

ZOETWATERVERKENNING
Zuid-Holland Zuid

Management in een complex systeem



Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid
Management in een complex systeem

Michiel van der Est
Studentnummer 272458

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Governance en Management van Complexe Systemen

Eerste lezer / scriptiebegeleider Prof. Dr. J. Edelenbos
Tweede lezer Dr. A. van Buuren

November 2010

Voorwoord

September 2007. Na het behalen van mijn HBO Bachelor Integrale Veiligheid aan de INHolland te Rotterdam wilde ik zeer zeker verder studeren. Ik had enkele jaren daarvoor al mogen ruiken aan de Erasmus Universiteit. Na het Atheneum was ik Bedrijfskunde gaan studeren aan de EUR. Dit bleek geen gelukkige keuze te zijn. Na de Hbo-opleiding wilde ik weer terug naar de EUR om Bestuurskunde te gaan studeren. Dit paste meer in mijn straatje. Gelukkig was er een Schakelprogramma zodat ik na één jaar aan een Master kon beginnen.

September 2008. Ik besloot de Master Besluitvorming en Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken te gaan volgen. In die keuze stond de kwaliteit van het onderwijs van de Master centraal. Theorie en praktijk werden gekoppeld door een praktijkopdracht gericht op ontwikkelingen in de Zuidwestelijke Delta. Deze opdracht werd in samenwerking met Rijkswaterstaat Zuid-Holland en de Erasmus Universiteit opgezet. De studenten werden in groepen verdeeld en kregen elk een apart onderzoeksonderwerp. Het onderwerp van mijn groep was: 'Zoetwatervoorziening in een verziltende Delta'. Ik kwam tot de ontdekking dat het Volkerak-Zoommeer een bron van discussie was op dit gebied. Wat een toeval. Ik woon hier nog geen kilometer vandaan. En op Tholen en Sint Philipsland was ook nog eens een zoetwaterverkenning georganiseerd met het Volkerak-Zoommeer als onderwerp. Het Volkerak-Zoommeer als belangrijk onderwerp, wie had dat gedacht. Daar wilde ik zeker meer van weten.

Uit de praktijkopdracht kwam de ontdekking dat er voor Zuid-Holland Zuid ook nog een zoetwaterverkenning gevoerd diende te worden. Deze zou in de eerste helft van 2009 gevoerd moeten worden. Hier wilde ik mijn scriptie over schrijven. Dat wist ik zeker. Na een aantal organisaties benaderd te hebben, waaronder Deltares, Rijkswaterstaat Zeeland en Zuid-Holland, kon ik uiteindelijk aan de slag bij de Afdeling Water van de provincie Zuid-Holland. De eerste dag werd ik direct voorgesteld aan de projectgroep die de zoetwaterverkenning zou trekken. Ik zat er dus middenin. Deze positie was erg fijn, zeker voor het verzamelen van de benodigde data voor het onderzoek.

September 2009. De stage zit erop, de vlag mag uit. Nog even de scriptie afronden en een drietal vakken behalen en dan heb ik de studie succesvol afgerond. Hoe anders zou het lopen. De vakken heb ik behaald, maar de scriptie bleef liggen. De tijd die ik eigenlijk zou moeten besteden aan mijn scriptie, besteedde ik aan andere werkzaamheden. En de scriptie *ain't gonna write itself!* Toch beschouw ik het zeker niet als een verloren jaar. Ik heb mee mogen helpen met het opbouwen van ons familiebedrijf. Daarnaast kon ik beginnen aan een project externe veiligheid bij de gemeente Albrandswaard in opdracht van V&R Consult, een bedrijf wat zich richt op veiligheidsvraagstukken bij lokale overheden.

September 2010. Eén jaar na het beëindigen van de stage bij de provincie Zuid-Holland op de afdeling Water, heb ik mijn scriptie bijna afgerond. Dat het niet echt een *walk in the park* was mag duidelijk zijn. Het was een lange weg om tot dit resultaat te komen. Maar ik ben er wel ontzettend trots op dat het me uiteindelijk toch gelukt is. Ik heb inmiddels een vaste baan, als veiligheidsadviseur bij V&R Consult in Middelharnis. De ruimtelijke vraagstukken heb ik dus achter me gelaten. Toch bestaat er een sterke link tussen de Master en mijn werk als veiligheidsadviseur: alleen bereik je helemaal niets! Er zal samenwerking gezocht moeten worden met partners om tot een gewenst resultaat te komen.

Er zijn een aantal personen die ik in het bijzonder wil bedanken. Op de eerste plaats mijn scriptiebegeleider Jurian Edelenbos en tweede lezer Arwin van Buuren. Jurian heeft mij enorm geholpen om structuur in de scriptie aan te brengen. De besprekingen die we hadden waren voor mij erg belangrijk. Hij gaf belangrijke aanwijzingen op momenten dat ik dacht vast te zitten. In ruil daarvoor zorgde ik voor heerlijke amandelbroodjes bij de koffie. In mijn ogen een topdeal!

Mijn stagebegeleider Etienne Prins van de afdeling Water bij de provincie Zuid-Holland. Zelf net begonnen als jurist en al gelijk een stagiair op zijn nek. Ondanks het feit dat hij zelf zijn plek nog moest vinden binnen de organisatie, waardeer ik de moeite die hij heeft genomen om mij te begeleiden. Het was inhoudelijk onmogelijk om te sparren over dit onderwerp. Ik vond het sparren in de boksring des te leuker.

Mijn directeuren bij V&R Consult, Peter de Regt en Johan de Vogel. Zij hebben mij de mogelijkheid gegeven flexibel met de werktijden om te gaan zodat ik aan mijn scriptie kon werken.

Mijn ouders en zus Marloes. Die, met enige scepsis, bleven geloven in de succesvolle afronding van mijn studie. Zonder hen had dit traject er heel anders uitgezien. 26 en eindelijk klaar met studeren. Als dat geen feest waard is in het café?

Tot slot mijn lieve vriendin Leonie, die er voor zorgde dat scriptie en studie niet uit mijn gedachten verdwenen. Je hebt mij heel de verlengde studieperiode ondersteund en interesse getoond. Hoe vreselijk saai en oninteressant die overheidszaken voor jou ook waren, toch informeerde je dagelijks naar waar ik mezelf mee bezig hield. Nu we inmiddels met het kopen van een huis bezig zijn, kunnen we deze gesprekken misschien ook op bed voeren om het slapen te bevorderen.

Deze scriptie is voor mij een moeizaam proces geweest. Maar uiteindelijk is het al worstelend toch gelukt om het succesvol te beëindigen.

Luctor et Emergo!

Michiel van der Est

Inhoudsopgave

SAMENVATTING.....	11
1. INLEIDING	19
1.1 ZOETWATERVERKENNING.....	19
1.2 CENTRALE VRAAG.....	21
1.3 OPBOUW ONDERZOEKSRAPPORT	22
2. THEORETISCH KADER	23
2.1 COMPLEXITEITSTHEORIE	23
2.1.1 <i>Non-lineaire dynamiek</i>	24
2.1.2 <i>Boundary judgements</i>	24
2.1.3 <i>Co-evolutie</i>	25
2.2 COMPLEXITEIT EN MANAGEMENT.....	25
2.2.1 <i>Projectmanagement</i>	26
2.2.2 <i>Procesmanagement</i>	27
2.3 NIEUWE CONCEPTEN	28
2.3.1 <i>Systeemeng management</i>	28
2.3.2 <i>Systeembreed management</i>	29
3. OPERATIONALISATIE.....	31
3.1 DEFINITIE THEORETISCHE CONCEPTEN.....	31
3.1.1 <i>Project- en procesmanagement</i>	31
3.1.2 <i>Boundary judgements</i>	32
3.1.3 <i>Co-evolutie</i>	32
3.1.4 <i>Uitingsvormen theorie</i>	33
3.2 VERBAND VARIABLEN.....	33
3.2.1 <i>Systeemeng management</i>	33
3.2.3 <i>Systeembreed management</i>	34
3.3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....	35
3.3.1 <i>Wetenschappelijk paradigma</i>	35
3.3.2 <i>Design</i>	35
3.3.3 <i>Strategie</i>	36
3.3.4 <i>Methoden</i>	36
3.3.5 <i>Technieken</i>	36
3.3.6 <i>Betrouwbaarheid en validiteit</i>	37
4. ZOETWATERVERKENNING.....	39
4.1 ONTWIKKELINGEN IN DE ZWD	39
4.1.1 <i>Haringvliet</i>	39
4.1.2 <i>Volkerak-Zoommeer</i>	40
4.1.3 <i>Commissie Veerman</i>	41
4.2 ZOETWATERVERKENNINGEN ZWD	41
4.2.1 <i>Organisatie zoetwaterverkenningen</i>	42
4.2.2 <i>Verschil zoetwaterverkenningen</i>	42

4.3 ZOETWATERVERKENNING ZUID-HOLLAND ZUID	43
4.4 RESULTAAT ZOETWATERVERKENNING ZUID-HOLLAND ZUID	44
4.4.1 Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid.....	44
4.4.2 Integratie zoetwaterverkenningen.....	44
4.4.3 Nationaal Waterplan	45
4.4.4 Deltaprogramma	45
5. BOUNDARIES ZOETWATERVERKENNING.....	47
5.1 BOUNDARY JUDGEMENTS THEORIE	47
5.2 BETROKKEN ACTOREN.....	48
5.3 BOUNDARY JUDGEMENTS MINISTERIE V&W.....	48
5.3.1 Geografische focus.....	48
5.3.2 Inhoudelijke focus.....	49
5.3.3 Procesmatige focus	49
5.4 BOUNDARY JUDGEMENTS MINISTERIE LNV.....	50
5.4.1 Geografische focus.....	50
5.4.2 Inhoudelijke focus.....	50
5.4.3 Procesmatige focus	51
5.5 BOUNDARY JUDGEMENTS PROVINCIE ZUID-HOLLAND.....	51
5.5.1 Geografische focus.....	51
5.5.2 Inhoudelijke focus.....	51
5.5.3 Procesmatige focus	52
5.6 BOUNDARY JUDGEMENTS WATERSCHAP HOLLANDSE DELTA.....	52
5.6.1 Geografische focus.....	52
5.6.2 Inhoudelijke focus.....	52
5.6.3 Procesmatige focus	53
5.7 BOUNDARY JUDGEMENTS HOOGHEEMRAADSCHAP DELFLAND.....	53
5.7.1 Geografische focus.....	53
5.7.2 Inhoudelijke focus.....	54
5.7.3 Procesmatige focus	54
5.8 BOUNDARY JUDGEMENTS RIJKSWATERSTAAT ZEELAND.....	54
5.8.1 Geografische focus.....	54
5.8.2 Inhoudelijke focus.....	55
5.8.3 Procesmatige focus	55
5.9 BOUNDARY JUDGEMENTS EVIDES.....	55
5.9.1 Geografische focus.....	55
5.9.2 Inhoudelijke focus.....	55
5.9.3 Procesmatige focus	56
5.10 BOUNDARY JUDGEMENTS DELTARES.....	56
5.10.1 Geografische focus.....	56
5.10.2 Inhoudelijke focus	56
5.10.3 Procesmatige focus.....	56
5.11 ANALYSE RESULTATEN	57
5.11.1 Analyse geografische focus.....	57
5.11.1 Analyse geografische focus.....	58
5.11.2 Analyse inhoudelijke focus.....	58
5.11.3 Analyse procesmatige focus	58

6. MANAGEMENT IN COMPLEXITEIT	59
6.1 KOPPELING FOCI ACTOREN - MANAGEMENT	59
6.1.1 <i>Koppeling geografische focus – management</i>	59
6.1.2 <i>Koppeling inhoudelijke focus – management</i>	60
6.1.3 <i>Koppeling procesmatige focus - management</i>	60
6.1.4 <i>Koppeling overall focus – management</i>	61
6.2 PROJECT- EN PROCESMANAGEMENT THEORIE.....	62
6.3 ANALYSE MANAGEMENT ZOETWATERVERKENNING ZUID-HOLLAND ZUID.....	63
6.3.1 <i>Analyse Beheersbaarheid vs Betrokkenheid</i>	63
6.3.2 <i>Analyse Daadkracht vs Draagvlak</i>	64
6.3.3 <i>Analyse Resultaatgericht vs Interactiegericht</i>	65
6.3.4 <i>Sturing op inhoud vs Sturing op proces</i>	65
6.4 ANALYSE RESULTATEN	66
6.5 RELATIE MANAGER - ACTOR	66
7. AANSLUITING PROCES	69
7.1 CO-EVOLUTIE THEORIE.....	69
7.2 ANALYSE ZOETWATERDISCUSSIE ZUID-HOLLAND ZUID.....	70
7.3 ANALYSE INTEGRATIE ZOETWATERDISCUSSIES.....	71
7.4 ANALYSE NATIONAAL WATERPLAN	72
7.4.1 <i>Nationaal Waterplan naar starten zoetwaterdiscussie</i>	72
7.4.2 <i>Uitkomsten zoetwaterdiscussie naar Nationaal Waterplan</i>	72
7.4.3 <i>Nationaal Waterplan naar nieuwe zoetwaterdiscussie?</i>	72
7.5 ANALYSE DELTAPROGRAMMA.....	73
7.6 ANALYSE RESULTATEN	74
8. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	75
8.1 CONCLUSIE DEELVRAGEN	75
8.1.1 <i>Ontwikkelingen zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid</i>	75
8.1.2 <i>Definitie en grenzen van het systeem</i>	76
8.1.3 <i>Management zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid</i>	78
8.1.4 <i>Verhouding Zuid-Holland Zuid en de Zuidwestelijke Delta</i>	79
8.2 KERNCONCLUSIE.....	80
8.3 AANBEVELINGEN	82
BRONVERMELDING	83
BIJLAGE I INTERVIEWVRAGENLIJST	85

Samenvatting

Deze scriptie is het pièce de résistance van de Master Besluitvorming en Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken, opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Gedurende zes maanden is onderzoek gedaan naar de mate van systeembreed management bij het proces *‘Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid’*. Systeembreed management gaat in dit geval over het managen van meerdere processen tegelijkertijd en heeft de volgende kenmerken:

1. Procesmanagement;
2. waarbij brede boundary judgements worden gemaakt;
3. en deelsystemen in gezamenlijkheid tot ontwikkeling komen.

Onderzoeksvraag

De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt: *“Is er sprake van systeembreed management bij het gevoerde proces ten aanzien van de zoetwaterhuishouding in Zuid-Holland Zuid en hoe wordt dit in de praktijk vormgegeven?”*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zijn er een viertal deelvragen opgesteld.

1. De eerste deelvraag heeft betrekking op de ontwikkelingen die spelen op het gebied van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid. Er wordt een situatieschets gegeven van de problematiek die aan de zoetwaterverkenning ten grondslag heeft gelegen.
2. Bij de tweede deelvraag worden deze grenzen per actor uiteengezet, geanalyseerd en verklaard. Daarna wordt gekeken wat de gevolgen/effecten van de verschillen of overeenkomsten zijn.
3. Vervolgens wordt ingezoomd op het proces. In de derde deelvraag wordt onderzocht of de grenzen van de actoren door management bij elkaar gebracht zijn en hoe dit is gebeurd.
4. In de vierde en laatste deelvraag wordt het blikveld verbreed en naar de toekomst gericht. Er wordt gekeken wat de gevolgen zijn van de uitkomsten van de zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid voor het zoetwaterbeleid van de rest van de Zuidwestelijke Delta.

Theorie

De complexiteitstheorie is een systemische theorie, die sinds de jaren 80 toegepast wordt in de sociale wetenschappen. Een systemische theorie is onder andere gericht op onderlinge afhankelijkheden. Ook de kern van de complexiteitstheorie is dat complexe causaliteit van samenhangende ontwikkelingen verduidelijkt kunnen worden. Systemen worden gekenmerkt door het gelijktijdig plaatsvinden van stabiliteit en veranderingen (Gerrits, 2008:274). Centraal staat het begrip complexiteit, een situatie waarin op de rand van chaos en orde wordt verkeerdt. Orde betekent stabiliteit en voorspelbaarheid. Chaos is willekeurigheid en onvoorspelbaarheid.

Teisman, Gerrits en Van Buuren (2009) betogen dat *‘governance systems are assumed to be complex by definition’*. Het zijn systemen die met elkaar samenhangen en *‘where the whole is different that can be expected from the sum of parts.’* Oorzaken hiervoor zijn de begrippen non-lineaire dynamiek, co-evolutie en boundary judgements die binnen de systemen van toepassing zijn.

Non-lineaire dynamiek kenmerkt zich volgens Teisman et al (2009) in processen die onregelmatig zijn. Dit onregelmatige komt tot uiting in het interveniëren in processen. Een interventie in proces A heeft een bepaalde uitkomst. Dezelfde interventie in proces B kan een hele andere uitkomst hebben.

Co-evolutie is het proces waarbij fysieke systemen en beleidssystemen door de tijd heen veranderen vanwege de invloed die zij op elkaar uitoefenen (Gerrits, 2008: 273). Teisman (2005: 28) betoogt dat co-evolutie het samenlopen van omstandigheden en gebeurtenissen is. Samengestelde systemen ontwikkelen zich niet via een uitgestippelde koers, maar door deze co-evoluties en onder invloed van onverwachte gebeurtenissen.

Om een systeem te kunnen herkennen, zal een systeem afgebakend dienen te worden. Wanneer men voor een complex systeem de grenzen aan wil duiden, is het niet direct duidelijk wat bij dat systeem hoort en wat niet. Complexe systemen zijn open systemen waar de relaties tussen de componenten van het systeem belangrijker zijn dan de componenten van het systeem zelf. En omdat er ook relaties zijn met de directe omgeving van dat systeem, is een duidelijk afbakening van het systeem niet mogelijk (Cilliers, 2001).

Management van complexe systemen is geen gemakkelijke taak, omdat het moeilijk is om de volledige complexiteit van veel projecten te begrijpen of te bevatten. Teisman (2005) benoemt vier soorten management, die elk onderverdeeld kunnen worden in termen van orde en chaos:

1. Type 1a: lijnmanagement (orde).
2. Type 1b: projectmanagement (orde).
3. Type 2a: keten- en netwerkmanagement (chaos).
4. Type 2b: procesmanagement (chaos).

Volgens Teisman (2005) ligt de nadruk bij projectmanagement op het realiseren van een inhoudelijke opdracht uit de bestuurlijke top van lijnorganisaties. Er wordt tijdelijk een aparte verantwoordelijke aangewezen die leiding geeft aan een team waarvan de leden afkomstig zijn uit verschillende lijnorganisaties en van buiten worden gerekruteerd. Kernelement is controle.

Procesmanagement is gericht op continue interactie tussen actoren en tussen project en omgeving. Het geeft dus ruimte voor ontwikkeling. Voordeel van procesmanagement is dat actoren draagvlak geven aan het proces wanneer men erbij betrokken wordt. Ook het feit dat diverse partijen beschikken over een verscheidenheid aan informatie kan ertoe leiden dat het probleem zo compleet mogelijk wordt aangepakt. Kernelementen zijn openheid, bescherming van de core values, voortgang van het proces en inhoud van het proces.

Methodologie

Het onderzoeksmodel bestaat uit twee concepten. Het eerste concept is systeemeng management. Bij systeemeng management is de managementstijl projectmatig van aard, waarbij daadkracht, resultaatgerichtheid en beheersing centraal staan. Projectmanagement is gericht op het realiseren van een inhoudelijke opdracht die via de top van de lijnorganisatie is verkregen. Er wordt tijdelijk een aparte verantwoordelijke aangewezen die leiding geeft aan een team waarvan de leden afkomstig zijn uit verschillende lijnorganisaties en van buiten worden gerekruteerd (Teisman, 2005). Bij systeemeng management worden strikte boundary judgements gemaakt. Er is sprake van een duidelijke focus op het eigen project, zowel op geografisch, inhoudelijk als procesmatig gebied. Daarnaast ontwikkelen

deelsystemen zich onafhankelijk van elkaar. Systemen zoeken elkaar bewust niet op en houden geen rekening met elkaar. De output van project 1 wordt niet gebruikt als input voor project 2.

Voor systeemeng management luidt de definitie als volgt:

1. Projectmanagement;
2. waarbij strikte boundary judgements worden gemaakt;
3. en deelsystemen zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelen.

Het tweede concept is het tegenovergestelde van het eerste concept, namelijk systeembreed management. Systeembreed management is het verbinden van meerdere processen tegelijkertijd. De managementstijl die daarbij gebruikt wordt is procesmanagement. Procesmanagement is gericht op continue interactie tussen actoren en tussen project en omgeving. Het geeft dus ruimte voor ontwikkeling. Kernelementen hierbij zijn openheid, bescherming van de core values, voortgang van het proces en de inhoud van het proces. Systeembreed management is management waarbij brede boundary judgements worden gemaakt. Zowel de geografische, inhoudelijke als procesmatige focus van de actoren is op meer gericht dan het eigen project. Er is ook sprake van co-evolutie. Deelsystemen zoeken contact met elkaar en komen gezamenlijkheid tot ontwikkeling. De output van project 1 wordt gebruikt als input voor project 2. Er vindt dus een zekere mate van afstemming plaats.

Voor systeembreed management wordt de volgende definitie gehanteerd:

1. Procesmanagement;
2. waarbij brede boundary judgements worden gemaakt;
3. deelsystemen contact met elkaar zoeken en in gezamenlijkheid tot ontwikkeling komen.

Conclusie

De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt: *“Is er sprake van systeembreed management bij het gevoerde proces ten aanzien van de zoetwaterhuishouding in Zuid-Holland Zuid en hoe wordt dit in de praktijk vormgegeven?”* In het proces ten aanzien van de zoetwaterhuishouding in Zuid-Holland Zuid is systeembreed management toegepast.

Management

Uit de resultaten is op te maken dat er een combinatie van proces- en projectmanagement toegepast werd. Er was sprake van een zekere mate van beheersbaarheid op het gebied van de planning. Er moest immers vóór 1 juni 2009 een uitkomst liggen zodat dit nog meegenomen kon worden in het Nationaal Waterplan. Er werd door de procesleider ook getracht betrokkenheid te creëren door belanghebbenden te betrekken bij het proces. Er was ook sprake van een grote mate van betrokkenheid in de projectgroep zelf. Het openbaar maken van alle stukken droeg hieraan bij. Er is geen antibeweging gemobiliseerd tijdens het proces. Dit is een indicatie van de mate van betrokkenheid van de actoren bij het proces.

Qua procesdynamica en sturing werd volledig gebruik gemaakt van elementen uit procesmanagement. Sturing vond voornamelijk plaats op het proces. Sturing op inhoud was taboe, aangezien de onafhankelijke voorzitter ook daadwerkelijk onafhankelijk en onbevooroordeeld moest werken.

Ook de stijl van de projectleiding neigde meer richting procesmanagement. Op de twee gebieden resultaatgerichtheid en interactiegerichtheid gaat de tendens meer richting interactiegerichtheid. Eigen belangen werden niet doorgedrukt en er vond een duidelijke uitwisseling van standpunten plaats.

Tot slot was op het terrein van strategische oriëntatie zowel daadkracht als draagvlak belangrijk. Gezien het korte tijdsbestek was daadkracht noodzakelijk. Er moest hard gewerkt worden om de oplossingen uit te werken. Hierbij was draagvlak zeer belangrijk. Alle betrokken actoren waren zich bewust van de noodzaak om oplossingen aan te dragen.

Boundary judgements

De ministeries van V&W en LNV hebben dezelfde foci, zowel op geografisch, inhoudelijk als procesmatig gebied. Het is daarom erg opvallend dat Rijkswaterstaat Zeeland, als onderdeel van het ministerie van V&W, totaal andere foci heeft. De foci zijn voornamelijk gericht op de eigen organisatie. Een verschil is echter wel de mate van sturing op gezamenlijk handelen. Dit was bij het ministerie van V&W veel sterker dan bij het ministerie van LNV.

Daarnaast is het verschil in foci bij de beide waterschappen opvallend. Waar Waterschap Hollandse Delta zich geografisch richt op het lokale gebied en op de zoetwatervoorziening, richt Hoogheemraadschap Delfland zich geografisch gezien op het regionale gebied en op de ecologie. Een verklaring voor dit verschil is de ligging t.o.v. het onderzoeksgebied. Het Waterschap Hollandse Delta ligt midden in het projectgebied en ondervindt ook direct de gevolgen. Dit is bij Hoogheemraadschap Delfland heel anders. Het Hoogheemraadschap ligt aan de rand van het projectgebied en ondervindt indirecte gevolgen. Naastgelegen hoogheemraadschappen ondervinden ook indirecte gevolgen. Delfland vervulde in dit project een rol voor de omliggende hoogheemraadschappen als doorgeefluik van informatie. Door deze functie kan de regionale geografische focus verklaard worden. En aangezien geen sprake was van het volledig wegvallen van de zoetwatervoorziening, was de inhoudelijke focus gericht op de waarde ecologie. Het water voor de zoetwatervoorziening kan Delfland en de andere hoogheemraadschappen ook vanuit het noorden van Nederland verkrijgen, via het IJsselmeer. De afhankelijkheidsrelatie was dus beperkt.

Opvallend is ook dat de foci van Rijkswaterstaat en Evides veel overeenkomsten vertonen. Beide organisaties zijn uitvoerende diensten van publieke taken en staan op afstand van het bestuur. Uit de analyse blijkt dat beide organisaties intern gericht zijn. De geografische focus, waarden die uitsluitend de eigen taak beschrijven en het eigen handelen geven dit perfect weer.

Uit alle foci bleek de voorzichtige rol die de provincie Zuid-Holland innam. Regionaal, onafhankelijk, draagvlak en gericht op gezamenlijk handelen zijn de foci die bij de provincie in het proces centraal stonden. Een waarde die bij de provincie wel aanwezig was maar in het proces niet nadrukkelijk naar voren kwam, is zelfvoorzienendheid. Oorzaak hiervan ligt wederom in de positie van de provincie als trekker van het proces. Het behouden van de onafhankelijkheid van de provincie en het verkrijgen van draagvlak had meer prioriteit dan het naar voren brengen van de waarde zelfvoorzienendheid.

Concluderend kan gesteld worden dat bijna alle betrokken actoren brede boundary judgements hadden, zowel op geografisch, inhoudelijk als procesmatig niveau. Naarmate de organisatie op een hoger niveau opereerde, werden de boundary judgements ook breder. Uitzondering hierbij is Rijkswaterstaat Zeeland. Deze organisatie was alleen op de eigen belangen gericht, terwijl het een onderdeel van het ministerie van V&W is. Ook de positie van Zuid-Holland als organisator van het proces is opvallend. Het proces vond plaats in de eigen provincie, maar toch had de provincie geen duidelijke stem in het proces.

Co-evolutie

Wat opvalt, is dat alle projecten invloed op elkaar uitoefenen. Deze invloed gaat bijna altijd één richting op. De output van project 'Zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid' wordt gebruikt als input voor project 'Integratie zoetwaterdiscussies'. De output van project 'Integratie zoetwaterdiscussies' wordt gebruikt als input voor het Nationaal Waterplan en voor het Delta Deelprogramma Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta. Het gaat hierbij steeds om inbedding, afstemming en synchronisatie van output. In het geval van de zoetwaterproblematiek wordt gebruik gemaakt van elkaars uitkomsten. Er is sprake van co-evolutie tussen de verschillende deelsystemen.

Kernconclusie

De zoetwaterdiscussie in Zuid-Holland Zuid stond niet op zichzelf. Zoetwatervraagstukken zijn aan de orde van de dag in de Zuidwestelijke Delta. Met het voltooiën van de Deltawerken zijn een aantal zoute wateren zoet geworden. De omgeving is het zoete water gaan gebruiken, waardoor een afhankelijkheid van zoet water is ontstaan. Onder andere door de intensivering van de landbouw is deze afhankelijkheid toegenomen. Door autonome ontwikkeling enerzijds (stijgende zeespiegel als gevolg van klimaatverandering) en bestuurlijke keuzes anderzijds (onder andere Kierbesluit, Volkerak-Zoommeer en Advies van Commissie Veerman) vindt verzilting plaats in het Haringvliet/Hollandsch Diep en het Spui. Verzilting beperkt de zoetwatervoorziening in de Zuidwestelijke Delta. Op sommige momenten, met name in de zomerperiode, wordt de norm voor chloride, de zoetwaternorm, bij innamepunten voor zoetwater overschreden. Dit heeft gevolgen voor zoetwaterafhankelijke functies zoals landbouw, drinkwatervoorziening, industriewater en natuur. De discussies spelen zich af binnen het watersysteem. Dit systeem bestaat uit deelsystemen. Een aanpassing in het ene systeem brengt gevolgen voor een ander systeem met zich. Deze deelsystemen worden 'nested systems' genoemd, samengestelde systemen die invloed op elkaar kunnen uitoefenen op het gebied van uitkomsten. De meerwaarde voor een systeembrede aanpak is hierdoor verduidelijkt.

In het proces ten aanzien van de zoetwaterhuishouding in Zuid-Holland Zuid is systeembreed management toegepast. Een punt wat zorgde voor een systeembrede benadering, was de aanbeveling om het definitieve besluit afhankelijk te maken van uitkomsten van een praktijkproef. Deze maatregel zorgde voor het verkrijgen van meer tijd en meer kennis. Deze maatregel werd door alle volgende plannen zoals het integratietraject, Nationaal Waterplan en het Delta Deelprogramma overgenomen. Het gevaar is echter wel dat een negatieve uitkomst van deze proef veel meer gevolgen heeft dan alleen voor Zuid-Holland Zuid qua besluitvorming. Het is een belangrijke schakel die niet mag ontbreken.

Het inbrengen van Hoogheemraadschap Delfland in de projectgroep zorgde ook voor een meer systeembrede aanpak. Directe effecten van maatregelen op gebieden buiten het projectgebied werden zodoende beter in beeld gebracht. Hoogheemraadschap Delfland keek verder dan het projectgebied. Men keek ook naar effecten op naastgelegen watersystemen, zoals het Westland. Deze inbreng zorgde voor bewustwording bij de andere leden van de projectgroep dat de gevolgen van een verzilt Volkerak-Zoommeer veel verder reikten dan men in eerste instantie gedacht had. De acties die uit deze bewustwording volgden, zorgden ook voor een systeembrede aanpak. Er werd bewust verbinding gezocht met agrariërs en experts in bijeenkomsten in het gebied zelf.

De onafhankelijke procesmanager zorgde ook dat een systeembrede aanpak volgde. Hij zorgde ervoor dat alle informatie die aanwezig was, in het proces gebracht werd. Er werd bewust gebruik gemaakt van uitkomsten van eerdere gebiedsverkenningen. Daarnaast vond ook actief afstemming plaats met lopende

projecten. Al deze punten zorgden voor toepassing van systeembreed management bij de zoetwaterdiscussie op Zuid-Holland Zuid.

