

# SYNCHRONE BESLUITVORMING



OVER VERSTERKEND  
HANDELEN VAN  
TUSSENPERSONEN  
IN MEERVOUDIGE  
BESLUITVORMING

Jitske van Popering-Verkerk

Boombestuurkunde

Besluitvorming over complexe onderwerpen verloopt vaak moeizaam. Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten handelen zelfstandig zonder afstemming, of zijn eindeloos bezig met afstemmen zonder dat iets gebeurt.

Dit onderzoek naar besluitvorming in de zuidwestelijke delta presenteert een alternatieve benadering.

Besluitvorming is mogelijk wanneer iedere overheid vanuit haar eigen rol, taken en verantwoordelijkheden versterkende acties inzet. Dit is wat wij synchrone besluitvorming noemen.

Dit boek helpt ambtenaren, adviseurs, onderzoekers en bestuurders om te handelen in complexe besluitvorming. Het helpt om besluitvorming beter in te schatten en laat zien welke mogelijkheden tussenpersonen hebben om tot synchronisatie te komen. Ook wordt duidelijk hoe regels, organisaties en teams bijdragen aan synchrone besluitvorming.

**Jitske van Popering-Verkerk** is werkzaam als onderzoeker aan de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In haar onderzoek staat complexe besluitvorming en de rol van mensen daarin centraal. Als onderdeel van haar promotieonderzoek is Jitske betrokken geweest als bestuurskundig adviseur in het programma Zuidwestelijke Delta. Ook heeft zij meegewerkt aan verschillende projectonderzoeken in het waterdomein en de ruimtelijke ordening.

ISBN 978-94-6236-789-0



9 789462 367890 >

**Boombestuurskunde**



## Synchrone besluitvorming



# SYNCHRONE BESLUITVORMING

*Over versterkend handelen van tussenpersonen in meervoudige  
besluitvorming*

JITSKE VAN POPERING-VERKERK

Boom bestuurskunde  
Den Haag  
2017

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2017 Jitske van Popering-Verkerk | Boom bestuurskunde

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische veeelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprerecht.nl](http://www.reprerecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-6236-789-0

ISBN 978-94-6274-763-0 (e-book)

NUR 805

[www.boombestuurskunde.nl](http://www.boombestuurskunde.nl)

## VOORWOORD

De Zuidwestelijke Delta; de plek die centraal staat in dit boek. De plek waar ik woon, werk en geniet. Maar het is meer, ik ben verknocht geraakt aan het water, de eilanden, de dijken en dammen. Tegelijkertijd is juist hier de besluitvorming over water extra uitdagend, omdat de grenzen op het water liggen en tientallen overheden nodig zijn om tot besluiten te komen.

Deze uitdaging van besluitvorming in het waterdomein heeft me altijd geïntrigeerd. Hoe komt het dat overheden keer op keer elkaar de wind uit de zeilen nemen, om zo eerder hun eigen doel te bereiken? Hoe komt het dat overheden elkaar vooral de loef afsteken, in plaats van ruimte aan elkaar geven? Hoe komt het dat overheden vaker op ramkoers liggen, dan dezelfde koers varen?

Zeven jaar lang heb ik onderzoek gedaan naar deze vragen; naar de samenwerking tussen overheden in het waterdomein. Dit boek is het resultaat. Is dit boek het standaardrecept voor succesvolle samenwerking tussen overheden? Dat niet helemaal. Succesvolle samenwerking is te vergelijken met 'goed zeemanschap' dat ik als windsurfer heb geleerd. Hiervoor is geen recept of gebruiksaanwijzing. Het gaat erom dat je als surfer de situatie kan inschatten, de mogelijkheden van je uitrusting kent en zo vaart dat je met alle andere surfers kan genieten van het water.

Zo is het ook met dit boek over synchrone besluitvorming. Ik hoop dat dit boek ambtenaren, bestuurders, adviseurs en onderzoekers helpt om tot 'goed zeemanschap' in besluitvorming te komen. Dat het helpt om besluitvorming beter in te schatten, dat het laat zien welke mogelijkheden je tot je beschikking hebt en hoe je succesvol kan handelen in besluitvorming.

Het samen onderzoeken en samen leren, vond ik het leukste element van mijn promotieonderzoek. Daarvoor wil ik een paar mensen bedanken. Collega's in het programma Zuidwestelijke Delta, zes jaar lang zijn jullie mijn ratten in het besluitvormingslaboratorium geweest en heb ik als collega-rat met jullie samengewerkt aan de prachtige delta. Van ratten zijn jullie nu gepromoveerd tot de hoofdpersonen in dit boek. Dank voor alles wat we samen gedaan en geleerd hebben, en voor de collegiale gezelligheid.

Joost Schrijnen, jij hebt me geïntroduceerd en begeleid in de wereld van complexe besluitvorming. Ik heb grote bewondering voor de manier waarop jij samenwer-

king, wederzijds respect en vertrouwen weet te brengen in besluitvormingsprocessen. Geert Teisman, elke keer als ik een mooi idee dacht te hebben, legde jij de lat nog een stukje hoger met vaak nog briljantere ideeën. Joost en Geert, zo zijn jullie onmisbare leermeesters geweest op weg naar dit proefschrift. Bedankt daarvoor!

Arwin van Buuren, al meer dan tien jaar werken we intensief samen en dankzij jou heb ik de stap naar de wetenschap durven zetten. Het is fijn om een collega te hebben waarmee ik kan lezen en schrijven in talloze onderzoeken. Heel erg bedankt! Collega's aan de Erasmus Universiteit en in de programma's Kennis voor Klimaat en RePolis wil ik bedanken voor het wetenschappelijke sparren. En, minstens zo belangrijk, voor de persoonlijke contacten en gezelligheid.

Lieve familie en vrienden, jullie hebben altijd interesse getoond in mijn onderzoek. Vaak met de vraag 'wat doe je nu eigenlijk, waar gaat het eigenlijk over?' of de vraag 'is het nu al klaar?'. Wat jullie misschien niet wisten, is dat onze gesprekken mij enorm hebben geholpen om de bestuurskunde in perspectief te zien. Super bedankt en ik hoop dat dit boek aan jullie laat zien waar ik al die jaren mee bezig ben geweest. Lieve Albert, in alles zijn wij een topteam. Of het nu gaat om het sleutelen aan ons busje, het surfen over de Grevelingen, of het schrijven van dit boek. Ik wil je enorm bedanken voor het meedenken in mijn onderzoek, je altijd kritische visie en doorzettingsvermogen. Onze achternaam staat op de voorkant van dit boek, want je bent onmisbaar in mijn leven.

Jitske van Popering-Verkerk  
Zierikzee, 1 juli 2017



# INHOUD

<b>1</b>	<b>Vraagstuk</b>	11
1.1	Besluitvorming in de zuidwestelijke delta	11
1.2	Vraagstuk van besluitvorming: teleurstelling en onvermogen	14
1.3	Zoektocht naar handelen in meervoudigheid: veelbelovende aanknopingspunten	18
1.4	Vraagstelling	20
1.5	Opbouw	21
<b>2</b>	<b>Onderzoek</b>	25
2.1	Uitgangspunt	25
2.2	Strategie	26
2.3	Dataverzameling	27
2.4	Analyse	33
2.5	Resultaat	35
<b>3</b>	<b>Besluitvorming</b>	37
3.1	Tussenpersonen in besluitvorming	37
3.2	Besluitvorming vanuit een systeem perspectief	40
3.3	Genesteld	41
3.4	Zelfstandig en afhankelijk	43
3.5	Wederzijdse beïnvloeding	44
3.6	Perspectief op besluitvorming	47
<b>4</b>	<b>Besluitvormingsgeschiedenis</b>	49
4.1	Besluitvormingsgeschiedenis programma Zuidwestelijke Delta	49
4.2	Oprichting Deltaraad	50
4.3	Op weg naar een uitvoeringsprogramma	53
4.4	Stuurgroep met korte termijn uitvoeringsprogramma en lange termijn opdracht	58
4.5	Uitvoeringsstrategie en lange termijn strategieën	66
4.6	Besluitvorming vanuit vier opdrachten	74

4.7	Coördinerend gebiedsoverleg en besluitvorming Grevelingen en Volkerak-Zoommeer	85
<b>5</b>	<b>Synchronisatie</b>	93
5.1	Synchronisatie in wetenschappelijke idee- en theorievorming	93
5.2	Naar een definitie van synchronisatie	94
5.3	Synchronisatie rond de deltabeslissing Rijn-Maasdelta	99
5.3.1	Een nieuw idee om besluitvorming te organiseren: de deltabeslissingen	100
5.3.2	De start van een informele organisatie rond de deltabeslissing Rijn-Maasdelta	102
5.3.3	Vorbereiding op de deltabeslissing Rijn-Maasdelta	105
5.4	Analyse	107
<b>6</b>	<b>Werking</b>	111
6.1	Bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie	111
6.2	De bedding van regels, teams en organisaties	112
6.2.1	Kaders stellen en specificeren	113
6.2.2	Afbakenen en verbinden	115
6.2.3	Stabiel en veranderlijk	117
6.3	Analysekader	120
<b>7</b>	<b>Regels</b>	121
7.1	Regels in het Deltaprogramma: innovatief of ingewikkeld?	121
7.2	Structuren en menselijk handelen	121
7.3	Regels in besluitvorming	123
7.4	Het onderzoeken van regels in besluitvorming	124
7.5	Regels in het Deltaprogramma	126
7.5.1	Deltafonds	126
7.5.2	MIRT onderzoek	129
7.5.3	Opdrachtgeverschap	131
7.5.4	Deltacommissaris	134
7.5.5	Uitgangspunten	136
7.5.6	Vergelijkingsystematiek	139
7.6	Analyse aanmoediging regels tot synchronisatie	141
<b>8</b>	<b>Teams</b>	147
8.1	Meerdere opdrachten in de Zuidwestelijke Delta	147
8.2	Interacties in besluitvorming	147
8.3	Het onderzoeken van interactiepatronen en synchronisatie	151
8.4	Synchrone besluitvorming vanuit ingebedde teams in de delta	155
8.4.1	Afbakening	155

8.4.2	Periode september 2012 – begin oktober 2012	156
8.4.3	Periode begin oktober 2012 – medio december 2012	157
8.4.4	Periode medio december 2012 – eind maart 2013	158
8.4.5	Periode eind maart 2013 – eind juli 2013	160
8.4.6	Periode eind juli 2013 – eind oktober 2013	161
8.4.7	Periode eind oktober 2013 – begin januari 2014	163
8.4.8	Periode begin januari 2014 – begin april 2014	164
8.4.9	Periode begin april 2014 – begin juli 2014	165
8.4.10	Periode begin juli 2014 – eind oktober 2014	167
8.5	Analyse aanmoediging teams tot synchronisatie	168
<b>9</b>	<b>Overheidsorganisaties</b>	175
9.1	Samenwerkende overheidsorganisaties in de delta	175
9.2	Wisselwerking tussen overheidsorganisaties en tussenpersonen	175
9.3	Overheidsorganisaties in besluitvorming	177
9.4	Onderzoeken van overheidsorganisaties en tussenpersonen	178
9.5	Casus	180
9.5.1	Periode november 2009 – maart 2010	180
9.5.2	Periode maart 2010 – augustus 2010	181
9.5.3	Periode augustus 2010 – oktober 2010	182
9.5.4	Periode oktober 2010 – februari 2011	183
9.5.5	Periode februari 2011 – mei 2011	184
9.5.6	Periode mei 2011 – september 2011	184
9.5.7	Periode september 2011 – november 2011	185
9.5.8	Periode november 2011 – maart 2012	186
9.5.9	Periode maart 2012 – juni 2012	187
9.5.10	Periode juni 2012 – september 2012	188
9.5.11	Periode september 2012 – oktober 2012	189
9.5.12	Periode oktober 2012 – december 2012	190
9.5.13	Periode december 2012 – maart 2013	190
9.5.14	Periode maart 2013 – juli 2013	191
9.5.15	Periode juli 2013 – oktober 2013	192
9.5.16	Periode oktober 2013 – januari 2014	193
9.5.17	Periode januari 2014 – april 2014	194
9.5.18	Periode april 2014 – juli 2014	195
9.5.19	Periode juli 2014 – oktober 2014	196
9.6	Analyse aanmoediging overheidsorganisaties tot synchronisatie	197
<b>10</b>	<b>Synthese</b>	203
10.1	Van deelonderzoeken naar synthese	203
10.2	De bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie	203

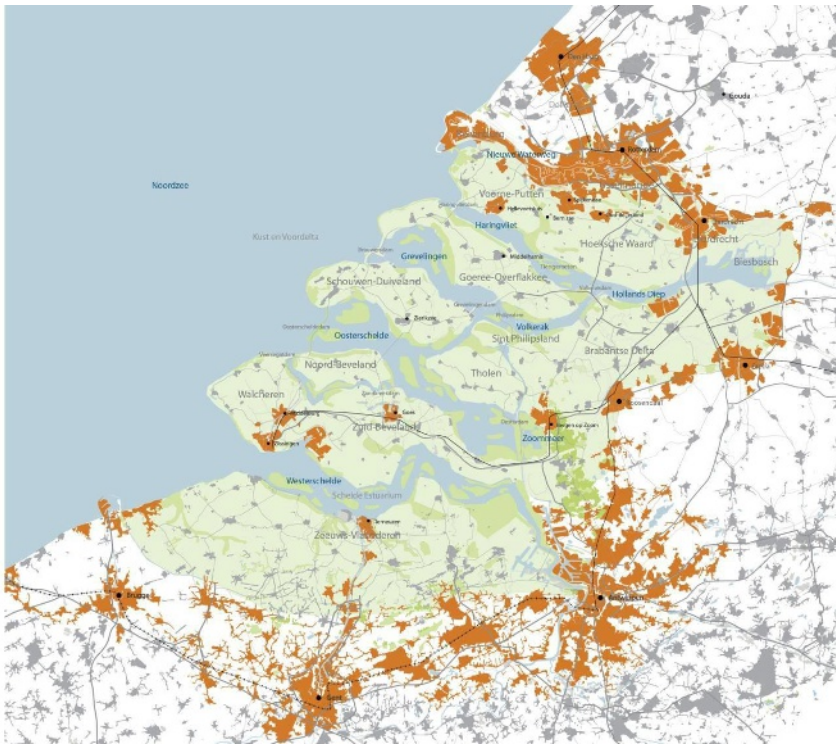
10.2.1 Bijdrage van tussenpersonen aan erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid	204
10.2.2 Bijdrage van tussenpersonen aan betekenis geven	207
10.2.3 Bijdrage van tussenpersonen aan series van versterkende acties en interacties	209
10.2.4 De bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie	212
10.3 De bedding van regels, teams en organisaties	213
10.3.1 Een kaderstellende bedding wanneer het kan, een specificerende bedding wanneer het moet	213
10.3.2 Erken en benut de natuurlijke neiging van een afbakende bedding én de synchroniserende kracht van een verbindende bedding	215
10.3.3 Voldoende stabiliteit zodat acties ingezet worden en doorwerking hebben, voldoende verandering om kansen te creëren en te benutten	217
10.3.4 Aanmoedigende bedding van regels, teams en organisaties	219
<b>11 Reflectie</b>	221
11.1 Het resultaat van 18 jaar samenwerking in de zuidwestelijke delta	221
11.2 De noodzaak tot synchronisatie	221
11.3 Verandering van begrenzen naar positioneren	223
11.4 De omslag van voorspelbaarheid naar tijdelijkheid	225
11.5 De omslag van gezamenlijk naar gedeeld	228
11.6 Synchrone besluitvorming	231
<b>Literatuur</b>	233
<b>Samenvatting</b>	245
<b>Summary</b>	255
<b>Bijlage 1: dataverzameling</b>	265
<b>Over de auteur</b>	273

### 1.1 BESLUITVORMING IN DE ZUIDWESTELIJKE DELTA

Het vraagstuk van besluitvorming blijft het openbaar bestuur bezighouden. Effectieve besluitvorming is geen vanzelfsprekendheid, zeker niet in een setting waarin verschillende overheden verweven verantwoordelijkheden hebben voor gerelateerde issues en overlappende gebieden. Deze setting wordt geduid met de term meervoudige besluitvorming.

In dit proefschrift staat het vraagstuk van meervoudige besluitvorming in de zuidwestelijke delta centraal. Dit gebied in zuidwest Nederland (zie figuur 1.1) is na de watersnoodramp in 1953 sterk beïnvloed door de Deltawerken. Het geheel aan dijken, dammen en keringen bracht bescherming tegen overstromingen. Nieuwe wegverbindingen en zoetwatervoorraden gaven een economische impuls.

De Deltawerken hebben echter ook schaduwkanten. De jaarlijkse groei van blauwalgen in het zoete Volkerak-Zoommeer maakt het water regelmatig ongeschikt voor landbouw en veroorzaakt overlast voor bewoners en toeristen. Ook heeft de scheepvaart last van lange wachttijden bij de sluisen die zoet en zout water gescheiden houden. De afsluiting van de Grevelingen heeft voor zuurstofloosheid in de diepere delen van dit meer gezorgd. Verder nemen de zandplaten in de Oosterschelde af door de verminderde getijstroming. Bovendien maken zeespiegelstijging en meer extreme rivierafvoeren en neerslag als gevolg van klimaatverandering, het nodig om nieuwe maatregelen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening te verkennen en tijdig uit te voeren.

**Figuur 1.1** De Zuidwestelijke Delta*Besluitvorming in de zuidwestelijke delta*

Aan het eind van de 20<sup>e</sup> eeuw zetten de provincies, de regionale Rijkswaterstaatsdienst, het ministerie en maatschappelijke partijen deze problemen op de agenda. Ze besluiten de opgaven samen op te pakken. De enkelvoudige aanpak van de Deltawerken – met waterveiligheid als hoofddoel en bereikbaarheid en zoetwater als nevendoelen – wordt ingeruild voor een meervoudige benadering waarin waterkwaliteit, regionale economie, zoetwatervoorziening en waterveiligheid de combinatie van doelen vormen.

Daarmee verandert ook de besluitvorming. Daar waar het ontwerpen en uitvoeren van de Deltawerken is gedomineerd door projecten van nationale overheden en in het bijzonder Rijkswaterstaat, is nu sprake van programmatische samenwerking tussen provincies, rijk, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Vanaf 2003 geven deze partijen vorm aan de besluitvorming door gezamenlijke visies en plannen op te stellen, en daarover zowel eigen als gezamenlijke besluiten te nemen. De samenwerking ontwikkelt zich van een informeel overleg (1998-2004), via een bestuurlijk overleg genaamd Deltaraad (2004-2008) tot een stuurgroep Zuidwestelijke Delta met een eigen programmaorganisatie (2008-2015). Deze

stuurgroep heeft in eerste instantie de opdracht te komen tot een uitvoeringsprogramma (2008-2012). Al snel wordt dit aangevuld met de opdracht om een lange-termijnverkenning uit te voeren (2009-heden) en de opdracht om tot besluitvorming over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer te komen (2012-heden). De kring van betrokkenen groeit van enkele regionale overheden en maatschappelijke organisaties, tot een grote groep nationale, regionale en lokale overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en belangengroepen.

Zo kent de besluitvorming in de zuidwestelijke delta een nieuwe samenstelling van issues en een meer horizontale samenwerking tussen bestuurslagen en tussen sectoren. Bestuurskundigen spreken over *multi-level governance* (Bache & Flinders, 2004; Hooghe & Marks, 2003) en *polycentric governance* (Anderson & Ostrom, 2008; McGinnis, 1999; Ostrom e.a. 1961). Meervoudige besluitvorming, in de verdere tekst spreken we over 'besluitvorming', is het centrale wetenschappelijke vraagstuk in dit onderzoek en de casus zuidwestelijke delta het empirische object.

### *De uitdagingen van besluitvorming*

Besluitvorming over grenzen van sectoren en bestuurslagen heen, is ten opzichte van enkelvoudige besluitvorming extra uitdagend. Het primaat tot besluitvorming ligt bij specifieke sectoren en bestuurslagen. Tegelijkertijd maakt de verwevenheid van vraagstukken en verantwoordelijkheden, samenwerking onmisbaar. In de centrale casus in dit proefschrift zien we deze uitdaging terugkomen. Begin 2010, na twee jaar intensieve samenwerking in de stuurgroep Zuidwestelijke Delta, zijn er gemengde gevoelens. Aan de ene kant resulteert de samenwerking in een gezamenlijke visie en een gedragen proces. In de woorden van een stuurgroeplid: "*Het gaat goed met de stuurgroep*". Een ander stuurgroeplid stelt: "*De stuurgroep is een belangrijk element in ons netwerk, want wij kunnen het niet alleen. [...] Wij spelen zo onze rol in het samenspel tussen rijk en regio.*"

Aan de andere kant lukt het de partijen niet om tot uitvoeringsbesluiten te komen met bijbehorende financiële middelen. Het Rijk ziet geen nationale urgentie in de plannen, mede ingegeven door de afnemende publieke budgetten. De regio ervaart de problemen en kijkt naar het Rijk als verantwoordelijke voor investeringen in de Rijkswateren. Ook kleinere projecten vertragen, omdat deze worden gekoppeld aan besluiten over grootschalige, dure projecten. De stuurgroepleden betwijfelen of het lukt tot besluitvorming te komen: "*Dat we een mooi proces hebben en een stapel producten hebben is goed, maar het gaat erom dat je iets gaat doen*" en "*Het kost veel tijd, vaak meer dan me lief is. Soms is het een beetje een praatcircus aan het worden.*"

### *Besluitvorming in het openbaar bestuur*

De besluitvorming in de zuidwestelijke delta is exemplarisch voor het vraagstuk van meervoudige besluitvorming. Meervoudige besluitvorming in Nederland

wordt vaak getypeerd aan de hand van het Huis van Thorbecke. Het huis kent drie verdiepingen: Rijk, provincie en gemeente. Eenvoud wordt nagestreefd, door de 'families' die op deze verdiepingen wonen eigen taken en verantwoordelijkheden te geven die zij zelfstandig uit kunnen voeren. Zo nodig, worden kwesties opgeschaald of afgeschaald naar een andere verdieping.

Dit huis heeft stilaan een meervoudige structuur gekregen, waarin overheden verantwoordelijk zijn voor overlappende vraagstukken, taken en gebieden. Om met overlap om te gaan, zijn er trappen tussen de verdiepingen gecreëerd. En voor specifieke taken of projecten zijn kleine tussenverdiepingen gebouwd. De formele besluitvorming vindt nog steeds op één van de drie verdiepingen plaats, maar een groot deel van de besluitvormingsstappen en afstemming vindt plaats op de tussenverdiepingen.

De ontwikkeling naar meervoudigheid beperkt zich niet tot het Nederlands openbaar bestuur. Wetenschappelijke onderzoeken naar meervoudigheid komen uit vele Westerse landen (Bache & Flinders, 2004; Peters & Pierre, 2001). Op basis van een vergelijking van landen stellen Peters en Pierre (2001:134): *"A common pattern in all these country reports is that changes in intergovernmental relationships or developments towards negotiated forms of institutional exchange that sidestep the hierarchical model of intergovernmental relationships are primarily the result of incremental changes in institutional behaviour that are rarely accompanied by changes in the legal and institutional structures governing these institutions"*. De ontwikkeling van meervoudigheid beperkt zich ook niet tot het domein water, maar spreidt zich uit over het fysieke domein en het domein internationale samenwerking, en specifiek: de Europese Unie (o.a. Hooghe & Marks, 2001; Piattoni, 2009; Scharpf, 1997), milieu (o.a. Blomquist, 2009; Cash e.a. 2006; Eckerberg & Joas, 2004; Meadowcroft, 2002; Young, 2006), water (o.a. Edelenbos & Teisman, 2013; Gupta e.a. 2013; Moss & Newig, 2010) en klimaatverandering (o.a. Adger e.a. 2005; Biesbroek e.a. 2009; Olsson e.a. 2007; Termeer e.a. 2010).

De ontwikkeling naar meervoudige besluitvorming heeft invloed op mensen die op de verschillende verdiepingen in het huis van Thorbecke werken: ambtenaren, bestuurders en politici, maar ook vertegenwoordigers van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en belangengroepen. Voor velen lijkt het huis van Thorbecke op een labyrint en komt de vraag op: hoe is besluitvorming in dit meervoudige labyrint mogelijk?

## 1.2 VRAAGSTUK VAN BESLUITVORMING: TELEURSTELLING EN ONVERMOGEN

De vraag hoe te handelen in het meervoudige labyrint, houdt de praktijk van het openbaar bestuur en de wetenschap over het openbaar bestuur bezig. Daar lijken zich drie antwoorden af te tekenen.



*Het geliefde antwoord: optimale enkelvoudigheid*

Een eerste antwoord leidt naar nieuwe enkelvoudigheid: is het mogelijk een optimaal schaalniveau te herontdekken? In de wetenschap is deze denkrichting ontstaan in onderzoek naar internationale instituties zoals de Europese Unie. De achterliggende gedachte is dat er voor elk vraagstuk waar het openbaar bestuur zich mee bezighoudt, een optimaal schaalniveau is. Besluitvorming is mogelijk door dit optimale schaalniveau te definiëren en te organiseren. Of een schaalniveau optimaal is, wordt gebaseerd op efficiëntie, effectiviteit en fit met het vraagstuk (Alesina & Spolaore, 1997; Hooghe & Marks, 2001; Marks & Hooghe, 2000; Piattoni, 2009; Scharpf, 1988). In de woorden van Hooghe en Marks (2003: 238): *“each public good or service should be provided by the jurisdiction that effectively internalizes its benefits and costs”*.

Ook in de praktijk van het Nederlands openbaar bestuur is het idee van een optimaal schaalniveau nadrukkelijk aanwezig. Recent krijgt dit uiting onder het motto ‘je gaat erover of niet’. In de woorden van de laatste twee Regeerakkoorden: *“Per terrein zijn ten hoogste twee bestuurslagen betrokken bij hetzelfde onderwerp”* (Regeerakkoord VVD-CDA 2010: 5) en *“Een krachtige en dienstverlenende overheid vraagt een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen en binnen bestuurslagen”* (Regeerakkoord VVD-PvdA 2012: 40). In het waterbeheer is deze aanpak ingevoerd via het Bestuursakkoord Water: *“Er is steeds sprake van slechts één kadersteller/toezichthouder en één uitvoerende overheid”* (Bestuursakkoord Water, 2011: 13). Dit zoeken naar het optimale schaalniveau wordt gezien als passende oplossing. Zo concludeert de Raad voor het Openbaar Bestuur (2011: 11): *“Beschouw het twee-bestuurslagenprincipe als een bruikbaar uitgangspunt voor bestuurlijk handelen. Overheden kunnen dat uitgangspunt toepassen in hun onderlinge overleg en afspraken over taakafbakening en de afstemming van hun verantwoordelijkheden”*.

Met het beleggen van vraagstukken op één optimaal niveau wordt meervoudigheid hervormd tot overzichtelijke enkelvoudigheid; het labyrint wordt herverdeeld tot afzonderlijke verdiepingen in het huis van Thorbecke. De suggestie wordt gewekt dat deze herordening duidelijkheid en afbakening geeft, en krachtige besluitvorming mogelijk maakt.

Voor dit laatste ontbreekt het bewijs. Wanneer mensen een taak toebedeeld krijgen op ‘hun’ verdieping, ervaren zij vaak een onvermogen om deze taak ook daadwerkelijk uit te voeren. Op hun verdieping zijn niet alle middelen aanwezig om zelfstandig een taak uit te voeren. Zo geven stuurgroepleden in de zuidwestelijke delta aan: *“Je hebt elkaar nodig om de waterdoelen te realiseren, je kan het niet meer alleen doen”* en *“uiteindelijk hebben we een prachtige klus die we alleen kunnen doen als we het samen oppakken”*.

In de realiteit van besluitvorming, hebben partijen hun eigen doelen en taken. Andere partijen zijn echter nodig om die doelen te behalen en die taken uit te voeren. Wanneer in deze realiteit de meervoudigheid wordt herschikt tot enkelvou-

digheid, dreigt een dubbele teleurstelling: ‘wij gaan erover, maar kunnen het niet’ en ‘wij kunnen dit, maar gaan er niet over’.

*Het op één na meest geliefde antwoord: volgordelijkheid*

De tweede denkrichting vertrekt vanuit het idee dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over verschillende niveaus een gegeven is. Vanuit dit gegeven wordt besluitvorming volgordelijk georganiseerd. Deze volgordelijkheid heeft twee dominante bewegingen: top-down en bottom-up. Bij top-down besluitvorming worden besluiten op het hogere niveau genomen en geïmplementeerd op lagere schaalniveaus. Bij bottom-up besluitvorming wordt een besluit op een lager niveau genomen en vervolgens opgetild naar hogere schaalniveaus. In top-down en bottom-up besluitvorming wordt separaat gehandeld en ligt de verbinding in het organiseren van achtereenvolgende besluitvormingsfasen (Peters, 1998; Scharpf, 1997).

Het Nederlandse waterdomein kent veel volgordelijke werkwijzen om besluitvorming ‘sneller en beter’ te laten verlopen. In 2008 stelde de commissie Elverding dat in ruimtelijke projecten veel bestuurlijke inconsistentie is, die kan worden opgelost door duidelijkheid te scheppen over wie wanneer welk besluit neemt (Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008). Dit advies is vertaald in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, waarin deze volgordelijkheid in besluitvorming is vastgelegd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). In 2010 is geadviseerd deze stapsgewijze besluitvorming ook door te voeren in het waterdomein, om tot meer gestructureerde en zorgvuldige besluitvorming te komen (Taskforce Hoogwaterbescherming, 2010). Daarmee is de volgordelijke besluitvormingsaanpak in het waterdomein versterkt. In de praktijk leidt deze volgordelijke aanpak regelmatig tot teleurstelling. Implementatiestudies laten zien dat top-down besluiten geen draagvlak op lagere niveaus hebben en vaak niet worden uitgevoerd (gestart door Pressman & Wildavsky, 1973). Andersom zijn er veel ideeën die worden uitgewerkt tot bottom-up besluiten. Deze besluiten komen vaak niet verder dan het papier, omdat ze op een hoger niveau niet kunnen rekenen op urgentie, steun en financiering (Cash e.a. 2006; Van Popering-Verkerk & Van Buuren, 2016).

Ook hier zien we dat een dubbele teleurstelling dreigt: ‘wij besluiten dit, maar het wordt niet uitgevoerd’ en ‘wij hebben goede ideeën, maar er wordt niets besloten’. Zo leidt het volgordelijk top-down of bottom-up organiseren van besluitvorming regelmatig tot teleurstelling.

*Een alternatief antwoord: samenwerking in netwerken*

Een derde zoekrichting is samenwerking in netwerken. In deze zoekrichting wordt niet alleen erkend dat taken, middelen en verantwoordelijkheden verspreid zijn,

maar ook dat deze verspreiding leidt tot fundamentele afhankelijkheid. Elke partij heeft de andere partijen nodig om doelen te behalen en taken uit te voeren. Vanuit deze erkenning van afhankelijkheid, vereist besluitvorming samenwerking tussen betrokken partijen in netwerken. Deze denkwijze ligt aan de basis van netwerktheorieën (Brass e.a. 2004; Isett e.a. 2011; Koppenjan & Klijn, 2004; Provan e.a. 2007) en theorieën over collaboratieve besluitvorming (Ansell & Gash, 2008; Emerson e.a. 2012; Freeman, 1997; Healey, 2003; Innes & Booher, 1999). Het antwoord op het vraagstuk van besluitvorming is dan gelijkwaardige samenwerking tussen partijen op verschillende niveaus en sectoren.

In het openbaar bestuur komt samenwerking in netwerken veel voor. Recent zijn nieuwe werkwijzen ontwikkeld, zoals joint-fact finding en co-creatie, en worden arrangementen voor publiek-publieke en publiek-private samenwerking veelvuldig toegepast. Ook in het waterdomein wordt gelijkwaardige samenwerking in toenemende mate toegepast. Zo meldt het Nationaal Waterplan (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009: 5): *“de samenwerking tussen overheden wordt geïntensiveerd. [...] Een gebiedsgerichte aanpak wordt de standaard voor het uitwerken van maatregelen. Dit betekent niet alleen vanuit het watersysteem bepalen wat nodig is, maar vooral met alle betrokken partijen een ontwikkelingsgerichte aanpak hanteren en kansen benutten”*.

Samenwerking in netwerken heeft veel opgeleverd. Zo blijkt het te lukken om gezamenlijk visie en ambitie te formuleren, kennis op te doen en te delen, en om gezamenlijk voorstellen te formuleren. Als het aankomt op uitvoeringsbesluiten is het resultaat niet altijd goed. Zodra partijen hun individuele belangen en formele verantwoordelijkheden onvoldoende terug zien komen in de voorstellen, ontstaat uitstel- en vermijdingsgedrag. Het enthousiasme over samenwerking en over gezamenlijke voorstellen, verzandt dan in formele besluitvormingsprocedures (Edelenbos, 2005; Margerum, 2001; Newig & Fritsch, 2009; Van Popering-Verkerk & Van Buuren, 2016). Stuurgroepleden in de zuidwestelijke delta herkennen dit: *“er komt nog een uitdaging om vanuit onderzoek en praten, te kijken wie echt waarvoor aan de lat staat en in wiens belang het is”* en *“het regionale verhaal komt meer onder druk te staan wanneer je tot besluitvorming komt”*.

Zo dreigt in netwerken een dubbele teleurstelling. Enerzijds het gevoel dat er prettig wordt samengewerkt, maar dat besluiten uitblijven. Of dat besluiten wel worden genomen, maar deze besluiten compromissen van compromissen bevatten. Met andere woorden, de teleurstellingen van ‘We werken goed samen, maar er worden geen besluiten genomen’ en ‘Wij besluiten samen, maar besluiten missen inhoud.

### 1.3 ZOEKTOCHT NAAR HANDELEN IN MEERVOUDIGHEID: VEELBELOVENDE AANKNOPINGSPUNTEN

In de voorgaande paragrafen hebben we stilgestaan bij drie antwoorden uit wetenschap en praktijk op het vraagstuk van meervoudige besluitvorming: optimale enkelvoudigheid, volgordelijkheid en samenwerking in netwerken. Deze zoekrichtingen hebben hun waarde, maar leiden tegelijkertijd tot teleurstelling en een gevoel van onvermogen. De zoekrichtingen kennen drie beperkingen:

- Er wordt gekeken naar afzonderlijke sectoren en bestuurslagen óf naar de tussenruimte tussen sectoren en bestuurslagen. Om besluitvorming te begrijpen is aandacht voor beide nodig.
- Er wordt gekeken naar organisaties of netwerken. Het handelen van mensen krijgt beperkte aandacht.
- Er wordt een fragment en op zijn hoogst een serie fragmenten van besluitvorming onderzocht. Een meer omvattend beeld van besluitvorming in de tijd ontbreekt veelal.

Vanuit deze beperkingen zoeken wij in dit onderzoek naar antwoorden die beter passen bij de realiteit van besluitvorming. Daarvoor is aangesloten bij drie veelbelovende aanknopingspunten in recente theorievorming.

#### *Afhankelijkheid, zelfstandigheid en wederzijdse beïnvloeding*

Recente onderzoeken naar meervoudige besluitvorming brengen nieuwe kenmerken aan het licht. Bekend is het kenmerk wederzijdse afhankelijkheid. Besluitvorming komt alleen tot stand als betrokkenen zich bewust zijn van hun afhankelijkheid (Isett e.a. 2011; Koppenjan & Klijn, 2004; Pierre & Peters, 2000; Provan e.a. 2007; Rhodes, 1996).

Recente theorievorming over zelforganisatie stelt dat er, ondanks wederzijdse afhankelijkheid, wel degelijk sprake is van een zekere zelfstandigheid (Antonacopoulou, 2007; Gerrits, 2008; Van Ginneken, 2009; Kooiman & Van Vliet, 2000; Teisman e.a. 2009). Daarom wordt in deze theorievorming de stap gezet van wederzijdse afhankelijkheid naar wederzijdse beïnvloeding. Wederzijdse beïnvloeding gaat over de invloed die acties, interacties en gebeurtenissen uit verschillende eenheden op elkaar hebben. Acties en interacties kunnen elkaar versterken of verzwakken (Axelrod & Cohen, 2000; Cilliers, 2000; Howlett & Rayner, 2006; Maguire & McKelvey, 1999; Morçöl, 2003; Rhee, 2000; Stacey, 1995; Teisman e.a. 2009). Op een hoger schaalniveau is er sprake van processen die in ontwikkeling zijn en die elkaar wederzijds beïnvloeden. Dit wordt aangeduid als co-evolutie (Bergh & Stagl, 2003; Gerrits, 2008; Lewin & Volberda, 1999; McKelvey 2002; Porter, 2006).

Deze inzichten laten zien dat afhankelijkheid, zelfstandigheid en wederzijdse beïnvloeding belangrijke karakteristieken van besluitvorming zijn. Deze karakterise-

ring wordt in dit onderzoek gebruikt om inzicht te krijgen in de realiteit van besluitvorming.

### *Tussenpersonen in meervoudige besluitvorming*

Een tweede aanknopingspunt voor dit onderzoek is het handelen van tussenpersonen in besluitvorming. Het handelen van mensen krijgt veel aandacht op het grensvlak van wetenschap en praktijk. In de bestuurskundige wetenschap is deze aandacht veel kleiner. Recent is in een aantal onderzoeken het belang van mensen als verbindende schakel in besluitvorming benadrukt. Het zijn dan niet de organisaties die verbinden, maar zogenoemde *boundary spanners*. Hun positie bevindt zich niet centraal in de organisatie, maar centraal tussen de verschillende lagen en sectoren (Van Meerkerk, 2014; Williams, 2002). Andere onderzoeken sluiten daarop aan in hun conclusie dat besluitvorming alleen mogelijk is wanneer de acties van mensen worden verbonden tot collectieve actie (Emerson e.a. 2012; Jaworski, 1996; Teisman & Edelenbos, 2011).

Dit laat zien dat besluitvorming begrepen kan worden door niet alleen naar processen en organisaties, maar ook naar het handelen van mensen te kijken. Wij noemen deze mensen, die werken tussen de verschillende organisaties in, tussenpersonen. In dit onderzoek staat het handelen van deze tussenpersonen in besluitvorming centraal.

Het handelen van tussenpersonen staat niet op zichzelf. Mensen zijn ingebed in een omgeving en deze omgeving beïnvloedt het handelen van mensen. In meervoudige besluitvorming hebben tussenpersonen te maken met verschillende regels, met meerdere overheidsorganisaties en met inter-organisatorische teams. Deze regels, organisaties en teams vormen een bedding voor tussenpersonen en kunnen het handelen van tussenpersonen aanmoedigen of juist ontmoedigen. Regels, teams en organisaties zijn niet de enige bedding. Zo zijn tussenpersonen ook ingebed in politiek, beleidsdomeinen, beroepsgroepen, planning- en control cycli, en op persoonlijk vlak in families en vriendenkringen. Vanuit bestuurskundig perspectief en vanuit onze focus op meervoudige besluitvorming, beschouwen wij regels, teams en organisaties als meest relevante bedding voor het komen tot besluitvorming.

### *Synchronisatie*

Een laatste aanknopingspunt vormt het idee van synchronisatie. Synchronisatie wordt als term gebruikt in sport en techniek. Met synchronisatie wordt dan bedoeld op de gelijktijdigheid van twee zelfstandige eenheden. Vertaald naar sociale processen gaat synchronisatie over afzonderlijke menselijke acties die gelijktijdig plaatsvinden. Door gelijktijdigheid worden resultaten bewerkstelligd die anders niet mogelijk waren (Jaworski, 1996; Jung, 1973; Senge e.a. 2005).

De afgelopen jaren is dit begrip gebruikt in een klein aantal onderzoeken naar besluitvorming (Biggs e.a. 2008; Harrison e.a. 2008; Teisman & Edelenbos, 2011; Vizzari & Bandini, 2005). In deze onderzoeken wordt zichtbaar dat synchrone besluitvorming leidt tot besluiten waarin zowel afzonderlijke doelen als gedeelde doelen worden behaald. Op basis daarvan concluderen deze onderzoekers dat synchronisatie een mogelijk antwoord is op het vraagstuk van besluitvorming. Een verdere duiding van het begrip is echter noodzakelijk.

Synchronisatie lijkt een interessant begrip om besluitvorming beter te begrijpen. Tegelijkertijd is dit begrip onvoldoende gepositioneerd, gedefinieerd en geoperationaliseerd om inzicht te geven. In dit onderzoek hanteren wij synchronisatie als het richtinggevend concept om antwoord te geven op het vraagstuk van meervoudige besluitvorming.

#### 1.4 VRAAGSTELLING

In dit onderzoek staat het vraagstuk van besluitvorming centraal. Met besluitvorming doelen wij niet alleen op het moment waarop een besluit wordt genomen, maar op het gehele proces waarin besluiten worden voorbereid, opgesteld en genomen. Om inzicht te krijgen in het vraagstuk van besluitvorming zijn zojuist drie aanknopingspunten benoemd:

- De afhankelijkheid en zelfstandigheid van, en wederzijdse beïnvloeding tussen delen in het geheel van besluitvorming;
- Handelen van tussenpersonen en hun bedding in regels, teams en organisaties;
- Synchronisatie als richtinggevend concept voor besluitvorming waarin zowel organisatiedoelen als gedeelde doelen worden behaald.

Op basis hiervan is het onderzoeksdoel geformuleerd: verkennen hoe synchronisatie in de realiteit van meervoudige besluitvorming tot stand komt en verkennen hoe en vanuit welke bedding tussenpersonen hieraan bijdragen. Om dit doel te bereiken zijn de volgende hoofdvraag en deelvragen gesteld.

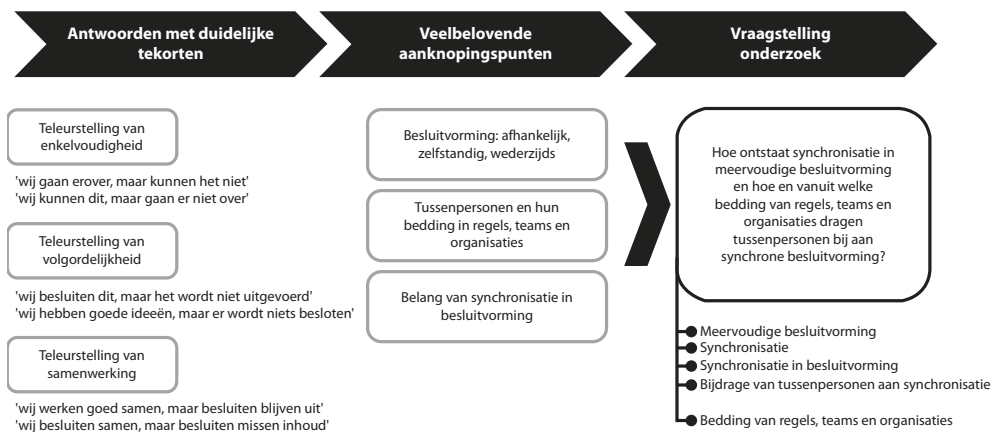
**Hoofdvraag: Hoe ontstaat synchronisatie in meervoudige besluitvorming en hoe en vanuit welke bedding van regels, teams en organisaties dragen tussenpersonen bij aan synchrone besluitvorming?**

- **Deelvraag 1** Wat kenmerkt meervoudige besluitvorming?  
Allereerst wordt verkend wat meervoudige besluitvorming kenmerkt. Op basis van bestaande theorievorming wordt een perspectief op besluitvorming geformuleerd.
- **Deelvraag 2** Wat kenmerkt synchronisatie?  
Het concept synchronisatie richt de aandacht op besluitvorming als proces om zowel afzonderlijke als gedeelde doelen te behalen. We definiëren, operationaliseren en illustreren het concept synchronisatie.

- **Deelvraag 3** Hoe ontstaat synchronisatie in meervoudige besluitvorming?  
Aan de hand van het gedefinieerde en geoperationaliseerd concept synchronisatie, wordt geanalyseerd of en hoe synchrone besluitvorming ontstaat.
- **Deelvraag 4** Hoe en onder welke omstandigheden dragen de acties en interacties van tussenpersonen bij aan synchrone besluitvorming?  
Vervolgens onderzoeken we hoe acties en interacties van tussenpersonen bijdragen aan synchrone besluitvorming. We kijken naar meer of minder synchroniserende (inter)acties en naar de omstandigheden waarin deze plaatsvinden.
- **Deelvraag 5** Welke bedding van regels, teams en organisaties moedigt tussenpersonen aan om bij te dragen aan synchrone besluitvorming?  
Regels, teams en organisaties vormen een bedding voor tussenpersonen. Geanalyseerd wordt welke regels, teams en organisaties in welke omstandigheden tussenpersonen aanmoedigen bij te dragen aan synchrone besluitvorming.

De vraagstelling met onderbouwing uit de voorgaande paragrafen is samengevat in figuur 1.2.

**Figuur 1.2 Aanknopingspunten voor onderzoek**



## 1.5 OPBOUW

Dit boek bevat elf hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk (H1), volgt een verantwoording van de onderzoeksstrategie en de gehanteerde onderzoeksmethoden en -technieken (H2). Vervolgens wordt het perspectief op meervoudige besluitvorming geschetst (H3). Vanuit dit perspectief wordt een totaalbeeld geschetst van de casus Zuidwestelijke Delta (H4). Synchronisatie wordt beschreven en gedefinieerd









## 2.1 UITGANGSPUNT

Om het onderzoek uit te voeren, hebben wij keuzes gemaakt over:

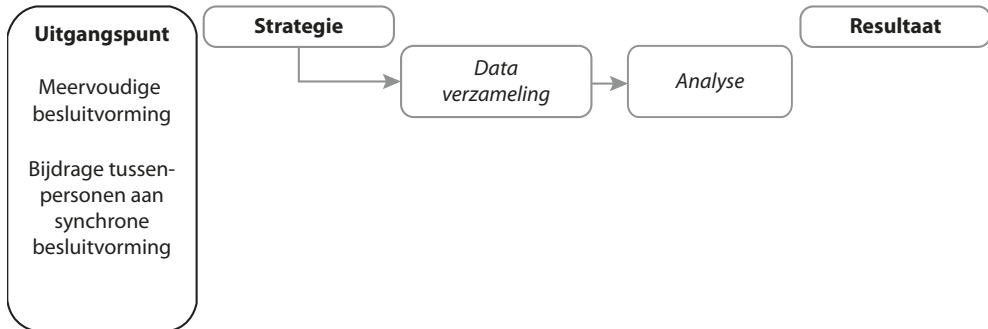
1. de inhoudelijke *uitgangspunten* voor de onderzoeksopzet;
2. uitwerking en onderbouwing van de *onderzoeksstrategie*;
3. de praktische uitwerking van de onderzoeksstrategie in *dataverzameling* en *analyse*;

In dit hoofdstuk komen deze keuzes aan de orde. We sluiten af met een reflectie op het *resultaat* in termen van de onderzoeksuitspraken die via de gevolgde onderzoeksopzet gedaan kunnen worden.

Allereerst de uitgangspunten. Om te zorgen dat de onderzoeksvraag wordt beantwoord, moet de onderzoeksopzet passen bij de vraagstelling. Centraal in de onderzoeksvraag staat meervoudige besluitvorming, de bijdrage van tussenpersonen aan synchrone besluitvorming en de bedding van deze tussenpersonen in regels, teams en organisaties. Dit vormt het inhoudelijke uitgangspunt voor de onderzoeksopzet (zie figuur 2.1).

Vanuit het uitgangspunt van meervoudige besluitvorming, hebben wij het onderzoek dusdanig ingericht dat de gelaagde en grensoverschrijdende realiteit onderzocht kan worden. Daarnaast is dit onderzoek gericht op het microniveau, namelijk het handelen van tussenpersonen in besluitvorming en de bedding van dit handelen in regels, teams en organisaties. De onderzoeksaanpak moet dus geschikt zijn voor het onderzoeken van acties van en interacties tussen mensen.

**Figuur 2.1** Het uitgangspunt van de onderzoeksopzet



## 2.2 STRATEGIE

Bij een focus op meervoudige besluitvorming en tussenpersonen, past een onderzoeksstrategie waarbij meervoudige besluitvorming ‘*real life*’ wordt onderzocht. Daarom is gekozen voor diepgaand casusonderzoek. Dit diepgaand casusonderzoek is geschikt om te komen tot inzicht in menselijk handelen (Easton, 2010; Flyvbjerg, 2006; Gerring, 2004; Thomas, 2010).

Vanwege de focus op het meervoudige karakter van besluitvorming, is dit diepgaande onderzoek uitgevoerd in geneste cases. Er is één centrale casus diepgaand onderzocht, maar tegelijkertijd is onderzoek gedaan naar cases op een hoger niveau en cases op een lager niveau (Chong & Graham, 2013; Thomas, 2011). Om recht te doen aan het dynamische karakter van besluitvorming, is het onderzoek uitgevoerd voor langere tijd, oftewel longitudinaal (Thomas, 2011).

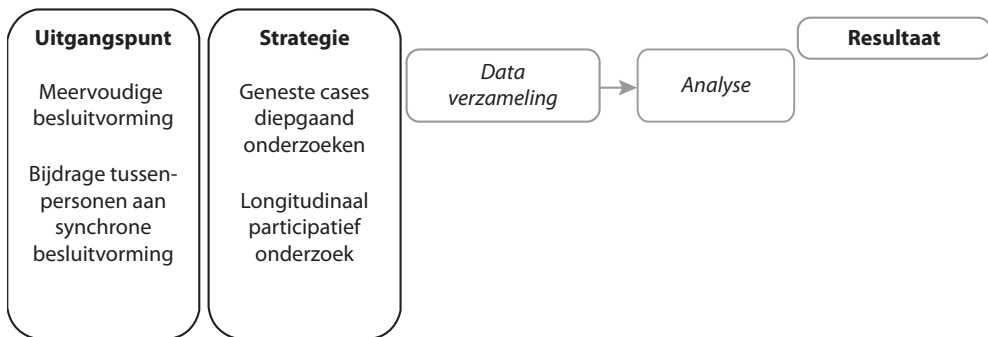
De methode van dit onderzoek is gebaseerd op actieonderzoek. Actieonderzoek is onderzoek waarin inzicht wordt verkregen door het ontwikkelen van acties in de specifieke context van de casus en vervolgens te kijken welke reacties en interacties de actie tot gevolg heeft (Checkland & Holwell, 1997; Coughlan & Coughlan, 2002; Eden & Huxham, 1996; Flood, 2010; Phelps & Hase, 2002; Susman & Evered, 1978). Er zijn veel varianten van actieonderzoek (Van Buuren e.a. 2015; Huntjens e.a. 2011). Een lichte variant van actieonderzoek, is het doen van onderzoek in nauwe interactie met de praktijk. De onderzoeker koppelt zijn bevindingen terug en mensen in de onderzochte praktijk passen dit toe. Een tweede variant is het inzetten van gerichte interventies. Gebaseerd op wetenschappelijke kennis worden acties ingezet en wordt onderzocht welk effect deze acties hebben. Een derde variant is participatief onderzoek. Daarbij neemt de onderzoeker deel aan de praktijk en vervult in deze praktijk niet alleen een rol als onderzoeker maar ook als medewerker. Dit wordt ook wel aangeduid met onderzoek als *embedded researcher* (Duijn, 2009). Een vierde en laatste variant op actieonderzoek is een onderzoeksopzet waarbij het

onderscheid tussen onderzoeker en object van studie verdwijnt en iedereen fungeert als onderzoeker en als onderzoeksobject.

In dit onderzoek willen we inzicht krijgen in het handelen van tussenpersonen. Daarom hebben wij gekozen voor participatief onderzoek als *embedded researcher*. Door deelname aan de praktijk is het mogelijk de acties en interacties van mensen zo nauwkeurig mogelijk in beeld te krijgen.

Deze keuzes vormen de onderzoeksstrategie: een diepgaand casuonderzoek in geneste cases, door middel van longitudinaal participatief onderzoek (zie figuur 2.2).

**Figuur 2.2** Strategie van de onderzoeksopzet



### 2.3 DATAVERZAMELING

#### *Casuselectie*

Met dit onderzoek wordt inzicht verkregen in meervoudige besluitvorming. Hiervoor leent zich een casus waarin meervoudige besluitvorming in zoveel mogelijk verschijningsvormen terugkomt, ook wel extreme casus genoemd (Flyvbjerg, 2006; Gerring, 2004; Thomas, 2011). Daarnaast moet de casus geschikt zijn voor genest onderzoek.

Op basis van deze twee criteria is gekozen voor de zuidwestelijke delta. In dit gebied zijn verschillende overheden op verschillende schaalniveaus bezig met ontwerpen van en besluiten over het watersysteem. De meervoudigheid van water-vraagstukken uit zich op verschillende manieren. De juridische grenzen van overheden liggen vaak op het water, waardoor water-vraagstukken samenwerking vereisen tussen verschillende overheden op hetzelfde niveau. In watersystemen komen ook verschillende issues samen, met voor elk issue andere verantwoordelijken: waterveiligheid, zoetwatervoorziening, natuur, scheepvaart, havens en industrie, recreatie, landbouw, visserij, et cetera. De zuidwestelijke delta is ook interessant omdat besluitvorming in de lijnorganisaties, met begrensde verant-

woordelijkheden en taken, wordt gecombineerd met collectieve besluitvorming in projecten en programma's.

Hiermee is de zuidwestelijke delta te duiden als extreme casus met de meervoudigheid in sectoren, in niveaus (lokaal-regionaal-nationaal-internationaal) en in horizontale samenwerking (project-deelprogramma-programma). Daarmee is deze casus geschikt om een bijdrage te leveren aan theorievorming over meervoudige besluitvorming.

### *Geneste cases Zuidwestelijke Delta*

Voor het geneste casusonderzoek zijn naast de centrale casus, bovenliggende en onderliggende cases geselecteerd. Daarbij is opnieuw gezocht naar extreme cases.

Ten eerste is tijdens de onderzoeksperiode de meervoudigheid verrijkt met de start van het Deltaprogramma (eind 2009). Daarmee is het programma Zuidwestelijke Delta ingebed geraakt in een nationaal Deltaprogramma en de Deltabeslissing Rijn-Maasdelta. Deze beide deelsystemen worden meegenomen in het geneste casusonderzoek.

Ten tweede is de meervoudigheid veranderd door het benoemen van vier opdrachten binnen het programma Zuidwestelijke Delta (medio 2012). Daarmee zijn binnen de centrale casus programma Zuidwestelijke Delta deelsystemen ontstaan rond het uitvoeringsprogramma, het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta, de Rijksstructuurvisie en het programma gebiedsontwikkeling. Deze vier onderliggende systemen zijn eveneens onderdeel van dit onderzoek.

Ten derde is gekozen om de organisaties die deelnemen aan het programma Zuidwestelijke Delta als eigenstandige deelsystemen te betrekken in het casusonderzoek. Het gaat dan om de provincies Brabant, Zeeland en Zuid-Holland, de waterschappen Brabantse Delta, Hollandse Delta en Scheldestromen, de ministeries van Infrastructuur en Milieu, en Economische Zaken, en de Rijkswaterstaatdiensten West-Nederland Zuid en Zee en Delta.