Knelpunten die zorgden voor een systeemge benadering hadden voornamelijk betrekking op de grote tijdsdruk. Hierdoor kon men niet volledig de diepte in en bleven kennisleemtes bestaan. Daarnaast was het ook opvallend dat het management van het proces voornamelijk in handen was van de onafhankelijke procesmanager. Uit onderzoek is gebleken dat ook andere betrokken actoren een grote rol hebben gespeeld bij het proces. De rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij het koppelen van de foci van de actoren was groot. Daar staat tegenover dat de rol van de provincie Zuid-Holland marginaal was.

De inbreng van Rijkswaterstaat Zeeland had bepalend kunnen zijn. Deze organisatie was voornamelijk gericht op systeemge management. Door de actieve benadering van de leden van de projectgroep kwam deze systeemge benadering niet goed naar voren. Rijkswaterstaat Zeeland werd gedwongen om in het systeembrede traject van de projectgroep mee te draaien.

Aanbevelingen

1. Gebruik van combinatie project- en procesmanagement zeer belangrijk

Een van de analyses was het gebruik van zowel project- als procesmanagement. Beide vormen werden gedurende het traject naast elkaar gebruikt. Projectmanagement zorgde voor de kaders, de planning en de voortgang van het traject. Het toepassen van procesmanagement zorgde voor draagvlak, creativiteit en oplossingsrichtingen.

Door het toepassen van deze combinatie werd het tijdsgebrek opgevangen. Doordat Zuid-Holland Zuid laat aan de zoetwaterverkenning begonnen was, was er relatief weinig tijd om aanvullende kennis te verzamelen. Men heeft tot het laatste moment gewacht om deze verkenning te voeren.

Het is duidelijk dat bij een vraagstuk van een dergelijke complexiteit het toepassen van project- en procesmanagement een positieve invloed heeft op het resultaat. Zowel vanuit kwalitatief oogpunt als vanuit het tempo waarmee het traject succesvol is doorlopen.

1. Onafhankelijke procesmanager noodzakelijk bij een complex proces:

Doordat in de regio veel scepsis was tegen deze zoetwaterverkenning, heeft men besloten een onafhankelijke voorzitter te benoemen voor de projectgroep. Dit was een gouden greep, omdat hij voor de buitenwacht ook echt onafhankelijk was. In werkelijkheid is deze voorzitter ingehuurd door de provincie Zuid-Holland en had dus ook belangen bij het slagen van de verkenning.

De inbreng van de provincie Zuid-Holland in de projectgroep was beperkt. Men had te veel het behouden van draagvlak als doel. Dit was belangrijk voor de omgeving, maar in de projectgroep had men meer voor de eigen belangen op dienen te komen.

2. Meer inzetten op management – koppeling foci door betrokken actoren in plaats van alleen koppeling door de manager

De onafhankelijke voorzitter speelde een grote rol bij het management en het koppelen van foci van de actoren. Een aanbeveling is om de betrokken actoren hierbij een grotere rol te laten spelen, zodat het management meer op interactief gericht is.

De praktijkproef is een mooi voorbeeld van het systeembreed management. De proef zorgt voor koppeling van foci bij de betrokken actoren. De proef zorgt enerzijds voor meer kennis over de wijze waarop zoutlekken bestreden kunnen worden. Anderzijds zorgt het ook voor meer tijd om tot besluitvorming te komen. Het gevaar bestaat echter dat alle projecten afhankelijk zijn van de uitkomsten van deze praktijkproef. Door de praktijkproef zo belangrijk te maken, worden er te veel beslispunten aan gehangen. Er is geen back-up, dus grote mate van afhankelijkheid;

3. Betrokkenheid van organisaties buiten het projectgebied zijn van een grote waarde

Dit is gebleken na het toevoegen van Hoogheemraadschap Delfland aan de projectgroep. De gevolgen van een zout Volkerak-Zoommeer bleken veel verder te reiken dan de leden van de projectgroep in eerste instantie dachten. Door het toevoegen van Hoogheemraadschap Delfland aan de projectgroep werden ook gevolgen voor gebieden die buiten het projectgebied lagen beter in kaart gebracht. Dit was voor de originele projectgroepleden een eyeopener.

1. Inleiding

Met het voltooiën van de Deltawerken zijn een aantal zoute wateren zoet geworden. De omgeving is het zoete water gaan gebruiken, waardoor een afhankelijkheid van zoet water is ontstaan. Onder andere door de intensivering van de landbouw is deze afhankelijkheid toegenomen.

Door autonome ontwikkeling enerzijds (stijgende zeespiegel als gevolg van klimaatverandering) en bestuurlijke keuzes anderzijds (onder andere Kierbesluit, Volkerak-Zoommeer en Advies van Commissie Veerman) vindt verzilting plaats in het Haringvliet/Hollandsch Diep en het Spui. Verzilting beperkt de zoetwatervoorziening in de Zuidwestelijke Delta. Op sommige momenten, met name in de zomerperiode, wordt de norm voor chloride, de zoetwaternorm, bij innamepunten voor zoetwater overschreden. Dit heeft gevolgen voor zoetwaterafhankelijke functies zoals landbouw, drinkwatervoorziening, industriewater en natuur.

1.1 Zoetwaterverkenning

In 2003 schreef de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een brief aan het parlement met daarin informatie over het Kierbesluit. In deze brief, mede namens de Minister van Landbouw Natuur en Visserij, stond de volgende passage: *'De Delta kent een aantal complexe vraagstukken, die vragen om een oplossing. Het Kabinet is van mening dat het streven naar een meer natuurlijke Delta, inclusief de versterking van natuurlijke processen en het op termijn terugbrengen van getij in het Haringvliet/Hollandsch Diep, gekoppeld moeten worden aan een meer natuurlijke, duurzame zoetwatersituatie voor de landbouw. Op basis van de visie 'Delta in Zicht' is een fundamentele discussie hierover in de Zeeuwse, Zuid-Hollandse en Noord-Brabantse Delta noodzakelijk. Wij achten het van groot belang dat de provincies, in samenwerking met het Rijk, het voortouw nemen om dit vraagstuk samen met andere belanghebbenden nader te verkennen'* (Ministerie V&W, 2003).

Deze fundamentele discussies zijn vormgegeven in de zogenaamde zoetwaterverkenningen. Deze verkenningen zijn opgestart nadat de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta de drie provincies in de Zuidwestelijke Delta gevraagd heeft om afzonderlijk van elkaar een discussie te starten. Het onderwerp van deze discussie was het verkennen van mogelijkheden om een meer natuurlijke, duurzame zoetwateromgeving te creëren. Dit was gericht op het voornemen om het Volkerak-Zoommeer te laten verzilten om de blauwalgenproblematiek op te lossen. Hierdoor zou de grootste zoetwatervoorziening in de Zuidwestelijke Delta verdwijnen. Inmiddels zijn onder regie van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (voorheen Deltaraad) de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland al dergelijke fundamentele discussies gevoerd in de gebieden Tholen/Sint Philipsland, Zuid-Beveland, West-Brabant en Zuid-Holland Zuid. Eind 2008 is men gestart met deze discussie in de provincie Zuid-Holland.

De doelstellingen van de Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid zijn (Provincie Zuid-Holland 2009):

1. Inzichtelijk maken van de consequenties van een zout Volkerak-Zoommeer voor de zoetwaterafhankelijke functies (landbouw, drinkwater, industrieel proceswater en ecologie);
2. Inzichtelijk maken van mogelijke oplossingen of oplossingsrichtingen die uitvoerbaar zijn vóór 2015;
3. Inzichtelijk maken van kosten, baten en financieringsmaatregelen bij de oplossingsrichtingen;

4. Toetsen van oplossingsrichtingen op 'no-regret', wat zoveel betekent dat korte termijn oplossingen (tot 2015) moeten passen binnen de mogelijke lange termijn ontwikkelingen (na 2015);
5. Het in beeld brengen onder welke condities de transitie van het Volkerak-Zoommeer van zoet naar zout acceptabel is voor de verschillende belanghebbenden (overheden en niet-overheden);
6. Verkrijgen van draagvlak bij bestuurlijke partners en betrokken maatschappelijke organisaties voor de oplossingsrichtingen via een interactief proces.

Met name voor het verkrijgen van draagvlak bij bestuurlijke partners en betrokken maatschappelijke organisaties lag een grote verantwoordelijkheid voor de procesmanager. Draagvlak wordt niet van de een op de andere dag gecreëerd. Draagvlak laat zich niet afdwingen en ontstaat op basis van transparantie van het proces, wederzijds vertrouwen en eensgezindheid in de oplossing (Provincie Zuid-Holland, 2009).

Het interessante aan deze afzonderlijke zoetwaterverkenningen is de manier waarop de processen gevoerd zijn. Aanpassingen in een gebied hebben gevolgen voor andere gebieden. Het is een samenhangend en complex systeem. Een zout Volkerak-Zoommeer met beperkt getijde heeft een negatief effect op Zuid-Holland wat de zoetwatervoorziening betreft. Inlaatpunten moeten worden gesloten, de drinkwatervoorziening dient verplaatst te worden en zoet water voor de land- en tuinbouw wordt niet van een voldoende kwaliteit. Een zout Volkerak-Zoommeer heeft dus effecten die veel verder reiken dan alleen de direct aangelegen gebieden (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1: Overzicht plangebied zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid (Provincie Zuid-Holland, 2009).



1.2 Centrale vraag

Het is duidelijk dat je water en watervraagstukken niet zomaar kan kanaliseren. De verkenningen zijn per gebied uitgevoerd. Maar uiteindelijk maken ze allen deel uit van hetzelfde systeem, namelijk het watersysteem van het Volkerak-Zoommeer. Dit effectgebied overstijgt de afzonderlijke projectgebieden. De vraag is of men bij het managen van de zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid rekening gehouden heeft met uitkomsten van de eerder gehouden zoetwaterverkenningen in de regio. Daarnaast spelen er op andere niveaus ook zaken die watergerelateerd zijn. Door deze samenhang in systemen is het de vraag of men in Zuid-Holland Zuid rekening gehouden heeft met ontwikkelingen op het gebied van zoetwater elders in de Zuidwestelijke Delta. Heeft men in Zuid-Holland Zuid de eigen projectgrenzen kunnen overstijgen om systeembreed te handelen? Of heeft men zich uitsluitend op het eigen projectgebied gericht? Heeft management hierbij een rol gespeeld? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het van belang om eerst het object van onderzoek te verduidelijken.

Het object van onderzoek is systeembreed management bij het proces *'Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid'*. Systeembreed management is het verbinden van meerdere processen tegelijkertijd. De managementstijl die daarbij gebruikt wordt is procesmanagement. Procesmanagement is gericht op continue interactie tussen actoren en tussen project en omgeving. Het geeft dus ruimte voor ontwikkeling. Kernelementen hierbij zijn openheid, bescherming van de core values, voortgang van het proces en de inhoud van het proces.

Systeembreed management is management waarbij brede boundary judgements worden gemaakt. Zowel de geografische, inhoudelijke als procesmatige focus van de actoren is op meer gericht dan het eigen project. Er is ook sprake van co-evolutie. Deelsystemen zoeken contact met elkaar en komen gezamenlijkheid tot ontwikkeling. De output van project 1 wordt gebruikt als input voor project 2. Er vindt dus een zekere mate van afstemming plaats, synchronisatie of inbedding. Meer over dit theoretisch concept volgt in het theoretisch kader.

Samengevat heeft systeembreed management de volgende kenmerken:

1. Procesmanagement;
2. waarbij brede boundary judgements worden gemaakt;
3. deelsystemen contact met elkaar zoeken en in gezamenlijkheid tot ontwikkeling komen.

Doelstelling hierbij is dat het proces *'Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid'* onderzocht gaat worden op het toepassen van systeembreed management. De centrale vraag van het gehele onderzoek luidt derhalve als volgt: *"Is er sprake van systeembreed management bij het gevoerde proces ten aanzien van de zoetwaterhuishouding in Zuid-Holland Zuid en hoe wordt dit in de praktijk vormgegeven?"*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zijn er een aantal deelvragen opgesteld. De inhoud wordt per deelvraag kort uiteengezet.

1. *Wat zijn de ontwikkelingen op het gebied van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid?*

In deze introducerende deelvraag wordt een situatieschets van de problematiek gegeven die aan de zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid ten grondslag heeft gelegen. Ook wordt een overzicht van de betrokken actoren gegeven die bij de verschillende projecten in de Zuidwestelijke Delta, de aanleiding tot deze zoetwaterverkenning, betrokken geweest zijn.

2. *Op welke wijze definiëren betrokken actoren het systeem rond de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid en welke grenzen hanteren zij hierbij en waar leidt dat toe?*

Nu het kader van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid duidelijk is, wordt ingezoomd op de betrokken actoren. Er zijn verschillende partijen betrokken bij deze zoetwaterverkenning. Deze partijen hanteren elk hun eigen grenzen. Bij deze deelvraag worden deze grenzen per actor uiteengezet, geanalyseerd en verklaard. Daarna wordt gekeken wat de gevolgen/effecten van de verschillen of overeenkomsten zijn: waar leiden de verschillen of overeenkomsten op het gebied van geografische/inhoudelijke/procesmatige focus toe tussen de verschillende actoren?

3. *Hoe is management van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid vormgegeven?*

Vervolgens wordt ingezoomd op het proces. Hierbij zijn dus actoren betrokken die elk hun eigen grenzen hanteren. In deze deelvraag wordt gekeken of deze grenzen door management bij elkaar gebracht zijn en hoe dit is gebeurd. Hoe zijn de grenzen gekoppeld? Wanneer er geen sprake is van gekoppelde grenzen, hoe zijn de grenzen dan overstegen? Is het management erin geslaagd om de focussen van de verschillende partijen bij elkaar te brengen / te synchroniseren?

4. *Hoe verhoudt de discussie in Zuid-Holland Zuid zich met de overige ontwikkelingen in de Zuidwestelijke Delta op het gebied van omgang met zoetwatervoorzieningen?*

Tot slot wordt de scope verbreed en naar de toekomst gericht. Er wordt onderzocht wat de gevolgen van de uitkomsten van de zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid zijn. Het uitgangspunt blijft Zuid-Holland Zuid.

1.3 Opbouw onderzoeksrapport

Het onderzoek is als volgt opgebouwd: In hoofdstuk 2 wordt de gebruikte theorie uiteengezet. Uit deze theorie worden de kernbegrippen van het onderzoek gehaald. Deze kernbegrippen worden in hoofdstuk 3 geoperationaliseerd. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de ontwikkelingen die op het gebied van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid hebben plaatsgevonden. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de wijze waarop de actoren het systeem definiëren en welke grenzen de actoren daarbij hanteren. Wanneer de grenzen van de actoren duidelijk zijn, kan gekeken worden hoe deze actoren zo optimaal mogelijk gemanaged kunnen worden. In hoofdstuk 6 wordt het management van het proces onder de loep genomen. In hoofdstuk 7 wordt de scope vergroot. Er wordt dan gekeken naar de aansluiting van het proces Zuid-Holland Zuid op de andere zoetwaterprocessen in de Zuidwestelijke Delta. Tot slot worden in hoofdstuk 8 conclusies en aanbevelingen gegeven.

2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden de gebruikte theoretische begrippen verkend. Het onderwerp van de scriptie is management in een complex systeem. Om dit te kunnen onderzoeken, zal eerst theorie uitgewerkt dienen te worden die dit mogelijk kan maken. In dit kader staat de complexiteitstheorie centraal. §2.1 geeft een uitwerking van de kern van de complexiteitstheorie. Vanuit dit vertrekpunt wordt doorgepakt naar methoden die management in complexiteit mogelijk maken. Deze uitwerking wordt in §2.2 gegeven. Vervolgens worden de centrale begrippen uit de complexiteitstheorie en managementtheorie samengevoegd in twee nieuwe theoretische concepten. In §2.3 worden deze nieuwe concepten, systeemeng en systeembreed management, uiteengezet.

2.1 Complexiteitstheorie

De zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid staat niet op zichzelf. Er zijn meerdere verkenningen uitgevoerd. Elke verkenning was van toepassing op een specifiek gebied. Maar uiteindelijk maken ze allen deel uit van hetzelfde systeem, namelijk het watersysteem van het Volkerak-Zoommeer. Dit effectgebied overstijgt de afzonderlijke projectgebieden. Daarnaast spelen op andere niveaus ook zaken die watergerelateerd zijn. De zoetwaterverkenning heeft dus plaatsgevonden in een groter systeem waarbij afhankelijkheden ontstaan. Dit is een kenmerk van een systemische theorie. Een systemische theorie, die sinds de jaren 80 toegepast wordt in de sociale wetenschappen, is onder andere gericht op onderlinge afhankelijkheden. De bekendste systemische theorie in de bestuurskunde is het model van Easton (1965) over het model over het politieke leven. Hierbij worden inputs (steun en wensen) verwerkt naar outcomes (beslissingen). Informatie over de outputs en effecten ervan functioneren als feedback voor nieuwe input (Klijn en Snellen, 2009).

Het werken in een systeem vergt een andere denkwijze. Men dient meer te denken in systemen om de samenhang tussen onderdelen van het systeem te overzien. Volgens Flood (1999:2) is systeemdenken een discipline waarbij zichtbaar wordt gemaakt dat onze acties samenhangen met de acties van anderen. De acties zijn geen geïsoleerde gebeurtenissen. Dit idee heeft gevolgen voor de toepasbaarheid van de originele systemische theorieën. De systemische theorieën zijn namelijk statische theorieën en houden geen rekening met dynamiek.

Een beperking die door de intrede van de complexiteitstheorie, ook een systemische theorie, werd opgevuld. De kern van de complexiteitstheorie is dat complexe causaliteit van samenhangende ontwikkelingen verduidelijkt kan worden. Centraal staat het begrip complexiteit, een situatie waarin op de rand van chaos en orde wordt verkeerdt. Orde betekent een stadium van stabiliteit en voorspelbaarheid. Chaos is een stadium van willekeurigheid en onvoorspelbaarheid (Gerrits, 2008). Deze complexe causaliteit van samenhangende ontwikkelingen beschrijft volgens mij de kern van de zoetwaterverkenningen. Het watersysteem hangt op een duidelijk manier met elkaar samen. Interventies in het systeem kunnen grote gevolgen hebben voor het gehele systeem middels positieve feedback.

Maar hoe kan met deze geschetste complexiteit worden omgegaan? Volgens Teisman (2005) kan op twee manieren met complexiteit worden omgegaan:

1. Wanneer complexe systemen worden gezien als ingewikkelde verschijningen van eenvoudige systemen, is wel meer inspanning nodig om de systemen te doorgronden, maar de werking ervan blijft evenals bij eenvoudige systemen kenbaar en stuurbaar.
2. Wanneer complexe systemen worden gezien als organismen die grillig groeien en sterven en waaruit nieuwe systemen groeien die niet zijn te verklaren uit de systemen waaruit ze zijn voortgekomen. Grillige en toevallige ontwikkelingen stellen andere eisen aan interventies dan in het geval van eenvoudige systemen.

Er kan dus op verschillende manieren met complexiteit omgegaan worden. Men kan complexiteit reduceren door het totaal te verdelen in kleinere delen. Dit zorgt ervoor dat de beheersbaarheid vergroot wordt. Dit is voornamelijk van toepassing op de eerste variant en zorgt dus voor complexiteitsreducerend gedrag. De tweede variant gaat meer uit van het principe dat complexe systemen meer zijn dan de som der delen. Complexiteit wordt in dit geval niet gereduceerd, maar zorgt juist voor complexiteitserkennend gedrag. In het geval van de zoetwaterverkenningen is gekozen om de complexiteit te reduceren. De complexiteit van het vraagstuk is opgedeeld in kleinere delen. Dit vergroot de beheersbaarheid van de problematiek.

Maar waarom is dit vraagstuk complex? Teisman, Gerrits en Van Buuren (2009) betogen dat *'governance systems are assumed to be complex by definition.'* Het zijn systemen die met elkaar samenhangen en *'where the whole is different that can be expected from the sum of parts.'* Het zoetwatervraagstuk is dus per definitie een complex vraagstuk. Het governance systeem waarbinnen het vraagstuk wordt behandeld is per definitie complex. Het vraagstuk gaat over ingrijpen in een fysiek systeem waarbij meerdere actoren bij betrokken zijn met elk hun eigen belangen. Begrippen die de complexiteit van het vraagstuk weergeven zijn non-lineaire dynamiek, boundary judgements en co-evolutie.

2.1.1 Non-lineaire dynamiek

Klijn en Snellen (2009) concluderen dat dynamiek ontstaat uit de afhankelijkheid en verbondenheid van afzonderlijke agents in een systeem. Non-lineaire dynamiek kenmerkt zich volgens Teisman et al (2009) in processen die onregelmatig zijn. Dit onregelmatige komt tot uiting in het interveniëren in processen. Een interventie in proces A heeft een bepaalde uitkomst. Dezelfde interventie in proces B kan een hele andere uitkomst hebben. Een actie *'that is succesful at a certain time and place can sometimes generate a different output and outcome when applied elsewhere in time and place'* (Teisman et al, 2009). Zelfs wanneer de aanpak van die actie precies hetzelfde is, kunnen toch andere uitkomsten voortvloeien. Dit heeft dan te maken met veranderingen in de context. Kortom, de dynamiek van complexiteit kan lineair, maar ook non-lineair zijn. Dit betekent dat niet alleen de geplande interventies een zekere proportionele verandering tot gevolg kunnen hebben, maar ook dat deze een disproportioneel effect kunnen hebben, of dat onverwachte effecten kunnen ontstaan.

2.1.2 Boundary judgements

Boundary judgements zijn keuzes die actoren maken om het fysieke systeem af te bakenen en daarom hun grenzen aanbrengen in het systeem, het sociale systeem. Actoren bakenen het systeem af om een systeem te kunnen herkennen. Hier komen echter problemen boven drijven. Wanneer men voor een complex systeem de grenzen aan wilt duiden, is het niet direct duidelijk wat bij dat systeem hoort en wat niet. Complexe systemen zijn open systemen waar de relaties tussen de componenten van het systeem

belangrijker zijn dan de componenten van het systeem zelf. En omdat ook relaties met de directe omgeving van dat systeem zijn, is een duidelijk afbakening van het systeem niet mogelijk (Cilliers, 2001). Wanneer de complexiteit van het afbakenen van complexe systemen geaccepteerd wordt, dient kritisch gekeken te worden naar het begrip 'boundaries' omdat het het begrip van het systeem beïnvloedt.

2.1.3 Co-evolutie

Wanneer co-evolutie toegepast wordt op de bestuurskunde kan duidelijkheid ontstaan over de onverwachte dynamiek in processen. Volgens Teisman et al (2009) evolueren processen door interacties tussen de basiselementen, actoren en inhoud. Maar ook doordat ze in constante invloed staan van omringende processen. Het begrip 'punctuated equilibrium' is hierbij belangrijk. Teisman et al (2009) stellen dat de snelheid van veranderingen wordt gekenmerkt door periodes van relatieve stabiliteit en snelle veranderingen wanneer druk op het systeem wordt uitgeoefend. Er is echter geen sprake van permanente stabiliteit in een systeem vanwege de aanwezigheid van co-evolutie. Systemen blijven zich ontwikkelen doordat van wederzijdse beïnvloeding van de systemen sprake is. Onder wederzijdse beïnvloeding versta ik synchronisatie en inbedding van systemen op elkaar.

Co-evolutie is het proces waarbij fysieke systemen en beleidssystemen door de tijd heen veranderen vanwege de invloed die zij op elkaar uitoefenen (Gerrits, 2008: 273). Teisman (2005: 28) betoogt dat co-evolutie het samenlopen van omstandigheden en gebeurtenissen is. Samengestelde systemen ontwikkelen zich niet via een uitgestippelde koers, maar door deze co-evoluties en onder invloed van onverwachte gebeurtenissen. Complexe systemen zijn veeleer te zien als levende organismen. Ze groeien, verouderen, veranderen, scheiden, fuseren en kunnen zo vormen aannemen die niet meer zijn terug te voeren tot de vormen die eraan ten grondslag hebben gelegen. Co-evolutie kan zowel positief als negatief uitpakken. Positief wanneer tussen systemen synergie ontstaat. Negatief wanneer sprake is van interferentie van processen.

Samenvattend kunnen we stellen dat de zoetwaterverkenningen in de Zuidwestelijke Delta complexe ruimtelijke vraagstukken zijn. De vraagstukken hebben betrekking op een fysiek systeem, de natuurlijke omgeving. Een verandering van één onderdeel kan een disproportioneel effect hebben op andere onderdelen van het systeem. Daarnaast zijn vele actoren betrokken bij de problematiek. Deze actoren trekken elk hun eigen grenzen om het fysieke systeem te kunnen overzien om te handelen. Deze sociale systemen kunnen bij elke actor anders zijn. Tot slot staan de zoetwaterverkenningen niet op zichzelf. Co-evolutie kan van invloed zijn op de werking van de afzonderlijke systemen. Valt deze complexiteit nog wel te sturen?

2.2 Complexiteit en management

Management van complexe systemen is geen gemakkelijk taak, omdat het moeilijk is om de volledige complexiteit van veel projecten te begrijpen of te bevatten. Complexe systemen zijn complexe processen van interactie tussen actoren die betrokken zijn bij het ontwikkelen en uitvoeren van ruimtelijke projecten (Edelenbos et al, 2008). Managers die werkzaam zijn in deze complexe systemen dienen flexibel en veerkrachtig te zijn om de complexe eigenschappen en dynamiek te bevatten. Om om te gaan met complexiteit dienen de managers de volgende eigenschappen te bezitten:

1. Flexibel; wanneer systemen gekarakteriseerd worden door complexe dynamiek dienen managers flexibel te zijn. Hierdoor kunnen ze omgaan met hordes verschillende interacties, actoren en onverwachte gevolgen en effecten;
2. Adaptief; wanneer complexe systemen gekenmerkt worden door veranderende eigenschappen, zal de managementstrategie adaptief moeten zijn;

3. Specifiek; wanneer betrokkenen in sociale systemen adaptief zijn en dus complex, dienen managementstrategieën de dynamiek van de actoren aan te spreken om invloed uit te kunnen oefenen (Edelenbos et al, 2008).

Naast specifieke eigenschappen kunnen managers ook gebruik maken van verschillende typen management. Teisman (2005) benoemt vier soorten management, die elk onderverdeeld kunnen worden in termen van orde en chaos:

1. Type 1a: lijnmanagement (orde). De nadruk hierbij ligt op het functioneren van organisatorische eenheden die een aantal toegewezen taken vervullen.
2. Type 1b: projectmanagement (orde). De nadruk hierbij ligt op het realiseren van een inhoudelijke opdracht uit de bestuurlijke top van lijnorganisaties. Er wordt tijdelijk een aparte verantwoordelijke aangewezen die leiding geeft aan een team waarvan de leden afkomstig zijn uit verschillende lijnorganisaties en van buiten worden gerekruteerd.
3. Type 2a: keten- en netwerkmanagement (chaos). De nadruk hierbij ligt op het geven van leiding aan subsystemen die de grenzen overschrijden van organisaties, maar geen projectkarakter hebben. Er bestaat geen opgelegde orde.
4. Type 2b: procesmanagement (chaos). Managers van processen van wilsvorming, kennis- en kwaliteitsontwikkeling geven leiding aan doorgaande interactie. Complexe systemen ontwikkelen zich via interactie. In processen van wilsvorming helpen kluwens van reeksen gebeurtenissen ontwikkeling tot stand te brengen. Procesmanagers richten zich erop daartussen verbindingen te leggen.

Bij de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid wordt uiteraard ook gebruik gemaakt van management. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van twee soorten management: projectmanagement en procesmanagement. Er vindt toepassing van projectmanagement plaats omdat tijdelijk een aparte verantwoordelijke wordt aangewezen die leiding geeft aan een team waarvan de leden afkomstig zijn uit verschillende lijnorganisaties en van buiten worden gerekruteerd. Dit is te zien aan de samenstelling van de projectgroep Zuid-Holland Zuid, die bestaat uit vertegenwoordigers van tal van organisaties zoals Rijkswaterstaat, provincie Zuid-Holland, waterschap Hollandse Delta en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van procesmanagement. In de projectgroep vindt kennis- en kwaliteitsontwikkeling plaats middels interactie. De manager heeft de taak om draagvlak te creëren, zowel in de projectgroep als in de omgeving. In onderstaande subparagrafen worden deze twee typen management verder uitgewerkt.

2.2.1 Projectmanagement

Volgens Teisman (2005) ligt de nadruk bij projectmanagement op het realiseren van een inhoudelijke opdracht uit de bestuurlijke top van lijnorganisaties. Er wordt tijdelijk een aparte verantwoordelijke aangewezen die leiding geeft aan een team waarvan de leden afkomstig zijn uit verschillende lijnorganisaties en van buiten worden gerekruteerd.

Projectmanagement is gericht op controle. Het houdt het project binnen bepaalde grenzen, zoals tijd, geld, mensen en kwaliteitscriteria. Problemen en oplossingen zijn redelijk stabiel. Volgens De Bruijn, Heuvelhof & In 't Veld (2002) maakt dit het mogelijk om projectmanagementtechnieken te hanteren: een duidelijke doelstelling, een tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct. De besluitvorming is dus duidelijk en gestructureerd. Deze benadering is alleen toe te passen in een statische situatie. Het probleem blijft hetzelfde in de loop van de tijd. Wanneer een probleem dynamisch is, dus wanneer het probleem wél kan veranderen in de loop van de tijd als gevolg van nieuwe informatie of

veranderende normatieve opvattingen bij actoren, kan een dergelijk managementstijl niet tot het gewenste resultaat leiden.

2.2.2 Procesmanagement

Bij problemen met een dynamische aard is procesmanagement een managementstijl die toegepast kan worden. Procesmanagement is gericht op continue interactie tussen actoren en tussen project en omgeving. Het geeft dus ruimte voor ontwikkeling. Voordeel van procesmanagement is dat actoren draagvlak geven aan het proces wanneer men erbij betrokken wordt. Ook het feit dat diverse partijen beschikken over een verscheidenheid aan informatie kan ertoe leiden dat het probleem zo compleet mogelijk wordt aangepakt (Houwelingen, 2008). Alle partijen moeten dan wel bij het proces betrokken zijn. Omdat partijen ook een verschillende kijk op problemen en oplossingen hebben en zodoende een verschil in definitie is, is het belangrijk dat alle partijen bij het proces betrokken worden (De Bruijn et al, 2002). Teisman (2005) noemt dit verschijnsel publieke processen van wilsvorming. Bij procesmanagement staan een viertal kernelementen centraal (De Bruijn et al, 2002):

1. Het eerste kernelement is openheid. In procesmanagement is het belangrijk dat voldoende openheid is voor de inbreng van actoren in de besluitvorming en moet er ruimte zijn om belangrijke punten op de agenda te zetten;
2. Het tweede kernelement is bescherming van de core values. Het beleidsproces dient een veilige omgeving te zijn voor betrokken actoren als het gaat om hun kernwaarden. Actoren zullen zich alleen committeren aan proces en resultaat als hun eigen core values niet in gevaar komen. Actoren moeten in zekere mate hun eigen belangen kunnen realiseren;
3. Het derde kernelement is de voortgang van het proces. Het is niet de bedoeling dat een procesbenadering uitmondt in stroperige besluitvorming. Noodzaak is dat het proces vaart en voortgang kent;
4. Het vierde kernelement is de inhoud van het proces. Uiteindelijk is het van belang dat over inhoudelijke dilemma's besluiten worden genomen. Binnen het procesontwerp moet rekening worden gehouden dat het proces voldoende inhoudelijke elementen heeft.