Zo komen we tot acht deelsystemen die onderdeel zijn van het geneste casusonderzoek:

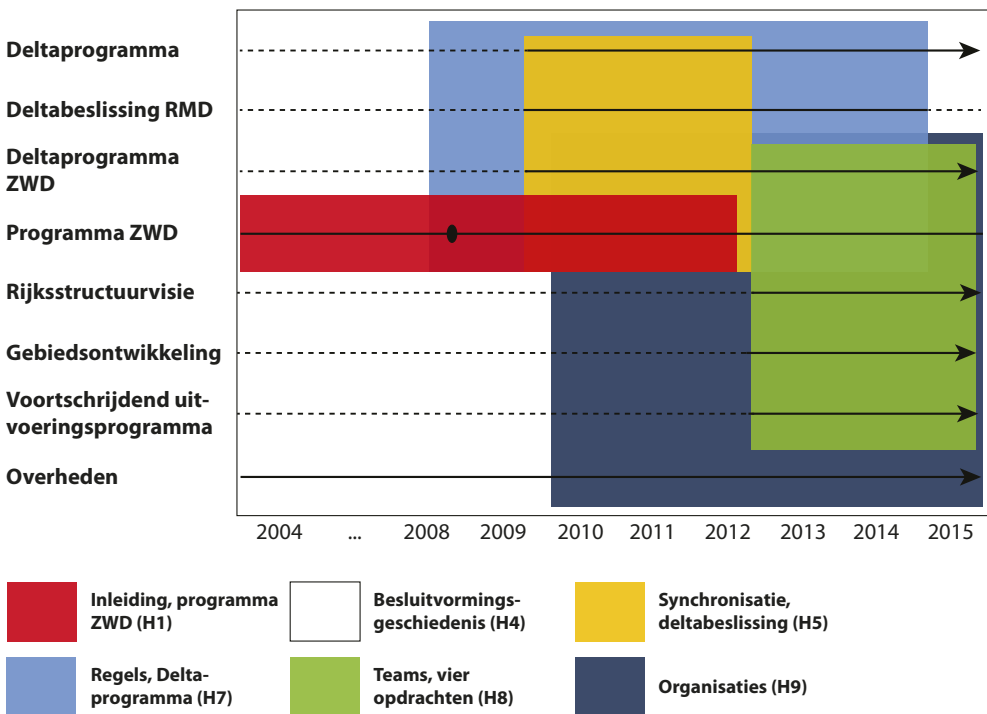
- Deelsysteem programma Zuidwestelijke Delta (tot 2008 onder de naam Delta-raad)
- Deelsysteem nationale Deltaprogramma
- Deelsysteem Deltabeslissing Rijn-Maasdelta
- Deelsysteem Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta
- Deelsysteem Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer
- Deelsysteem Gebiedsontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer
- Deelsysteem Voortschrijdend Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta
- Deelsystemen deelnemende organisaties in programma Zuidwestelijke Delta

Deze deelsystemen zijn in verschillende combinaties onderzocht. In figuur 2.3 zijn deze deelsystemen geschematiseerd, inclusief de duur van deze deelsystemen

(zwarte doorgetrokken lijn). Ook is aangegeven welke deelsystemen voor de verschillende deelonderzoeken zijn onderzocht.

Binnen de onderzochte deelsystemen zijn tal van tussenpersonen actief. Deze tussenpersonen staan centraal in ons onderzoek. Om in de volle breedte zicht te krijgen op het handelen van tussenpersonen, is gekeken naar tussenpersonen die zijn aangesteld en naar tussenpersonen die als zodanig fungeren. In het onderzoek zijn alleen de tussenpersonen betrokken die voor langere tijd onderdeel zijn van de onderzochte deelsystemen. Het handelen van tussenpersonen die kortstondig participeren of van afstand betrokken zijn, is buiten beschouwing gelaten.

Figuur 2.3 Het geneste casuonderzoek



### Onderzoeksperiode

De overheden in de zuidwestelijke delta werken vanaf 1998 samen aan water-vraagstukken in de delta. Op 1 september 2008 is het programma Zuidwestelijke Delta, de centrale casus in dit onderzoek, opgericht. Vanaf oktober 2014 is de intensieve samenwerking afgebouwd tot coördinerend overleg. Daarmee ontstaat een logische onderzoeksperiode, namelijk gehele periode dat het programma heeft

bestaan: september 2008 – oktober 2014. De periode vanaf 1998 tot september 2008 en de periode vanaf oktober 2014 tot december 2016 vormen de relevante context. Van oktober 2009 tot juli 2015 heb ik als onderzoeker geparticipeerd in het programma Zuidwestelijke Delta en longitudinaal observerend en participierend onderzoek verricht. Om de periode voorafgaand aan het participatief onderzoek in beeld te krijgen, zijn reconstructies op basis van documentonderzoek en interviews uitgevoerd. Door de combinatie van reconstructie en longitudinaal participatief onderzoek, ontstaat een uniek breed en langdurig filmbeeld van de casus (Thomas, 2011).

### *Technieken voor dataverzameling*

Voor diepgaand participatief casusonderzoek moeten de onderzoekstechnieken aan enkele criteria voldoen. Ten eerste is een combinatie van verschillende onderzoekstechnieken nodig om meerdere inzichten te verzamelen die tezamen het meest waarheidsgetrouwe inzicht bieden (Coughlan & Coughlan, 2002; Eden & Huxham, 1996; Flyvbjerg, 2006). Daarnaast moeten de technieken voor participatief onderzoek ruimte bieden voor actie en interactie tussen wetenschap en praktijk (Checkland & Holwell, 1997; Coughlan & Coughlan, 2002; Eden & Huxham, 1996; Phelps & Hase, 2002). Op basis hiervan hebben wij gekozen voor een combinatie van vier kwalitatieve onderzoekstechnieken.

1. *Documentonderzoek* Alle formele documenten van en over het programma Zuidwestelijke Delta over de periode 1998-2016 zijn onderzocht. Daarnaast zijn voor de periode 2009-2016 ook de belangrijkste informele documenten onderzocht, zoals conceptstukken, e-mails, interne memo's, presentaties, et cetera. Deze documenten zijn onderzocht door informatie te clusteren en te verwerken in uitgebreide casusbeschrijvingen. Daarbij is vooral gelet op gebeurtenissen en op de acties van en interacties tussen tussenpersonen uit verschillende deelsystemen.
2. *Interviews* Er zijn meerdere interviewrondes uitgevoerd. In elke interviewronde is met een andere groep tussenpersonen in en rond het programma Zuidwestelijke delta gesproken:
  - Eind 2009/begin 2010 zijn 19 interviews uitgevoerd met leden van de Stuurgroep en Adviesgroep Zuidwestelijke Delta over de resultaten van het programma Zuidwestelijke Delta, de toekomst van het programma en de werking van meervoudige besluitvorming in het programma. Parallel aan de interviews zijn 4 reflectiesessies georganiseerd waarvan 1 sessie met experts, 2 sessies met ambtenaren in het programma Zuidwestelijke Delta en 1 sessie met stuurgroepleden.
  - In 2011 zijn 10 interviews uitgevoerd met kernactoren rond de Deltabeslissing Rijn-Maasdelta over de wijze waarop de Deltabeslissing tot stand



komt vanuit de deelprogramma's en in de samenwerking tussen overheden en stakeholders.

- Begin 2014 zijn 11 interviews gehouden met stuurgroepleden over de resultaten van het programma Zuidwestelijke Delta en de toekomst van het programma. Aansluitend aan de interviews zijn 2 reflectiesessies georganiseerd met ambtenaren in het programma Zuidwestelijke Delta en 1 sessie met stuurgroepleden.
- In 2015 zijn 10 reflectiegesprekken gevoerd met experts uit de praktijk van besluitvorming om te reflecteren op dit onderzoek.
- Begin 2017 zijn 9 gesprekken gevoerd met ambtenaren uit het Programma-team Ontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, om terug te kijken op de voorgaande twee jaar besluitvorming over deze twee wateren.

Alle interviews zijn opgebouwd als semigestructureerd interview. Er zijn uitgebreide verslagen gemaakt. Net als in het documentonderzoek is de informatie uit de verslagen geclusterd en verwerkt in uitgebreide casusbeschrijvingen.

3. *Observaties* Tijdens de participatie in het programma Zuidwestelijke Delta zijn bijeenkomsten geobserveerd. Deze bijeenkomsten zijn ten eerste geselecteerd op frequentie, namelijk bijeenkomsten die regelmatig plaatsvonden en de observatie zo een evenwichtig beeld geeft van besluitvorming in de tijd. Ten tweede zijn alleen bijeenkomsten geselecteerd waar grotere groepen tussenpersonen samenkomen. In totaal zijn ongeveer 340 bijeenkomsten bijgewoond: het maandagmorgenoverleg, het Programmateam, de agendacommissie, het team Deltaprogramma en het team omgevingsmanagement. In deze overleggen is observatie gecombineerd met participatie (zie volgende alinea). Daarnaast is observatie uitgevoerd bij het directeurenoverleg Rijn-Maasdelta en bij Kamerdebatten. Bij de observaties is vooral gelet op de samenwerking tussen mensen op weg naar besluitvorming.
4. *Participatief onderzoek* Als onderzoeker heb ik een actieve rol gehad als adviseur bij het programmabureau Zuidwestelijke Delta. Dit participatieve onderzoek heeft plaatsgevonden in het algemene programmamanagement en de bestuurlijke besluitvorming van het programma Zuidwestelijke Delta, in het team Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta en het team omgevingsmanagement Zuidwestelijke Delta.

De bronnen van dataverzameling zijn samengevat in tabel 2.1. Daarbij is aangegeven welke data zijn gebruikt voor welke deelonderzoeken. Meer gedetailleerde informatie over de dataverzameling is te vinden in bijlage 1.

**Tabel 2.1**      **Overzicht van deelanalyses en de daarbij gebruikte bronnen van dataverzameling**

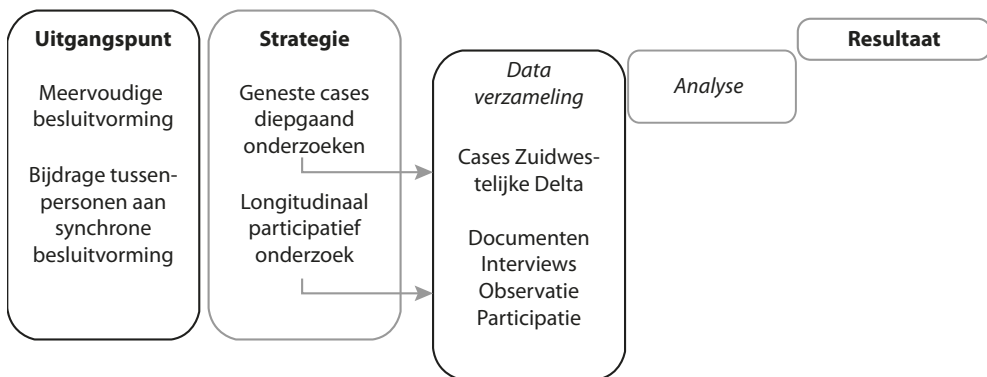
	<b>H1</b> <b>Inleiding</b>	<b>H3</b> <b>Besluit- vorming</b>	<b>H4</b> <b>Geschie- denis</b>	<b>H5</b> <b>Synchro- nisme</b>	<b>H7</b> <b>Regels</b>	<b>H8</b> <b>Teams</b>	<b>H9</b> <b>Organi- saties</b>
<b>Algemeen</b>							
Genestecasus	Deltaraad en programma ZWD	Uitvoeringsprogramma ZWD	Programma ZWD	Delta-beslissing Rijn-Maas-delta	Delta-programma	Progr ZWD met vier opdrachten	Organisaties programma ZWD
Periode	1998 – 2010	2008 – 2011	1998 – 2016	2009 – 2012	2009 – 2015	2012 – 2015	2009 – 2015
<b>Data</b>							
Documentonderzoek	X	X	X	X	X	X	X
Interviews ZWD (2009)	X	X	X				X
Interviews RMD (2011)			X	X	X		
Interviews ZWD (2014)			X		X	X	X
Interviews experts (2015)		X	X	X	X	X	X
Interviews POGrVzm			X				
Observatie RMD			X	X	X		
Observatie & participatie ZWD	X	X	X			X	X
Observatie & participatie DPZWD			X	X	X	X	X
Observatie & participatie omgevingmanagement		X	X		X	X	X

	H1	H3	H4	H5	H7	H8	H9
	Inleiding	Besluit- vorming	Geschie- denis	Synchro- nisatie	Regels	Teams	Organi- saties
<b>Algemeen</b>							
Observatie besluitvor- ming 2 <sup>e</sup> Kamer			X				

### Samengevat

De uitwerking van de onderzoeksstrategie in de dataverzameling is samengevat in figuur 2.4.

**Figuur 2.4** Dataverzameling



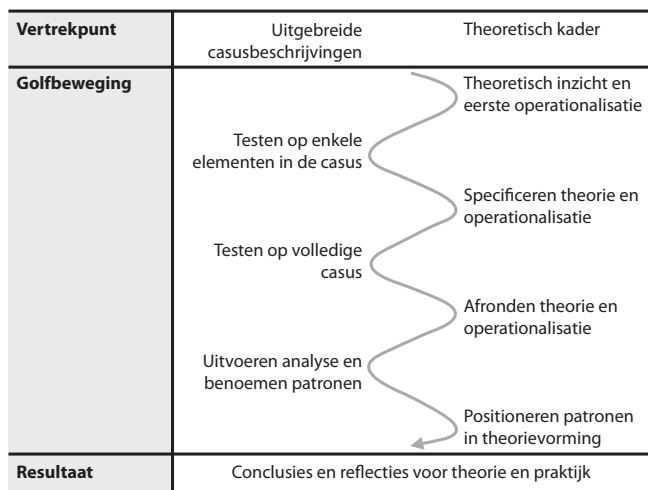
## 2.4 ANALYSE

De volgende stap is de data-analyse. Het samengestelde karakter van besluitvorming, maakt dat generalisaties op basis van het verleden geen garantie zijn voor de toekomst. De voorspelbaarheid en versimpeling die bij generalisaties plaatsvindt, passen namelijk niet bij het begrijpen van meervoudige processen (Byrne, 2005; Cilliers, 2001; Richardson, 2008). Daarnaast vindt dit participatieve onderzoek plaats in één specifieke situatie. Een vergelijking tussen meerdere precies dezelfde situaties om te komen tot generalisaties, is niet mogelijk (Susman & Evered, 1978). De opbrengst van dit onderzoek ligt dus niet in generalisaties. Dit kan als zwakte gezien worden, maar ook als kracht. Analyses van het verleden worden namelijk niet gebruikt voor voorspellingen, maar als bron van patronen die helpen om meer

inzicht te krijgen in besluitvorming en zo beter voorbereid te zijn op de toekomst. Dit is de benadering van het denken in patronen, waarbij gezocht wordt naar regelmatigheden om op basis daarvan inzicht te vergaren (Byrne, 2005; Cilliers, 2001; Easton, 2010; Richardson, 2008).

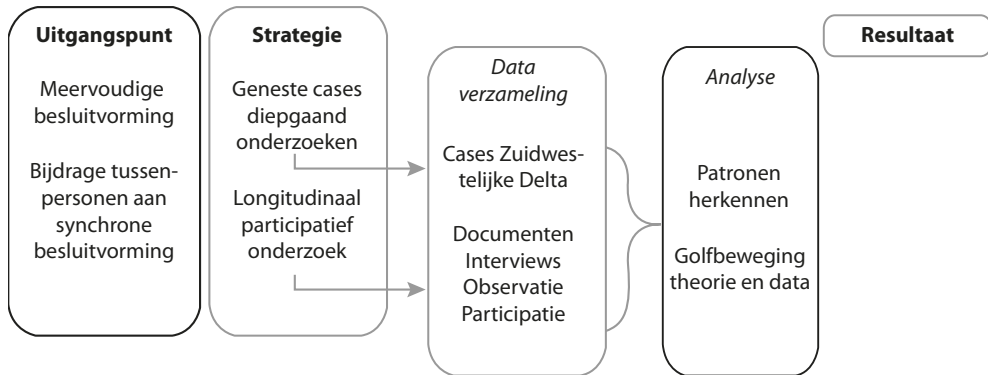
De manier waarop patronen geanalyseerd worden, is afhankelijk van de dataverzameling. De data vanuit het diepgaand participatief casuonderzoek lenen zich voor exploratie van patronen door een nauwe interactie tussen theorie en data (Eden & Huxham, 1996; Susman & Evered, 1978; Thomas, 2010). De golfbeweging tussen data en theorieontwikkeling hebben wij vormgegeven door het parallel opstellen van gedetailleerde casusbeschrijvingen en een theoretisch kader inclusief operationalisatie. Vervolgens zijn casus en theorie met elkaar geconfronteerd, om zo de theoretische inzichten verder aan te scherpen. Dit is meerdere malen gedaan om op basis daarvan patronen te destilleren. Het confronteren van de casus met de theorie heeft plaatsgevonden door reflectie, discussie, schrijven en schematiseren. Deze activiteiten zijn geen eenmalig stappenplan, maar een continue golfbeweging zoals weergegeven in figuur 2.5.

**Figuur 2.5**      **Patroonherkenning door golfbeweging tussen theorie en casus**



De aanpak is samengevat in figuur 2.6.

Figuur 2.6 Analyse



## 2.5 RESULTAAT

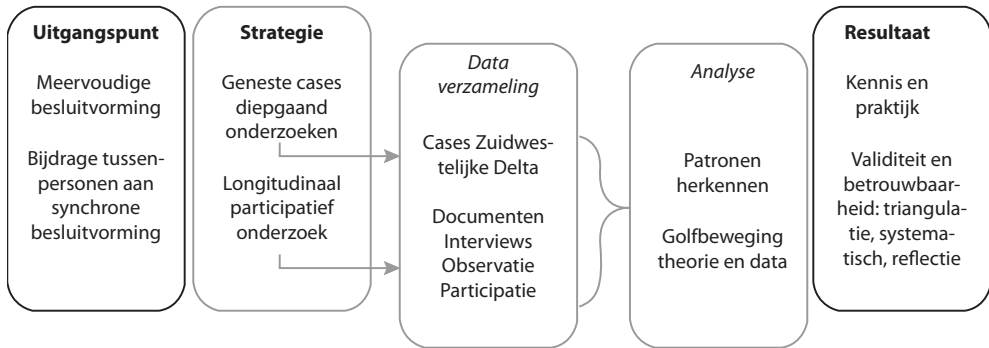
In dit hoofdstuk hebben wij de gehanteerde onderzoeksopzet beschreven. Het onderzoeksonderwerp en de onderzoeksopzet lenen zich voor het verkrijgen van inzicht in patronen van besluitvorming. Door de intensieve participatie in de praktijk, is dit inzicht wetenschappelijk verrijkend en praktisch toegepast.

Extra aandacht is besteed aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Participatieve onderzoeksmethoden worden bekritiseerd vanwege de betrokkenheid bij de praktijk en de invloed van de onderzoeker op het object van onderzoek. Wij hebben gekozen voor participatief onderzoek om de rijkdom aan ervaringen en data door deelname aan de praktijk te benutten. Om de betrouwbaarheid en interne validiteit te borgen, zijn drie waarborgen toegepast (Coughlan & Coughlan, 2002; Eden & Huxham, 1996; Van Thiel, 2009):

- **Triangulatie:** de informatie is op verschillende manieren verzameld. Door triangulatie wordt de betrouwbaarheid van de informatie vergroot. In dit onderzoek is triangulatie toegepast door een variëteit aan methoden van dataverzameling en een variëteit aan mensen vanuit praktijk en wetenschap te betrekken bij het onderzoek.
- **Systematisch:** door het systematisch toepassen van de verschillende onderzoeksmethoden, is ervoor gezorgd dat het 'beleven' van de casus via observatie en participatie in evenwicht is met meer analyserende vormen van dataverzameling zoals documentonderzoek en interviews.
- **Reflectie:** medio 2015 is het participatief onderzoek afgerond en is een ronde met reflectiegesprekken met experts ingebouwd. Deze reflectie helpt om afstand te nemen van het participatief actieonderzoek en draagt bij aan de validatie van de resultaten.

In figuur 2.7 is het type onderzoeksresultaat samengevat.

**Figuur 2.7** De resultaten van onderzoek volgens deze onderzoeksopzet



Zo ontstaat een gecombineerde onderzoeksstrategie met drie bijzondere kenmerken. Het *longitudinale* karakter van het onderzoek heeft eraan bijgedragen dat de praktijk van meervoudige besluitvorming in al zijn facetten en al zijn nuances in beeld is gekomen. Het *geneste* karakter van de casus heeft geholpen om de wisselwerking tussen verschillende deelsystemen in besluitvorming te analyseren. Met het *participatieve* onderzoek hebben wij data uit zeer verschillende bronnen verzameld (verschillende documenten, verschillende bijeenkomsten, mensen met verschillende functies) en als onderzoeker verschillende rollen gehad (variërend van samen werken aan besluiten tot mensen bevragen in interviews). Zo is door het participatief onderzoek een zo waarheidsgetrouw mogelijk inzicht ontstaan in het menselijk handelen in besluitvorming.

Twee noties zijn op zijn plaats. Het diepgaande karakter van de studie levert interessante patronen op, maar verfijning en verdieping van de ontdekte patronen is noodzakelijk. Dit kan door het vergelijken van meerdere geneste cases en door het vergelijken van besluitvorming in verschillende beleidsdomeinen. Daarnaast zijn tijdens het uitvoeren van het participatief onderzoek extra waarborgen noodzakelijk gebleken om op de juiste momenten afstand van de casus te nemen. Vooral het nauwkeurig verzamelen, ordenen en analyseren van grote hoeveelheden data en het organiseren van reflectiegesprekken waren daarbij waardevol.

Met de gehanteerde onderzoeksopzet laten we zien hoe het mogelijk is om het menselijk handelen in besluitvorming via een intensieve en langdurige participatieve onderzoeksopzet te bestuderen.

### 3.1 TUSSENPERSONEN IN BESLUITVORMING

In dit onderzoek staat besluitvorming centraal. Om een perspectief te formuleren op besluitvorming, beginnen we bij de tussenpersonen: wat en wie zijn tussenpersonen in besluitvorming?

#### *Besluitvorming en government – governance*

De positie van tussenpersonen wordt zichtbaar in het onderscheid tussen *government* en *governance*. Enerzijds vindt besluitvorming plaats door *government*. Daarbij nemen overheden besluiten om sturing te geven aan het oplossen van collectieve vraagstukken. Deze besluiten nemen zij op basis van de formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en vanuit politiek-bestuurlijke aansturing. Anderzijds vindt besluitvorming plaats door *governance*. Daarbij werken overheden, maatschappelijke partijen, bedrijven en burgers samen om te komen tot gezamenlijke besluitvorming over collectieve vraagstukken. Deze besluiten zijn gebaseerd op gelijkwaardigheid en samenwerking in netwerken.

De afgelopen decennia is een verschuiving gesignaleerd van hiërarchische sturing vanuit overheidsorganisaties naar samenwerking in netwerken (Jessop, 2003; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996; Stoker, 1998). Deze verschuiving betekent echter niet dat de formele bevoegdheden van overheden en de politiek-bestuurlijke sturing zijn verdwenen (Edelenbos, 2005; Van Popering-Verkerk & Van Buuren, 2016). *Government* en *governance* gaan hand in hand: zowel gelijkwaardige samenwerking in netwerken als formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden van overheden hebben hun werking in besluitvorming.

#### *Wat zijn tussenpersonen?*

De combinatie van *government* en *governance* is van belang om de positie van tussenpersonen te begrijpen. Mensen in besluitvorming zijn deel van een overheidsorganisatie (*government*) en zijn tegelijkertijd deel van samenwerkingsprocessen (*governance*). Vanuit de organisatie fungeren tussenpersonen vanuit een representa-

tieve rol en nemen zij organisatiebronnen mee in het samenwerkingsproces. Andersom vertalen tussenpersonen de voorstellen uit het samenwerkingsproces naar de organisatie. Tussenpersonen zijn te beschrijven als mensen die deelnemen aan besluitvorming en die zowel onderdeel zijn van een overheidsorganisatie als van één of meerdere samenwerkingsprocessen.

Met deze beschrijving van tussenpersonen leggen we de nadruk op de positie van tussenpersonen. Tussenpersonen bevinden zich in een tussenruimte tussen organisaties. De theorievorming over netwerken laat zien hoe deze tussenruimte gevuld wordt met interacties tussen mensen uit verschillende organisaties (Kickert e.a. 1997; Koppenjan & Klijn, 2004; Provan e.a. 2007). Met het benoemen van de tussenruimte wordt erkend dat besluiten niet worden genomen binnen organisaties of binnen netwerken, maar in de wisselwerking tussen meerdere organisaties en meerdere netwerken. Het belang van deze tussenruimte wordt ook wel aangeduid als *polycentricity* (Andersson & Strom, 2008; McGinnis, 1999; Ostrom, 2010) of *betweenness centrality* (Spekkink, 2015).

In de bestaande theorievorming is weinig aandacht voor de positie van mensen in de tussenruimte. Er is wel aandacht voor de specifieke functies die mensen in besluitvorming vervullen. Vooral het denken over beleidsentrepreneurs (*policy entrepreneurs*) en verbinders (*boundary spanners*) heeft hieraan een bijdrage geleverd. Het denken over beleidsentrepreneurs vertrekt vanuit de observatie dat sommige mensen een centrale rol spelen in beleidsveranderingen. Zij ontwikkelen en delen beleidsideeën en creëren draagvlak voor het komen tot besluitvorming. Deze entrepreneurs kunnen zich binnen of buiten de overheidsorganisatie bevinden (Kingdon, 1984; Mintrom & Vergari, 1996; Roberts & King, 1991). Kingdon (1984: 182) beschrijft deze functie als: “*entrepreneurs perform the function for the system of coupling the previously separate streams. They hook solutions to problems, proposals to political momentum, and political events to policy problems*”.

Het denken over *boundary spanners* begint bij de grenzen die de samenleving kenmerken: grenzen tussen organisaties, grenzen tussen domeinen, grenzen tussen niveaus en grenzen tussen organisatie en omgeving. Gegeven de afhankelijkheid tussen de begrensde eenheden, zijn verbindingen en daarmee verbinders essentieel voor het succes van een organisatie (o.a. Aldrich & Herker, 1977; Leifer & Delbecq, 1978; Van Meerkerk, 2014; Tushman & Scanlan, 1981; Williams, 2002). Eén van deze verbindingen is die tussen organisatie en netwerken. In de woorden van Williams (2002: 120): “*Boundary spanners are particularly confronted with the accountability interface between their role as organizational representative and that of partner in a multi-agency environment*”.

Tussenpersonen kunnen de functie van entrepreneur of verbinder vervullen, maar dit hoeft niet het geval te zijn. In dit onderzoek kijken we niet vanuit de specifieke functie, maar vanuit de positie van tussenpersonen. Deze positie is relevant vanuit de erkenning dat besluitvorming in de tussenruimte tussen organisaties ontstaat.



Tussenpersonen bevolken deze tussenruimte. Dit maakt hun positie essentieel in het komen tot besluitvorming.

*Wie zijn tussenpersonen in besluitvorming?*

Zojuist zijn tussenpersonen beschreven als mensen die deelnemen aan besluitvorming en die zowel onderdeel zijn van een overheidsorganisatie als van één of meerdere samenwerkingsprocessen. In de praktijk blijkt bijna iedere persoon in besluitvorming betrokken te zijn bij een organisatie en een samenwerkingsproces. Daarom is het van belang specifiek te worden.

Ten eerste wordt in onderzoek naar interacties in netwerken onderscheid gemaakt tussen personen die een functie vervullen omdat ze hiertoe aangewezen zijn en personen die deze functie vervullen ongeacht of ze hiertoe aangewezen zijn (Levina & Vaast, 2005; Van Meerkerk, 2014). Vertaald naar tussenpersonen, kunnen we het onderscheid maken tussen mensen die aangesteld zijn als tussenpersoon en mensen die fungeren als tussenpersoon.

Ten tweede wordt in het onderzoek naar samenwerking in besluitvorming onderscheid gemaakt tussen mensen die vanuit een organisatie acteren richting samenwerkingsprocessen versus mensen die vanuit samenwerkingsprocessen acteren richting de eigen organisatie (Huxham & Vangen, 2000; Huxham e.a. 2000; Jensen e.a. 2006; Trist, 1983). In de woorden van Huxham e.a. (2000: 346): *“A picture of collaborative governance has been painted in which some of the individuals involved are largely acting in a personal capacity, while others are acting on behalf of agencies. Some of these individuals notionally represent multiple organizations or other collaborations and may be unclear about their role.”*. Er zijn dus tussenpersonen die vooral hun organisatie representeren in de samenwerking waarin zij deelnemen, en tussenpersonen die vanuit het samenwerkingsproces lobbyen richting de eigen organisatie.

Zoals beschreven in de onderzoeksmethode, kijken wij naar mensen die zijn aangesteld als tussenpersoon en naar mensen die als dusdanig fungeren. Wel hebben we ons beperkt tot de tussenpersonen die voor langere tijd onderdeel zijn van de onderzochte besluitvorming.

*Tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta*

In het programma Zuidwestelijke Delta zijn honderden tussenpersonen te vinden. Sommigen zijn benoemd, anderen fungeren als tussenpersoon. Sommigen zijn vooral deel van het programma, anderen vooral van hun organisatie. In deze variëteit helpt een aantal voorbeelden om de positie van tussenpersonen duidelijk te krijgen (de voorbeelden zijn weergegeven in geanonimiseerde hij-vorm).

Eén van de tussenpersonen is een Rijksambtenaar. In zijn functie als adviseur vertegenwoordigt hij het ministerie in het programma Zuidwestelijke Delta. Hij is lid van de Agendacommissie om zo de Stuurgroepvergaderingen voor te bereiden en

stelt zich in deze rol op als representant van het ministerie. Naast de Agendacommissie neemt hij ook deel aan verschillende teams in het programma Zuidwestelijke Delta en werkt dan actief mee aan de voorbereiding van beleid en besluiten. Vanuit zijn rol bij het ministerie is hij niet alleen betrokken bij het programma Zuidwestelijke Delta, maar ook bij andere programma's en projecten in de Deltawateren.

Een andere tussenpersoon is één van de ambtenaren die betrokken is geweest bij de oprichting van het programma Zuidwestelijke Delta. Na jarenlange inzet, heeft hij formeel geen functie meer in het programma. Hij is nu bezig met andere projecten en heeft via deze projecten nog steeds contact met mensen in het programma Zuidwestelijke Delta. Zo fungeert hij als tussenpersoon tussen het programma, diverse projecten en de organisatie waar hij deel van is.

Ook de bestuurders in de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta zijn tussenpersonen. Neem één van de dijkgraven. Hij vertegenwoordigt zijn waterschap in de stuurgroep. Tegelijkertijd zit hij in tientallen andere stuurgroepen en overleggen. Vanuit deze positie vertegenwoordigt hij niet alleen zijn waterschap in de verschillende samenwerkingsverbanden, maar legt hij ook de relatie tussen de verschillende water-gerelateerde overleggen.

We zien de rol van tussenpersonen ook in de verschillende teams in het programma Zuidwestelijke Delta. In bijvoorbeeld het team Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta zitten ambtenaren vanuit de verschillende overheden. Eén van de ambtenaren is Rijksambtenaar, maar voelt zich vooral onderdeel van het programma. Hij werkt graag samen met zijn teamleden aan documenten en besluiten. Een ander teamlid is provincieambtenaar en voelt zich primair onderdeel van zijn organisatie. Hij focust op het vertegenwoordigen van de provincie in het team Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta. Weer een ander teamlid is ingehuurd om een specifieke opdracht uit te voeren. Hij voelt zich verbonden aan het programma, maar voelt zich ook verbonden met de overheidsorganisatie die als opdrachtgever fungeert.

Zo zijn er allerlei tussenpersonen in de zuidwestelijke delta actief, die elk vanuit een eigen rol bijdragen aan de besluitvorming.

### 3.2 BESLUITVORMING VANUIT EEN SYSTEEMPERSPECTIEF

#### *Sociale systemen*

Om zicht te krijgen op besluitvorming en de positie van tussenpersonen daarin, is het van belang een theoretische bril te formuleren. De theoretische bril die wij hebben gehanteerd is het denken in systemen.

Een systeem is een geheel van met elkaar verbonden onderdelen (Cilliers, 2000; 2001; 2005; Rhee, 2000; Richardson, 2007; Teisman e.a. 2009; Waldman, 2007). Er zijn technische systemen, zoals de motor van een auto of het ontstekingsmecha-

nisme van een gasfornuis. Er zijn fysieke systemen, zoals het watersysteem Volkerak-Zoommeer of ecologische systemen. Net zo zijn er sociale systemen. Dit zijn systemen waarin mensen de onderdelen vormen en interacties de verbinding zijn. Door te kijken naar besluitvorming als sociaal systeem, wordt gekeken naar mensen (= onderdelen) die via interacties verbonden zijn (=verbindingen). Wanneer deze mensen en hun onderlinge verbindingen een zekere bestendigheid vertonen, is sprake van een systeem. In de toepassing van het systeemperspectief op besluitvorming, spreken sommigen over processystemen of *governance* systemen (Van Buuren e.a. 2012; Teisman e.a. 2009; White, 2001). Door zo naar besluitvorming te kijken, komen drie kenmerken in beeld: genesteld, de combinatie van zelfstandigheid en afhankelijkheid, en wederzijdse beïnvloeding. In de volgende paragrafen komen deze kenmerken aan de orde.

### *Systeemdenken als theoretische bril*

Het kijken naar meervoudige besluitvorming als sociale systemen, is vanwege drie redenen waardevol. Ten eerste helpt het om op samenhangende wijze naar de werkelijkheid te kijken en meervoudigheid in zijn verschijningsvormen in beeld te krijgen (Cilliers, 2001; Heylighen e.a. 2007; Teisman e.a. 2009). Door te zoeken naar systemen die zich vormen – en niet te kijken vanuit bestaande institutionele of organisatorische structuren – ontstaat samenhangend inzicht.

Ten tweede wordt met deze theoretische bril erkend dat besluitvorming niet op één moment geïsoleerd kan worden. Besluitvorming – en daarmee de mensen in besluitvorming, hun onderlinge interacties en hun relatie met de omgeving – is in continue ontwikkeling. Door besluitvorming te zien vanuit een systeemperspectief, komt dynamiek in tijd en wederzijdse beïnvloeding in beeld (Cilliers, 2001; Morçül, 2003; Teisman e.a. 2009).

Ten derde biedt deze theoretische bril handvaten om besluitvorming te zien als enerzijds iets dat wordt gevormd door de betekenissen die mensen eraan geven, en anderzijds als objecten en structuren die er 'zijn'. Wetenschapsfilosofisch gezien kan dit onderzoek geplaatst worden in een kritisch realistische benadering. Het kritisch realisme gaat ervan uit dat de wereld en dingen in de wereld bestaan, maar dat deze wel worden geïnterpreteerd door mensen (Easton, 2010; Gerrits & Verweij, 2013). Kritisch realisme is daarmee een combinatie van "*that there exists a reality "out there" independent of observers*" en "*that reality is socially constructed*" (Easton, 2010: 120).

### 3.3 GENESTELD

Met deze bril op wordt zichtbaar dat er niet één maar meerdere systemen zijn en dat deze niet eenduidig van elkaar te scheiden zijn. Dat zien we in de bestudeerde casus zuidwestelijke delta. Voor het Volkerak-Zoommeer wordt onderzocht of dit

meer zout gemaakt kan worden. Zout maken heeft directe consequenties voor andere keuzes, zoals de capaciteit van de Volkeraksluizen, waterberging op dit meer en de zoetzoutscheiding in de Krammersluizen. Verzilting is ook onlosmakelijk verbonden met de zoetwatervoorziening op de omliggende eilanden. Daarnaast is er een relatie met de plannen voor getij op de Grevelingen. Met een zout Volkerak-Zoommeer ontstaat namelijk de mogelijkheid om de meren letterlijk met elkaar te verbinden.

De casus bestaat daarmee uit verschillende, in elkaar genestelde fysieke deelsystemen. Met genesteld wordt bedoeld dat een systeem onderdeel is van meerdere systemen en zelf meerdere systemen bevat. De genestelde structuur maakt dat systemen niet eenduidig van elkaar te scheiden zijn. Dat maakt systemen complex van aard.

Deze geneste structuur van deelsystemen geldt niet alleen voor fysieke systemen maar ook voor besluitvorming. Zo is het systeem programma Zuidwestelijke Delta onderdeel van het grotere Rijksinvesteringsprogramma (het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Tegelijkertijd zijn er ingebedde systemen zoals het systeem bestuurlijk overleg Krammer Volkerak-Zoommeer en het systeem provincie Zeeland. Dit geneste karakter van systemen is versimpeld weergegeven in figuur 3.1.

**Figuur 3.1** Schematische schets en voorbeelden van ingebedde systemen



Deze voorbeelden laten zien dat besluitvormingssystemen net zoals fysieke systemen meervoudig en ingebed zijn. Tussenpersonen zijn deel van één of meerdere deelsystemen en hebben zo te maken met omvattende en ingebedde deelsystemen in het geheel van besluitvorming.

### 3.4 ZELFSTANDIG EN AFHANKELIJK

Besluitvorming gaat dus over een complex geheel van geneste deelsystemen. Maar hoe verhouden deze deelsystemen zich ten opzichte van elkaar? De verhouding tussen deelsystemen kan begrepen worden vanuit de combinatie van zelfstandigheid en afhankelijkheid.

#### *Zelfstandigheid*

In meervoudige besluitvorming heeft elk deelsysteem een eigen functie en functioneert op één of meerdere specifieke niveaus, sectoren en issues. Met andere woorden, er is in besluitvorming sprake van specialisatie. Daarbij overlappen deelsystemen elkaar, want er zijn meerdere deelsystemen die functioneren op hetzelfde niveau en/of in dezelfde sector en/of met betrekking tot hetzelfde issue (Hooghe & Marks, 2003; Peters, 1998; Teisman & Edelenbos, 2011).

In de zuidwestelijke delta is het deelsysteem programma Zuidwestelijke Delta gespecialiseerd in het komen tot één regionaal programma met water-gerelateerde uitvoeringsprojecten. Dit deelsysteem functioneert daarmee op het niveau van de zuidwestelijke delta, in het domein water, gericht op het issue van een samenhangend uitvoeringsprogramma. In hetzelfde domein bevinden zich ook andere deelsystemen, zoals het deelsysteem project getijdencentrale Brouwersdam, dat zich specialiseert in het verkennen van de haalbaarheid van een getijdencentrale in de Brouwersdam. Dit deelsysteem functioneert op het niveau van de Grevelingen, in het domein water en op het issue getijdenenergie.

Zo is er sprake van specialisatie van deelsystemen: elk deelsysteem heeft zijn eigen functies, die zich beperken tot één of meerdere niveaus, domeinen en issues. Deze specialisatie is niet goed of slecht, maar is noodzakelijk om handelen mogelijk te maken. Specialisatie is daarmee inherent aan besluitvorming (Edelenbos e.a. 2013; Teisman & Edelenbos, 2011).

Specialisatie gaat echter hand in hand met fragmentatie. Daar waar specialisatie optreedt, worden bevoegdheden, middelen, kennis, groepen mensen, et cetera opgedeeld in afzonderlijke deelsystemen. Net als specialisatie is fragmentatie niet goed of slecht, maar inherent aan besluitvorming.

#### *Afhankelijkheid*

Fragmentatie in meervoudige besluitvorming wordt vaak als problematisch ervaren. Het problematische wordt ervaren in de afhankelijkheid van andere deelsystemen. Zo ligt bijvoorbeeld in het deelsysteem Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta de focus op de delta. Tegelijkertijd is dit deelsysteem afhankelijk van de informatie en kennis over de Grevelingen in het deelsysteem getijdencentrale Brouwersdam. Vice versa is het proces getijdencentrale afhankelijk van het deel-

systeem Uitvoeringsprogramma voor informatie over het verbinden van Grevelingen en Volkerak-Zoommeer.

De zelfstandige deelsystemen zijn dus van elkaar afhankelijk om de eigen functie te vervullen. Deze afhankelijkheid uit zich op verschillende manieren:

- Deelsystemen zijn afhankelijk, omdat acties in de deelsystemen betrekking hebben op hetzelfde niveau, dezelfde sector of hetzelfde issue (Adger e.a. 2005; Blomquist, 2009; Marshall, 2008).
- Deelsystemen zijn afhankelijk, omdat doelen alleen kunnen worden behaald via bronnen – zoals geld, kennis, bevoegdheid, eigendom – die aanwezig zijn in andere deelsystemen (Brass e.a. 2004; Heylighen, 2004; Koppenjan & Klijn, 2004).
- Deelsystemen zijn afhankelijk, omdat doelen wel zelfstandig behaald kunnen worden maar handelen vanuit afhankelijkheid een meer optimaal resultaat oplevert (Lubell, 2013; Scharpf, 1994).

Daarmee is het handelen vanuit wederzijdse afhankelijkheid geen doel op zich, maar komt voort uit het streven van deelsystemen om hun functie te vervullen en de eigen doelen te behalen. Handelen vanuit afhankelijkheid komt dus voort uit eigen belang, waarin zowel het belang van het deelsysteem als het belang van de tussenpersonen een plaats hebben (Adger e.a. 2005; Alford & Hibbing, 2004; Simon, 1964). Of, zoals Alford en Hibbing (2004: 709) het samenvatten: *“Humans are cooperative, but not altruistic; competitive, but not exclusively so. We have an innate inclination to cooperate, particularly within defined group boundaries, but we are also highly sensitive to selfish actions on the part of other group members”*.

Daarmee speelt meervoudige besluitvorming zich af tussen zelfstandigheid en afhankelijkheid. Rhodes (1980: 270, zie ook 1981) geeft in zijn beschouwing op meervoudige besluitvorming een treffende parabel van deze combinatie van zelfstandigheid en afhankelijkheid:

*“On a bitter winter’s day, two porcupines moved together to keep warm, soon hurt each other with their quills, so they moved apart, only to find themselves freezing again. The poor porcupines moved back and forth freezing and hurting until they finally found the optimum distance at which they could huddle in warmth and yet not pain each other, too much.”*

### 3.5 WEDERZIJDSE BEÏNVLOEDING

De genestelde structuur van besluitvorming en de combinatie van afhankelijkheid en zelfstandigheid, zorgt ervoor dat acties en gebeurtenissen in het ene deelsysteem van invloed zijn op acties en gebeurtenissen in het andere deelsysteem. Oftewel, er is sprake van wederzijdse beïnvloeding. Deze beïnvloeding kan begrepen worden door besluitvorming te zien als een pad en meervoudige besluitvorming als kruisende paden.

*Het 'pad' van besluitvorming*

De keuzes in besluitvorming vormen tezamen een pad. Deze eerdere keuzes werpen barrières op voor het nemen van andere keuzes en daarmee voor het overstappen op een ander pad. Dit wordt 'padafhankelijkheid' genoemd (David, 1985; Djelic & Quack, 2007; Ebbinghaus, 2005; Harvey & Reed, 1994; Howlett, 2009; Howlett & Rayner, 2006; Liebowitz & Margolis, 1995; Mitleton-Kelly, 2003; Pierson, 2000a; 2000b; Torfing, 2009).

Padafhankelijkheid betekent niet dat eerdere keuzes dwingend zijn voor nieuwe keuzes van tussenpersonen. Tussenpersonen zijn geen marionet op het pad van besluitvorming. Tegelijkertijd hebben barrières op het pad wel tot gevolg dat de keuzeruimte voor tussenpersonen beperkt is (Ebbinghaus, 2005; Pierson, 2000b). In de woorden van North (1990: 98-99, in Pierson, 2000b): "*Path dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decision making through time. It is not a story of inevitability in which the past neatly predicts the future*".

Ook in besluitvorming is padafhankelijkheid te herkennen. Zo kunnen eerdere besluiten tussenpersonen helpen om resultaten te stollen, maar beperken eerdere besluiten ook de toekomstige keuzevrijheid voor tussenpersonen (Van Buuren & Gerrits, 2008; Pierson, 2000a). Naast eerdere besluiten kunnen barrières ook gevormd worden door instituties of het streven naar consensus (Pierson, 2000a).

*Stabiliteit op het pad van besluitvorming*

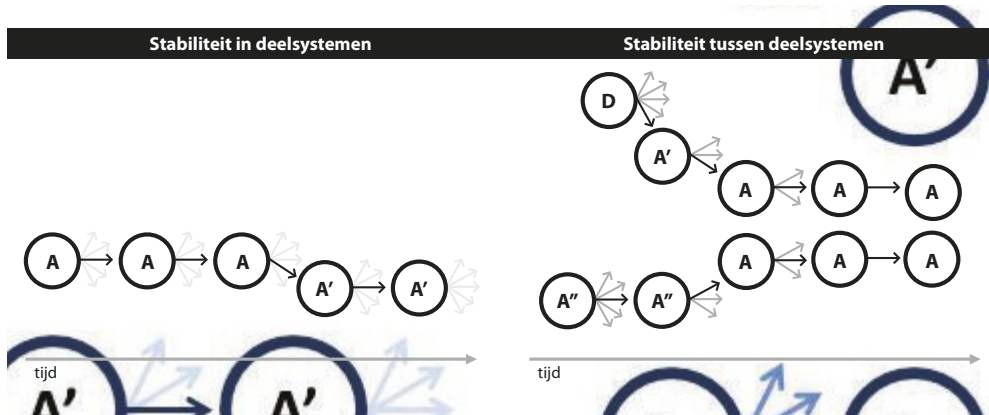
Eerdere keuzes vormen een stap op het pad van besluitvorming en een barrière om van het ingezette pad af te wijken. Tussenpersonen ervaren deze barrières en beperken daarom hun keuzes en de keuzes van anderen. Daarmee blijven tussenpersonen op hetzelfde pad, met hooguit kleine aanpassingen. Die aanpassingen kunnen tezamen wel leiden tot een geleidelijke overgang naar een nieuw pad (Djelic & Quack, 2007; Ebbinghaus, 2005).

Barrières ontstaan in deelsystemen en tussen deelsystemen. Gebeurtenissen en acties in het ene deelsysteem kunnen extra barrières creëren voor andere deelsystemen. Zo stabiliseren deelsystemen elkaar. Dit wordt aangeduid als dempend effect of negatieve feedback (Gerrits, 2012; Mahoney, 2000; McKelvey, 2002; Pierson, 2000b). De stabiliteit van het besluitvormingspad door barrières binnen en tussen deelsystemen, is geschematiseerd in figuur 3.2.

De stabiliteit die ontstaat door barrières op het besluitvormingspad, zorgt ervoor dat stappen op het pad gestold worden en toekomstige handelingen binnen deze ruimte plaatsvinden. Zo wordt stapsgewijs naar besluitvorming toegewerkt. De barrières om van het besluitvormingspad af te wijken kunnen echter problematisch worden. Wanneer niet wordt afgeweken van eerdere keuzes, kan een situatie ontstaan waarin andere paden worden afgesneden. Er is dan sprake van inertie, van een 'lock-in' (Van Buuren & Gerrits, 2008; David, 1985; Gerrits, 2012; Hannan &

Freeman, 1984; Teisman e.a. 2009). Inertie in besluitvorming heeft tot gevolg dat de keuzeruimte voor tussenpersonen dusdanig klein wordt, dat zij niet kunnen reageren op de acties van anderen en op gebeurtenissen in de omgeving.

**Figuur 3.2** Schematische weergave van stabiliteit binnen en tussen deelsystemen



### *Verandering in het pad van besluitvorming*

Padafhankelijkheid legt het besluitvormingspad niet vast. Tussenpersonen kunnen voor een ander pad kiezen. Wanneer enkele tussenpersonen kiezen voor een ander pad, leidt dit niet direct tot verandering in het hele deelsysteem. Een verandering in het deelsysteem vindt plaats wanneer de acties van tussenpersonen elkaar versterken en er voldoende druk ontstaat om over een 'drempel' te gaan. Wanneer de drempel wordt overschreden, ontstaat een tijdelijke mogelijkheid om van het pad af te wijken (Duit & Galaz, 2008; Gerrits, 2008; Gladwell, 2000; De Haan, 2006; Harvey & Reed, 1994; Heylighen, 2004; Manson, 2001; Murray, 2003; Rhee, 2000; Simon, 1973; Teisman, 2005). Dit moment wordt ook wel aangeduid als '*window of opportunity*' (Kingdon, 1984), '*momentum*' of '*tipping point*' (Djelic & Quack, 2005; Ebbinghaus, 2005; Gladwell, 2000).

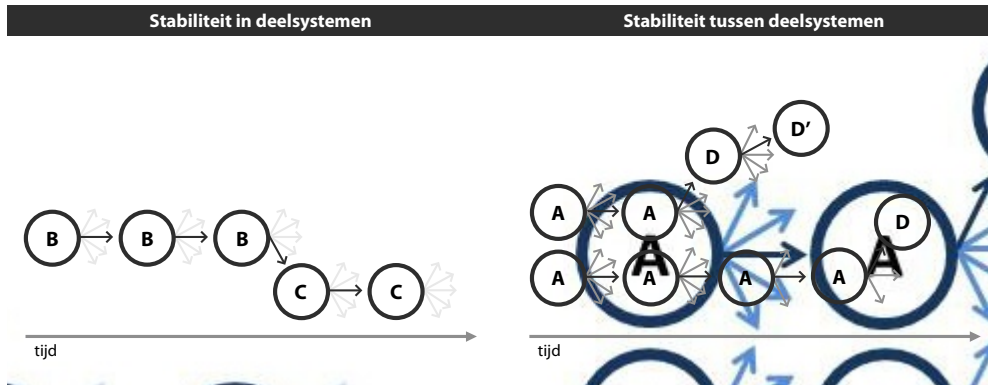
In verandering van het besluitvormingspad beïnvloeden deelsystemen elkaar. Gebeurtenissen en acties in het ene deelsysteem kunnen ertoe leiden dat de mogelijkheid zich ontvouwt voor andere deelsystemen om van het bestaande pad af te wijken. Met andere woorden het ene deelsysteem creëert een momentum voor het andere deelsysteem. Dit wordt aangeduid als versterkend effect of positieve feedback (Gerrits, 2012; Rhee, 2000). De verandering van besluitvormingspaden binnen en tussen deelsystemen is geschematiseerd in figuur 3.3.

Door verandering van het besluitvormingspad, kan ingespeeld worden op actuele kansen en bedreigingen. Maar net als stabiliteit, brengt verandering van het besluitvormingspad spanningen met zich mee. Het veelvuldig veranderen van het besluitvormingspad leidt tot vervluchtiging. Het handelen van tussenpersonen is



namelijk gerelateerd aan het besluitvormingspad. Wanneer het pad veelvuldig wijzigt, zal het handelen van tussenpersonen geen werking hebben en vervluchtigen.

**Figuur 3.3** Schematische weergave van verandering binnen en tussen deelsystemen



Besluitvorming kent dus dynamiek in deelsystemen (één besluitvormingspad) en tussen deelsystemen (besluitvormingspaden die elkaar raken). Deze dynamiek is door versterkende en dempende effecten niet lineair en niet eenduidig herleidbaar. Hierdoor krijgen tussenpersonen in besluitvorming te maken met wederzijdse beïnvloeding, waarvan zijzelf deel zijn maar die zich niet laat sturen (Van Buuren & Gerrits, 2008; Mitleton-Kelly, 2003; Murray, 2003; Rhee, 2000; Richardson, 2008; Stacey, 1995).

### 3.6 PERSPECTIEF OP BESLUITVORMING

Op basis van de voorgaande paragrafen hebben wij een perspectief op besluitvorming geformuleerd.

1. *Besluitvorming is opgespannen in een complex geheel van ingebedde deelsystemen*  
Meervoudige besluitvorming gaat verder dan verticale gelaagdheid in niveaus of horizontale gelaagdheid in sectoren, en gaat verder dan gelaagdheid in hiërarchie of het ontbreken daarvan in netwerken. Besluitvorming vindt plaats in een geheel van in elkaar geneste en elkaar beïnvloedende deelsystemen. Tussenpersonen maken deel uit van verschillende, en daarmee van een unieke set, deelsystemen.
2. *In besluitvorming is sprake van zowel zelfstandigheid als afhankelijkheid*  
Elk deelsysteem heeft een eigen specialisatie. Specialisatie helpt om taken beter uit te voeren. Tegelijkertijd zorgt specialisatie ervoor dat middelen, kennis, bevoegdheden en eigendom gesplitst worden. Positief gesteld hebben tussen-

personen te maken met de meerwaarde van specialisatie en de meerwaarde van handelen vanuit afhankelijkheden. Negatief gesteld hebben tussenpersonen te maken met onoverkomelijke fragmentatie en de onmogelijkheid om de eigen doelen te halen. Neutraal gesteld wordt besluitvorming gekenmerkt door handelen tussen zelfstandigheid en afhankelijkheid.

3. *In besluitvorming is sprake van wederzijdse beïnvloeding*

In besluitvorming beïnvloeden eerdere acties en interacties de acties en interactie in het heden. Naast beïnvloeding in de tijd is er wederzijdse beïnvloeding tussen de acties en interacties van tussenpersonen in verschillende deelsystemen. Wederzijdse beïnvloeding kan leiden tot barrières die het besluitvormingspad stabiliseren, maar ook tot het overschrijden van een drempel om van besluitvormingspad te veranderen.

## 4.1 BESLUITVORMINGSGESCHIEDENIS PROGRAMMA ZUIDWESTELIJKE DELTA

In dit onderzoek staat de geneste casus zuidwestelijke delta centraal. Om de elementen uit de casus te begrijpen en te analyseren, presenteren we eerst de meer omvattende besluitvormingsgeschiedenis. Deze besluitvormingsgeschiedenis bevat het feitelijke procesverloop, gestructureerd in rondes. Rondes zijn periodes van interactie tussen betrokken actoren en deze periodes worden afgebakend door cruciale besluiten (Teisman, 2000). Relevante besluiten zijn geciteerd in tekstboxen. Aan het eind van iedere ronde geven wij een reflectie aan de hand van kernbegrippen uit het perspectief op besluitvorming: geneste deelsystemen, afhankelijkheid en zelfstandigheid, en wederzijdse beïnvloeding.

Er zijn zes rondes te onderscheiden:

- Ronde I* Oprichting Deltaraad (eind jaren '90 – november 2004)
- Ronde II* Op weg naar een uitvoeringsprogramma (november 2004 – september 2008)
- Ronde III* Stuurgroep met korte termijn uitvoeringsprogramma en lange termijn opdracht (september 2008 – april 2011)
- Ronde IV* Uitvoeringsstrategie en lange termijn strategieën (april 2011 – juni 2012)
- Ronde V* Besluitvorming vanuit vier opdrachten (juni 2012 – oktober 2014)
- Ronde VI* Coördinerend gebiedsoverleg en besluitvorming Grevelingen en Volkerak-Zoommeer (oktober 2014 – medio 2016)

Rondes III, IV en V vallen binnen de periode waarin participerende observatie heeft plaatsgevonden. Ronde I en II vormen de relevante voorfase en ronde VI maakt het mogelijk de onderzoeksperiode in een toekomstperspectief te plaatsen. Ronde I tot en met IV heb ik eerder gepubliceerd als onderdeel van het overdrachtdossier programma Zuidwestelijke Delta 2012 (Verkerk, 2012).

## 4.2 OPRICHTING DELTARAAD

Eind jaren '90 wordt duidelijk dat de aanleg van de Deltawerken naast verbetering van de waterveiligheid, zoetwatervoorziening en economische ontwikkeling, ook schaduwkanten heeft. Zo zijn er problemen met blauwalgen in het Volkerak-Zoommeer, neemt het areaal zandplaten in de Oosterschelde af en is de bodem van de Grevelingen zuurstofloos. Het herstel van estuariene dynamiek wordt in de *Vierde Nota waterhuishouding* aangedragen als oplossing voor deze schaduwkanten (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998). Om deze oplossing te verkennen, start provincie Zeeland in 2000 overleg met de provincies Zuid-Holland en Brabant. De drie provincies besluiten een integrale visie op de Deltawateren op te stellen en vormen hiervoor de Stuurgroep Integrale Visie Deltawateren.

In 2003 publiceert deze stuurgroep de visie *De delta in zicht*. In deze visie worden de Deltawateren in samenhang beschouwd. De provincies benoemen in de visie de negatieve gevolgen van de Deltawerken en presenteren het herstel van estuariene dynamiek als oplossing. In de woorden van de stuurgroep: "*Van mozaïek naar aquarel*" (Stuurgroep Integrale Visie Deltawateren, 2003: 15). Tegelijkertijd wordt het belang van integrale oplossingen benadrukt door aandacht te vragen voor waterveiligheid en andere delta-vraagstukken.

### **Box 4.1 Essentie van de visie *De delta in zicht***

Met onze huidige kennis en inzicht lijkt het antwoord op die ontwikkelingen te liggen in het minder hard maken van de grenzen. Dat betekent met name dat de Deltawateren weer een overgangsgebied tussen de rivieren en de Noordzee zouden moeten worden: een estuarium. Dat lijkt niet alleen goed voor het gebied maar ook voor de omgeving. Het gaat dan vooral om de veiligheid van het benedenrivierengebied, maar ook om de natuurwaarden en de belevingswaarde voor de mensen die vanuit de Deltametropool hier komen uitwaaien. Tegelijkertijd zou ook de overgang van water en land minder hard gemaakt moeten worden. Dat kan goed zijn voor de veiligheid op de lange termijn en het biedt daarnaast kansen voor meervoudig ruimtegebruik (Stuurgroep Integrale Visie Deltawateren, 2003: 15).

Naar aanleiding van de gezamenlijke visie van de provincies, wordt de zuidwestelijke delta opgenomen in de Nota Ruimte (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2004). Hiermee krijgen de provincies opdracht om, in overleg met het Rijk, een integraal ontwikkelingsplan voor de zuidwestelijke delta op te stellen met daarin alle water-gerelateerde onderwerpen die spelen in de delta. Voor het uitvoeren van deze opdracht continueren de provincies de samenwerking.