Samenwerken in een netwerk gaat niet vanzelf. Partijen moeten geactiveerd worden om bij elkaar te komen en dient constante coördinatie tussen deze partijen te zijn. Er is dus een procesmanager nodig. Een procesmanager kan meer dan één actor tegelijk zijn. Het kunnen insiders of outsiders zijn. Een insider is iemand die bij de besluitvorming betrokken is, bijvoorbeeld een ambtenaar van een gemeente. Een outsider is iemand die niet direct bij het probleem betrokken is, zoals een adviseur (Klijn, 2008).

Klijn, Edelenbos, Kort en Twist (2006: 139-140) beschrijven de volgende kernprincipes van project- en procesmanagement:

Tabel 2.1: Kernprincipes project- en procesmanagement.

	Projectmanagement	Procesmanagement
Omgang met partijen	Beheersbaarheid	Betrokkenheid
	Representativiteit	Variëteit
	Verticale verhoudingen	Horizontale verhoudingen
Strategische oriëntatie	Geslotenheid	Openheid
	Daadkracht	Draagvlak
	Conflicteren	Communiceren
	Onderzoek als stand-alone proces	Onderzoek als joint fact finding
Stijl van projectleiding	Contracten	Vertrouwen
	Resultaatgericht	Interactiegericht
	Intern gericht	Extern gericht
	Reactief	Proactief
	Vasthoudend	Flexibel
Procesdynamica	Sturing op inhoud	Sturing op proces
	Doelrealisatie	Doelzoekend
	Ontwerpen	Ontwikkelen
	Commitment	Bewegingsvrijheid

2.3 Nieuwe concepten

Het is duidelijk dat de zoetwaterverkenningen onderdeel zijn van een systeem. De zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid vond plaats in zijn eigen systeem, terwijl de effecten van deze verkenning het eigen systeem kunnen overstijgen. Samenhang, invloed en effecten zijn begrippen die voor management van belang zijn. De vraag is echter of men bij het managen van de zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid rekening gehouden heeft met uitkomsten van de eerder gehouden zoetwaterverkenningen in de regio. Daarnaast spelen op andere niveaus ook zaken die watergerelateerd zijn. Door deze samenhang in systemen is het de vraag of men in Zuid-Holland Zuid rekening gehouden heeft met ontwikkelingen op het gebied van zoetwater elders in de Zuidwestelijke Delta. Heeft men in Zuid-Holland Zuid de eigen systeemgrenzen kunnen overstijgen? Of heeft men zich uitsluitend op het eigen systeem gericht? En wat was de rol van management hierbij? Is sprake geweest van systeembreed of systeemeng management? Systeemeng en systeembreed management zijn twee nieuwe theoretische concepten die gebruik maken van aspecten uit de complexiteitstheorie en managementtheorie. De kern van deze twee concepten worden in onderstaande subparagrafen uiteenzet.

2.3.1 Systeemeng management

Systeemeng wil zeggen dat de focus bij het eigen project ligt. Bij systeemeng management is de managementstijl projectmatig van aard, waarbij daadkracht, resultaatgerichtheid en beheersing centraal staan. Projectmanagement is gericht op het realiseren van een inhoudelijke opdracht die via de top van de lijnorganisatie is verkregen. Er wordt tijdelijk een aparte verantwoordelijke aangewezen die leiding geeft aan een team waarvan de leden afkomstig zijn uit verschillende lijnorganisaties en van buiten worden gerekruteerd (Teisman, 2005).

Bij systeemeng management worden door de betrokken actoren strikte boundary judgements gemaakt. Er is sprake van een duidelijke focus op het eigen project, zowel op geografisch, inhoudelijk als procesmatig gebied. Daarnaast ontwikkelen deelsystemen zich onafhankelijk van elkaar. De output van project 1 wordt niet gebruikt als input voor project 2. Er is in mindere mate sprake van co-evolutie.

Voor systeemeng management luidt de definitie als volgt:

1. Projectmanagement;
2. waarbij strikte boundary judgements worden gemaakt;
3. en deelsystemen zich meer onafhankelijk van elkaar ontwikkelen.

2.3.2 Systeembreed management

Systeembreed wil zeggen dat de focus het eigen project overstijgt. Systeembreed management is het verbinden van meerdere processen tegelijkertijd. De managementstijl die daarbij gebruikt wordt is procesmanagement. Procesmanagement is gericht op continue interactie tussen actoren en tussen project en omgeving. Het geeft dus ruimte voor ontwikkeling. Kernelementen hierbij zijn openheid, bescherming van de core values, voortgang van het proces en de inhoud van het proces.

Systeembreed management is management waarin door de actoren brede boundary judgements worden gemaakt. Zowel de geografische, inhoudelijke als procesmatige focus van de actoren is op meer gericht dan het eigen project. Er is ook sprake van co-evolutie. Deelsystemen zoeken contact met elkaar en komen gezamenlijkheid tot ontwikkeling. De output van project 1 wordt gebruikt als input voor project 2. Er vindt dus een zekere mate van afstemming plaats, synchronisatie of inbedding.

Voor systeembreed management wordt de volgende definitie gehanteerd:

1. Procesmanagement;
2. waarbij brede boundary judgements worden gemaakt;
3. deelsystemen contact met elkaar zoeken en in gezamenlijkheid tot ontwikkeling komen.

Deze beide concepten zijn twee uitersten. Aan de ene kant staat systeembreed management, aan de andere kant staat systeemeng management.

3. Operationalisatie

Operationaliseren is de fase waarbij sprake is van een overgang van theorie naar empirisch onderzoek. Er worden goede meetinstrumenten gezocht bij abstracte kenmerken. Theoretische begrippen worden meetbaar gemaakt. In dit hoofdstuk worden de theoretische begrippen dus vertaald naar meetbare of waarneembare begrippen (van Thiel, 2007:50). Er zijn drie stappen die bij het operationaliseren behandeld dienen te worden. In elke paragraaf wordt één stap van het operationalisatieproces doorlopen.

In §3.1 wordt een definitie gegeven van de te onderzoeken theoretische concepten. Met behulp van deze definitie wordt bepaald wat wordt onderzocht, welke uitingsvormen het theoretisch concept in de dagelijkse praktijk kan aannemen en welke daarvan in het onderzoek zullen worden gebruikt om te meten. Deze uitingsvormen zijn de variabelen. In §3.2 worden aan deze variabelen indicatoren gehangen. Hiermee kan worden bepaald op welke manier de variabelen verband houden met elkaar en met het theoretisch concept (van Thiel, 2007: 50). Tot slot van dit hoofdstuk wordt in §3.3 een methodologische verantwoording gegeven van het onderzoek.

3.1 Definitie theoretische concepten

Voor systeemeng management luidt de definitie als volgt:

1. Projectmanagement;
2. waarbij strikte boundary judgements worden gemaakt;
3. en deelsystemen zich onafhankelijk van elkaar ontwikkelen.

Voor systeembreed management wordt de volgende definitie gehanteerd:

1. Procesmanagement;
2. waarbij brede boundary judgements worden gemaakt;
3. deelsystemen contact met elkaar zoeken en in gezamenlijkheid tot ontwikkeling komen.

3.1.1 Project- en procesmanagement

In het vorige hoofdstuk zijn de definities van project- en procesmanagement al uiteengezet. Voor de duidelijk worden de definities in dit hoofdstuk nogmaals besproken.

Projectmanagement is gericht op het realiseren van een inhoudelijke opdracht die via de top van de lijnorganisatie is verkregen. Er wordt tijdelijk een aparte verantwoordelijke aangewezen die leiding geeft aan een team waarvan de leden afkomstig zijn uit verschillende lijnorganisaties en van buiten worden gerekruteerd (Teisman, 2005). Kernelementen zijn beheersbaarheid, resultaatgerichtheid en daadkracht.

Procesmanagement is gericht op continue interactie tussen actoren en tussen project en omgeving. Het geeft dus ruimte voor ontwikkeling. Kernelementen hierbij zijn openheid, bescherming van de core values, voortgang van het proces en de inhoud van het proces (De Bruijn et al, 2002).

Klijn et al (2006: 139-140) beschrijven de volgende kernprincipes van project- en procesmanagement:

Tabel 3.1: Kernprincipes van project- en procesmanagement

	Projectmanagement	Procesmanagement
Omgang met partijen	Beheersbaarheid	Betrokkenheid
	Representativiteit	Variëteit
	Verticale verhoudingen	Horizontale verhoudingen
Strategische oriëntatie	Geslotenheid	Openheid
	Daadkracht	Draagvlak
	Conflicteren	Communiceren
	Onderzoek als stand-alone proces	Onderzoek als joint fact finding
Stijl van projectleiding	Contracten	Vertrouwen
	Resultaatgericht	Interactiegericht
	Intern gericht	Extern gericht
	Reactief	Proactief
Procesdynamica	Vasthoudend	Flexibel
	Sturing op inhoud	Sturing op proces
	Doelrealisatie	Doelzoekend
	Ontwerpen	Ontwikkelen
	Commitment	Bewegingsvrijheid

Management bestaat in dit concept dus uit project- of procesmanagement. Projectmanagement is een kernvariabele bij systeemeng management, terwijl procesmanagement een kernvariabele bij procesmanagement is. Er kan echter niet alleen sprake zijn van projectmanagement of procesmanagement. De werkelijkheid is niet zwart-wit.

3.1.2 Boundary judgements

Boundary judgements hebben betrekking op de mate waarin actoren een systeem afbakenen en op welk niveau de focus van de betrokken actoren liggen. In deze scriptie wordt het begrip boundary judgements gedefinieerd op basis van geografische, inhoudelijke en procesmatige focus. Onder geografische focus versta ik de focus op het fysieke systeem. Waar legt een actor de grenzen van het fysieke systeem waarin men actief is. Onder de inhoudelijk focus versta ik waarden die bij de actoren centraal staan. En onder de procesmatige focus versta ik de manier van handelen van de actoren. Is het handelen van de actor gericht op eigen of gezamenlijk handelen? Bij brede boundary judgements is sprake van een brede focus, terwijl bij nauwe boundary judgements sprake is van een nauwe focus.

3.1.3 Co-evolutie

De benadering van co-evolutie die in dit onderzoek centraal staat, gaat uit van de begrippen afstemming en synchronisatie. Deelsystemen zijn 'nested systems', samengestelde systemen die invloed op elkaar kunnen uitoefenen op het gebied van uitkomsten. Aan de ene kant kan sprake zijn van een gesloten houding ten opzichte van elkaar. De output van project 1 wordt niet gebruikt als input voor project 2. Er is dan duidelijk geen sprake van co-evolutie.

Aan de andere kant kan sprake zijn van het gebruik van elkaars uitkomsten. De output van project 1 wordt gebruikt als input voor project 2 (co-evolutie). Er vindt afstemming plaats tussen twee projecten. Dit kan gebeuren op basis van eenrichtingsverkeer, maar ook op basis van een wisselwerking tussen projecten. Er wordt dan gebruik gemaakt van elkaars uitkomsten.

3.1.4 Uitingsvormen theorie

De kernprincipes van project- en procesmanagement uit subparagraaf 3.1.1 worden niet allemaal onderzocht. Uit praktische overwegingen wordt van elk kernprincipe één variabele onderzocht. De gekozen variabelen kennen een goede theoretische basis. Het ligt zodoende voor de hand om deze variabelen mee te nemen in het onderzoek.

Tabel 3.2: Kernprincipes en variabelen project- en procesmanagement.

Kernprincipe	Variabelen projectmanagement	Variabelen procesmanagement
Omgang met partijen	Beheersbaarheid	Betrokkenheid
Strategische oriëntatie	Daadkracht	Draagvlak
Stijl van projectleiding	Resultaatgericht	Interactiegericht
<i>Procesdynamica</i>	Sturing op inhoud	Sturing op proces

3.2 Verband variabelen

3.2.1 Systeemeng management

Uit de definitie valt af te leiden dat bij het begrip 'systeemeng' een aantal voorwaarden van toepassing zijn. Zo worden strikte boundary judgements gemaakt. Dit wil zeggen dat een systeem strikt afgebakend wordt. Daarnaast dient het systeem zich onafhankelijk van een ander systeem te ontwikkelen. Het systeem oefent nauwelijks invloed uit op andere systemen. Systemen zoeken elkaar nauwelijks op en houden minder rekening met elkaar. De begrippen die dus bij systeemeng centraal staan zijn projectmanagement, strikte boundary judgements en minder co-evolutie. De volgende indicatoren zijn hierbij van toepassing.

Tabel 3.3: Kernvariabelen, variabelen en indicatoren systeemeng management.

Kernvariabele	Variabelen	Indicatoren
Omgang met partijen	Beheersbaarheid	Beheersbaarheidmaatregelen zoals strikte planning Plannen passen binnen vooraf opgestelde kaders
Strategische oriëntatie	Daadkracht	Vasthouden aan opgestelde planning Voortgang van het proces is belangrijk
Stijl van projectleiding	Resultaatgericht	Weinig uitwisseling van standpunten Doordrukken van eigen belangen
Procesdynamica	Sturing op inhoud	Georganiseerde projectorganisatie Projectleider draagt bij aan inhoudelijke oplossingen
Boundary judgements	Strikte boundary judgements	Nauwe geografische focus: lokaal Nauwe inhoudelijke focus: één waarde (bijv. veiligheid)

		Nauwe procesmatige focus: zelf handelen
Co-evolutie	Minder co-evolutie	Gesloten houding t.a.v. andere projecten
		Uitblijven van / geen uitwisseling van kennis en informatie tussen verschillende projecten
		Aspecten uit andere projecten worden niet overwogen en meegenomen in de projectontwikkeling van Zuid-Holland Zuid

3.2.3 Systeembreed management

Ook uit deze definitie is op te maken dat het begrip is opgebouwd uit een aantal onderdelen. Er worden brede boundary judgements gemaakt en er bestaat contact tussen de systemen. Dit biedt de mogelijkheid om samen tot ontwikkeling te komen. De begrippen die dus bij systeembreed management centraal staan zijn procesmanagement, strikte boundary judgements en co-evolutie. De volgende variabelen zijn hierbij van toepassing.

Tabel 3.4: Kernvariabelen, variabelen en indicatoren systeembreed management.

Kernvariabelen	Variabelen	Indicatoren
Omgang met partijen	Betrokkenheid	Belanghebbenden betrokken via overleg Binden belanghebbenden door overleggen
Strategische oriëntatie	Draagvlak	Steun belanghebbenden verwerven Unanimiteit van beslissingen
Stijl van projectleiding	Interactiegericht	Uitwisseling van standpunten Niet doordrukken van eigen belangen
Procesdynamica	Sturing op proces	Contacten met externe partijen Vastleggen van procesmatige aspecten, zoals procesregels
Boundary judgements	Ruime boundary judgements	Brede geografische focus: regionaal, ZWD en/of nationaal Brede inhoudelijke focus: twee of meerdere waardes (bijv. veiligheid, ecologie, agrarisch)
		Brede procesmatige focus: mate van gezamenlijk handelen
Co-evolutie	Co-evolutie	Open houding t.a.v. andere projecten Uitwisseling van kennis en informatie tussen verschillende projecten Aspecten uit andere projecten worden in het project Zuid-Holland Zuid meegenomen in hun projectontwikkeling

Het systeem zoals beschreven in de boundary judgements is zowel het fysieke als sociale systeem. De definitie gaat over een procesaanpak gericht op draagvlak en verbinding van doelen en tegelijkertijd over de benadering van het fysieke systeem. Dat heb ik meegenomen in de geografische, inhoudelijke en procesmatige focus. Het onderscheidt loopt door elkaar heen.

De begrippen co-evolutie en boundary judgements zijn moeilijker van elkaar te scheiden. Het zijn kernvariabelen die nauw met elkaar samenhangen. Ze bieden mij een voortbouwend inzicht. Beide begrippen zijn begrippen die in elkaars vaarwater komen. Nauwe boundary judgements hebben namelijk betrekking op het hanteren van nauwe grenzen door betrokken actoren. Daar staat tegenover dat bij co-evolutie sprake is van uitwisseling van gegevens. Doordat er hiervan sprake is, zijn de grenzen per definitie ruim.

3.3 Methodologische verantwoording

3.3.1 Wetenschappelijk paradigma

In de wetenschap staan een aantal wetenschappelijke paradigma's centraal. Deze paradigma's hebben te maken met de wetenschapsopvatting van een onderzoeker. Een wetenschapsopvatting heeft betrekking op de opvatting van de onderzoeker over wat wetenschap is, hoe onderzoek uitgevoerd dient te worden en in welke mate wetenschap bijdraagt aan de samenleving. Volgens Van Thiel (2007) wordt de opvatting van een onderzoeker over deze onderwerpen bepaald door diens persoonlijke overtuigingen, maar ook door zijn/haar wetenschappelijke scholing, en door de aanwezigheid van een dominante opvatting in zijn discipline of de wetenschap als geheel. Dit laatste wordt een paradigma genoemd. Binnen de bestuurskunde zijn twee paradigma's dominant, te weten de empiristanalytische benadering en de interpretatieve benadering (Van Thiel, 2007). Het wetenschappelijk paradigma wat in dit onderzoek het meest centraal staat, is de interpretatieve benadering. Het onderzoek gaat over interpretaties en percepties van actoren. Management binnen een complex systeem staat centraal. De onderzoeksmethoden zijn te kwalificeren als kwalitatief onderzoek.

3.3.2 Design

Het onderzoek verliep volgens een vaste lijn en is stap voor stap uitgevoerd. Eerst heb ik het aanwezige materiaal bestudeerd, heb gesprekken gevoerd met de direct betrokkenen van de provincie Zuid-Holland en heb een vergadering van de projectgroep Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid bijgewoond. Op basis van deze informatie heb ik een onderzoeksvoorstel geschreven waarin de probleemanalyse, theorie en methoden en technieken behandeld werden. Dit voorstel heb ik vervolgens besproken met de eerste begeleider van de Erasmus Universiteit Rotterdam en met de direct betrokkenen van de provincie Zuid-Holland. Na het verwerken van de feedback is een start gemaakt met het theoretisch kader. De te gebruiken theorie stond al vanaf het begin van het onderzoek vast. Het operationaliseren van de theorie was de volgende stap. De operationalisaties werden vervolgens gebruikt om een vragenlijst op te stellen voor de interviews. Zodoende was er een duidelijke theoretische verankering. De gebruikte vragenlijst is te vinden in bijlage I.

De gesprekken met de respondenten werden opgenomen. Van deze gesprekken werd een verslag gemaakt, wat werd gecommuniceerd met de respondent. Daarna volgde in alle gevallen goedkeuring van het verslag. Kleine wijzigingen, aangebracht door de respondent in het verslag, werden geaccepteerd. Grote wijzigingen, zoals het herschrijven van een compleet antwoord op een vraag, heb ik niet meegenomen. Dit is ook duidelijk naar de respondenten gecommuniceerd. De verzamelde informatie bestond uit bestaand materiaal (onderzoeksrapporten, eindnotities en notulen van de bijeenkomsten), interviewverslagen en aantekeningen door participerende observatie. Deze informatie is vervolgens geïnterpreteerd om tot een analyse te komen.

3.3.3 Strategie

De onderzoeksstrategie die gebruikt is, is de gevalsstudie (casestudy). Een gevalsstudie is de intensieve bestudering van een verschijnsel binnen zijn natuurlijke situatie, zodanig dat verwevenheid van relevante factoren behouden blijft (Hutjes, 1992). Omdat dus sprake is van een intensieve bestudering van een verschijnsel, wordt de gevalsstudie vaak gebruikt voor kwalitatief onderzoek. Het is een vaak gebruikte onderzoeksstrategie in de sociale wetenschappen. De onderzoeksstrategie gevalsstudie moet aan een aantal eigenschappen voldoen (Hutjes, 1992):

1. Er is sprake van één eenheid, of slechts enkele eenheden, uit de verzameling die het domein van de probleemstelling vormt.
2. De bestudering van het verschijnsel vindt plaats in zijn natuurlijke omgeving.
3. Het onderzoek strekt zich uit over een bepaalde periode waarbij op diverse tijdstippen metingen worden gedaan ofwel achteraf informatie over ontwikkelingen in de periode wordt verzameld.
4. Er worden vaak diverse databronnen gebruikt. De belangrijkste zijn participerende observatie, interviews met informanten en beschikbare documenten.
5. De onderzoeker is gericht op een gedetailleerde beschrijving van een aantal variabelen, om zo verklaringen voor processen op het spoor te komen.
6. Vervolgens kunnen deze worden gegeneraliseerd naar een algemeen geldende situatie.
7. Deze beschrijvingen en verklaringen worden getoetst aan de beschrijvingen en verklaringen die door de onderzochten zelf worden gegeven.

In dit onderzoek was de case de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid. Deze case is in de inleiding kort geïntroduceerd en wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreid behandeld.

3.3.4 Methoden

Bij de strategie gevalsstudie passen een aantal methoden. Zo is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethoden observatie, interview en inhoudsanalyse. Bij de uiteenzetting van het theoretisch kader is uitsluitend gebruik gemaakt van inhoudsanalyse. Dit geldt ook voor de beantwoording van de eerste deelvraag, de ontwikkelingen op het gebied van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid. De methode die bij de beantwoording van deelvraag 2 het meest gebruikt wordt, is het interview. De deelvraag gaat over de wijze waarop actoren het systeem rond de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid definiëren en welke grenzen zij daarbij hanteren. Het interview verschaft de meest waardevolle informatie. Daarnaast wordt, in mindere mate, gebruik gemaakt van inhoudsanalyse. Voor deelvraag 3 wordt er met name gebruik gemaakt van de methode observatie. Door het observeren van de discussies in de bijeenkomsten wordt de manier van managen van de procesmanager verduidelijkt. Een andere bron van informatie is het interview met de direct betrokkenen van deze discussies. Vervolgens wordt voor deelvraag 4 weer meer gebruik gemaakt van inhoudsanalyse van de eindnotities van de zoetwaterprocessen en interviews met de direct betrokkenen.

3.3.5 Technieken

De onderzoekstechniek die toegepast is bij de onderzoeksmethode observatie is participerende observatie. Van maart 2009 tot augustus 2009 heb ik stageonderzoek verricht bij de provincie Zuid-Holland. Vier dagen per week was ik werkzaam binnen de Directie Leefomgeving en Bestuur op de afdeling Water. Daar heb ik meegelopen met de projectgroep Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid. In deze projectgroep vond ambtelijke afstemming plaats met de betrokken medeoverheden. De projectgroep bestond uit vertegenwoordigers van de provincie Zuid-Holland, waterschappen Delfland en Hollandse

Delta, ministeries van V&W en LNV, RWS, het programmabureau Zuidwestelijke Delta en drinkwaterbedrijf Evides.

Het procestraject bestond uit meerdere werkbijeenkomsten, vergaderingen en gebiedssessies met brede inhoudelijke groep met maatschappelijke belangenorganisaties (drinkwater, landbouw, terreinbeheerders, gebiedscommissie, etc.). Ik was betrokken bij deze werkbijeenkomsten en vergaderingen. Ook heb ik een gebiedssessie in Delfland bezocht. Door mijn directe betrokkenheid was het mogelijk om informatie te verzamelen middels participerende observatie. Ik heb nadrukkelijk gelet op de houding en de input van de actoren tijdens gebiedssessies en projectsessies.

Tijdens de interviews stonden de te behandelen onderwerpen vast. De onderzoekstechniek is een semigestructureerd interview. Dit biedt ook mogelijkheid om andere onderwerpen te behandelen. De interviews zijn gehouden met de procesmanager en de leden van de projectgroep Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid. Omdat verschillende belangen op het spel stonden, was het belangrijk om gesprekken te voeren met alle betrokken actoren. De belangen en beweegredenen van het Waterschap Hollandse Delta zijn anders dan die van het ministerie van V&W. Lokale belangen en beleid tegenover nationale belangen en beleid. Deze tegenstellingen worden door een interview helder in beeld gebracht. Daarna is het van belang om te weten te komen hoe de procesmanager met deze tegenstellingen gewerkt heeft.

Tevens zijn interviews gehouden met actoren die bij meerdere processen betrokken zijn, zoals ambtenaren van Rijkswaterstaat en van de ministeries V&W en LNV. Dit is belangrijk om het proces in Zuid-Holland in het kader van de gehele zoetwaterverkenning te plaatsen. Een belangrijke respondent is de onderzoeker van Deltares. Deze persoon is bij alle zoetwaterprocessen in de Zuidwestelijke Delta betrokken geweest en kan de processen dus met elkaar vergelijken.

Bij deze case was bestaand materiaal in voldoende mate aanwezig. Dit maakte het mogelijk om de onderzoekstechniek meta-analyse te gebruiken. Er zijn in totaal vier zoetwaterdiscussies gevoerd in de Zuidwestelijke Delta. Bij elk van deze discussies zijn de vergaderingen genoteerd, zijn rapporten geschreven en eindnotities ingediend. Ook bij de discussie op Zuid-Holland Zuid is veel gedocumenteerd. Daarnaast zijn veel rapporten gepubliceerd door kennisinstituten en Rijkswaterstaat over verzilting in het Volkerak-Zoommeer

Tabel 3.4: Overzicht onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken

Strategie	Methode	Techniek
Gevalsstudie	Interview	Semigestructureerd interview
	Observatie	Participerende observatie
	Inhoudsanalyse	Meta-analyse

Bron: Thiel, S. v. (2007: 68).

3.3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit zijn cruciaal voor de operationalisaties en het onderzoek in zijn geheel. Betrouwbaarheid van onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten. Hoe nauwkeuriger en consistentier het onderzoek, des te zekerder kan de onderzoeker ervan zijn dat zijn onderzoeksverbindingen niet toevallig zijn, maar systematisch (Van Thiel, 2007). De betrouwbaarheid in dit onderzoek wordt vergroot door het gebruik van goede

meetinstrumenten en het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden en -technieken naast elkaar. Er is zowel triangulatie van informatiebronnen als triangulatie van methoden toegepast.

Validiteit heeft betrekking op twee hoofdvormen. Deze zijn interne en externe validiteit. Interne validiteit betreft de geldigheid van onderzoek. Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van onderzoek (Van Thiel, 2007).

De interne validiteit wordt bereikt door het meetinstrument, de vragenlijst. Tijdens het onderzoek is het meetinstrument niet aangepast. Aan elke respondent zijn dezelfde vragen gesteld. Wat een mogelijk probleem op het gebied van interne validiteit kan zijn, is dat ik als onderzoeker een storingsbron was. Ik nam zelf deel aan de bijeenkomsten als observator. Dit heb ik voorafgaand aan het onderzoek voorgelegd aan de procesmanager en de begeleider.

Externe validiteit is moeilijk realiseerbaar vanwege het lokale karakter van het onderzoek. Het onderzoek vond plaats in een specifieke tijd, op een specifieke plaats en op een specifieke tijd. Het maakt de generaliseerbaarheid van onderzoek beperkt mogelijk.

4. Zoetwaterverkenning

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, luidt: “*Wat zijn de ontwikkelingen op het gebied van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid?*”. In § 4.1 wordt een schets gegeven van de relevante ontwikkelingen in de Zuidwestelijke Delta op het gebied van de zoetwatervoorziening. Relevante ontwikkelingen zoals het Kierbesluit, blauwalgenproblematiek in het Volkerak-Zoommeer en het rapport van de Commissie Veerman worden hierbij besproken. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot de noodzaak om kritisch naar het gebruik van het aanwezige zoete water te kijken in de vorm van fundamentele discussies. Deze fundamentele discussies zijn vormgegeven in de zogenaamde zoetwaterverkenningen. De verkenningen zijn opgestart nadat de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta de drie provincies in de Zuidwestelijke Delta gevraagd heeft om afzonderlijk van elkaar een discussie te starten. Het onderwerp van deze discussie was het verkennen van mogelijkheden om een meer natuurlijke, duurzame zoetwateromgeving te creëren. In § 4.2 worden deze zoetwaterverkenningen geïntroduceerd. Vervolgens wordt in de volgende paragraaf, § 4.3 specifiek gekeken naar de zoetwaterverkenning zoals die in Zuid-Holland Zuid is gevoerd. Hier wordt ingegaan op organisatie en inhoud van de verkenning. De discussie in Zuid-Holland Zuid staat echter niet op zichzelf. In § 4.4 worden de uitkomsten van deze verkenning uiteengezet en het complexe kader waarbinnen de zoetwaterverkenning is uitgevoerd verkend.

4.1 Ontwikkelingen in de ZWD

Na de Watersnoodramp in 1953 is men begonnen aan de Deltawerken. De Deltawerken hebben gezorgd voor een grote mate van bescherming van de Zuidwestelijke Delta. Bescherming tegen het water. De Deltawerken brachten echter ook nadelige gevolgen met zich mee. Daarnaast spelen ook klimaatveranderingen een rol in de delta.

4.1.1 Haringvliet

Eén van de maatregelen van de Deltawerken was het dichtmaken van het Haringvliet door de Haringvlietssluisen. De sluisen stonden alleen bij eb open en zodoende werd er een zoetwatergebied gecreëerd. Deze afsluiting bracht veranderingen met zich mee. Negatieve veranderingen zoals het verdwijnen van een natuurlijke overgang tussen rivier en zee, het dichtslibben van het Haringvliet en de Biesbosch door het stilstaande water en vervuiling. Dit zorgde voor een zeer slechte leefomgeving voor planten en dieren. Tel daarbij de beperkte vismigratie door de gesloten sluisen bij op en je krijgt een zeer slechte natuurlijke situatie (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000).