Naast de opdracht vanuit de Nota Ruimte, komt er een concrete vraag bij de gezamenlijke provincies te liggen. Naar aanleiding van de heftige discussie over het Kierbesluit Haringvlietsluizen, vraagt de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat of rijk en regio gezamenlijk kunnen verkennen hoe het terugbrengen van getij gekoppeld kan worden aan een natuurlijke en duurzame zoetwatervoorziening (staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, 2003). De provincies besluiten in reactie hierop brede zoetwaterdiscussies te starten. Deze discussies gaan pas drie jaar later, in 2006, van start.

**Box 4.2 Vraag zoetwaterdiscussies naar aanleiding van Kierbesluit Haringvliet**

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/Hollands 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 (staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, 2003: 2).

Provincies en Rijk bestendigen in 2004 hun samenwerking in de zuidwestelijke delta door het tekenen van het *Deltamemorandum* (Deltaraad, 2004) en hiermee de oprichting van de Deltaraad. De Deltaraad is een bestuurlijk samenwerkingsverband van de drie provincies en de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het samenwerkingsverband richt zich op onderlinge afstemming en coördinatie. Ambtelijke ondersteuning vindt plaats door het Deltateam, dat bestaat uit ambtelijke contactpersonen per organisatie. Daarnaast wordt een Adviesgroep ingesteld, met leden uit waterschappen, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

**Box 4.3 Essentie van de afspraken in het Deltamemorandum**

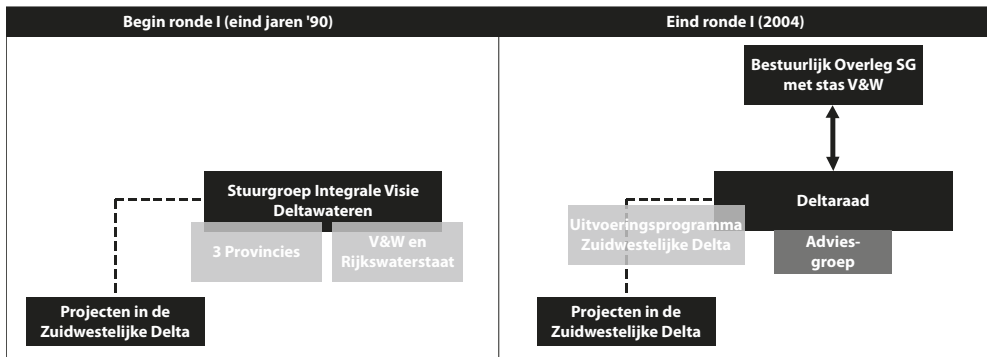
1. De partijen streven gezamenlijk naar een evenwichtige ontwikkeling en hanteren daarbij de integrale visie op de deltawateren als richting en agenda voor de toekomst. Zij richten zich daarbij op hetzelfde gebied als waar de visie betrekking op heeft, waarbij zij nadrukkelijk de samenhang met de omgeving niet uit het oog verliezen

2. De Deltaraad zal niet leiden tot overheveling van taken en bevoegdheden van een van de betrokken partijen en zal niet treden in bestaande afspraken met betrekking tot en coördinatie van beleidsvoorbereiding en/of -uitvoering. De nadruk ligt op afstemming en coördinatie tussen de provincies (vertegenwoordigd op bestuurlijk niveau) en de betreffende vakdepartementen (vertegenwoordigd op ambtelijk niveau) (Deltaraad, 2004: 3).

### Reflectie

In deze periode zien we hoe een nieuw deelsysteem ontstaat. Met de interacties tussen bestuurders en ambtenaren vanuit de drie provincies en de ministeries, ontstaat een deelsysteem gericht op de zuidwestelijke delta. Dit deelsysteem, dat van onderop ontstaat, wordt in 2004 geformaliseerd door de oprichting van de Deltaraad. Het deelsysteem zuidwestelijke delta is geen losstaand deelsysteem, maar is genesteld in de deelsystemen provincies en ministerie (zie schets in figuur 4.1). Met het ontstaan van het deelsysteem zuidwestelijke delta ontstaat ook de positie van tussenpersonen. Bestuurders en ambtenaren maken zowel deel uit van dit nieuwe deelsysteem als van de eigen organisatie.

**Figuur 4.1** Schets van ontwikkeling geneste deelsystemen zuidwestelijke delta (eind jaren '90 en 2004)



In dit deelsysteem zuidwestelijke delta is te zien hoe de fysieke afhankelijkheden worden ervaren en benoemd. De Deltaraad kijkt 'van mozaïek naar aquarel' en daarmee naar het letterlijk in verbinding brengen van de wateren: het rivierwater dat van het Haringvliet naar het Volkerak-Zoommeer kan stromen, het verbinden van het Volkerak-Zoommeer met de Grevelingen en de Oosterschelde, en het verbinden van de Oosterschelde met de Westerschelde. Met deze visie worden de wateren als samenhangend en elkaar beïnvloedend systeem gezien.

Deze fysieke afhankelijkheden worden vertaald naar bestuurlijke afhankelijkheden in termen van afstemming en coördinatie. Lopende projecten, waaronder de gevoelige projecten in het Haringvliet en de Westerschelde, worden door de partijen losgeknipt van de visie van de Deltaraad. De erkenning van afhankelijkheden beperkt zich daarmee tot de visievorming en krijgt geen doorwerking in lopende projecten.

Aan het begin van deze periode zijn de acties van tussenpersonen nauwelijks met elkaar verbonden. Ieder handelt in de delta vanuit de eigen organisatie of vanuit het eigen project. In de interacties tussen tussenpersonen in het deelsysteem zuidwestelijke delta, ontstaat een gedeelde richting en gaan acties elkaar versterken. Deze richting is deels inhoudelijk, namelijk een gedeelde visie op het bestaan en oplossen van de schaduwkanten van de Deltawerken. Deels ontstaat deze richting procesmatig, wanneer op basis van de gedeelde visie opdrachten worden geformuleerd of inbreng wordt geleverd voor beleidsbeslissingen. Dit zijn kleine momenten waarop de acties samenkomen.

#### 4.3 OP WEG NAAR EEN UITVOERINGSPROGRAMMA

Eind 2004 start de Deltaraad met het opstellen van een uitvoeringsprogramma, dat in die jaren deltaprogramma wordt genoemd. Het doel is te komen tot een programma met een beperkt aantal concrete projecten. Bij het opstellen van het programma groeit de betrokkenheid van rijk, waterschappen en maatschappelijke organisaties.

Het opstellen van het uitvoeringsprogramma verloopt moeizaam: het heeft een hoog brainstormgehalte, met een verbredende scope en een groeiend aantal projecten. De oogst van meer dan 170 projecten maakt het moeilijk een selectief uitvoeringsprogramma op te stellen. Om toch een stap te zetten, wordt in 2006 een agenda voor het uitvoeringsprogramma gepresenteerd in het document *De kracht van de delta* (Deltaraad, 2006). De focus op estuariene dynamiek wordt verbreed met waterveiligheid en regionale economie. Bij deze visievormende agenda verschijnt onder de titel *Kracht van de delta: deltaprogramma* een eerste aanzet voor een uitvoeringsprogramma met een opsomming van projecten (Deltaraad, 2006).

##### **Box 4.4 Essentie van Kracht van de delta**

In deze 'Agenda voor een Deltaprogramma' verwoorden we de ambitie van de drie Delta-provincies voor de Zuidwestelijke Delta. Onze ambitie is in de eerste plaats ingegeven door een pure noodzaak om de waterproblemen in de Delta, als de blauwalgenproblematiek, het verdwijnen van platen en ondiep water en de achteruitgang van de ecologische kwaliteit en waterkwaliteit, aan te pakken. [...]

We zien de Zuidwestelijke Delta als een blauwgroene oase tussen de omringende stedelijke gebieden. Ruimte om te wonen, te werken en te recreëren. [...] Door het maken van combinaties tussen water, natuur en economische ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit kan onze Delta op de kaart worden gezet. [...]

Ons aanbod geldt in eerste instantie voor het Rijk. In de Nota Ruimte vraagt u ons om een ontwikkelingsprogramma. Deze agenda is de eerste aanzet daarvoor. Het is ons duidelijk dat de problemen van de Zuidwestelijke Delta samen met de Rijkspartners moeten worden aangepakt. We vragen het Rijk om samen met ons in de Deltaraad het Deltaprogramma op te stellen en de uitvoering te stimuleren. Daarvoor zullen investeringen nodig zijn, waarvoor we graag afspraken maken met het Rijk (Deltaraad, 2006: 1)

In deze periode komt de zoetwaterthematiek nadrukkelijker op de agenda, vooral in relatie tot het zout maken van het Volkerak-Zoommeer. De bestuurders in de Deltaraad besluiten een participatief traject te starten waarin per kerngebied de zoetwatervoorziening wordt bediscussieerd. Hiermee wordt vervolg gegeven aan de vraag van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat om zoetwaterdiscussies in de regio te voeren. In 2006 vinden de discussies plaats op Tholen en Sint Philipsland, onder leiding van de provincies Zeeland en Brabant. Bij provincie Zuid-Holland ontbreekt in eerste instantie de urgentie om een zoetwaterdiscussie te voeren.

Begin 2007 gaat de Deltaraad in gesprek met de ambtelijke top van de betrokken ministeries over de agenda *Kracht van de delta* en de aanzet voor het uitvoeringsprogramma. Tot verbazing van de provinciale bestuurders maken deze gesprekken duidelijk dat de voorliggende plannen voor het Rijk onvoldoende focus en concreetheid bieden om de status Rijksprogramma te krijgen in de Nota Ruimte.

#### **Box 4.5 Conclusies vergadering Deltaraad 25 januari 2007**

[Provinciaal stuurgroep] geeft een korte terugmelding van het overleg met de 4 dg's. De uitkomsten van het gesprek waren teleurstellend. De gedachte om er een rijksprogramma van te maken werden niet gedeeld door de 4 dg's. [...] [Stuurgroep] Rijk] geeft aan dat het rijk nog niet het gevoel heeft dat wat er nu ligt een agenda waard is. Er staan veel projecten genoemd waar de financiering al voor rond is. De noodzaak moet duidelijker worden. Knellende problemen moeten beter naar voren komen. [...] [De rijksvertegenwoordigers gaven aan] dat dit product onvoldoende rijk is voor commitment van het rijk en/of voor de status van rijksprogramma (Deltaraad, 2007)



Ondanks het niet verkrijgen van de status Rijksprogramma, blijft bij Deltaraad en Adviesgroep de wens leven om tot een uitvoeringsprogramma te komen. Deze wens krijgt vervolg door een aantal gebeurtenissen in 2007. In het voorjaar vinden provinciale verkiezingen plaats. Na de verkiezingen nemen nieuwe leden in de Deltaraad plaats namens provincie Zeeland en Brabant en wordt de voorzittershamer doorgegeven aan de provincie Zuid-Holland. Het Rijk raakt meer betrokken door halfjaarlijkse aanwezigheid bij de Deltaraadvergaderingen van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. In de nieuwe samenstelling groeit de roep om focus aan te brengen in het uitvoeringsprogramma.

Een aanknopingspunt voor deze roep ontstaat wanneer het Rijk eind 2007 aan de slag gaat met het Nationaal Waterplan, waarin de zuidwestelijke delta één van de gebieden is. Daarnaast roept een groep maatschappelijke organisaties uit de Adviesgroep, de zogenoemde Regenboogcoalitie, het rijk op te komen tot concrete projecten en snelle besluitvorming.

#### **Box 4.6 Manifest Regenboogcoalitie**

Een vitale en duurzame Delta vraagt op korte termijn om investeringen. Stilstand is achteruitgang. Maatschappelijke organisaties in Zuidwest-Nederland realiseren zich echter, dat de bomen niet tot in de hemel groeien en dat prioritering en fasering moeten plaatsvinden van de mogelijke investeringsprojecten in het Deltagebied. Samenwerking met en tussen maatschappelijke partijen, de synergie tussen Deltawateren en (economisch en ecologisch) rendement moeten daarbij leidend zijn. Vooral maatregelen die een meerwaarde hebben voor de Delta als geheel hebben prioriteit. Zij doen via de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een beroep op het Kabinet om in de geest van het bovenstaande mee te werken aan de realisering van de ambities zoals die door de Deltaraad (met steun van de maatschappelijke organisaties) zijn geformuleerd. Maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water en het Natura 2000-beleid kunnen en moeten helpen deze kansen te verzilveren.

Dit manifest wordt onderschreven door: ANWB, Brabant Zeeuwse Werkgeversvereniging, HISWA, Kamer van Koophandel Zeeland, Koninklijke Schippersvereniging Schuttevaer, Natuurmonumenten, RECRON, Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur, Staatsbosbeheer, Stichting het Zeeuws Landschap, Zeeuwse Milieufederatie (regenboogcoalitie 2007).

Wanneer eind 2007 via een Tweede Kameramendement procesgeld voor het programma beschikbaar wordt gesteld, kan de hernieuwde betrokkenheid en focus in de Deltaraad concreet worden gemaakt (Tweede Kamer der Statengeneraal, 2007). De Deltaraad besluit dit geld te benutten voor het oprichten van een programma-organisatie en het aanstellen van een programmadirecteur.

**Box 4.7 Amendement Koppejan en Roefs**

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor: De begrotingsstaat wordt als volgt gewijzigd:

In artikel 31 Integraal waterbeleid worden het verplichtingenbedrag en het uitgavenbedrag verlaagd met € 500 (x € 1 000).

In artikel 31 Integraal waterbeleid worden het verplichtingenbedrag en het uitgavenbedrag verhoogd met € 500 (x € 1 000).

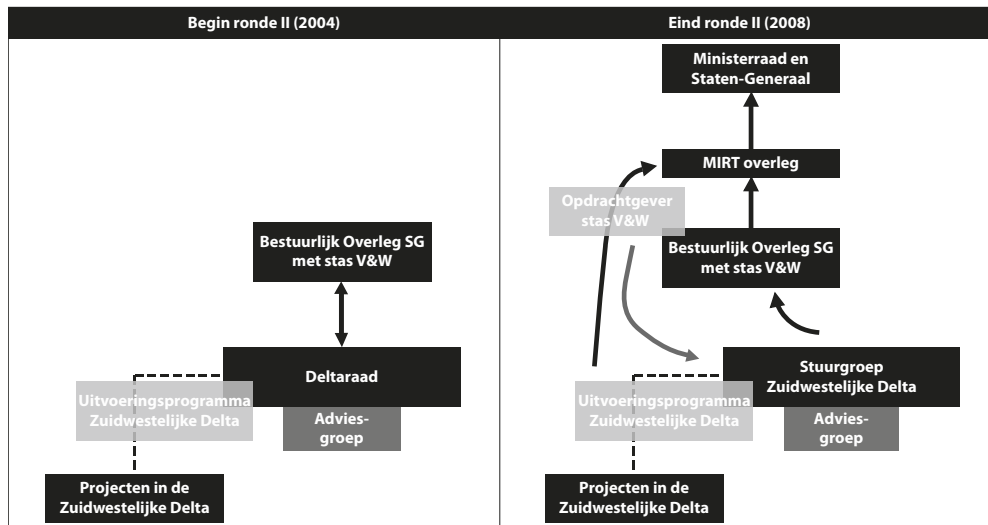
**Toelichting**

[...] Gezien de problematiek van de Zuidwestelijke Delta is het wenselijk om in 2008 al te beginnen met de planvorming, zodat in 2009 kan worden begonnen met de uitvoering van noodzakelijke maatregelen om de Zuidwestelijke Delta weer gezond te maken. Hiermee wordt een substantiële bijdrage geleverd aan de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. Aangezien het Rijkswateren betreft, wordt met dit amendement binnen de begrotingsstaten van Verkeer en Waterstaat een bedrag van €500 000 beschikbaar gesteld voor de project- en proceskosten van de Deltaraad, zodat de Deltaraad op korte termijn de plannen en kostenramingen verder kan uitwerken (Tweede Kamer der Statengeneraal, 2007).

*Reflectie*

Vanaf eind 2004 worden de interacties in het deelsysteem zuidwestelijke delta verbreed. Met de oprichting van een adviesgroep, door de zoetwaterdiscussies en het opstellen van een uitvoeringsprogramma, groeien de interacties met mensen uit andere deelsystemen. Er ontstaan in deze periode geen nieuwe deelsystemen, maar binnen de deelsystemen groeien en intensiveren de interacties (zie figuur 4.2).

**Figuur 4.2** Schets van ontwikkeling geneste deelsystemen zuidwestelijke delta (2004 en 2008)



In deze periode groeit de erkenning van fysieke afhankelijkheden en wordt deze vertaald in samenwerking. Met het opstellen van een uitvoeringsprogramma wordt geprobeerd de erkenning van afhankelijkheid te concretiseren. Tegelijkertijd heeft iedere overheid zijn eigen projecten in het gebied. Zo is provincie Zeeland bezig met de opgaven in de Westerschelde, werken provincies Zeeland en Zuid-Holland aan een verkenning in de Grevelingen, werken het ministerie en provincie Brabant aan waterberging in het Volkerak-Zoommeer, et cetera. Ondanks de blijvende erkenning van afhankelijkheden, lukt het in het uitvoeringsprogramma niet om de afzonderlijke opgaven en projecten op versterkende wijze te verbinden tot één programma. Het blijkt lastig om de projecten meer te laten zijn dan de som van deze projecten.

Het blijkt ook moeilijk om het bestaande besluitvormingspad – met afzonderlijke projecten die elk op eigen wijze ingrijpen in het watersysteem – te verlaten en over te gaan op een pad met een gezamenlijk programma waarin elk project op eigen wijze bijdraagt aan de programma-brede doelstelling. Vooral de druk van overheden om hun lopende projecten geen vertraging op te laten lopen en de besluitvormings-systeem in het waterdomein vormen redenen om het bestaande pad te blijven volgen.

Eind 2007 ontstaat dynamiek. Op verschillende plaatsen ontstaan acties om een ander pad in te slaan. Ditmaal niet het pad van een nationaal uitvoeringsprogramma, maar van een programma Zuidwestelijke Delta met als opdracht te komen tot een uitvoeringsprogramma. Interessant is dat deze acties plaatsvinden

in verschillende deelsystemen, waarbij de tussenpersonen verschillende rollen spelen. Denk aan de leden van de Deltaraad die de nieuwe koers bedenken en uitzetten, de maatschappelijke partijen die een manifest opstellen en de Tweede Kamerleden die een motie voorbereiden en aannemen. Deze acties versterken elkaar en leiden uiteindelijk tot het besluit een programma op te richten. Vanuit de versterkende dynamiek ontstaat een momentum waarop besluitvorming over oprichting van een programma mogelijk is.

#### 4.4 STUURGROEP MET KORTE TERMIJN UITVOERINGSPROGRAMMA EN LANGE TERMIJN OPDRACHT

In september 2008 wordt Joost Schrijnen aangesteld als programmadirecteur Zuidwestelijke Delta. Hij geeft leiding aan een nieuwe programmaorganisatie, bestaande uit gedetacheerde ambtenaren uit de betrokken overheden. In de eerste maanden wordt door de programmaorganisatie en door externe reflectie de opdracht voor het programma verkend.

De opdracht wordt geformuleerd en vastgesteld in een Plan van Aanpak (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2008). Kern van de opdracht is het opstellen van een uitvoeringsprogramma, waarbij de water-gerelateerde projecten in samenhang worden bekeken, met extra aandacht voor zoetwater en het Volkerak-Zoommeer. De aanpak is integraal, met als leidend principe de driehoek veilig, vitaal, veerkrachtig. Daarbij is het niet de bedoeling om via het uitvoeringsprogramma projecten over te nemen, maar richt het uitvoeringsprogramma zich op de samenhang tussen projecten, de brede discussies zoetwater en het opstellen van een integraal advies over de delta.

##### **Box 4.8 Opstellen uitvoeringsprogramma en sturingsconcept voor de Zuidwestelijke Delta: plan van aanpak**

De partners in de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta willen de condities creëren voor een duurzame en klimaatbestendige inrichting en hoogwaardige ruimtelijk-economische ontwikkeling van de zuidwestelijke delta. Dit willen zij bereiken door:

- *Klimaatbestendig veilig:*  
waarborgen van veiligheid tegen overstromingen ook op de lange termijn (2100)
- *Ecologisch veerkrachtig:*  
herstellen van een natuurlijk ecologisch systeem en het herstellen van de estuariene dynamiek in de zuidwestelijke delta voor de korte termijn (2015) en middellange termijn (2040) en met een doorkijk naar de langere termijn (2100)
- *Economisch vitaal:*  
benoemen en pakken van kansen voor de ruimtelijk-economische en maatschappelijke ontwikkeling (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2008: 14).

De start van de nieuwe fase loopt parallel met het advies van de commissie Veerman (2008). Deze nationale commissie heeft verkend wat de gevolgen zijn van klimaatverandering op de waterveiligheid. In reactie op het advies van de commissie wordt een nationaal Deltaprogramma opgericht. De oprichting van het Deltaprogramma heeft consequenties voor de Deltaraad. Om naamsverwarring te voorkomen wordt de Deltaraad gevraagd haar naam te wijzigen. De Deltaraad wordt de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. Door het rapport van de commissie Veerman groeit de aandacht voor waterveiligheid. Daarom treden begin 2009 de vier water-schappen toe tot de stuurgroep.

Eind 2008 wordt het ontwerp Nationaal Waterplan afgerond. De stuurgroep geeft het programmabureau de opdracht om tot samenhangende provinciale inbreng over de zuidwestelijke delta voor het Nationaal Waterplan te komen. Het streven van de Stuurgroep is om in het Nationaal Waterplan besluiten te nemen over verzilting van het Volkerak-Zoommeer.

In het ontwerp Nationaal Waterplan, eind 2008, lijkt dit te lukken. Er wordt unaniem een motie in de Tweede Kamer aangenomen met het verzoek aan de regering om voorjaar 2009 te komen met een voorstel voor het Volkerak-Zoommeer en de zoetwatervoorziening. Dit wordt opgenomen in het ontwerp Nationaal Waterplan. In dezelfde periode, eind 2008, start een anderhalf jaar durend traject om te komen tot een uitvoeringsprogramma. Om betrokkenheid en inbreng te organiseren, wordt een werkplaats opgericht en zijn er werkconferenties, excursies, sectorgesprekken en werksessies. Eén van de essentiële stappen is het werk aan *Deltaverbanden* (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2009a), ook wel *Scopeknoop* genoemd. Daarin is verkend wat de samenhang is tussen afzonderlijke MIRT verkenningen en planstudies die op dat moment in de delta werden uitgevoerd. De conclusie is dat synergie mogelijk is door de opgaven in samenhang te bekijken. Daarnaast wordt op verschillende manieren de delta in kaart gebracht en als publicaties uitgegeven: *Economische kansen in de Zuidwestelijke Delta*, *Toekomstbeeld Zuidwestelijke Delta 2050*, *De kracht van water*, en *Verslag van gesprekken met maatschappelijke sectoren in de Zuidwestelijke Delta* (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2009b; 2009c; 2009d; 2009e)

#### **Box 4.9 Essentie van Deltaverbanden**

De besluitvormingstrajecten lopen gelijktijdig. Dit vraagt om synchronisatie en focus en er liggen veel kansen voor synergie. Uitgangspunt is de volgorde van de besluiten die al is vastgelegd in procedures en doorlooptijden van de afzonderlijke projecten en in het ontwerp-Nationaal Waterplan.

Op korte termijn kunnen zowel de projecten waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer en waterberging Volkerak-Zoommeer als de projecten waterberging Volkerak-Zoommeer en de verlengde verkenning/planMER Grevelingen beter afgestemd worden door de synergie in inhoud en planning maximaal te benutten. Het meekoppelen van gebiedsontwikkelingen vergroot het draagvlak voor ingrijpende maatregelen.

In [de beslisboom] zijn de besluiten van de projecten [zout maken Volkerak-Zoommeer, zoetwatervoorziening, verkenning Grevelingen, waterberging Volkerak-Zoommeer] in volgorde geplaatst en onderling verbonden. De besluitvorming van project 1 (Kierbesluit Haringvliet is afgerond en niet meer van invloed. Het vervolgbesluit zal vooral samenhangen met de lange termijn strategische keuzes die horen bij de verkenning Rijnmond-Drechtsteden en de verkenning Zoetwater Nederland (project 3 [zoetwatervoorziening] en 6 [deelprogramma Rijnmond-Drechtsteden]). De transportlogistieke studies uit project 7 [scheepvaartontwikkeling Schelde-Rijnverbinding] kennen een langere doorlooptijd. De besluitvorming hierover is afhankelijk van economische ontwikkelingen (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2009).

Een andere belangrijke stap is het Zoetwater Advies dat in 2009 verschijnt (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta 2009f). De eerdere discussies over zoetwater in Tholen en Sint Philipsland (Provincie Zeeland, 2006) worden door de provincies voortgezet in West-Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2008), Zuidwest-Brabant, Reigersbergsche Polder en Zuid-Beveland (Provincie Zeeland en Provincie Noord-Brabant, 2009) en Zuid-Holland Zuid (Provincie Zuid-Holland en Nederland Boven Water, 2009). In dit laatste gebied wordt de zoetwaterdiscussie versneld en extra intensief gevoerd, omdat door de planstudie Volkerak-Zoommeer wordt beseft dat zout maken effect heeft op de Zuid-Hollandse zoetwatervoorziening. In maart 2009 geeft de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat opdracht te komen tot een integraal zoetwateradvies voor de zuidwestelijke delta. Op basis van de vier brede zoetwaterdiscussies stelt de stuurgroep Zuidwestelijke Delta een zoetwateradvies op. Dit advies wordt ook vastgesteld door de stuurgroepen Zuid-Holland Zuid, Water uit de Wal en het Bestuurlijk Overleg Krammer-Volkerak. Het unaniem vastgestelde advies wordt in juni 2009 aangeboden aan de staatssecretaris. In het Zoetwater Advies stemmen de partijen in met verzilting van het Volkerak-Zoommeer, mits de zoetwatermaatregelen uit het advies worden uitgevoerd. In reactie hierop stellen rijk en regio geld beschikbaar om de zoetwatermaatregelen verder uit te werken in een spoorboekje zoetwater, in relatie tot de planstudie waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer.

Eind 2009 verschijnt het Nationaal Waterplan, met daarin een prominente plaats voor de Zuidwestelijke Delta (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). Het zoetwateradvies krijgt een plaats in het Nationaal Waterplan. Besluitvorming over het Volkerak-Zoommeer wordt echter uitgesteld tot 2012.

**Box 4.10 Zoetwateradvies Stuurgroep Zuidwestelijke Delta**

Op basis van de bijgevoegde notitie inclusief de bijlagen stelt de Stuurgroep u het volgende voor:

1. Bevestig in het definitieve Nationaal Waterplan het kabinetsvoornemen om op het Volkerak-Zoommeer uiterlijk in 2015 zout water toe te laten uit de Oosterschelde onder de voorwaarde (ja, mits) dat:
  - een praktijkproef uitwijst in 2011 dat het lekverlies van zout water bij de Volkeraksluizen met de helft kan worden gereduceerd tot 60 kg/s;
  - een alternatieve zoetwatervoorziening voor alle gebieden vooraf is geregeld. Eind 2011/begin 2012 kunt u vervolgens een definitief uitvoeringsbesluit nemen.
2. Maak voor de financiering onderscheid tussen korte termijn (tot 2015) en de langere termijn (na 2015/20) en betrek hierbij een analyse van gekoppelde belangen;
3. Stimuleer bij de uitvoering van een alternatieve zoetwatervoorziening, met in achtneming van de eigen verantwoordelijkheid van overheden, bedrijven en organisaties, oplossingsrichtingen die bijdragen aan een efficiënter en effectiever gebruik van zoet water als eerste stap op weg naar het vergroten van de mate van zelfvoorzienendheid;
4. Betrek de uitkomsten van de gevoerde brede zoetwaterdiscussies in de Zuidwestelijke Delta bij de herijking van de landelijke zoetwaterverdeling voor de komende 25-50 jaar (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2009f: 3).

**Reactie op zoetwateradvies**

In het Nationaal Waterplan is, conform uw voorstel, opgenomen dat uiterlijk in 2015 zout water uit de Oosterschelde zal worden toegelaten in het Volkerak-Zoommeer om de waterkwaliteitsproblemen op te lossen. Zout water zal echter pas worden toegelaten als de benodigde alternatieve zoetwatervoorzieningen zijn gerealiseerd. [...]

Bij de inspraak op het Nationaal Waterplan hebben meerdere partijen, waaronder ook de drie zuidwestelijke provincies gezamenlijk, gewezen op het belang van een integrale afweging van alle lopende projecten en de bijdrage daarvan aan het herstel van estuariene dynamiek. Het Nationaal Waterplan is daarop aangepast en geeft aan dat het kabinet medio 2012 op basis van een integrale afweging een uitvoeringsbeslissing zal nemen over de thans lopende projecten in de Zuidwestelijke Delta. Het betreft Volkerak-Zoommeer waterkwaliteit, Volkerak-Zoommeer waterberging in het kader van Ruimte voor de Rivier en de MIRT-verkenning voor de Grevelingen (Minister van Verkeer en Waterstaat, 2010).

Naar aanleiding van het advies van de commissie Veerman, wordt in 2009 het nationaal Deltaprogramma gestart onder regie van een Deltacommissaris. Binnen dit programma zijn er thematische en regionale deelprogramma's. De uitkomsten moeten in 2016 landen in het tweede Nationaal Waterplan.

Eén van de deelgebieden in het Deltaprogramma is de zuidwestelijke delta. De stuurgroep Zuidwestelijke Delta geeft in het najaar van 2009 aan dat zij deze opdracht wil uitvoeren. Dit leidt in eerste instantie tot discussie met het coördinerend ministerie (Verkeer en Waterstaat) en het opdrachtgevende ministerie (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit). De stuurgroep wil de Deltaprogramma-opdracht uitvoeren, maar niet in een opdrachtnemende relatie ten opzichte van het ministerie. Ook wil de stuurgroep de integrale aanpak voortzetten en zich niet beperken tot waterveiligheid en zoetwater. Na intensieve discussie wordt een werkwijze gevonden: de integrale aanpak wordt opgenomen in de opdrachtschrijving, het ministerie is opdrachtgever, de stuurgroep wordt dagelijks opdrachtgever en de programmadirecteur is opdrachtnemer.

**Box 4.11 Opdrachtformulering Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta**

De doelstelling van dit deelprogramma is:

Het op zodanige wijze borgen van de lange termijn waterveiligheid/klimaatbestendigheid en het scheppen van de randvoorwaarden voor duurzame watervoorziening in Zuidwest Nederland dat dit op een integrale wijze bijdraagt aan een ecologische en economische versterking van dit gebied (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009: 7).

Naar aanleiding van de Deltaprogramma opdracht, vindt begin 2010 een tussentijdse evaluatie van de stuurgroep plaats. Naar aanleiding van deze evaluatie wordt de taakomschrijving van de stuurgroep verbreed tot een platform dat naast afstemming en coördinatie er ook voor zorgt dat besluitvorming op gang komt en projecten tot uitvoering kunnen komen. Daarnaast wordt de rol van de gemeenten geïntensiveerd.

Voor het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta wordt in 2010 gewerkt aan een Plan van Aanpak, dat wordt opgenomen in het Deltaprogramma 2011 (Deltaprogramma, 2010). In de zuidwestelijke delta wordt de nationaal voorgestelde aanpak overgenomen met daarin vier stappen: probleemanalyse, mogelijke strategieën, kansrijke strategieën en voorkeursstrategieën. Kenmerkend voor de gekozen aanpak is een inhoudelijk onderzoeksprogramma met strikte methodologie en inbreng van experts in combinatie met een interactieve aanpak met werksessies en consultatierondes.

In april 2010 verschijnt het concept Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta. Dit Uitvoeringsprogramma bestaat uit een besluitvormingskader, een samenhangend programma per deelgebied in de delta en een aantal Delta-brede thema's. Voor de deelgebieden in de delta zijn de provincies trekker, voor de Deltathema's staat de stuurgroep gezamenlijk aan de lat. Dit Uitvoeringsprogramma wordt gedeeld via een informele consultatieronde.



### Box 4.12 Essentie Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta

In het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta presenteert de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta de acties voor de periode 2010-2015+ om deze balans te herstellen en bij te dragen aan een delta die én veilig én ecologisch veerkrachtig én economisch vitaal is. Het programma bevat daarvoor 'combinaties met meerwaarde' tussen regionale plannen voor versterking van leefomgeving en economie en nationale opgaven voor een beter watermilieu en het waarborgen van de veiligheid. Het programma bevat ook de stappen die nu gezet moeten worden om straks de juiste antwoorden te hebben op de gevolgen van klimaatverandering voor de zuidwestelijke delta.

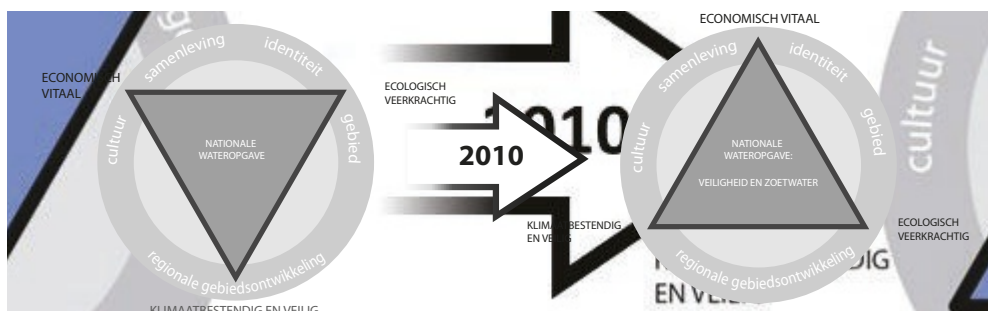
Voor een betere balans tussen veilig, veerkrachtig en vitaal, bevat het programma twee typen acties:

- Gebiedsprogramma's voor herstel van het watermilieu, waarborgen van de veiligheid en verbeteren van leefomgeving en economie.
- Deltathema's waar de stuurgroep zich op richt om volgende stappen richting het ideaal van een veilige, veerkrachtige en vitale delta voor te bereiden.

Uitvoering van de gebiedsprogramma's is aan de (allianties van) partijen die daarvoor verantwoordelijk of bevoegd zijn. De stuurgroep bewaakt op het niveau van de zuidwestelijke delta als geheel de samenhang en synergie (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2011: 5).

Medio 2010, zijn er maatschappelijke en politieke geluiden voor meer focus op economie en innovatie, en minder focus op natuur en ecologie. Dit uit zich bij de komst van een nieuw kabinet, waarin grootschalige beleidswijzigingen wat betreft natuur en (water)ecologie plaatsvinden. In het programma Zuidwestelijke Delta wordt hierop gereageerd door meer nadruk te leggen op de economische doelen van het Uitvoeringsprogramma en de economische bijdrage van waterveiligheid en waterkwaliteit. Dit krijgt vorm in de letterlijke kanteling van de driehoek, die symbool staat voor de visie in het programma (zie figuur 4.3).

**Figuur 4.3** Kanteling van de driehoek (Programmabureau Zuidwestelijke Delta, 2010)



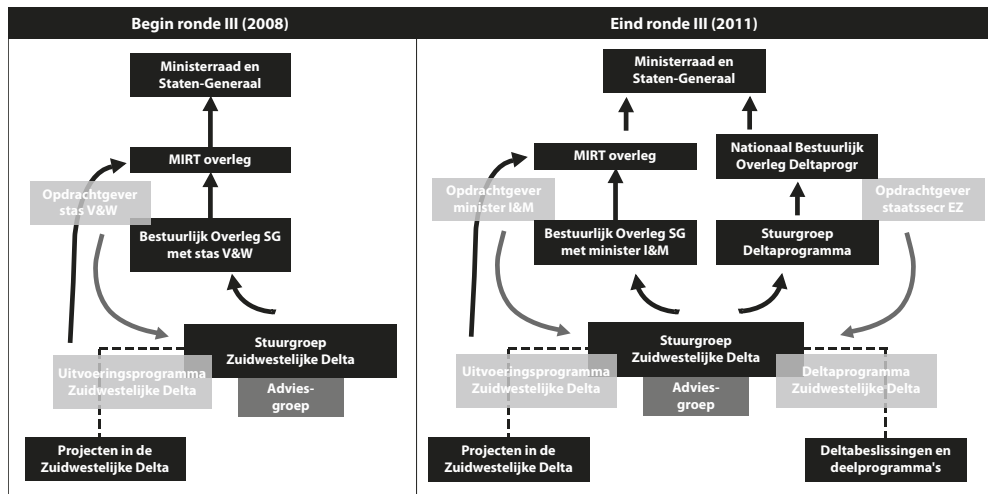
Vanuit de verschoven focus en aan de hand van de inspraakreacties wordt het definitieve Uitvoeringsprogramma opgesteld. Om uitvoeringsafspraken te maken, wordt eind 2010 een protocol opgesteld. In dit protocol onderschrijven de leden van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta het Uitvoeringsprogramma en maken zij afspraken over besluitvorming over Volkerak-Zoommeer, Grevelingen en zoetwater. Begin 2011 wordt het definitieve Uitvoeringsprogramma en het protocol voorgelegd aan de algemene besturen van waterschappen en provincies, die allen instemmen.

De besluitvorming in de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, in april 2011, verloopt echter anders. De regio stemt unaniem in. Het rijk geeft aan dat zij het Uitvoeringsprogramma ziet als een belangrijk en eenduidig signaal uit de regio, maar omdat er geen budget beschikbaar is stemt zij niet formeel in. De consequentie is dat het protocol niet wordt ondertekend en het Uitvoeringsprogramma geen formele status krijgt. Deze veranderde houding is ook te herkennen in de Tweede Kamer. Vlak voor besluitvorming over het Uitvoeringsprogramma wordt een motie aangenomen waarin het 'ja, mits' besluit over Volkerak-Zoommeer wordt omgezet in een 'nee, tenzij' besluit. Wel wordt besloten dat de stuurgroep de tijd krijgt om een uitvoeringsstrategie op te stellen waarin duidelijk moet worden welke projecten in welke volgorde uitgevoerd kunnen worden. Dit dient als opmaat voor integrale besluitvorming in 2012.

### *Reflectie*

Bij de start van het programma Zuidwestelijke Delta en het opstellen van een uitvoeringsprogramma, vindt een intensivering en verbreding van interacties plaats. Via de programmaorganisatie worden overheden intensiever betrokken en via de participatieve trajecten raakt een breed netwerk van maatschappelijke en private partijen betrokken. Met de start van het Deltaprogramma, raakt het deelsysteem zuidwestelijke delta genesteld in het Deltaprogramma (zie figuur 4.4). De Deltaprogrammaopdracht maakt het deelsysteem zuidwestelijke delta een meer genest geheel. Van alle tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta richt een deel zich op het Deltaprogramma, een deel op het uitvoeringsprogramma en een deel op het programma als geheel. Hiermee ontstaan in het deelsysteem zuidwestelijke delta kleinere deelsystemen.

**Figuur 4.4** Schets van ontwikkeling geneste deelsystemen zuidwestelijke delta (2008, 2011)



In tegenstelling tot de vorige ronde, lukt het beter om tot een gezamenlijke agenda te komen. Met de driehoek klimaatbestendig veilig, ecologische veerkrachtig en economisch vitaal, ontstaat een verbindend beeldmerk dat helpt om afzonderlijke projecten te verbinden in één programma. De scopeknoop helpt te expliciteren hoe projecten verknoopt of ontknoopt kunnen worden. De projecten worden gezien als zelfstandige eenheden, maar er is meer dan voorheen aandacht voor de inhoudelijke en procedurele afhankelijkheden.

Via het beeldmerk en de scopeknoop, lukt het tussenpersonen om zelfstandige projecten en samenhangende besluitvorming vorm te geven. Wanneer eind 2009 het Deltaprogramma vorm krijgt, raken deze tussenpersonen ingebed in een deelsysteem met andere verantwoordelijkheden en besluitvormingsroutes. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij tussenpersonen en zij krijgen meer moeite met het verbinden van projecten in het programma als som van projecten.

Tot slot is in deze periode te zien hoe deelsystemen elkaar wederzijds beïnvloeden. De ontwikkeling van een deelsysteem Deltaprogramma heeft grote invloed op het deelsysteem programma Zuidwestelijke Delta. En vice versa hebben de bestaande interacties en werkwijzen in de zuidwestelijke delta invloed op het Deltaprogramma. Het aantreden van een nieuw kabinet leidt ertoe dat de visie in het programma Zuidwestelijke Delta kantelt, waarna de acties en interacties rond het uitvoeringsprogramma en de nationale politiek elkaar voor langere tijd beïnvloeden.

#### 4.5 UITVOERINGSSTRATEGIE EN LANGE TERMIJN STRATEGIEËN

In het voorjaar van 2011 treden er veranderingen op in de stuurgroep. Er komen veel nieuwe leden in de stuurgroep, door provinciale verkiezingen en reorganisaties bij het Rijk. Daarnaast wordt vanuit het nationaal Deltaprogramma gevraagd gemeenten deel te laten nemen in stuurgroepen. Eén wethouder wordt namens de gemeenten stuurgroep lid. De waterschappen zaten al in de stuurgroep, maar hun rol in het waterveiligheidsbeleid wordt versterkt wanneer in juni 2011 het Bestuursakkoord Water wordt getekend (Unie van Waterschappen e.a. 2011). In dit akkoord is afgesproken dat waterschappen en Rijk voortaan gezamenlijk de waterveiligheidsprojecten financieren. In deze dynamische periode, wordt inhoudelijk gewerkt aan de uitvoeringsstrategie en de lange termijn probleemanalyse.

In de uitvoeringsstrategie worden zes projecten bekeken: verkenning Grevelingen (getij, getijdencentrale, gebiedsontwikkeling), waterberging Grevelingen, waterberging Volkerak-Zoommeer, waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer, spoorboekje Zoetwater en capaciteit Volkeraksluizen. Voor deze projecten wordt de onderlinge samenhang onderzocht. Op basis van eerste inzichten in de uitvoeringsstrategie, vindt in oktober 2011 overleg plaats tussen de stuurgroep en de staatssecretaris. Er wordt geconcludeerd dat er veel informatie op tafel ligt, maar dat een aantal zaken nog moet worden uitgezocht. Het gaat vooral over de kosten en baten van verschillende uitvoeringsvolgordes en over de relatie met beslissingen in het Deltaprogramma.

De urgentie voor de problemen groeit wanneer er medio 2011 een langdurige droogte is. Vanuit deze urgentie, neemt de Tweede Kamer een motie aan waarin wordt opgeroepen om de zoetwatermaatregelen in de zuidwestelijke delta met voorrang uit te werken.

##### **Box 4.13 Conclusie 1 t/m 4 uit overleg stuurgroep Zuidwestelijke Delta met staatssecretaris Atsma**

1. Het afgelopen halfjaar is veel werk verzet ten behoeve van de Uitvoeringsstrategie Grevelingen, VZM en Zoetwater, maar we zijn nog niet helemaal klaar. Daarom is het op dit moment nog te vroeg voor besluitvorming over (a) een zoet of zout VZM, (b) wel of geen waterberging Grevelingen en c) wel of geen getij op de Grevelingen.
2. Los van de financiële krapte bij het rijk, is hiervoor nodig dat er nader zicht komt op:
  - een duurzame zoetwaterstrategie voor de Zuidwestelijke Delta, in samenhang met Rijnmond-Drechtsteden.
  - de robuustheid van waterberging in de ZW Delta ten opzichte van maatregelen voor de versterking van de waterveiligheid in Rijnmond-Drechtsteden zelf.

- de haalbaarheid van een multifunctionele getijcentrale waarmee tevens door terugbrengen van getij de waterkwaliteitsproblemen van de Grevelingen kunnen worden aangepakt en, ingeval van de benutting van de Grevelingen voor waterberging, het geborgen rivierwater naar zee kan worden gepompt.
- betrouwbare informatie over kosten van de verschillende opties voor de ontwikkeling van Grevelingen en VZM en de kostenoptimalisaties die mogelijk zijn bij de ‘beste’ uitvoeringsvolgorde.

De hiertoe benodigde acties zijn inmiddels of worden op zeer korte termijn samen met het Programmabureau ZW Delta in gang gezet.

3. In afwachting van de besluitvorming genoemd onder 1. worden er geen onomkeerbare besluiten genomen voor de ontwikkeling van het gebied.
4. Het belang van samenhangende besluitvorming, een juiste uitvoeringsvolgorde en hiermee een verantwoorde uitvoeringsstrategie voor de toekomstige ontwikkeling van Grevelingen en VZM wordt door alle partijen onderschreven (ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

In deze periode wordt in het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta gewerkt aan het eerste product, de probleemanalyse. Deze wordt opgenomen in het Deltaprogramma 2012 (Deltaprogramma, 2011). In de probleemanalyse zijn de gevolgen van klimaatverandering voor waterveiligheid en zoetwater in de zuidwestelijke delta verkend. Inhoudelijk bevat de probleemanalyse weinig nieuwe inzichten. Wat nieuw is, is de verbinding die wordt gelegd tussen de lange termijn verkenning in het Deltaprogramma en de korte termijn projecten in de uitvoeringsstrategie. Zo wordt de informatie uit de probleemanalyse benut voor het bepalen van de noodzaak tot en robuustheid van maatregelen in de uitvoeringsstrategie. Andersom worden de maatregelen uit de uitvoeringsstrategie opgenomen in het Deltaprogramma 2012.

Op nationaal niveau hebben drie ontwikkelingen in het Deltaprogramma invloed op de zuidwestelijke delta. Allereerst wordt op juni 2011 de Deltawet met algemene stemmen aangenomen. Met de Deltawet worden de structuren van het Deltaprogramma – zoals de Deltacommissaris, het jaarlijkse Deltaprogramma, het Deltafonds – in de Waterwet opgenomen. Bij de behandeling van de Deltawet wordt het amendement Lucas aangenomen, waarmee wordt besloten dat het Deltafonds alleen wordt ingezet voor maatregelen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening.

**Box 4.14 Fragmenten uit het amendement Lucas bij behandeling van de Deltawet**

Het tweede en derde lid komen te luiden:

2. Het deltaprogramma bevat, in verband met de opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening:
  - a. maatregelen en voorzieningen van nationaal belang ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste;
  - b. maatregelen en voorzieningen ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen, voor zover deze onderdeel uitmaken van de opgaven.
3. Het deltaprogramma kan tevens ambities op andere beleidsterreinen bevatten, mits deze niet ten koste gaan van de opgaven, bedoeld in het tweede lid.

**Toelichting**

Dit amendement beoogt een één op één koppeling tussen het Deltaprogramma en het Deltafonds. Ook beoogt het amendement onderscheid te maken tussen de wateropgaven en aanvullende ambities. Waterbeleid dat niet binnen het Deltaprogramma en het Deltafonds valt wordt voortaan gefinancierd uit Hoofdstuk XII (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011a).

Daarnaast komt er medio 2011 meer zicht op de financiële situatie van het Deltafonds. Vanwege tegenvallers en extra bezuinigingen, wordt besloten om de tekorten bij het HWBP op te vangen door te schuiven met het Deltafonds. Dit heeft tot consequentie dat projecten die nog niet financieel gedekt zijn, niet meer op financiering kunnen rekenen. Met deze financiële ontwikkelingen en de strakke inkadering van het Deltafonds, wordt het financieringsperspectief voor de projecten in Grevelingen en Volkerak-Zoommeer bemoeilijkt.

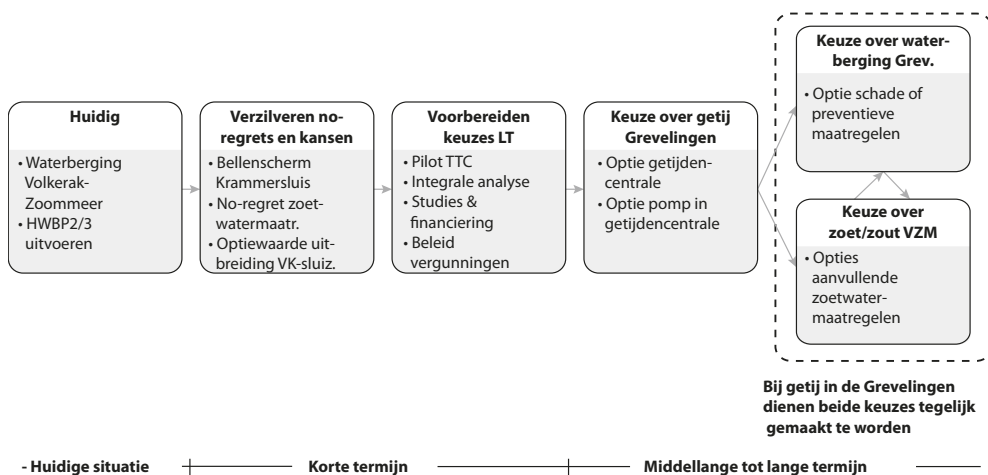
Een derde ontwikkeling is de groeiende aandacht voor Deltabeslissingen. Er zijn vijf beslissingen geformuleerd die impact hebben op nationaal niveau: beslissingen over waterveiligheid, zoetwater, ruimtelijke adaptatie, IJsselmeergebied en Rijn-Maasdelta. Deze Deltabeslissingen worden steeds meer geïntegreerd als leidende beslissingen in het Deltaprogramma. De contacten tussen de programma's Zuidwestelijke Delta, Rijnmond-Drechtsteden en Rivieren over de deltabeslissing Rijn-Maasdelta worden in deze periode geïntensiveerd. Zij besluiten om gezamenlijk te gaan werken aan een voorstel voor deze deltabeslissing. Hiervoor wordt geen afzonderlijke organisatie opgezet, maar wordt in informele en tijdelijke werkverbanden stap voor stap toegewerkt naar de deltabeslissing. De besluiten hierover worden door alle stuurgroepen afzonderlijk genomen.

In oktober 2011 is afgesproken de uitvoeringsstrategie voor Grevelingen, Volkerak-Zoommeer en zoetwater aan te vullen. Hiervoor worden in de tweede helft van 2011 onderzoeken uitgevoerd:

1. Robuustheidstoets zoetwater, over de invloed van een keuze voor zoet of zout Volkerak-Zoommeer op de nationale, lange termijn zoetwaterstrategie. Geconcludeerd wordt dat het Volkerak-Zoommeer een regionale watervoorraad is en daarmee keuzes wel invloed kunnen hebben op, maar niet direct onderdeel zijn van de lange termijn zoetwaterstrategie in het Deltaprogramma Deltares, 2012).
2. Onderzoek waterberging Grevelingen, met een vergelijking van waterberging Grevelingen ten opzichte van dijkversterking Hollandsch Diep/Haringvliet. Geconcludeerd wordt dat er meer duidelijkheid moet komen over de nieuwe normering en over de staat van de huidige dijken, voordat conclusies getrokken kunnen worden (Deltares, 2013a).
3. Zoetwater rapportage, waarin verslag gedaan wordt van de voortgang van de afspraken uit het Zoetwateradvies. Naast de conclusies uit de robuustheidstoets zoetwater, wordt in deze rapportage een onderbouwde selectie gemaakt van 'altijd goed' zoetwatermaatregelen die ongeacht een zoet of zout Volkerak-Zoommeer uitgevoerd kunnen worden (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2012a).

De onderzoeken komen samen in de uitvoeringsstrategie Grevelingen, Volkerak-Zoommeer en zoetwater (Stratelligence, 2012). Geconcludeerd wordt dat een keuze nu niet mogelijk is, maar dat alle opties opgehouden moeten worden, definitieve besluitvorming voor te bereiden en in te zetten op 'altijd goed' zoetwatermaatregelen (zie figuur 4.5).

**Figuur 4.5 Conclusie uitvoeringsstrategie (Stratelligence, 2012: 14)**



**Box 4.15 Conclusies uitvoeringsstrategie Grevelingen, Volkerak-Zoommeer en zoetwater in de Zuidwestelijke Delta**

Direct een definitieve keuze uit de eindbeelden maken is nog niet nodig en niet verstandig. [...] Maar om in dit licht voorlopig geen enkele keuze te maken, is evenmin een goede strategie. Om een optimale uitvoeringsstrategie mogelijk te maken en een aantal opties te benutten moet de komende tijd al een aantal stappen gezet worden (Stratelligence, 2012: 13) (zie ook figuur 4.5).

**Conclusies Deltaprogramma over robuustheidstoets zoetwater**

De inmiddels uitgevoerde Robuustheidstoets Volkerak-Zoommeer (Deltares, 2012) heeft duidelijk gemaakt dat het Hollandsch Diep/Haringvliet de belangrijkste aanvoerroute van zoetwater is voor West-Nederland en de Zuidwestelijke Delta. [...] De watervoorraad in het Volkerak-Zoommeer is niet van nationaal strategisch belang. De regionale zoetwatervoorziening rond dit meer kan ook een andere invulling krijgen (Deltaprogramma, 2012: 66).

In mei 2012 vindt het bestuurlijk overleg plaats tussen de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. Naast de inhoudelijke basis die gevormd wordt door de uitvoeringsstrategie, ligt er een regionaal bod van €19,5 miljoen op tafel voor de 'altijd goed' zoetwatermaatregel Roode Vaart en liggen er adhesiebriefjes van gemeenten en maatschappelijke organisaties. In voorbereiding op dit overleg wordt een spanning duidelijk tussen enerzijds onvoldoende zicht op financiering en anderzijds zicht op kansrijke projectcombinaties en brede steun voor deze projecten. Daarom wordt in het overleg besloten de verkenningen voor Grevelingen en Volkerak-Zoommeer voort te zetten in een Rijksstructuurvisie. Daarnaast worden afspraken gemaakt over de 'altijd goed' maatregelen. Afspraken over de financiering van het project Roode Vaart worden gemaakt wanneer een aantal dagen na het overleg een Tweede Kamermotie wordt aangenomen waarin de staatssecretaris gevraagd wordt te participeren in dit project en financiering daarvoor te zoeken.

**Box 4.16 Conclusie 2, 3, 6 en 7 uit overleg stuurgroep Zuidwestelijke Delta met staatssecretaris Atsma**

2. De staatssecretaris gaat akkoord met de opstelling en financiering (kosten €1 miljoen) van een rijksstructuurvisie voor de structurering van de besluitvorming over de samenhangende ontwikkeling van Grevelingen en VZM. Dit betekent dat nu geen besluiten worden genomen over wel of getij terug en wel of geen waterberging op de Grevelingen en een zoet of zout VZM. Dit gebeurt in 2015 aan de hand van de rijks-



structuurvisie en in samenhang met het kabinetsbesluit over de deltabeslissingen in het kader van het Deltaprogramma

3. Hierbij speelt een belangrijke rol dat:

- er in de regio breed maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak is voor een rijksstructuurvisie (adhesiebetuigingen stakeholders);
- de rijksstructuurvisie niet in de weg staat aan de voortvarende uitvoering van private initiatieven die altijd goed zijn voor de ontwikkeling van het gebied.

6. De pilot 'Innovaties zout-zoetscheiding Krammersluizen' voor een slimmere en goedkopere zoet-zoetscheiding met minder wachttijden voor schepen, is eveneens een breed gedragen altijd goed maatregel [...] De staatssecretaris onderschrijft het belang van deze pilot en geeft groen licht voor de uitvoering ervan (kosten €2,6 miljoen).

7. Over de zoetwatermaatregelen 'Alternatieve aanvoer Roode Vaart' is afgesproken de business case snel verder uit te werken, zodat op korte termijn een besluit kan worden genomen over de financiering ervan. Hiertoe wordt een separaat bestuurlijk overleg georganiseerd [...]. Dan moet er uitsluitsel zijn over de door de regio gevraagde bijdrage van €9,5 miljoen van het rijk; de regio draagt zelf €19,5 miljoen bij. [...] (Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu & Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2012).

In dezelfde periode dat de onderzoeken voor het uitvoeringsprogramma plaatsvinden, worden in het Deltaprogramma mogelijke strategieën verzameld voor waterveiligheid en zoetwater om de impact van klimaatverandering op te vangen. Daarmee ligt de focus op waterveiligheid en zoetwater, maar worden lange termijn ontwikkelingen in ecologie en economie ook meegenomen.