Het Bestuurlijk Overleg
Integraal Beleidsplan
Haringvliet, Hollandsch Diep,
Biesbosch is het bestuurlijk
gremium op het gebied van de
problematiek bij het Haringvliet
(Bakker en Tromp, 2006). Dit
overleg bestaat uit de volgende
actoren:

De ministeries van **Verkeer en
Waterstaat** en **Landbouw,
Natuur en Visserij**

De provincies **Zuid-Holland,
Noord-Brabant**

De waterschappen **Alm en
Biesbosch, Goeree Overflakkee,
Brielse Dijkkring, Brabantse
Delta, Vierlinghoppers, De
Grote Waard**

De gemeenten **Strijen,
Oostflakkee, Goedereede,
Klundert, Dordrecht,
Cromstrijen, Werkendam**

Natuur- en Recreatieschap
Haringvliet, Recreatieschap De
Biesbosch, Zuiveringsschap
Hollandse Eilanden en Waarden,
Overlegorgaan Nationaal Park de
Biesbosch, Inspectie Milieuhygiëne
Zuid-Holland

Na meerdere onderzoeken werd in 2000 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, op advies van het Bestuurlijk Overleg Integraal Beleidsplan Haringvliet, Hollandsch Diep, Biesbosch (IBHHDDB), besloten om de Haringvlietsluizen ook bij vloed open te zetten: het Kierbesluit. Dit besluit zorgt ervoor dat zout water het Haringvliet in kan stromen. Zodoende is er weer een natuurlijke overgang tussen rivier en zee. Dit is belangrijk voor de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Deze wet- en regelgeving is direct met elkaar verbonden en is erop gericht om de waterkwaliteit en natuurbeheer te verbeteren. Volgens het ministerie van LNV *'liggen alle Natura 2000-gebieden in een stroomgebied van de Kaderrichtlijn Water. De KRW ziet erop toe dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in 2015 op orde is. Veel van de Natura 2000-doelen zijn afhankelijk van de watercondities in een Natura 2000-gebied. De afspraken die in KRW-kader worden gemaakt, moeten dus overeenstemmen met de Natura 2000-doelen'* (Ministerie LNV, 2006).

Er zijn echter wel voorwaarden aan het Kierbesluit verbonden. Zo staat veiligheid voorop en de aanvoer van zoet water voor drinkwater en landbouw blijft gegarandeerd. Om het gebied klaar te maken voor het inlaten van zout water, moeten er een aantal innamepunten voor de zoetwatervoorziening verplaatst worden. Dit moet eerst geregeld worden alvorens het Kierbesluit in werking treedt. Op 1 december 2010 treedt het Kierbesluit definitief in werking.

4.1.2 Volkerak-Zoommeer

Na de Oosterscheldewerken ontstond het Krammer-Volkerak. Dit water stond in verbinding met het Zoommeer via het Schelde-Rijnkanaal. Tot 1987 was het Krammer-Volkerak een zout getijdenwater. Het stond in directe verbinding met de Oosterschelde. Dit veranderde na de aanleg van de Oesterdam in 1986 en de Philipsdam in 1987. Door de aanleg van beide dammen werd het Volkerak-Zoommeer gecreëerd: het derde zoetwatermeer van Nederland met een beperkt peilverschil. Volgens Deltares (2008) *'werd hiermee tevens voorzien in de behoefte aan een zoetwaterbekken voor de landbouw, het realiseren van de vrije afwatering van westelijk Noord-Brabant en het verkleinen van het Oosterscheldebekken om de afname van de getijdenbeweging na de aanleg van de stormvloedkering te beperken.'* Er is dus een afhankelijkheid van zoet water van de landbouw ontstaan, wat door de intensivering is toegenomen.

Er is een jaarlijks terugkerend waterkwaliteitsprobleem in het Volkerak-Zoommeer. Dit probleem heeft betrekking op de jaarlijkse overlast door blauwalgen door een overmaat aan voedingsstoffen. Het probleem wordt bestuurlijk aangepakt door het Bestuurlijk Overleg Krammer-Volkerak (BOKV). Het BOKV adviseert de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over de mogelijke besluiten. Het BOKV zelf wordt geadviseerd door de Klankbordgroep Volkerak-Zoommeer. In 2004 is Rijkswaterstaat Zeeland in opdracht van het BOVK gestart met de Planstudie Volkerak-Zoommeer om dit ecologisch probleem op te lossen.

Het Bestuurlijk Overleg **Krammer-Volkerak (BOKV)** is het bestuurlijk gremium op het gebied van de problematiek bij het Volkerak-Zoommeer (De Groot, De Boer en Waardenburg, 2002). Dit overleg bestaat uit de volgende actoren:

De ministeries van **Verkeer en Waterstaat** en van **Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**;

De provincies **Zuid-Holland, Zeeland** en **Noord-Brabant**;

De waterschappen **Hollandse Delta, Brabantse Delta, Zeeuwse Eilanden**;

De gemeentes **Tholen, Oostflakkee, Moerdijk, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Bergen op Zoom** en **Steenbergen**.

Uit diverse onderzoeken is gebleken dat een zout Volkerak-Zoommeer met beperkt getij de enige oplossing is om het blauwalgenprobleem te verhelpen. Dit bracht echter wel een zoutlek bij de Volkeraksluizen met zich mee. Dit zoutlek moest aangepakt worden om de verzilting van het Haringvliet/Hollandsch Diep te verminderen. Er is in oktober 2009 door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat gekozen om een praktijkproef uit te voeren om dit zoutlek te verminderen. Dit advies vond zijn oorsprong in de Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid. Verder in dit hoofdstuk wordt dit verder besproken. Begin 2010 is er een start gemaakt met deze praktijkproef. Wanneer uit de proef blijkt dat het zoutlek inderdaad is verminderd, wordt medio 2012 een definitief besluit genomen over het zout maken van het Volkerak-Zoommeer met beperkt getij. Als voorwaarde is echter wel gesteld dat eerst de zoetwatervoorziening geregeld moest zijn. Daarnaast speelt nog een ander probleem.

4.1.3 Commissie Veerman

De urgentie voor het aangaan van de discussie over een duurzame zoetwatersituatie in de Zuidwestelijke Delta is toegenomen met het verschijnen van het advies van de Commissie Veerman op 3 september 2008 en de instemmende reactie van het kabinet daarop. Volgens de Commissie Veerman moet er rekening gehouden worden met *'een stijgende zeespiegel, afnemende rivierafvoeren in de zomer, langdurigere droogteperioden en indringend zout water via de rivieren en het grondwater. Dit zet de zoetwatervoorziening van het land onder druk en leidt tot schadelijke gevolgen voor de drinkwatervoorziening, landbouw, scheepvaart en (koel)water gerelateerde economische sectoren'* (Deltacommissie, 2008).

Een van de aanbevelingen van de Commissie Veerman is dan ook om *'het Krammer-Volkerak-Zoommeer samen met de Grevelingen en eventueel de Oosterschelde inrichten voor de tijdelijke berging van het overtollig rivierwater van Rijn en Maas. Een zoet-zoutgradiënt (een natuurlijke overgang tussen zoet en zout water) voor dit gebied is een goede oplossing voor het waterkwaliteitsprobleem en kan nieuwe ecologische kansen bieden. In dat geval moet er een alternatieve zoetwatervoorziening komen'* (Deltacommissie, 2008).

Door autonome ontwikkeling enerzijds (stijgende zeespiegel als gevolg van klimaatverandering) en bestuurlijke keuzes anderzijds (Kierbesluit, Volkerak-Zoommeer, Advies van Commissie Veerman) vindt verzilting plaats in het Haringvliet/Hollandsch Diep en het Spui. Verzilting beperkt de zoetwatervoorziening in de Zuidwestelijke Delta. Op sommige momenten, met name in de zomerperiode, wordt de norm voor chloride, de zoetwaternorm, bij innamepunten voor zoetwater overschreden. Dit heeft gevolgen voor zoetwaterafhankelijke functies zoals landbouw, drinkwatervoorziening, industriewater en natuur. Er was geen dus sprake van een natuurlijke Delta en een duurzame zoetwatersituatie voor de landbouw. Daar moest het volgens het kabinet wel naartoe.

4.2 Zoetwaterverkenningen ZWD

In 2003 schreef de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een brief aan het parlement met daarin informatie over het Kierbesluit. In deze brief, mede namens de Minister van Landbouw Natuur en Visserij, stond dat toegewerkt moest worden naar een meer natuurlijke Delta, inclusief de versterking van natuurlijke processen. Ook het op termijn terugbrengen van getij in het Haringvliet/Hollandsch Diep, gekoppeld aan een meer natuurlijke duurzame zoetwatersituatie voor de landbouw was onderdeel van het advies. De provincies dienden, in samenwerking met het Rijk, het voortouw te nemen om dit vraagstuk samen met andere belanghebbenden nader te verkennen. Inmiddels hebben onder regie van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (voorheen Deltaraad) de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-

Holland al dergelijke studies uitgevoerd in de gebieden Tholen/Sint Philipsland, Zuid-Beveland, West-Brabant en Zuid-Holland Zuid.

4.2.1 Organisatie zoetwaterverkenningen

De Zoetwaterverkenning is onderdeel van een brede visie op de toekomst van de gehele Zuidwestelijke Delta voor de lange termijn, bestuurlijk aangestuurd door de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. De Adviesgroep Zuidwestelijke Delta adviseert de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. Daarnaast bestaat het Programmabureau Zuidwestelijke Delta. De stuurgroep geeft opdracht aan het programmabureau om het Uitvoeringsprogramma op te stellen. Het programmabureau is een samenwerkingsverband van de partners in de stuurgroep en wordt voorgezeten door een onafhankelijke directeur.

'Integratie zoetwaterverkenningen' is de verkorte aanduiding van één van de opdrachten van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta aan het Programmabureau Zuidwestelijke Delta om een realistisch, samenhangend en tussen de provincies afgestemd voorstel te ontwikkelen voor een passend, duurzaam en klimaatbestendig gebruik van zoet water in de gebieden die de gevolgen zullen gaan ondervinden van een zout wordend Volkerak-Zoommeer. In de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta van 29 oktober 2008 is afgesproken dat de zoetwaterverkenningen van vier deelgebieden (Tholen/Sint Philipsland, West-Brabant, Zuid-Beveland en Zuid-Holland Zuid) geïntegreerd worden tot één advies. Dit advies wordt meegenomen in het Nationaal Waterplan. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het geïntegreerde advies en het Nationaal Waterplan.

4.2.2 Verschil zoetwaterverkenningen

In Zeeland en West-Brabant hadden de discussies, die gevoerd werden in 2006, vooral betrekking op de botsing tussen natuurwaarden, herstel van de natuurlijke situatie, boerenbelangen en aanwezigheid van zoet water. Natuurwaarden zoals zoute natuur in het Volkerak-Zoommeer met gedempt getij aan de ene kant. En de aanwezigheid van zoet water voor de landbouwbedrijven aan de andere kant.

Het is belangrijk om hierbij te vermelden, dat tijdens de discussies in Zeeland (Tholen/Sint Philipsland) en Noord-Brabant (West-Brabant) nog geen voorgenomen besluit was over het Volkerak-Zoommeer (Provincie Noord-Brabant, 2008, TNO Bouw en Ondergrond, 2006). De onderzoeken waren nog in volle gang en er was veel onduidelijkheid bij de bestuurders. De situatie was dus vaag. Er was sprake van een complex probleem in een vage omgeving. Daarnaast ontbrak het aan overeenstemming tussen de actoren op het gebied van probleemstelling en probleemdefinitie, laat staan over de oplossing die in zicht zou kunnen komen. Uiteindelijk is geen water bij de wijn gedaan in de twee processen tussen de natuur- en landbouworganisaties. In het proces werd gekozen voor een zout Volkerak-Zoommeer met gedempt getij in combinatie met een nieuw aan te leggen zoetwatervoorziening uit de Biesbosch. Het is dus overcompensatie van de huidige situatie. Ze hebben beiden het volle pond binnengehaald.

De **Stuurgroep Zuidwestelijke Delta** is het bestuurlijk gremium op het gebied van het besluitvormingsproces in de Zuidwestelijke Delta (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010). Dit overleg bestaat uit de volgende actoren:

De ministeries **Verkeer en Waterstaat, Landbouw Natuur en Visserij, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu** en **Economische Zaken**.

De provincies **Zuid-Holland, Zeeland** en **Noord-Brabant**

De waterschappen **Scheldestromen, Hollandse Delta** en **Brabantse Delta**

Adviesgroep Zuidwestelijke Delta en Programmabureau Zuidwestelijke Delta

De bovengenoemde processen zijn in 2006 gevoerd. Ruim op tijd om meegenomen te worden in het Nationaal Waterplan van juni 2009. De provincie Zuid-Holland is echter pas eind 2008 begonnen. In de omgeving waren de processen al gevoerd. Er was overeenstemming en draagvlak over de uitkomst. In Zuid-Holland moest nog begonnen worden. En het begin was niet optimaal.

4.3 Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid

Naar aanleiding van het besluitvormingstraject Volkerak-Zoommeer, de effecten van het uitvoeren van het Kierbesluit en de oproep van de staatssecretaris van V&W heeft de provincie Zuid Holland in samenspraak met de Zuid-Hollandse waterschappen en de ministeries van V&W en LNV besloten te starten met een brede discussie voor het zoetwatervraagstuk in Zuid-Holland Zuid, bestaande uit de deelgebieden Goeree-Overflakkee, Hoekse Waard, Voorne-Putten en Delfland. De bestuurlijke aansturing vond plaats door de Stuurgroep Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid. Ambtelijke afstemming met betrokken medeoverheden vond plaats in de projectgroep Zoetwaterverkenning. Het procestraject bestond uit meerdere werkbijeenkomsten met brede inhoudelijke groep met maatschappelijke belangenorganisaties (drinkwater, landbouw, terreinbeheerders, gebiedscommissie). De procesleider was onafhankelijk en had een directe link met de Stuurgroep. De voorzitter van de Stuurgroep was bestuurlijk opdrachtgever. De ambtelijke opdrachtgever werd belegd bij de afdeling Water van de provincie Zuid-Holland.

Zoals eerder vermeld hebben al zoetwaterverkenningen plaatsgevonden in Tholen/Sint Philipsland, West-Brabant en Zuid-Beveland. In deze verkenningen stond de zoetwatervoorziening voor de landbouw centraal. De landbouw was immers de grootste belanghebbende. In de regio Zuid-Holland Zuid is de discussie breder gevoerd dan zoetwatervoorziening voor de landbouw. Niet alleen is de inrichting van de waterhuishouding in de deelgebieden afgestemd op een goede beschikbaarheid van zoet water, maar ook wordt zoet water ingenomen voor drinkwater en als proceswater voor industrie. Ook zijn aan een adequate zoetwatervoorziening het halen van de doelstellingen voor de Europese Kaderrichtlijn Water gekoppeld. Het beïnvloedingsgebied strekt zich uit tot Delfland (glastuinbouw) en indirect tot de regio ten noorden van Rotterdam (inname zoetwater Gouda).

Het Kierbesluit was al een gegeven en inmiddels werd duidelijk dat de oplossing voor het VZM de zoute variant zou zijn. Alleen verzilting van het meer zou een oplossing zijn voor het blauwalgenprobleem. Maar voor verzilting van het meer is wel een alternatieve zoetwatervoorziening en een goede scheiding van zout en zoet water nodig. Uit de Planstudie VZM, het onderzoek naar een zout Volkerak-Zoommeer, bleek dat het zoutlek van de Volkeraksluizen groter was dan gedacht. Dit zoutlek zou het Hollandsch Diep, Haringvliet, het Spui en het innamepunt voor drinkwater bij Bernisse verzilten. Het verzilten van deze wateren werd door de makers van de Planstudie VZM niet als problematisch ervaren: *“Het zoutgehalte bij*

De Stuurgroep

Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid is het bestuurlijk gremium op het gebied van de zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid (Provincie Zuid-Holland, 2009). Dit overleg bestaat uit de volgende actoren:

De ministeries **Verkeer en Waterstaat** en **Landbouw Natuur en Visserij**.

De provincie **Zuid-Holland**.

Het waterschap **Hollandse Delta** en hoogheemraadschap van **Delfland**.

Drinkwaterbedrijf Evides en Programmabureau Zuidwestelijke Delta

Bernisse wordt maximaal 450 mg chloride en dat is ook ongeveer de norm in Zeeland, dus waar doen we moeilijk over! Totdat bleek dat die tulpenbollenboeren op Goeree-Overflakkee en de glastuinbouw in het Westland, die rekenden op 150 mg per liter, hooguit 200 mg. En daar gingen we dus overheen. Daarnaast speelde ook de drinkwatervoorziening een rol. Dit is dan maar eens in de 10 jaar, 10% kans op een droog jaar dat je eroverheen gaat, maar toch. We hebben het onderschat en er was dus wel een aanleiding om zo'n discussie te hebben en dus ook een beetje begrijpelijk dat de hele gemeente op tilt sloeg"(beleidsmedewerker Rijkswaterstaat).

Voor Zuid-Holland stond dus het beperken van de negatieve gevolgen van een zout Volkerak-Zoommeer centraal. Het begin van het proces werd nu gekenmerkt door spanningen tussen de actoren. De begincondities bij Zuid-Holland waren slecht om die twee redenen. Het was gepolariseerd. En er was al een heel breed bestuurlijk draagvlak voor een zout VZM, alle gebieden waren al opgelost wat betreft zoetwatervoorziening. Al deze problemen kwamen op het bordje van de procesmanager te liggen. Het proces moest onder grote tijdsdruk plaatsvinden. Er was sprake van polarisatie bij de betrokken actoren en zoals gezegd was al een heel breed bestuurlijk draagvlak voor een zout VZM. Er waren tevens in de andere gebieden al oplossingen gevonden voor de zoetwatervoorziening. Alle ogen waren dus gericht op Zuid-Holland Zuid.

4.4 Resultaat zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid

De discussie in Zuid-Holland Zuid staat niet op zichzelf. In deze paragraaf wordt er een aanzet gegeven van het verklaren van het complexe kader waarbinnen de zoetwaterverkenning is uitgevoerd.

4.4.1 Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid

Ondanks de grote opstartproblemen en tegenstellingen in de verkenning is het gelukt om tot een gedragen eindrapport te komen. Op 16 juni 2009 werd het rapport gepresenteerd. Het advies bevat maatregelen die de gevolgen van een zout Volkerak-Zoommeer *'voor alle zoetwaterafhankelijke functies zo beperkt mogelijk houdt tegen aanvaardbare kosten en dat tevens voorsorteert op een duurzame zoetwatersituatie in Zuid-Holland Zuid voor de lange termijn'* (Provincie Zuid-Holland, 2009). Eén van deze maatregelen is het houden van een praktijkproef om zo het beperken van het zoutlek naar het Haringvliet en Hollandsch Diep via de Volkeraksluizen te onderzoeken. Wanneer uit de proef blijkt dat het zoutlek gehalveerd kan worden door technische maatregelen, wordt er medio 2012 een definitief besluit genomen over het zout maken van het Volkerak-Zoommeer.

4.4.2 Integratie zoetwaterverkenningen

Enkele weken later volgde het regionale advies voor de zoetwatervoorziening in de gehele Zuidwestelijke Delta. De maatregel van de praktijkproef is ook in dit advies meegenomen. Dit rapport, *Zoet water Zuidwestelijke Delta, Een voorstel voor een regionale zoetwatervoorziening* (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2009), is de uitkomst van de opdracht *'Integratie zoetwaterverkenningen'* van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta aan het Programmabureau Zuidwestelijke Delta. Kernwoorden bij dit rapport zijn klimaatbestendig, duurzaam, realistisch en samenhangend.

In het rapport is men *'tot een pakket maatregelen gekomen dat de gevolgen van een toekomstig zout Volkerak-Zoommeer voor alle functies die van zoetwater afhankelijk zijn, zo beperkt mogelijk houdt. Het pakket houdt rekening met een klimaatbestendige zoetwatersituatie in de zuidwestelijke delta voor de lange termijn'* (Beleidsmedewerker ministerie van Verkeer en Waterstaat). Deze maatregelen, die vóór 2015 uitgevoerd dienen te worden, hebben betrekking op de gebieden die nu zoet water uit het Volkerak-

Zoommeer en het Haringvliet onttrekken (West-Brabant, Tholen, Sint Philipsland, Zuid-Beveland en Zuid-Holland Zuid). De aanbevolen maatregelen hebben onder andere betrekking op:

1. Alternatieve aanvoer van zoet water;
2. Halveren van het zoutlek bij de Volkeraksluizen;
3. Beperking van zoutindringing via de Rotterdamse haven;
4. Waterbesparing;
5. Efficiënter gebruik zoet water.

In het rapport wordt gesteld dat *'zoet water van grote economische betekenis voor de hoogwaardige landbouw, de glastuinbouw, de industrie en voor de drinkwatervoorziening in de Zuidwestelijke Delta is'* (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2009). Het advies is toegestuurd aan staatssecretaris Huizinga van Verkeer & Waterstaat en minister Verburg van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2009).

De maatregelen zijn divers. Een deel pragmatisch, technisch, onderzoek en compensatie en een deel lange termijnverkenning. Het is een mix van maatregelen en een heel ander beeld dan wat men een half jaar geleden dacht: *"Toen was het een civieltechnisch project met investeringen van honderden miljoenen. Het is nu een pakket aan maatregelen met een behapbare omvang in termen van investeringen. Het risico wat erin zit, is het gebrek aan kennis. Een voorbeeld hiervan is de praktijkproef bij de sluis. Wanneer deze proef faalt, heb je weer een nieuwe situatie"* (onderzoeker Deltares).

4.4.3 Nationaal Waterplan

De uitkomsten van de integratie van de zoetwaterverkenningen worden meegenomen in het Nationaal Waterplan (NWP). In het NWP worden de hoofdlijnen van het beleid en maatregelen weergegeven wat het Rijk in 2009-2015 gaat voeren om voor een duurzaam waterbeheer te komen. In het NWP staat bescherming tegen overstromingen, beschikbaarheid van voldoende en schoon water en diverse vormen van gebruik van water centraal. In het NWP is ook een begin gemaakt het uitwerken van het Deltaprogramma .

4.4.4 Deltaprogramma

Op basis van het advies van de Commissie Veerman in 2008 is het Deltaprogramma opgesteld. Dit programma heeft als wettelijke basis de Deltawet. Deze wet is 1 februari 2010 in werking getreden. Duurzame waterveiligheid en zoetwatervoorziening zijn punten die de kern vormen van het Deltaprogramma. Deze kernpunten worden in alle projecten meegenomen. Bij het Deltaprogramma zijn meerdere partijen betrokken zoals ministeries (LNV, VROM en V&W), provincies, gemeenten, waterschappen, kennisinstituten en bedrijven. Het Deltaprogramma bestaat uit een deel wat gericht is op de korte termijn en een deel wat gericht is op de lange termijn (Ministerie van V&W, LNV en VROM, 2010).

Het eerste deel bevat programma's die op korte termijn worden uitgevoerd. Eén van deze programma's is het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta, opgesteld door de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. Ook dit uitvoeringsprogramma is onderdeel van het Deltaprogramma, maar het behoudt wel de eigen besturing, organisatie en financiering. Het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta heeft betrekking op blauwalgenproblematiek, lekken van zout water en zandhonger.

Uiterlijk in 2015 wordt er door het kabinet beslist om het Volkerak-Zoommeer te verzilten. Zout water uit de Oosterschelde wordt dan via de Krammersluizen op het meer toegelaten zodat er een beperkt

getijdendynamiek ontstaat. Dit heeft positieve gevolgen voor de waterkwaliteit en natuurwaarden. Ook heeft het positieve gevolgen voor de woning-, recreatie-, toerisme- en visserijsector.

Een negatief gevolg van het verzilten van het Volkerak-Zoommeer is dat men geen gebruik meer kan maken van het zoete water wat nu nog wel aanwezig is. In 2009 heeft het kabinet een advies van de stuurgroep Zuidwestelijk Delta over de zoetwatervoorziening overgenomen. Het advies beschrijft gebiedsgerichte oplossingen voor Zeeland, West-Brabant en Zuid-Holland. Hierin wordt rekening gehouden met de huidige beschikbaarheid van zoetwater, maar ook met een efficiënter en effectiever gebruik van zoetwater.

Om het lekken van zout water over de Volkeraksluizen naar het Haringvliet tegen te gaan, wordt er tot 2011 een praktijkproef uitgevoerd. Uit deze proef moet blijken op welke manier het lekken van zout water zo optimaal mogelijk bestreden kan worden. Deze proef wordt bij de Afsluitdijk gehouden. Het kabinet neemt medio 2012 een beslissing over maatregelen die het zoutlekkende moeten beperken. Ook zal het kabinet dan beslissen over alternatieven om ervoor te zorgen dat de landbouw, de drinkwatervoorziening en de industrie over zoetwater kunnen blijven beschikken. In deze beslissing zal worden opgenomen dat zoutwater pas daadwerkelijk wordt toegelaten als deze alternatieven zijn gerealiseerd. Deze alternatieven zullen in 2015 uitgevoerd moeten zijn om, zodat zout water op het Volkerak-Zoommeer gelaten kan worden (Rijkswaterstaat, 2010).

Het tweede deel bevat 9 deelprogramma's die zich richten op de lange termijn tot 2100. Dit deel bestaat uit een negental deelprojecten. Drie van die deelprojecten gelden voor heel Nederland:

1. Veiligheid;
2. Zoetwater;
3. Nieuwbouw en herstructurering.

De resterende zes deelprojecten zijn gericht op een bepaald gebied. Deze gebieden zijn:

1. Rijnmond-Drechtsteden;
2. Zuidwestelijke Delta;
3. IJsselmeergebied;
4. Rivieren;
5. Kust;
6. Waddengebied.

Het project Zoetwater heeft betrekking op een dreigend te kort aan zoet water en verzilting en onderzoekt strategieën om een duurzame zoetwatervoorziening te realiseren. Het deelproject Zuidwestelijke Delta gaat dieper in op de gevolgen van klimaatveranderingen op het terrein van veiligheid, zoet water, natuur en regionale economische en ruimtelijke ontwikkelingen. Dit project richt zich op de lange termijn vanaf 2050.

In de volgende hoofdstukken worden de boundaries van de actoren (hoofdstuk 5), het management bij de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid (hoofdstuk 6) en de verhouding van de discussie in Zuid-Holland Zuid met de overige ontwikkelingen in de Zuidwestelijke Delta op het gebied van zoetwatervraagstukken (hoofdstuk 7) geanalyseerd aan de hand van het in §3.2 gegeven onderzoeksmodel.

5. Boundaries zoetwaterverkenning

In het vorige hoofdstuk zijn de ontwikkelingen op het gebied van de zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid beschreven. Het kader van de zoetwaterverkenning is weergegeven. Het is duidelijk geworden dat de problemen complex en met elkaar verweven zijn. Ook zijn veel actoren erbij betrokken. Deze actoren hebben allen een eigen agenda en hanteren zelf bepaalde grenzen. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, luidt: *“Op welke wijze definiëren betrokken actoren het systeem rond de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid, welke grenzen hanteren zij hierbij en waar leidt dat toe?”*

§5.1 gaat in op de variabelen strikte boundary judgements en brede boundary judgements. Dit is een korte herhaling van het analysekader. In §5.2 wordt in navolging van hoofdstuk 4 een opsomming gegeven van de betrokken actoren. Aan de hand van het analysekader worden in §5.3 t&m §5.10 de boundary judgements per actor uiteengezet, geanalyseerd en verklaard. Daarna wordt gekeken wat de gevolgen/effecten van de verschillen of overeenkomsten zijn: waar leiden de verschillen of overeenkomsten op het gebied van geografische/inhoudelijke/procesmatige focus toe tussen de verschillende actoren? Deze vraag wordt in §5.11 beantwoord.

5.1 Boundary judgements theorie

In dit hoofdstuk staat de uitwerking van het begrip ‘boundary judgements’ centraal. Dit heeft betrekking op het kunnen herkennen van een systeem. Om dit mogelijk te maken, zal een systeem afgebakend dienen te zijn. Dit brengt problemen met zich mee. Want bij het aangeven van de grenzen van een complex systeem zoals de zoetwaterverkenning is het niet direct duidelijk wat wel en wat niet onderdeel van dat systeem is. Volgens Cilliers (2001) *zijn complexe systemen open systemen waar de relaties tussen de componenten van het systeem belangrijker zijn dan de componenten van het systeem zelf. En omdat er ook relaties zijn met de directe omgeving van dat systeem, is een duidelijk afbakening van het systeem niet mogelijk.* Het afbakenen van een complex systeem zorg ervoor dat het begrip van het systeem beïnvloedt wordt. De grenzen van de betrokken actoren moeten dan dus kritisch bekeken worden. In de concepten systeemeng en systeembreed management worden strikte boundary judgements geschaard onder systeemeng management. Brede boundary judgements zijn daarentegen een onderdeel van systeembreed management.

In het onderzoeksmodel wordt uitgegaan van twee variabelen: strikte boundary judgements en ruime boundary judgements. Indicatoren voor de strikte boundary judgements zijn:

1. Nauwe geografische focus waarbij men zich richt op lokaal niveau;
2. Nauwe inhoudelijk focus waarbij per actor één waarde centraal staat in het proces;
3. Nauwe procesmatige focus waarbij men zich richt op het eigen handelen.

Tegenover de strikte boundary judgements staan de ruime boundary judgements. Hierbij zijn de volgende indicatoren gehanteerd:

1. Brede geografische focus waarbij men zich richt op regionaal en/of nationaal niveau;
2. Brede inhoudelijke focus waarbij per actor twee of meerdere waardes centraal staan in het proces;
3. Brede procesmatige focus waarbij men zich richt op gezamenlijk handelen.

5.2 Betrokken actoren

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat er veel bestuurlijke overleggen in de Zuidwestelijke Delta zijn. Bij elk overleg staan specifieke onderwerpen centraal. Zo staat bij het BOKV de problematiek van het Volkerak-Zoommeer centraal. Bij de Stuurgroep Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid staat logischerwijs de ontwikkelingen rondom de zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid centraal. Bij de projectgroep zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid waren een aantal organisaties betrokken. Deze actoren en de belangen zijn (Provincie Zuid-Holland, 2009):

1. Ministerie van Verkeer en Waterstaat;

Het belang van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is aandacht in oplossingsrichtingen voor efficiëntie en allocatie.

2. Rijkswaterstaat;

Het belang van Rijkswaterstaat is dat alle bestuurders akkoord zijn vóór een zout Volkerak-Zoommeer.

3. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.;

Het belang is om zuinig omgaan met zoet water, zoetwater is niet vanzelfsprekend en klimaatbestendigheid is een vereiste.

4. Provincie Zuid-Holland;

Het grootste belang is de transparantie: *"de Provincie Zuid- Holland moet uiteindelijk het advies, waarvoor wellicht niet 100 % draagvlak zal zijn, indienen bij de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta"*(Provincie Zuid-Holland, 2009).

5. Waterschap Hollandse Delta (1 januari 2005 ontstaan na samenvoeging waterschappen Goeree-Overflakkee, Brielse Dijkkring, Grootte Waard en IJsselmonde).

Het belang van het waterschap is het verkrijgen van gedragen oplossingen door landbouw- en natuurorganisaties.