Terwijl verschillende strategieën worden onderzocht, komt begin 2012 de normeringssystematiek voor waterveiligheid op de agenda. In eerste instantie zou vanuit het deelprogramma Veiligheid en het ministerie van Infrastructuur en Milieu een voorstel voor een nieuwe normeringssystematiek worden gedaan. In de loop van de tijd wordt een andere aanpak gekozen: onder regie van de Deltacommissaris gaan deelprogramma Veiligheid en de regionale deelprogramma's gezamenlijk de waterveiligheidssituatie en de normering verkennen. De basis hiervoor zijn een maatschappelijke kosten-batenanalyse (Deltares, 2011b) en een onderzoek naar slachtofferrisico's (Deltares, 2011a). Op basis van deze onderzoeken geeft het ministerie wel een eerste richting voor de nieuwe normering: een normering op basis van slachtofferrisico's, met een norm van een lokaal individueel risico van  $10^{-5}$ . In februari 2012 vraagt de Deltacommissaris aan de regionale deelprogramma's om het gebied te bezien vanuit deze gegevens.

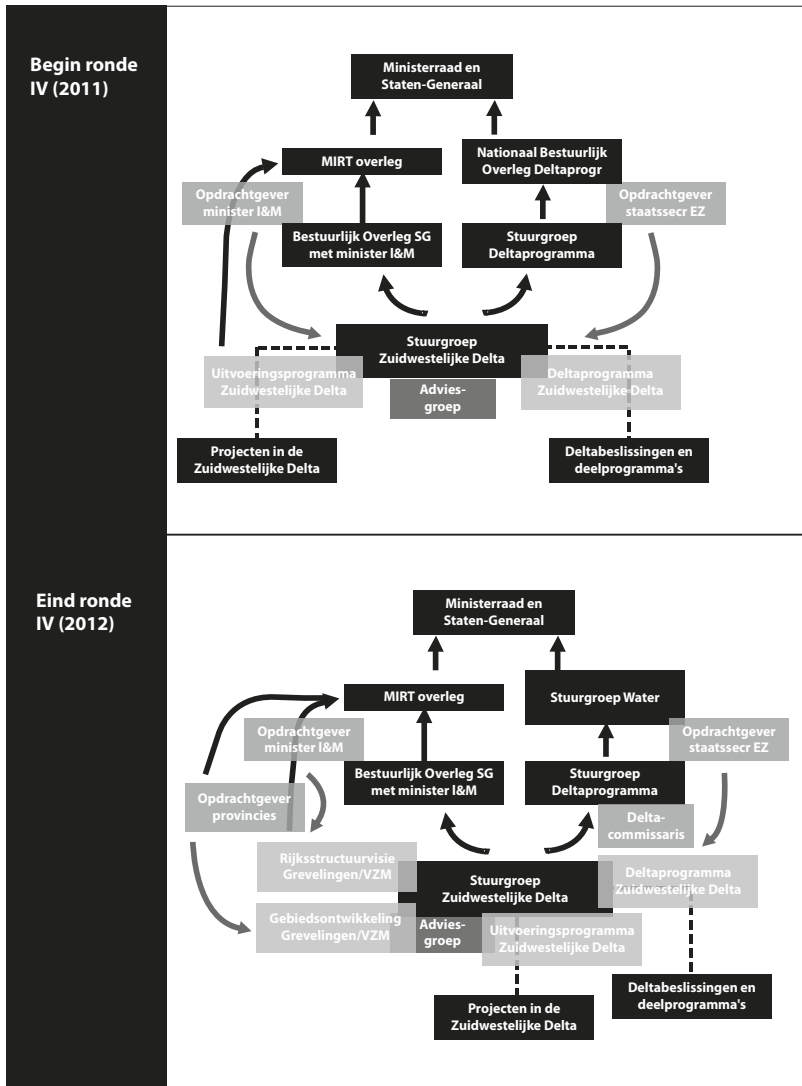
Medio 2012, verschijnen de eerste conclusies over de waterveiligheidsnormering en de mogelijke strategieën. In de stuurgroep Zuidwestelijke Delta wordt vooral gesproken over de vraag of de nieuwe normering leidt tot een lager waterveiligheidsniveau. Hierover spreekt de stuurgroep uit dat het huidige niveau van water-

veiligheid via preventie geborgd moet zijn. Uit de vertaling van de nieuwe normering naar de zuidwestelijke delta blijkt verder dat enkele gebieden waarschijnlijk niet voldoen, maar dat de informatie om dit te beoordelen nog ontbreekt. De stuurgroep trekt ook conclusies over de mogelijke strategieën voor waterveiligheid en zoetwater. Er wordt besloten de volgende strategieën niet mee te nemen, omdat ze niet bijdragen aan het oplossen van de opgave dan wel grote negatieve effecten hebben: gesloten of afsluitbare Westerschelde, volledig open of gesloten Oosterschelde, zoet Grevelingen, open Grevelingen. Twee strategieën worden naar aanleiding van politieke besluitvorming niet verder onderzocht: doorsteek Goeree-Overflakkee en volledig open Haringvliet.

### *Reflectie*

Voor het uitvoeringsprogramma blijven de interacties voortduren in vergelijkbare constellaties van genestelde deelsystemen. In het Deltaprogramma vinden veranderingen plaats. Zo ontstaan er interacties tussen de deelprogramma's, die zich uiteindelijk ontwikkelen tot meer stabiele interacties rond de Rijn-Maasdelta en in verschillende nationale werkgroepen (zie figuur 4.6).

Figuur 4.6 Schets van ontwikkeling geneste deelsystemen zuidwestelijke delta (2011, 2012)



Daar waar in eerdere ronden de besluitvorming vooral in het programma en met partijen in het programma plaatsvond, wordt nu meer ingespeeld op de genestelde structuur. Procesmatig is dit te herkennen door de verschillende 'tafels' die worden benut om beslissingen te nemen. Inhoudelijk komt dit naar voren in de uitvoeringsstrategie, waarin maatregelen uit verschillende projecten met elkaar worden verknoot. Deze verknoping vindt niet alleen tussen projecten plaats, maar ook in

de tijd, doordat korte en lange termijn in relatie worden gebracht. Zo wordt er steeds meer gehandeld vanuit erkenning van afhankelijkheden.

Daarnaast worden in aanloop naar de uitvoeringsstrategie piketpaaltjes geslagen. Via onderzoeken worden verschillende deelkeuzes gemaakt en deze keuzes tezamen vormen relatief vroegtijdig het besluitvormingspad van de uitvoeringsstrategie. Deels helpt dit om stap voor stap draagvlak te verkrijgen en zo een besluit op te bouwen. Deels bemoeilijkt dit, omdat keuzes worden gemaakt zonder dat de essentiële financieringsdiscussie aan bod komt.

Twee keer wordt toegewerkt naar overleg met de bewindspersoon. Op weg naar deze overleggen worden alle acties nauwkeurig uitgelijnd, zodat elke actie en interactie op positieve wijze bijdraagt aan de besluitvorming. Mede hierdoor is het mogelijk om, ondanks het ontbreken van zicht op financiering, verder te gaan met besluitvorming.

Tot slot wordt zichtbaar hoe groot de invloed is van gebeurtenissen buiten het deelsysteem. Denk aan de droogte die helpt om een Rijksbijdrage voor de Roode Vaart te ontvangen en aan de ontwikkelingen in de Rijksfinanciën waardoor de waterbudgetten sterk teruglopen. Daarnaast hebben verkiezingen en reorganisaties tot gevolg dat veel nieuwe mensen betrokken raken bij het programma. Ook dit zijn gebeurtenissen waarop weinig invloed op uitgeoefend kan worden, maar die wel effect hebben op de samenwerking in de zuidwestelijke delta.

#### 4.6 BESLUITVORMING VANUIT VIER OPDRACHTEN

Na besluitvorming over de uitvoeringsstrategie, wordt in de zomer van 2012 de nieuwe fase van het programma Zuidwestelijke Delta voorbereid. De stuurgroep besluit de samenwerking voort te zetten, met meer aandacht voor opdrachtgever-schap en voor de gedeelde, integrale ambitie. In deze ronde zijn er twee nationale opdrachten: Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta en Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Gekoppeld aan de Rijksstructuurvisie wordt een derde opdracht geformuleerd, het komen tot een financieringsstrategie voor Grevelingen en Volkerak-Zoommeer.

De nieuwe ronde valt samen met het vertrek van de programmadirecteur. Voor de nationale opdrachten Deltaprogramma en Rijksstructuurvisie zijn afzonderlijke managers in beeld. In eerste instantie besluit de stuurgroep een programmadirecteur aan te stellen voor de opdracht financieringsstrategie, die tevens 'primus inter pares' is in het driemanschap. Al snel leidt dit tot discussies over rollen, verantwoordelijkheden en macht. Uiteindelijk wordt ervoor gekozen om voor de drie opdrachten een manager aan te stellen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het programma als geheel. Om de eenheid van het programma te borgen wordt een vierde opdracht met manager toegevoegd, namelijk een Voortschrijdend Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta.

**Box 4.17 Besluit nieuwe fase programma Zuidwestelijke Delta**

Als nieuwe indeling van de 'taken' van de stuurgroep en bijbehorend eigenaarschap/trekkerschap stellen we voor:

1. Deltaprogramma deelprogramma Zuidwestelijke Delta. Het rijk levert de trekker (ELenI of IenM). De stuurgroep Zwdelta levert inbreng in het Deltaprogramma ten behoeve van de deltabeslissingen in 2015. De waterschappen zijn, met het rijk, in dat kader verantwoordelijk voor de samenhang tussen de veiligheid in het nationaal watersysteem en regionaal systeem en voor het betrekken van de opgaven uit het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma op het Deltaplan Veiligheid.
2. Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Het rijk is hiervan de eigenaar (IenM). De stuurgroep Zwdelta begeleidt het planproces naar een besluit in 2015, synchroon aan en in nauwe afstemming met de deltabeslissingen.
3. Financieringsstrategie t.b.v. gebiedsontwikkeling. Het trekkerschap ligt bij de drie provincies, in nauwe samenwerking met het rijk (Ministerie Financiën, RVOB). De stuurgroep begeleidt de ontwikkeling van de financieringsstrategie(ën). De focus van de stuurgroep ligt op een financieringsstrategie voor Grevelingen en Volkerak Zoommeer. De gemeenten dragen, net als bij taak 2, de ontwikkelkansen van de regio aan en dragen actief bij aan de invulling van de financieringsstrategie.
4. Afstemming tussen de taken 1, 2, 3.

De focus van de stuurgroep ligt in fase 2012-2014 op de bovenvermelde taken. [...]

De stuurgroep Zwdelta houdt nog op afstand vinger aan de pols bij de uitvoering van projecten in het kader het 'Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+'. De uitvoering daarvan gaat uiteraard door en het trekkerschap blijft bij de betreffende partner. De voortgang van alle projecten kan jaarlijks in gebundelde vorm worden gerapporteerd aan de stuurgroep. De stuurgroep zal dan met name de samenhang tussen de projecten bewaken (stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2012b: 2-3).

Op 1 september 2012 start de nieuwe ronde. De eerste maanden wordt binnen het programma kennisgemaakt en verkend hoe het proces wordt ingericht. In het Deltaprogramma wordt gewerkt aan de selectie van kansrijke strategieën. Daarvoor wordt in het najaar van 2012 gesproken over zogenoemde 'bestuurlijke dilemma's' om een eerste besluitvormingsrichting te duiden. Gedurende dit proces wordt de samenwerking met de deelprogramma's Rivieren en Rijnmond-Drechtsteden verbreedt met het deelprogramma IJsselmeergebied, en wordt samenwerking gezocht rond de kust met de deelprogramma's Wadden en Kust. Bij de bespreking van bestuurlijke dilemma's wordt een aantal keuzes gemaakt. Zo wordt als denkrichting ingestemd met een waterveiligheidsnorm met als basisveiligheid een lokaal individueel risico van  $10^{-5}$ . Ook wordt ingestemd met het principe van voorzienin-

genniveaus zoetwater. Tot slot vallen de strategieën rivierkeringen rondom Rijnmond-Drechtsteden, waterberging Oosterschelde en pompen Haringvlietsluizen af.

Voor de Rijksstructuurvisie en het programma Gebiedsontwikkeling worden in deze maanden plannen van aanpak opgesteld. Deze opdrachten hebben een verschillend vertrekpunt. In de Rijksstructuurvisie staan de keuzes getij en berging Grevelingen, en zout Volkerak-Zoommeer centraal. In het programma Gebiedsontwikkeling worden de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling verkend, uitgaand van 'drie keer ja' voor de keuzes in de Rijksstructuurvisie. Voor beide opdrachten wordt een opdrachtgeversoverleg opgericht. Voor de Rijksstructuurvisie wordt bepaald dat de stuurgroep Zuidwestelijke Delta adviseert aan de opdrachtgever.

**Box 4.18 Doelstelling Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer**

Het doel van het project is te komen tot een rijksstructuurvisie met daarin strategische rijksbesluiten over de waterhuishouding van Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, voortbouwend op bestaande beleidskaders en eerder genomen besluiten, in samenhang met de deltabeslissingen, het programma Gebiedsontwikkeling en andere lopende planvormings- en besluitvormingsprocessen (projectteam Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, 2012: 6).

**Doelstelling Programma gebiedsontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer**

Het programma Gebiedsontwikkeling Grevelingen/Volkerak-Zoommeer is gericht op het opstarten van het gebiedsproces in deze regio, dit aan te jagen en/of voort te zetten ten einde de potenties voor publieke en private investeringen in het gebied daadwerkelijk te verzilveren. Uitgangspunt is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de kwaliteiten en de ontwikkelingen in het gebied en deze waar mogelijk te versterken (team Gebiedsontwikkeling, 2012: 5).

Vanaf eind 2012 wordt in het programma Zuidwestelijke Delta aan de vier opdrachten gewerkt. De opdracht voor het voortschrijdend uitvoeringsprogramma komt in deze periode nauwelijks van de grond. In de overige opdrachten wordt toegewerkt naar verschillende besluiten: een Nota Reikwijdte en Detailniveau voor de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, kansrijke strategieën en concept Deltabeslissingen voor het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta en inzicht in de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling voor het programma Gebiedsontwikkeling. De samenwerking in het programma als geheel verloopt moeizaam. Er zijn inhoudelijke discussies over wie welke besluiten neemt en over de mate van integraliteit. Naast de inhoudelijke spanningen, is er veel miscommunicatie en een moeizame samenwerking.

In deze periode starten vier intensieve participatieprocessen. De Adviesgroep Plus – de bestaande Adviesgroep uitgebreid met de gemeenten rond Volkerak-Zoommeer en Grevelingen – wordt gevraagd proactief te adviseren over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Ten tweede worden in het programma Gebiedsontwikkeling, verschillende visies en plannen in en rond Grevelingen en Volkerak-Zoommeer verbonden tot een perspectief. Daarvoor wordt intensief samenwerkt met partijen en projecten in het gebied. Ten derde worden in de eerste helft van 2013 de kansrijke strategieën vanuit het Deltaprogramma besproken in een consultatieproces. Dit leidt niet tot nieuwe inzichten, wel wordt de relatie tussen lange en korte termijn besluitvorming en het belang van een integrale afweging benadrukt. Tot slot wordt in interactieve sessies met beleidsadviseurs, maatschappelijke partijen, bedrijven en experts een afwegingskader opgesteld. Zij kiezen ervoor vanuit de driehoek veiligheid, ecologie, economie een afwegingskader op te stellen (zie figuur 4.7). Dit afwegingskader wordt vastgesteld als basis voor de Rijksstructuurvisie en wordt gebruikt in het selecteren van strategieën in het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta.

**Figuur 4.7 Afwegingskader zuidwestelijke delta (ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013: 43)**

Groep	Aspect	Criterium
driehoek zuidwestelijke delta	doelbereik en kansen	voldoen aan geldende norm voor waterveiligheid
	veiligheid	extra bijdrage aan veiligheid
	doelbereik en kansen	voldoen aan doelen van Kaderrichtlijn Water en Natura 2000
	ecologie	ecologische dynamiek, veerkracht en uniciteit
doelbereik en kansen	economie	kansen en ontwikkelingsruimte voor watergerelateerde sectoren
		bevaarbaarheid vaarwegen en overig vaarwater
		transitie duurzame energie
cirkel rond driehoek Zuidwestelijke Delta	doelbereik zoetwater	voldoende zoet water voor verschillende functies en sectoren beschikbaar, van de juiste kwaliteit, op het juiste moment, op de juiste plaats efficiency van het zoetwatergebruik
	leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit	delta als aantrekkelijke plek om te wonen en te werken
kosten	kosten	investeringen kosten beheer en onderhoud
haalbaarheid	bekostiging en betaalbaarheid	bereidheid van partijen om kosten voor hun rekening te nemen
	technische risico's en kansen	technische risico's, innovatieve concepten
	maatschappelijk draagvlak	bij overheden/bestuurders, markt en maatschappij
tijd en onzekerheid	robuustheid	voldoen bij alle deltasenario's voor klimaat en economie
	flexibiliteit	over kunnen stappen op ander alternatief
	samenhang	afhankelijkheid van projecten in omgeving meekoppelkansen voor ecologie en economie
saldo economische welvaartsaspecten	KEA	verhouding tussen doelbereik en kosten
	KBA	verhouding tussen maatschappelijke baten en kosten

Naast de participatieve trajecten, zijn er twee belangrijke onderzoeksporen. Allereerst wordt onderzoek gedaan naar de kosteneffectiviteit van waterberging op de Grevelingen. Er zijn nog veel onzekerheden, maar de voorlopige conclusie is dat, bij matige klimaatverandering, waterberging veel duurder is dan dijkversterking en dit verschil verdwijnt bij snelle klimaatverandering (Deltares, 2013b). Vanwege de onzekerheden stelt de stuurgroep voor om beide opties voorlopig open te houden, totdat in de Rijksstructuurvisie een integrale afweging is gemaakt. Dit leidt tot discussie in relatie tot het Deltaprogramma, maar uiteindelijk wordt het voorstel van de stuurgroep overgenomen.

Het tweede onderzoekspoor is een proces van joint fact-finding over de zoetwatervoorziening in de delta en specifiek de alternatieve zoetwatervoorziening die nodig is bij een zout Volkerak-Zoommeer (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2014a). De opdracht hiervoor komt vanuit zowel de stuurgroep Zuidwestelijke



Delta als betrokken deelprogramma's in het Deltaprogramma als de opdrachtgevers voor de Rijksstructuurvisie.

In de eerste helft van 2013 wordt een aantal besluiten genomen. In april 2013 presenteert de minister van Infrastructuur en Milieu in een Kamerbrief haar koers voor het waterveiligheidsbeleid (Minister van Infrastructuur en Milieu, 2013). De minister bevestigt de eerdere richting, namelijk een basisveiligheid met een hogere norm voor regio's met hoge risico's in termen van economische schade, slachtoffers, of vitale en kwetsbare infrastructuur. De partijen in de stuurgroep Zuidwestelijke Delta onderschrijven deze systematiek, tegelijkertijd ontstaat discussie over de vraag of de delta hierdoor op termijn 'minder veilig' wordt. Hierover worden in de tweede helft van 2013 meerdere bestuurlijke gesprekken gevoerd.

**Box 4.19 Koersbepaling waterbeleid, brief van de minister**

De volgende drie principes zijn daarom voor mij leidend bij de actualisering van het waterveiligheidsbeleid:

1. *Een basisveiligheidsniveau voor iedereen achter de dijk*

Ik wil ernaar streven dat iedereen die in Nederland achter een dijk woont kan rekenen op een basisveiligheidsniveau. Dat kan bereikt worden door de plekken met relatief grote individuele risico's gericht aan te pakken. Daarbij wil ik me richten op een individueel overlijdensrisico, waarbij de kans op overlijden voor een individu ten gevolge van een overstroming niet groter mag zijn dan 1 op de 100.000 per jaar (10-5). [...]

2. *Tegengaan maatschappelijke ontwrichting*

Sommige overstromingen hebben een dermate grote impact dat dit ons land langdurig kan ontwrichten, omdat er grote groepen slachtoffers vallen en/of de economische schade zeer omvangrijk is. Daarom wil ik aanvullend op de basisveiligheid van 10-5 gericht investeren in extra bescherming van die gebieden waar nu een relatief grote kans is op grote economische schade en op grote groepen slachtoffers.

3. *Bescherming vitale en kwetsbare infrastructuur*

Bepaalde voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen of ziekenhuizen, zijn tijdens en na een ramp cruciaal voor het functioneren van het lokale gebied, een hele regio of zelfs het hele land. Daarom is het nodig om aandacht te besteden aan de gevolgen van een overstroming voor vitale en kwetsbare infrastructuur. (Minister van Infrastructuur en Milieu, 2013: 4-5)

Een tweede besluit wordt genomen in juni 2013 met de vaststelling van de Nota Reikwijdte en Detailniveau (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Met deze nota wordt de werkwijze voor de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volke-

rak-Zoommeer formeel vastgesteld. Daarbij wordt besloten om alle alternatieven te onderzoeken inclusief het gehele pakket zoetwatermaatregelen.

Tot slot verschijnt in september 2013 het Deltaprogramma 2014 (Deltaprogramma, 2013). De eerdere keuzes over de kansrijke strategieën en de concept Deltabeslissingen zijn hierin vastgelegd. Er is een klein aantal nieuwe besluiten, waarvan twee relevant voor de delta: over de Haringvlietsluizen wordt besloten dat het Kierbesluit een zelfstandig besluit is en geen opmaat vormt voor verder herstel van estuariene dynamiek, over Grevelingen wordt besloten om de optie berging open te houden totdat afweging in de Rijksstructuurvisie heeft plaatsgevonden.

In de tweede helft van 2013 wordt de samenwerking in het programma Zuidwestelijke Delta minder problematisch. Het gezamenlijke verhaal komt er niet, maar het lukt wel om besluitvormingsstappen af te stemmen.

Voor de Rijksstructuurvisie ontrolt zich een proces van alternatieven vergelijken en beoordelen. Hiervoor wordt informatie verkregen via een maatschappelijke kosten-baten analyse (Stratelligence, 2014) en een milieueffectrapportage (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014b). De beoordeling van alternatieven vindt plaats in interactieve sessies met een brede kring betrokkenen. In oktober vallen enkele varianten af. Het laten afvallen van getij op de Grevelingen zonder getijdencentrale gaat de Stuurgroep te ver en zij verzoekt dit alternatief nader te onderzoeken.

Parallel daaraan worden in het programma Gebiedsontwikkeling de business cases en *Verbonden Toekomst* gepresenteerd, met daarin alle mogelijke ontwikkelingen rond Grevelingen en Volkerak-Zoommeer (Adviesgroep+, 2013). Ook verschijnt het advies van de Adviesgroep Plus. Zij roepen op tot getij op de Grevelingen, een zout Volkerak-Zoommeer en een open verbinding op de beide meren (Adviesgroep+, 2014).

In het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta worden de voorkeursstrategie voor de delta en de deltabeslissingen in concept geformuleerd. Deze concepten worden eind 2013 aangeboden voor een consultatieronde. Ook wordt besloten om, mede naar aanleiding van de motie Van Veldhoven uit 2011, toe te werken naar deltaplannen met maatregelen voor zoetwater en waterveiligheid.

#### **Box 4.20 Motie Van Veldhoven**

- constaterende, dat het Deltaprogramma conform de Deltawet en het Bestuursakkoord Water het nationale programma is voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening waarin alle toekomstige uitvoeringsprogramma's en projecten onder regie van de Deltacommissaris worden voorbereid;
- constaterende, dat het Deltaplan Waterveiligheid het concrete uitvoeringsprogramma van het Deltaprogramma op het gebied van waterveiligheid zal worden;

- overwegende, dat in het Deltaprogramma integraal aan de opgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening wordt gewerkt en dat de meerlaagsveiligheidsbenadering kansen biedt voor integrale oplossingen;
- overwegende, dat de resultaten van de derde toetsing slechts een deel vormen van de waterveiligheidsopgave, maar dat ook de opgave op basis van de nieuwe normen daarbij hoort;

verzoekt de regering in het Deltaprogramma toe te werken naar een eerste uitvoeringsprogramma in 2014 met een antwoord op de resultaten van de derde toetsing en op de opgave volgend uit de nieuwe normen met daarbij expliciet aandacht voor integrale oplossingen en de Kamer over de voortgang te informeren in de rapportages van het Deltaprogramma op weg naar 2014 (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2011b).

In de eerste helft van 2014 wordt toegewerkt naar voorkeursstrategieën in het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta. Hiervoor vinden twee consultatierondes plaats, die niet leiden tot wijzigingen. De voorkeursstrategie bestaat uit het huidige beleid voor het Haringvliet, het optimaliseren van de waterveiligheid in de Scheldestroom door oplossingen met zand, en zoetwatervoorziening vanuit het bestaand hoofdwatersysteem met optimalisaties in de gebieden zonder zoetwateraanvoer. Voor Grevelingen en Volkerak-Zoommeer wordt verwezen naar de Rijksstructuurvisie. Medio 2014 worden ook de Deltabeslissingen vastgesteld: een nieuwe systematiek voor de waterveiligheidsnormering, afspraken om voor zoetwater een voorzieningenniveau te bepalen, afspraken over het komen tot een meer robuuste ruimtelijke inrichting van Nederland, een meer flexibel peil voor het IJsselmeer, en het voorlopig onveranderd laten van de waterverdeling over de rivieren. Deze beslissingen worden op Prinsjesdag 2014 gepresenteerd in het Deltaprogramma 2015 (Deltaprogramma, 2014).

#### **Box 4.21 Deltabeslissingen**

Deltabeslissing waterveiligheid: De deltacommissaris stelt voor over de waterveiligheid te beslissen dat: [...] voor iedereen in Nederland achter dijken en duinen voor 2050 ten minste een beschermingsniveau van 10-5 geldt (waarmee de kans op overlijden door een overstroming niet groter dan 1:100.000 per jaar is) en meer bescherming wordt geboden op plaatsen waar sprake kan zijn van grote groepen slachtoffers en/of grote economische schade en/of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang (Deltaprogramma, 2014: 16).

Deltabeslissing zoetwater: De deltacommissaris stelt voor over zoetwater te beslissen dat: [...] in 2021 voor alle gebieden en het hoofdwatersysteem voorzieningenniveaus zijn afgesproken en vastgelegd; [...]; het Rijk en de waterschappen de zoetwatervoorziening robuuster maken met een aantal gerichte investeringen in het hoofdwatersysteem en de regionale watersystemen (Deltaprogramma, 2014: 24).

De deltacommissaris stelt voor over ruimtelijke adaptatie te beslissen dat: Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen de gezamenlijke ambitie vastleggen dat Nederland in 2050 zo goed mogelijk klimaatbestendig en waterrobuust is ingericht en bij (her)ontwikkelingen geen extra risico op schade en slachtoffers ontstaat voor zover dat redelijkerwijs haalbaar is (Deltaprogramma 2014: 30).

In het Deltaprogramma 2015 worden de deltaplannen waterveiligheid en zoetwater gepresenteerd. In het deltaplan waterveiligheid worden voor de delta, naast de reguliere dijkversterkingen, ook het onderzoek naar optimalisatie van de waterveiligheid in de Oosterschelde en zandsuppletie op de Roggenplaat opgenomen. Voor het deltaplan zoetwater ontvouwt zich begin 2014 een intensief proces tussen rijk en regio. Het rijk geeft aan dat een deel van het Deltafonds beschikbaar is voor zoetwatermaatregelen, op voorwaarde dat er vanuit de regio's prioritering en medefinanciering plaatsvindt. In de zuidwestelijke delta wordt, na onderhandelingen, een pakket met maatregelen vastgesteld inclusief medefinanciering door waterschappen en provincies.

Ook voor Grevelingen en Volkerak-Zoommeer wordt in 2014 toegewerkt naar besluitvorming. De teksten van de Rijksstructuurvisie worden geschreven en in het programma Gebiedsontwikkeling lopen onderhandelingen over de financiële bijdrage van overheden en van private partijen via gebiedscoöperaties. In aanloop naar besluitvorming over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer spitst de discussie zich toe op één dilemma: het Rijk verwacht voldoende financiële dekking van de plannen om over te gaan tot vaststelling van de Rijksstructuurvisie, de provincies verwachten betekenisvolle besluiten in een Rijksstructuurvisie alvorens de bekostiging rond kan komen. In april 2014 is er een overleg tussen stuurgroep en minister. In dit gesprek wordt gezamenlijk gesignaleerd dat het financiële gat op dit moment te groot is. De regio geeft aan in de komende maanden te kijken naar prioritering, mogelijke besparingen en financiële middelen. Er wordt ook gesproken over de ruimtelijke consequenties van het openhouden van de optie waterberging op de Grevelingen. Er wordt besloten deze optie niet langer open te houden.

**Box 4.22 Besluit waterberging Grevelingen**

Als onderdeel van de rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer hebben Rijk en regio onderzocht of waterberging in de Grevelingen een kosteneffectieve optie is om de waterveiligheid rond het Haringvliet, het Hollandsch Diep en de Merwedede op lange termijn op orde te houden. De conclusie is dat het niet nodig is deze optie open te houden. Partijen hoeven geen rekening te houden met eventuele toekomstige waterberging in de Grevelingen. In de toekomst kunnen systeemwijzigingen opnieuw een overweging zijn (Deltaprogramma 2014: 38-39).

Begin juli 2014 is er opnieuw overleg tussen de stuurgroep en de minister. De stuurgroep presenteert financieringsvoorstellen, waarbij voor 80% van de plannen zicht op financiële dekking is. Rijk en regio komen tot de afspraak dat dit voldoende basis is voor de ontwerp Rijksstructuurvisie, op voorwaarde dat op korte termijn 'harde' financiële afspraken worden vastgelegd. De minister zegt te kijken of zij €30 miljoen aan de plannen kan bijdragen. Op basis van deze afspraken wordt in oktober 2014 de ontwerp Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer vastgesteld door het kabinet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014a).

**Box 4.23 Ontwerp Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer**

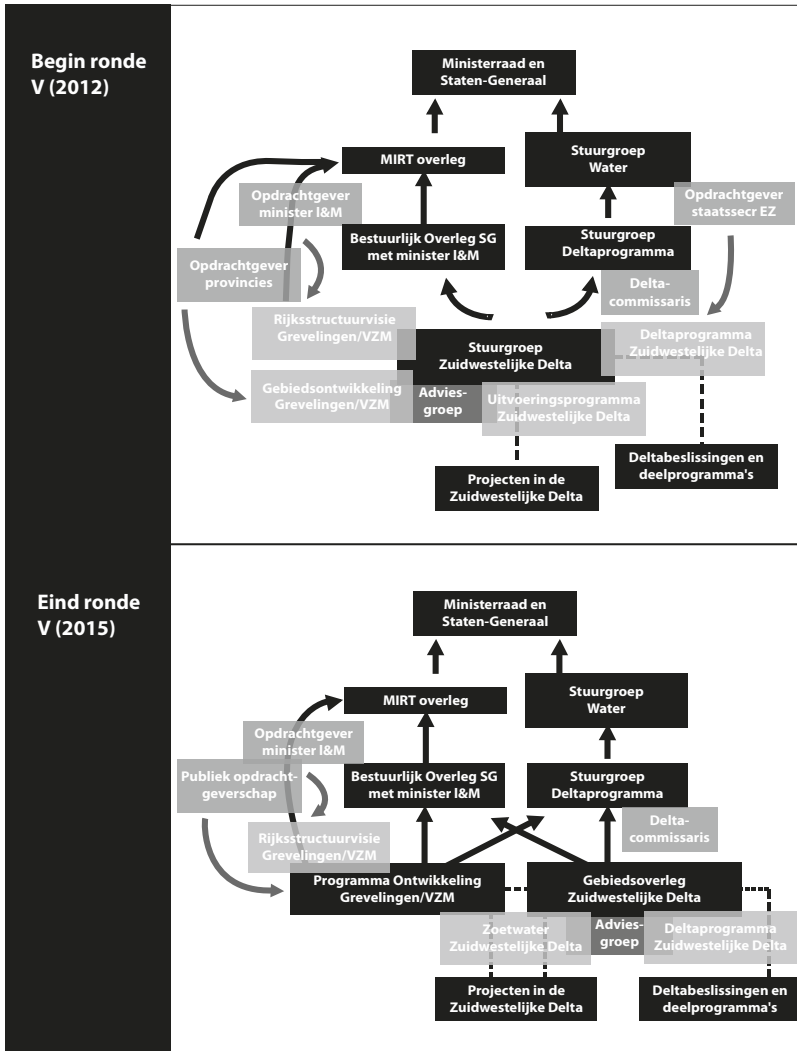
Het kabinet acht op termijn een duurzame en robuuste oplossing voor de waterkwaliteitsvraagstukken van de rijkswateren van belang. Op de rijksbegroting zijn echter, door de noodzaak van scherpe prioritering, onvoldoende middelen beschikbaar om de daarvoor benodigde maatregelen voor de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer op korte termijn uit te voeren. Regionale partijen ervaren meer urgentie en zien bovendien kansen voor het realiseren van oplossingen op basis van financieringsarrangementen van overheden en marktpartijen. Als gespreksbasis daarvoor, heeft de regio behoefte aan een door het Rijk ondersteund toekomstbeeld voor de twee wateren. Het kabinet presenteert daarom in deze rijksstructuurvisie een ontwikkelperspectief voor de toekomst van de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer: herintroductie van beperkt getij op beide wateren. Voor een klimaatbestendige bescherming tegen overstromingen blijkt een aanvullende waterberging op de Grevelingen geen aantrekkelijke oplossing (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014a: 19).

*Reflectie*

In deze periode is het meest opvallend hoe de stap wordt gezet naar vier opdrachten binnen één programma. Daar waar eerdere opdrachten geleidelijk ontstonden en er ruimte was om de interacties te laten bestendigen, wordt de stap naar vier

opdrachten in relatief korte tijd gezet. Het blijkt niet makkelijk om in korte tijd vanuit deze opdrachten een deelsysteem te vormen, terwijl de interacties nog relatief onbestendig zijn (zie figuur 4.8).

Figuur 4.8 Schets van ontwikkeling geneste deelsystemen zuidwestelijke delta (2012, 2015)



Met de vier opdrachten ontstaan nieuwe deelsystemen. Daar waar in de vorige ronde de nadruk lag op afhankelijkheid tussen deelsystemen, is er nu meer aandacht voor zelfstandigheid. In de opdrachten is meer dan voorheen aandacht voor afzonderlijke bevoegdheden en formele posities van besluitvormers. Tegelijkertijd komt de afhankelijkheid tussen de deelsystemen keer op keer aan het licht, denk aan het zoetwaterbod en aan de discussie over betekenisvolle besluiten versus zicht op financiering. Ondanks de nagestreefde zelfstandigheid, dringt de onderlinge afhankelijkheid zich steeds weer op.

Tot slot wordt in deze periode zichtbaar hoe de besluitvormingspaden zich stapsgewijs ontwikkelen. In zowel het Deltaprogramma als de Rijksstructuurvisie vormt het besluitvormingspad zich in een relatief vroeg stadium. Op basis van onderzoeken vallen in het Deltaprogramma alternatieven snel af en worden in de Rijksstructuurvisies bepaalde conclusies versterkt. In beide gevallen zijn er al vroegtijdig barrières om over te gaan op een ander besluitvormingspad.

#### 4.7 COÖRDINEREND GEBIEDSOVERLEG EN BESLUITVORMING GREVELINGEN EN VOLKERAK-ZOOMMEER

In de zomer van 2014 krijgt een nieuwe fase van het programma Zuidwestelijke Delta vorm. Er is bestuurlijk en ambtelijk discussie over de relatie tussen het programma Zuidwestelijke Delta en de plannen voor Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. De drie provincies en het rijk starten een programma voor Grevelingen en Volkerak-Zoommeer en besluiten om dit naast het programma te organiseren. Daarop besluiten provincies, Rijk, waterschappen en gemeenten in de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta zichzelf om te vormen tot een coördinerend gebiedsoverleg. Dit gebiedsoverleg richt zich op de voortgang en de afstemming tussen projecten, en wordt ondersteund door een klein secretariaat.

##### **Box 4.24 Gebiedsoverleg Zuidwestelijke Delta**

1. Voortzetten van de samenwerking in het Bestuurlijk Overleg Zuidwestelijke Delta  
De stuurgroep Zuidwestelijke Delta besluit om de samenwerking gericht op bestuurlijke afstemming en samenwerking op strategische water-gerelateerde vraagstukken in de Zuidwestelijke Delta voort te zetten. Gelet op de fase (van gezamenlijke visie naar uitvoering) zal de stuurgroep Zuidwestelijke Delta zich doen opvolgen door het Bestuurlijk Overleg Zuidwestelijke Delta.

De samenwerking in het Bestuurlijk Overleg Zuidwestelijke Delta richt zich op (a) het bewaken en stimuleren van de voortgang en samenhang, (b) samenwerking richting 'Den Haag', (c) afstemming in de uitwerking van projecten en (d) inspireren.

2. Samenstelling

Het bestuurlijk Overleg Zuidwestelijke Delta bestaat uit:

- Vaste kern met als leden de provincies Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Holland, de waterschappen Brabantse Delta, Hollandse Delta en Scheldestromen, het ministerie van Infrastructuur & Milieu, de Rijkswaterstaatdiensten Zee en Delta en West-Nederland Zuid en één vertegenwoordiger namens de gemeenten in de zuidwestelijke delta;
  - Een flexibele schil bestaand uit het ministerie van Economische Zaken, gemeenten in de zuidwestelijke delta, maatschappelijke partijen in de zuidwestelijke delta, vertegenwoordigers van gebiedsprocessen/projecten in de zuidwestelijke delta. De leden van de flexibele schil worden uitgenodigd in het Bestuurlijk Overleg om informatie en opvattingen te wisselen, wanneer zij voor een specifiek agendapunt een belangrijke verantwoordelijkheid of betrokkenheid hebben.
3. Voorzitterschap en vergaderfrequentie  
Het voorzitterschap van het Bestuurlijk Overleg Zuidwestelijke Delta rouleert tweejaarlijks tussen de drie provincies en wordt na de Provinciale Statenverkiezingen in 2015 vervuld door de provincie Zeeland.  
Het Bestuurlijk Overleg Zuidwestelijke Delta vergadert twee keer per jaar, met de mogelijkheid om extra vergaderingen te beleggen als hiertoe aanleiding is.
4. Ambtelijke ondersteuning  
Het Bestuurlijk Overleg Zuidwestelijke Delta wordt ambtelijk ondersteund door een klein secretariaat (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2014b: 1-2).

Voor het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta staan de laatste maanden van 2014 in het teken van afronding. De Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën worden vastgelegd in het tweede Nationaal Waterplan. Daarmee is de opdracht vanuit het ministerie van Economische Zaken formeel afgerond. Er blijft wel een Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta bestaan, maar de opdracht verandert in het monitoren en borgen van de uitvoering van de voorkeursstrategie. Onderdeel hiervan is het borgen van de regionale vertaling van de nieuwe waterveiligheidsnormering, het adviseren over de concept-programmering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en het borgen van de voortgang van zoetwatermaatregelen.

Voor Grevelingen en Volkerak-Zoommeer start in oktober 2014 de ter inzage legging van de ontwerp Rijksstructuurvisie. In de daarop volgende weken worden ruim zestig zienswijzen ontvangen. Naar aanleiding van de zienswijzen wordt een aanvullend milieueffectrapport opgesteld.

Parallel hieraan wordt gewerkt aan twee bestuursovereenkomsten: een bestuursovereenkomst op basis van de ontwerp Rijksstructuurvisie en een bestuursovereenkomst als opmaat voor de planuitwerking. In het voorbereiden van de eerste bestuursovereenkomst zijn er twee belangrijke discussiepunten: discussie over de al langer aanwezige spanning tussen zicht op financiering en borging in de Rijks-



structuurvisie, en discussie over welke partij vanuit welke belangen de bestuurs-overeenkomst ondertekent. Onder tijdsdruk lukt het de partijen tot een bestuurs-overeenkomst te komen. Er is een bestuursovereenkomst zoetwater (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a. 2015b) – ondertekent door de provincies, waterschappen en het ministerie van Infrastructuur en Milieu – waarin het regionaal zoetwaterpakket Zuidwestelijke Delta wordt vastgesteld. Een deel van deze maatregelen is gefinancierd vanuit het Deltafonds en door regionale overheden. Alle stuur-groepleden ondertekenen de bestuursovereenkomst Grevelingen en Volkerak-Zoommeer (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a. 2015a). Hierin wordt afge-sproken te streven naar getij op de Grevelingen (gerealiseerd in 2020), en zout en getij op het Volkerak-Zoommeer (gerealiseerd tussen 2021-2024). Voor het Volke-rak-Zoommeer worden ook afspraken gemaakt over het tegengaan van zoutindrin-ging rondom het meer. Voor deze maatregelen zijn er financiële toezeggingen van Rijk en provincies. Voor de overige middelen wordt gestreefd naar private baten via gebiedscoöperaties, Europese subsidiëring en kostenbesparing.

**Box 4.25 Bestuursovereenkomst Grevelingen en Volkerak-Zoommeer**

Artikel 2, lid 4 en 5

4. Het programma Grevelingen/Volkerak-Zoommeer bevat:

- a. de maatregelen die nodig zijn om het getij terug te brengen op de Grevelingen, te weten een doorlaatmiddel in de Brouwersdam en aanpassing van buitendijkse voorzieningen en natuurgebieden in de Grevelingen;
- b. de maatregelen die nodig zijn om getij terug te brengen op het Volkerak-Zoommeer en het Volkerak-Zoommeer weer zout te maken: een doorlaatmiddel in de Philipsdam;
- c. de maatregelen ter beperking van de zoutindringing in gebieden en wateren rondom het Volkerak-Zoommeer, te weten: beperking zoutlek Volkeraksluizen, zoutbestrijding sluizen Dintelsas en Benedensas, aanpassing drinkwatervoorzie-ning Ouddorp, kwel sloten langs het Volkerak-Zoommeer, ontmanteling inlaat-punten zoet water, verplaatsing inlaatpunten Dintel en Steenbergse Vliet, ontmanteling zoet-zoutscheiding Krammersluizen, aanvullende gemaalcapaciteit Roode Vaart.

5. De totale kosten van de maatregelen binnen het programma zoals hierboven beschreven, worden geraamd op €168 miljoen inclusief BTW [...]

Artikel 4, lid 1 t/m 6

1. Partijen dragen als volgt bij in de bekostiging van de maatregelen genoemd in het programma:

- De Minister van IenM spant zich in om €30 mln op de rijksbegroting vrij te maken als bijdrage aan het programma Grevelingen/Volkerak-Zoommeer. Een van de motiveringen daarbij is de waterkwaliteit van de Grevelingen. [...];
  - de Provincie Zuid-Holland draagt €10 miljoen bij aan de bekostiging [...];
  - de Provincie Zeeland draagt €5 miljoen bij aan de bekostiging [...];
  - de provincie Noord-Brabant spant zich in voor een renteloze voorfinanciering van €15 miljoen [...];
2. De private bijdrage aan de bekostiging is geraamd op €76 miljoen
    - Deze bijdrage vindt plaats via gebiedscoöperaties per bekken i.o. op basis van daadwerkelijke waardecreatie na het realiseren van zout en getij, in een vooralsnog bepaalde periode van 20 jaar.
    - De provincies nemen het initiatief om per bekken (Zoommeer, Grevelingen en Krammer-Volkerak) een gebiedscoöperatie op te richten en spannen zich in om het proces van waardecreatie via de gebiedscoöperaties te stimuleren.
    - [...]
  3. De subsidiebijdrage vanuit de programma's van de Europese Unie is geraamd op €18 miljoen. [...]
  4. Indien de zoetwatermaatregelen die volgen uit het Deltaprogramma Zoetwater binnen een termijn van vijf jaar na ondertekening van deze bestuursovereenkomst worden gerealiseerd, levert dit een besparing op van maximaal €12,5 miljoen op de reeds geplande vervanging of het herstel van de zoet-zoutscheiding in de Krammersluizen. De minister van IenM zal, behoudens de desbetreffende zoutlekbestrijding in het geval van calamiteiten in de Krammersluizen, er naar streven dit bedrag na realisatie van alle zoetwatermaatregelen beschikbaar te stellen voor de realisatie van de zoutlekbestrijding op de Volkeraksluizen.
  5. Partijen streven naar een kostenbesparing door optimalisatie van de overige maatregelen ter beperking van de zoutindringing.
  6. Om het resterende begrotingstekort te dekken, zullen partijen zich inspannen om extra middelen te vinden, zoals bijdragen vanuit maatschappelijke organisaties of extra bijdragen vanuit de publieke en/of private sector (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a. 2015a).

Na maart 2015 breekt een tijd aan van inwerken en opbouwen. Er zijn bestuurlijke wisselingen door de verkiezingen en ambtelijke personeelswisselingen. Voor zowel het Gebiedsoverleg als het programma ontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer wordt gezocht naar de precieze opdracht en naar een passende organisatiestructuur.

In het Gebiedsoverleg Zuidwestelijke Delta wordt de voortgang van watermaatregelen in de delta gerapporteerd. Dit gebeurt via een jaarlijkse rapportage in het ritme van het Deltaprogramma. Daarnaast worden stappen gezet in het uitwerken en voorbereiden van de zoetwatermaatregelen. In het programma ontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer richt het werk zich op de tweede bestuurs-overeenkomst als opmaat voor de planuitwerking. De kostenramingen worden aangescherpt en financiële onderhandelingen worden gevoerd. Medio 2016 is de raming van de kosten preciezer, maar is het financiële tekort niet kleiner. Wel is er een toezegging van de twee omliggende gemeenten die beiden €1 miljoen willen bijdragen. Het concretiseren van de bijdrage uit de gebiedscoöperaties blijkt moeilijk.

Omdat het financiële plaatje niet rond komt, wordt door provincies en het Rijk gesproken over fasering. In deze gesprekken ontstaat de lijn om eerst Grevelingen uit te voeren en daarna Volkerak-Zoommeer. Deze fasering zet de samenwerking onder druk, omdat een aantal partijen enkel belang heeft bij en een financiële bijdrage levert gekoppeld aan het Volkerak-Zoommeer. Daar bovenop komen er ook scheurtjes in het draagvlak voor de plannen bij een aantal natuurbeheerders, natuurorganisaties, recreatiehavens en visserij.

Medio 2016 rapporteert de minister rapporteert de stand van zaken aan de Tweede Kamer (Minister van Infrastructuur en Milieu, 2016a). Er zijn mogelijkheden om als Rijksoverheid meer geld bij te dragen, maar dit budget kan alleen komen uit het Deltafonds. De beslissing hierover is aan de Tweede Kamer. Via een motie besluit de Kamer om nog een half jaar de tijd te nemen om de financieringsmogelijkheden voor Grevelingen en Volkerak-Zoommeer nogmaals te bekijken.

**Box 4.26 Motie van het lid Jacobi c.s.**

De Kamer,  
gehoord de beraadslaging,

overwegende dat eerdere waterveiligheidsmaatregelen in de voormalige zeearmen Grevelingen en Volkerak-Zoommeer tot ernstige waterkwaliteitsproblemen hebben geleid;

overwegende dat een herstel van het getij op de Grevelingen leidt tot de noodzakelijke verbetering van de waterkwaliteit;

verzoekt de regering, in overleg met de regio bij het vaststellen van de Rijksstructuurvisie een gefaseerde aanpak en mogelijke financieringsconstructies uit te werken en samen met de, andere betrokken overheden nog voor de aanstaande begrotingsbehandeling I en M hierover te rapporteren,

verzoekt de regering tevens, voor het Volkerak-Zoommeer een ontwikkelperspectief tot 2028 aan de Kamer toe te zenden en ook hier mogelijke financieringsconstructies in kaart te brengen,

en gaat over tot de orde van de dag (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2016).

In de tweede helft van 2016 vindt opnieuw een zoektocht naar financiële middelen plaats. Dit leidt ertoe dat de provincies aanvullende middelen toezeggen en het ministerie van Economische Zaken bij wil dragen aan de getijdencentrale. Ondanks de gesprekken en onderhandelingen blijft het financiële gat groot. Alleen al voor Grevelingen is €75 miljoen nodig om de financiering rond te krijgen. De minister geeft aan dat het aan de Tweede Kamer is om dit bedrag al dan niet ter beschikking te stellen (Minister van Infrastructuur en Milieu, 2016b). In november 2016 blijkt hiervoor geen steun in de Tweede Kamer en is uitvoering van de plannen voor Grevelingen en Volkerak-Zoommeer ver weg.

**Box 4.27 Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer**  
Financiering ontwerpprijsstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer

[...]

Indien de stap naar verdere planuitwerking voor de Grevelingen gezet kan worden, ontstaat de mogelijkheid om een integraal ontwerp op te stellen voor een doorlaat met een getijdencentrale. In mijn brief d.d. 4 juli jongstleden (Kamerstuk 33 531, nr. 6) over de financiële stand van zaken heb ik aangegeven dat de Minister van Economische Zaken zou onderzoeken of hij een deel van de planuitwerkingskosten kan vergoeden voor de bouw van een getijdencentrale. In lijn met de aangenomen motie van de Tweede Kamer van 13 oktober 2015 (Kamerstuk 24 300-XIII, nr. 60) wil de Minister van Economische Zaken de bouw van een getijdencentrale faciliteren. Daarom stelt de Minister van Economische Zaken maximaal € 4,25 miljoen beschikbaar aan vergoeding van de publieke en private aanbestedings- en planuitwerkingskosten voor de bouw van een getijdencentrale.

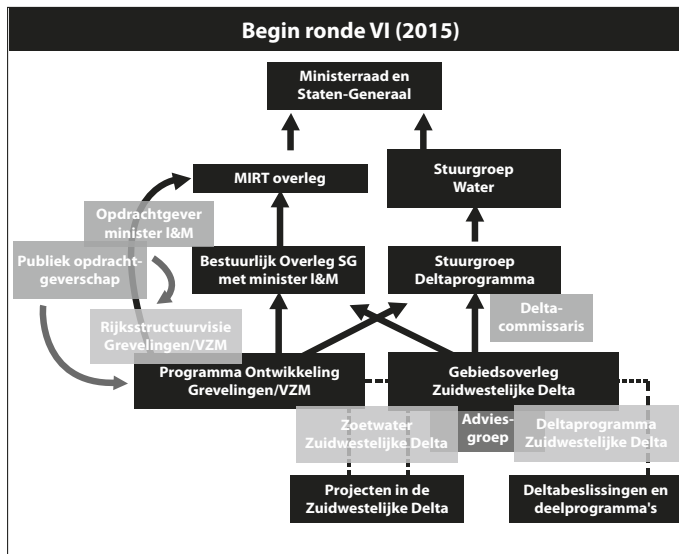
De provincie Noord-Brabant heeft onlangs aangeboden het dekkingstekort voor Volkerak-Zoommeer en de zoetwatermaatregelen voor te financieren voor het Rijk en daarmee de besluitvorming alsnog naar voren te trekken. De voorfinanciering zou onder voorwaarden ook ingezet kunnen worden voor de Grevelingen. Helaas draagt voorfinanciering niet bij aan het dekkingstekort. Voor afspraken over voorfinanciering is namelijk dekking binnen de huidige looptijd van het Deltafonds nodig. Ik ondersteun bovengenoemde gefaseerde aanpak, maar ik zie vooralsnog geen mogelijkheden voor een sluitende financiering van de Grevelingen.

Met regionale partijen heb ik de afgelopen jaren gezamenlijk gewerkt aan financiële dekking voor de ontwerprijksstructuurvisie. Dat heeft helaas niet tot het gewenste resultaat geleid. Ik moet constateren dat een hernieuwde zoektocht naar aanvullende bronnen van bekostiging naast de reeds geïnventariseerde optimalisaties, publieke bekostiging, EU subsidies en inkomsten uit gebiedsontwikkeling, op korte termijn niet tot een doorbraak zal leiden. (minister van Infrastructuur en Milieu, 2016b: 18).

### Reflectie

In deze periode ontstaat een nieuwe constellatie (zie figuur 4.9) met een kleiner Gebiedsoverleg Zuidwestelijke Delta en een programma Ontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. In deze constellatie zijn deels nieuwe tussenpersonen werkzaam en deels tussenpersonen die al lange tijd betrokken zijn. Door de afslanking van het programma en het beëindigen van een aantal opdrachten, lijken er ogenschijnlijk minder geneste deelsystemen. Desondanks verdwijnt alleen het geneste deelsysteem uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta. Daar tegenover staat dat met het opsplitsen van het Gebiedsoverleg en programma Ontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, twee deelsystemen op regionaal niveau ontstaan. Vanuit beide deelsystemen worden vergelijkbare besluitvormingsroutes gebruikt. Hierdoor blijft sprake van een complex genestelde constellatie.

**Figuur 4.9** Schets van ontwikkeling geneste deelsystemen zuidwestelijke delta (2015)



De fase vanaf 2015 kenmerkt zich door een grote nadruk op zelfstandigheid. Allereerst gebeurt dit organisatorisch door het afbakenen van het Gebiedsoverleg Zuidwestelijke Delta en het programma Ontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Dit worden losse entiteiten en de afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen deze entiteiten is continu onderwerp van gesprek. Ook vindt afbakening in de tijd plaats door fasering van Grevelingen en Volkerak-Zoommeer.

Ondanks deze focus op zelfstandigheid, manifesteert de afhankelijkheid zich sterk. Zo is er afhankelijkheid tussen het zoetwaterprogramma en het zout maken van het Volkerak-Zoommeer. Het programma Ontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer is afhankelijk van het draagvlak bij waterschappen in en het brede netwerk rond het Gebiedsoverleg. Andersom omhelst het uitvoeringsprogramma van het Gebiedsoverleg vooral maatregelen in Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, waardoor de voortgang van het Gebiedsoverleg in grote mate afhankelijk is van besluitvorming over deze twee wateren.

In deze fase van het programma Zuidwestelijke Delta wordt een bijzondere dynamiek zichtbaar. In de voorgaande jaren is het besluitvormingspad gestabiliseerd. Met de verschillende besluitvormingsstappen is één richting ingeslagen met als richtpunt getij op de Grevelingen en een zout Volkerak-Zoommeer. Finale besluitvorming lukt echter keer op keer niet. Zo ontstaat een alles of niets situatie: of het gestabiliseerde besluitvormingspad met getij op de Grevelingen en een zout Volkerak-Zoommeer, of het bestaande systeem van een zout stagnant Grevelingen en een zoet Volkerak-Zoommeer. Eind 2016 wordt de druk om terug te keren naar dit laatste pad groter, waardoor realisatie van deze plannen verder weg raakt.

## 5.1 SYNCHRONISATIE IN WETENSCHAPPELIJKE IDEE- EN THEORIEVORMING

Synchronisatie is het begrip dat wij hebben gekozen om inzicht te krijgen in besluitvorming. Synchronisatie is een bekend begrip in technische en fysieke systemen. Denk bijvoorbeeld aan synchroonzwemmen, het softwarematig synchroniseren van email en het synchroniseren van tandwielen in een versnellingsbak. In de gedragswetenschappen wordt dit begrip in 1973 geïntroduceerd door psycholoog Carl Jung. Jung beschrijft in zijn theoretische verkenning synchroniciteit als het samenvallen van gebeurtenissen in de tijd. Dit samenvallen van gebeurtenissen wordt als betekenisvol ervaren. Jung benadrukt dat er geen causaal verband hoeft te bestaan tussen de gebeurtenissen die samenvallen, maar dat er sprake is van een diepere causaliteit. Deze diepere causaliteit duidt niet op oorzaak en gevolg, maar op het zinvol samenvallen van gebeurtenissen (Hamaker-Zondag, 2000; Jung, 1973). De ideeën van Jung zijn op veel manieren uitgewerkt en toegepast, waarvan de meeste toepassingen spiritueel zijn ingestoken.

Jaworski (1996) heeft deze ideevorming over synchronisatie op management toegepast. Hij laat aan de hand van de theorievorming van Carl Jung zien hoe in het dagelijks handelen van managers synchronisatie een rol speelt. Hij benadrukt hoe door een open perspectief en besef van het geheel, synchronisatie ontstaat. Samen met anderen ontwikkelt Jaworski dit tot een model genaamd het 'u-proces'. Daarin doorlopen mensen een proces van gewaarworden (observeren), 'presencing' (innerlijk weten, het zelf aan het geheel verbinden) en waarmaken (handelen in en met een natuurlijk ritme). Door deze u-beweging komt de kracht van synchroniciteit los (Senge e.a. 2005).

Toepassing op besluitvorming heeft maar beperkt plaatsgevonden. De eerste onderzoeken die hier aandacht aan besteden zijn zoekend ingestoken. Vizzari en Bandini (2005) hebben vanuit modelmatig oogpunt onderzocht hoe door bepaalde prikkels, acties van mensen op hetzelfde moment plaatsvinden en dus synchroon lopen. Harrison e.a. (2008) hebben bestudeerd hoe het leveren van producten zo kan worden ingericht dat de producten op het juiste moment bij de gebruiker terecht komen. Deze afstemming van productieprocessen noemen zij synchronisatie. Biggs e.a. (2008) hebben het U-proces gecombineerd met het idee van een *win-*

*dow of opportunity* (zie §3.5), waarbij in de fase van ‘presencing’ een *window of opportunity* ontstaat. Teisman en Edelenbos (2011) leggen de relatie tussen synchronisatie in besluitvorming en de begripvorming van Jung, door synchronisatie te beschrijven als het samenlopen en convergerend werken van verschillende activiteiten in besluitvorming.

Box 5.1 bevat een overzicht van de onderzoeken naar synchronisatie en de definities die worden gehanteerd.

**Box 5.1 Definities van synchronisatie in bestaand onderzoek, in chronologische volgorde gepresenteerd**

Jung (1973: 39): *“Ik gebruik hier dus het algemene begrip “synchroniciteit” in deze speciale betekenis van het samenvallen in de tijd van twee of meer niet causaal op elkaar betrekking hebbende gebeurtenissen, welke betekenis van gelijk of verwant gehalte is”*

Jaworski (1996) formuleert geen eigen definitie, maar combineert de definities van Jung (1973) en Arthur Koestler (1978): *“het ogenschijnlijk toevallig samenkomen van twee zaken die causaal geen verband met elkaar hebben in een gebeurtenis die zowel hoogst onwaarschijnlijk als hoogst belangrijk lijkt”* (Jaworski, 2011 [8<sup>e</sup> druk]: 211)

Senge e.a. (2005: 173): *“Het zou zo kunnen zijn dat wat wij [...] synchroniciteit noemen, simpelweg aangeeft hoe het, vanuit ons persoonlijk standpunt, aanvoelt om onderdeel te zijn van een veld dat zich van zichzelf bewust is, en om door het geheel geïnformeerd te handelen”*

Vizzari & Bandini (2005: 1319): *“In synchronous situation a global time step regulates the execution of agents actions”*

Biggs et al. (2008: 331) *“[the] concept of ‘synchronicity’ is used to suggest that opportunities for notable change arise through synchronous processes that, although not necessarily all connected, give rise to ‘meaningful coincidence’ and synergies”*

Harrison et al. (2008: 1): *“Synchronization is the proper alignment of schedules between interdependent programs to deliver capabilities to the end user when needed”*

Teisman & Edelenbos (2011: 106): *“Synchronization can be described as the occurrence of confluent circumstances, of two or more meaningful converging events or activities”*

Er bestaat dus idee- en theorievorming over synchronisatie. Het ontbreekt echter aan een gestructureerde wetenschappelijke definiëring, positionering en operationalisering van synchronisatie in besluitvorming. Daarom zullen wij dit begrip eerst nader beschrijven en definiëren.

## 5.2 NAAR EEN DEFINITIE VAN SYNCHRONISATIE

Om te komen tot een definitie van synchronisatie, zijn uit de literatuur over synchronisatie drie voorwaarden voor synchronisatie te herleiden: erkende afhanke-



lijkheid en zelfstandigheid, series versterkende acties en interacties, en betekenis geven.

#### *Erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid*

In de literatuur wordt zichtbaar dat synchronisatie in besluitvorming start bij het besef van afhankelijkheid en zelfstandigheid. Deze erkenning betekent het besef van beperkingen. Vanuit geen enkel deelsysteem is het mogelijk om zelfstandig tot succesvolle besluitvorming te komen. Dit kan negatief vertaald worden in de zin dat besluitvorming plaatsvindt in de 'lege' tussenruimte tussen overheden (Hajer, 2003; Milward & Provan, 2000). Synchronisatie start vanuit een positief besef van afhankelijkheid en zelfstandigheid. Namelijk dat in de ruimte tussen deelsystemen nieuwe verbindingen mogelijk zijn en tussenpersonen deze ruimte kunnen benutten om tot synchrone besluitvorming te komen.

Het zien van de mogelijkheden, gegeven afhankelijkheid en zelfstandigheid, bouwt voort op het systeemdenken. Sociale systemen bestaan uit relaties tussen mensen en daarmee wordt besluitvorming niet zozeer gedefinieerd door de afzonderlijke systemen, maar door de relaties tussen mensen in verschillende deelsystemen (Cilliers, 2000; Heylighen e.a. 2007; Teisman e.a. 2009). In de woorden van Senge (in Jaworski, 2011: 25) begint synchronisatie dan ook met *"het zien van een open wereld die in eerste instantie uit relaties is opgebouwd"*.

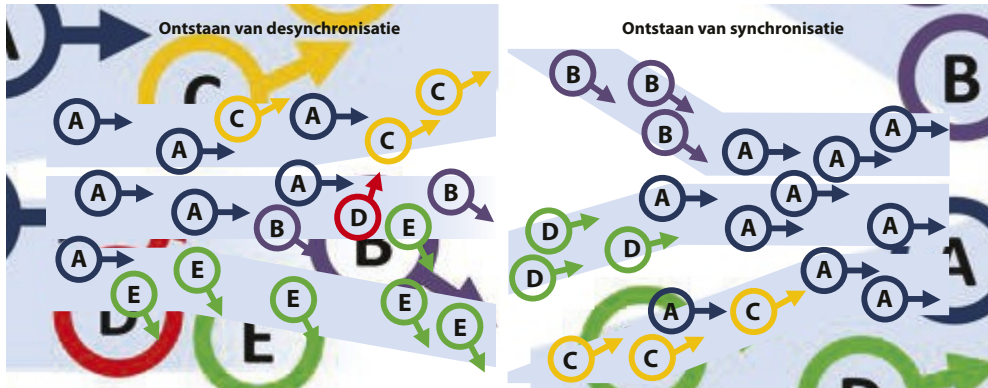
#### *Series van versterkende acties en interacties*

De tweede voorwaarde voor synchronisatie is het bestaan van series van versterkende acties en interacties. Synchronisatie is niet mogelijk zonder acties en interacties. Op het niveau van een deelsysteem is er echter een zekere redundantie: enkele acties bepalen niet de richting op het niveau van het deelsysteem. Daarom hebben afzonderlijke acties en interacties van mensen weinig effect in besluitvorming. Wanneer de acties van mensen in verschillende deelsystemen dezelfde richting opgaan en elkaar versterken, hebben de acties wel effect op het niveau van de deelsystemen. De serie van versterkende acties die dan ontstaat, is de tweede voorwaarde van synchronisatie.

Senge e.a. (2005: 174) beschrijven dit treffend: *"dat de actie dan actie wordt die het geheel ondersteunt"*. Of in de woorden van Teisman en Edelenbos (2011: 112-113): *"it implies thinking and acting up and down between self and the larger whole"*. Zo ontstaat vanuit de series van versterkende acties en interacties, synchronisatie op het niveau van deelsystemen. Doordat de acties en interacties elkaar versterken, is er op het niveau van het gehele deelsysteem meer mogelijk dan op basis van de afzonderlijke acties is te verwachten. Dit wordt ook wel aangeduid als emergentie (Cilliers, 2000; De Haan, 2006; Heylighen, 1998; De Wolf & Holvoet, 2005).

Van synchronisatie is dus sprake wanneer series van versterkende acties ontstaan. Wanneer acties elkaar niet versterken, is sprake van desynchronisatie. Dit is versimpeld weergegeven in figuur 5.1.

**Figuur 5.1** Schematische weergave van het ontstaan van desynchronisatie en van synchronisatie



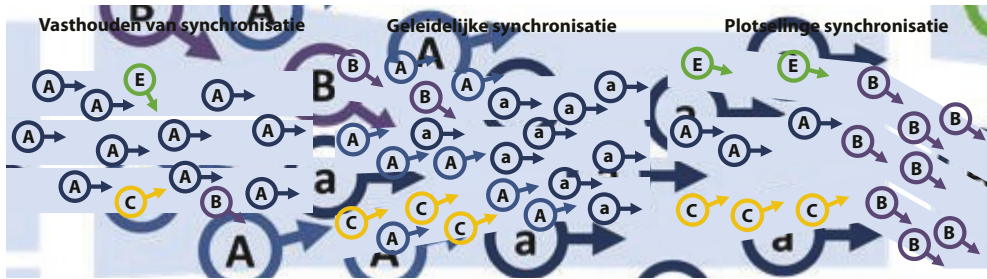
Series van versterkende acties hebben verschillende verschijningsvormen, die te typeren zijn aan de hand van het eerder genoemde besluitvormingspad (zie §3.5). Allereerst kunnen acties elkaar versterken in een bestaand besluitvormingspad. Het handelen van de tussenpersonen werpt dan steeds weer nieuwe barrières, zodat het bestaande pad vastgehouden wordt. Wanneer er sprake is van synchronisatie, wordt deze synchronisatie vastgehouden. Net zo kan de bestaande desynchronisatie voortduren doordat acties elkaar versterken in een bestaand pad.

Ten tweede kunnen series versterkende acties ontstaan door geleidelijke aanpassing. Ook in dit geval is er sprake van barrières om van het bestaande pad af te wijken. Binnen de keuzeruimte van deze barrières vinden kleine aanpassingen plaats. Er vindt wederzijdse aanpassing plaats in de acties van tussenpersonen in verschillende deelsystemen. Deze kleine aanpassingen tezamen kunnen op termijn leiden tot een nieuw pad (Djelic & Quack, 2007; Ebbinghaus, 2005). Door kleine aanpassingen kan geleidelijke synchronisatie ontstaan of kan geleidelijk desynchronisatie ontstaan.

Ten derde kunnen mensen kiezen voor een ander besluitvormingspad. Wanneer een kritische massa wordt bereikt, ontstaat de mogelijkheid om van het pad af te wijken. Zo kan een momentum ontstaan waarop de versterking van acties leidt tot plotselinge synchronisatie. Maar net zo goed kunnen acties elkaar plotseling niet meer versterken, waardoor desynchronisatie ontstaat.

In figuur 5.2 is een versimpelde weergave gegeven van het vasthouden van synchronisatie, geleidelijke en plotselinge synchronisatie.

Figuur 5.2 Synchronisatie vasthouden, geleidelijke en plotselinge synchronisatie



### Betekenis geven

Versterkende series van acties en interacties zijn niet fysiek aanwijsbaar. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het synchroniseren van bewegingen bij synchroonzwemmen of het synchroniseren van tandwielen in een versnellingsbak. Psycholoog Jung benadrukt dat van synchroniciteit sprake is wanneer het samenvallen van gebeurtenissen 'zinnig' is (Jung, 1973). Vertaald naar besluitvorming gaat dit over versterkende series die door tussenpersonen als zinnig worden gezien, oftewel de betekenis die tussenpersonen aan series van acties en interacties geven. Wanneer tussenpersonen de acties van anderen als niet relevant of verzwakkend beschouwen, zullen de eigen acties niet of slechts toevallig versterkend werken. Wanneer echter de acties van anderen als relevant en als versterkend worden gezien, worden de eigen acties dusdanig ingezet dat betekenisvolle series van versterkende acties ontstaan. Daarmee is het geven en delen van betekenissen een onmisbare element van versterkende acties.

Betekenis geven is een begrip dat heel breed wordt geïnterpreteerd als de betekenis die mensen geven aan gebeurtenissen, acties, personen, processen, et cetera. Of zoals De Jaegher en Di Paolo (2007: 488) het definiëren: *"the creation and appreciation of meaning"*. Betekenis geven is op veel manieren nader ingevuld. Drie invullingen zijn van belang om betekenis geven in besluitvorming te begrijpen.

Allereerst gaat betekenis geven over de betekenis die mensen individueel aan acties in besluitvormingsprocessen geven. Dit cognitieve proces van mensen is op allerlei manieren beschreven en bestudeerd. In dit onderzoek gaan wij hier niet verder op in, maar betrekken wel de algemene notie, namelijk dat mensen individueel betekenis geven aan dingen zoals acties, interacties, processen en gehelen (Craeynest, 2008; Schneider & Angelmar, 1993). Framing is een specifieke vorm van betekenis geven in de theorievorming over besluitvorming. Ieder mens heeft dieperliggende perspectieven, ook wel 'frames' genoemd. Deze perspectieven zijn als onderdeel van het geven van betekenis mede bepalend voor de houding die mensen aannemen en de acties die zij ondernemen in besluitvorming (Benford &

Snow, 2000; Gamson & Modigliani, 1989; Van Lieshout e.a. 2012; Schön & Rein, 1994; Triandafyllidou & Fotiou, 1998).

Naast deze cognitieve elementen van betekenis geven, is er ook een sociale component. Betekenis geven is namelijk niet alleen een individueel proces van informatieverwerking, maar een proces tussen actoren waarin betekenis wordt gegeven, gedeeld en aangepast (De Jaegher & Di Paolo, 2007; Laroche, 1995; Triandafyllidou & Fotiou, 1998; Weick e.a. 2005). Hier zal niet ingegaan worden op de zeer uitgebreide theorievorming en discussie over de relatie tussen individuele cognitie en sociale processen. Maar de zojuist geschetste noties vanuit studies naar besluitvorming, zijn voldoende om het geven van betekenis in relatie tot besluitvorming te begrijpen.

### *Definitie van synchronisatie*

Succesvolle besluitvorming, succesvol in de zin dat zowel afzonderlijke als gedeelde doelen bereikt worden, is alleen mogelijk wanneer acties gesynchroniseerd zijn. Aan de hand van bestaande literatuur is zichtbaar geworden hoe synchronisatie ontstaat vanuit de acties en interacties van mensen, die elkaar versterken en zo optellen tot het niveau van het deelsysteem. In die zin is synchronisatie een emergente eigenschap op het niveau van systemen, maar kan deze alleen begrepen worden door te kijken naar zowel de deelsystemen als naar de acties en interacties van mensen (Jaworski, 2011; Teisman & Edelenbos, 2011).

Er zijn drie voorwaarden voor synchronisatie te onderscheiden: erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid, series van versterkende acties en betekenis geven. Op basis van deze voorwaarden kunnen wij synchronisatie als volgt definiëren en operationaliseren (zie tabel 5.1):

Synchronisatie in meervoudige besluitvorming = betekenisvolle series van versterkende acties en interacties tussen ingebedde deelsystemen in het geheel van meervoudige besluitvorming

**Tabel 5.1** Operationalisering van het begrip synchronisatie

Definitie	Elementen	Operationalisering
Betekenisvolle series van versterkende acties en interacties tussen ingebedde deelsystemen in het geheel van meervoudige besluitvorming	Erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid  Series van versterkende acties en interacties	Het zien van en handelen naar de zelfstandigheid en afhankelijkheid van ingebedde deelsystemen  Acties en interacties van mensen die onderdeel zijn van verschillende deelsystemen activeren en/of bevestigen en/of bevorderen elkaar, waardoor meer wordt bereikt dan vanuit de afzonderlijke acties
	Betekenisvol	De inhoud en waarde die mensen individueel en gezamenlijk geven aan series van acties en interacties

### 5.3 SYNCHRONISATIE ROND DE DELTABESLISSING RIJN-MAASDELTA

Om meer inzicht te krijgen in synchronisatie, hebben wij de besluitvorming rond de deltabeslissing Rijn-Maasdelta geanalyseerd. De deltabeslissingen zijn in het Deltaprogramma in het leven geroepen om gezamenlijke besluitvorming mogelijk te maken. Met andere woorden, de deltabeslissingen zijn bedoeld om tot synchrone besluitvorming te komen. Dit maakt het interessant om bij één van deze deltabeslissingen te analyseren op welke wijze synchronisatie en desynchronisatie ontstaat.

Voor de centrale casus, het programma zuidwestelijke delta, is vooral de deltabeslissing Rijn-Maasdelta van belang. Deze nationale deltabeslissing is gericht op het hoofdwatersysteem van de Rijn en Maas, en is verweven met de regionale beslissingen in de deelprogramma's Zuidwestelijke Delta, Rivieren en Rijnmond-Drechtsteden. De deltabeslissing Rijn-Maasdelta vormt in deze analyse het geheel van meervoudige besluitvorming. In dit geheel zijn meerdere deelsystemen. Voor deze analyse zijn de volgende vijf, ingebedde deelsystemen geselecteerd: programma Zuidwestelijke Delta, programma Rijnmond-Drechtsteden, programma Rivieren, directeurenoverleg Rijn-Maasdelta en het nationaal Deltaprogramma (zie figuur 5.3) Het onderzoek is uitgevoerd van eind 2009 tot zomer 2012. Daarbij is de notie van belang dat het deelsysteem directeurenoverleg Rijn-Maasdelta eind 2010 is ontstaan, de andere vier deelsystemen bestonden vanaf het begin van de onderzoeksperiode. In de onderzoeksperiode zijn drie ronden te onderscheiden:

- Ronde I* Een nieuw idee om meervoudige besluitvorming te organiseren: de Deltabeslissingen (eind 2009 – medio 2010)
- Ronde II* De start van een informele organisatie rond de Deltabeslissing Rijn-Maasdelta (medio 2010 – november 2011)

Ronde III Voorbereidingen voor de Deltabeslissing Rijn-Maasdelta (november 2011 – zomer 2012)

**Figuur 5.3** Weergave van casusafbakening in geheel van meervoudige besluitvorming (rood) en de vijf geselecteerde processen (blauw)



### 5.3.1 Een nieuw idee om besluitvorming te organiseren: de deltabeslissingen

#### Beschrijving ronde I

Het programma Zuidwestelijke Delta krijgt eind 2009 met een nieuwe opdracht te maken, namelijk het Deltaprogramma. Een jaar eerder heeft de commissie Veerman (2008) onderzoek gedaan naar de gevolgen van klimaatverandering op de waterveiligheid van, en het wonen en werken in Nederland. Het advies van de commissie is om de opgaven en mogelijke oplossingen nader te onderzoeken in een nationaal programma, het Deltaprogramma.

Het kabinet volgt de aanbevelingen en start in 2009 met het Deltaprogramma. Dit is een gelaagd programma met naast een nationaal programma, drie thematische deelprogramma's en zes gebiedsgerichte deelprogramma's. Eén van de deelgebieden in het Deltaprogramma is de zuidwestelijke delta. Na enkele maanden van discussie, wordt eind 2009 besloten dat de Deltaprogramma-opdracht wordt uitgevoerd door de bestaande Stuurgroep. De opdracht aan de Stuurgroep luidt:

*“Het op een zodanige wijze borgen van de lange termijn waterveiligheid/ klimaatbestendigheid en het scheppen van de randvoorwaarden voor duurzame watervoorziening in Zuidwest Nederland dat dit op een integrale wijze bijdraagt aan een ecologische en economische versterking van dit gebied” (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009).*

Vanaf de start van het Deltaprogramma, leeft bij tussenpersonen in het nationale programma de vraag hoe succesvolle besluitvorming mogelijk is in het gelaagde en genestelde programma. In reactie hierop lanceert de Deltacommissaris het idee 'deltabeslissingen'. Dit idee wordt door de bestuurders omarmd:

*"Om [aan de samenhangende besluitvorming] richting en inhoud te geven heeft de Ministeriele Stuurgroep Deltaprogramma op 4 maart 2010 besloten het principe van nationale "Deltabeslissingen" te ontwikkelen. Dit zijn structurerende en (rand)voorwaardelijke beslissingen die politiek van aard zijn en richting geven aan de ontwikkeling van het Deltaprogramma in Nederland"* (Deltacommissaris, 2010: 1).

Eén van de deltabeslissingen die door de Deltacommissaris wordt voorgesteld, is de beslissing *"Bescherming Rijnmond tegen overstromingen"* (Deltacommissaris, 2010: 3). De essentie van deze beslissing is het bepalen van de waterveiligheidsstrategie voor het Rijnmondgebied, om vervolgens de consequenties voor de rivieren en de zuidwestelijke delta te bezien. Wanneer de deltabeslissing voor het eerst op deze wijze beschreven wordt, wekt dit wrevel op in het programma Zuidwestelijke Delta. Tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta hebben het gevoel dat de delta hiermee ondergeschikt is. Zo wordt in het wekelijks overleg van het programmabureau geconcludeerd: *"Belangrijk is dat Zuidwestelijke Delta geen afvalputje wordt van Rijnmond"* (maandagmorgenoverleg 1 maart 2010). Tussenpersonen in het programma besluiten daarom om de zuidwestelijke delta beter en gelijkwaardig aan te laten haken op de deltabeslissing.

Om dit voor elkaar te krijgen, organiseren tussenpersonen van het programma Zuidwestelijke Delta inhoudelijke workshops, bijeenkomsten en gesprekken. Begin mei resulteert dit in verbreding van de *"deltabeslissing bescherming Rijnmond"* naar de *"deltabeslissing Rijn-Maasdelta"*. Dit lijkt een semantische verandering, maar de achterliggende idee is een gelijkwaardige positie van drie deelprogramma's in één deltabeslissing. Of, in de woorden van het programma Zuidwestelijke Delta (2010: 3): *"De stuurgroep ziet de noodzaak de alternatieven en de besluitvorming daarover af te stemmen en gezamenlijk ter hand te nemen met de programma's Rijnmond/Drechtsteden en Rivieren om tot een gezamenlijke visie op de noodzakelijke Deltabeslissing voor de Rijn/Maas-Delta te komen"*. Dit wordt overgenomen in het eerste Deltaprogramma:

*"Bescherming van de Rijn-Maasdelta"*

*In 2014 wordt een voorstel gedaan voor een beslissing voor de bescherming van de Rijn-/Maasdelta op de lange termijn. Dit gebied kenmerkt zich door een groot inwonerstal en een groot geïnvesteerd vermogen. In verband met de verwachting van een hogere zeespiegel en toenemende extreme rivierafvoeren worden lange termijn oplossingsrichtingen ontwikkeld voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening in synergie met een duurzame en vitale ruimtelijke ontwikkeling van het gebied. De wisselwerking met andere deelprogramma's is groot, met name de Zuidwestelijke Delta,*

*Rivieren, Veiligheid en Zoetwatervoorziening. Ook is er behoefte aan duidelijkheid in verband met de ruimtelijke ontwikkeling en investeringen in het gebied zelf.” (Deltaprogramma, 2010: 43)*

### *Analyse ronde I*

In de eerste ronde zijn twee momenten waarop zich de mogelijkheid tot synchronisatie voordoet. Het eerste is eind 2009 wanneer elk deelprogramma in het Deltaprogramma een opdracht ontvangt. In de opdracht wordt de inhoudelijke opdracht geformuleerd en wordt de geografische en inhoudelijke afbakening bepaald.

Deze consistente rijksopdracht met een afbakening van deelprogramma's, geeft op papier betekenis aan het geheel waarin tussenpersonen in verschillende deelprogramma's hun opdracht uitvoeren. In de deelprogramma's en het nationaal Deltaprogramma wordt echter geen betekenis gegeven aan de samenhang die in de opdracht wel wordt benoemd. Na de opdrachtverlening gaan tussenpersonen in de deelprogramma's en het nationaal Deltaprogramma op eigen wijze en op eigen houtje met hun opdracht aan de slag. De kans op synchronisatie via de opdrachtverlening wordt niet benut.

Een tweede moment van synchronisatie ontstaat voorjaar 2010. Tussenpersonen uit het programma Zuidwestelijke werken dan aan het reframen van de deltabeslissing. Via bijeenkomsten leren tussenpersonen uit de deelprogramma's en het nationaal Deltaprogramma elkaar kennen en wisselen zij informatie uit over de Rijn-Maasdelta. Zo wordt gezamenlijk betekenis gegeven aan de deltabeslissing Rijn-Maasdelta. Hierdoor positioneren de directeuren, een kleine groep ambtenaren uit de deelprogramma's en de ambtenaren van de staf Deltacommissaris hun eigen acties in het geheel van de deltabeslissing. Deze acties bevestigen elkaar in de benaming en beschrijving van de deltabeslissing. Dit moment van synchronisatie duurt tot juli 2010 wanneer de plannen van aanpak door de deelprogramma's worden opgeleverd. Daarna nemen de onderlinge interacties af en worden de acties minder ten opzichte van elkaar gepositioneerd.

### *5.3.2 De start van een informele organisatie rond de deltabeslissing Rijn-Maasdelta*

#### *Beschrijving ronde II*

Na de zomer van 2010 gaan de deelprogramma's aan de slag met een probleem-analyse. In deze periode gebeurt er niets rond de deltabeslissingen. In de probleemanalyses focussen tussenpersonen in de deelprogramma's op de gebiedsgerichte analyse van de gevolgen van klimaatveranderingen op waterveiligheid en zoetwater. De enige samenwerking die plaatsvindt, is een eenmalige afspraak tussen de directeuren over het gebruiken van vergelijkbare rekenkundige uitgangspunten.

Aan verschillende tafels wordt geconcludeerd dat meer samenwerking rond de deltabeslissingen noodzakelijk is. Op de hoogste bestuurlijke tafel, de Stuurgroep



Deltaprogramma, wordt op 3 juni 2010 geconcludeerd: *“Niemand heeft nog enig idee over de logistiek van de deltabeslissingen”* (maandagmorgenoverleg 6 juni 2010). Ondanks deze observaties blijven bij zowel de Deltacommissaris als in de deelprogramma’s acties uit. Hier komt verandering in wanneer de directeuren van de deelprogramma’s in oktober 2010 op retraite gaan en beseffen dat *“niemand eigenaar is van de deltabeslissingen”* (maandagmorgenoverleg 4 oktober 2010). Zij besluiten dat voor elke deltabeslissing drie programmadirecteuren een aanpak zullen opstellen.

De programmadirecteuren Zuidwestelijke Delta, Rijnmond-Drechtsteden en Rivieren nemen het initiatief om rond de deltabeslissing Rijn-Maasdelta een regulier overleg te starten. In de eerste overleggen worden de vraagstukken in de deelprogramma’s en de onderlinge afhankelijkheden verkend. In maart 2011 komen de directeuren tot de conclusie dat zij de samenwerking continueren om de deltabeslissing Rijn-Maasdelta vorm te geven. Parallel eraan verschijnt 6 april 2011 een governance-evaluatie van het Deltaprogramma (Olthoff en Tillema, 2011). In deze evaluatie wordt geadviseerd de Deltabeslissingen te gebruiken als structurerend kader voor gezamenlijke besluitvorming: *“Wij adviseren, met als voorlopig eindpunt, het definitief maken van de Deltabeslissingen, onder regie van de deltacommisaris de planning te versterken en duidelijker te formuleren wanneer in welk gremium welk type besluit wordt genomen.”* (2011: 6). De staf Deltacommissaris en de programmadirecteuren nemen de aanbeveling over.

In het voorjaar van 2011, richten de directeuren van de deelprogramma’s vijf ambtelijke werkgroepen op om de Deltabeslissing Rijn-Maasdelta vorm te geven. In deze werkgroepen wordt toegewerkt naar een ambtelijke conferentie en een bestuurlijke conferentie waar wordt besloten over de scope van en samenwerking rond de Deltabeslissing Rijn-Maasdelta. In september 2011 bespreken de ambtelijke teams hun resultaten in een ambtelijke werkconferentie. Er wordt gesproken over de organisatie en samenwerking, en de voorkeur wordt uitgesproken om intensief maar informeel te blijven samenwerken. Daarnaast wordt gesproken over de scope van de deltabeslissing. Geconcludeerd wordt dat drie onderwerpen centraal staan: de afvoerverdeling over de rivieren, de openheid van de verbinding tussen zee en rivieren – in relatie tot zoetwater, estuariene dynamiek en scheepvaart –, en de afweging tussen dijkversterkingen en waterberging. Ondanks de resultaten en het enthousiasme, besluiten de directeuren de werkgroepen te ontbinden: *“De eerdere werkgroepen zijn daarom tijdelijk ontbonden, zodat er tijd is voor reflectie en analyse. Vervolgens zullen nieuwe opdrachten worden geformuleerd.”* (Directeurenoverleg Rijn-Maasdelta, 2011). Vanaf dat moment worden nieuwe opdrachten bij wisselende groepjes tussenpersonen uit de deelprogramma’s uitgezet.

Besluitvorming over samenwerking rond de deltabeslissing is uiteindelijk aan de bestuurders. In november 2011 komen de leden van de Stuurgroepen Rivieren Rijn, Rivieren Maas, Rijnmond-Drechtsteden en Zuidwestelijke Delta bijeen. Zij stellen de ambtelijk voorgestelde scope vast. Daarnaast besluiten de bestuurders

om de samenwerking rond de Deltabeslissing Rijn-Maasdelta op de huidige informele wijze voort te zetten. De bestuurders bekrachtigen deze samenwerking met woorden als “[de conferentie] *bouwt verder aan het vertrouwen dat nodig is om ‘samen te spannen’*”, “*alle feiten zijn relevant en ons doel moet zijn er gezamenlijk uit te komen*” en “*we kijken ver weg, we beginnen dichtbij, we doen het goed, we besluiten het samen*”. Hiermee wordt expliciet niet besloten tot een formele bestuurlijke en ambtelijke organisatie voor de Deltabeslissing. Gekozen wordt voor ambtelijke samenwerking tussen ambtenaren uit de deelprogramma’s aan besluiten die in vier stuurgroepen worden vastgesteld.

### *Analyse ronde II*

In deze ronde zijn drie momenten van synchronisatie te onderscheiden. Een eerste moment van synchronisatie is in november 2010, wanneer rekenkundige afspraken worden gemaakt tussen de deelprogramma’s. Hiermee leggen de directeuren een relatie tussen de onderzoeksacties van de drie deelprogramma’s. Deze korte serie van acties krijgt echter in geen van de deelprogramma’s betekenis. De tussenpersonen in de deelprogramma’s gaan vanuit hun eigen perspectief en eigen werkwijze verder met de probleemanalyse. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de onderzoeken en de daaruit resulterende probleemanalyses relatief onvergelijkbaar zijn. Het tweede en derde moment van synchronisatie lopen deels parallel aan elkaar. Het tweede moment van synchronisatie ontstaat in het voorjaar van 2011 tussen het directeurenoverleg Rijn-Maasdelta en het nationaal Deltaprogramma. In deze periode geven de directeuren actief betekenis aan de deltabeslissing als structurend element. Bij toeval vindt dit gelijktijdig plaats met de aanbeveling uit de governance-evaluatie dat de deltabeslissingen meer structurend moeten worden in het Deltaprogramma. Hierdoor richten tussenpersonen in het directeurenoverleg Rijn-Maasdelta en het nationaal Deltaprogramma zich op het meer structurend maken van de deltabeslissingen.

Het derde moment van synchronisatie ontstaat ook in het voorjaar van 2011. Nadat er eerst alleen samenwerking was tussen de directeuren, verbreden de directeuren de samenwerking. Deze brede samenwerking krijgt vorm in de ambtelijke werkgroepen, communicatie binnen de deelprogramma’s, en een ambtelijke en bestuurlijke conferentie. In deze samenwerking worden betekenissen over de deltabeslissing gedeeld. Zo wordt gedeeld waar de deltabeslissing wel en niet over gaat, waar samenhang tussen de deelprogramma’s zit en hoe de samenwerking rond de beslissing vorm kan krijgen. Door het delen van deze betekenissen, gaan tussenpersonen in de deelprogramma’s hun handelen plaatsen in het geheel van de deltabeslissing Rijn-Maasdelta.

De synchronisatie dreigt af te nemen, wanneer de werkgroepen losser komen te staan van de deelprogramma’s. Door de werkgroepen te vervangen door wisselende groepen tussenpersonen, wordt de link met de deelprogramma’s aangehaald en de synchronisatie tussen het directeurenoverleg en de deelprogramma’s behou-

den. Door de synchronisatie is het mogelijk om gezamenlijk de Deltabeslissing te positioneren en af te bakenen.

### 5.3.3 *Vorbereiding op de deltabeslissing Rijn-Maasdelta*

#### *Beschrijving ronde III*

Herfst 2011 gaan tussenpersonen in de deelprogramma's aan de slag met het verkennen van mogelijke strategieën voor het oplossen van de lange termijn opgaven voor waterveiligheid en zoetwater. Dit verloopt moeizaam: elk deelprogramma verkent op eigen wijze de mogelijke strategieën en het is onduidelijk hoe deze mogelijke strategieën optellen op het niveau van de Rijn-Maasdelta.

Wanneer eind 2011 de aanpak in de deelprogramma's naast elkaar wordt gelegd, blijken de verschillen groot. In reactie hierop geeft de staf Deltacommissaris opdracht aan kennisinstituten en ambtelijke werkgroepen om gelijkheid aan te brengen. Dit leidt tot een veelheid aan tools, uitgangspunten en formats voor de deelprogramma's. Deze toenemende inhoudelijke sturing vanuit de staf Deltacommissaris leidt tot spanning met de deelprogramma's. In de deelprogramma's wordt beseft dat gelijkschakeling nodig is. Anderzijds zijn de tussenpersonen in de deelprogramma's al bijna twee jaar bezig, en geloven ze in de aanpak en uitgangspunten die ze al hanteren (zie box 5.2).

#### **Box 5.2 Fragmenten directeurenoverleg Rijn-Maasdelta die spanning nationaal Deltaprogramma en deelprogramma's illustreren**

Fragmenten uit het directeurenoverleg Rijn-Maasdelta (geanonimiseerd met willekeurige letters), waarin spanning duidelijk wordt tussen toenemende nationale inhoudelijke sturing en de bestaande werkwijze van de afzonderlijke deelprogramma's.

Directeurenoverleg Rijn-Maasdelta van 21 november 2011:

A: *"Maar ik mis de belangrijkste conclusie van de 24-uurssessie, namelijk dat we dezelfde methodologie gaan toepassen. [...] Dit gaat dus over alle deelprogramma's. Ambtenaar X [staf Deltacommissaris] komt met een voorstel, dit is afgelopen vrijdag besproken"*

B: *"We krijgen toch niet één strategie van één man, wat is dat voor gelul. Je moet onze strategieën alle drie naast elkaar bekijken en hieruit lessen trekken."*

C: *"Nee!! Het moet nu echt hetzelfde zijn. Dit is heel scherp aangegeven."*

[...]

D: *"En dan komt er nog de aanwijzing rond methodologie. We worden in een keurslijf genaaid."*

Directeurenoverleg 30 januari 2012:

A: *"We moeten iets hebben als beschrijving. En dan moeten we even kijken hoe zich dit verhoudt met het werk van de nationale strategiegroep." [...]*

B: *“Uiteindelijk moet dit inderdaad gedaan worden voor het hele Deltaprogramma, we moeten het samen doen”*

C: *“Of we schrijven het zelf even op. We moeten duidelijk een eigenaar hebben.”*

Directeurenoverleg 10 april 2012:

A: *“De deelprogramma’s lopen sneller dan de staf [staf Deltacommissaris], dan opeens pakt de staf het op, zijn wij het kwijt, wordt het dwingend, en klopt het niet meer met hoe wij het willen hebben”*

Onder de vele tools is ook de tool ‘knoppen’ in het hoofdwatersysteem: benoem welke knoppen van belang zijn (= afbakening deltabeslissing) en welke standen voor deze knoppen mogelijk zijn (= mogelijke strategieën). Tussenpersonen experimenteren met deze tool en de ‘knoppen’ tool krijgt de betekenis als bruikbare tool die voldoende ruimte laat aan eigen invulling van de deelprogramma’s. Naast inhoudelijke tools, komt er een strikte nationale planning voor alle deelprogramma’s. Tussenpersonen in de deelprogramma’s ervaren dit als top-down, maar ervaren het ook als noodzakelijk. Daarom werken tussenpersonen aan een passende planning binnen de nationale planning.

Ondanks de inhoudelijke strubbelingen, helpt de strakke planning om voor de zomer van 2012 het Deltaprogramma 2013 met mogelijke strategieën gereed te maken. Dankzij de ‘knoppen’ is er samenhang tussen mogelijke strategieën op het regionale niveau van de deelprogramma’s en die op het nationale niveau van de Deltabeslissingen. De mogelijke strategieën van de deelprogramma’s verschillen wel in opbouw en uitgangspunten.

### *Analyse ronde III*

De ronde begint met een moment van synchronisatie tussen de deelprogramma’s, het directeurenoverleg en het nationaal Deltaprogramma. Vanaf november 2011 leidt de toenemende wrijving over het top-down aanbrengen van eenheid in de aanpak, tot uiteenlopende acties. De acties van tussenpersonen in het nationaal Deltaprogramma richten zich op tools om eenheid aan te brengen, terwijl tussenpersonen in de deelprogramma’s en in het directeurenoverleg vasthouden aan de eigen werkwijzen. De synchronisatie tussen het directeurenoverleg en de deelprogramma’s blijft behouden, maar met het nationaal Deltaprogramma ontstaat desynchronisatie.

In het voorjaar van 2012 ontstaat weer synchronisatie met het nationale Deltaprogramma. Door de nationale planning en de daarop afgestemde regionale planningen, ontstaat een gezamenlijk tijdpad. Op alle niveaus wordt het belang van deze gezamenlijke planning besproken en erkend. Daarnaast wordt door het toepassen van de succesvolle tool steeds meer betekenis gegeven aan de inhoudelijke samenhang op nationaal niveau en op het niveau van de Rijn-Maasdelta. Dit resulteert in

samenhangende probleemanalyses. Echter, door de strubbelingen over de andere inhoudelijke tools, blijven de acties van de deelprogramma's uiteen lopen.

#### 5.4 ANALYSE

We hebben beschreven hoe besluitvorming rond de deltabeslissing vorm heeft gekregen tussen de deelprogramma's Rijnmond-Drechtsteden, Rivieren en Zuidwestelijke Delta, het directeurenoverleg Rijn-Maasdelta en het nationaal Deltaprogramma. We hebben geanalyseerd of sprake was van synchronisatie (zie tabel 5.2). De momenten waarop de synchronisatie uitdoofde, zijn gearceerd.

**Tabel 5.2 Samenvatting van synchronisatie rond de deltabeslissing Rijn-Maasdelta**

<b>Moment</b>	<b>Erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid</b>	<b>Betekenisvol</b>	<b>Versterkende series van acties en interacties</b>	<b>Synchronisatie</b>
<i>Eind 2009</i>	<i>Tussenpersonen beperken meervoudigheid tot het (deel) programma waaraan zij deelnemen</i>	<i>Op papier wordt samengang benoemd, hier wordt geen betekenis aan gegeven</i>	<i>Acties en interacties gericht op eigen (deel)programma en eigen werkwijze</i>	<i>Synchronisatie dooft uit</i>
Voorjaar 2010 tot juli 2010	Bij kleine groep tussenpersonen groeit besef van deelprogramma's en beslissingen op verschillende niveaus	Intensief proces van betekenis geven aan deltabeslissing en het delen van deze betekenissen	Versterkende acties en interacties in gezamenlijke framing en positionering van deltabeslissing	Synchronisatie tussen deelprogramma's en nationaal Deltaprogramma
<i>November 2010</i>	<i>Tussenpersonen beperken meervoudigheid tot eigen (deel) programma en gebied</i>	<i>Aan de samengang wordt geen betekenis gegeven</i>	<i>Acties en interacties gericht op probleem-analyse in eigen gebied en met eigen werkwijze</i>	<i>Synchronisatie dooft uit</i>
April 2011 tot november 2011	Enkele tussenpersonen zoeken samenwerking Rijn-Maasdelta, meesten gericht op eigen deelprogramma	Betekenis geven aan de deltabeslissing als structurerend element	Toename van acties en interacties, acties worden bewuster ten opzichte van elkaar gepositioneerd	Synchronisatie tussen directeurenoverleg en nationaal Deltaprogramma

<b>Moment</b>	<b>Erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid</b>	<b>Betekenisvol</b>	<b>Versterkende series van acties en interacties</b>	<b>Synchronisatie</b>
Juni 2011 tot april 2012	Grote groep tussenpersonen erkennen verbreden meervoudigheid deelprogramma's en delta-beslissingen	Intensief proces van betekenissen vormen en delen in een breed netwerk	Meer acties en interacties. Acties bewuster ten opzichte van elkaar en in toemende mate versterkend	Synchronisatie tussen deelprogramma's en directeurenoverleg
April 2012 tot zomer 2012	Tussenpersonen directeurenoverleg gericht op nationale meervoudigheid, rest op eigen deelprogramma	Via tools betekenis geven aan inhoudelijke samenhang	Acties worden ten opzichte van elkaar gepositioneerd, versterkend maar minder intensief dan voorheen	Synchronisatie tussen directeurenoverleg en nationaal Delta-programma

### *Synchronisatie tussen verschillende deelsystemen*

In deze analyse zijn vijf verschillende deelsystemen in het geheel van de Rijn-Maasdelta onderzocht. Allereerst valt op dat er lang niet altijd sprake is van synchronisatie dan wel desynchronisatie tussen alle deelsystemen. Regelmatig is er sprake van synchronisatie tussen enkele van de deelsystemen, bijvoorbeeld alleen tussen het directeurenoverleg en het nationaal Deltaprogramma of alleen tussen de deelprogramma's.

Vervolgens is de vraag waarom synchronisatie tussen deze deelsystemen wel of niet ontstaat. Op basis van deze eerste analyse lijken twee factoren van belang. Ten eerste is er een relatie met de erkenning van afhankelijkheid en zelfstandigheid te leggen. Wanneer er bij tussenpersonen besef is van de relevantie van andere deelsystemen, ontstaat eerder synchronisatie. Zo is bijvoorbeeld te zien hoe tussenpersonen in de deelprogramma's op sommige momenten de meervoudigheid beperken tot het eigen deelprogramma. Op deze momenten neemt ook de synchronisatie met de andere deelprogramma's, het directeurenoverleg en het nationaal Deltaprogramma af.

Ten tweede zijn er regelmatig momenten waarop synchronisatie met het ene deelsysteem ten koste gaat van synchronisatie met het andere deelsysteem. In bijvoorbeeld de periode waarin gewerkt wordt in ambtelijke werkgroepen rond de Rijn-Maasdelta. Dit versterkt synchronisatie tussen het nationaal Deltaprogramma en het directeurenoverleg, maar versterkt desynchronisatie tussen het directeurenoverleg en de drie deelprogramma's. Het afbakenen van deelsystemen lijkt dus belangrijk te zijn in het ontstaan van synchronisatie. Daarom zal in de verdere

deelonderzoeken nader onderzocht worden wat de invloed is van afbakening op het komen tot synchrone besluitvorming.

#### *Het belang van betekenis geven*

De besluitvorming over de deltabeslissing Rijn-Maasdelta maakt duidelijk hoe belangrijk *betekenis geven* is. Op momenten dat nauwelijks betekenis wordt gegeven aan series van acties, worden acties niet op versterkende wijze ingezet en dooft synchronisatie uit. Betekenis geven is een cruciale voorwaarde voor synchronisatie. Het belang van betekenisvolle acties en interacties gaat niet alleen over het *geven* van betekenis maar gaat net zo goed over het *delen* van betekenis. Begin 2011 bijvoorbeeld, komen de directeuren van de deelprogramma's steeds vaker bij elkaar en geven zij betekenis aan de deltabeslissing en aan de series van acties die de deelprogramma's doorkruisen. Echter, dit blijft beperkt tot de directeuren terwijl de ambtenaren binnen de deelprogramma's hieraan geen betekenis geven. Hierdoor ontstaan wel korte series van versterkende acties, maar nog geen synchronisatie op het niveau van de deelsystemen. Synchronisatie ontstaat dus niet uit individueel betekenis geven of door betekenis geven binnen organisaties. Om te komen tot versterkende acties die deelsystemen doorkruisen, is het noodzakelijk betekenis te delen met tussenpersonen uit verschillende organisaties en uit verschillende samenwerkingsprocessen.

Dit laat zien hoe betekenis geven en delen van invloed is op besluitvorming en niet alleen binnen, maar juist ook tussen verschillende organisaties en verschillende samenwerkingsprocessen, plaatsvindt.

#### *Series van versterkende acties en interacties*

Op verschillende momenten ontstaan tussen de deelsystemen rond de Rijn-Maasdelta series van versterkende acties en interacties. Daarbij valt op dat de acties elkaar bewust, maar ook onbewust of toevallig kunnen versterken. Soms zijn tussenpersonen bewust bezig met het inzetten van versterkende acties, vanuit een besef van meervoudigheid. Maar er is ook vaak sprake van onbewust versterken. Tussenpersonen zetten dan versterkende acties in vanuit een breder besef en vanuit de betekenis die zij geven. In dat geval is er geen sprake van een bewuste strategie of aanpak. Daarnaast kunnen acties bij toeval versterkend werken. Denk bijvoorbeeld aan het verschijnen van het evaluatieonderzoek naar het Deltaprogramma en waaruit geconcludeerd wordt dat de deltabeslissingen een meer centrale en structurerende plaats moeten krijgen. Dit loopt bij toeval samen met de gelijklopende conclusies en vervolgacties van de drie programmadirecteuren rond de deltabeslissing Rijn-Maasdelta.

Ten tweede wordt zichtbaar dat op momenten dat series van versterkende acties en interacties ontstaan, ook daadwerkelijk stappen gezet kunnen worden in de

meervoudige besluitvorming. Zo komt het vormgeven van de deltabeslissing in het eerste jaar, met relatief veel desynchronisatie, niet verder dan het gezamenlijk formuleren van de naam. Later, in een lange periode van synchronisatie, lukt het om gezamenlijk de scope te bepalen en te komen tot een probleemanalyse en mogelijke strategieën. Een ander voorbeeld is dat de bestuurders op een moment van desynchronisatie (begin 2010) sterk het belang van hun deelgebied verdedigen, terwijl zij later op een moment van synchronisatie (november 2011) komen tot gezamenlijke besluiten over de deltabeslissing Rijn-Maasdelta.



### 6.1 BIJDRAGE VAN TUSSENPERSONEN AAN SYNCHRONISATIE

Nu we zicht hebben gekregen op synchronisatie als fenomeen in besluitvorming, maken we de stap naar het ontstaan van synchronisatie: hoe dragen tussenpersonen bij aan synchronisatie? En welke bedding van regels, teams en organisaties helpt daarbij? Dit hoofdstuk vormt het onderzoekskader, om in de hierop volgende hoofdstukken de bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie en de invloed van de bedding te onderzoeken.

#### *Tussenpersonen en synchronisatie*

Tussenpersonen zijn van cruciaal belang voor het ontstaan van synchronisatie. De positie van tussenpersonen komt aan het licht in de trend van government naar governance, en van de traditionele naar de lege staat (Hajer, 2003; Milward & Provan, 2000; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996). Onderdeel van deze trends is een verschuiving van het centrum van besluitvorming. Besluitvorming vindt minder plaats *binnen* overheden en meer plaats *tussen* de betrokken partijen in. Besluitvorming is verschoven naar een tussenruimte waarin de tussenpersonen, die deze ruimte bevolken, een essentiële positie innemen.

Tussenpersonen hebben een cruciale positie omdat besluitvorming alleen tot stand komt door verbindingen over grenzen heen. De theorievorming over netwerken (Edelenbos e.a. 2013; Koppenjan & Klijn, 2004) en samenwerkingsprocessen (Emerson e.a. 2012; Foster-Fishman e.a. 2001; Innes & Booher, 2003) leert ons dat het verbindend vermogen van mensen essentieel is om te komen tot besluitvorming. In theorievorming over *boundary spanners* is dezelfde conclusie terug te vinden. Namelijk dat succesvolle besluitvorming alleen mogelijk is door de verbindingen die mensen over grenzen heen tot stand brengen (Aldrich & Herker, 1977; Leifer & Delbecq, 1978; Tushman & Scanlan, 1981; Williams, 2002).

Ook vanuit de theorievorming over synchronisatie, nemen tussenpersonen een sleutelpositie in. Synchronisatie ontstaat wanneer acties elkaar versterken door meerdere deelsystemen heen. Tussenpersonen zijn de personen die deel zijn van meerdere deelsystemen en zijn zo een onmisbare schakel in het ontstaan van series

van versterkende acties (Jaworski, 1996; Teisman & Edelenbos, 2011). Tussenpersonen hebben dus een cruciale positie in het al dan niet ontstaan van synchrone besluitvorming.

### *Bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie*

Ondanks het belang van tussenpersonen in besluitvorming, is er weinig onderzoek gedaan naar de bijdrage van tussenpersonen aan synchrone besluitvorming. Wel kunnen we aan de hand van de definitie van synchronisatie aangeven op welke wijze tussenpersonen kunnen bijdragen aan synchronisatie. Deze bijdrage van tussenpersonen aan synchrone besluitvorming is in tabel 6.1 vertaald in leidende vragen voor de hierop volgende deelonderzoeken.

**Tabel 6.1**      **Leidende vragen voor de bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie**

<b>Synchronisatie</b>	<b>Elementen</b>	<b>Leidende vragen voor dit onderzoek</b>
Betekenisvolle series van versterkende acties en interacties tussen ingebedde deelsystemen in het geheel van meervoudige besluitvorming	Erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>– In hoeverre erkennen tussenpersonen de zelfstandigheid, afhankelijkheid en wederzijdse beïnvloeding tussen ingebedde deelsystemen?</li> <li>– Hoe handelen tussenpersonen naar de zelfstandigheid, afhankelijkheid en wederzijdse beïnvloeding tussen ingebedde deelsystemen?</li> </ul>
	Versterkende series van acties en interacties	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Welke acties en interacties zetten tussenpersonen in?</li> <li>– Hoe positioneren tussenpersonen hun acties en interacties ten opzichte van andere acties en interacties?</li> <li>– In hoeverre activeren en/of bevestigen en/of bevorderen de acties en interacties van tussenpersonen elkaar?</li> </ul>
	Betekenisvol	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hoe geven tussenpersonen betekenis aan series van acties en interacties?</li> <li>– Hoe delen tussenpersonen betekenissen aan series van acties en interacties?</li> </ul>

## 6.2 DE BEDDING VAN REGELS, TEAMS EN ORGANISATIES

Het handelen van tussenpersonen wordt beïnvloed door regels, teams en organisaties. Zo zal een tussenpersoon uit een ambitieuze, platte organisatie anders handelen dan een tussenpersoon uit een behoudende en sterk hiërarchische organisatie. En een tussenpersoon die te maken heeft met een geheel van formele wet- en regelgeving zal andere acties en interacties inzetten dan een tussenpersoon die te maken heeft met informele afspraken.

Om de bedding van regels, teams en organisaties te onderzoeken, hebben wij zes karakteristieken onderscheiden die in de meervoudigheid van besluitvorming bepalend zijn voor het handelen van tussenpersonen: kaders stellen, specificeren, afbakenen, verbinden, stabiel en veranderlijk. Voor elke karakteristiek wordt de relatie tot synchronisatie in een these en een antithese geformuleerd.

### 6.2.1 *Kaders stellen en specificeren*

De eerste karakteristiek van de bedding in regels, teams en organisaties is kaders stellen. Bij een kaderstellende bedding ligt de focus in regels, teams en organisaties op hoofdlijnen en kaders. De gedachte is dat tussenpersonen binnen heldere kaders in staat zijn om tot synchronisatie te komen (Boons & Gerrits, 2008; Kooiman & Van Vliet, 2000; Levinthal & Warglien, 1999; Prokopenko, 2008; White, 2001; De Wolf & Holvoet, 2005). Op basis hiervan luidt ***these 1: kaders stellen moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie***. Daar tegenover staat dat een kaderstellende bedding handelingsvrijheid en interpretatievrijheid laat aan tussenpersonen. Wanneer tussenpersonen de kaders verschillend interpreteren, gaan hun acties en interacties botsen (Scharpf, 1994). Dit leidt tot ***antithese 1: kaders stellen moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan desynchronisatie***.

Neem bijvoorbeeld de kaderstellende afspraak in teams, dat het team bij elkaar komt voorafgaand aan de volgende stuurgroepvergadering. Voor tussenpersonen geeft dit ruimte om het juiste moment voor vergaderen af te tasten en vervolgens bij elkaar te komen. Daarmee geeft deze kaderstellende afspraak duidelijkheid – namelijk dat de vergadering gelieerd is aan de stuurgroepvergadering – maar ook ruimte om op basis van de situatie de vergadering bijeen te roepen. Deze afspraak kan echter ook tot verwarring leiden. Zo betekent de afspraak voor het ene teamlid dat wordt vergaderd voorafgaand aan de stuurgroep Zuidwestelijke Delta, terwijl een ander teamlid verwacht ook bij elkaar te komen voorafgaand aan andere bestuurlijke overleggen waar de stuurgroep aan deelneemt. Als gevolg van de vrijheid binnen de kaderstellende bedding van het team, botsen de acties van deze teamleden.

Als tweede kan de bedding gericht zijn op precieze en gedetailleerde duiding, oftewel specificeren. De specificerende bedding komt voort uit het idee dat duidelijkheid nodig is, zodat tussenpersonen weten wat van hen wordt verwacht en zo synchronisatie geregisseerd kan worden (Rivkin & Siggelkow, 2003; Scharpf, 1994). Daarom luidt ***these 2: specificeren moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie***. Het risico bestaat echter dat er een groot aantal, en vaak tegengestelde, specificerende regels, teams en organisaties ontstaat. Iedere tussenpersoon acteert dan conform verschillende specificaties, waardoor de acties uiteen lopen. Dit leidt tot ***antithese 2: specificeren ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie***.

Een voorbeeld van een specificerende bedding is de besluitvormingsprocedure in het programma Zuidwestelijke Delta. Elk stuurgroepstuk moet eerst besproken worden in achtereenvolgens Programmateam, Agendacommissie en Adviesgroep, om vervolgens voorgelegd te worden aan de stuurgroep. Er is een vaste planning in de tijd: Adviesgroep en Stuurgroep ontvangen de stukken één week van tevoren, de Adviesgroep vergadert twee dagen voorafgaand aan de stuurgroep, et cetera. Voor de stuurgroepstukken moet een vast format ingevuld worden als 'oplegger'. Door deze specifieke regels weet elke tussenpersoon wanneer welke besluitvormingsstap wordt gezet en kan daarop inspelen. Zo helpt deze specifieke bedding om de acties op weg naar een stuurgroepvergadering te synchroniseren. Het specificeren kan synchronisatie ook ontmoedigen. Bijvoorbeeld wanneer één besluit bij meerdere stuurgroepen besproken moet worden. Elke stuurgroep heeft andere specifieke regels over de besluitvormingsprocedure. Hierdoor wordt hetzelfde besluit in een ander tempo en in verschillende woorden in verschillende formats voorgelegd, met als risico dat er tegenstrijdige besluitvorming plaatsvindt. De geformuleerde theses zijn samengevat in tabel 6.2 en geïllustreerd met voorbeelden voor regels, teams en organisaties.

**Tabel 6.2** Theses en antitheses over de kaderstellende en specificerende bedding

Bedding	Bijdrage aan synchronisatie	Bijdrage aan desynchronisatie
<b>Kaders stellen</b>	<b>These 1</b> Kaders stellen moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie.	<b>Antithese 1</b> Kaders stellen ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie
<i>Regel</i>	– De regel vormt een duidelijk kader dat tussenpersonen zowel duidelijkheid als vrijheid geeft	– De regel biedt onvoldoende houvast aan tussenpersonen om inhoud en timing van hun acties samen te brengen tot versterkende acties
<i>Team</i>	– In teams helpen werkafspraken op hoofdlijnen om dezelfde richting aan te houden en binnen dit kader een bijdrage te leveren	– Teams maken werkafspraken op hoofdlijnen, maar deze dekken verschil van inzicht op detailniveau toe, waardoor binnen de kaders van de afspraken verschillende acties worden ingezet
<i>Organisatie</i>	– De geformuleerde organisatiestrategie biedt een ambtenaar een kader, waaraan hij vanuit zijn eigen rol kan bijdragen	– Organisatiestrategieën worden door iedere ambtenaar verschillend geïnterpreteerd, waardoor de acties elkaar niet versterken.