6. Deltares;

Het belang van Deltares is het plaatsen van de resultaten van de brede discussie landbouwwatervoorziening in de context van de nationale waterhuishouding en de lange termijn klimaateffecten.

7. Drinkwaterbedrijf Evides;

Het belang van drinkwaterbedrijf Evides is het borgen van de kwaliteit van de waterbron: *"we halen water uit de Maas, Haringvliet en grondwater. Het gaat dan om de borging van de kwaliteit van die bron. Dat raakt dus met het onderwerp, omdat de kwaliteit van de bron bedreigd werd door de ontwikkelingen rondom het VZM"* (Manager Evides).

8. Hoogheemraadschap Delfland;

Het belang van het hoogheemraadschap is het verkrijgen van duidelijkheid over de werkelijke effecten van een zout Volkerak-Zoommeer voor alle zoetwaterafhankelijke functies.

9. Visser Waterbeheer (projectleider ingehuurd door de provincie Zuid-Holland).

Het belang van Visser Waterbeheer was onafhankelijkheid in de discussie en het komen tot gedragen oplossingen.

5.3 Boundary judgements ministerie V&W

5.3.1 Geografische focus

De geografische focus van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is op nationaal niveau gericht. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is van mening dat het geografische effectgebied van het proces in Zuid-Holland Zuid betrekking heeft op de hele Zuidwestelijke Delta. Het strekt zich ook uit naar de

Rijnmond en de Nieuwe Waterweg en *'heeft hierdoor ook een gevolg voor de landelijke zoetwaterverdeling'* (beleidsmedewerker ministerie van V&W). Men was zich bewust van het systeem van de zoetwaterverdeling en handelde daar ook naar. In het proces had het ministerie van Verkeer en Waterstaat dus een brede geografische focus waarbij men zich richtte op de gevolgen op nationaal niveau.

5.3.2 Inhoudelijke focus

Het ministerie heeft niet alleen de verantwoordelijkheid om betrokken te zijn bij de zoetwaterdiscussie in Zuid-Holland, maar ook in de rest van Nederland: *'Wat hier in de regio is gebeurd is voorbeeldig voor de rest van Nederland. Er is wel afstemming van de rest van Nederland nodig. Grote investeringen van het rijk in de Zuidwestelijke Delta beïnvloeden het level playing field binnen Nederland. Landelijke gezien hebben we dus ook een verantwoordelijkheid om de gelijke verdeling in de gaten te houden'* (beleidsmedewerker ministerie van V&W). Het ministerie van V&W zorgde dus voor het volgen van het nationale beleid. Het bredere, nationale beeld met de waarde gelijkheid werd niet uit het oog verloren.

Dit nationale beleid uit zich in een landelijk kader, namelijk het Nationaal Waterplan (NWP). Hierin worden twee stromingen genoemd: meebewegen of weerstand bieden. De maatregelen die genomen zijn in het proces op Zuid-Holland Zuid zijn vooral te definiëren als weestand bieden: de verzilting wordt bestreden door het beperken van het zoutlek bij de Volkeraksluizen en het aanvoeren van water met behulp van een pijpleiding: *'Je kan dus ook water aanvoeren met behulp van een pijp. Je gaat dan ook terug naar de vraag: wat is een publieke taak? De Deltawerken zijn op drie zaken gestoeld: veiligheid, tegengaan van verzilting en de zoetwatervoorziening voor de land- en tuinbouw. Denkbeelden kunnen hierover veranderen'* (Beleidsmedewerker ministerie van V&W). Deze veranderende denkbeelden hebben betrekking op de tweede stroming, namelijk meebewegen of zelfvoorzienendheid. Er wordt geen zout meer weggespoeld en een zoute kwel in de polder wordt geaccepteerd. Boeren kunnen dan niet meer beregenen en zullen sloot- en grondwateronafhankelijk moeten telen. Door het ministerie van V&W wordt heel duidelijk een andere manier van denken opgehouden. Dit is weliswaar niet volledig meegenomen in het uiteindelijke rapport, maar de aanzet is zeer zeker gemaakt: weerstand bieden op de korte termijn, meebewegen op de lange termijn. Duurzaamheid, zelfvoorzienendheid, veiligheid en klimaatbestendigheid zijn waarden die goed passen bij deze manier van denken.

Waarden die bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat centraal stonden bij dit proces, zijn gelijkheid, duurzaamheid, veiligheid en klimaatbestendigheid. Hierdoor is zeker sprake van een brede inhoudelijke focus bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

5.3.3 Procesmatige focus

De brede procesmatige focus bleek uit het feit dat het ministerie nu wel betrokken was bij de zoetwaterdiscussie zelf. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat de zoetwaterdiscussie niet alleen regionaal speelt, maar ook landelijk bij de Tweede Kamer op de agenda staat. Daarnaast is het zo dat in het verleden door het Ministerie van LNV een adviesaanvraag is gedaan bij de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) over de zoetwatervoorziening in de Zuidwestelijke Delta. De RLG gaf daar geen antwoord op en vond dat het een proces is wat zich in de regio moest afspelen. Volgens de RLG kon het Rijk zich er niet aan onttrekken. In Tholen was het zo dat het Rijk een terughoudende rol had, omdat volgens het sturingsmodel landelijk gebied de provincie de regisseur is van dit soort regionale processen. Dit had ook negatieve kanten voor het ministerie van V&W: *'Wanneer je voor een dergelijke opstelling kiest, dan merk je dat er dingen uit kunnen komen die achteraf niet handig zijn. Mensen zijn dan geneigd om mooie oplossingen te bedenken en daar aan te verbinden: het Rijk betaalt! Als je er niet bent, is er afstand en dat wordt er altijd*

gevoeld wanneer het gaat over Den Haag. Den Haag, daar staat een kaasstolp overheen en dat de ontwikkelingen in de regio op afstand gezien worden. Maar deelname aan de processen kan ook heel waardevol zijn, omdat je weet wat er speelt en dat je nauwkeurig advies kan brengen aan je bewindslieden. (Beleidsmedewerker ministerie van V&W).

Deze les uit het verleden zorgde ervoor dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij dit proces wel nauw en actie betrokken was en nadrukkelijk samenwerking zocht met andere actoren om tot een gedragen oplossing te komen. Er was dus duidelijk sprake van een brede procesmatige focus bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

5.4 Boundary judgements ministerie LNV

5.4.1 Geografische focus

Het ministerie van LNV was zelf niet actief betrokken bij de zoetwaterdiscussie op Zuid-Holland Zuid. Dit is vreemd te noemen, aangezien LNV bestaat uit een landbouw- en een natuuroot. LNV was meer betrokken bij het integratieproject. Dit integratieproject had als doel om de samenhang van de uitkomsten van de processen op Tholen, Zuid-Holland Zuid, Zuid-Beveland en West-Brabant in kaart te brengen: *“Of juist niet de samenhang tussen verschillende oplossingsrichtingen. Want je wilt als ministerie geen oplossingen in het ene gebied die conflicteren met oplossingsrichtingen in een ander gebied. En je wilt ook vergelijkbare oplossingen, dat je niet in het ene gebied voor 100% alternatieve aanvoer gaat en in het volgende gebied zegt: we kunnen je niet helpen. Je wilt mensen ook wel gelijk behandelen”* (beleidsmedewerker ministerie LNV). Dit was dus een volstrekt andere insteek dan de andere actoren en hierdoor was de betrokkenheid van LNV bij het proces in Zuid-Holland Zuid erg gering.

Voor het proces op Zuid-Holland Zuid liggen de grenzen wat het ministerie van LNV betreft bij Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten, Hoekse Waard en Delfland. *“Wanneer ik naar het grotere plaatje kijk als onderdeel van het integratieproces zou ik inderdaad de andere gebieden van de ZWD erbij betrekken plus het IJsselmeer en Gouda. Gouda vanwege de verzilting en het IJsselmeer vanwege de opslag van zoetwater. En Rijnmond ook erbij”* (beleidsmedewerker ministerie LNV). Er wordt dus door het ministerie van LNV gefocust op een nationaal niveau. Het proces op Zuid-Holland Zuid als onderdeel van een groter geheel.

5.4.2 Inhoudelijke focus

Ook het ministerie van LNV richt zich op de tweesporenstrategie: wateraanvoer en waterbesparing: *“De focus van het proces, inhoudelijk gezien, dan zeg ik dat we de uitkomsten op Zuid-Holland Zuid moeten zien in een landelijk kader. Dat landelijke kader is het Nationaal Waterplan waarin de twee stromingen staan: meebewegen of weerstand bieden. De maatregelen die genomen zijn in het proces op Zuid-Holland Zuid zijn vooral te definiëren als weerstand bieden”* (beleidsmedewerker ministerie LNV). Ook hierbij staan de waarden duurzaamheid, zelfvoorzienendheid, klimaatbestendigheid centraal (Provincie Zuid-Holland, 2009).

In het proces werd er door het ministerie van LNV niet veel ingebracht. Men was niet actief. Terwijl je dit wel zou verwachten van een ministerie met landbouw- en natuurbelangen. *“LNV heeft natuurbeheer, maar ook landbouwbeheer. De landbouwbelangen hoorde je vanuit het Rijk echter heel erg weinig”* (beleidsmedewerker hoogheemraadschap Delfland). Hieruit blijkt dat ecologische aspecten nadrukkelijk aanwezig waren. Dit is opvallend. De waarden die bij de landbouw centraal staan, zoals voedselzekerheid, agrarisch grondgebied en werkgelegenheid, komen totaal niet aan de orde.

De waardes die in dit proces bij het ministerie van LNV duidelijk aanwezig waren zijn duurzaamheid, zelfvoorzienendheid, klimaatbestendigheid en ecologie. De landbouwwaarden blijven onderbelicht. De inhoudelijke focus van het ministerie van LNV is breed als gevolg van de aanwezige natuurwaarden.

5.4.3 Procesmatige focus

Er werd door het ministerie van LNV alle ruimte gegeven aan het proces op Zuid-Holland Zuid. De brede discussies met joint fact finding met alle stakeholders werd toegejuicht door het ministerie van LNV: *“Hierdoor praat je veel met elkaar en van elkaar hoor je wat het probleem is. Een procesmatige aanpak dus met het gezamenlijk verkennen van problemen en mogelijke oplossingen”* (beleidsmedewerker ministerie LNV). De procesmatige focus was dus gericht op het gezamenlijk handelen en het betrekken van zo veel mogelijk partijen werd toegejuicht. Dit maakt dat het ministerie van LNV een brede procesmatige focus had in het proces. Het gezamenlijk handelen was echter aan de lage kant doordat men te weinig direct betrokken was bij het proces op Zuid-Holland Zuid en zich meer richtte op het integratieproces.

5.5 Boundary judgements provincie Zuid-Holland

5.5.1 Geografische focus

Men was in eerste instantie gefocust op regionaal niveau en in mindere mate op nationaal niveau. Zo werden de effecten op het Westland via de Brielsemeerleiding, de mogelijke verzilting van Gouda en de beschikbaarheid van extra water voor de sluizen op aandringen van de provincie bekeken. Daarna werd er gekeken naar de relatie van de hele Zuidwestelijke Delta en de landelijke waterverdeling. Het was wel duidelijk dat het watersysteem een samenhangend systeem is: *“Je wilt ook niet het ene probleem oplossen en een ander probleem verergeren. Je wilt dus geen afwenteling krijgen op een ander gebied. De blik reikte verder dan het eigen projectgebied. Dit komt ook wel door de personen die in de projectgroep zaten of tijdens de brede werksessies. Binnen de provincie hebben we niet alleen met Zuid-Holland Zuid te maken, maar ook met de rest van de provincie waar projecten lopen. De ministeries van LNV en V&W zaten aan tafel en die kijken ook verder”* (Beleidsmedewerker provincie Zuid-Holland). De focus van de provincie Zuid-Holland was dus duidelijk groter dan het eigen regionale gebied. Dit maakte de focus van de provincie Zuid-Holland in het proces breed.

5.5.2 Inhoudelijke focus

De provincie Zuid-Holland was organisator van de zoetwaterverkenning. Om de onafhankelijkheid van de verkenning te realiseren, is er gekozen voor het inhuren van een externe voorzitter. De voorzitter was voor de buitenwereld een onafhankelijk persoon, maar werd echter wel betaald door de provincie Zuid-Holland en was daar ook enkele dagen per week werkzaam als ingehuurde kracht: *“Ik ben wel benieuwd naar hoe anderen aankijken tegen de positie van Steven Visser als ingehuurde kracht die toch namens Zuid-Holland spreekt. Ik kan me voorstellen dat dat heel positief heeft gewerkt, dat men hem heeft gezien als onafhankelijke persoon in plaats van iemand die namens de provincie spreekt”* (Beleidsmedewerker provincie Zuid-Holland). Het gevaar bestond dat de betrokkenen zich misleidt voelden. Dit is echter niet gebeurd. Integendeel zelfs. De onafhankelijke voorzitter heeft zich ook als zodanig gedragen. Een waarde die hierbij van toepassing is, is onafhankelijkheid (Provincie Zuid-Holland, 2009).

Er werd veel ruimte gegeven aan de inhoudelijke agenda's van de betrokken partijen. Zo veel zelfs dat de belangen van de provincie zelf minder naar voren gekomen zijn: *“Door de gekozen vorm van het proces, door met zoveel mogelijk belangenbehartigers te gaan praten, kom je vanzelf uit in zo'n richting. Naar mijn*

mening is de stem van de provincie dus wat bescheiden is geweest. Zo is er echter wel draagvlak ontstaan” (Beleidsmedewerker provincie Zuid-Holland). Er kan dus gesteld worden dat de eigen inhoudelijke agenda door de vorm van het proces vrij neutraal ingevuld is. Het verkrijgen van draagvlak was een belangrijker punt: *“Wat een heel belangrijk punt was, was de aanwezigheid van draagvlak. Daar zijn we volgens mij goed in geslaagd. Ik wil niet zeggen dat het draagvlak nu compleet is, daar moeten we de komende tijd nog verder in investeren. Maar er is wel heel goed aangewerkt en inherent daaraan is dat je je eigen standpunt iets meer naar de achtergrond schuift en andere belangen meer ruimte geeft”* (Beleidsmedewerker provincie Zuid-Holland). Draagvlak was een waarde die door de provincie Zuid-Holland als belangrijk werd geacht in het proces.

Een ander punt op de inhoudelijke agenda van de provincie Zuid-Holland, vergelijkbaar met de inhoudelijke agenda van het ministerie van V&W, was zelfvoorzienendheid of meebewegen. De uitwerking van dit punt in het proces liet te wensen over: *“Het spoor van zelfvoorzienendheid heeft uiteindelijk wel een plek gekregen in het advies, maar veel minder hard dan de provincie gewenst had. Het is een lange termijn zaak”* (Beleidsmedewerker provincie Zuid-Holland). De waardes duurzaamheid en klimaatbestendigheid, zoals ook de beide ministeries uitdroegen, kwamen bij de provincie minder op de voorgrond te staan.

De waardes draagvlak en onafhankelijkheid stonden voor de provincie Zuid-Holland centraal in het proces. Dit zorgde ervoor dat de inhoudelijke focus breed te noemen is.

5.5.3 Procesmatige focus

Door het centraal stellen van de waardes draagvlak en onafhankelijkheid richtte Zuid-Holland zich duidelijk op het gezamenlijk handelen. De provincie had de regie in het proces. Door deze regierol ging de inbreng van de provincie achteruit. In het proces was veel ruimte voor discussie. De deelname van de provincie in deze discussies lag aan de lage kant. Er werd voornamelijk geluisterd naar de inbreng van andere actoren. Doordat de provincie duidelijk gericht was op het zoeken van samenwerking met de andere partijen en ook wilde zorgen dat andere partijen met elkaar samenwerking gingen zoeken, was er sprake van een brede procesmatige focus.

5.6 Boundary judgements waterschap Hollandse Delta

5.6.1 Geografische focus

Volgens de vertegenwoordiger van het waterschap zijn de grenzen op korte termijn beperkt tot het gebied van Zuid-Holland Zuid omdat het proces erop was gericht om oplossingen te vinden voor het probleem van het Volkerak-Zoommeer. Maar wanneer de discussie zich uitbreidt, heeft heel Nederland effect; *Dan gaat het IJsselmeer spelen en de Nationale Waterverdeling. Dit gaat onderdeel uitmaken van zaken op grotere schaal, want we weten dat er problemen aankomen op basis van klimaatstudies. De werkwijze van het proces in de Zuidwestelijke Delta kunnen we best overnemen, omdat dat werkte”* (Beleidsmedewerker waterschap Hollandse Delta). Er wordt dus in eerste instantie gekeken naar het projectgebied, het eigen gebied dus. Men richtte zich op het lokale niveau. Dit zorgde voor een nauwe geografische focus.

5.6.2 Inhoudelijke focus

Het verschil met de provincie Zuid-Holland is dat er door het waterschap Hollandse Delta twee vertegenwoordigers bij het proces betrokken zijn. Dit in tegenstelling tot de vertegenwoordiging van de

provincie Zuid-Holland, die uit één vertegenwoordiger bestond. Alleen dit simpele feit zorgde ervoor dat het waterschap Hollandse Delta sterk vertegenwoordigd leek in de bijeenkomsten.

De inhoudelijke focus van de provincie Zuid-Holland lag dus bij het verkrijgen van draagvlak om een gedragen oplossing te creëren en daarna bij de zelfvoorzienendheid. Dit lag bij het waterschap Hollandse Delta anders: *“De belangen van het Waterschap zijn in de eerste plaats de belangen van onze ingelanden, de burgers maar ook de agrarische sector, drinkwaterbedrijf en het Havenbedrijf. We probeerden de zoetwatervoorziening te handhaven. Wanneer het niet anders kan, werd er gekeken naar alternatieven. Dit was een andere insteek van het Ministerie V&W, die meer op zelfvoorzienendheid zat. Dit was voor ons veels te abstract, op regionaal niveau. Het is er, zoet water is voorhanden in de regio. Je kunt het gebruiken. Hier hebben we op ingezet”* (Beleidsmedewerker waterschap Hollandse Delta). De eigen agenda werd dus binnen de brede agenda geplaatst.

Het waterschap had iets te verliezen in dit proces. Men moest dus vechten voor het behoud van de zoetwatervoorziening voor zijn ingelanden. Dit maakte dat voor het waterschap zoetwatervoorziening een waarde op zich werd. Dit was de centrale waarde in het proces. Daarnaast zijn waarden als waterkwaliteit en waterveiligheid ook belangrijk voor een waterschap. Dit maakte dat het waterschap Hollandse Delta met een brede inhoudelijke focus bij het proces betrokken was.

5.6.3 Procesmatige focus

Doordat het waterschap met twee personen aanwezig was bij de bijeenkomsten en doordat het waterschap iets te verliezen had in het proces, was men nauw betrokken bij de discussies en bij het inbrengen van kennis. Tegelijkertijd werd er wel gerealiseerd dat men het samen moest doen en dat een brede focus bij het proces dus belangrijk was: *“Haal zoveel mogelijk partijen erbij en zorg dat het draagvlak op peil blijft. Zoek gezamenlijk en daarvoor moet je gezamenlijk het probleem definiëren. Daarvoor moet je gezamenlijk kennis opbouwen. Kom niet te vroeg tot oplossingen. Neem alles zo serieus mogelijk en luister naar iedereen. Op deze manier voorkom je kokerdenken en krijg je draagvlak”* (beleidsmedewerker waterschap Hollandse Delta).

5.7 Boundary judgements hoogheemraadschap Delfland

5.7.1 Geografische focus

Volgens het hoogheemraadschap Delfland was het geografisch redelijk afgebakend en ging het voornamelijk om de gebieden rondom het Haringvliet. Doordat Delfland water via de Brielse Meerleiding in het eigen gebied krijgt, was het ook betrokken bij het proces. Dit vond pas plaats nadat deze situatie door de provincie Zuid-Holland was aangekaard. Dit is een indicatie van de brede geografische focus op regionaal niveau van de provincie. De belangen van Delfland werden niet altijd meegenomen door andere partijen: *“Andere partijen keken toch voornamelijk naar het Westland. Delfland is groter dan het Westland, de waterkwaliteits- en veiligheidsaspecten spelen in het hele gebied van Delfland. We hebben het ook afgestemd met Rijnland en Schieland, de aangrenzende waterschappen die niet in de projectgroep zaten. Deze hebben niet direct gevolgen van een zout VZM, maar mogelijk wel van de maatregelen. Indirect zijn zij er dus ook bij betrokken.”* (beleidsmedewerker hoogheemraadschap Delfland). De hoogheemraadschappen Rijnland en Schieland waren dus niet bij de projectgroep betrokken. Hoogheemraadschap Delfland wel en zij zorgden dus voor de koppeling. Delfland was echter bestuurlijk niet betrokken bij het proces en dit is een indicatie van de scope van het proces.

Concluderend kan er gesteld worden dat het hoogheemraadschap Delfland met een brede geografische focus aan het proces heeft deelgenomen waarbij men zich richtte op het regionale niveau.

5.7.2 Inhoudelijke focus

De betrokken actoren richtten zich voornamelijk op de gevolgen voor het Westland. De gevolgen voor overige delen van Delfland bleven lange tijd onderbelicht. Hier moest de vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap tijdens de bijeenkomsten telkens aandacht voor vragen. De belangen van Delfland werden regelmatig vergeten voor de projectgroep. Dit heeft een aanwijsbare oorzaak: *“Het eindadvies leunt erg op de bronmaatregelen, dus bij de Volkeraksluizen”* (beleidsmedewerker hoogheemraadschap Delfland). Een ander voorbeeld waaruit inhoudelijke focus blijkt, is het feit dat de eigen inhoudelijke vragen niet beantwoord zijn: *“Inhoudelijk zou ik het beschrijven als alle (in)directe gevolgen van het zout maken van het VZM op de zoetwatervoorziening. Bijvoorbeeld wat gebeurt er met veenafbraak, interne eutrofiering (groene soep in oppervlaktewater: te veel meststoffen in het water waardoor de waterkwaliteit achteruit gaat). Deze inhoudelijke vragen bleven overeind en daar was gewoon te weinig tijd voor om die grondig te beantwoorden”* (beleidsmedewerker hoogheemraadschap Delfland). Ecologische ontwikkelingen stonden bij het hoogheemraadschap Delfland hoog op de agenda. Daarnaast spelen ook waarden als waterkwaliteit en waterveiligheid een rol zoals blijkt uit de geografische focus. Deze drie waarden, ecologische ontwikkelingen, waterkwaliteit en waterveiligheid zorgden voor een brede inhoudelijke focus van het hoogheemraadschap Delfland.

5.7.3 Procesmatige focus

Er werd door het hoogheemraadschap Delfland volop ruimte gegeven aan het proces. Volgens de actor is er in korte tijd veel met elkaar voor elkaar gekregen en is het niet zo dat één partij gewonnen heeft. De punten die door het hoogheemraadschap Delfland belangrijk geacht werden, zoals de veenafbraak, zijn niet beantwoord in het proces.

Delfland heeft een belangrijke rol gespeeld voor de naastgelegen hoogheemraadschappen Rijnland en Schieland. Deze beide partijen waren niet bij het proces betrokken, maar konden wel directe gevolgen ondervinden van de maatregelen die genomen zouden worden om de gevolgen van een zout Volkerak-Zoommeer te beperken. Delfland zorgde hier voor de verbindende schakel door deze partijen van informatie te voorzien over het verloop van het proces. Men had dus niet alleen zicht op de eigen belangen, maar ook zeer duidelijk op de belangen van andere actoren.

Beide aspecten, het joint fact finding en het informeren van de aangrenzende hoogheemraadschappen, zorgen ervoor dat het hoogheemraadschap Delfland met een brede procesmatige focus in het proces zat. Men richtte zich duidelijk op het gezamenlijk handelen.

5.8 Boundary judgements Rijkswaterstaat Zeeland

5.8.1 Geografische focus

De focus van Rijkswaterstaat Zeeland was breed en gericht op het regionale niveau. Oorzaak hiervan ligt in het feit dat Rijkswaterstaat Zeeland de planstudie Volkerak-Zoommeer geschreven heeft waarin de toekomst van het Volkerak-Zoommeer onderzocht werd. Uitkomst van dit onderzoek was dat een zout Volkerak-Zoommeer de huidige problemen aldaar oplost. Een zout Volkerak-Zoommeer heeft echter gevolgen die veel verder strekken dan dat ene gebied alleen: *“Voor de planstudie lagen de grenzen om het VZM heen. Maar als je het zout gaat maken, nemen die grenzen toe. Uiteindelijk zijn die grenzen vastgesteld*

tot delen van Zuid-Holland (Delfland, Schieland en Rijnland) tot en met de Zeeuwse Eilanden met Goeree-Overflakkee erbij. Hier mag je de Biesbosch misschien ook nog wel bij betrekken. En de Maasvlakte en Europoort, die het zoete water gebruiken” (beleidsmedewerker Rijkswaterstaat Zeeland). Rijkswaterstaat Zeeland hanteert de hele Zuidwestelijke Delta als grens voor dit project. Over de landelijke zoetwaterverdeling wordt niet gerept. De geografische focus is dus gericht op het effectgebied van de eigen planstudie.

5.8.2 Inhoudelijke focus

De beleidsmedewerker van Rijkswaterstaat Zeeland is van mening dat de eigen inhoudelijke agenda gerealiseerd is: *“Het is er eigenlijk helemaal op afgestemd. Het is een goed resultaat, zij het dat het besluit is uitgesteld. Ik had daar zelf niet op gerekend. Dat is jammer, maar wel logisch. Voor het proces met de gebruikers en belanghebbenden is dit goed. Het enige wat jammer is, is dat de recessie is losgebarsten. Er kan dus ook vanuit die kant het besluit worden gefrustreerd. De uitkomsten van de verkenning in Zuid-Holland zijn bepalend voor de uitkomst van het VZM zelf. Voor mij moest het een uitkomst zijn die een zout VZM niet zou frustreren”*. Hieruit blijkt dat Rijkswaterstaat Zeeland met een nauwe inhoudelijke focus aan het proces heeft deelgenomen. Het verdedigen van de uitkomsten van de eigen planstudie Volkerak-Zoommeer was de centrale waarde in dit project.

5.8.3 Procesmatige focus

“Deze discussie is de enige die ik intensief heb gevolgd. Op Zuid-Holland was veel meer uitleg nodig van de gevolgen van een zout VZM voor Zuid-Holland. Er moest dus veel meer informatie worden verstrekt. Bij de andere brede discussies was het iets simpeler, overzichtelijker en de oplossingen lagen iets meer voor de hand. In Zuid-Holland had het meer gewicht. Het was daarom belangrijk om het proces zo open mogelijk te houden en er alle belanghebbenden bij te betrekken” (Beleidsmedewerker Rijkswaterstaat Zeeland). In dit proces was de focus van Rijkswaterstaat Zeeland nauw en gericht op het eigen handelen. Het proces moest open gehouden worden en alle belanghebbenden dienden erbij betrokken te worden. Dit was belangrijk voor het verspreiden van het eigen gedachtegoed. De focus was er alleen op gericht om de uitkomsten van het eigen project niet te frustreren.

5.9 Boundary judgements Evides

5.9.1 Geografische focus

De geografische focus van Evides was erg nauw en voornamelijk gericht op het eigen belang: *“Wij onttrekken drinkwater uit het Haringvliet. En die wordt wel beïnvloed door het zoute water. Qua industriewater is dat het Brielse Meer. Een ander punt, ook een industrietoepassing, is dat we altijd water onttrokken uit het Spuikanaal voor de landbouwwatervoorziening van Midden-Zeeland. Dat is een onderdeel van het VZM. Geografisch kan je dus stellen dat een groot deel van Zuid-Beveland er ook nog bij hoort”* (manager Evides). De geografische focus van Evides lag op de gebieden waar Evides water uit onttrok. Het was puur en alleen gericht op het bewaken van de eigen lokale belangen. Hierdoor is de geografische focus nauw te noemen.

5.9.2 Inhoudelijke focus

Evides is een drinkwaterbedrijf in publieke handen. De aandeelhouders van het bedrijf zijn de gemeenten en de provincies. Evides heeft een wettelijke taak om drinkwater te maken: *“Eigenlijk zijn we dus bijna hetzelfde als een waterschap. We zijn maar één bedrijf die aan die wettelijke taak moet voldoen. We hebben een wettelijke taak en VROM is onze wettelijke toezichthouder”* (manager Evides). Vanuit dit kader was

Evides betrokken bij de inhoud van het proces. Evides zorgde voor het inbrengen van de kennis op het gebied van drinkwater en de wettelijke waardes die daarbij gelden. De wettelijke taak tot het leveren van kwalitatief goed drinkwater moest kenbaar gemaakt worden aan de leden van de projectgroep. De waarde die daarbij centraal stond was waterkwaliteit. Dit zorgde voor een nauwe inhoudelijke focus.

5.9.3 Procesmatige focus

Evides nam actief deel aan de projectbijeenkomsten. Dat moest ook wel, omdat Evides verantwoordelijk is voor de kwaliteit voor het drinkwater. Drinkwater wat uit de Maas, Haringvliet en het grondwater afkomstig is. De kwaliteit van deze bronnen werd bedreigd door de ontwikkelingen rondom het Volkerak-Zoommeer. In deze positie richtte Evides zich voornamelijk op het eigen handelen. Er werd geen samenwerking met andere partijen gezocht. Zelfs niet met vergelijkbare actoren zoals de waterschappen die zich ook richten op waterkwaliteit. Dit eigen handelen creëerde een nauwe procesmatige focus.

5.10 Boundary judgements Deltares

5.10.1 Geografische focus

Deltares is een kennisinstituut gericht op het bestuderen van kennisvraagstukken die gerelateerd zijn aan de Zuidwestelijke Delta. Het is daarom niet verwonderlijk dat de focus van Deltares in het proces op Zuid-Holland Zuid breed en op nationaal niveau gericht was: *“De focus in geografische effectgebieden en in ruimte en tijd is nationaal, de nationale waterhuishouding, en lange termijn klimaateffecten”* (onderzoeker Deltares).

5.10.2 Inhoudelijke focus

Deltares was bij het proces betrokken vanwege het gebrek aan wetenschappelijke informatie. Er was behoefte aan neutrale, wetenschappelijke informatie. Daarnaast was er ook behoefte aan informatie van ervaringen bij de voorgaande processen in de Zuidwestelijke Delta gericht op het zoetwatervraagstuk. Ook hierin voorzag Deltares: *“Tijdens een van de eerste projectteambijeenkomsten van Zuid-Holland Zuid heb ik een presentatie gegeven over zowel het procesontwerp op Tholen en West-Brabant als de resultaten daarvan. Ik heb dus die hele context en voorgeschiedenis van de andere gebieden gepresenteerd bij Zuid-Holland Zuid en ook aanbevelingen gedaan over de aanpak in Zuid-Holland Zuid”* (onderzoeker Deltares). De waardes die bij Deltares binnen het proces centraal stonden waren kennis en onafhankelijkheid. Deze beide waarden zorgden voor een brede inhoudelijke focus.