<b>Bedding</b>	<b>Bijdrage aan synchronisatie</b>	<b>Bijdrage aan desynchronisatie</b>
<b>Specificeren</b>	<b>These 2</b> Specificeren moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie	<b>Antithese 2</b> Specificeren ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie
<i>Regel</i>	– De exacte regels over financiering, scheppen duidelijkheid over de financieringsvoorwaarden en helpen de acties versterkend te positioneren	– Ieder tussenpersoon handelt naar de verschillende specifieke regels waar hij mee te maken heeft, waardoor acties elkaar niet versterken
<i>Team</i>	– Door precieze werkafspraken weet iedereen in het team wat van hem en anderen verwacht wordt en kunnen acties versterkend ingezet worden	– Door dagelijkse besommingen verdwijnen de hoofdlijnen uit beeld, waardoor acties van tussenpersonen niet meer aan het bredere doel bijdragen
<i>Organisatie</i>	– Precies geformuleerde organisatiedoelen helpen in onderhandelingen acties optimaal versterkend te laten zijn	– Doordat iedere organisatie verschillende eisen heeft aan het werkplan, verzanden tussenpersonen in eindeloze discussies

### 6.2.2 *Afbakenen en verbinden*

Ten derde kan de bedding van regels, teams en organisaties afbakenend zijn. Van afbakenen is sprake wanneer de nadruk ligt op zelfstandig besluiten. Een afbakenende bedding wordt vaak gecreëerd om coördinatie te versimpelen, processen te versnellen en complexiteit te verminderen. De achterliggende gedachte is dat het trekken van duidelijke grenzen tussen personen helpt om dubbele of botsende acties te voorkomen. Hiermee wordt desynchronisatie voorkomen en ontstaan mogelijkheden voor synchronisatie (Blomquist, 2009; Levinthal, 1997; Marks & Hooghe, 2000; Newig & Fritsch, 2009; Peters, 1998). Op basis hiervan luidt **these 3: afbakenen moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie**. Een afbakenende bedding kan er echter ook toe leiden dat er bij tussenpersonen geen oog en aandacht meer is voor de onderlinge afhankelijkheden. Dan neemt ieder voor zich besluiten, die later in het proces blijken te botsen. Afbakenen draagt dan bij aan desynchrone besluitvorming (Brass e.a. 2004; Koppenjan & Klijn, 2004; Rhodes, 1996; Teisman & Edelenbos, 2011). Dit leidt tot **antithese 3: afbakenen ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie**.

Een voorbeeld van afbakenen is de taakverdeling in het programma Zuidwestelijke Delta tussen de teams Deltaprogramma, Rijksstructuurvisie en Gebiedsontwikkeling. Door per taak af te bakenen welke tussenpersonen in welk team waarover gaan, wordt dubbel werk voorkomen en kunnen tussenpersonen elkaar versterken. Echter, de sterke afbakening kan er ook toe leiden dat tussenpersonen

in de teams zich enkel focussen op de hen toebedeelde taken. Zij weten daardoor niet wat er in de andere teams gebeurt, waardoor de acties gaan botsen.

Regels, teams en organisatie vormen een verbindende bedding wanneer de wederzijdse afhankelijkheden en beïnvloeding wordt benadrukt. Het achterliggende idee is dat de afhankelijkheden dusdanig aanwezig zijn, dat tussenpersonen alleen door gezamenlijk handelen vanuit een gezamenlijk belang, tot synchronisatie kunnen komen (Blomquist, 2009; Cash & Moser, 2000; Cash e.a. 2006; Edelenbos e.a. 2013; Newig & Fritsch, 2009). Daarom luidt *these 4: verbinden moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie*. Een verbindende bedding kan er echter ook toe leiden dat verbinden een doel op zich wordt. Er is dan geen tijd en ruimte meer over om daadwerkelijk acties in te zetten. Zo leidt het verbinden tot het uitdoven van series van versterkende acties en ontstaat desynchronisatie. Op basis hiervan luidt *antithese 4: verbinden ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie*.

Een voorbeeld van de these en antithese is te vinden in het directeurenoverleg Rijn-Maasdelta. Om de verbindingen tussen de deelprogramma's te leggen, worden in dit team steeds meer mensen uitgenodigd. Eerst alleen de directeuren en al snel ook hun 'rechterhand'. De ambtelijke werkteams die tijdelijk worden opgericht en die bestaan uit tussenpersonen uit de deelprogramma's, schuiven steeds vaker bij het overleg aan. En afhankelijk van het onderwerp, nemen de directeuren ook specialisten mee. Zo worden verbindingen tussen tussenpersonen uit de deelprogramma's gelegd. Dit helpt hen om hun eigen acties te positioneren in het geheel van de Rijn-Maasdelta en zo tot synchronisatie te komen. Regelmatig zijn er zoveel mensen aanwezig, dat vergaderen moeilijk wordt en geen beslissingen worden genomen. Door de veelheid aan verbindingen ontbreekt de tijd en ruimte om beslissingen te nemen, waardoor de acties van tussenpersonen uiteen gaan lopen.

**Tabel 6.3 Theses en antitheses over de afbakende en verbindende bedding**

<b>Bedding</b>	<b>Bijdrage aan synchronisatie</b>	<b>Bijdrage aan desynchronisatie</b>
<b>Afbakenen</b>	<b>These 3</b> Afbakenen moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie	<b>Antithese 3</b> Afbakenen ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie
<i>Regel</i>	– Het afbakenen van taken en verantwoordelijkheden in procedures helpt tussenpersonen op het juiste moment acties in te zetten	– Sterke verkokering in wet- en regelgeving maakt het voor tussenpersonen lastig om te handelen over de grenzen van het eigen deelsysteem heen
<i>Team</i>	– Intensieve samenwerking in een klein, afgebakend team, helpt tussenpersonen om via de korte lijntjes tot synchronisatie te komen	– Betrekken van een beperkt aantal mensen beperkt de blik van tussenpersonen terwijl andere deeltjes

<b>Bedding</b>	<b>Bijdrage aan synchronisatie</b>	<b>Bijdrage aan desynchronisatie</b>
		systemen wel (nu of later) relevant zijn
<i>Organisatie</i>	– Het formuleren van afgebakende taken en verantwoordelijkheden helpt tussenpersonen zo te handelen dat zij bijdragen aan kerntaken van de organisatie	– Het beoordelen en belonen van werknemers op bijdrage aan afgebakende organisatiedoelen, beperkt de ruimte voor tussenpersonen om verbindingen te leggen
<b>Verbinden</b>	<b>These 4</b> Verbinden moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie	<b>Antithese 4</b> Verbinden ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie
<i>Regel</i>	– Besluitvormingsregels waarin verbinding tussen sectoren wordt gelegd, helpen tussenpersonen uit verschillende sectoren om elkaar in de voorbereiding van besluitvorming te versterken.	– De verbindende regels maken dat alle en daarmee geen van de tussenpersonen zich verantwoordelijk voelt voor de te nemen besluiten
<i>Team</i>	– Het onderhouden van interacties met personen in een netwerk helpt om tot versterkende acties te komen in een brede kring van betrokken partijen	– Door de veelheid aan interacties in teams ontbreekt tijd en ruimte om te komen tot versterkende acties tussen deelsystemen die er toe doen
<i>Organisatie</i>	– Wanneer de organisatie het leggen van verbindingen beloont, gaan tussenpersonen actief op zoek naar acties die passen bij de acties van tussenpersonen in andere organisaties	– Door nadruk op verbinden, zijn ambtenaren vooral bezig met het leggen van verbindingen buiten de organisatie, waardoor de acties niet meer passen binnen de eigen organisatie

### 6.2.3 *Stabiel en veranderlijk*

Tot slot kan de bedding stabiel of veranderlijk zijn. Van stabiliteit is sprake wanneer er relatief weinig verandering is in de bedding van regels, teams en organisaties. Stabiliteit geeft zekerheid aan tussenpersonen en biedt ze tijd om acties te positioneren in relatie tot andere acties (Hannan & Freeman, 1984). Deze zekerheid en ruimte zijn nodig om tot synchronisatie te komen. Op basis hiervan luidt **these 5: een stabiele bedding moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie**. Deze stabiliteit kan ook averechts werken. Wanneer de omgeving verandert terwijl de bedding gelijk blijft, raken regels, teams en organisatie inert. De bedding blokkeert tussenpersonen om in te spelen op de kansen die zich in de actuele ontwikkelingen voordoen (Van Buuren e.a. 2012; Gerrits, 2012; Teisman e.a. 2009).

Daarom luidt *antithese 5: een stabiele bedding ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie*.

Een voorbeeld in de zuidwestelijke delta is de organisatiestrategie van de waterbeheerders. Er is langdurig dezelfde strategie over de hoeveelheid zout die toegelaten mag worden op zoete wateren. De stabiliteit van de strategie verschaft helderheid aan tussenpersonen. Zij weten aan welke strategie zij bij kunnen dragen en zullen hun acties op die manier en versterkend inzetten. In plaats van synchronisatie kan ook desynchronisatie ontstaan. Bij een periode met extreme droogte, is gebleken dat het watersysteem anders reageerde dan verwacht. De stabiele strategie past niet bij de actuele situatie, waardoor tussenpersonen vanuit deze organisaties divergerende acties in gaan zetten.

De bedding van regels, teams en organisaties kan ook veranderlijk zijn. Doordat de bedding relatief vaak verandert, is het voor tussenpersonen mogelijk in te spelen op de omgeving. Ook creëert de veranderende bedding nieuwe richtpunten waar tussenpersonen naartoe kunnen werken. Zo helpt een veranderlijke bedding om in te spelen op kansen en doelgericht tot synchronisatie te komen (Gupta e.a. 2010; Olsson e.a. 2007; Pahl-Wostl, 2009; Termeer e.a. 2010). Op basis hiervan luidt *these 6: een veranderlijke bedding moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie*. De keerzijde is dat een veranderlijke bedding ervoor zorgt dat tussenpersonen onzeker zijn over de bedding waarin een acties gerelateerd aan zijn. Daardoor zullen tussenpersonen afwachtend handelen en vervluchtigen acties omdat de bedding steeds verandert (Hannan & Freeman, 1984). Daarom luidt *antithese 6: een veranderlijke bedding ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie*.

Neem bijvoorbeeld de veranderlijkheid van een regel. Tijdens de besluitvorming over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer zijn de financiële regels over waterkwaliteitsprojecten vaak veranderd. Eerst was er een apart budget voor waterkwaliteit, vervolgens wordt dit budget teruggeschroefd en via regels gelabeld voor kosteneffectieve projecten binnen de Kaderrichtlijn Water. Vervolgens is het Deltafonds opgericht om waterprojecten te financieren, waarbij waterkwaliteitsprojecten via een amendement werden uitgesloten. Enkele jaren later wordt waterkwaliteit alsnog toegevoegd aan het Deltafonds met de daarbij behorende regelgeving. De veranderlijke regel helpt tussenpersonen om in te spelen op nieuwe situaties, zoals een nieuwe financiële situatie en een verschuiving van politieke prioriteiten. De veranderlijkheid kan echter ook aanmoedigen tot desynchronisatie. Zo moet de besluitvorming over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer steeds weer aangepast en bijgesteld worden, vanwege de veranderende financiële regels. Dit leidt tot verwarring en onzekerheid bij tussenpersonen in deze projecten.



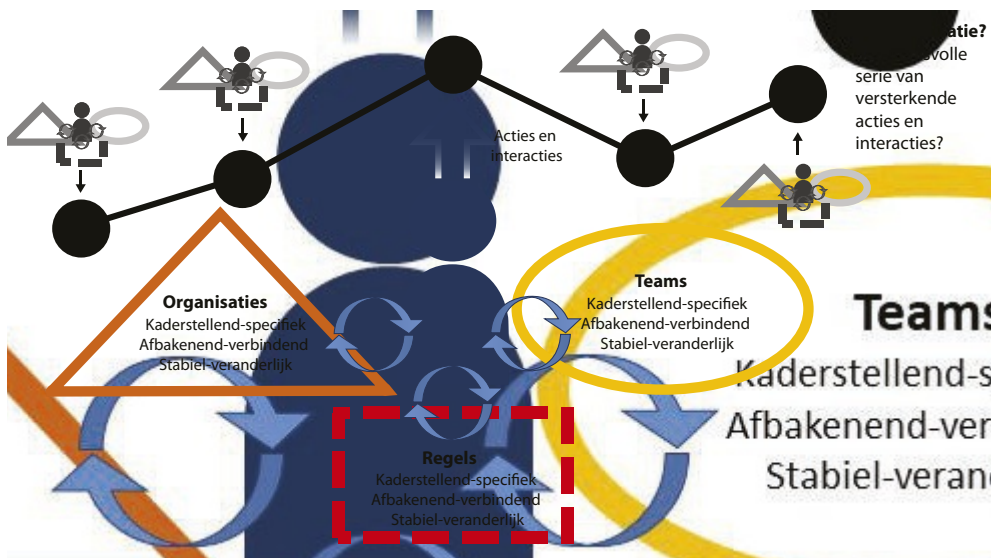
**Tabel 6.4 Theses en antitheses over de stabiele en veranderlijke bedding**

<b>Bedding</b>	<b>Bijdrage aan synchronisatie</b>	<b>Bijdrage aan desynchronisatie</b>
<b>Stabiel</b>	<b>These 5</b> Een stabiele bedding moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie	<b>Antithese 5</b> Een stabiele bedding ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie
<i>Regel</i>	– Door stabiele besluitvormingsprocedures is het voor tussenpersonen duidelijk welke toekomstige stappen nodig zijn en kunnen de acties voor langere tijd op synchrone wijze worden ingezet	– Een financieringssysteem die lange tijd onveranderlijk blijft, maakt het lastig voor tussenpersonen om actuele projecten te agenderen en te financieren
<i>Team</i>	– Stabiele interacties in een team, geven een duurzame en vertrouwde basis voor tussenpersonen om vanuit te handelen	– In een onveranderd team blijven interacties tussen tussenpersonen zich herhalen zonder dat versterkende acties worden ingezet
<i>Organisatie</i>	– Een stabiele organisatie geeft duidelijkheid aan tussenpersonen van zowel deze als van andere organisaties over waar de acties naartoe moeten werken	– Stabiliteit van de strategie brengt tussenpersonen in een spagaat doordat zij geconfronteerd worden met nieuwe situaties waar de organisatiestrategie niet bij past
<b>Veranderlijk</b>	<b>These 6</b> Een veranderlijke bedding moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie	<b>Antithese 6</b> Een veranderlijke bedding ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie
<i>Regel</i>	– Een flexibele besluitvormingssysteem ondersteunt tussenpersonen om acties vorm te geven op een wijze die past bij de actuele situatie	– Veranderende wet- en regelgeving biedt onduidelijkheid over vereisten voor en te nemen stappen in besluitvorming
<i>Team</i>	– Verandering van teamsamenstelling biedt mogelijkheden tot synchronisatie, die niet mogelijk waren in de bestaande samenstelling	– Wanneer nieuwe teamleden toetreden, moet een nieuwe basis ontstaan om acties weer ten opzichte van elkaar te positioneren
<i>Organisatie</i>	– Veranderingen in de organisatiestrategie zorgen voor nieuwe, geactualiseerde kristallisatiepunten waar tussenpersonen naartoe kunnen werken	– Een veranderlijke organisatiestrategie brengt onzekerheid en passiviteit voor tussenpersonen die de organisatie vertegenwoordigen, omdat ze niet weten of hun acties nog wel bij de strategie passen

### 6.3 ANALYSEKADER

Om zicht te krijgen op synchronisatie, maken we onderscheid tussen de acties en interacties van tussenpersonen en de bedding van regels, teams en organisaties. Aan de hand van de (anti)theses onderzoeken we in de hierop volgende hoofdstukken hoe synchronisatie in de bedding van regels, teams en organisaties ontstaat. Dit tezamen vormt het analysekader voor de hierop volgende hoofdstukken en is gevisualiseerd in figuur 6.1. Daarbij valt de impact van synchronisatie op de besluitvorming buiten de scope van dit onderzoek, wel zullen we enkele indicaties geven over deze relatie.

Figuur 6.1 Analyse kader



### 7.1 REGELS IN HET DELTAPROGRAMMA: INNOVATIEF OF INGEWIKKELD?

Op Prinsjesdag 2014 verschijnt het Deltaprogramma 2015. Het resultaat wordt met trots gepresenteerd: *“Het kabinet is verheugd met de oogst van de samenwerking in de afgelopen vier jaar in het Deltaprogramma. De opgaven voor waterveiligheid en zoetwater, zowel voor de lange en korte termijn, en de kaders van de aanpak zijn goed in beeld.”* (Deltaprogramma, 2014: 6).

Terugkijkend is te zien dat het Deltaprogramma zich, vanaf haar start eind 2009 tot het verschijnen van het Deltaprogramma 2015 medio 2014, heeft ontwikkeld tot een programma met eigen regels en structuren. Met de regels en structuren van het Deltaprogramma is het speelveld van het Nederlandse waterdomein veranderd. De meningen hierover verschillen. Sommige tussenpersonen ervaren de nieuwe structuren als een innovatie waardoor succesvol handelen op weg naar gezamenlijke besluitvorming beter mogelijk is. Andere tussenpersonen ervaren de nieuwe structuren als een opgetuigde kerstboom waarin het moeilijk is om tot daadkrachtige besluitvorming te komen (Adviescommissie Water, 2014; Teisman & Van Buuren, 2014; Verkerk e.a. 2014).

Regels, zoals de regels in het Deltaprogramma, vormen een medebepalende bedding voor de handelingsruimte van tussenpersonen in besluitvorming. Maar hoe beïnvloeden regels het handelen van tussenpersonen? En hoe kunnen regels tussenpersonen aanmoedigen om bij te dragen aan synchrone besluitvorming?

### 7.2 STRUCTUREN EN MENSELIJK HANDELEN

Om de rol van regels in besluitvorming te begrijpen, gaan we eerst in op het belang van structuren voor het menselijk handelen.

*Structuren: cognitief en sociaal*

Het aanbrengen van structuren is diep geworteld in menselijk gedrag. Mensen zijn beperkt in de informatie die zij kunnen verwerken en in de interacties die zij aan kunnen. Deze beperking komt deels voort uit een beperkte capaciteit. Maar naast

hoeveelheid, zorgen de complexiteit en onzekerheid van de werkelijkheid ook voor beperkingen. Deze beperking noemt Simon (1969; 1972; 1978) de *bounded rationality* van mensen. Om toch te kunnen handelen, brengen mensen structuren aan. Deze structuren zijn een versimpelde ordening van de werkelijkheid en worden aangeduid als cognitieve schema's (Brewer & Nakamura, 1984; Craeynest, 2008; Schwenk, 1988).

Structureren is niet enkel iets cognitiefs. Mensen delen hun interpretaties, waardoor breder gedeelde structuren ontstaan. Vanuit het denken over sociale systemen, worden deze breder gedeelde structuren benoemd als essentieel. Zonder structuren heeft een actie geen enkele betekenis en zal een sociaal systeem niet voortbestaan. Structuren zijn daarmee essentieel voor het voortbestaan van sociale systemen (Cilliers, 2005; Luhmann, 1995; Scott, 1987). Deze inzichten staan ook centraal in de institutionele benadering. Sociale structuren die gedeeld worden en daarmee een zekere bestendigheid krijgen, worden instituties genoemd (Mahoney, 2000; Scott, 1987; 2010; Williamson, 2000).

### *Wisselwerking structuren en menselijk handelen*

Structuren en menselijk handelen zijn nauw gerelateerd. Maar wat karakteriseert de wisselwerking tussen deze twee? Zoals aangegeven hebben structuren een zekere bestendigheid en bredere zeggingskracht. Dit betekent enerzijds dat structuren functioneren als structurerende context waarbinnen mensen handelen en waarin sommige handelingen worden ontmoedigd en sommige handelingen worden aangemoedigd. Anderzijds betekent het belang van structuren niet dat mensen als marionet van structuren fungeren. Mensen hebben binnen structuren een zekere vrijheid om te handelen. Structuren zijn dus relevant maar niet alles bepalend (Van den Bergh & Stagl, 2003; Cilliers, 2005; Granovetter, 1985; Klijn, 1996; Lissack, 1999; Simon, 1973; Williamson, 2000). Granovetter (1985) benadrukt het belang zonder overschatting van structuren door te spreken van de *embeddedness* van mensen in structuren.

Met het benoemen van bestendigheid komt de dynamiek van structuren aan het licht. Structuren hebben op twee manieren een stabiliserende werking. Ten eerste beperken structuren de mogelijke acties die mensen kunnen inzetten en zorgen daarmee voor een zekere stabiliteit in het handelen (Luhmann, 1995). In de terminologie van padafhankelijkheid, zijn structuren dus een barrière om van het pad af te gaan (Ebbinghaus, 2005; Luhmann, 1995; Mahoney, 2000). Daarnaast worden structuren gekenmerkt door versimpeling en een bredere zeggingskracht. Dit heeft tot gevolg dat verandering van menselijk gedrag niet direct doorwerkt in verandering van structuren. Structuren blijven geldig, ook wanneer het gedrag van individuen verandert. Zo is een structuur van zichzelf ook in zekere mate stabiel (Luhmann, 1995; Mahoney & Thelen, 2010; Scott, 1987). Structuren hebben dus een

zekere stabiliteit. Tegelijkertijd is verandering wel degelijk mogelijk, door gebeurtenissen van buitenaf of doordat mensen de structuur aanpassen.

### 7.3 REGELS IN BESLUITVORMING

#### *Regels*

Regels zijn een belangrijke vorm van structuren in besluitvorming. Het kenmerkende voor regels is dat het structuren zijn die voorschriften bevatten. Met deze voorschriften worden bepaalde acties en interacties uitgesloten en worden bepaalde acties en interacties ontmoedigd of juist aangemoedigd (Klijn, 1996; Mahoney & Thelen, 2010). Of zoals Klijn (1996: 301) dit beschrijft: “*Regels hebben directe invloed op het verloop van de interacties omdat ze toegelaten en niet toegelaten handelingen specificeren en specificeren wat wel en niet ter discussie staat*”.

Net als alle structuren geldt ook voor regels dat er een wederzijdse relatie is met het handelen van mensen. De ruimte voor handelen in besluitvorming wordt medebepaald door regels. Tegelijkertijd ontstaan en veranderen regels door het handelen van mensen. Regels vormen de bedding van het handelen, maar net zo goed worden regels gevormd door het menselijk handelen. Voor regels geldt dat het handelen van enkele mensen niet leidt tot verandering van de regel. Dat is de reden dat regels als barrière worden gezien op het pad van besluitvorming (Djelic & Quack, 2007; Pierson, 2000a).

#### *Regels en synchronisatie*

Regels vormen een bedding voor tussenpersonen. Maar niet elke bedding van regels moedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchrone besluitvorming. In §6.3 zijn zes theses en antitheses gepresenteerd over de aan- of ontmoediging van tussenpersonen om bij te dragen aan synchronisatie.

Allereerst kan verondersteld worden dat *kaderstellende regels* aanmoedigen tot synchronisatie. Met de juiste kaders organiseren mensen in verschillende deelsystemen zichzelf dusdanig dat synchronisatie ontstaat. Dit kan nog sterker gesteld worden, namelijk dat synchronisatie in besluitvorming eerder ontstaat vanuit zelforganiserende actoren dan vanuit sturing (Boons & Gerrits, 2008; Prokopenko, 2008; Teisman e.a. 2009; Teisman & Edelenbos, 2011; White, 2001; De Wolf & Holvoet, 2005). Een bekend voorbeeld van kaderstellende regels is de vogelzwerm. Door een klein aantal kaderstellende regels zijn vogels in staat om in een zwerm te vliegen (Ginneken, 2009).

Een tweede veronderstelling op basis van de theorievorming is dat *specifieke regels* aanmoedigen tot synchronisatie. Met een pakket van gedetailleerde regels wordt het handelen in besluitvorming op een dusdanige wijze geordend dat synchronisatie ontstaat (Hooghe & Marks, 2001; Peters, 1998). Een voorbeeld van een

specifieke regel is de vergelijkingssystematiek van het Deltaprogramma. Elk deelprogramma moet zijn strategieën beoordelen op basis van een grote set criteria, met daarbij gedetailleerde afspraken over de wijze waarop deze criteria toegepast moeten worden.

Ten derde kan verondersteld worden dat *afbakenende regels* aanmoedigen tot synchronisatie. Door de begrenzing ontstaat duidelijkheid over wie welke acties en interacties inzet en wordt botsing van acties voorkomen (Blomquist, 2009; Levinthal, 1997; Marks & Hooghe, 2000; Newig & Fritsch, 2009). Een voorbeeld van een afbakenende regel is het Deltafonds. In het Deltafonds wordt scherp afgebakend voor welke doelen de financiële middelen ingezet mogen worden en via welke procedures aanspraak op deze middelen gemaakt mag worden.

De vierde veronderstelling op basis van de theorievorming is dat *verbindende regels* aanmoedigen tot synchronisatie. Deze regels moedigen handelen vanuit wederzijdse afhankelijkheid aan, waardoor interacties vanuit gezamenlijkheid worden ingezet en zo bijdragen aan synchronisatie (Blomquist, 2009; Cash & Moser, 2000; Cash e.a. 2006; Newig & Fritsch, 2009). Vanuit deze benadering wordt verondersteld dat alleen door gezamenlijkheid tot synchronisatie gekomen kan worden. Een voorbeeld van een verbindende regel is te zien bij de deltabeslissingen. Door het benoemen van vijf beslissingen die de deelprogramma's overstijgen, worden de deelprogramma's met elkaar verbonden.

Ten vijfde kan verondersteld worden dat *stabiliteit van regels* synchronisatie aanmoedigt. Deze stabiliteit zorgt voor een zekere voorspelbaarheid waarbinnen ruimte ontstaat voor tussenpersonen om hun (inter)acties ten opzichte van andere (inter)acties te positioneren (Hannan & Freeman, 1984). Zo helpen bijvoorbeeld regels in besluitvormingsprocedures om eenduidige verwachtingen te scheppen bij alle tussenpersonen over de noodzakelijke besluitvormingsstappen.

Als laatste kan vanuit de theorievorming verondersteld worden dat *veranderende regels* aanmoedigen tot synchronisatie. Door veranderende regels wordt een blijvende verandering in relatie tot de omgeving aangemoedigd. Zo bieden bijvoorbeeld de veranderende financiële regels, met daarin een nieuwe regel voor het oprichten van een financieel Deltafonds voor watermaatregelen, mogelijkheden om het waterbeleid aan te passen op ontwikkelingen zoals klimaatverandering.

#### 7.4 HET ONDERZOEKEN VAN REGELS IN BESLUITVORMING

De zes verwachtingen over de bedding van regels, zijn onderzocht in zes spelregels in het Deltaprogramma. We hebben zes spelregels geselecteerd die vorm hebben gegeven aan besluitvorming in het Deltaprogramma: Deltafonds, MIRT onderzoek, opdrachtgeverschap, Deltacommissaris, uitgangspunten en vergelijkingssystematiek. De geselecteerde regels zijn van invloed op meerdere deelsystemen. Om de synchroniserende werking van regels te analyseren, zijn per regel twee deelsystemen geselecteerd. We hebben voor elke regel onderzocht in hoe-

verre deze regel tussenpersonen in twee deelsystemen heeft aangemoedigd bij te dragen aan synchrone besluitvorming.

Voor elke spelregel is geanalyseerd van welk type regel sprake is en wat de invloed is van deze regel op de bijdrage van tussenpersonen aan synchrone besluitvorming. De begrippen die hierbij gehanteerd worden, zijn geoperationaliseerd in tabel 7.1.

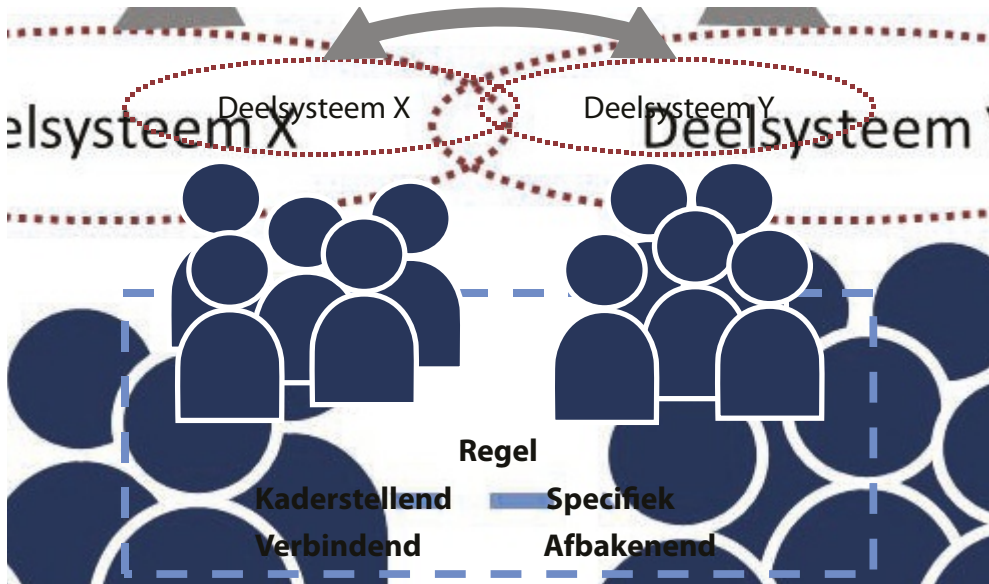
**Tabel 7.1 Operationalisering**

Concepten	Categorisering	Operationalisatie
Regel		Voorschriften gericht op het ordenen van informatie, acties en interacties
Type regel	Kaderstellende regel	Beperkt aantal voorschriften, gericht op het bepalen van de hoofdlijnen
	Specifieke regels	Groot aantal voorschriften, gericht op het bepalen van details
	Afbakenende regels	Voorschriften gericht op het trekken van grenzen tussen partijen, belangen, systemen, taken en verantwoordelijkheden
	Verbindende regels	Voorschriften gericht op het overbruggen van grenzen tussen partijen, belangen, systemen, taken en verantwoordelijkheden
	Stabiele regel	Informatie en (inter) acties worden op dezelfde wijze gestructureerd
	Veranderende regel	Het structureren van informatie en (inter)acties verandert door acties en gebeurtenissen
Bijdrage regel aan synchronisatie	Erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid	In hoeverre moedigt de regel aan dat tussenpersonen handelen naar zowel de zelfstandigheid van als de afhankelijkheid en wederzijdse beïnvloeding tussen ingebede deelsystemen
	Series van versterkende acties en interacties	In hoeverre moedigt de regel aan dat de acties en interacties van tussenpersonen elkaar activeren en/of bevestigen en/of bevorderen
	Betekenisvol	In hoeverre moedigt de regel aan dat tussenpersonen inhoud en waarde geven, zowel individueel als gezamenlijk, aan series van acties en interacties

De analyse van de regels is ook figuurlijk weergegeven. In dit figuur (zie figuur 7.1) is de regel als bedding geschematiseerd (stippellijn) en de deelsystemen die met de regel te maken hebben (groep tussenpersonen). De regel is gekarakteriseerd met de termen kaderstellend, specifiek, verbindend en afbakenend. Op het

niveau van de deelsystemen, is in de vorm van een pijl aangegeven of er sprake is van synchronisatie (groene pijl), beperkte synchronisatie (gele pijl) of desynchronisatie (rode pijl).

Figuur 7.1 Figuurlijke weergave van analyse



## 7.5 REGELS IN HET DELTAPROGRAMMA

In de hierop volgende paragrafen bespreken we de zes geselecteerde regels in het Deltaprogramma: Deltafonds, MIRT onderzoek, opdrachtgeverschap, Deltacommissaris, uitgangspunten en vergelijkingsystematiek.

### 7.5.1 *Deltafonds*

Het Deltafonds bestaat uit een set voorschriften waarin wordt bepaald welk geld beschikbaar is voor welke type maatregelen en op welke wijze aanspraak gemaakt kan worden op dit fonds. Dit zijn zowel wettelijke voorschriften als voorschriften in werkwijzen, formats en richtlijnen (commissie Veerman, 2008; Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening, 2011; ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011a). Voor dit onderzoek hebben we gekeken hoe de regel Deltafonds tussenpersonen in de deelsystemen Rijksfinanciering en programma Zuidwestelijke Delta aanmoedigt bij te dragen aan synchrone besluitvorming.



### *Deltafonds periode 2009-2011*

In 2008 adviseert de commissie Veerman om een Deltafonds voor watermaatregelen op te richten (commissie Veerman, 2008). Het Rijk neemt deze aanbeveling over, maar met een andere positionering en voeding: een fonds onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat in plaats van het ministerie van Financiën, en gevuld vanuit het Infrastructuurfonds in plaats van aardgasbaten. De regel Deltafonds wordt aangekondigd in het Nationaal Waterplan: *“Er wordt een solide Deltafonds ingesteld dat een voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma mogelijk maakt te voorzien van een vaste, stabiele en substantiële voeding, tenminste vanaf 2020 1 miljard euro jaarlijks uit het Deltafonds”* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009: 251). De regel Deltafonds is met deze algemene omschrijving in het Nationaal Waterplan een kaderstellende regel. Daarnaast is het Deltafonds door de brede toepassing op het hele waterdomein meer verbindend dan eerdere regels.

Tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta ervaren deze regel als duidelijke richtlijn voor de financiering van de te ontwikkelen lange termijn strategieën. Deze financiële duidelijkheid geeft tussenpersonen comfort en motivatie om te werken aan een plan van aanpak en een probleemanalyse. Tussenpersonen rond de Rijksfinanciering werken in deze periode aan de juridische vertaling van de beleidsmatige regel Deltafonds. De regel als onderdeel van de structuur van het Deltaprogramma, geeft tussenpersonen uit de ministeries en het nationaal Deltaprogramma ruimte en richting om de juridische vertaling te maken.

Zo ontstaat tussen de deelsystemen Rijksfinanciering en programma Zuidwestelijke Delta synchronisatie. Ondanks dat er geen directe interacties zijn, passen de acties bij elkaar. Zo wordt bijvoorbeeld in het programma Zuidwestelijke Delta de financieringsdiscussie over Volkerak-Zoommeer en Grevelingen gerelateerd aan het Deltafonds en wordt door tussenpersonen rond de Rijksfinanciering het Deltafonds expliciet ingebed in het Deltaprogramma.

### *Deltafonds periode 2011-2013*

In juni 2011 wordt het Deltafonds via de Deltawet besproken en vastgesteld in de Tweede Kamer (Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening, 2011). Het Deltafonds wordt ingericht zoals eerder voorgesteld in het Nationaal Waterplan. Bij de behandeling van de wet neemt de Tweede Kamer een amendement aan waarin wordt bepaald dat het Deltafonds alleen mag worden ingezet voor waterveiligheid en zoetwater (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011a). Dit besluit wordt in het programma Zuidwestelijke Delta samengevat als: *“wel zijn scherpe lijnen getrokken rondom het Deltafonds. Onderscheid tussen ambities en problemen. Alleen dat laatste is aan de orde en dan wel voor waterveiligheid en zoetwater.”* (voortgangsbericht programma Zuidwestelijke Delta, 6 oktober 2011). Eind 2012 lijkt de regel te veranderen, wanneer de minister van Infrastructuur en Milieu voorstelt om waterkwaliteit toe te voegen aan het Deltafonds. Een halfjaar later verschijnt het voorstel

hiervoor. Waterkwaliteit wordt toegevoegd maar met strikte schotten, waardoor de regel in wezen gelijk blijft.

Met de besluiten in 2011 wordt de regel Deltafonds wettelijk vastgelegd. Het detailniveau is gelijk aan het voorstel in het Nationaal Waterplan en daarmee blijft de regel kaderstellend. Met het amendement waarin het Deltafonds beperkt wordt tot waterveiligheid en zoetwater, komen er meer afbakenende elementen in de regel.

De tussenpersonen rond de Rijksfinanciering zien de gewijzigde regel als een gegeven en werken vanuit de afbakening tot waterveiligheid en zoetwater. Tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta verzetten zich tegen deze regel en zetten hun werk, waarin andere problemen dan waterveiligheid en zoetwater domineren, voort. Een voorbeeld hiervan zijn de maatregelen in de Grevelingen, om het waterkwaliteitsprobleem op te lossen en een impuls aan de regionale economie te geven. Tussenpersonen vanuit provincies, waterschappen en gemeenten in de zuidwestelijke delta werken aan deze maatregelen en kijken voor financiering naar het Deltafonds. Tussenpersonen vanuit ministeries en het Deltaprogramma daarentegen werken vanuit de afbakening tot waterveiligheid en zoetwater. Zo ontstaat er wrijving tussen de acties in de deelsystemen Rijksfinanciering en programma Zuidwestelijke Delta en neemt de synchronisatie af.

#### *Deltafonds 2013 – 2014*

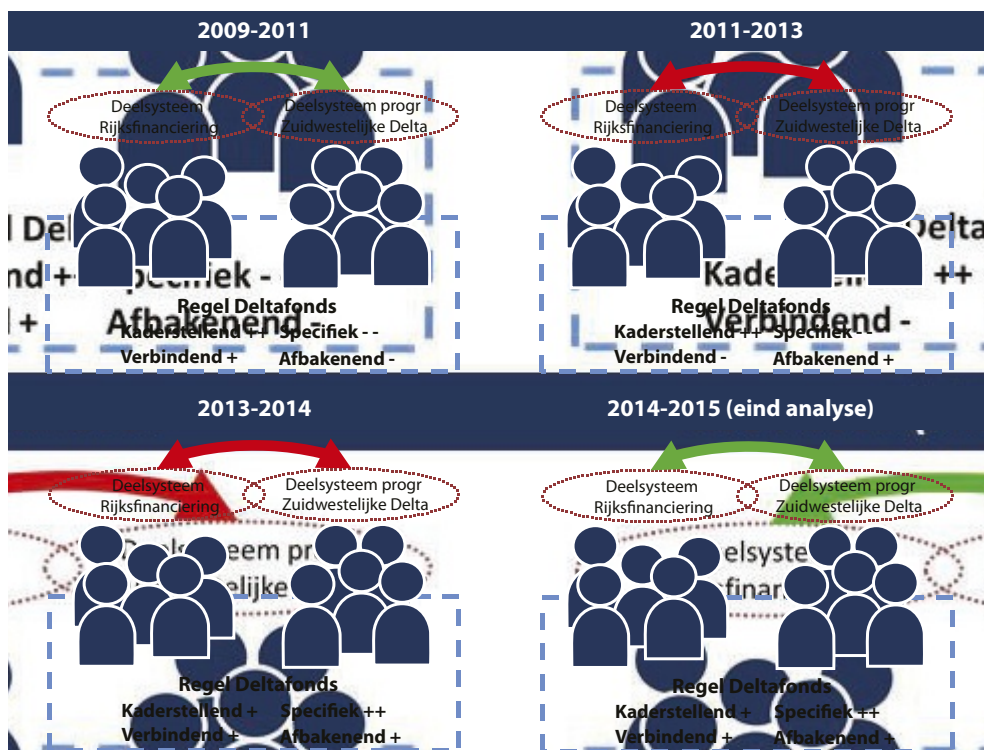
Eind 2013 wordt in de deelprogramma's gewerkt aan voorkeursstrategieën. Tussenpersonen in de deelprogramma's en rond de Rijksfinanciering, vragen zich af hoe maatregelen geprioriteerd en gefinancierd gaan worden. Vanuit deze vraag gaan zij interacties met elkaar aan. Zo is er overleg tussen medewerkers uit de deelprogramma's, de contactpersoon financiën bij het nationaal Deltaprogramma en de financiële mensen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. In deze interacties ontstaat druk om duidelijkheid te geven over financiering vanuit het Deltafonds. In reactie hierop, besluiten betrokkenen bij de Rijksfinanciering vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de staf Deltacommissaris, dat de begrotingsregels van het ministerie toegepast zullen worden. Deze begrotingsregels zijn gedetailleerd en daarmee wordt de regel Deltafonds meer specifiek.

Voor tussenpersonen in het deelsysteem Rijksfinanciering geeft het besluit om de begrotingsregels van het ministerie toe te passen, de benodigde duidelijkheid. Zij passen deze regels direct toe in hun acties en interacties. De tussenpersonen in de deelprogramma's, waaronder het programma Zuidwestelijke Delta, hebben echter het idee dat deze regel hen niet helpt om maatregelen te prioriteren. Zij passen de regels niet toe. Tussenpersonen rond de Rijksfinanciering werken in hun acties toe naar het beoordelen van maatregelen op basis van de ministeriële begrotingsregels. Tussenpersonen in de deelprogramma's bereiden maatregelen voor, maar verzamelen niet de informatie die volgens de begrotingsregel nodig is. Zo blijft de desynchronisatie voortduren.

### Deltafonds 2014-2015

Ondanks dat de regel niet verandert, verandert de bijdrage aan synchronisatie. Tussenpersonen in de deelprogramma's en rond de Rijksfinanciering blijven contact met elkaar houden. Samen zoeken ze naar manieren om te prioriteren. Zij kiezen voor een aanpak waarbij de deelprogramma's werken aan voorstellen voor programmering en prioritering, en er vanuit het deelsysteem Rijksfinanciering financiële criteria worden meegegeven. Zo ontstaat, zonder verandering van de regel maar door het ontwikkelen van een gezamenlijke werkwijze, synchronisatie. De ontwikkeling van de regel Deltafonds is samengevat in figuur 7.2.

Figuur 7.2 Ontwikkeling regel Deltafonds



#### 7.5.2 MIRT onderzoek

Het MIRT onderzoek is een set ambtelijke voorschriften waarin de voorfase van besluitvorming wordt beschreven voor projecten in het ruimtelijk domein (Directoraat-Generaal Water, 2009; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Er is onderzocht hoe deze regel tussenpersonen in de deelsystemen MIRT en programma Zuidwestelijke Delta aanmoedigt bij te dragen aan synchrone besluitvorming.

*MIRT onderzoek periode 2009-2013*

Het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) is een bestaand programma waarin rijk en regio afspraken maken over ruimtelijke projecten. Vanaf de oprichting van het Deltaprogramma is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gezocht naar een manier om de relatie tussen het Deltaprogramma en het MIRT te organiseren. Eind 2009, besluiten de Directeuren Generaal die leiding geven aan de oprichting van het Deltaprogramma: *“Er komt een aparte fase voor trajecten die pas op langere termijn tot investeringen leiden. De voorkeur voor benaming van deze fase is MIRT onderzoek. [...] De MIRT onderzoeksfase kan uitmonden in beleidskaders of beleidsbesluiten die kunnen landen in regelgeving of nota’s of als input in de gebiedsprocessen”* (Directoraat Generaal Water, 2009: 4). Zij besluiten dat de deelprogramma’s de status MIRT onderzoek krijgen.

De regel MIRT onderzoek bevat naast de algemene beschrijving van de regel, zoals zojuist geciteerd, geen nadere invulling. Daarmee is de regel kaderstellend van karakter. Door het benoemen van een nieuwe fase in het MIRT lijkt deze regel verbindingen te leggen tussen het Deltaprogramma en de fasen in het MIRT. Echter, deze verbinding wordt niet gelegd in de beschrijving van het MIRT onderzoek. Hiermee is de regel meer afbakenend dan verbindend.

De tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta hebben met de regel het idee dat de relatie tussen Deltaprogramma en MIRT geregeld is. Vanuit die gedachte gaan zij aan de slag met de eigen opdracht, zonder dit te relateren aan het MIRT. Tussenpersonen van ministeries en provincies rond het MIRT, hebben door deze regel eveneens het idee dat de relatie met het Deltaprogramma geregeld is. In hun acties en interacties wordt de gebruikelijke werkwijze voortgezet, zonder dit te relateren aan het Deltaprogramma en het MIRT onderzoek. Zo ontstaat een situatie waarin de acties en interacties van tussenpersonen in beide deelsystemen niet bij elkaar passen, maar in eerste instantie ook niet botsen.

In 2012, gaan de acties echter wel botsen. In het programma Zuidwestelijke Delta worden de strategieën en maatregelen steeds concreter. Deze maatregelen worden door tussenpersonen echter niet in relatie gebracht tot de ruimtelijke agenda van het MIRT. Vice versa worden door tussenpersonen rond het MIRT alleen dijkversterkingen in de ruimtelijke agenda opgenomen. Andere maatregelen uit het Deltaprogramma worden niet meegenomen in programmering en budgettering. Er is sprake van desynchronisatie tussen de deelsystemen MIRT en programma Zuidwestelijke Delta.

*MIRT onderzoek periode 2013-2015*

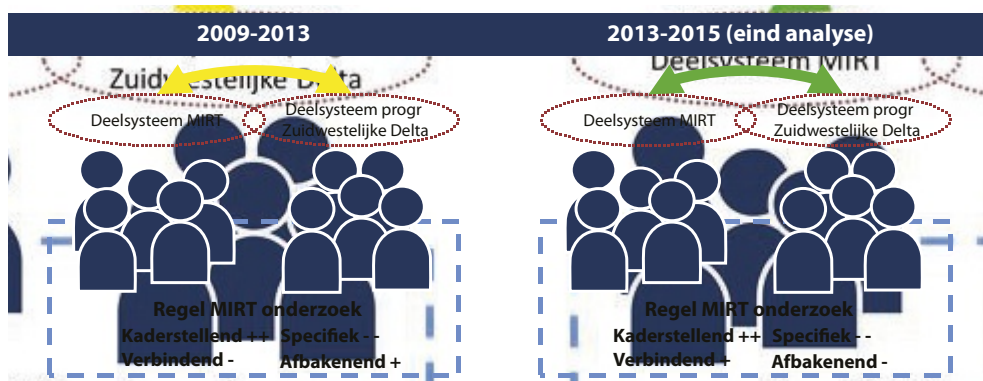
Medio 2013 verandert de spelregel MIRT onderzoek geleidelijk. Enerzijds doet de minister in de Tweede Kamer de toezegging dat het Deltaprogramma niet alleen zal leiden tot beleidsmatige voorkeursstrategieën maar ook tot programmeerbare maatregelen. Anderzijds gaan ambtenaren die vanuit ministerie en provincies en tussenpersonen in de deelprogramma’s, interacties aan om duidelijkheid te krijgen

over de betekenis van het Deltaprogramma in het MIRT. De toezegging van de minister wordt in deze interacties vertaald: de deelprogramma's met als status MIRT onderzoek, moeten leiden tot geprogrammeerde maatregelen in zowel het MIRT als het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Zo verandert de regel door een toezegging van de minister en in de interacties tussen tussenpersonen. De regel blijft kaderstellend en wordt meer verbindend.

Door de veranderende regel, voelen tussenpersonen zich gemotiveerd om gezamenlijk te werken aan een programma van maatregelen, de zogenoemde Deltaplannen. In de interacties tussen tussenpersonen in het MIRT en in de deelprogramma's, wordt gewerkt aan een vertaling van deze maatregelen in termen van MIRT onderzoeken en MIRT verkenningen. Op deze manier gaan de acties van tussenpersonen elkaar versterken en is sprake van synchronisatie.

De ontwikkeling van de regel MIRT onderzoek is samengevat in figuur 7.3.

**Figuur 7.3** Ontwikkeling regel MIRT onderzoek



### 7.5.3 Opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap is het voorschrift, zoals vastgelegd in formele beleidsdocumenten, waarmee het opdrachtgeverschap in het Deltaprogramma is geregeld. In het geval van de zuidwestelijke delta is het ministerie van Economische Zaken opdrachtgever (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). Er is onderzocht hoe deze regel tussenpersonen in de deelsystemen opdrachtgeverschap ministerie van Economische Zaken en programma Zuidwestelijke Delta aanmoedigt bij te dragen aan synchrone besluitvorming.

#### *Opdrachtgeverschap periode 2009*

Wanneer in 2009 de structuur van het Deltaprogramma wordt ontworpen, discussiëren de betrokken ministeries over hun rol in het Deltaprogramma. Zij besluiten

dat het ministerie van Verkeer & Waterstaat het coördinerend ministerie is voor het Deltaprogramma en dat de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) medeverantwoordelijk zijn. Het opdrachtgeverschap voor de deelprogramma's wordt verdeeld over de ministeries. Het ministerie van LNV wordt aangewezen als opdrachtgever voor de zuidwestelijke delta. Deze taakverdeling wordt formeel vastgelegd in het Nationaal Waterplan, inclusief een algemene omschrijving van het opdrachtgeverschap: *“De trekkend bewindspersoon vervult de rol van opdrachtgever voor het betreffende deelprogramma. Deze bewindspersoon is de procesverantwoordelijke voor (de voortgang van) het deelprogramma. Dit betekent niet dat de trekkende bewindspersoon ook de inhoudelijk verantwoordelijkheid overneemt; de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bewindspersonen blijft gehandhaafd”* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009: 262)

De formulering is relatief algemeen met ruimte om de rollen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vorm te geven. Daarmee is de regel kaderstellend van karakter. De regel heeft enkele verbindende elementen in zich, vooral door de gespreide verantwoordelijkheid die wordt beoogd. Er zijn ook enkele afbakenende elementen met onder andere een strikte afbakening van de taak als opdrachtgever.

Voor de tussenpersonen uit het ministerie van LNV en het nationaal Deltaprogramma die gezamenlijk vormgeven aan het opdrachtgeverschap, functioneert deze regel als motiverend kader. Zij gaan aan de slag met het implementeren van het opdrachtgeverschap door een inhoudelijke opdracht te formuleren en te zoeken naar het juiste opdrachtnemend gremium. Bij tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta roept deze regel weerstand op. Zij ervaren het Deltaprogramma als sectoraal programma voor waterveiligheid en zoetwater en de regel opdrachtgeverschap wordt gezien als poging om de regionale kracht van het bestaande programma Zuidwestelijke Delta te verzwakken. In deze periode ontstaan er interacties tussen tussenpersonen in de deelsystemen opdrachtgeverschap LNV en programma Zuidwestelijke Delta. De acties verzwakken elkaar: acties om een afgebakende inhoudelijke opdracht over waterveiligheid en zoetwater te formuleren versus acties om een integraal programma uit te voeren, en acties om het opdrachtgeverschap vorm te geven versus acties om regionale zelfstandigheid te behouden. Er is sprake van desynchronisatie.

#### *Opdrachtgeverschap periode 2009-2010*

Over het opdrachtgeverschap vinden onderhandelingen plaats tussen tussenpersonen op het niveau van directeuren en bestuurders. In de onderhandelingen ontstaat overeenstemming om de regel aan te passen. Dit wordt in november 2009 vastgelegd in een formele opdrachtoomschrijving: de minister van LNV is opdrachtgever en de stuurgroep is dagelijks opdrachtgever, en de opdracht wordt verbreed door naast zoetwater en waterveiligheid ook de relatie met economie en ecologie te

leggen. De regel wordt hierdoor specifiek. In de regel blijft er een combinatie van verbindende en afbakenende elementen.

Voor de tussenpersonen in de beide deelsystemen geeft de aangepaste regel duidelijkheid na een periode van heftige discussie. Vanuit deze duidelijkheid ontstaat een rollenspel waarin de Stuurgroep en minister als respectievelijk gedelegeerd opdrachtgever en opdrachtgever vorm geven aan het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta. Hierdoor is het mogelijk om aan de start van het Deltaprogramma een gezamenlijke richting te formuleren en formaliseren in het Nationaal Waterplan (december 2009), in de definitieve opdrachtverlening (december 2009) en in het Plan van Aanpak Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta (mei 2010).

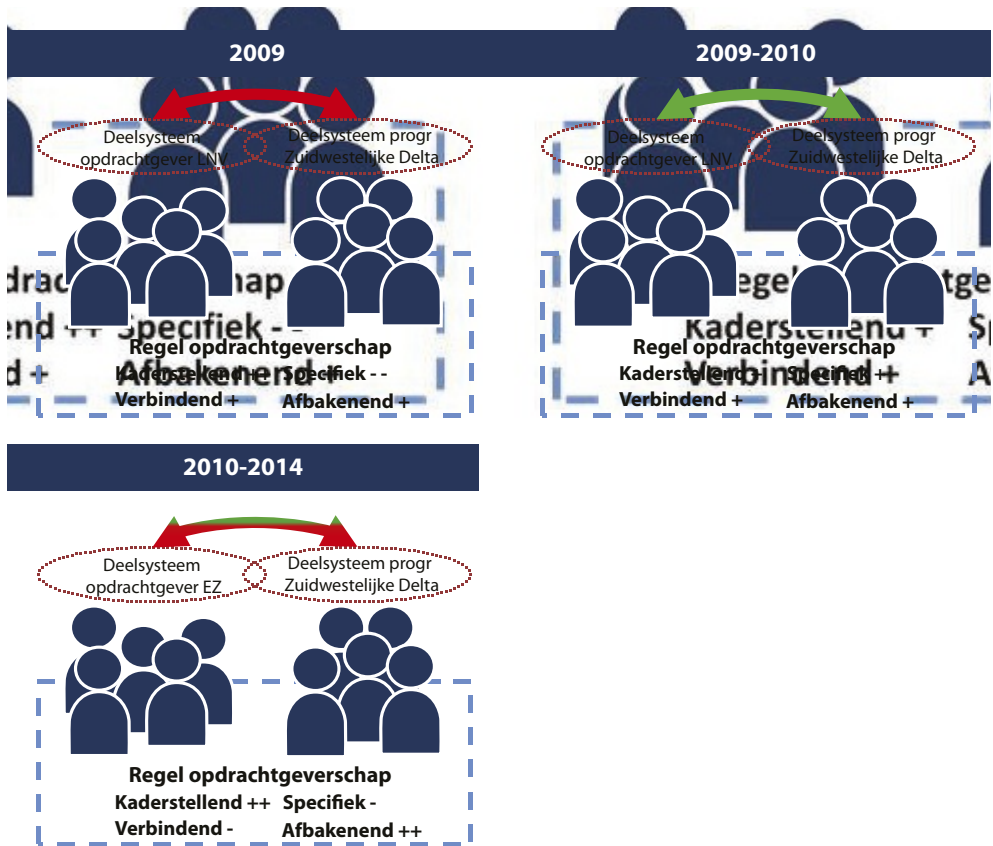
#### *Opdrachtgeverschap 2010-2014*

De regel opdrachtgeverschap verandert wanneer er in de herfst van 2010 een nieuwe regering aantreedt. Deze regering besluit de ministeries te reorganiseren. Het ministerie van LNV wordt onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Dit heeft gevolgen voor het Deltaprogramma: *“Het is voorlopig onduidelijk onder welke opdrachtgever de Zuidwestelijke Delta als deelprogramma van het Deltaprogramma komt”* (maandagmorgenoverleg 18 oktober 2010). Een paar weken later wordt besloten dat de staatssecretaris van EL&I opdrachtgever wordt. De opdrachtgevende relatie wordt echter niet verder benoemd, waardoor impliciet wordt teruggevallen op de algemeen geformuleerde regel uit het Nationaal Waterplan. De regel opdrachtgeverschap wordt hiermee meer kaderstellend en minder verbindend.

Voor de tussenpersonen vanuit het ministerie EL&I en het nationaal Deltaprogramma geeft deze aangepaste regel verwarring over de opdrachtgevende relatie. De aangepaste regel geeft tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta onvoldoende motivatie om actief in te spelen op de opdrachtgevende relatie. Hierdoor wordt steeds meer vanuit een eigen opdracht gewerkt. Zo ontstaat een situatie waarin geleidelijk de interacties afnemen en in de acties een eigen richting wordt gekozen. Er ontstaat steeds meer desynchronisatie. Deze situatie duurt voort totdat de opdrachtgevende structuur wordt opgeheven in het Deltaprogramma 2015 (medio 2014).

De ontwikkeling van de regel opdrachtgeverschap is samengevat in figuur 7.4.

Figuur 7.4 Ontwikkeling regel opdrachtgeverschap



#### 7.5.4 Deltacommissaris

Onderdeel van het Deltaprogramma zijn voorschriften waarin de aanstelling en invulling van een regeringscommissaris zijn geregeld. Daarmee is de Deltacommissaris niet alleen een persoon en een functie, maar ook een regel zoals wettelijk en beleidsmatig vastgelegd (Commissie Veerman, 2008; Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening, 2011; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). In dit onderzoek wordt onderzocht hoe deze regel tussenpersonen in de deelsystemen nationaal Deltaprogramma en programma Zuidwestelijke Delta aanmoedigt bij te dragen aan synchrone besluitvorming.

##### *Deltacommissaris periode 2009-2011*

Het ontstaan van de regel Deltacommissaris gaat terug tot het advies van de commissie Veerman. Eén van de aanbevelingen van deze commissie is om een deltaregisseur aan te stellen: "De Deltaregisseur houdt de koers van het Deltaprogramma vast,



*schept een nationaal kader, faciliteert en stimuleert (nationaal én regionaal), en waar nodig hakt hij knopen door. Hij verbindt de verschillende bestuurslagen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) maar betreft ook maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers.*" (commissie Veerman, 2008: 79). Deze aanbeveling wordt door het kabinet opgevolgd door het instellen van een regeringscommissaris. Hiermee wordt een nieuwe regel ingesteld, namelijk het bestaan van een onafhankelijk regeringscommissaris die de verantwoordelijkheid heeft voor een jaarlijks Deltaprogramma en daarvoor de partijen met elkaar in verbinding brengt. Twee jaar later wordt deze regel juridisch vastgelegd bij de wijziging van de Waterwet via de Deltawet.

De regel Deltacommissaris is een algemeen kader, waaraan de persoon van de Deltacommissaris en zijn staf invulling geven. De regel heeft afbakenende elementen als het gaat om de afgebakende verantwoordelijkheid van een Deltacommissaris. Er zijn ook verbindende elementen, vooral in het betrekken van partijen bij het Deltaprogramma.

Voor tussenpersonen in het nationaal Deltaprogramma geeft de regel ruimte om aanwezig te zijn in de deelprogramma's. Deze ruimte wordt ervaren en benut wanneer de persoon van de Deltacommissaris regelmatig aanwezig is bij de stuurgroepvergaderingen en zijn staf ambtelijke overleggen met mensen uit de deelprogramma's initieert. Gezamenlijk wordt een modus gevonden tussen nationale gelijkheid in het Deltaprogramma en regionale vrijheid. Zo wordt bijvoorbeeld vanuit het nationaal Deltaprogramma aangegeven dat projecten waarover besloten is, geen onderdeel zijn van het Deltaprogramma. Bestuurders in de stuurgroep Zuidwestelijke Delta hebben hier moeite mee voor het project waterberging Volkerak-Zoommeer. De aanwezigheid van de Deltacommissaris bij de Stuurgroep helpt om een modus te vinden: het project waterberging Volkerak-Zoommeer staat op zichzelf, maar klimaatverandering en ruimtelijke inpassing krijgen wel meer aandacht. Een ander voorbeeld is de keuze vanuit het nationaal Deltaprogramma om te communiceren met één nationale nieuwsbrief en het Deltaprogramma logo te gebruiken. De regel Deltacommissaris biedt ruimte voor bestuurlijke en ambtelijke interacties waarin een modus wordt gevonden waarin ruimte blijft voor regionale communicatie. Brieven krijgen dubbele logo's en de nieuwsbrief Zuidwestelijke Delta verdwijnt maar er komen andere regionale communicatiemiddelen voor terug. Zo helpt de regel Deltacommissaris tussenpersonen om te synchroniseren.

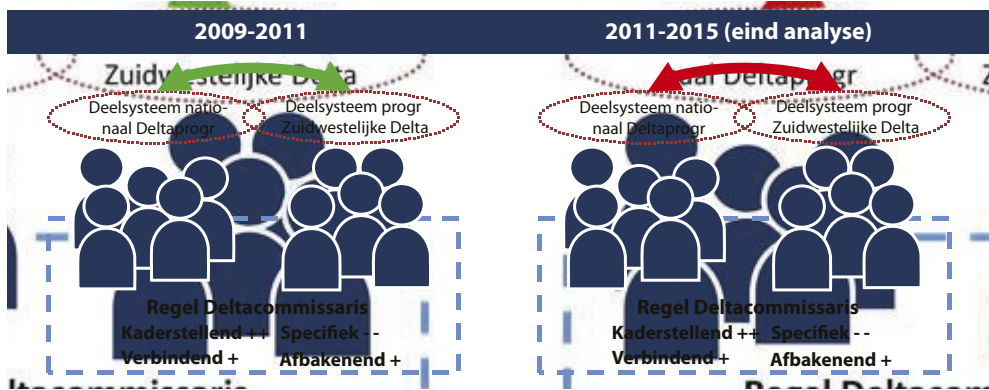
#### *Deltacommissaris 2011-2015*

Ondanks dat de regel niet wijzigt, zijn er medio 2011 veranderingen in het handelen van tussenpersonen. De regel Deltacommissaris wordt door tussenpersonen in het nationaal Deltaprogramma benut om formele uitvragen te doen aan de regionale deelprogramma's. Door tussenpersonen in het deelsysteem Zuidwestelijke Delta wordt de regel benut om geformaliseerd te reageren op deze uitvragen. De relatie raakt geformaliseerd en het informele contact vermindert.

Geleidelijk gaan de acties meer uit elkaar lopen. Tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta en vooral de provinciale vertegenwoordigers, richten zich op integrale strategieën voor de delta en intensieve participatie van belanghebbenden. De tussenpersonen in het nationaal Deltaprogramma zijn in hun acties vooral gericht op het nemen van de sectorale Deltabeslissingen en op tijdige, formele besluitvorming gekoppeld aan de begrotingscyclus. Zo botsen de acties: acties gericht op brede participatie versus acties om documenten tijdig gereed te hebben, acties gericht op integrale strategieën versus acties gericht op sectorale beslissingen, et cetera.

De ontwikkeling van de regel Deltacommissaris is samengevat in figuur 7.5.

**Figuur 7.5**      **Ontwikkeling regel Deltacommissaris**



### 7.5.5      *Uitgangspunten*

Deelprogramma's in het Deltaprogramma moeten werken met bepaalde inhoudelijke uitgangspunten die zijn vastgelegd in voorschriften. Deze voorschriften zijn vastgelegd in formele beleidsdocumenten en in ambtelijke richtlijnen en formats (Deltaprogramma, 2010; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). We onderzoeken hoe de regel uitgangspunten tussenpersonen in de deelsystemen nationaal Deltaprogramma en het deelsysteem deelprogramma's aanmoedigt bij te dragen aan synchrone besluitvorming. Dit deelsysteem deelprogramma's bestaat uit de tussenpersonen van de negen deelprogramma's die deelnemen aan nationale werkgroepen.

#### *Uitgangspunten periode 2009-2010*

De regel uitgangspunten ontstaat wanneer een kwartiermakersteam de start van het Deltaprogramma voorbereid. Om de samenhang te waarborgen worden drie basiswaarden en drie uitgangspunten benoemd: de basiswaarden solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid en de uitgangspunten samenhang, consistentie en trans-

parantie. De Deltacommissaris krijgt de opdracht deze waarden en uitgangspunten te bewaken. De zes uitgangspunten worden vastgelegd in het Nationaal Waterplan en in de opdrachten aan de deelprogramma's. In het Waterplan wordt het doel beschreven als: *"De basiswaarden zijn de 'shared values' [...]. Ze kunnen als baken dienen voor de vele keuzen die gemaakt moeten worden"* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009: 263) en *"De uitgangspunten maken sturing op programmaniveau mogelijk. Door eenduidige uitgangspunten te definiëren en te borgen wordt het geheel van activiteiten tot een logisch geheel gesmeed"* (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2009: 265). Zowel in het Waterplan als in de opdrachtomschrijvingen worden de uitgangspunten in algemene termen beschreven, met de opdracht aan de deelprogramma's om hieraan invulling te geven. Hiermee is de regel kaderstellend van karakter. Daarnaast bevat de regel, met de expliciete verantwoordelijkheidstoedeling, afbakenende elementen.

Tussenpersonen in het nationaal Deltaprogramma en in de deelprogramma's zien de basiswaarden en uitgangspunten als een vanzelfsprekendheid. In alle documenten wordt dit zestal genoemd. Tussenpersonen geven echter op geen enkele wijze betekenis aan de basiswaarden en uitgangspunten, en net zomin krijgt dit uiting in hun acties en interacties. Hierdoor lopen de acties uit elkaar. Ambtenaren in de deelprogramma's bedenken een eigen werkwijze en stellen deze vast in hun Plan van Aanpak. Net zo bedenken ambtenaren in het nationaal Deltaprogramma een eigen aanpak.

#### *Uitgangspunten 2010-2011*

In het voorjaar van 2010 wordt de onvergelijkbaarheid van de deelprogramma's door ambtenaren van de staf Deltacommissaris als problematisch ervaren. Daarom nemen zij het initiatief om werkgroepen te starten. Er starten werkgroepen rond onder andere strategie, participatie, kennis en scenario's. In elke werkgroep zitten tussenpersonen van de negen deelprogramma's en tussenpersonen vanuit de staf Deltacommissaris. Hiermee wordt de regel niet formeel veranderd, maar informeel vindt wel een wijziging plaats. Met het instellen van werkgroepen wordt namelijk de verantwoordelijkheid voor de uitgangspunten die voorheen bij de Deltacommissaris lag, omgevormd tot een gedeelde verantwoordelijkheid.

Deze verandering motiveert tussenpersonen in zowel de deelprogramma's als in het nationaal Deltaprogramma om deel te nemen aan de werkgroepen en daarin uit te wisselen hoe de uitgangspunten worden toegepast. Daarbij benoemen tussenpersonen gezamenlijk wanneer verschillen in aanpak als problematisch ervaren worden en worden hierover concrete werkafspraken gemaakt.

Zo ontstaat een situatie waarin de deelprogramma's hun eigen aanpak volgen en via de werkgroepen een vergelijkbare aanpak wordt gekozen op de punten waar de deelprogramma's dit noodzakelijk vinden. Deze synchronisatie resulteert onder andere in het benoemen van de centrale producten van het Deltaprogramma – pro-

bleemanalyse, mogelijke strategieën, kansrijke strategieën, voorkeursstrategie – en in gezamenlijke planningen.

#### *Uitgangspunten 2011-2015*

Eind 2011 worden de verschillen in werkwijzen opnieuw als problematisch gezien. De directeuren van de deelprogramma's en ambtenaren van de staf Deltacommissaris vinden de toepassing van de uitgangspunten onvoldoende. Daarom besluiten zij dat er gelijkheid moet komen in producten, planning, inhoudelijke keuzes, methoden en visualisaties.

Tussenpersonen in het nationaal Deltaprogramma ervaren deze regel als een duidelijke opdracht om te werken aan tools die de vergelijkbaarheid versterken. Gezamenlijk met anderen gaan zij aan de slag om tools te ontwikkelen. In de jaren die daarop volgen verschijnen diverse tools, zoals methodologische uitgangspunten, 'knoppen' in het hoofdwatersysteem, 'bloemen' om samenhang te visualiseren, bestuurlijke dilemma's, ontwikkelpaden en redeneerlijnen. Hiermee worden de tot op heden kaderstellende elementen van de uitgangspunten vervangen door specifieke elementen.

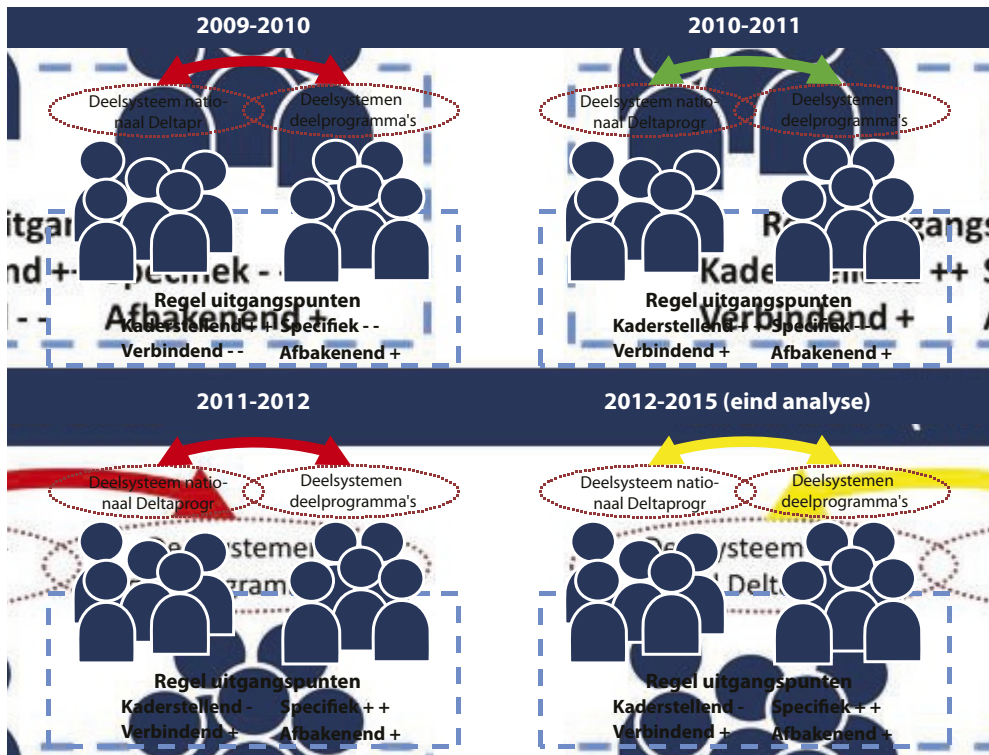
De tussenpersonen in de deelprogramma's worden gevraagd deze tools toe te passen. Dit leidt tot weerstand, omdat deze tussenpersonen de werkwijze die zij al twee jaar volgen moeten wijzigen. Een deel van de tools wordt dan ook niet toegepast en door de weerstand geven de tussenpersonen minder actief invulling aan de afstemming in de werkgroepen. De acties en interacties raken zo meer gericht op het eigen deelsysteem, waardoor de synchronisatie tussen de deelprogramma's en met het nationaal Deltaprogramma afneemt.

#### *Uitgangspunten 2012-2015*

In 2012 vindt verandering plaats, ondanks dat de regel gelijk blijft. Na een korte periode van desynchronisatie raakt een klein aantal tools breder geaccepteerd. Tussenpersonen in de deelprogramma's ervaren de meerwaarde van deze tools en passen ze toe. Deze tools helpen om tot versterkende acties te komen in het ontwikkelen en beoordelen van strategieën voor de Deltabeslissingen en in overlappende gebieden. Op andere onderwerpen van het Deltaprogramma zijn de tools echter minder geaccepteerd en past ieder zijn eigen aanpak toe. Soms is dit geen probleem, maar regelmatig leidt dit tot botsingen tussen de deelprogramma's. Er is dus soms synchronisatie, en soms desynchronisatie.

De ontwikkeling van de regel uitgangspunten is samengevat in figuur 7.6.

Figuur 7.6 Ontwikkeling regel uitgangspunten



### 7.5.6 Vergelijkingssystematiek

Naast uitgangspunten zijn er in het Deltaprogramma voorschriften opgesteld over de wijze waarop strategieën beoordeeld en vergeleken moeten worden. Deze voorschriften zijn vastgelegd in ambtelijke beslissingen, notities en formats (Royal Has-koning & Deltares, 2012; Staf Deltacommissaris, 2013). Onderzocht is hoe deze regel tussenpersonen in de deelsystemen nationaal Deltaprogramma en deelsys-teem deelprogramma's aanmoedigt bij te dragen aan synchrone besluitvorming.

#### *Vergelijkingssystematiek periode 2011-2013*

De regel vergelijkingssystematiek ontstaat eind 2011. In het Deltaprogramma wordt gewerkt aan het beschrijven en beoordelen van strategieën voor waterveiligheid en zoetwater. Bij tussenpersonen in het nationaal deltaprogramma en in de deelprogramma's ontstaat de behoefte om gezamenlijk na te denken over criteria voor het selecteren van strategieën. In reactie hierop geeft de staf Deltacommissaris de opdracht aan kennisinstellingen en consultancybureaus om een vergelijkingssystematiek te ontwerpen. Dit resulteert in een systematiek met criteria – vijf inhoudelijke criteria die gecombineerd moeten worden met drie basiswaarden,

kosten-batenanalyses en specifieke criteria uit deelprogramma's – en een beschrijving van de werkwijze die gevolgd moet worden – de wijze waarop criteria gemeten moeten worden en formats om dit vast te leggen. De deelprogramma's krijgen de opdracht om deze formats in te vullen.

Zo ontstaat er een regel, namelijk een gedetailleerde vergelijkingssystematiek die in ieder deelprogramma toegepast moet worden. Deze regel is specifiek van karakter en heeft vooral afbakenende elementen, doordat ieder voor zijn eigen gebied het format moet invullen.

Voor tussenpersonen in het deelsysteem nationaal Deltaprogramma geeft deze regel houvast voor een eenduidige vergelijking van alle strategieën. Daarom wordt in de acties en interacties ingezet op de toepassing van de ontwikkelde systematiek. Tussenpersonen in de deelprogramma's ervaren de vergelijkingssystematiek als te gedetailleerd voor deze fase en gaan aan de slag met eigen criteria en een eigen werkwijze. Zo wordt in het programma Zuidwestelijke Delta besloten: *“zin en onzin scheiden moeten we in deze fase al wel doen, [...]. Daarvoor is een afgeslankte versie van de vergelijkingssystematiek (een 'simpele zeef') of expert judgement nodig.”* (verslag team Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta, 13 december 2011). Zo lopen de acties van de deelsystemen deelprogramma's en nationaal Deltaprogramma uit elkaar, wat erin resulteert dat er blijvende discussie is over de vergelijkbaarheid van strategieën zonder dat daadwerkelijk stappen worden gezet.

Op weg naar de kansrijke strategieën ontstaat er eind 2012 de roep vanuit ambtenaren uit de deelprogramma's om de spelregel vergelijkingssystematiek te versimpelen. In reactie hierop wordt de vergelijkingssystematiek op een aantal punten aangepast, maar zonder wezenlijke verandering van de regel. Ook de desynchronisatie blijft voortduren.

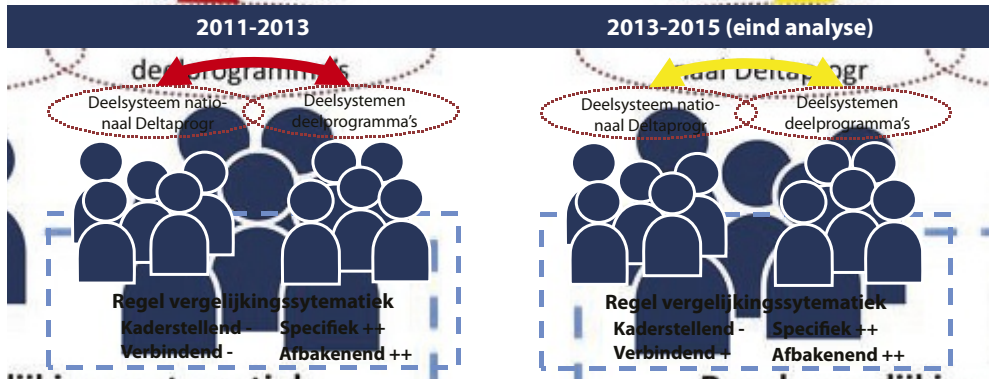
#### *Vergelijkingssystematiek periode 2013-2015*

Eind 2013 wordt vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu de vergelijkingssystematiek gelinkt aan het eerdere besluit om voor de Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën een Milieueffectrapportage (MER) op te stellen. Concreet vragen tussenpersonen vanuit het ministerie aan de staf Deltacommissaris om de vergelijkingssystematiek dusdanig toe te passen dat een plan MER voor het Deltaprogramma opgesteld kan worden. Hiermee krijgt de regel een verbindend element in zich, omdat de deelprogramma's en het nationaal Deltaprogramma gezamenlijk verantwoordelijk worden gemaakt om de juiste informatie aan te leveren.

De tussenpersonen in het nationaal Deltaprogramma benutten de regel vergelijkingssystematiek om het proces van vergelijken te faciliteren. De tussenpersonen in de deelprogramma's blijven werken met eigen criteria, maar vullen waar nodig en parallel aan de eigen criteria de formats in. Op andere punten blijft het beoordelen en selecteren van voorkeursstrategieën uiteenlopen, waardoor het werk van de deelprogramma's in de overlappende gebieden botst. Er is sprake van beperkte synchronisatie.

De ontwikkeling van de regel vergelijkingsystematiek is samengevat in figuur 7.7.

**Figuur 7.7** Ontwikkeling regel vergelijkingsystematiek



## 7.6 ANALYSE AANMOEDIGING REGELS TOT SYNCHRONISATIE

In de vorige paragraaf zijn zes regels in het Deltaprogramma beschreven. We hebben onderzocht in hoeverre deze regels tussenpersonen aanmoedigen bij te dragen aan synchrone besluitvorming.

*Regels werken stabiliserend, maar verandering van regels heeft impact*

Allereerst wordt zichtbaar dat regels relatief stabiel zijn. De onderzochte regels veranderen maximaal drie keer in de onderzochte periode van vijf jaar. En bij verandering, veranderen slechts enkele elementen van de regel. Voor mensen in besluitvorming zijn regels dus een relatief stabiele factor. Dit geeft tussenpersonen zekerheid en comfort voor het inzetten van acties en interacties.

In de onderzochte regels wordt echter ook zichtbaar dat een verandering van de regels altijd samengaat met een verandering in de bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie. Andersom gezegd, er is geen enkel moment waarop de regel verandert en het effect van de regel op synchronisatie gelijk blijft. Regels vormen dus een relatief stabiele bedding. Deze stabiliteit geeft tussenpersonen ruimte en comfort om hun acties in te zetten. Echter, verandering van de regels heeft veel impact en leidt tot verandering van de bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie. Daarmee geven regels niet alleen comfort, maar zijn veranderingen van regels ook een relevante trigger voor verandering in het handelen van tussenpersonen.

Er zijn ook momenten waarop de regel gelijk blijft, maar de bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie verandert. Kenmerkend voor deze momenten is dat tussenpersonen andere betekenissen geven aan de regel. Zo wordt bijvoorbeeld de toepassing van de nationale begrotingsregels in de regel Deltafonds eerst geïnter-

preteerd als dichtregelen door het rijk, terwijl dit later wordt gezien als kans om op de nationale agenda te komen. Een ander voorbeeld is de regel Deltacommissaris. In de eerste jaren wordt de Deltacommissaris vooral gezien als een verbinder, terwijl in de latere jaren de nadruk komt te liggen op de formele positie van de regeringscommissaris. Hiermee wordt een interessante wisselwerking tussen regels en tussenpersonen zichtbaar. Zojuist is gesteld dat verandering van regels grote invloed heeft op de bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie. Er wordt echter ook zichtbaar dat betekenissen die tussenpersonen aan regels geven, medebepalend zijn voor de bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie.

Deze analyse van regels in het Deltaprogramma bevestigt enerzijds het bestaande theoretische inzicht dat regels een barrière vormen om het bestaande pad te verlaten (Ebbinghaus, 2005; Mahoney & Thelen, 2010; Pierson, 2000a; Torfing, 2009; Williamson, 2000). Tegelijkertijd wordt ook duidelijk dat regels geen onoverkomelijke barrière zijn. Wanneer tussenpersonen een gedeelde betekenis aan regels geven, kan een besluitvormingspad wel degelijk veranderen, ook wanneer de regel gelijk blijft. Verder inzicht in de wijze waarop regels mensen aanmoedigen om tot synchronisatie te komen, vereist zowel bouwstenen over de stabiliserende werking van regels, als over de betekenisverlening aan regels (Laroche, 1995; Weick e.a. 2005).

Daar waar regels vaak op een hoger niveau worden onderzocht, brengt deze analyse inzicht in de invloed van regels op het handelen van tussenpersonen in besluitvorming. Enerzijds wordt zichtbaar hoe de stabiliserende werking van regels mensen het comfort geeft om acties in te zetten. Anderzijds heeft verandering van regels veel impact op het handelen van mensen. Opvallend genoeg ligt de nadruk op bestaande theorievorming vooral op de consoliderende werking van regels in besluitvorming (Goodin, 1996; Lowndes, 2005; Pierson, 2000c). Dit onderzoek laat het tegendeel zien, namelijk dat verandering van regels niet leidt tot consolidatie maar tot verandering.

### *Kaderstellende en specifieke regels*

In de analyse van regels in het Deltaprogramma, is benoemd in hoeverre de regels kaderstellende en specifieke elementen bevatten. In tabel 7.2 zijn de onderzochte regels geordend, waarbij is aangegeven welk type regel in hoeveel gevallen leidt tot synchronisatie, desynchronisatie of beperkte synchronisatie. Cursief is aangegeven welke kernwoorden van toepassing zijn op de invloed van deze regels op het handelen van tussenpersonen.



**Tabel 7.2** Gecomprimeerde analyse kaderstellende en specifieke elementen in regels

<b>Regelementen</b>	<b>Bijdrage tussen- personen aan synchronisatie</b>	<b>Bijdrage tussen- personen aan beperkte synchronisatie</b>	<b>Bijdrage tussen- personen aan desynchronisatie</b>
Kaderstellende en specifieke elementen	II <i>Duidelijkheid, motivatie, draagvlak</i>		I
Wel kaderstellende, geen specifieke elementen	IIII <i>Motivatie, doelgericht</i>	I <i>Invulling van regel</i>	IIII <i>Passief, verwarring</i>
Geen kaderstellende, wel specifieke elementen		II <i>Afhankelijk van draagvlak</i>	I <i>Weerstand</i>

Uit de onderzochte regels valt op dat kaderstellende elementen ruimte bieden aan tussenpersonen om series van versterkende acties en interacties in te zetten. De werking ervan is afhankelijk van de omstandigheden. In situaties met een duidelijk doel, motiveren kaderstellende regels mensen om tot gesynchroniseerd handelen te komen. Zodra duidelijke doelen ontbreken, zorgen kaderstellende elementen juist voor verwarring en passiviteit. Voor tussenpersonen is het dus belangrijk dat er doelen zijn waar zij hun acties op kunnen richten en dat een zekere gelijkheid in richting noodzakelijk is om de acties versterkend te laten zijn.

Daarnaast wordt zichtbaar dat regels met enkel specifieke elementen leiden tot desynchronisatie. Door het ontbreken van kaders, ervaren mensen de specifieke regels als onnodig keurslijf. Zo ontstaat weerstand tegen de regel en richten mensen zich vooral op het eigen deelsysteem om zo de specifieke regel te ontlopen. In combinatie met kaderstellende elementen daarentegen, bieden specifieke elementen duidelijkheid. Neem bijvoorbeeld de regel opdrachtgeverschap. In de heftige discussies wie welke bevoegdheden heeft, helpen de specifieke elementen om de afspraken vast te leggen en geven zo duidelijkheid over de acties die van tussenpersonen verwacht worden. Specifieke regels moedigen dus in combinatie met kaderstellende regels aan tot synchronisatie, vooral wanneer specifieke issues de synchronisatie hinderen.

### *Afbakenende en verbindende regels*

Ten derde is in de analyse van regels in het Deltaprogramma benoemd in hoeverre de regels afbakenende en verbindende elementen bevatten. Dit is weergegeven in tabel 7.3.

**Tabel 7.3** Gecomprimeerde analyse afbakenende en verbindende elementen in regels

	Synchronisatie	Wisselend	Desynchronisatie
Wel afbakenende, wel verbindende elementen	IIII <i>Gezamenlijk, eigen verantwoordelijkheid</i>	II <i>Invulling van regel</i>	IIII <i>Weerstand, gebrek draagvlak</i>
Wel afbakenende, geen verbindende elementen		I <i>Interpretatie regel</i>	IIII <i>Gericht op eigen deelsysteem, interacties nemen af</i>
Geen afbakenende, wel verbindende elementen	II <i>Comfort, motivatie tot samenwerking</i>		

Ten eerste valt op dat er in regels een neiging is tot afbakenen. Bijna alle regels hebben afbakenende elementen in zich. Met andere woorden, regels zijn vaak gericht op de specialisatie tussen de verschillende deelsystemen in besluitvorming. Tegelijkertijd brengt dit ook een risico met zich mee, want regels met enkel afbakenende elementen ontmoedigen tussenpersonen om tot synchronisatie te komen. Door de afbakening krijgen tussenpersonen het idee dat de afstemming via de regels is geregeld en acties niet meer op elkaar afgestemd hoeven te worden. Neem bijvoorbeeld de regel MIRT onderzoek. Met het instellen van deze afbakenende regel denken tussenpersonen in zowel deelsysteem MIRT als deelsysteem programma Zuidwestelijke Delta dat de kwestie geregeld is en verder geen acties nodig zijn. Het gevolg is dat de maatregelen voor waterveiligheid en zoetwater in het Deltaprogramma niet in samenhang worden gebracht met de ruimtelijke agenda van het MIRT. Zo ontstaat vanuit een afbakenende regel desynchronisatie. Afbakenen is dus een krachtige neiging, maar brengt het risico van desynchronisatie met zich mee.

In meerdere regels zijn zowel afbakenende als verbindende elementen opgenomen. Dit leidt even vaak tot synchronisatie als tot desynchronisatie. Dit heeft alles te maken met de betekenis die aan de regel wordt gegeven. Als tussenpersonen de regel ervaren als een voorschrift waarin eigen én gezamenlijk belang een plaats hebben, dan helpt het tussenpersonen om zowel in gezamenlijkheid als vanuit de afzonderlijke belangen te handelen. Wanneer de regel wordt ervaren als een voorschrift waarin onvoldoende aandacht is voor de afzonderlijke belangen, dan leidt de weerstand tegen de regel ertoe dat acties elkaar niet versterken en desynchronisatie ontstaat. Voor tussenpersonen is het dus niet alleen van belang dat er een gezamenlijke richting is, maar dat binnen de regels ook de rol aangenomen kan worden die past bij het afzonderlijke belang. Alleen wanneer er ruimte is voor een

rollenspel vanuit zowel gedeeld als afzonderlijk belang, ontstaan versterkende acties.

### *De bedding van regels en synchrone besluitvorming*

Regels vormen een belangrijke bedding voor tussenpersonen. Uit dit onderzoek naar regels in het Deltaprogramma blijkt dat regels op verschillende manieren tussenpersonen aanmoedigen bij te dragen aan synchrone besluitvorming. Regels, en dan vooral afbakenende en verbindende elementen in regels, helpen tussenpersonen zich te positioneren in het complexe geheel van besluitvorming. De combinatie van kaderstellende en specifieke elementen, en de relatieve stabiliteit van regels, creëren ruimte en richting voor tussenpersonen om te komen tot versterkende acties. Tussen de bedding van regels en het betekenis geven door tussenpersonen is een interessante wisselwerking zichtbaar geworden. Regels helpen tussenpersonen om betekenis te geven aan acties van andere tussenpersonen. Vice versa kan de (de)synchroniserende werking van een regel veranderen door de betekenissen die tussenpersonen aan de regel geven.

Regels in het Deltaprogramma hebben op verschillende momenten bijgedragen aan synchronisatie. Wanneer regels een desynchroniserende werking hebben, heeft dit niet tot gevolg dat de besluitvorming stopt. De besluiten die genomen worden, veranderen echter van karakter. Neem bijvoorbeeld de regels uitgangspunten en vergelijkingsystematiek. Ondanks de desynchroniserende werking, worden wel nationale beslissingen genomen. Deze beslissingen zijn echter een optelsom van regionale inzichten, zonder nieuwe inzichten of mogelijkheden. Een ander voorbeeld is de regel opdrachtgeverschap. Ondanks de desynchroniserende werking worden beslissingen in het nationale Deltaprogramma wel genomen. Echter, regionale bestuurders in de zuidwestelijke delta herkennen zich steeds minder in deze beslissingen en voelen zich minder eigenaar van het Deltaprogramma.

Wanneer regels bijdragen aan synchrone besluitvorming, zien we het tegenovergestelde gebeuren. Mede door de synchroniserende werking van het Deltafonds komt een programmering van zoetwatermaatregelen tot stand. De regionale en lokale overheden zien hun belangen en projecten hierin terugkomen, tegelijkertijd is de programmering samenhangend door de nationale zoetwaterstrategie en de gezamenlijk vastgestelde prioritering. Een ander voorbeeld is de synchroniserende werking van de regel Deltacommissaris. Mede door de werking van deze regel, veranderde het Deltaprogramma voor bestuurders in de Zuidwestelijke Delta van een lastige extra opdracht in een belangrijk platform voor besluitvorming. We zien dus hoe synchrone besluitvorming in het Deltaprogramma bijdraagt aan besluiten waarin overheden op verschillende niveaus hun doelen en belangen herkennen, én waarin de samenhang optelt tot meer dan de som van de afzonderlijke belangen.



### 8.1 MEERDERE OPDRACHTEN IN DE ZUIDWESTELIJKE DELTA

Medio 2012 start een nieuwe fase van het programma Zuidwestelijke Delta. In deze fase wordt gewerkt aan vier opdrachten: de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, Gebiedsontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta, en het Voortschrijdend Uitvoeringsprogramma. Voor elke opdracht gaat onder leiding van een manager een team aan de slag. Naast de vier opdrachten zijn er algemene taken binnen het programma, zoals secretariaat van de stuurgroep, omgevingsmanagement en communicatie. De vier managers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor deze algemene taken en daarmee voor het programma als geheel.

Opvallend in deze nieuwe fase is dat de gezamenlijkheid niet formeel wordt georganiseerd. De gezamenlijkheid in het programma komt aan op de samenwerking tussen mensen: *“De opdrachten kunnen alleen slagen als ze in nauwe onderlinge samenhang worden uitgevoerd. Immers, de vier opdrachten hangen qua inhoud en plangebied nauw samen.”* (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2013). Er ontstaat dus een situatie waarin synchrone besluitvorming moet ontstaan via de interacties tussen mensen in verschillende teams. Maar op welke wijze kunnen de interacties in teams een bedding vormen waarin tussenpersonen aangemoedigd worden om tot synchronisatie te komen? Deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk.

### 8.2 INTERACTIES IN BESLUITVORMING

#### *Interacties en synchronisatie*

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe interacties in teams tussenpersonen aanmoedigen om bij te dragen aan synchronisatie. Synchronisatie is eerder gedefinieerd als betekenisvolle series van elkaar versterkende acties en interacties. Interacties zijn dus expliciet onderdeel van synchronisatie en het lijkt dan ook vreemd om de invloed van interacties op synchronisatie te onderzoeken.

Synchronisatie ontstaat uit de interacties tussen mensen. In teams gaat het niet over de interacties tussen individuen, maar over het interactiepatroon in een groep

tussenpersonen. Het gaat dus om de vraag hoe interactiepatronen in teams de tussenpersonen aanmoedigen om tot synchronisatie te komen. Om de interactiepatronen in teams te duiden, gebruiken we de zes theses over de bedding in besluitvorming (§6.2): verbinden en afbakenen; kaderstellend en specifiek; en stabiliteit en verandering.

*Verbinden en afbakenen: de intensiteit van interacties*

Verbinden en afbakenen tussen teams ontstaat allereerst door de intensiteit van interacties. Intensieve interacties vormen verbindingen tussen teams, weinig of geen interacties vormen afbakening van teams.

In de bestaande theorievorming zijn verschillende veronderstellingen te vinden als het gaat om de intensiteit van interacties. Zo geven onderzoekers aan dat het ontbreken van interacties leidt tot desynchronisatie en dat een toename van interacties leidt tot synchronisatie (Van Meerkerk, 2014; Scharpf, 1994; Williams, 2002). Het belang van intensieve interacties wordt ook benadrukt in de literatuur rond coalitievorming. Door intensieve interacties, zijn partijen in staat elkaar te versterken en doelen te realiseren (Kingdon, 1984; Provan e.a. 2007; Sabatier, 1988). Deze nadruk op intensieve interacties om tot samenwerking te komen, is ook terug te zien in het denken over *collaborative governance*, waarbij gesteld wordt dat intensieve samenwerking bijdraagt aan succesvolle besluitvorming (Ansell & Gash, 2008; Healey, 2003).

Andere onderzoekers geven aan dat niet zozeer veel interacties, maar vooral een balans tussen interacties nodig is. Er is een balans nodig tussen interacties van tussenpersonen met tussenpersonen in het eigen deelsysteem, en met tussenpersonen in andere deelsystemen (Edelenbos e.a. 2013; Teisman & Edelenbos, 2011; Williams, 2002). In de woorden van Edelenbos e.a. (2013: 348-349): *“It is about continuously thinking and acting ‘inside-out’ as well as ‘outside-in’, and to constantly reassess the connections made from these two viewpoints”*. Anderen geven aan dat een balans nodig is tussen sterke en zwakke interacties (Gladwell, 2000; Granovetter, 1973). Zo concludeert Granovetter (1973: 1373) in zijn onderzoek naar zwakke interacties: *“From the individual’s point of view, then, weak ties are an important resource in making possible mobility opportunity. Seen from a more macro-scopic vantage, weak ties play a role in effecting social cohesion”*.

Hieruit kan een aantal vragen worden herleid. Is de aanwezigheid van interacties in teams noodzakelijk voor tussenpersonen om tot synchronisatie te komen? En helpen intensieve of juist zwakke interacties tussenpersonen om bij te dragen aan synchronisatie?

### *Verbinden en afbakenen: de ervaren verbinding*

De verbinding of afbakening in interacties gaat niet alleen over de feitelijke intensiteit van de verbinding, maar ook over de ervaren verbinding. Over interacties wordt vaak gesproken in termen van 'energie die loskomt', 'een klik hebben' en 'het gevoel dat het goed komt', of juist over 'het ontbreken van begrip voor elkaar', 'langs elkaar heen praten' en 'een negatieve lading'. Verbinden en afbakenen ontstaat niet alleen door de aanwezigheid van interacties. Het gaat ook over de verbinding die wordt ervaren in interacties. Van verbinding is sprake wanneer interacties als positief worden ervaren, terwijl negatief ervaren interacties afbakening vormen.

Naar ervaren in besluitvorming is nog relatief weinig onderzoek gedaan. Een belangrijke bijdrage wordt geleverd vanuit het onderzoeksproject *Dialog on Leadership* waarin ervaren expliciet wordt benoemd: "*experience must inform strategy and leadership*" (Scharmer e.a. 2001: 6) (Jaworski, 1996; Scharmer e.a. 2001; Senge e.a. 2005). Daarnaast wordt het ervaren genoemd in relatie tot betekenis geven (De Jaegher & Di Paolo, 2007; Weick et al. 2005). Zo karakteriseren Weick e.a. (2005: 410) het geven van betekenis als "*being thrown into an ongoing, unknowable, unpredictable streaming of experience in search of answers to the question, "what's the story?"*". In lijn hiermee benadrukken andere wetenschappers dat de ervaringen van mensen in het verleden en het ervaren van de situatie in het heden van directe invloed zijn op besluitvorming (Dane & Pratt, 2007; Ebbinghaus, 2005; Gerrits, 2012; Simon, 1987).

Een klein aantal wetenschappers benadrukt dus het belang van ervaren voor besluitvorming. Dit leidt tot vragen: helpen positieve ervaringen in teams de tussenpersonen om tot synchronisatie te komen? Of kunnen negatieve ervaringen ook functioneel zijn en tussenpersonen helpen tot synchronisatie te komen?

### *Kaderstellend en specifiek: uitwisseling van informatie*

De reflexen kaderstellend en specifiek zijn in teams te herleiden tot de informatie die wordt uitgewisseld in interacties. Deze informatie vormt de basis voor het geven van betekenissen en het ondernemen van acties, en is daarmee van belang voor synchronisatie. Er is echter nooit sprake van complete en volledig juiste informatie. Informatie is gekleurd door context, complexiteit en onzekerheid (Simon, 1973; 1978). Daarom wordt de informatie die tussenpersonen voor handen hebben ook wel aangeduid als 'lokale kennis' (Levinthal & Warglien, 1999; Prokopenko, 2008). De beperkingen van lokale kennis hebben tot gevolg dat de uitwisseling en verwerking van informatie niet per definitie leidt tot synchronisatie.

Maar, wanneer draagt uitwisseling van informatie bij aan synchronisatie? Wetenschap en praktijk benadrukken het belang van informatie op hoofdlijnen. Besluitvorming en daarmee ook de informatie die beschikbaar is, is complex. Daarom is

het goed om op hoofdlijnen informatie uit te wisselen en op basis hiervan gelijke beelden te vormen. Dit vormt een basis voor het geven van betekenis en het ondernemen van actie. Deze gedachtenlijn is onder andere terug te vinden in het denken over betekenisgeven, framing en discoursen (o.a. Benford & Snow, 2000; Gamson & Modigliani, 1989; De Jaegher & Di Paolo, 2007; Kurtz & Snowden, 2003; Weick e.a. 2005) en vindt een belangrijke basis in de notie van de complexiteit van informatie en de beperkte rationaliteit om informatie goed op te nemen (Gerrits, 2012; Scharpf, 1994; Simon, 1973; 1978; 1985).

Anderen stellen dat ook gedetailleerde informatie nodig is. Dit is terug te vinden in theorievorming over samenwerken in netwerken. Voor succesvolle samenwerking is het noodzakelijk dat veel informatie beschikbaar is waarop iedere actor kan inspelen. De crux is om informatie dusdanig te stroomlijnen dat detailinformatie wordt gedeeld en tegelijkertijd behapbaar blijft (Brass e.a. 2004; Cundill & Fabricius, 2010; Foster-Fishman e.a. 2001; Gupta e.a. 2010; Innes & Booher, 2003; Scharpf, 1994).

Vanuit de literatuur worden dus verschillende veronderstellingen gegeven over de bijdrage van het delen van informatie aan synchronisatie: het delen van informatie op hoofdlijnen helpt tussenpersonen om bij te dragen aan synchronisatie dan wel het delen van gedetailleerde informatie helpt tussenpersonen om bij te dragen aan synchronisatie.

#### *Stabiliteit en verandering van interactiepatronen*

Tot slot de stabiliteit en verandering van interactiepatronen. Hierover zijn in de literatuur twee belangrijke noties te vinden. Enerzijds zijn interacties relatief veranderlijk. Mensen zetten interacties in op basis van de specifieke situatie en in reactie op eerdere (inter)acties. Daarmee zijn relatief snel veranderingen van het type interacties mogelijk.

Dit veranderlijke karakter van interacties wordt benadrukt in theorievorming over systemen en instituties. In systemen vormen interacties de verbindingen op het microniveau. Deze interacties worden beschreven als relatief veranderlijk ten opzichte van het grotere systeem (Antonacopoulou, 2007; Griffin e.a. 1998; De Jaegher & Di Paolo, 2007; Simon, 1962; 1973). Ook in het institutionalisme vormen interacties het kleinste en meest veranderlijke niveau. Dit veranderlijke karakter wordt vooral zichtbaar ten opzichte van instituties zoals normen en waarden, en wet- en regelgeving (Williamson, 2000). Tegelijkertijd kan ook de stabiliteit van interacties worden benadrukt. In het denken over routines en cultuur wordt benadrukt hoe krachtig interactiepatronen zijn en hoe moeilijk het is om bestaande interactiepatronen te doorbreken.

Stabiliteit en verandering in interactiepatronen zijn relevant. Maar in hoeverre zetten stabiliteit en verandering van interactiepatronen tussenpersonen aan om bij te dragen aan synchronisatie?



### Veronderstellingen

Zojuist zijn vanuit de bestaande theorievorming verschillende mogelijke relaties tussen interactiepatronen en synchronisatie gelegd. Deze zijn samengevat in tabel 8.1.

**Tabel 8.1 Veronderstellingen**

Interactiepatroon	Veronderstellingen
Intensiteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De aanwezigheid van interacties...</li> <li>– De aanwezigheid van intensieve interacties...</li> <li>– De aanwezigheid van zwakke interacties...</li> </ul>
Ervaren	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Positief ervaren...</li> <li>– Negatief ervaren</li> </ul>
Informatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beschikbaarheid van informatie op hoofdlijnen...</li> <li>– Beschikbaar van gedetailleerde informatie...</li> </ul>
Dynamiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Een veranderlijk interactiepatroon...</li> <li>– Een stabiel interactiepatroon...</li> </ul>

### 8.3 HET ONDERZOEKEN VAN INTERACTIEPATRONEN EN SYNCHRONISATIE

Om te onderzoeken hoe tussenpersonen vanuit interactiepatronen aangemoedigd worden tot synchronisatie, is een stapsgewijze aanpak toegepast. Deze aanpak bouwt voort op een methode die wij eerder hebben ontwikkeld voor het analyseren van besluitvorming rond ruimtelijke concepten (zie Van Buuren e.a. 2014; Pel e.a. 2014). In deze methode worden de interacties tussen deelsystemen geanalyseerd en gevisualiseerd. Dit resulteert in inzicht over de positie van actoren zowel binnen als tussen deelsystemen: *“Deze analyse leidt ertoe dat een beeld ontstaat per actor van de mate en aard van raakvlakken tussen subsystemen”* (Van Buuren e.a. 2014: 119).

#### Stap 1 Afbakenen van de casus

Als eerste wordt de casus afgebakend: welk geheel van besluitvorming en welke deelsystemen binnen dit geheel worden geanalyseerd? Over welke periode in de tijd wordt de casus geanalyseerd? Welke interactiemomenten worden geanaly-

seerd? Deze laatste vraag is noodzakelijk, omdat het niet mogelijk is alle interacties in een casus te analyseren.

*Stap 2 Benoemen interactiepatroon door het categoriseren van interacties*

De tweede stap is het benoemen van interactiepatronen op basis van de interacties tussen tussenpersonen in verschillende deelsystemen. Deze interactiepatronen worden geduid aan de hand van de eerder genoemde elementen: intensiteit, ervaren, informatie-uitwisseling en stabiliteit. In tabel 8.2 zijn deze elementen meetbaar gemaakt.

**Tabel 8.2 Operationalisering van de elementen van interacties**

	<b>Beschrijving</b>	<b>Categorisering</b>
<b>Intensiteit van interacties</b>	De combinatie van het aantal keer dat interacties plaatsvinden, de duur van de interacties en de diepgang van de interacties	<i>Zwakke interactie:</i> weinig wisselwerking tussen mensen in aantal, wisselwerking tussen mensen is oppervlakkig, wisselwerking tussen mensen is van korte duur.
		<i>Gemiddelde interactie:</i> wisselwerking tussen mensen is gemiddeld in aantal, diepgang en duur.
		<i>Sterke interactie:</i> veel wisselwerking tussen mensen in aantal, wisselwerking tussen mensen is diepgaand, wisselwerking tussen mensen is van lange duur.
<b>Ervaren</b>	Het bewust en onbewust ondervinden van interacties tussen mensen	<i>Negatief ervaren:</i> de interacties worden door mensen als vijandig, conflictueus, vervelend, slecht ondervonden
		<i>Neutraal ervaren:</i> de interacties worden door mensen als gewoon, gematigd, redelijk ondervonden
		<i>Positief ervaren:</i> de interacties worden door mensen als vriendschappelijk, samenbindend, enthousiast, goed ondervonden

	Beschrijving	Categorisering	
<b>Uitwisselen van informatie</b>	Het ontvangen, delen en verwerken van gegevens in interacties	<i>Informatie op hoofdlijnen</i> : er wordt een selectief aantal gegevens ontvangen, gedeeld en verwerkt over globale elementen in de besluitvorming	
		<i>Gedetailleerde informatie</i> : er wordt een groot aantal gegevens ontvangen, gedeeld en verwerkt over kleine elementen in de besluitvorming	
		<i>Wisselen tussen hoofdlijnen en details</i> : de gegevens die worden ontvangen, gedeeld en verwerkt, wisselen tussen selectief aantal gegevens over globale elementen en groot aantal gegevens over kleine elementen	
<b>Stabiliteit van interactiepatroon</b>	De mate waarin het patroon van interacties verandert in de tijd	<i>Stabiel interactiepatroon</i> : het patroon van interacties verandert relatief weinig in de tijd	
		<i>Veranderlijk interactiepatroon</i> : het patroon van interacties verandert relatief vaak in de tijd	
<b>Bijdrage aan synchronisatie</b>	Erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid	In hoeverre moedigt het interactiepatroon in het team aan dat tussenpersonen handelen naar zowel de zelfstandigheid van als de afhankelijkheid en wederzijdse beïnvloeding tussen ingebede deelsystemen	
		Series van versterkende acties en interacties	In hoeverre moedigt het interactiepatroon in het team aan dat de acties en interacties van tussenpersonen elkaar activeren en/of bevestigen en/of bevorderen
		Betekenisvol	In hoeverre moedigt het interactiepatroon in het team aan dat tussenpersonen inhoud en waarde geven, zowel individueel als gezamenlijk, aan series van acties en interacties

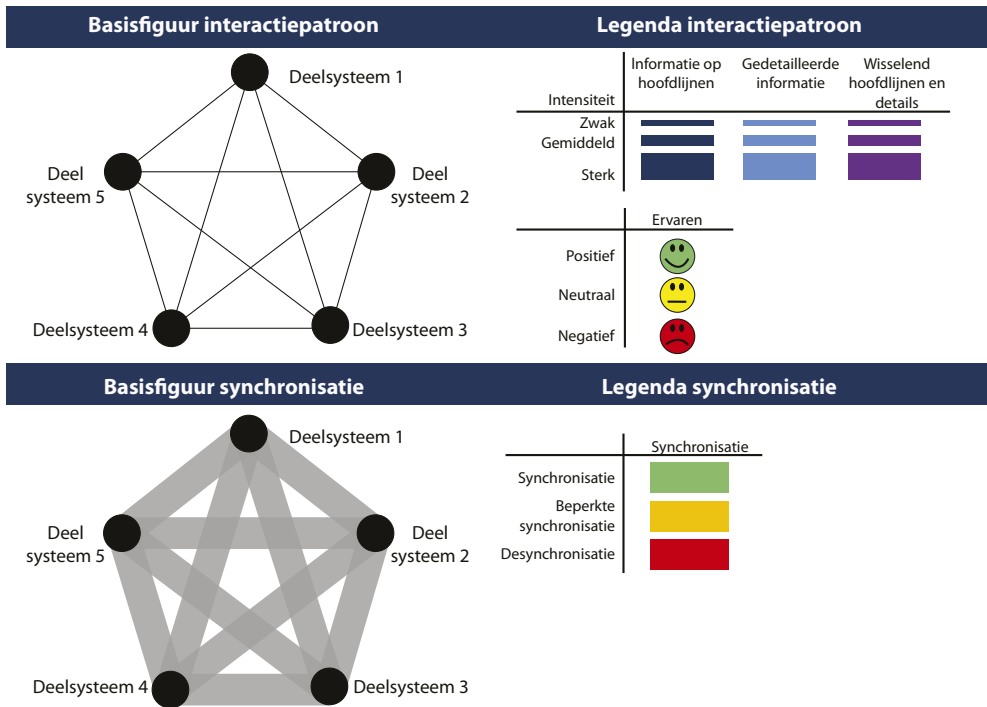
### Stap 3 Analyseren van de bijdrage aan synchronisatie

Als derde wordt de bijdrage van het interactiepatroon aan synchronisatie geanalyseerd. Synchronisatie is gedefinieerd als betekenisvolle series van versterkende acties en interacties. Om dit te analyseren is onderzocht in hoeverre het interactiepatroon in teams tussenpersonen aanmoedigt bij te dragen aan synchronisatie (zie operationalisatie in tabel 8.2).

Stap 4 Figuurlijke weergave

Als vierde wordt het resultaat van de analyse van interacties en synchronisatie figuurlijk weergegeven. De legenda hiervoor is te vinden in figuur 8.1. Deze figuurlijke weergave heeft twee doelen. Ten eerste helpt de figuurlijke weergave bij het structureren en samenvatten van de analyse. Daarnaast helpt een figuurlijke weergave gevoel te krijgen bij de analyseresultaten.

**Figuur 8.1**      **Legenda bij figuurlijke weergave analyse**



Stap 5 Duiden van relatie tussen interactiepatronen en synchronisatie

Alle getypeerde interactiepatronen, vormen tezamen de informatie waaruit inzicht verkregen kan worden over de relatie tussen interactiepatronen en synchronisatie. Daarbij wordt gekeken in hoeveel gevallen een bepaald interactiepatroon samen opgaat met het aanmoedigen van tussenpersonen om bij te dragen aan synchronisatie.

## 8.4 SYNCHRONE BESLUITVORMING VANUIT INGEBEDDE TEAMS IN DE DELTA

Vanuit deze onderzoeksaanpak, is de bijdrage van tussenpersonen aan synchrone besluitvorming in het programma Zuidwestelijke Delta onderzocht. In de volgende paragrafen worden vier onderzoeksstappen doorlopen. Eerst wordt de casus afgebakend (stap 1). Het analyseren van interacties (stap 2) en synchronisatie (stap 3), en de figuurlijke weergave (stap 4), zijn beschreven in periodes. Daarbij begint een nieuwe periode op het moment dat het interactiepatroon wezenlijke verandert.

### 8.4.1 *Afbakening*

Er zijn in het programma Zuidwestelijke Delta vijf deelsystemen onderscheiden die te kenmerken zijn als teams. Deze vijf teams staan in dit deelonderzoek centraal:

- Team Zuidwestelijke Delta (ZWD): het deelsysteem dat gericht is op secretariële, bestuurlijke en communicatieve ondersteuning van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta
- Team Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer (RGV): het deelsysteem dat gericht is op het opstellen van een Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer
- Team Gebiedsontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer (GO): het deelsysteem dat gericht is op het verkennen van de mogelijkheden van gebiedsontwikkeling rond Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, en het ontwikkelen van een hierbij passende financieringsstrategie
- Team Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta (DPZWD): het deelsysteem dat gericht is op het opstellen van een lange termijn voorkeursstrategie voor de zuidwestelijke delta in het kader van het Deltaprogramma
- Team Voortschrijdend Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta (VUP): het deelsysteem dat gericht is op de continue voortgang en samenhang van de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta

Zoals vaak het geval in besluitvorming, zijn deze teams in elkaar ingebed, mede door personele unies.

In de tijd is gekozen voor een afbakening die past bij een specifieke fase van het programma Zuidwestelijke Delta: de start van vier opdrachten in het programma Zuidwestelijke Delta (1 september 2012) tot de overgangsfase waarin het programma zich omvormt tot coördinerend gebiedsoverleg (1 november 2014). Wat betreft de te analyseren interactiemomenten is gekozen voor alle interne, reguliere vergaderingen waarin tussenpersonen uit de vijf teams samenkomen.

Met deze afbakening wordt in de analyse zichtbaar in hoeverre interacties tussen deze vijf teams in het geheel van het programma zuidwestelijke delta tussenpersonen aanmoedigen om te komen tot synchronisatie. Deze analyse laat dus niet zien

welke interacties er met tussenpersonen in andere deelsystemen zijn en in hoeverre daar synchronisatie ontstaat.

#### 8.4.2 *Periode september 2012 – begin oktober 2012*

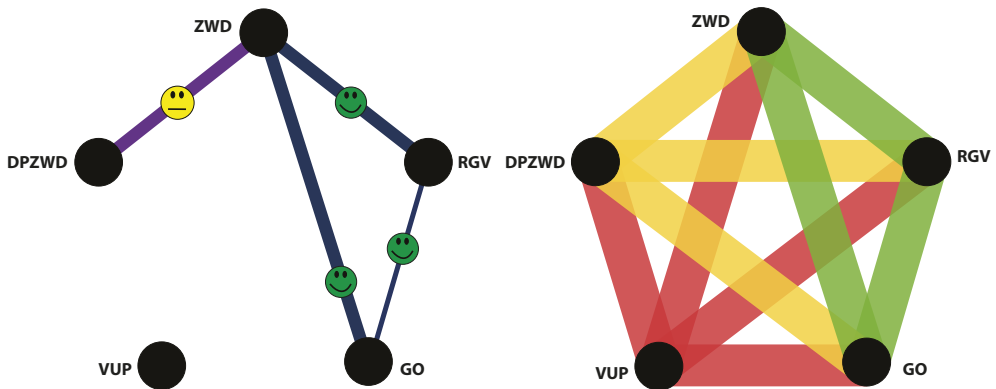
Op 1 september start een nieuwe fase in het programma Zuidwestelijke Delta, met nieuwe opdrachten en nieuwe mensen. In deze eerste weken maken de mensen kennis met elkaar en verkennen zij hun eigen opdracht om op basis daarvan een plan van aanpak voor de komende fase op te stellen.

In deze fase van kennismaking ontstaan interacties tussen tussenpersonen via reguliere vergaderingen. Tussen tussenpersonen in de teams ZWD, RGV en GO wordt op hoofdlijnen verkend hoe de nieuwe fase opgezet kan worden. Deze interacties kenmerken zich door enthousiasme om de nieuwe fase vorm te geven. De interacties helpen tussenpersonen om gezamenlijk betekenis te geven aan het geheel van het programma Zuidwestelijke Delta en de positie van de verschillende opdrachten hierin. Vanuit deze betekenissen lukt het tussenpersonen elkaar te versterken in het opstellen van plannen van aanpak. Dit resulteert in plannen van aanpak die elkaar aanvullen en in gezamenlijke plannen voor communicatie en ondersteuning van de Stuurgroep.

De acties van tussenpersonen in het team DPZWD richten zich op het opstellen van kansrijke strategieën. De opdracht Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta loopt al een aantal jaar. De tussenpersonen in dit team houden vast aan hun werkwijze. Hierdoor nemen zij maar beperkt deel aan de interacties in het programma Zuidwestelijke Delta die gericht zijn op een nieuwe aanpak voor de nieuwe fase. Door tegengestelde ideeën over de werkwijze, zijn de ervaringen in dit beperkt aantal interacties soms positief maar vaak negatief. De afname van interacties met tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta gaat gepaard met een intensivering van de interacties in het nationale Deltaprogramma. Vanuit het team DPZWD zijn er nauwelijks interacties met tussenpersonen in de nieuw ontstane teams RGV, GO en VUP. Dit interactiepatroon leidt ertoe dat tussenpersonen rond het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta zich nauwelijks positioneren in de nieuwe fase en de acties vooral gepositioneerd worden in het geheel Deltaprogramma.