5.10.3 Procesmatige focus

De procesmatige focus van Deltares oversteeg het proces van Zuid-Holland Zuid. Er werd dus niet alleen aandacht besteed aan de zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid. Deze verkenning moest in een groter geheel geplaatst worden. Er werd een parallel proces opgezet met de kennisinstellingen. Dit was de metastudie: *“hierin hebben we de resultaten van de brede discussie landbouwwatervoorziening in de context gezet van de nationale waterhuishouding en de lange termijn klimaateffecten”* (onderzoeker Deltares). Deltares zorgde dus voor de inbreng van kennis en informatie. Door deze insteek zocht Deltares geen samenwerking met andere partijen die bij het proces betrokken waren. De functie van Deltares was het aanleveren van wetenschappelijke kennis en het gebruiken van de uitkomsten van het proces voor eigen onderzoek. Deltares richtte zich dus sterk op eigen handelen waardoor er een nauwe procesmatige focus heerste.

5.11 Analyse resultaten

5.11.1 Analyse geografische focus

Bij de analyse van de geografische focus zijn er op het eerste gezicht geen bijzonderheden. Elke actor is gefocust op het niveau waarop men acteert. Er zijn echter twee opvallende uitzonderingen: de regionale focus van Hoogheemraadschap Delfland en de lokale focus van Rijkswaterstaat Zeeland.

De geografische focus van het hoogheemraadschap Delfland richt zich niet alleen op het eigen lokale gebied, maar ook op de aangrenzende hoogheemraadschappen. Men overstijgt dus het eigen gebied. Dit in tegenstelling tot het waterschap Hollandse Delta.

Daarnaast is de lokale focus van Rijkswaterstaat Zeeland opvallend. Dit is kenmerkend voor het interne karakter van de organisatie. Rijkswaterstaat Zeeland was weliswaar betrokken bij het proces in Zuid-Holland Zuid, maar alleen vanuit het eigen projectgebied: het Volkerak-Zoommeer. Deze focus heeft ook gevolgen voor de inhoudelijke focus.

Tab. 5.1: Overzicht analyse resultaten foci actoren

	Geografische focus	Inhoudelijke focus	Procesmatige focus
V&W	Nationaal	Gelijkheid	Sterke sturing op gezamenlijk handelen
		Duurzaamheid	
		Zelfvoorzienendheid	
		Veiligheid	
LNV	Nationaal	Duurzaamheid	Zwakke sturing op gezamenlijk handelen
		Zelfvoorzienendheid	
		Klimaatbestendigheid	
		Ecologie	
Z-H	Regionaal	Onafhankelijkheid	Sterke sturing op gezamenlijk handelen
		Draagvlak	
		Zelfvoorzienendheid	
WSHD	Lokaal	Zoetwatervoorziening	Sterke sturing op gezamenlijk handelen
		Waterkwaliteit	
		Waterveiligheid	
HHDL	Regionaal	Ecologie	Sterke sturing op gezamenlijk handelen
		Waterkwaliteit	
		Waterveiligheid	
RWS ZL	Regionaal	Veiligstellen uitkomsten	Sterke sturing op eigen handelen
		eigen onderzoek	
Evides	Lokaal	Waterkwaliteit	Sterke sturing op eigen handelen

Deltares	Nationaal	Kennis	Zwakke sturing op eigen handelen
Onafhankelijkheid			

5.11.1 Analyse geografische focus

Bij de analyse van de geografische focus zijn er op het eerste gezicht geen bijzonderheden. Elke actor is gefocust op het niveau waarop men acteert. Er zijn echter één opvallende uitzondering: de regionale focus van Hoogheemraadschap Delfland De geografische focus van het hoogheemraadschap Delfland richt zich niet alleen op het eigen lokale gebied, maar ook op de aangrenzende hoogheemraadschappen. Men overstijgt dus het eigen gebied. Dit in tegenstelling tot het waterschap Hollandse Delta.

5.11.2 Analyse inhoudelijke focus

Opvallend is de saamhorigheid tussen het ministerie van V&W en LNV op het gebied van de inhoudelijke focus. De provincie Zuid-Holland neigt ook meer de kant van de zelfvoorzienendheid op te gaan. Maar vanwege de faciliterende rol die de provincie speelt in het proces, komt deze waarde niet sterk tot uiting. De waardes die bij de voorzittersrol passen, onafhankelijkheid en draagvlak, komen meer naar voren.

De waterschappen focussen zich voornamelijk op waterkwaliteit en -veiligheid. Dit is een logische focus, aangezien dit de kerntaken van waterschappen zijn. Een verschil is echter de focus van het waterschap Hollandse Delta voor de zoetwatervoorziening, terwijl hoogheemraadschap Delfland zich meer richt op de ecologie: het verschil tussen gebruikers en omgeving. Dit verschil valt te verklaren vanwege het feit dat het waterschap Hollandse Delta direct invloed ondervindt van het verzilten van het Volkerak-Zoommeer. Bij het hoogheemraadschap Delfland vindt de invloed indirect plaats. Daarnaast is het zo dat het waterschap Hollandse Delta ook de gevolgen van het Kierbesluit heeft ondervonden. Hierbij waren het voornamelijk de gebruikers van het zoete water, de boeren, die zich miskent voelden. Deze groep heeft veel invloed in waterschappen en een tweede verziltingsgolf wilde men duidelijk voorkomen.

De nauwe inhoudelijke focus van Rijkswaterstaat Zeeland is ook bijzonder. De deelname aan het proces was er alleen op gericht om de uitkomsten van het eigen onderzoek veilig te stellen. Dit is kenmerkend voor het interne karakter van de organisatie. Rijkswaterstaat Zeeland was dus betrokken bij het proces in Zuid-Holland Zuid, maar alleen vanuit het eigen projectgebied: het Volkerak-Zoommeer.

5.11.3 Analyse procesmatige focus

De procesmatige focus, gericht op gezamenlijk of eigen handelen, laat een bijzondere tweedeling zien. Allereerst de directe overheidsorganisaties (ministerie, provincie, waterschap). Deze organisaties zijn duidelijk gericht op gezamenlijk handelen. Alle overheidsorganisaties zetten zich sterk in op het gebied van gezamenlijk handelen, behalve het ministerie van LNV. Er was wel een focus aanwezig van gezamenlijk handelen, maar dit werd niet nadrukkelijk uitgedragen. Daar staan de indirecte overheidsorganisaties (Rijkswaterstaat, Evides en Deltares) tegenover. Zij zijn voornamelijk gericht op eigen handelen en zoeken geen samenwerking met andere partijen. Rijkswaterstaat en Evides stuurden sterk op eigen handelen. Bij Deltares was dit niet het geval. Deltares had geen belang bij sterke sturing op eigen handelen. Rijkswaterstaat en Evides wel, omdat zij de eigen waarden sterk in het proces wilde hebben.

6. Management in complexiteit

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd naar het proces zelf. Hierbij waren dus actoren betrokken die elk hun eigen grenzen hanteren. Er wordt geanalyseerd of deze grenzen door management bij elkaar gebracht zijn en hoe dit is gebeurd. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, luidt echter als volgt: *Hoe is management van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid vormgegeven?*

In §6.1 wordt er geanalyseerd of er een koppeling bestaat tussen de foci van de actoren zoals beschreven in het vorige hoofdstuk en het management. Centraal hierbij staat de vraag of het middels management gelukt is om de grenzen/boundaries van de actoren met elkaar te koppelen/synchroniseren. Onder 'het management' wordt de manager verstaan. De manager zorgt door het inzetten van bepaalde managementinstrumenten voor sturing van het proces. De visie op management is duidelijk gericht op een act in plaats van interact. §6.2 gaat in op de variabelen die van toepassing zijn bij project- en procesmanagement. Dit is een korte herhaling van het analysekader. In §6.3 volgt de invulling van het analysekader. Hierbij worden de variabelen die verbonden zijn aan project- en procesmanagement uiteengezet en geanalyseerd. De resultaten van deze analyse worden in §6.4 beschreven. Tot slot gaat §6.5 in op de relatie tussen manager en actor.

6.1 Koppeling foci actoren - management

In deze paragraaf wordt geanalyseerd of grenzen van de actoren die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn door management bij elkaar gebracht zijn en hoe dit is gebeurd. Hoe zijn de grenzen gekoppeld? Wanneer geen sprake is van gekoppelde grenzen en hoe zijn de grenzen dan overstegen? Centraal hierbij staat de vraag of het middels management gelukt is om de grenzen/boundaries van de actoren met elkaar te koppelen/synchroniseren.

6.1.1 Koppeling geografische focus – management

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat elke actor geografisch gefocust is op het niveau waarop men acteert. Zo is de focus van de ministeries landelijk, terwijl de geografische focus van het waterschap lokaal is. Hierbij is één uitzondering te noemen. De geografische focus van het hoogheemraadschap Delfland richt zich niet alleen op het eigen lokale gebied, maar ook op de aangrenzende hoogheemraadschappen. Men overstijgt dus het eigen gebied. Dit in tegenstelling tot het waterschap Hollandse Delta.

De geografische foci van de betrokken actoren zijn gekoppeld door het toepassen van projectmanagement. Een goed voorbeeld hiervan is het opzetten van een georganiseerde projectorganisatie waarin de betrokken actoren zitting in namen. De fysieke aanwezigheid en gestructureerde organisatie zorgden ervoor dat de foci fysiek bij elkaar gebracht werden.

Een ander gevolg van de georganiseerde projectgroep was dat hoogheemraadschap Delfland betrokken werd op aandringen van de projectgroep zelf. De gevolgen van het verzilten van het Volkerak-Zoommeer reikten verder dan men in eerste instantie dacht waardoor ook Delfland effecten zou kunnen ondervinden. Daarnaast heeft het hoge tijdspad met veel bijeenkomsten op verschillende niveaus er aan bijgedragen dat de geografische foci gekoppeld werden. Bij zowel de stuurgroep als bij de projectgroep waren de verschillende organisaties nauw betrokken. Zodoende was het mogelijk om de verschillen in geografische foci met elkaar te koppelen.

6.1.2 Koppeling inhoudelijke focus – management

Uit het vorige hoofdstuk zijn de volgende kenmerken van de inhoudelijke foci te destilleren:

1. Saamhorigheid tussen het ministerie van V&W en LNV in waarden die in het proces centraal staan;
2. De waarden die bij de voorzittersrol passen, onafhankelijkheid en draagvlak, komen bij de provincie Zuid-Holland naar voren.
3. De waterschappen focussen zich voornamelijk op waterkwaliteit en –veiligheid. Een verschil is echter de focus van het waterschap Hollandse Delta voor de zoetwatervoorziening, terwijl hoogheemraadschap Delfland zich meer richt op de ecologie.
4. Deelname aan het proces door RWS Zeeland was er alleen op gericht om de uitkomsten van het eigen onderzoek veilig te stellen.

Elke organisatie had dus zijn eigen inhoudelijke focus. Sommige organisaties hadden vergelijkbare inhoudelijke foci, zoals de ministeries V&W en LNV en de beide waterschappen. Maar er waren ook duidelijke verschillen te zien, zoals de keuze van waterschap Hollandse Delta voor de zoetwatervoorziening en de keuze van hoogheemraadschap Delfland voor de ecologie. De overheidsorganisaties hadden meerdere waarden die in het proces centraal stonden. De niet-overheidsorganisaties hadden voornamelijk één waarde die men in het proces centraal stelde.

Om de inhoudelijke foci van de betrokken actoren met elkaar te kunnen koppelen, heeft de onafhankelijk voorzitter gebruik gemaakt van aspecten van procesmanagement. Elke organisatie had zijn eigen waarden. Dus moest er veel contact gelegd worden met deze organisaties. Om nader tot elkaar te kunnen komen, was het van belang om samen te werk te gaan om zodoende de eigen waarden bij de ander te verduidelijken.

Tijdens de bijeenkomsten werd er veelvuldig over zaken gedebatteerd. Een goed voorbeeld hiervan zijn de vele debatten over de modellen van Rijkswaterstaat die het zoutlek in beeld brachten. Deze modellen waren volgens de betrokken actoren te beperkt en konden zodoende niet gebruikt worden in het project. Daarom ging men samen op zoek naar informatie, naar kennis. Naar modellen die een beter beeld van het zoutlek konden geven. De ingebrachte kennis werd kritisch benaderd tot men gezamenlijk tot een besluit kon komen over de juistheid van de modellen. De vele debatten, joint fact finding, transparante informatie en betrokkenheid bij het project zorgden voor het koppelen van de inhoudelijke foci van de betrokken actoren.

6.1.3 Koppeling procesmatige focus - management

Uit het vorige hoofdstuk zijn de volgende kenmerken van de procesmatige foci te destilleren:

1. De directe overheidsorganisaties (ministeries, provincie, waterschap) zijn duidelijk gericht op gezamenlijk handelen.
2. De indirecte overheidsorganisaties (Rijkswaterstaat, Evides en Deltares) zijn voornamelijk gericht op eigen handelen en zoeken geen samenwerking met andere partijen.

Om deze tweedeling in de procesmatige focus bij de actoren te managen, is er door de manager voornamelijk gebruik gemaakt van aspecten van projectmanagement. Door het hoge tijdspad en de enorme vergadercyclus is er vaart in het proces gehouden. Dit had zowel voor- als nadelen: *“Het hoge tempo had nadelige gevolgen voor de inhoud. Sommige zaken waren nog niet goed uitgewerkt. Als we dat hadden*

moeten doen, hadden we echt meer tijd nodig gehad. Aan de andere kant geeft meer tijd mensen ook wel meer uitstel mogelijkheden” (onafhankelijke voorzitter).

Door het hoge tempo was het voor de partijen die gefocust waren op eigen handelen (Rijkswaterstaat Zeeland, Evides en Deltares) moeilijk om grote invloed op het verloop van het proces te krijgen. Ook hier is het voorbeeld van de modellen van Rijkswaterstaat van toepassing.

Volgens Rijkswaterstaat waren de modellen redelijk accuraat. De modellen waren echter eendimensionaal. Dit betekende dat er in een gebied een verdeling gemaakt werd tussen aan de ene kant zout en aan de andere kant zoet water. De zoutlast in de diepte werd niet meegenomen. Dit was volgens de projectgroep een tekortkoming van het model. Zout water is zwaarder dan zoet water. Aan de oppervlakte kan het water dus zoet zijn, terwijl op de bodem zout water aanwezig kan zijn. Dit werd niet meegenomen in het model. Er werd door de leden van de projectgroep aangedrongen op een aanpassing van het model. Dit heeft men ook gezamenlijk opgepakt. Het vernieuwde model leverde een minder zoutlek op: *“De belangrijkste doorbraak was het halveren van de zoutlek over de Volkeraksluizen.”*(beleidsmedewerker Rijkswaterstaat Zeeland). Hierdoor was men genooddaakt om bij de overige actoren aan te sluiten. Door het toepassen van projectmanagement werden de procesmatige foci van de actoren door de onafhankelijke voorzitter met elkaar gekoppeld.

6.1.4 Koppeling overall focus – management

Uit het vorige hoofdstuk zijn de volgende kenmerken van de overall foci te destilleren

1. Vrijwel identieke foci ministeries, wel verschil in mate van sturing;
2. Verschillende foci waterschappen;
3. Foci Rijkswaterstaat en Evides gericht op eigen handelen;
4. Onafhankelijke foci provincie Zuid-Holland.

Uit de bovenstaande kenmerken blijkt dat de betrokken actoren met verschillende foci in het proces actief waren. Op landelijk niveau, de ministeries, was er overeenstemming over de foci. Alleen was de sturing van het ministerie van V&W veel sterker dan die van het ministerie van LNV. De betrokken waterschappen hadden beide een verschil in geografische en inhoudelijke foci. Wel was er overeenstemming op het gebied van procesmatige focus. Beide waterschappen waren gericht op gezamenlijk handelen. Vervolgens waren Rijkswaterstaat en Evides erg op de eigen organisatie gericht. Tot slot was de provincie Zuid-Holland qua foci erop gericht op draagvlak te creëren en onafhankelijkheid uit te dragen. Kortom, een diversiteit aan organisaties met allen verschillende foci. In hoeverre heeft management de verschillende foci van de organisaties bij elkaar gebracht? Hoe is fragmentatie tegengegaan?

Het tegengaan van fragmentatie binnen het proces is door de manager op de volgende manier gerealiseerd:

1. Sturen op overeenkomsten, niet op verschillen;

Er werd door de procesmanager benadrukt dat de verzilting van de Zuidwestelijke Delta een feit is. En dat de projectgroep nu bij elkaar is om maatregelen te nemen die de verzilting kunnen verminderen. Verschillen tussen de actoren werden uiteraard wel benoemd, maar hier werd niet op gestuurd. Er werd dus gestuurd op overeenkomsten. Het effect van deze sturing was dat de actoren allemaal dezelfde kant op gingen. Er werd benadrukt dat het nu aan de projectgroep was om met oplossingen te komen voor de

toekomstige verzilting. En dat uit ervaring gebleken is dat die oplossingsrichtingen ook daadwerkelijk gebruikt gaan worden, dat de projectgroep dus wel degelijk invloed had op de besluitvorming zoals die door het kabinet zou plaatsvinden.

2. Eerlijkheid duurt het langst;

Ontwikkelingen werden neutraal benoemd. Dit gold ook voor tegenstellingen in kennis. Er werd ruimte gelaten voor discussie. En wanneer er sprake was van een gebrek aan kennis werd dit ook gecommuniceerd. Tevens was de manager kritisch naar het aangeleverde cijfermateriaal. Cijfers werden niet zomaar voor waarheid aangenomen. Dit zag je duidelijk bij de gebruikte modellen door Rijkswaterstaat. De modellen werden door de projectgroep niet goed genoeg geacht en dienden aangepast te worden. Rijkswaterstaat ging hier ook daadwerkelijk mee aan de slag. Dit werd ook benoemd door de onafhankelijke voorzitter. De sturing had dus wel degelijk effect.

3. Tempo in het proces

Er werd dus ruimte gelaten voor discussie. Maar deze discussies werden wel nauwgezet geleid door de manager en er werd dicht bij het onderwerp gebleven. Door het actief benaderen van projectgroepleden werd de aandacht erbij gehouden. Hierdoor zorgde de procesmanager voor tempo in de discussies en werd de discussie dicht bij het doel gehouden. Daarnaast zorgde de manager ook voor vaart in het proces zelf door stukken snel te produceren en door te sturen. Dit zorgde ook voor een grote mate van betrokkenheid bij het proces. Door het hoge tempo van produceren werd er door de manager voor gezorgd dat de actoren constant bij het proces betrokken bleven.

6.2 Project- en procesmanagement theorie

In de concepten systeemeng en systeembreed management wordt projectmanagement geschaard onder systeemeng management. Procesmanagement is echter een onderdeel van systeembreed management. Projectmanagement is gericht op controle, het houdt het project binnen bepaalde grenzen, zoals tijd, geld, mensen en kwaliteitscriteria. Problemen en oplossingen zijn redelijk stabiel. Volgens De Bruijn et al (2002) maakt dit het mogelijk om projectmanagementtechnieken te hanteren: een duidelijke doelstelling, een tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct. De besluitvorming is dus duidelijk en gestructureerd. Deze benadering is alleen toe te passen in een statische situatie. Het probleem blijft hetzelfde in de loop van de tijd. Wanneer een probleem dynamisch is, dus wanneer het probleem wél kan veranderen in de loop van de tijd als gevolg van nieuwe informatie of veranderende normatieve opvattingen bij actoren, kan een dergelijk managementstijl niet tot het gewenste resultaat leiden.

Procesmanagement is echter gericht op continue interactie tussen actoren en tussen project en omgeving. Het geeft dus ruimte voor ontwikkeling. Voordeel van procesmanagement is dat actoren draagvlak geven aan het proces wanneer men erbij betrokken wordt. Ook het feit dat diverse partijen beschikken over een verscheidenheid aan informatie kan ertoe leiden dat het probleem zo compleet mogelijk wordt aangepakt. Alle partijen moeten dan wel bij het proces betrokken zijn. Omdat partijen ook een verschillende kijk op problemen en oplossingen hebben en er zodoende een verschil in definitie is, is het belangrijk dat alle partijen bij het proces betrokken worden (De Bruijn et al, 2002).

Voor elke kernvariabele zijn twee tegengestelde variabelen met indicatoren gebruikt om de tegenstellingen tussen project- en procesmanagement aan te duiden. Aan de hand van onderstaand analysekader wordt de deelvraag ingevuld. In het analysekader is projectmanagement een uitingvorm van systeemeng management en procesmanagement is een uitingvorm van systeembreed management.

Tabel 6.1: Overzichtstabel tegelstelling variabelen met indicatoren van project- en procesmanagement

Projectmanagement	Procesmanagement
<p><i>Beheersbaarheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Beheersbaarheidmaatregelen zoals strikte planning • Plannen passen binnen vooraf opgestelde kaders 	<p><i>Betrokkenheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Belanghebbenden betrokken via overleg • Binden belanghebbenden door overleggen
<p><i>Daadkracht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Voortgang van het proces is belangrijk • Vasthouden aan opgestelde planning 	<p><i>Draagvlak</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Steun belanghebbenden verwerven • Unanimititeit van beslissingen
<p><i>Resultaatgericht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Weinig uitwisseling van standpunten • Doordrukken van eigen belangen 	<p><i>Interactiegericht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uitwisseling van standpunten • Niet doordrukken van eigen belangen
<p><i>Sturing op inhoud</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Georganiseerde projectorganisatie</i> • <i>Projectleider draagt bij aan inhoudelijke oplossingen</i> 	<p><i>Sturing op proces</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contacten met externe partijen • Vastleggen van procesmatige aspecten, zoals procesregels

6.3 Analyse management zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaf een beschrijving van hoe de foci van de actoren door het management gekoppeld werden. In de voorgaande paragraaf werd de theorie met variabelen op het gebied van management kort uiteengezet. In de onderstaande paragrafen worden deze variabelen in de praktijk geanalyseerd. In de eerste subparagraaf wordt de omgang met partijen geanalyseerd. In de tweede subparagraaf staat de strategische oriëntatie centraal. Daarna wordt er ingegaan op de stijl van leidinggeven en in de vierde en laatste subparagraaf staat de kernvariabele procesdynamica centraal. In elke subparagraaf staan twee tegengestelde variabelen centraal.

6.3.1 Analyse Beheersbaarheid vs Betrokkenheid

Het proces op Zuid-Holland Zuid had kenmerken van zowel beheersbaarheid als betrokkenheid. De beheersbaarheid kwam tot uiting in het feit dat er in de eerste fase een werkplan is opgesteld waarin het tempo van het proces is vastgelegd. Dit tempo was hoog. Tevens is het werkplan goedgekeurd door de Stuurgroep Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid. Er was dus sprake van een zekere mate van beheersbaarheid op het gebied van de planning. Er moest immers vóór 1 juni 2009 een uitkomst liggen zodat dit nog meegenomen kon worden in het Nationaal Waterplan. Dit plan gaf de opdracht voor de studie. Het gaf de nationale kaders aan. Ook dit feit geeft aan dat de beheersbaarheid aanwezig was.

Dit is echter niet alleen het geval. Ook betrokkenheid speelde een belangrijke rol in het proces. En werd door de procesleider getracht betrokkenheid te creëren door belanghebbenden te betrekken bij het proces: *“In totaal zijn er meer dan 160 personen persoonlijk uitgenodigd, werkzaam bij ruim 115 verschillende instanties, met het verzoek om deel te nemen aan het gebiedsproces, hetzij bij de drie brede werkbijeenkomsten of de drie gebiedsbijeenkomsten met aansluitend gebiedsexcursie”* (beleidsmedewerker provincie Zuid-Holland). Daarnaast zijn er voor de boeren speciale LTO-avonden georganiseerd.

Figuur 6.1: Overzicht betrokken organisaties (Provincie Zuid-Holland, 2009).

Acacia Water	Gemeente Rozenburg	Particuliere landgoedeigenaren
ANWB	Gemeente Schiedam	Deltalings: haven- en industriële bedrijven in de Mainport Rotterdam)
Aqua Terra Nova	Gemeente Spijkenisse	Productenorganisatie Mosselcultuur
Beroepsvisser	Gemeente Strijen	Productschap Vis
Combinatie Beroepsvisser	Gemeente Vlaardingen	Projectbureau Deltanatuur
DCMR Milieudienst Rijnmond	Gemeente Wassenaar	Provincie Brabant
Deltanatuur	Gemeente Westland	Provincie Zeeland
Deltares	Gemeente Westvoorne	Provincie Zuid-Holland
Deskundige waterkwaliteitsaspecten glastuinbouw	Gemeente Zwijndrecht	Recreatieschap Voorne-Putten-Rozenburg
Dienst Landelijk Gebied Regio West	Gemeentenambassadeur Delfland	RECRON Zuid-Holland
Duinwaterleiding Zuid-Holland	Gemeentenambassadeur Goeree Overflakkee	Rijkswaterstaat Zuid-Holland
Erasmus Universiteit Rotterdam	Gemeentenambassadeur Hollandse Delta	Schuttevaer
Federatie van hengelsportverenigingen Zuidwest	Glaskracht	Sportvisserij Goeree-Overflakkee
Gemeente Albrandswaard	Groenservice Zuid-Holland	Sportvisserij Nederland
Gemeente Barendrecht	Havenbedrijf Rotterdam N.V.	Staatsbosbeheer
Gemeente Bennisse	Hiswa Vereniging	Staatsbosbeheer Regio West
Gemeente Binnenmaas	Hoeksewards Landschap	Staatsbosbeheer regio Zuid
Gemeente Brielle	Holland Agrarisch Jongeren Contact (HAJK)	Staatsbosbeheer Zuid-Hollandse Eilanden
Gemeente Cromstrijen	Hoogheemraadschap van Delfland	Stadsgewest Haaglanden
Gemeente Delft	Hoogheemraadschap van Rijnland	Stichting Duinbehoud
Gemeente Den Haag	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard	Stichting Het Zuid-Hollands Landschap
Gemeente Dirksland	HSV De Watergeus	Stichting Natuur en Landschap Voorne-Putten
Gemeente Dordrecht	HSV Groot Rotterdam	Stichting Rietgors
Gemeente Goedereede	HSV Het Voornse Kanaal	Tuinbouw Jongeren Westland
Gemeente Hellevoetsluis	HSV Ons Genoegen	Unie van Waterschappen
Gemeente Hendrik Ido Ambacht	HSV 'Sport na Arbeid'	VEERO
Gemeente Hoek van Holland	Intergem. Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee	Vereniging Behoud de Biesbosch
Gemeente Korendijk	Kamer van Koophandel (KvK) - Rotterdam	Vereniging Natuurmonumenten regio Zuid-Holland
Gemeente Lansingerland	LTO-Noord	Vereniging Natuurmonumenten Zeeland
Gemeente Leidschendam-Voorburg	LTO-Noord afdeling Voorne Putten	Vereniging voor Natuur- en Landschapsbescherming Goeree Overflakkee
Gemeente Maassluis	LTO-Noord Glaskracht	Vereniging voor Natuur- en Landschapsbescherming Goeree-Overflakkee
Gemeente Middelharnis	LTO-Noord Zuid-Holland	Vereniging voor natuur- en landschapsbescherming Goeree-Overflakkee
Gemeente Midden-Delfland	Miliefederatie Zuid-Holland	Vertegenwoordiger Industriële gebruikers Brielse Meerwater
Gemeente Oostflakkee	Ministerie LNV	Voorzitter Boomkwekers Boskoop
Gemeente Oud-Beijerland	Nationaal Landschap Centrum	Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR)
Gemeente Pijnacker-Nootdorp	Natuur- en Recreatieschap Haringvliet	Waterdistrict Haringvliet Rijkswaterstaat
Gemeente Ridderkerk	Natuurmonumenten Deltakust	Waterschap Hollandse Delta
Gemeente Rijswijk	Netherlands Water Partnership	Zeeuws Agrarisch Jongeren Contact (ZAJK)
Gemeente Rotterdam	Oasen	Zuidhollands Landschap

Er was ook sprake van een grote mate van betrokkenheid in de projectgroep zelf. Het openbaar maken van alle stukken droeg hieraan bij. Maar ook de positie van de voorzitter zelf zorgde voor betrokkenheid bij de actoren: *“Het betrekken van de stakeholders en het proces zelf is goed gevoerd. De onafhankelijke voorzitter was een belangrijke schakel in het proces”* (beleidsmedewerker HH Delfland). Er is geen antibeweging gemobiliseerd tijdens het proces. Dit is een indicatie van de mate van betrokkenheid van de actoren bij het proces.

Uit de analyse blijkt dat er zowel elementen van beheersbaarheid als betrokkenheid in het proces aanwezig waren. Dat dus zowel project- als procesmanagement van toepassing was. Er werd echter wel meer procesmanagement toegepast.

6.3.2 Analyse Daadkracht vs Draagvlak

Ook bij deze variabelen geldt dat ze beide voorkomen in het proces op Zuid-Holland Zuid. Daadkracht, het vasthouden aan de opgestelde planning en de voortgang van het proces, is duidelijk terug te vinden. Zo was er een *“enorm tempo in de vergadercyclus. Er moest geproduceerd worden”* (beleidsmedewerker ministerie V&W). Deze tijdsdruk heeft geleid tot daadkracht. Het heeft er ook toe geleid dat men bij het ministerie van V&W meer aandacht heeft gegeven aan maatregelen bij de sluizen om zoutlekken te verminderen.

De voortgang van het proces werd dus belangrijk geacht. Er werd echter nog meer aandacht aan draagvlak besteed. Volgens een beleidsmedewerker van een waterschap *“kan je draagvlak niet creëren. Het ontstaat wanneer er twee dingen zijn: transparante informatie en betrokkenheid bij het project”*. Door de manager werd geprobeerd om steun van belanghebbenden te verwerven en unanimiteit van beslissingen te realiseren. Hier is de manager volgens de betrokken actoren aardig in geslaagd: *“Gezien de beginpositie ben ik heel erg tevreden over de uitkomst. Ik niet alleen, maar dit is een gedeelde mening van de andere partijen”* (beleidsmedewerker LNV). Kortom, er werd gaandeweg het proces draagvlak gecreëerd, zowel bij de direct betrokken actoren als bij de stakeholders. Niet in de laatste plaats door de actieve manier van informatieverstrekking en de transparante manier van werken. Elke actor kon informatie inbrengen. En

dat werd ook gedaan: *“Ik heb nooit het gevoel gehad dat organisaties informatie achterhielden of met een dubbele agenda in het proces zaten”* (onafhankelijk voorzitter).

Gezien het korte tijdsbestek was daadkracht noodzakelijk. Er moest hard gewerkt worden om de oplossingen uit te werken. Hierbij was draagvlak zeer belangrijk. Alle betrokken actoren waren zich bewust van de noodzaak om oplossingen aan te dragen. Alle actoren waren zich er ook van doordrongen dat verzilting van het Volkerak-Zoommeer zonder adequate oplossingen voor allen onacceptabel zou zijn. Zonder de nadrukkelijke investeringen in draagvlak zou er geen daadkracht geweest zijn.

6.3.3 Analyse Resultaatgericht vs Interactiegericht

Het proces had duidelijk het kenmerk van interactiegerichtheid. Er vond een duidelijke uitwisseling van standpunten plaats: *“Er is flink gedebatteerd, maar we zijn altijd in de veilige zone gebleven”* (beleidsmedewerker HH Delfland). Dit was ook wel nodig, omdat er een proces gestart was waarin de betrokken actoren vanuit de eigen kennis en competenties actief was. Men werkte erg transparant en iedereen legde informatie op de tafel: *“Dit was een soort joint fact finding en het met elkaar zoeken naar oplossingen. We hebben niet alleen aan ambtenaren kennis gevraagd, maar ook aan gebruikers zelf”* (onafhankelijk voorzitter). De rol van de onafhankelijke voorzitter is hierbij van belang geweest. De betrokken actoren complimenteerden de voorzitter met de snelle en directe communicatie. Het transparant doorsturen van beschikbare informatie naar de betrokken actoren zorgde ervoor dat de aanwezige kennis openbaar was. Er kon dus vrijelijk over gepraat worden. Dit viel niet bij iedereen goed: *“Wat ik minder goed vond, is dat je erg moest uitkijken wat je de procesmanager voor stukken toezond. Hij stuurde echt alles rond. In die informatie die ik hem deed toesturen, daar zaten best wel gevoelige dingen in die hij wel moest weten, maar die je niet direct de wereld in stuurt”* (beleidsmedewerker ministerie van LNV). De standpunten werden in de ogen van deze respondent te veel uitgewisseld.

Een enkele keer werd er te weinig informatie ingebracht om standpunten uit te wisselen. Dit gebeurde bij de waterschappen. Daar moest de projectgroep informatie opvragen, omdat ze die niet zelf inbrachten. Als reden werd hiervoor aangegeven dat men bij het waterschap die informatie zelf ook niet goed in kaart had.

Ook op deze twee gebieden, resultaatgerichtheid en interactiegerichtheid, gaat de tendens meer richting interactiegerichtheid en dus richting procesmanagement. Eigen belangen werden niet doorgedrukt en er vond een duidelijke uitwisseling van standpunten plaats.

6.3.4 Sturing op inhoud vs Sturing op proces

Tot slot de laatste twee variabelen: sturing op inhoud en sturing op proces. Er vond in het kader van projectmanagement wel degelijk sturing op inhoud plaats. Zo was er een duidelijk georganiseerde projectorganisatie met een onafhankelijke voorzitter. Het was echter niet zo dat de projectleider bijgedragen heeft aan inhoudelijk oplossingen: *“Als procesmanager moet je sturing geven aan de discussie en mensen kunnen motiveren. Er waren meerdere partijen betrokken bij het proces en er werd van mij verwacht dat ik onafhankelijk en onbevooroordeeld te werk ging”* (onafhankelijk voorzitter). Doordat er meerdere partijen bij het proces betrokken waren, was het ook mogelijk om gezamenlijk op zoek te gaan naar kennis, naar joint fact finding.

Deze rol was voor de betrokken actoren ook herkenbaar. Bij het proces waren veel externe partijen betrokken. Vrijwel alle actoren werden gehoord *“en daar was de procesmanager heel erg goed in. Hij was*

goed in zijn netwerken. Hij kon goed met zijn opdrachtgever, de gedeputeerde, door een deur. Hij liet iedereen aan het woord en was sterk in de productie van stukken” (beleidsmedewerker waterschap Hollandse Delta). Procesregels werden echter niet vastgelegd.

Kortom, wederom neigt het naar procesmanagement aangezien sturing voornamelijk plaats vond op het proces. Sturing op inhoud was taboe, aangezien de onafhankelijke voorzitter ook daadwerkelijk onafhankelijk en onbevooroordeeld moest werken.

6.4 Analyse resultaten

De resultaten van de analyses op het vlak van management zijn heel divers. Aan de ene kant is het een proces met kenmerken van projectmanagement. Aan de andere kant is het een project met kenmerken van procesmanagement. Het onderstaand schema geeft een overzicht van de gevonden kenmerken.

Tabel 6.2: Overzichtstabel kenmerken zoetwaterverkenning project- en procesmanagement

Projectmanagement	Procesmanagement
<i>Beheersbaarheid</i>	<i>Betrokkenheid</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Hoog tijdpad • Opstellen van een werkplan 	<ul style="list-style-type: none"> • Veel betrokken actoren • Veel bijeenkomsten op verschillende niveaus met een onafhankelijk voorzitter
<i>Daadkracht</i>	<i>Draagvlak</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Enorm tempo in de vergadercyclus • Tijdsdruk 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparante informatie en betrokkenheid bij het project door actoren • Gedeelde mening actoren bij uitkomsten
<i>Resultaatgericht</i>	<i>Interactiegericht</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Actief vragen van informatie bij één actor (Waterschap en Rijkswaterstaat) 	<ul style="list-style-type: none"> • Debatteren met joint fact finding • Directe terugkoppeling na een bijeenkomst
<i>Sturing op inhoud</i>	<i>Sturing op proces</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Georganiseerde projectorganisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Contact met externe partijen • Sturing geven aan de discussie en mensen motiveren

Uit de resultaten is op te maken dat er een combinatie van proces- en projectmanagement toegepast werd. Aspecten uit zowel project- als procesmanagement werden bij de zoetwaterverkenning toegepast. Deze toepassing zorgde voor een dynamisch verloop van het proces.

6.5 Relatie manager - actor

In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de relatie tussen manager en actor. Het is niet zo dat de manager het verloop van het proces alleen bepaalde. Er waren meerdere actoren die een belangrijk aandeel in het verloop van het proces hadden. Er is dus niet sprake van ‘act’ zoals aangegeven in het begin van het hoofdstuk, maar van ‘interact’.

Belangrijke actoren op het gebied van management in het proces waren de onafhankelijke procesmanager en het ministerie van V&W. Deze actoren hadden interactrelaties met de overige actoren. De procesmanager acteerde voornamelijk op het terrein van het onafhankelijk voeren van het proces.

Daarnaast was deelname en betrokkenheid van het ministerie van V&W van groot belang in het proces: *“Doorbraak is de mededeling van DG Water (ministerie V&W: red) dat de eindbeslissing door de staatssecretaris over het VZM afhankelijk kon worden gesteld van het reductie van het zoutlek. Dat is een wapenfeit. De voorwaarde voor het zout maken van het VZM is dat het zoutlek van de Volkeraksluizen wordt gedicht van 120kg/s naar 60kg/s. In het verlengde daarvan is nu dus een project opgezet, praktijkproef, over de maatregelen die nodig zijn om dat zoutlek daadwerkelijk terug te dringen”* (onderzoeker Deltares). Door de praktijkproef zijn de koppelingen van de verschillende actoren bij elkaar gebracht. Door deze toezegging konden de foci van de actoren met elkaar gematched worden. Dit was de basis voor het uiteindelijke resultaat. Zonder deze toezegging was het voor de onafhankelijke procesmanager erg moeilijk geweest om een goed resultaat te bereiken.

7. Aansluiting proces

In dit laatste hoofdstuk wordt de scope verbreed. Er wordt gekeken wat de gevolgen zijn van de uitkomsten van de zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid voor de zoetwaterverkenningen in de Zuidwestelijke Delta en voor het zoetwaterbeleid van de rest van de ZWD. Het uitgangspunt blijft Zuid-Holland Zuid. De vraag die in dit laatste hoofdstuk centraal staat, luidt: *Hoe verhoudt de discussie in Zuid-Holland Zuid zich met de overige ontwikkelingen in de Zuidwestelijke Delta op het gebied van omgang met zoetwatervoorzieningen??* §7.1 behandelt het begrip 'co-evolutie'. Vervolgens wordt in §7.2 de aansluiting van het proces op Zuid-Holland Zuid behandeld. Aansluitend wordt het uitgebreid met de integratie zoetwaterdiscussies in §7.3. In §7.4 wordt de co-evolutie op het niveau van het Nationaal Waterplan beschreven. In §7.5 wordt gekeken naar de co-evolutie op het niveau van het Deltaprogramma. Het hoofdstuk eindigt met een analyse in §7.6.

7.1 Co-evolutie theorie

De benadering van co-evolutie die in dit onderzoek centraal staat, gaat uit van de begrippen afstemming en synchronisatie. Deelsystemen zijn 'nested systems', samengestelde systemen die invloed op elkaar kunnen uitoefenen op het gebied van uitkomsten. Aan de ene kant kan er sprake zijn van een meer gesloten houding ten opzichte van elkaar. De output van project 1 wordt nauwelijks gebruikt als input voor project 2. Er is dan duidelijk minder sprake van co-evolutie.

Aan de andere kant kan er sprake zijn van het gebruik van elkaars uitkomsten. De output van project 1 wordt gebruikt als input voor project 2. Er vindt co-evolutie plaats. Er vindt afstemming plaats tussen twee projecten. Dit kan gebeuren op basis van eenrichtingsverkeer, maar ook op basis van een wisselwerking tussen projecten. Er wordt dan gebruik gemaakt van elkaars uitkomsten. Er is dan sprake van co-evolutie tussen de twee deelsystemen.

Voor de kernvariabele co-evolutie zijn twee tegengestelde variabelen met indicatoren gebruikt om de tegenstellingen te verduidelijken. Deze twee tegengestelde variabelen zijn zoals eerder beschreven co-evolutie en minder co-evolutie.

De variabele co-evolutie bestaat uit de volgende indicatoren:

1. Open houding t.a.v. andere projecten;
2. Uitwisseling van kennis en informatie tussen verschillende projecten;
3. Aspecten uit andere projecten worden in het project Zuid-Holland Zuid meegenomen in hun projectontwikkeling.

De variabele minder co-evolutie bestaat uit de volgende indicatoren:

1. Gesloten houding t.a.v. andere projecten;
2. Uitblijven van / geen uitwisseling van kennis en informatie tussen verschillende projecten;
3. Aspecten uit andere projecten worden in mindere mate overwogen en meegenomen in de projectontwikkeling van Zuid-Holland Zuid.

7.2 Analyse zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid

Op 16 juni 2009 werd de zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid afgerond. Het advies bevat maatregelen die de gevolgen van een zout Volkerak-Zoommeer *‘voor alle zoetwaterafhankelijke functies zo beperkt mogelijk houdt tegen aanvaardbare kosten en dat tevens voorsorteert op een duurzame zoetwatersituatie in Zuid-Holland Zuid voor de lange termijn’* (Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid, 2009). Eén van deze maatregelen is het houden van een praktijkproef om zo het beperken van het zoutlek naar het Haringvliet en Hollandsch Diep via de Volkeraksluizen te onderzoeken. Wanneer uit de proef blijkt dat het zoutlek gehalveerd kan worden door technische maatregelen, wordt er medio 2012 een definitief besluit genomen over het zout maken van het Volkerak-Zoommeer.

Er is een proces gestart waarin iedereen vanuit zijn eigen kennis en competenties in zaten. Alle betrokkenen hebben vanuit hun eigen inzicht en kennis bijgedragen aan het project en het advies: *“dit was een soort joint fact finding en het met elkaar zoeken naar oplossingen. We hebben niet alleen aan ambtenaren kennis gevraagd, maar ook aan de gebruikers zelf. We hebben heel breed verkend en dit is geconvergeerd naar een aantal punten. Deze punten zijn omgezet in een aantal adviezen. De Stuurgroep heeft hierop gestuurd en keuzes gemaakt welke maatregelen wel uitgevoerd gaan worden”* (onafhankelijk voorzitter).

In de zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid is zeer zeker sprake van een lerend vermogen. Bij de actoren was er sprake van een open houding t.a.v. andere projecten. Er vond ook uitwisseling van kennis en informatie plaats tussen de verschillende projecten: *“Er is uitwisseling geweest met zoetwaterverkenningen in Zeeland en West-Brabant. Volgens mij hebben we niks over het hoofd gezien. De kennis die er was, werd gebruikt. De projectgroep stond hier ook open voor”* (manager Evides). Er is gekozen voor een soortgelijke aanpak met een stuur- en projectgroep met aan het hoofd een onafhankelijke voorzitter ondersteund door een ingenieursbureau.

Daarnaast werden er ook aspecten uit andere projecten meegenomen in de projectontwikkeling van Zuid-Holland Zuid. Dit blijkt onder andere uit de uitwerking van het Kierbesluit: *“In ZH loopt ook de uitwerking van het Kierbesluit. Dit hebben we ook gemerkt in de gebiedsbijeenkomsten. De boeren waren nog boos over het Kierbesluit. Er werden ook nieuwe dingen opgestart, zoals onderzoek naar de betekenis van minder zoet water voor de glastuinbouw”* (beleidsmedewerker Rijkswaterstaat Zeeland). Er is tijdens de projectontwikkeling bewust voor het houden van een aantal gebiedsbijeenkomsten gehouden. Deze bijeenkomsten waren vooral gericht op ondernemers uit de land- en tuinbouw. Omdat de regio door het Kierbesluit al met een verzilting werd geconfronteerd, heeft men bewust gekozen voor een dergelijke aanpak. Tijdens de bijeenkomsten werd er veel informatie over de zoetwaterdiscussie gegeven en was er ruimte voor discussie. Dit was belangrijk om draagvlak bij de agrariërs te verkrijgen: *“Het Kierbesluit was belangrijk, met name in de emotie en het gevoel van de betrokken partijen”* (beleidsmedewerker hoogheemraadschap Delfland).

De zoetwaterdiscussie in Zuid-Holland Zuid werd dus beïnvloed door andere projecten en vice versa. De projecten die invloed hadden of beïnvloed werden, waren telkens andere projecten. Projecten zoals het Kierbesluit en de eerder gehouden zoetwaterdiscussies oefenden invloed uit op de zoetwaterdiscussie in Zuid-Holland Zuid. Maar de zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid oefende ook invloed uit op andere projecten, zoals onderzoek naar het gebruik van minder zoet water in de glastuinbouw. De zoetwaterdiscussie in Tholen en Sint Philipsland oefende invloed uit op het project in Zuid-Holland Zuid. Maar uitkomsten uit Zuid-Holland oefenden geen invloed uit op het project in Tholen en Sint Philipsland.

Deze projecten speelden al eerder. De uitkomsten stonden al vast voordat men in Zuid-Holland aan de discussie begonnen was. De projecten in Zeeland en West-Brabant zijn een randvoorwaarde voor het project in Zuid-Holland geweest. Er is dus wel degelijk sprake geweest van co-evolutie.

7.3 Analyse integratie zoetwaterdiscussies

Het rapport *Zoet water Zuidwestelijke Delta, Een voorstel voor een regionale zoetwatervoorziening*, is de uitkomst van de opdracht 'Integratie zoetwaterverkenningen' van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta aan het Programmabureau Zuidwestelijke Delta. Het bevat maatregelen om de gevolgen van een zout Volkerak-Zoommeer zo beperk mogelijk te houden. Deze maatregelen, die vóór 2015 uitgevoerd dienen te worden, hebben betrekking op de gebieden die nu zoet water uit het Volkerak-Zoommeer en het Haringvliet onttrekken (West-Brabant, Tholen, Sint Philipsland, Zuid-Beveland en Zuid-Holland Zuid). De aanbevolen maatregelen hebben onder andere betrekking op:

1. Alternatieve aanvoer van zoet water;
2. Halveren van het zoutlek bij de Volkeraksluizen;
3. Beperking van zoutindringing via de Rotterdamse haven;
4. Waterbesparing;
5. Efficiënter gebruik zoet water.

Ook bij dit project was er duidelijk sprake van eenrichtingsverkeer in plaats van een wisselwerking: *“Ook de integratie van de zoetwaterdiscussie is belangrijk. De uitkomst in Zuid-Holland Zuid zijn ingebracht in deze studie”* (beleidsmedewerker Rijkswaterstaat Zeeland). Uit deze quote blijkt dat de uitkomsten van de zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid als input diende voor de integratie. Dit is ook niet verwonderlijk. De naam van de opdracht 'Integratie zoetwaterverkenning' zegt eigenlijk al voldoende. In de studie worden de uitkomsten van de losse zoetwaterverkenningen samengevoegd tot één geheel. Het bevat de maatregelen die ook in de afzonderlijke discussie op Zuid-Holland Zuid genoemd zijn. De uitkomsten zijn een op een overgenomen. Het proces op Zuid-Holland Zuid had dus veel invloed op het integratietraject.

Maar omgekeerd was dat duidelijk niet het geval. *“En tijdens het integratietraject had ik Zuid-Holland Zuid ook hard nodig, omdat ik dit er ook bij moest vermelden. Toen duidelijk werd dat we het over twee problemen hadden van verschillende orde realiseerde ik me dat de uitkomst geen grote gevolgen had voor het grote geheel”* (beleidsmedewerker ministerie LNV). Deze twee problemen van verschillende orde zijn in eerste instantie het verzilten van het Volkerak-Zoommeer en ten tweede het beperken van de verzilting van het Hollandsch Diep/Haringvliet. De knip werd gemaakt bij de Volkeraksluizen. Er wordt in beide studies (zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid en integratietraject) geadviseerd om maatregelen te treffen om het zoutlek bij de Volkeraksluizen te halveren. Daarom wordt er nu een proef bij de Afsluitdijk gehouden die de mogelijkheden tot het halveren van het zoutlek moet testen. Mogelijkheden zoals het aanbrengen van drempels op de bodem, plaatsen van luchtbellenschermen of het terugdringen van het zoute water door het inbrengen van zoet water.

De knip bij de Volkeraksluizen is een echte knip, een scheiding tussen zout en zoet. Ten zuiden, het Volkerak-Zoommeer, wordt zout. Ten noorden, het Hollandsch Diep/Haringvliet, wordt er alles aan gedaan om het water zo zoet mogelijk te houden. Zodat het nog steeds gebruikt kan worden door zowel landbouw, drinkwaterbedrijven en industrie.

Het project op Zuid-Holland Zuid werd dus totaal niet beïnvloed door het integratietraject van de zoetwaterdiscussies. De uitkomsten van de zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid dienden uitsluitend als input voor het integratietraject. In dat opzicht is er wederom sprake van co-evolutie.

7.4 Analyse Nationaal Waterplan

De uitkomsten van de integratie van de zoetwaterverkenningen worden meegenomen in het Nationaal Waterplan (NWP). In het NWP worden de hoofdlijnen van het beleid en maatregelen weergegeven wat het Rijk in 2009-2015 gaat voeren om voor een duurzaam waterbeheer te komen. In het NWP staat bescherming tegen overstromingen, beschikbaarheid van voldoende en schoon water en diverse vormen van gebruik van water centraal. In het NWP is ook een begin gemaakt met de uitwerking van het Deltaprogramma. Uitkomsten uit de zoetwaterdiscussies zijn meegenomen in het NWP om als kader voor de toekomst te dienen.

7.4.1 Nationaal Waterplan naar starten zoetwaterdiscussie

Ook bij dit project was er geen sprake van wederzijdse beïnvloeding: *“Het NWP geeft in feite de opdracht voor de studie. Het geeft de nationale kaders en roept op tot een gebiedsproces. We hebben de inhoud zelf moeten genereren. Dus in dat opzicht was er geen synergie”* (onafhankelijk voorzitter). In het Nationaal Waterplan stond het advies om de zoetwaterdiscussies op lokaal niveau te voeren. Een lokaal gevoerde discussie is beter voor het draagvlak dan een opdracht vanuit het nationale overheid. Deze nieuwe manier van werken heeft grote invloed gehad op het resultaat. Doordat de actoren actief bij het proces betrokken zijn, is de kou uit de lucht tussen natuur-, milieu- en landbouworganisaties. Dat staat in schril contrast met vraagstukken waarbij dat niet gelukt is, bijvoorbeeld ontpoldering van de Hedwigespolder bij de Westerschelde. Groene leugens met polarisatie tussen natuur en milieu en boeren zijn voorkomen.

Er was bij dit deel van het onderzoek minder sprake van co-evolutie. Er werd geen informatie uitgewisseld tussen de projecten. In het Nationaal Waterplan stond alleen de opdracht geformuleerd om een gebiedsproces te starten.

7.4.2 Uitkomsten zoetwaterdiscussie naar Nationaal Waterplan

De uitkomsten van de zoetwaterdiscussies in de vorm van het integratieproject diende als input voor het nieuwe Nationaal Waterplan wat in 2009 is vastgesteld. Kennis en informatie uit het integratieproject werd in het Nationaal Waterplan gevoegd. Voor de zoetwaterdiscussie in Zuid-Holland Zuid was het erg belangrijk dat de uitkomsten van het project werden meegenomen in het Nationaal Waterplan: *“Het project in Zuid-Holland Zuid is meegenomen in het Nationaal Waterplan. En als iets in het Nationaal Waterplan staat, is dat richtinggevend voor de komende jaren”* (beleidsmedewerker ministerie V&W). Het is een plan. Het hoorde op die manier uitgevoerd te worden en dat stond dus vooraf al vast. Het integratieproject heeft dus als input voor het Nationaal Waterplan gediend. Er was sprake van een afstemmingsproces tussen het integratieproject en het Nationaal Waterplan, omdat het ingepast diende te worden in het totale plan. Daarom is er in dit geval sprake van co-evolutie.

7.4.3 Nationaal Waterplan naar nieuwe zoetwaterdiscussie?

Daarnaast was niet alleen belangrijk dat de maatregelen uit Zuid-Holland Zuid die op de korte termijn gericht waren meegenomen werden in het Nationaal Waterplan. Het Nationaal Waterplan is ook op de lange termijn gericht. Deze langetermijneffecten komen in de zoetwaterdiscussie niet veel aan bod. In het Nationaal Waterplan echter wel. In het Nationaal Waterplan worden namelijk twee stromingen genoemd: meebewegen of weerstand bieden. De maatregelen die genomen zijn in het proces op Zuid-Holland Zuid

zijn vooral te definiëren als weestand bieden: de verzilting wordt bestreden door het beperken van het zoutlek bij de Volkeraksluizen en het aanvoeren van water met behulp van een pijpleiding.

Er is echter sprake van veranderende denkbeelden, voornamelijk op het niveau van de nationale overheid. Deze veranderende denkbeelden hebben betrekking op de tweede stroming, namelijk meebewegen of zelfvoorzienendheid. Er wordt geen zout meer weggespoeld en een zoute kwel in de polder wordt geaccepteerd. Boeren kunnen dan niet meer beregenen en zullen sloot- en grondwateronafhankelijk moeten telen. *“Voor Zuid-Holland is belangrijk hoe op de lange termijn omgegaan wordt met die verzilting: meebewegen of weerstand bieden”* (beleidsmedewerker ministerie LNV). De beïnvloeding van het Nationaal Waterplan op Zuid-Holland op de lange termijn is dus nog niet duidelijk. Maar dat het invloed gaat hebben, is wel zeker.

7.5 Analyse Deltaprogramma

Duurzame waterveiligheid en zoetwatervoorziening zijn punten die de kern vormen van het Deltaprogramma. Het Deltaprogramma bestaat uit een deel wat gericht is op de korte termijn, in het geval van de zoetwaterproblematiek betreft dit hier het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta. Een tweede deel is gericht op de lange termijn. Het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta heeft betrekking op blauwalgenproblematiek, lekken van zout water en zandhonger.

Om het lekken van zout water over de Volkeraksluizen naar het Haringvliet tegen te gaan, wordt er tot 2011 een praktijkproef uitgevoerd. Uit deze proef moet blijken op welke manier het lekken van zout water zo optimaal mogelijk bestreden kan worden. Deze proef wordt bij de Afsluitdijk gehouden. Maatregelen zijn onder andere het aanbrengen van drempels op de bodem, plaatsen van luchtbellenschermen of het terugdringen van het zoute water door het inbrengen van zoet water. Het kabinet neemt medio 2012 een beslissing over deze maatregelen die het zoutlekkken moeten beperken.

Ook zal het kabinet dan beslissen over alternatieven om ervoor te zorgen dat de landbouw, de drinkwatervoorziening en de industrie over zoetwater kunnen blijven beschikken. In deze beslissing zal worden opgenomen dat zoutwater pas daadwerkelijk wordt toegelaten als deze alternatieven zijn gerealiseerd. Deze alternatieven zullen in 2015 uitgevoerd moeten zijn om, zodat er dan zout water op het Volkerak-Zoommeer gelaten kan worden.

De praktijkproef is een direct gevolg van het proces op Zuid-Holland Zuid. Daar is deze maatregelen als adviespunt meegenomen in het uiteindelijke rapport. De Stuurgroep Zuidwestelijke Delta heeft de staatssecretaris Huizinga geadviseerd om zo snel mogelijk met deze proef te starten (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 29 mei 2009). Daar is ook daadwerkelijk gehoord aan gegeven. Begin mei 2010 is Rijkswaterstaat samen met Deltares bij de Stevinsluis bij Den Oever de proef gestart. Hier wordt de effectiviteit van de zoutlekbeperkende maatregelen onderzocht (Rijkswaterstaat, 1 mei 2010). De zoetwatervoorzieningen zijn verder samengevoegd met de andere discussies in de regio, gebundeld in het project Integratie zoetwaterdiscussies.

De projectproef bij de Afsluitdijk is een belangrijk onderdeel bij alle projecten. Het oplossen van de blauwalgenproblematiek door het verzilten van het Volkerak-Zoommeer kan alleen doorgaan wanneer het zoutlek bij de Volkeraksluizen beperkt gehouden kan worden. Dit vormt een risico voor de verdere besluitvorming: *“Het risico wat erin zit, is het gebrek aan kennis. Een voorbeeld hiervan is de praktijkproef bij de Volkeraksluis. Wanneer deze proef faalt, heb je weer een nieuwe situatie”* (onderzoeker Deltares).

Doordat de projectproef een zeer belangrijke positie inneemt in het Deltadeelprogramma wat gaat over de zoetwaterproblematiek, kan er gesteld worden dat er sprake is van co-evolutie bij het integratieproject zoetwaterdiscussies. De maatregelen van dit project hebben veel invloed gehad op de invulling van het Deltadeelprogramma zoetwaterproblematiek. Er was wel degelijk sprake van uitwisseling van kennis en informatie. Rijkswaterstaat en Deltares dragen zorg voor de praktijkproef. Deze organisaties waren ook betrokken bij de zoetwaterdiscussie op Zuid-Holland Zuid. De kennis uit die discussie wordt ook weer gebruikt bij de praktijkproef. Uitkomsten uit de zoetwaterdiscussies worden meegenomen in de projectontwikkeling van dit Deltadeelprogramma. De voortgang van dit programma is afhankelijk van het slagen van de praktijkproef.

7.6 Analyse resultaten

Wat opvalt, is dat de alle projecten invloed op elkaar uitoefenen. Deze invloed gaat bijna altijd één richting op. De output van project zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid wordt gebruikt als input voor project integratie zoetwaterdiscussies. De output van project integratie zoetwaterdiscussies wordt gebruikt als input voor het Nationaal Waterplan en voor het Deltadeelprogramma Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta. Het gaat hierbij elke keer om inbedding, afstemming en synchronisatie van output. Dit is niet verwonderlijk. Aan het begin van het hoofdstuk is een definitie van het systeem gegeven. Het watersysteem bestaat uit deelsystemen, 'nested systems'. Dit zijn samengestelde systemen die invloed op elkaar kunnen uitoefenen op het gebied van uitkomsten. In het geval van de zoetwaterproblematiek wordt er gebruik gemaakt van elkaars uitkomsten. Er is sprake van co-evolutie tussen de verschillende deelsystemen.

De betrokken plannen (zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid, Integratie zoetwaterdiscussies, Nationaal Waterplan en het Deltaprogramma Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta) zijn voor een succesvolle afronding allen afhankelijk van een positieve uitkomst van de praktijkproef. De uitkomst van de praktijkproef alleen al kan de plannen richting geven. De praktijkproef is leidend: *"Eerst het zoutlek halveren en het onderzoek naar de doorwerking van het lek verbeteren. En dan hierop de beslissing baseren op het zout laten worden van het VZM"* (Beleidsmedewerker Rijkswaterstaat Zeeland).

8. Conclusie en aanbevelingen

De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt: *“Is er sprake van systeembreed management bij het gevoerde proces ten aanzien van de zoetwaterhuishouding in Zuid-Holland Zuid en hoe wordt dit in de praktijk vormgegeven?”* Doelstelling hierbij is dat het proces ‘Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid’ geëvalueerd gaat worden op het gebied van systeembreed management. Systeembreed management gaat in dit geval over het managen van meerdere processen tegelijkertijd. In onderstaande paragrafen wordt deze doelstelling niet uit het oog verloren. In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gegeven. §8.1 behandelt de conclusies van het onderzoek per deelvraag. Eerst worden de conclusies per deelvraag gegeven. Vervolgens worden deze conclusies meegenomen in het beantwoorden van de hoofdvraag in §8.2. §8.3 vertaalt de conclusies naar aanbevelingen voor management in een complex systeem.

8.1 Conclusie deelvragen

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn er een viertal deelvragen opgesteld. In onderstaande subparagrafen worden de conclusies van deze deelvragen gegeven.

1. *Wat zijn de ontwikkelingen op het gebied van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid?*
2. *Op welke wijze definiëren betrokken actoren het systeem rond de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid en welke grenzen hanteren zij hierbij? Hoe kunnen deze grenzen verklaard worden?*
3. *Hoe is management van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid vormgegeven?*
4. *In hoeverre sluit het proces op Zuid-Holland Zuid aan op de andere zoetwaterprocessen in de Zuidwestelijke Delta in termen van proces en inhoud?*

8.1.1 Ontwikkelingen zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid

Op 16 juni 2009 werden de uitkomsten van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid gepresenteerd. Eén van deze maatregelen is het houden van een praktijkproef om zo het beperken van het zoutlek naar het Haringvliet en Hollandsch Diep via de Volkeraksluizen te onderzoeken. Enkele weken later volgde het regionale advies voor de zoetwatervoorziening in de gehele Zuidwestelijke Delta. De maatregel van de praktijkproef is ook in dit advies meegenomen. De uitkomsten van de integratie van de zoetwaterverkenningen zijn weer meegenomen in het Nationaal Waterplan (NWP). In het NWP is ook een begin gemaakt met de uitwerking van het Deltaprogramma.

Het Deltaprogramma bestaat uit een deel wat gericht is op de korte termijn en een deel wat gericht is op de lange termijn. Eén van deze programma's gericht op het korte termijn is het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta. Het heeft betrekking op blauwalgenproblematiek, lekken van zout water en zandhonger.

Het kabinet neemt medio 2012 een beslissing over maatregelen die het zoutlekken moeten beperken. Ook zal het kabinet dan beslissen over alternatieven om ervoor te zorgen dat de landbouw, de drinkwatervoorziening en de industrie over zoetwater kunnen blijven beschikken. In deze beslissing zal worden opgenomen dat zoutwater pas daadwerkelijk wordt toegelaten als deze alternatieven zijn gerealiseerd. Deze alternatieven zullen in 2015 uitgevoerd moeten zijn om, zodat er zout water op het Volkerak-Zoommeer gelaten kan worden.

Een negatief gevolg van het verzilten van het Volkerak-Zoommeer is dat men geen gebruik meer kan maken van het zoete water wat nu nog wel aanwezig is. In 2009 heeft het kabinet een advies van de stuurgroep Zuidwestelijk Delta over de zoetwatervoorziening overgenomen. Het advies beschrijft gebiedsgerichte oplossingen voor Zeeland, West-Brabant en Zuid-Holland.

De ontwikkelingen op het gebied van de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid vinden dus op verschillende plaatsen plaats, zowel geografisch als bestuurlijk. Daarnaast speelde het Kierbesluit een belangrijke rol. Er was veel scepsis bij de agrariërs. En deze groep moest wederom overtuigd worden.

8.1.2 Definitie en grenzen van het systeem

De ministeries van V&W en LNV hebben dezelfde foci, zowel op geografisch, inhoudelijk als procesmatig gebied. Het is daarom erg opvallend dat Rijkswaterstaat Zeeland, als onderdeel van het ministerie van V&W, totaal andere foci heeft. De foci zijn voornamelijk gericht op de eigen organisatie. Een verschil is echter wel de mate van sturing op gezamenlijk handelen. Dit was bij het ministerie van V&W veel sterker dan bij het ministerie van LNV.

Daarnaast is het verschil in foci bij de beide waterschappen opvallend. Waar Waterschap Hollandse Delta zich geografisch richt op het lokale en op de zoetwatervoorziening, richt Hoogheemraadschap Delfland zich geografisch gezien op het regionale en op de ecologie. Een verklaring voor dit verschil is de ligging t.o.v. het onderzoeksgebied. Het Waterschap Hollandse Delta ligt midden in het projectgebied en ondervindt ook direct gevolgen. Men is dus meer gefocust op het eigen gebied.

Dit is bij Hoogheemraadschap Delfland heel anders. Het hoogheemraadschap ligt aan de rand van het projectgebied en ondervindt indirecte gevolgen. Naastgelegen hoogheemraadschappen ondervinden ook indirecte gevolgen. Delfland vervulde in dit project een rol voor de omliggende hoogheemraadschappen als doorgeefluik van informatie. Door deze functie kan de regionale geografische focus verklaard worden. En aangezien er geen sprake was van het volledig wegvallen van de zoetwatervoorziening, was de inhoudelijke focus gericht op de waarde ecologie. Het water voor de zoetwatervoorziening kan Delfland en de andere hoogheemraadschappen ook vanuit het noorden van Nederland verkrijgen, via het IJsselmeer. De afhankelijkheidsrelatie was dus beperkt.

Opvallend is ook dat de foci van Rijkswaterstaat en Evides veel overeenkomsten vertoont. Beide organisaties zijn uitvoerende diensten die publieke taken uitvoeren en op afstand van het bestuur staan. Uit de analyse blijkt dat beide organisaties erg op zichzelf gericht zijn. De geografische focus, waarden die uitsluitend de eigen taak beschrijven en het eigen handelen geven dit perfect weer.

Het **Bestuurlijk Overleg Integraal Beleidsplan Haringvliet, Hollandsch Diep, Biesbosch** is het bestuurlijk gremium op het gebied van de problematiek bij het Haringvliet.

Het **Bestuurlijk Overleg Kramer-Volkerak (BOKV)** is het bestuurlijk gremium op het gebied van de problematiek bij het Volkerak-Zoommeer.

De **Stuurgroep Zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid** is het bestuurlijk gremium op het gebied van de zoetwaterverkenning in Zuid-Holland Zuid.

De **Stuurgroep Zuidwestelijke Delta** is het bestuurlijk gremium op het gebied van het besluitvormingsproces in de Zuidwestelijke Delta.

Tabel 8.1: Overzicht analyse resultaten foci actoren

	Geografische focus	Inhoudelijke focus	Procesmatige focus
V&W	Nationaal	Gelijkheid	Sterke sturing op gezamenlijk handelen
		Duurzaamheid	
		Zelfvoorzienendheid	
		Veiligheid	
		Klimaatbestendigheid	
LNV	Nationaal	Duurzaamheid	Zwakke sturing op gezamenlijk handelen
		Zelfvoorzienendheid	
		Klimaatbestendigheid	
		Ecologie	
Z-H	Regionaal	Onafhankelijkheid	Sterke sturing op gezamenlijk handelen
		Draagvlak	
		Zelfvoorzienendheid	
WSHD	Lokaal	Zoetwatervoorziening	Sterke sturing op gezamenlijk handelen
		Waterkwaliteit	
		Waterveiligheid	
HHDL	Regionaal	Ecologie	Sterke sturing op gezamenlijk handelen
		Waterkwaliteit	
		Waterveiligheid	
RWS ZL	Regionaal	Veiligstellen uitkomsten	Sterke sturing op eigen handelen
		eigen onderzoek	
Evides	Lokaal	Waterkwaliteit	Sterke sturing op eigen handelen
Deltares	Nationaal	Kennis	Zwakke sturing op eigen handelen
		Onafhankelijkheid	

Een laatste resultaat zijn de foci van de provincie. Uit alle foci bleek de rol die de provincie in het proces innam. Regionaal, onafhankelijk, draagvlak en gericht op gezamenlijk handelen zijn de foci die bij de provincie in het proces centraal stonden. Een waarde die bij de provincie wel aanwezig was maar in het proces niet nadrukkelijk naar voren kwam, is zelfvoorzienendheid. Oorzaak hiervan ligt wederom in de positie van de provincie als trekker van het proces. Het behouden van de onafhankelijkheid van de provincie en het verkrijgen van draagvlak had meer prioriteit dan het naar voren brengen van de waarde zelfvoorzienendheid.

Concluderend kan gesteld worden dat bijna alle betrokken actoren brede boundary judgements hadden, zowel op geografisch, inhoudelijk als procesmatig niveau. Naarmate de organisatie op een hoger niveau opereerde, werden de boundary judgements ook breder. Uitzondering hierbij is Rijkswaterstaat Zeeland.

Deze organisatie was alleen op de eigen belangen gericht, terwijl het een onderdeel van het ministerie van V&W is. Ook de positie van Zuid-Holland als organisator van het proces is opvallend. Het proces vond plaats in de eigen provincie, maar toch had de provincie geen duidelijke stem in het proces.

8.1.3 Management zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid

Uit de resultaten is op te maken dat er een combinatie van proces- en projectmanagement toegepast werd. Zo was er sprake van zowel beheersbaarheid als betrokkenheid bij de kernvariabele omgang met partijen. Er was sprake van een zekere mate van beheersbaarheid op het gebied van de planning. Er moest immers vóór 1 juni 2009 een uitkomst liggen zodat dit nog meegenomen kon worden in het Nationaal Waterplan. Er werd door de procesleider getracht betrokkenheid te creëren door belanghebbenden te betrekken bij het proces. Er was ook sprake van een grote mate van betrokkenheid in de projectgroep zelf. Het openbaar maken van alle stukken droeg hieraan bij. Daarnaast is geen antibeweging gemobiliseerd tijdens het proces. Dit is een indicatie van de mate van betrokkenheid van de actoren bij het proces.

Tabel 8.2: Overzichtstabel kenmerken zoetwaterverkenning project- en procesmanagement

Projectmanagement	Procesmanagement
<i>Beheersbaarheid</i>	<i>Betrokkenheid</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Hoog tijdpad • Opstellen van een werkplan 	<ul style="list-style-type: none"> • Veel betrokken actoren • Veel bijeenkomsten op verschillende niveaus met een onafhankelijk voorzitter
<i>Daadkracht</i>	<i>Draagvlak</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Enorm tempo in de vergadercyclus • Tijdsdruk 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparante informatie en betrokkenheid bij het project door actoren • Gedeelde mening actoren bij uitkomsten
<i>Resultaatgericht</i>	<i>Interactievericht</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Actief vragen van informatie bij één actor (Waterschap en Rijkswaterstaat) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gedebatteerd met joint fact finding • Directe terugkoppeling na een bijeenkomst
<i>Sturing op inhoud</i>	<i>Sturing op proces</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Georganiseerde projectorganisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Contact met externe partijen • Sturing geven aan de discussie en mensen motiveren

Het is niet zo dat de manager het verloop van het proces alleen bepaalde. Er waren meerdere actoren die een belangrijk aandeel in het verloop van het proces hadden. Er is dus niet sprake van 'act', maar van 'interact'. Belangrijke actoren op het gebied van management in het proces waren de onafhankelijke procesmanager en de beleidsmedewerker van het Ministerie van V&W. Deze actoren hadden interacties met de overige actoren. De procesmanager acteerde voornamelijk op het terrein van het onafhankelijk voeren van het proces. Daarnaast was deelname en betrokkenheid van het ministerie van V&W van groot belang in het proces door de mededeling van het ministerie van V&W dat de eindbeslissing door de staatssecretaris over het VZM afhankelijk kon worden gesteld van het reductie van het zoutlek. Door dit wapenfeit zijn de koppelingen van de verschillende actoren mede bij elkaar gebracht. Door deze toezegging konden de foci van de actoren met elkaar gematched worden. Dit was de basis voor het uiteindelijke resultaat. Zonder deze toezegging was het voor de onafhankelijke procesmanager erg moeilijk geweest om een goed resultaat te bereiken.

Er werd een combinatie van proces- en projectmanagement toegepast. Qua procesdynamica en sturing werd ook gebruik gemaakt van elementen uit zowel proces- als projectmanagement. Sturing vond voornamelijk plaats op het proces. Er was te weinig tijd om kennisleemtes te onderzoeken. Dit was voor de volledigheid wel beter geweest, omdat er simpelweg een gebrek aan kennis was. Maar de tijdsdruk was zo groot, dat men wel moest produceren. Voor 01-06-2009 moest er iets liggen. Sturing op inhoud was taboe, aangezien de onafhankelijk voorzitter ook daadwerkelijk onafhankelijk en onbevooroordeeld moest werken.

Ook op het gebied van de stijl van de projectleiding neigde de stijl meer richting procesmanagement. Op de twee gebieden resultaatgerichtheid en interactiegerichtheid gaat de tendens meer richting interactiegerichtheid. Eigen belangen werden niet doorgedrukt en er vond een duidelijke uitwisseling van standpunten plaats.

Tot slot op het terrein van strategisch oriëntatie was zowel daadkracht als draagvlak belangrijk. Gezien het korte tijdsbestek was daadkracht noodzakelijk. Er moest hard gewerkt worden om de oplossingen uit te werken. Hierbij was draagvlak zeer belangrijk. Alle betrokken actoren waren zich bewust van de noodzaak om oplossingen aan te dragen.

Concluderend kan gesteld worden dat niet uitsluitend elementen uit procesmanagement gebruikt werden in het proces. Dit is ook te zeggen voor elementen uit projectmanagement. Het was een combinatie van beide stijlen die voor de sturing zorgde. Elementen die betrekking hadden op procesmanagement genoten wel de voorkeur.

8.1.4 Verhouding Zuid-Holland Zuid en de Zuidwestelijke Delta

Wat opvalt, is dat de alle projecten invloed op elkaar uitoefenen. Deze invloed gaat bijna altijd één richting op. De output van project zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid wordt gebruikt als input voor project integratie zoetwaterdiscussies. De output van project integratie zoetwaterdiscussies wordt gebruikt als input voor het Nationaal Waterplan en voor het Deltadeelprogramma Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta. Het gaat hierbij elke keer om inbedding, afstemming en synchronisatie van output. Dit is niet verwonderlijk. Aan het begin van het hoofdstuk is een definitie van het systeem gegeven. Het watersysteem bestaat uit deelsystemen, 'nested systems'. Dit zijn samengestelde systemen die invloed op elkaar kunnen uitoefenen op het gebied van uitkomsten. In het geval van de zoetwaterproblematiek wordt er gebruik gemaakt van elkaars uitkomsten. Er is sprake van co-evolutie tussen de verschillende deelsystemen.

Het proces op Zuid-Holland Zuid sluit dus perfect aan op de andere zoetwaterprocessen in de Zuidwestelijke Delta. Dit was ook het grote winstpunt voor de deelnemers aan het integratietraject. Doordat er een knip gemaakt werd bij de Volkeraksluizen, pasten de zoetwaterprocessen perfect in elkaar. Deze knip heeft betrekking op zoet water bij het Haringvliet/Hollandsch Diep en zout water in het Volkerak-Zoommeer. De projectproef bij de Afsluitdijk is een belangrijk onderdeel bij alle projecten. Het oplossen van de blauwalgenproblematiek door het verzilten van het Volkerak-Zoommeer kan alleen doorgaan wanneer het zoutlek bij de Volkeraksluizen beperkt gehouden kan worden. Uit deze proef moet blijken op welke manier het lekken van zout water zo optimaal mogelijk bestreden kan worden. Maatregelen zijn onder andere het aanbrengen van drempels op de bodem, plaatsen van luchtbellenschermen of het terugdringen van het zoute water door het inbrengen van zoet water. Het

kabinet neemt medio 2012 een beslissing over deze maatregelen die het zoutlekkende moeten beperken. De praktijkproef is dus een voorwaarde voor de verdere besluitvorming. Ook zal het kabinet dan beslissen over alternatieven om ervoor te zorgen dat de landbouw, de drinkwatervoorziening en de industrie over zoetwater kunnen blijven beschikken. In deze beslissing zal worden opgenomen dat zoutwater pas daadwerkelijk wordt toegelaten als deze alternatieven zijn gerealiseerd. Deze alternatieven zullen in 2015 uitgevoerd moeten zijn om, zodat er dan zout water op het Volkerak-Zoommeer gelaten kan worden.

De betrokken plannen (zoetwaterdiscussie Zuid-Holland Zuid, Integratie zoetwaterdiscussies, Nationaal Waterplan en het Deltaprogramma Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta) zijn dus voor een succesvolle afronding allen afhankelijk van een positieve uitkomst van de praktijkproef. De uitkomst van de praktijkproef alleen al kan de plannen richting geven. De praktijkproef is leidend: *“Eerst het zoutlek halveren en het onderzoek naar de doorwerking van het lek verbeteren. En dan hierop de beslissing baseren op het zout laten worden van het VZM”* (Beleidsmedewerker Rijkswaterstaat Zeeland).

8.2 Kernconclusie

De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt: *“Is er sprake van systeembreed management bij het gevoerde proces ten aanzien van de zoetwaterhuishouding in Zuid-Holland Zuid en hoe wordt dit in de praktijk vormgegeven?”*

De zoetwaterdiscussie in Zuid-Holland Zuid stond niet op zichzelf. Zoetwatervraagstukken zijn aan de orde van de dag in de Zuidwestelijke Delta. Met het voltooiën van de Deltawerken zijn een aantal zoute wateren zoet geworden. De omgeving is het zoete water gaan gebruiken, waardoor een afhankelijkheid van zoet water is ontstaan. Onder andere door de intensivering van de landbouw is deze afhankelijkheid toegenomen. Door autonome ontwikkeling enerzijds (stijgende zeespiegel als gevolg van klimaatverandering) en bestuurlijke keuzes anderzijds (onder andere Kierbesluit, Volkerak-Zoommeer en Advies van Commissie Veerman) vindt verzilting plaats in het Haringvliet/Hollandsch Diep en het Spui. Verzilting beperkt de zoetwatervoorziening in de Zuidwestelijke Delta. Op sommige momenten, met name in de zomerperiode, wordt de norm voor chloride, de zoetwaternorm, bij innamepunten voor zoetwater overschreden. Dit heeft gevolgen voor zoetwaterafhankelijke functies zoals landbouw, drinkwatervoorziening, industriewater en natuur. De discussies spelen zich af binnen het watersysteem. Dit systeem bestaat uit deelsystemen. Een aanpassing in het ene systeem brengt gevolgen voor een ander systeem met zich. Deze deelsystemen worden ‘nested systems’ genoemd, samengestelde systemen die invloed op elkaar kunnen uitoefenen op het gebied van uitkomsten. De meerwaarde voor een systeembrede aanpak is hierdoor verduidelijkt.

Er is in het proces ten aanzien van de zoetwaterhuishouding in Zuid-Holland Zuid wel degelijk gebruik gemaakt van een mate van systeembreed management. Punten die zorgden voor een systeembrede benadering was de aanbeveling om het definitieve besluit afhankelijk te maken van uitkomsten van een praktijkproef. Deze maatregel zorgde voor het verkrijgen van meer tijd en meer kennis. Deze maatregel werd door alle volgende plannen zoals het integratietraject, Nationaal Waterplan en het Delta Deelprogramma overgenomen. Dit zorgde voor een systeembrede aanpak. Het gevaar is echter wel dat een negatieve uitkomst van deze proef veel meer gevolgen heeft dan alleen voor Zuid-Holland Zuid qua besluitvorming. Het is een belangrijke schakel die niet mag ontbreken.

Het inbrengen van Hoogheemraadschap Delfland in de projectgroep zorgde ook voor een meer systeembrede aanpak. Directe effecten van maatregelen op gebieden buiten het projectgebied werden

zodoende beter in beeld gebracht. Hoogheemraadschap Delfland keek verder dan het projectgebied. Men keek ook naar effecten op naastgelegen watersystemen, zoals het Westland. Deze inbreng zorgde voor bewustwording bij de andere leden van de projectgroep dat de gevolgen van een verzilt Volkerak-Zoommeer veel verder reikten dan men in eerste instantie gedacht hadden. De acties die uit deze bewustwording volgden, zorgden ook voor een systeembrede aanpak. Er werd bewust verbinding gezocht met agrariërs in de gebieden en met experts in bijeenkomsten in het gebied zelf.

De onafhankelijke procesmanager maakte ook dat er een systeembrede aanpak volgde. Hij zorgde ervoor dat alle informatie die aanwezig was, in het proces gebracht werd. Er werd bewust gebruik gemaakt van uitkomsten van eerdere gebiedsverkenningen. Daarnaast vond er ook actief afstemming plaats met lopende projecten.

Al deze punten zorgden voor daadwerkelijke aanwezigheid van systeembreed management bij de zoetwaterdiscussie op Zuid-Holland Zuid.

Knelpunten die zorgden voor een systeemenge benadering hadden voornamelijk betrekking op de grote tijdsdruk. Hierdoor kon men niet volledig de diepte in en bleven er kennisleemtes bestaan. Daarnaast was het ook opvallend dat het management van het proces voornamelijk in handen was van de onafhankelijke procesmanager. Uit onderzoek is gebleken dat ook andere betrokken actoren een grote rol hebben gespeeld bij het proces. De rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat was groot te noemen bij het koppelen van de foci van de actoren. Daar staat tegenover dat de rol van de provincie Zuid-Holland zeer marginaal was.

De inbreng van Rijkswaterstaat Zeeland had bepalend kunnen zijn. Deze organisatie was voornamelijk gericht op systeemeng management. Door de actieve benadering van de leden van de projectgroep kwam deze systeemenge benadering niet goed naar voren. Rijkswaterstaat Zeeland werd gedwongen om in het systeembrede traject van de projectgroep mee te draaien.

8.3 Aanbevelingen

2. Gebruik van combinatie project- en procesmanagement zeer belangrijk:

Een van de analyses was het gebruik van zowel project- als procesmanagement. Beide vormen werden gedurende het traject naast elkaar gebruikt. Projectmanagement zorgde voor de kaders, de planning en de voortgang van het traject. Het toepassen van procesmanagement zorgde voor draagvlak, creativiteit en oplossingsrichtingen. Door het toepassen van deze combinatie werd het tijdsgebrek opgevangen. Doordat Zuid-Holland Zuid laat aan de zoetwaterverkenning begonnen was, was er relatief weinig tijd om aanvullende kennis te verzamelen. Men heeft tot het laatste moment gewacht om deze verkenning te voeren.

Het is duidelijk dat bij een vraagstuk van een dergelijke complexiteit het toepassen van project- en procesmanagement een positieve invloed heeft op het resultaat. Zowel vanuit kwalitatief oogpunt als vanuit het tempo waarmee het traject succesvol is doorlopen.

3. Onafhankelijke procesmanager noodzakelijk bij een complex proces:

Doordat er in de regio veel scepsis was tegen deze zoetwaterverkenning, heeft men besloten een onafhankelijke voorzitter te benoemen die de projectgroep voorzat. Dit was een gouden greep, omdat hij voor de buitenwacht ook echt onafhankelijk was. In werkelijkheid is deze voorzitter ingehuurd door de provincie Zuid-Holland en had dus ook belangen bij het slagen van de verkenning.

De inbreng van de provincie Zuid-Holland in de projectgroep was beperkt. Men had te veel het behouden van draagvlak als doel. Dit was belangrijk voor de omgeving, maar in de projectgroep had men meer voor de eigen belangen op dienen te komen.

4. Meer inzetten op management – koppeling foci door betrokken actoren in plaats van alleen koppeling door de manager:

De onafhankelijke voorzitter speelde een grote rol bij het management en het koppelen van foci van de actoren. Een aanbeveling is om de betrokken actoren hierbij een grotere rol te laten spelen, zodat het meer op management meer op interact gericht is.

De praktijkproef is een mooi voorbeeld van het systeembreed management. De proef zorgt voor koppeling van foci bij de betrokken actoren. De proef zorgt enerzijds voor meer kennis over de wijze waarop zoutlekken bestreden kunnen worden. Anderzijds zorgt het ook voor meer tijd om tot besluitvorming te komen. Het gevaar bestaat echter dat alle projecten afhankelijk zijn van de uitkomsten van deze praktijkproef. Door de praktijkproef zo belangrijk te maken, worden er te veel beslispunten aan gehangen. Er is geen back-up, dus grote mate van afhankelijkheid;

5. Betrokkenheid van organisaties buiten het projectgebied zijn van een grote waarde.

Dit is gebleken na het toevoegen van Hoogheemraadschap Delfland aan de projectgroep. De gevolgen van een zout Volkerak-Zoommeer bleken veel verder te reiken dan de leden van de projectgroep in eerste instantie dachten. Door het toevoegen van Hoogheemraadschap Delfland aan de projectgroep werden ook gevolgen voor gebieden die buiten het projectgebied lagen beter in kaart gebracht. Dit was voor de originele projectgroepleden een eyeopener.

Bronvermelding

Literatuur

1. Bakker, S. en Tromp, E. (2006). *Het Kierbesluit. Over de (on)mogelijkheden in een Delta te sturen*. Rotterdam
2. Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F., in 't Veld, R.J. (2002). *Procesmanagement; over procesontwerp en besluitvorming*. Sdu Uitgevers bv, Den Haag.
3. Cilliers, P. (2001). *Boundaries, Hierarchies and Networks in Complex Systems*. International Journal of Innovation Management. Vol. 5, no. 2, pp. 135-147.
4. Edelenbos, J., Klijn, E.H. & Kort, M.B. (2008). *Managing complex process systems: surviving at the edge of chaos*.
5. Flood, R.L. (1999). *Rethinking the fifth discipline. Learning within the unknowable*. Routledge, Londen.
6. Gerrits, L.M. (2008). *The gentle art of coevolution*. Optima Grafische Communicatie Rotterdam.
7. Groot, K. de,, de Boer, M. en Waardenburg, D. (2002), *Overlegstructuur Deltawateren; inventarisatie overlegorganen*. Delft.
8. Houwelingen, M. v. (2008). *Managementtoepassingen bij strategische ruimtelijke ordeningsprojecten*. Rotterdam.
9. Hutjes, J.M. (1992). *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Boom Onderwijs.
10. Klijn, E.H., Edelenbos, J., Kort, M.B., van Twist, M. (2006). *Management op het grensvlak van publiek en privaat: hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*. Lemma, Den Haag.
11. Klijn, E.H. & Snellen, I.T.M. (2009). Complexity theory and Public Administration: a critical appraisal. In G.R. Teisman, M.W. van Buuren & L.M. Gerrits (Eds.), *Managing Complex Governance Systems* (pp. 17-36). Routledge Londen.
12. Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Sdu Uitgevers bv, Den Haag.
13. Teisman, G.R., Gerrits, L.M., & Van Buuren, M.W. (2009). *Managing Complex Process Systems*. Routledge Londen.
14. Thiel, S.v. (2007). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Documenten

1. Deltacommissie (2008), *Samenwerken met water*. Hollandia Printing.
2. Deltares (2008), *Waterbekken Volkerak-Zoommeer*.
3. Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (2006), *Natura 2000 Doelendocument*. Ando bv, Den Haag.
4. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, brief staatssecretaris de Vries (2000). MER Beheer Haringvlietluizen.
5. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003), *brief staatssecretaris Schultz*.
6. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu (2010), *Deltaprogramma 2011*.

7. Projectorganisatie waterkwaliteit Krammer-Volkerak. (2004). *Startnotitie waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer*. Velsen.
8. Provincie Noord-Brabant (2008), *Duurzame zoetwatervoorziening in West-Brabant*.
9. Provincie Zuid-Holland (2009), *Advies zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid*.
10. Provincie Zuid-Holland (2009). *Achtergrondrapportage*.
11. Rijkswaterstaat (2010), *Start Praktijkproef Zoutlekbeperring op Stevinsluis*.
12. Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2010), *Leden Stuurgroep Zuidwestelijke Delta*.
13. Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009), *Zoet water Zuidwestelijke Delta*.
14. Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2009), *Zoetwatervoorziening Zuidwestelijke Delta*.
15. TNO Bouw en Ondergrond (2006), *Eindrapportage brede discussie zoetwatersituatie voor de landbouw in de Delta – Pilot Tholen en Sint Philipsland*.

Respondenten

1. Dhr. S. Visser, onafhankelijk voorzitter. Visser Waterbeheer.
2. Dhr L. Absil, beleidsmedewerker. Provincie Zuid-Holland.
3. Dhr. J. Smits, beleidsmedewerker. Waterschap Hollandse Delta.
4. Dhr. W. v. Zeventer, beleidsmedewerker. Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
5. Dhr. R. Boeters, beleidsmedewerker. Rijkswaterstaat Zeeland.
6. Dhr. H. Ketelaars, manager technologie en bronnen. Evides.
7. Mw. I. v. Hoorn, beleidsmedewerker. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
8. Dhr. I. d. Vies, onderzoeker. Deltares.
9. Dhr. F. v. Woerden, beleidsmedewerker. Hoogheemraadschap Delfland.

Bijlage I Interviewvragenlijst

Introductie

Algemene informatie van de respondent.

1. Wat is uw positie binnen de organisatie en wat zijn uw taken en verantwoordelijkheden?
2. Hoe bent u betrokken geraakt bij de discussie rond de zoetwaterverkenning Zuid-Holland Zuid?

Procesmanagement

Hierbij wordt er ingezoomd op de begrippen *'betrokkenheid'*, *'draagvlak'*, *'interactiegerichtheid'* en *'sturing op proces'*. Deze begrippen staan centraal bij procesmanagement.

3. Zijn procesmatige aspecten vooraf vastgelegd in procesregels?
4. Vond er tijdens de projectgroepbijeenkomsten een duidelijke uitwisseling van standpunten plaats? Werd er volgens u voldoende aandacht besteed aan deze discussies?
5. Op welke manier ging u om met uw eigen belangen binnen de projectgroep? Waar blijkt dat uit?
6. Hoe werd er getracht draagvlak te creëren om steun van de stakeholders te verwerven?
7. Op welke manier werd er over ingrijpende besluiten beslist?
8. Op welke manier werden de contacten met de stakeholders onderhouden en op welke wijze participeerden zij in het proces? Was meer participatie van de stakeholders in het proces gewenst? Welke stakeholders waren wel en welke waren niet bij het proces betrokken? Waarom?
9. Wat zijn de belangrijkste fasen/doorbraken in het proces geweest? Waarom?

Focus proces (geografisch en inhoudelijk)

Dit onderdeel heeft betrekking op het begrip *'boundary judgements'*. Om een systeem te kunnen herkennen, zal een systeem afgebakend dienen te zijn. Hier komen echter problemen boven water drijven. Wanneer men voor een complex systeem de grenzen aanduidt, is het niet direct duidelijk wat bij dat systeem hoort en wat niet. Complexe systemen zijn open systemen waar de relaties tussen de componenten van het systeem belangrijker zijn dan de componenten van het systeem zelf. En omdat er ook relaties zijn met de directe omgeving van dat systeem, is een duidelijk afbakening en beheersing van het systeem niet mogelijk. Wanneer de complexiteit van het afbakenen van complexe systemen geaccepteerd wordt, dient er kritisch gekeken te worden naar het begrip *'boundaries'* omdat het het begrip van het systeem beïnvloedt.

10. Waar legt u de grenzen voor dit project Zuid-Holland Zuid?
11. In hoeverre kijkt u naar andere geografische effectgebieden? Welke? Waarom wel/niet?
12. Komt uw eigen inhoudelijke agenda sterk genoeg naar voren in het proces en het uiteindelijke resultaat? Hoe gaat u om met de inhoudelijke agenda's van andere actoren?

Wisselwerking processen

Centraal bij deze vragen staat het begrip *'co-evolutie'*. Co-evolutie is een proces waarbij fysieke systemen en beleidssystemen door de tijd heen veranderen vanwege de invloed die zij op elkaar uitoefenen. Co-evolutie is het samenlopen van omstandigheden en gebeurtenissen. Samengestelde systemen ontwikkelen zich niet via een uitgestippelde koers, maar door deze co-evoluties en onder invloed van onverwachte gebeurtenissen.

13. Werd er kennis en informatie tussen verschillende projecten uitgewisseld? Waarom wel/niet? Welke projecten waren dat?
14. Wat was de houding van de projectgroep t.a.v. andere projecten en welke projecten waren dat? Waar blijkt dat uit? Waarom heerste er een dergelijke houding t.a.v. andere projecten?
15. Werden er aspecten uit andere projecten overwogen en meegenomen in de projectontwikkeling van Zuid-Holland Zuid en welke projecten waren dat? Waarom wel/niet?

Slot

Deze laatste vragen zijn erop gericht om de respondenten het proces te laten evalueren volgens eigen inzichten.

16. Hoe kijkt u terug op het proces?
17. Wat ging er goed en wat ging er minder goed? Hoe had dat volgens u anders aangepakt kunnen worden?
18. Welke lessen zijn er te leren wanneer gekeken wordt naar het gehele proces in Zuid-Holland Zuid voor de provincie Zuid-Holland?