In het team VUP komt de bemensing moeizaam op gang. De beperkte acties die plaatsvinden, vinden vooral binnen dit team plaats en interacties met tussenpersonen in andere teams vinden niet plaats. Door het ontbreken van interacties, wordt de meervoudigheid door tussenpersonen beperkt tot de eigen opdracht en ontstaan geen versterkende acties ten opzichte van andere deelsystemen.

**Figuur 8.2** Interacties en synchronisatie in programma Zuidwestelijke Delta 1 september 2012 t/m begin oktober 2012



#### 8.4.3 Periode begin oktober 2012 – medio december 2012

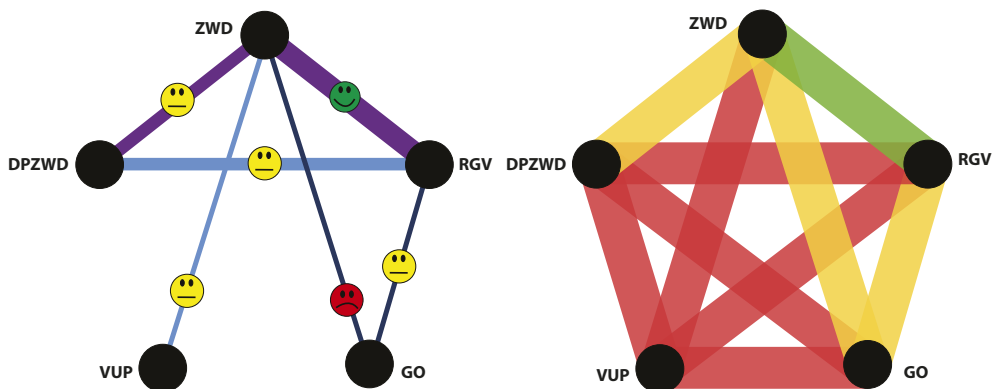
Begin oktober 2012 werken tussenpersonen in het team RGV aan een Notitie Reikwijdte en Detailniveau, als eerste stap voor de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Hiervoor gaan zij veel interacties aan met tussenpersonen in het team ZWD. In goede gezamenlijkheid wordt verkend hoe communicatie, participatie en besluitvorming georganiseerd kunnen worden. Er wordt een globale strategie bedacht, die wordt uitgewerkt in werkafspraken. Door deze interacties is er bij tussenpersonen in de teams ZWD en RGV een groeiend besef van afhankelijkheden en versterken tussenpersonen elkaar. Er ontstaat synchronisatie. Door deze synchronisatie is het mogelijk gezamenlijk de Stuurgroep te ondersteunen en te starten met intensieve participatie van stakeholders in een Adviesgroep Plus en in werksessies over het afwegingskader.

In het team GO zijn er personele wisselingen. Na deze wisselingen is er opnieuw een periode van kennismaking, waarbij de tussenpersonen zich vooral richten op de belanghebbenden in het gebied. Met deze nieuwe focus zijn er minder interacties met tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta. Deze afname van interacties leidt tot misverstanden, waardoor de interacties als minder prettig worden ervaren. Dit interactiepatroon moedigt tussenpersonen in het team GO aan om te handelen in andere gehelen, en niet in relatie tot het programma Zuidwestelijke Delta. Zo neemt de synchronisatie af.

De interacties tussen mensen in de teams DPZWD en ZWD veranderen niet en blijven beperkt tot reguliere vergaderingen. Tussen tussenpersonen in de teams DPZWD en RGV ontstaan nieuwe interacties. De aanleiding is het op de agenda komen van keuzes die beide deelsystemen raken: waterberging Grevelingen, alternatieve zoetwatervoorziening bij een zout Volkerak-Zoommeer en ideeën van het Wereld Natuurfonds over een open Haringvliet. Al snel ontstaan regelmatige

interacties waarin op gedetailleerd niveau wordt besproken wie vanuit welke opdracht over deze vraagstukken gaat. Deze gesprekken worden gekarakteriseerd door soms coöperatieve en meestal heftige discussies. Dit interactiepatroon versterkt divergerende betekenissen en acties, waardoor de acties en interacties van tussenpersonen rond het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta en de Rijksstructuurvisie in toenemende mate botsen. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting wanneer in het Deltaprogramma conceptbesluiten worden opgenomen over berging Grevelingen, terwijl deze besluiten in de Rijksstructuurvisie nog onderzocht worden. In het team VUP blijven de activiteiten van tussenpersonen in een opstartfase. Na diverse oproepen van tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta, wordt meer vaart gezet achter het opstarten van het voortschrijdend Uitvoeringsprogramma en worden interacties aangegaan met tussenpersonen in het team ZWD. Daarbij is er soms enthousiasme omdat het voortschrijdend Uitvoeringsprogramma nu van de grond komt, maar er zijn ook twijfels omdat werkelijk stappen uitblijven. Door tussenpersonen in dit team worden weinig acties ondernomen en de acties die wel plaatsvinden, passen niet bij de acties in andere teams. Er is sprake van desynchronisatie rond het deelsysteem VUP.

**Figuur 8.3** Interacties en synchronisatie in programma Zuidwestelijke Delta begin oktober 2012 t/m medio december 2012



#### 8.4.4 Periode medio december 2012 – eind maart 2013

Eind 2012 en begin 2013 zijn er veel acties en interacties in de afzonderlijke teams. Er is een traject met shareholders en business cases in het team GO. In het team DPZWD worden kansrijke strategieën bepaald. De Notitie Reikwijdte en Detailniveau wordt voorbereid in het team RGV. Er zijn startbijeenkomsten in het team VUP en er is communicatie en ondersteuning van de Stuurgroep in team ZWD. Vanuit het team ZWD worden interacties aangegaan met tussenpersonen in andere teams, met als doel de samenhang in het programma Zuidwestelijke Delta te ver-



sterken. In de teams DPZWD en GO daarentegen, wordt een eigen werkwijze gehanteerd gericht op respectievelijk het nationale Deltaprogramma en de shareholders rond Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Over de vraag in hoeverre samenhang nodig is, ontstaan veel interacties waarin de ervaringen steeds negatiever worden. Dit interactiepatroon versterkt de meningsverschillen en leidt ertoe dat mensen in de teams DPZWD en GO zich minder positioneren in het programma en desynchronisatie toeneemt.

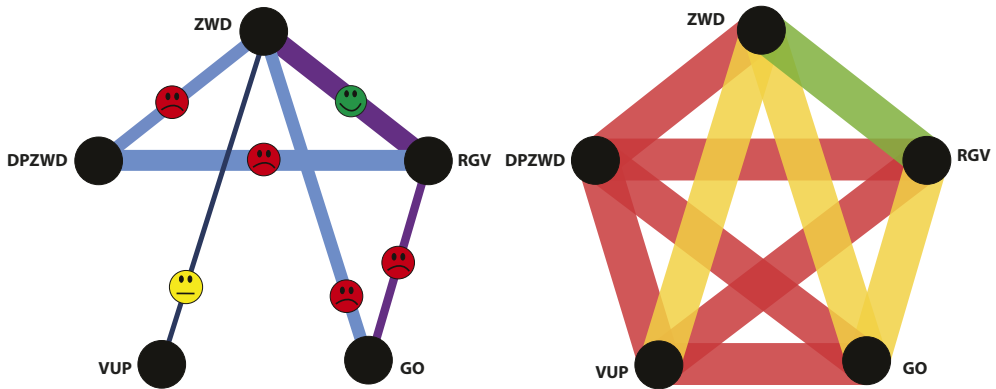
De discussie over samenhang vindt ook plaats tussen tussenpersonen in de teams RGV en GO. Er zijn regelmatig interacties waarin tussenpersonen discussiëren over de onderlinge afstemming en samenwerking. Ondanks deze moeizame discussies blijft er bij deze mensen wel besef dat de acties nauw samenhangen, maar zijn er ook regelmatig momenten waarop de acties ten opzichte van elkaar uiteenlopen.

De interacties tussen tussenpersonen in de teams DPZWD en RGV intensiveren. Er is veel overleg, vooral in het bredere verband van de deltabeslissing Rijn-Maas-delta. Deze interacties kenmerken zich door pittige discussies over wie op welk moment besluiten over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer mag nemen. De heftigheid van deze discussies heeft tot gevolg dat tussenpersonen zich vooral richten op het tot een succes maken van de eigen opdracht – Deltaprogramma dan wel Rijksstructuurvisie – en de acties ten opzichte van elkaar botsen.

In het team VUP wordt gewerkt aan het eerste voortschrijdend uitvoeringsprogramma. Daarvoor worden interacties aangegaan met mensen in het team ZWD, waarin met wisselende ervaringen wordt gesproken over de kernboodschap van het uitvoeringsprogramma. Met andere mensen zijn geen interacties. Het ontbreken van interacties versterkt de afbakening van tussenpersonen rond het uitvoeringsprogramma tot het eigen deelsysteem en er blijft sprake van desynchronisatie. Tussen de team ZWD en VUP helpen de interacties om gezamenlijk te werken aan het uitvoeringsprogramma. Dit blijft beperkt tot papier: buiten het gezamenlijk schrijven van het voortschrijdend uitvoeringsprogramma, zijn er geen versterkende acties. Zo is sprake van beperkte synchronisatie.

Tussen tussenpersonen in de teams ZWD en RGV blijven de intensieve en positief ervaren interacties voortduren. In deze interacties wordt vooral afgestemd op de hoofdlijnen van de bestuurlijke en participatieve werkwijze. Dit interactiepatroon helpt in deze periode tussenpersonen om versterkend te handelen.

**Figuur 8.4 Interacties en synchronisatie in programma Zuidwestelijke Delta medio december 2012 t/m eind maart 2013**



#### 8.4.5 Periode eind maart 2013 – eind juli 2013

In het voorjaar van 2013 gaat het werk aan de afzonderlijke opdrachten door. Er ontstaan echter ook problemen, zo is er regelmatig interne en externe miscommunicatie, ontstaat ontevredenheid bij bestuurders over de samenhang in het programma en zijn mensen steeds vaker afwezig bij overleg. Desondanks worden in de afzonderlijke deelsystemen wel stappen gezet.

In het team GO werken tussenpersonen aan gebiedsontwikkelingsprojecten rond Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Met tussenpersonen in de teams ZWD en RGV wordt af en toe informatie uitgewisseld wanneer praktische zaken verkeerd dreigen te lopen. Deze interacties gaan gepaard met heftige discussies over focus, scope en werkwijze.

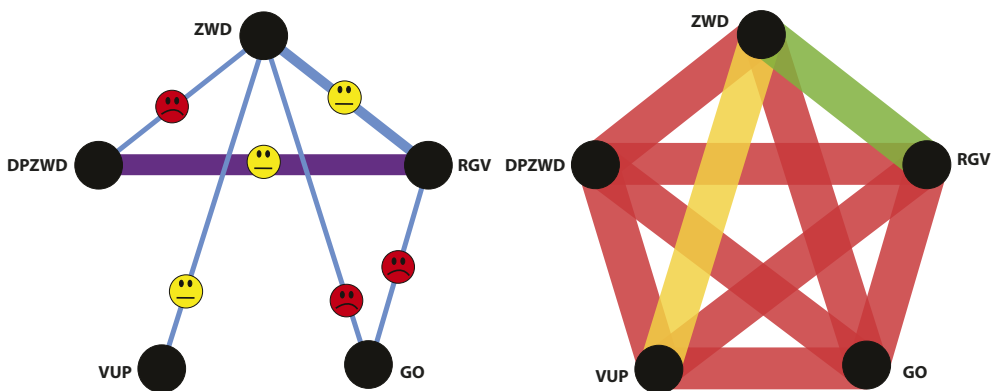
In het team RGV wordt de Notitie Reikwijdte en Detailniveau afgerond en starten de voorbereidingen voor de Rijksstructuurvisie. Er zijn interacties met tussenpersonen in het team ZWD om de bestuurlijke besluitvorming te organiseren. Deze interacties zijn minder intensief en minder positief dan voorheen, als gevolg van onduidelijkheid over communicatie en financiën. Vanuit het team RGV blijven de interacties met tussenpersonen in het team DPZWD intensief. In deze interacties wordt voor het eerst niet gediscussieerd, maar gezamenlijk gesproken over de positionering van Grevelingen, Volkerak-Zoommeer en Haringvliet in het Delta-programma en in de Rijksstructuurvisie.

In het team DPZWD ligt de focus op afronding van het Deltaprogramma 2014 met daarin kansrijke strategieën. Met tussenpersonen rond Gebiedsontwikkeling en het Uitvoeringsprogramma vinden geen interacties plaats. Met tussenpersonen in het team ZWD vinden sporadisch interacties plaats. Hierbij ontstaat steeds meer spanning over de verschillende werkwijzen en uitkomsten voor korte termijn projecten in het programma en lange termijn strategieën in het Deltaprogramma. In het team

VUP gaan tussenpersonen informatie verzamelen over de voortgang van het Uitvoeringsprogramma. Daarin wordt af en toe aangehaakt op de contacten die mensen in het team ZWD hebben in het gebied. Daarbij is soms hoop op een herleving van het uitvoeringsprogramma en soms teleurstelling.

In deze periode is er vooral sprake van desynchronisatie. In alle teams geven tussenpersonen steeds minder betekenis aan het geheel van het programma Zuidwestelijke Delta. De acties richten zich op de eigen opdracht en op andere gehelen. In de afzonderlijke teams lukt het soms om voortgang te boeken, maar inhoudelijke samenhang ontbreekt. Er zijn twee uitzonderingen op de desynchronisatie. Allereerst wordt de beperkte synchronisatie tussen de deelsystemen ZWD-VUP voortgezet, vooral door de betekenis die gegeven wordt aan het uitvoeringsprogramma als verbindende factor. Tussen de deelsystemen ZWD-RGV blijft de synchronisatie behouden.

**Figuur 8.5 Interacties en synchronisatie in programma Zuidwestelijke Delta eind maart 2013 t/m eind juli 2013**



#### 8.4.6 Periode eind juli 2013 – eind oktober 2013

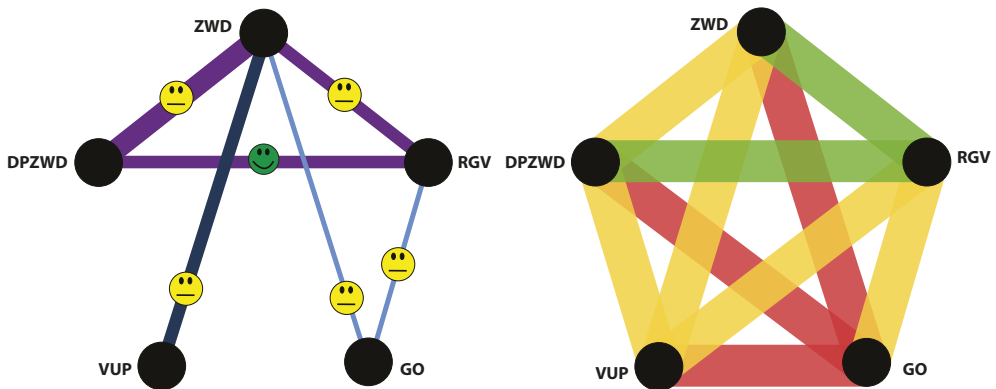
Vanaf zomer 2013 wordt een aantal veranderingen zichtbaar. Er ontstaat meer sturing door leden van de stuurgroep op tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta. In de teams staan de afzonderlijke opdrachten nog steeds centraal, maar nu eerste besluitvormingsstappen gezet zijn, ontstaat meer aandacht voor de samenhang in het programma.

Tussenpersonen in het team ZWD ervaren de sterke bestuurlijke aansturing en richten zich op betere ondersteuning van de stuurgroep en op een gezamenlijke communicatieboodschap. Hiervoor worden interacties aangegaan met tussenpersonen in andere teams. Soms komen de discussies uit de vorige periode terug in de interacties, maar de negatieve lading in de interacties neemt langzaam af.

In het team DPZWD wordt gewerkt aan Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën. Door problemen met de bemensing, wordt noodgedwongen intensief samengewerkt met tussenpersonen in het team ZWD. In deze interacties komen de discussies uit de eerdere periode terug, maar is ook sprake van nieuwe energie. De synchronisatie tussen deze deelsystemen neemt toe. Door de samenwerking gaan acties elkaar meer versterken. Deze versterking is vooral procesmatig en daardoor lukt het besluiten voor te bereiden in de stuurgroep Zuidwestelijke Delta en het nationale Deltaprogramma. Inhoudelijk versterken de acties elkaar niet altijd, omdat tussenpersonen in het team ZWD werken aan integrale strategieën voor de delta, terwijl tussenpersonen rond het Deltaprogramma hun werk afbakenen tot waterveiligheid en zoetwater.

Tussen tussenpersonen in de teams DPZWD en RGV vinden, in het kader van de deltabeslissing Rijn-Maasdelta, nog steeds regelmatig interacties plaats. In deze interacties ontstaat steeds meer vertrouwen in een goede samenwerking. De tot op heden desynchronisatie tussen deze deelsystemen, verandert in synchronisatie. De interacties helpen om gezamenlijk betekenis te geven aan de verschillende gehelen waarin beslissingen over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer genomen worden. Vanuit deze betekenissen versterken de acties van tussenpersonen elkaar, vooral door versterkende onderzoeksuitkomsten en op elkaar aansluitende beslissingen. Tussenpersonen in het team VUP zetten hun informatieverzameling over projecten voort, om op basis daarvan het volgende voortschrijdend uitvoeringsprogramma op te stellen. Daarvoor worden de interacties met tussenpersonen in het team ZWD voortgezet. Dit helpt tussenpersonen om gezamenlijk betekenis te geven aan het uitvoeringsprogramma, al vertaalt zich dit maar beperkt in versterkende acties. In het team GO zijn de acties en interacties gericht op het concretiseren van de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling rond Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Af en toe wordt hierover praktische informatie uitgewisseld met tussenpersonen in de teams ZWD en RGV, met minder heftige discussies dan voorheen. Rond het deelsysteem GO blijft sprake van desynchronisatie, waarbij het interactiepatroon tussenpersonen vooral aanmoedigt om in andere gehelen dan het programma Zuidwestelijke Delta te handelen. Alleen met het deelsysteem RGV vermindert de desynchronisatie. Door de interacties ontstaat meer besef over de inbedding van gebiedsontwikkeling in de Rijksstructuurvisie en vice versa. Dit heeft niet direct versterkende acties tot gevolg, maar maakt de acties wel minder botsend.

**Figuur 8.6 Interacties en synchronisatie in programma Zuidwestelijke Delta begin augustus 2013 t/m eind oktober 2013**



#### 8.4.7 Periode eind oktober 2013 – begin januari 2014

In het najaar van 2013 wordt in het geheel van het programma Zuidwestelijke Delta zowel gewerkt aan besluiten binnen de teams als aan gezamenlijke voorbereiding van samenhangende besluitvorming. In het team DPZWD wordt gewerkt aan Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën. De interacties met tussenpersonen in het team ZWD zijn minder intensief doordat niet meer aan gezamenlijke onderzoeken of besluiten wordt gewerkt, maar er blijft sprake van regelmatige en positief ervaren interacties.

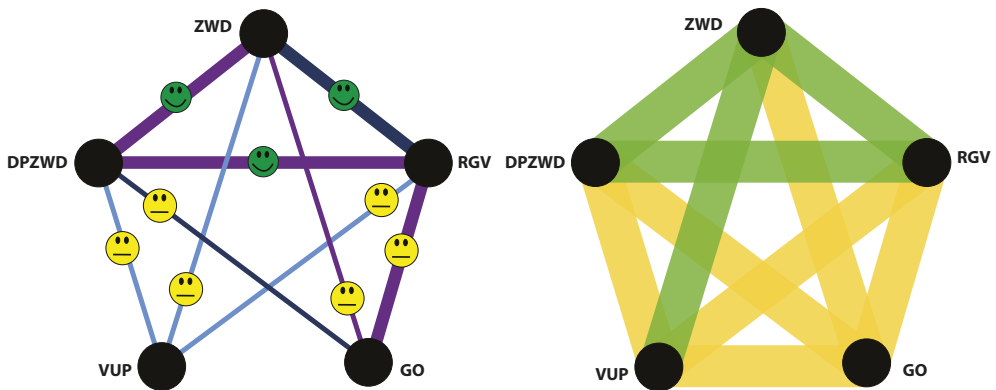
Naast het werken aan Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën, werken tussenpersonen rond het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta aan Deltaplannen voor waterveiligheid en zoetwater. Voor het Deltaplan zoetwater moeten zoetwaterprojecten in de zuidwestelijke delta geïnventariseerd en geprioriteerd worden, inclusief financieringsvoorstel. Hiervoor worden interacties aangegaan met tussenpersonen uit de teams GO en RGV. Gezamenlijk bedenken zij een strategie en maken zij werkafspraken om tot dit Deltaplan Zoetwater te komen.

In de teams RGV en GO richten tussenpersonen zich op respectievelijk de voorbereidingen voor de Rijksstructuurvisie en business cases per waterbekken. Deze tussenpersonen gaan daarvoor steeds vaker interacties aan. In deze soms positief en soms minder positief ervaren interacties worden concrete werkafspraken gemaakt om het werk af te stemmen en wordt op hoofdlijnen informatie uitgewisseld over de samenhang tussen de Rijksstructuurvisie en Gebiedsontwikkeling.

Tussenpersonen in het team VUP werken in deze periode aan een notitie over de voortgang van projecten uit het uitvoeringsprogramma. Hiervoor wordt informatie uitgewisseld met tussenpersonen in de andere teams. Het verkennende karakter van deze interacties leidt tot neutrale ervaringen.

In deze periode is tussen alle deelsystemen sprake van synchronisatie of beperkte synchronisatie. Rond het deelsysteem GO ontstaan versterkende acties door het werken aan concrete zoetwaterprojecten, gericht op het gedeelde doel van een deltaplan zoetwater. Op andere issues dan zoetwater ontstaat geen synchronisatie. Tussenpersonen rond het voortschrijdend Uitvoeringsprogramma geven, door het ophalen van informatie over de voortgang van projecten, steeds meer betekenis aan het uitvoeringsprogramma ten opzichte van de andere opdrachten. Bij tussenpersonen in de teams DPZWD, ZWD en RGV is er een groeiend besef van de meervoudigheid in het programma. Tussenpersonen handelen hiernaar en er ontstaat tussen deze deelsystemen synchronisatie.

**Figuur 8.7** Interacties en synchronisatie in programma Zuidwestelijke Delta eind oktober 2013 t/m begin januari 2014



#### 8.4.8 Periode begin januari 2014 – begin april 2014

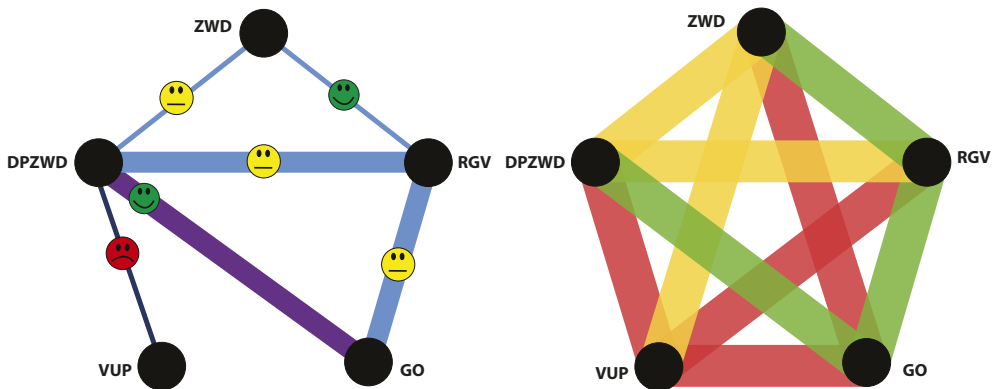
Vanaf januari 2014 ontstaan intensieve interacties tussen tussenpersonen in de teams DPZWD, GO en RGV over het deltaplan zoetwater. Zij werken intensief samen aan het zoetwaterbod. Door de gezamenlijke en concrete inspanning in de onderhandelingen, ervaren tussenpersonen in de teams DPZWD en GO deze interacties positief. De interacties tussen tussenpersonen in de teams DPZWD en RGV zijn gedetailleerd van aard en de ervaringen zijn wisselend door de opnieuw oploeiende discussie over waterberging Grevelingen. Ook tussen tussenpersonen in de teams RGV en GO zijn intensieve interacties rond het zoetwaterbod. In deze interacties wordt tot op detailniveau gekeken hoe de onderhandelingsuitkomsten zich verhouden tot de ruimtelijke kaders in de Rijksstructuurvisie. Dit interactiepatroon in de driehoek DPZWD-RGV-GO helpt tussenpersonen in deze teams om gezamenlijk betekenis te verlenen aan de meervoudigheid waarin zij acteren en vanuit een eigen rol bij te dragen aan het zoetwaterbod. De synchronisatie tussen de deelsystemen neemt toe.

De intensieve interacties tussen tussenpersonen in de teams DPZWD, GO en RGV gaan gepaard met een sterke afname van interacties buiten deze driehoek. Deze afname van interacties leidt ertoe dat deze tussenpersonen hun acties minder plaatsen ten opzichte van elkaar en de desynchronisatie toeneemt.

In het team RGV zijn de acties gericht op het formuleren van afspraken voor de Rijksstructuurvisie. Daarbij ontstaat een discussie over de vraag in hoeverre er zicht moet zijn op financiering voorafgaand aan het vaststellen van de Rijksstructuurvisie. De interacties met tussenpersonen rond Gebiedsontwikkeling zijn intensief en positief als het gaat om het zoetwaterbod, maar rond de discussie over financiering ontstaan soms heftige discussies. De interacties met tussenpersonen in het team ZWD nemen af en worden informerend van aard. Ondanks de afname van interacties, blijven tussenpersonen goed op de hoogte van de activiteiten en proberen zij waar mogelijk elkaar te versterken.

De acties van tussenpersonen in het team VUP resulteren in januari 2014 in een voortgangsrapportage over het uitvoeringsprogramma. Na het verschijnen hiervan, vinden weinig acties en interacties meer plaats. Er zijn wel enkele interacties met tussenpersonen in het team DPZWD om te verkennen in hoeverre het voortschrijdend uitvoeringsprogramma de basis kan vormen voor de deltaplannen. Vervolgacties ontbreken, wat leidt tot teleurstelling. Rond dit deelsysteem ontstaat desynchronisatie.

**Figuur 8.8** Interacties en synchronisatie in programma Zuidwestelijke Delta begin januari 2014 t/m begin april 2014



#### 8.4.9 Periode begin april 2014 – begin juli 2014

In het voorjaar van 2014 komt er meer nadruk te liggen op politieke onderhandelingen en besluiten. Met deze verschuiving is er ook een verschuiving in de interacties in het programma Zuidwestelijke Delta. De interacties worden als goed erva-

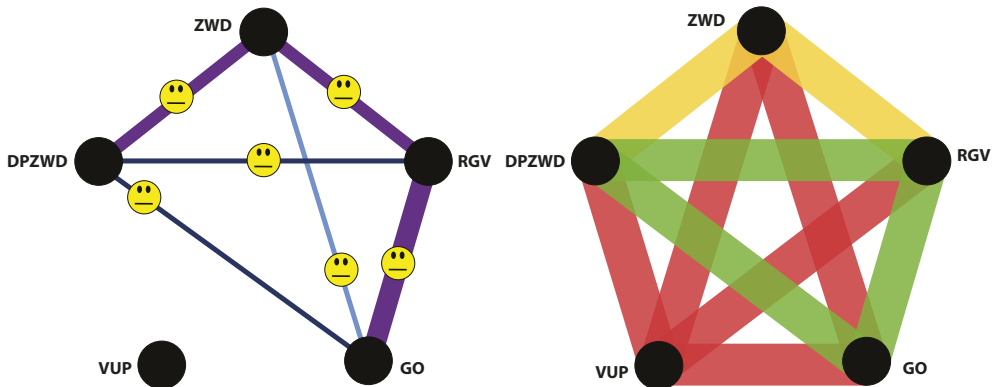
ren wanneer tussenpersonen hun gelijk krijgen of samen optrekken, en minder goed wanneer discussies heftig worden of verlies genomen moet worden.

De acties in het team RGV zijn gericht op afronding van de Rijksstructuurvisie. Inhoudelijk is de structuurvisie zo goed als rond en de acties zijn gericht op de eerder genoemde spanning tussen het zicht op financiering dat het Rijk vraagt om de Rijksstructuurvisie vast te stellen, en de duidelijkheid in de Rijksstructuurvisie die de provincies vragen om financiële afspraken te concretiseren. Rond dit vraagstuk ontstaan verschillende interacties. Tussenpersonen in de teams RGV-ZWD en GO-ZWD ondersteunen de onderhandelingen rond dit vraagstuk en de resultaten worden verwerkt in formele documenten via intensieve interacties tussen tussenpersonen in de teams RGV en GO. Tussenpersonen in het team DPZWD worden hierover op hoofdlijnen geïnformeerd en waar nodig worden onderhandelingsresultaten verwerkt in de beslissingen in het Deltaprogramma. Dit interactiepatroon helpt tussenpersonen in de teams RGV, GO en DPZWD om elk vanuit een eigen rol te acteren in de onderhandelingen. Dit versterkt elkaar, waardoor de voorstellen voor de Rijksstructuurvisie en gebiedsontwikkeling stap voor stap verder komen. Er is sprake van synchronisatie. Door de discussie over financiering lukt het in juli 2014 nog niet om te beslissen over de Rijksstructuurvisie. Wel worden met de minister afspraken gemaakt over de te nemen stappen op weg naar het vaststellen van de Rijksstructuurvisie. Deze afspraken bevatten een parallel proces van enerzijds de Rijksstructuurvisie en anderzijds een bestuursovereenkomst met financiële afspraken.

Tussenpersonen in het team ZWD nemen nauwelijks deel aan de onderhandelingen. Zij oriënteren zich al op de volgende fase van het programma en handelen daardoor vooral vanuit de eigen opdracht. Daardoor worden de acties minder in het geheel van het programma Zuidwestelijke Delta geplaatst en neemt de synchronisatie af. In het teams VUP worden nauwelijks meer acties ondernomen en de interacties met andere tussenpersonen verzanden. Er ontstaat desynchronisatie.



**Figuur 8.9** Interacties en synchronisatie in programma Zuidwestelijke Delta begin april 2014 t/m begin juli 2014



#### 8.4.10 Periode begin juli 2014 – eind oktober 2014

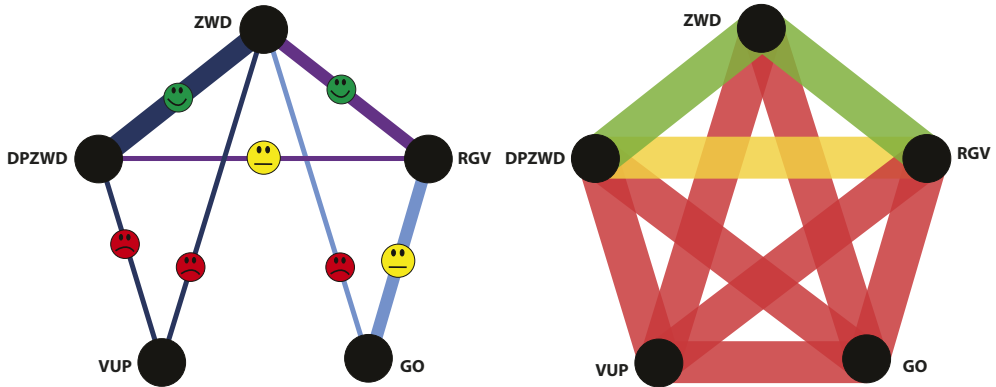
Medio 2014 worden acties ingezet in navolging van de afspraken met de minister: de ontwerp Rijksstructuurvisie wordt afgerond en een bestuursovereenkomst met bestuurlijke en financiële afspraken wordt voorbereid. Tussen tussenpersonen in de teams RGV en GO zijn regelmatig interacties om het werk aan de structuurvisie en bestuursovereenkomst af te stemmen. Dit gebeurt soms naar tevredenheid maar leidt ook regelmatig tot spanningen. Tussenpersonen in het team GO richten zich daarbij sterk op de bestuursovereenkomst en richten zich daarbij op andere gehele dan het programma Zuidwestelijke Delta.

In het team RGV treffen tussenpersonen de laatste voorbereidingen voor het vaststellen van de ontwerp Rijksstructuurvisie. Met tussenpersonen in het team ZWD zijn regelmatig interacties over de aanpak van en de praktische afspraken voor de besluitvormingsstappen. Dit interactiepatroon geeft tussenpersonen duidelijkheid over het type acties dat verwacht wordt op weg naar besluitvorming. De bestaande synchronisatie wordt zo vastgehouden en helpt om in oktober 2014 de ontwerp Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer vast te stellen.

De opdracht Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta is in september 2014 afgerond. Vanuit de Deltacommissaris komt de uitnodiging aan alle stuurgroepen, waaronder de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, om na te denken over de nieuwe fase van het Deltaprogramma. Tussenpersonen in de teams ZWD en DPZWD pakken dit in intensieve samenwerking op. In deze interacties ontstaat nieuwe energie door de samenwerking in de nieuwe fase te verkennen. Dit interactiepatroon helpt tussenpersonen om in de acties versterkend op elkaar in te spelen. Er ontstaat synchronisatie. Dit resulteert in een besluit van de stuurgroep om zichzelf begin 2015 om te vormen tot een coördinerend gebiedsoverleg.

Door de focus op de nieuwe fase, verminderen echter de interacties tussen tussenpersonen in de teams ZWD en DPZWD met tussenpersonen in de teams VUP en GO. In deze zwakke interacties worden beelden over de nieuwe fase uitgewisseld. Deze beelden zijn dusdanig verschillend, dat de acties uiteen gaan lopen. Dit versterkt de desynchronisatie tussen deze deelsystemen.

**Figuur 8.10** Interacties en synchronisatie in programma Zuidwestelijke Delta begin juli 2014 t/m eind oktober 2014



## 8.5 ANALYSE AANMOEDIGING TEAMS TOT SYNCHRONISATIE

Op basis van de beschrijving van interactiepatronen en synchronisatie in het programma Zuidwestelijke Delta, kunnen relaties gelegd worden. Hiervoor is in het totaal aantal interactiepatronen (10 relaties x 9 periodes = 90) gekeken hoe vaak een bepaalde mate van intensiteit/informatie/ervaren bijdraagt aan synchronisatie/beperkte synchronisatie/desynchronisatie. Daarbij is het van belang te beseffen dat het, gegeven de scope van het onderzoek, gaat om ruwe patronen en niet om kwantitatief gespecificeerde en getoetste relaties.

*Verbinden en afbakenen: intensiteit van interacties*

In tabel 8.3 is de intensiteit van de interacties in relatie tot de mate van synchronisatie samengevat.

**Tabel 8.3 Absolute en percentuele relatie tussen de intensiteit van interacties en de bijdrage aan synchronisatie**

	Synchronisatie	Beperkte synchronisatie	Desynchronisatie	Totaal
Non-interactie	<b>0</b> 0%	<b>6</b> 18%	<b>28</b> 82%	<b>34</b> 100%
Zwakke interactie	<b>5</b> 19%	<b>11</b> 42%	<b>10</b> 38%	<b>26</b> 100%
Gemiddelde interactie	<b>9</b> 45%	<b>8</b> 40%	<b>3</b> 15%	<b>20</b> 100%
Sterke interactie	<b>6</b> 60%	<b>2</b> 20%	<b>2</b> 20%	<b>10</b> 100%

Ten eerste is te zien dat het ontbreken van interacties nooit samengaat met synchronisatie. In het geval van non-interactie dragen tussenpersonen soms korte tijd bij aan versterkende actie en is sprake van beperkte synchronisatie. Maar om te komen tot series van versterkende acties, zijn interacties noodzakelijk. In interacties wordt informatie uitgewisseld. Zonder deze informatie hebben tussenpersonen geen besef van andere tussenpersonen in het geheel van besluitvorming en kan synchronisatie niet ontstaan. Zo vormt de aanwezigheid van interacties een noodzakelijke basis om te komen tot synchronisatie.

Het is echter niet zo dat meer interacties leidt tot meer synchronisatie. Zowel zwakke, als gemiddelde, als sterke interacties kunnen leiden tot synchronisatie, maar kunnen ook leiden tot desynchronisatie. Via sterke interacties, vormen tussenpersonen uit verschillende teams een coalitie waarin intensief wordt samengewerkt. Deze sterke interacties helpen tussenpersonen om vanuit de eigen rol acties te ondernemen die het geheel versterken. Dit is bijvoorbeeld te zien rond het zoetwaterbod. Net zo goed kunnen zwakke interacties leiden tot een breed netwerk van tussenpersonen die elkaar zo nodig weten te vinden. Deze zwakke interacties, de *weak ties* die Granovetter (1973) in zijn onderzoek als essentieel benoemt, helpen tussenpersonen om rekening te houden met elkaar. Dit vindt bijvoorbeeld plaats tussen de teams Rijksstructuurvisie en Zuidwestelijke Delta, wanneer het bestuurlijke en participatieve proces goed loopt en slechts enkele interacties nodig zijn om versterkend te handelen.

Om te komen tot synchronisatie in besluitvorming zijn interacties dus noodzakelijk. Echter, het idee 'hoe meer interacties hoe groter de kans op synchronisatie' is onjuist. Zowel intensieve interacties in kleine coalities als een breed netwerk met zwakke interacties kunnen tussenpersonen helpen om tot synchronisatie te komen.

*Verbinding en afbakening: ervaren*

Naast de feitelijke intensiteit van interacties, gaat verbinden en afbakenen ook over de ervaren verbinding. Tabel 8.4 schetst de relatie tussen het ervaren in interacties en de mate van synchronisatie.

**Tabel 8.4** Absolute en percentuele relatie tussen het ervaren in interacties en de bijdrage aan synchronisatie

	Synchronisatie	Beperkte synchronisatie	Desynchronisatie	Totaal
Negatief ervaren	<b>0</b> 0%	<b>3</b> 25%	<b>9</b> 75%	<b>12</b> 100%
Neutraal ervaren	<b>6</b> 23%	<b>18</b> 58%	<b>7</b> 19%	<b>31</b> 100%
Positief ervaren	<b>13</b> 100%	<b>0</b> 0%	<b>0</b> 0%	<b>13</b> 100%

Er is een opvallend sterk verband te zien tussen ervaren en synchronisatie: positief ervaren draagt bij aan synchronisatie, negatief ervaren draagt bij aan desynchronisatie en neutraal ervaren draagt soms bij aan synchronisatie en soms aan desynchronisatie.

In het programma Zuidwestelijke Delta dragen ervaringen zowel bewust als onbewust bij aan synchronisatie. Positieve en negatieve ervaringen kunnen ervoor zorgen dat tussenpersonen er bewust voor kiezen elkaars actie respectievelijk te versterken en tegen te werken. Maar dit vindt net zo goed onbewust plaats. Positieve ervaringen vormen voor tussenpersonen een natuurlijke basis waardoor zij rekening houden met elkaar, betekenis geven en versterkende acties inzetten. Negatieve ervaringen daarentegen vormen een natuurlijke basis om elkaar te negeren, geen betekenis te geven aan de acties van de ander en botsende acties in te zetten. De ervaren verbinding levert dus een belangrijke aanmoediging voor tussenpersonen om tot synchronisatie te komen.

In deze ervaringen is een versterkende dynamiek te herkennen. Positieve ervaringen moedigen tussenpersonen aan tot synchronisatie, deze synchronisatie versterkt de positieve ervaringen tussen tussenpersonen, et cetera. En negatieve ervaringen moedigen tussenpersonen aan tot desynchronisatie, deze desynchronisatie versterkt de negatieve ervaringen tussen tussenpersonen, et cetera.

*Kaders stellen en specificeren: Uitwisselen van informatie*

In tabel 8.5 is de uitwisseling van informatie in relatie tot de mate van synchronisatie samengevat.

**Tabel 8.5 Absolute en percentuele relatie tussen de uitwisseling van informatie en de bijdrage aan synchronisatie**

	Synchronisatie	Beperkte synchronisatie	Desynchronisatie	Totaal
<b>Informatie op hoofdlijnen</b>	<b>7</b> 47%	<b>5</b> 33%	<b>3</b> 20%	<b>15</b> 100%
<b>Informatie op detailniveau</b>	<b>4</b> 18%	<b>7</b> 32%	<b>11</b> 50%	<b>22</b> 100%
<b>Informatie op hoofdlijnen en detailniveau</b>	<b>9</b> 47%	<b>9</b> 47%	<b>1</b> 5%	<b>19</b> 100%

In de casus wordt op verschillende momenten informatie op detailniveau gedeeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om het maken van concrete werkafspraken, onderhandelingen over details, of het informeren van elkaar via uitgebreide e-mails en verlagen. Het valt op dat het delen van informatie op detailniveau relatief vaak leidt tot desynchronisatie. Wanneer tussenpersonen enkel detailinformatie uitwisselen, raken zij door de dagelijkse besommingen de hoofdlijn uit het oog. Hierdoor worden verschillende betekenissen geven en acties ingezet die niet synchroon lopen. Een treffend voorbeeld hiervan zijn de interacties van tussenpersonen in het team Gebiedsontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer in de eerste helft van 2013. Zij hebben een eigen werkwijze ontwikkeld die anders is dan de werkwijze in de andere teams. In de interacties komen vooral praktische afspraken aan de orde. Hierdoor worden wel werkafspraken gemaakt, maar lopen de acties en interacties toch uiteen, omdat er op hoofdlijnen geen informatie wordt uitgewisseld.

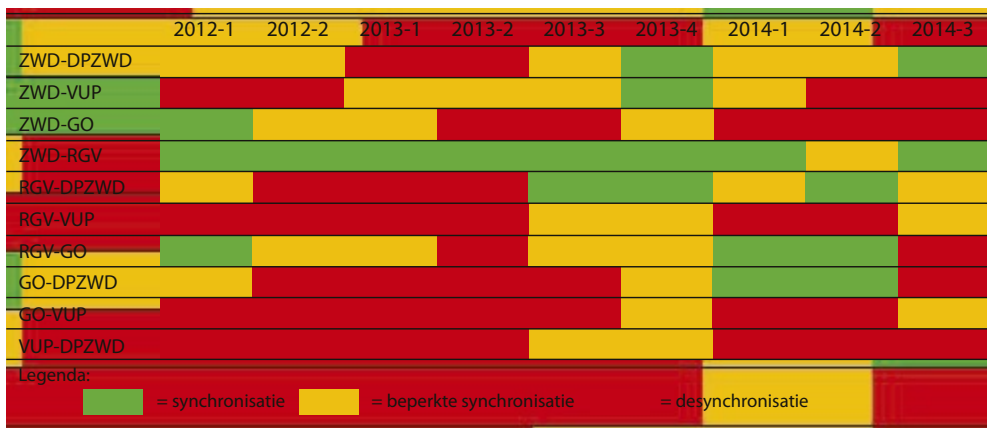
In het programma Zuidwestelijke Delta wordt ook veelvuldig informatie op hoofdlijnen gedeeld. Bijvoorbeeld het bespreken van een strategie, elkaar informeren over de rode draad, het bepalen van de globale aanpak en elkaar spreken over visie en ambities. Het delen van informatie op hoofdlijnen leidt relatief vaak tot synchronisatie, maar draagt op verschillende momenten ook bij aan desynchronisatie. Op momenten van desynchronisatie, is dit in bijna alle gevallen in combinatie met zwakke interacties. Er ontstaat dan een interactiepatroon waarbij tussenpersonen elkaar weinig spreken en elkaar op een hoog abstractieniveau informeren. Dit interactiepatroon heeft tot gevolg dat de gevoelsmatige afstand tussen tussenpersonen groeit en tussenpersonen zich niet meer ten opzichte van elkaar positioneren. Er zijn echter ook momenten waarop het delen van informatie op hoofdlijnen bijdraagt aan synchronisatie. Op die momenten creëert het interactiepatroon voldoende duidelijkheid en comfort voor tussenpersonen om versterkend in te spelen op de acties en interacties van anderen.

De combinatie van informatie op hoofdlijnen en op detailniveau draagt relatief het meeste bij aan synchronisatie. Het gaat daarbij om de combinatie. Dus niet het uitwisselen van informatie op hoofdlijnen over onderwerp A en het uitwisselen van detailinformatie over onderwerp B en net zo min over het uitwisselen van hoofdlijnen op moment X en het uitwisselen van detailinformatie op moment Y. Het gaat er dus om dat tussenpersonen informatie uitwisselen over zowel hoofdlijnen als details, waardoor zij vanuit gedeelde hoofdlijnen handelen en waar nodig op detailniveau afspraken maken.

#### *Stabiliteit en verandering van interacties*

Tot slot is gekeken naar de verandering van interacties in de tijd. Patronen in de verandering van interacties worden zichtbaar door de mate van synchronisatie tussen deelsystemen in de tijd neer te zetten (zie tabel 8.6).

**Tabel 8.6 De mate van synchronisatie tussen deelsystemen in de tijd gezet**



De negen periodes zijn afgebakend op momenten dat een wezenlijke verandering in het interactiepatroon zichtbaar is. In de onderzochte periode van 26 maanden zijn negen periodes te onderscheiden en krijgt het interactiepatroon in gemiddeld minder dan drie maanden een wezenlijk ander karakter. Interacties tussen tussenpersonen zijn dus relatief veranderlijk in de tijd.

Tegelijkertijd valt op dat de mate van synchronisatie minder veranderlijk is. Tussen de deelsystemen verandert synchronisatie geleidelijk naar beperkte synchronisatie, naar desynchronisatie, en vice versa. Dus ondanks de veranderlijkheid van interactiepatronen, verandert de bijdrage van interactiepatronen aan synchronisatie minder snel. Dit laat zien dat interactiepatronen geen abstracte relatie zijn tussen deelsystemen. Interacties zijn een menselijke relatie tussen tussenpersonen.

Onder de relatief veranderlijke interactiepatronen, hebben menselijke relaties een meer stabiele doorwerking naar synchronisatie.

*De bedding van teams en synchrone besluitvorming*

Met het onderzoeken van de interactiepatronen tussen vijf teams in het programma Zuidwestelijke Delta, hebben we zicht gekregen op de synchroniserende werking van teams. Het bestaan van interacties en het uitwisselen van informatie, blijkt essentieel voor tussenpersonen om zich te positioneren in het geheel en voor het delen van betekenissen. Zonder interacties ontstaat desynchronisatie. Tegelijkertijd kunnen heel verschillende interactiepatronen, met zowel sterke als zwakke interacties, tussenpersonen aanmoedigen tot synchronisatie.

Vanuit dit deelonderzoek kunnen we indicaties geven over de relatie tussen synchronisatie en besluitvorming. Een aantal momenten in de onderzochte casus is daarbij behulpzaam. Neem de start van de vijf teams. Er is synchronisatie tussen de teams Rijksstructuurvisie, Gebiedsontwikkeling en Zuidwestelijke Delta. Dit is terug te zien in de Plannen van Aanpak die zij vaststellen. De teams stemmen af wie welke activiteiten en onderzoeken uitvoert, en hoe besluiten optimaal gebaseerd kunnen worden op de verschillende activiteiten in de verschillende teams. Zo wordt een proces ingezet waarin meer bereikt kan worden dan de optelsom van de afzonderlijke activiteiten.

Op hetzelfde moment wordt het tegengestelde ook zichtbaar. Er is sprake van desynchronisatie tussen het team Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta en de andere teams. Dit uit zich in een plan van aanpak dat zich richt op het nationale Deltaprogramma. Mede hierdoor ontstaan eindeloze discussies over wie wat mag doen, en wordt regelmatig dubbel werk in onderzoek en participatie gedaan.

Een ander voorbeeld is de desynchronisatie tussen bijna alle teams in het voorjaar van 2013. Opvallend genoeg stopt de besluitvorming op dat moment niet en wordt een aantal besluiten genomen. Er ontstaat echter onvrede. De bestuurders en opdrachtgevers zien hun specifieke belangen wel terugkomen in de besluiten, maar missen een integrale afweging van de verschillende projecten en een afweging in zowel korte- als langetermijnperspectief. Er worden dus wel besluiten genomen, maar samenhang wordt gemist. Zo wordt tussen de teams in het programma Zuidwestelijke Delta zichtbaar hoe synchronisatie doorwerkt in besluitvorming. Besluiten worden genomen, maar zonder synchronisatie wordt de meerwaarde van samenhang gemist.





### 9.1 SAMENWERKENDE OVERHEIDSORGANISATIES IN DE DELTA

In het programma Zuidwestelijke Delta nemen de overheidsorganisaties een belangrijke plaats in. De basis van het programma wordt gevormd door de provincies, waterschappen en Rijksoverheid. Daarnaast is er intensieve samenwerking met gemeenten en maatschappelijke partijen, en zijn er bijeenkomsten met bedrijven, burgers en belangengroepen.

Al vanaf het begin van de samenwerking leidt de positie van de overheidsorganisaties tot spanning. Enerzijds hebben de overheden de ambitie om samen te werken en zo meer te bereiken. Anderzijds staan de eigen doelen, taken en verantwoordelijkheden centraal. Deze spanning is al zichtbaar bij de oprichting van de Deltaraad in 2004: *“De Deltaraad zal niet leiden tot overheveling van taken en bevoegdheden van één van de betrokken partijen [...]. De nadruk ligt op afstemming en coördinatie”* (Deltaraad, 2004: artikel 2). Zeven jaar later wordt dit opnieuw benadrukt in de samenwerkingsafspraken in het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta: *“De Stuurgroep Zuidwestelijke Delta onderneemt deze activiteiten als een bestuurlijk samenwerkingsverband van provincies, Rijk en waterschappen. [...] Voor ieder lid van de stuurgroep geldt dat de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden onverkort van kracht blijven.”* (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2011: 69).

Zo is er een spanning tussen overheidsorganisaties die gelijkwaardig samenwerken in netwerken, maar tegelijkertijd te maken hebben met politiek-bestuurlijke doelen en formele bevoegdheden als afzonderlijke entiteit. Dit leidt tot vragen: wat is de positie van overheidsorganisaties in samenwerkingsprocessen? Welke strategieën gebruiken zij om de samenwerking te beïnvloeden? En welke invloed heeft dit op het handelen van ‘hun’ tussenpersonen in samenwerkingsprocessen?

### 9.2 WISSELWERKING TUSSEN OVERHEIDSORGANISATIES EN TUSSENPERSONEN

#### *Samenwerking als uitdaging voor overheidsorganisaties*

In meervoudige besluitvorming wordt samenwerking steeds belangrijker en de rol van de overheidsorganisatie lijkt die van medeproducent van beleid en besluiten in

plaats van zelfstandig beleidsmaker en beslisser. Ook in het Nederlandse openbaar bestuur en specifiek in het waterdomein zijn er meer en meer samenwerkingsprocessen (Edelenbos & Teisman, 2013; Gupta & Pahl-Wostl, 2013; Moss & Newig, 2010; Teisman & Edelenbos, 2011). Dit beeld wordt bevestigd in de zuidwestelijke delta, waar rond de dertig samenwerkingsprocessen zijn. En dan hebben we het alleen over de samenwerkingsprocessen die bestuurlijk en op water gericht zijn.

Meer samenwerking past in de trend van government naar governance. De nadruk verschuift van een overheidsorganisatie die vanuit bevoegdheden stuurt op oplossingen voor collectieve problemen, naar samenwerking tussen overheden, maatschappelijke partijen, bedrijven en burgers in netwerken om samen collectieve problemen aan te pakken (Jessop, 2003; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996).

De noodzaak tot samenwerking stelt overheidsorganisaties voor een uitdaging. Zo geeft Rhodes (1996: 666) aan: *“The state becomes a collection of interorganizational networks made up of governmental and societal actors with no sovereign actor able to steer or regulate”*. Eenzelfde observatie doen Huxham e.a. (2000: 344), onder de duiding *“partnershipitis”*: *“What is being created is a complex system of governance in which actions taken in one collaboration are linked to those taken in others in ways that neither participant, nor an impartial observer could be expected to fathom”*.

#### *Wisselwerking overheidsorganisaties en tussenpersonen*

Overheidsorganisaties zijn een specifiek soort deelsysteem. Kenmerkend voor dit soort deelsystemen is dat zij formeel in het leven zijn geroepen als organisaties met taken en bevoegdheden voor het oplossen van collectieve vraagstukken en het leveren van collectieve goederen. Deze taken en bevoegdheden zijn formeel toegevoegd en staan onder politiek-bestuurlijke sturing. Om de eigen doelen te halen, nemen overheidsorganisaties deel aan samenwerkingsprocessen. Daarbij is het niet ‘de overheidsorganisatie’ die deelneemt, maar zijn het tussenpersonen vanuit overheidsorganisaties die deelnemen in samenwerkingsprocessen.

Dit betekent niet dat een overheidsorganisatie de samenwerking geheel aan de tussenpersonen overlaat. Binnen de overheidsorganisatie worden besluiten genomen over de inzet in samenwerkingsprocessen. Deze besluiten vormen een strategie vanuit de organisatie richting het samenwerkingsproces, waarbij een strategie een *“pattern in a stream of decisions”* is (Mintzberg, 1978: 935).

Tussenpersonen hebben dus te maken met de strategie vanuit hun overheidsorganisatie. Echter, tussenpersonen zijn geen marionet van de overheidsorganisatie. Tussenpersonen hebben een zekere vrijheid om te handelen en beïnvloeden daarmee niet alleen het samenwerkingsproces maar ook de strategie van de eigen overheidsorganisatie (Granovetter, 1985; Huxham e.a. 2000). Zo is er dus sprake van een wederzijdse relatie tussen overheidsorganisaties en tussenpersonen: tussenpersonen in samenwerkingsprocessen zijn ingebed in de overheidsorganisatie waartoe

zij behoren en het handelen van tussenpersonen in samenwerkingsprocessen beïnvloedt de overheidsorganisatie.

### 9.3 OVERHEIDSORGANISATIES IN BESLUITVORMING

De strategie van overheidsorganisaties heeft invloed op het samenwerkingsproces waarin tussenpersonen uit verschillende organisaties samenwerken. Ondanks dat we veel weten over strategieën van overheidsorganisaties, is weinig bekend over de invloed van deze strategieën op het samenwerkingsproces. Daarom is in dit onderzoek gekeken naar de samenwerkingsprocessen die ontstaan vanuit de strategieën die overheidsorganisaties inzetten. Op basis van de theses en antitheses, zijn zes strategieën van overheidsorganisaties te onderscheiden.

Bij een *kaderstellende strategie* zijn de acties van een overheidsorganisatie gericht op het stellen van kaders, waarbinnen de tussenpersonen vanuit deze overheidsorganisatie zichzelf organiseren. Zo laat de overheidsorganisatie aan haar tussenpersonen de ruimte om zichzelf synchroniserend te organiseren binnen de globale kaders van de overheidsstrategie (Kooiman & Van Vliet, 2000; Levinthal & Warglien, 1999; Teisman e.a. 2009). Deze strategie beschrijven Levinthal en Warglien (2009: 355) als het ontwerp van een proceslandschap: *“Good landscape designers do not direct the flow of traffic by means of directives, such as “don’t walk on the grass”; rather, they induce behavior by laying out attractive pathways. Similarly, the design of an organizational landscape implies the creation of contexts that facilitate the intelligent adaptation of individual actors”*.

Door een *specificerende strategie* stuurt de overheidsorganisatie via gedetailleerde aanwijzingen. Hieraan ten grondslag ligt het idee dat de overheidsorganisatie overzicht heeft over het samenwerkingsproces. Op basis van dit overzicht, sturen organisaties hun tussenpersonen aan, zodat synchronisatie tussen deze tussenpersonen ontstaat (Jessop, 2003; Rivkin & Siggelkow, 2003; Scharpf, 1994).

Een *afbakenende strategie* betekent dat de overheidsorganisatie is gericht op het versterken van specialisatie en fragmentatie. Dit gebeurt vanuit de veronderstelling dat tussenpersonen alleen tot synchronisatie komen wanneer zij zich beperken tot hun eigen taak en bevoegdheden. Hiermee worden botsende acties voorkomen en ontstaat ruimte voor versterkende acties (Marks & Hooghe, 2000; Newig & Fritsch, 2009; Peters, 1998).

Met een *verbindende strategie* is de overheidsorganisatie gericht op het versterken van wederzijdse afhankelijkheden. Deze strategie wordt gevoerd vanuit de veronderstelling dat synchronisatie alleen ontstaat wanneer tussenpersonen over de grenzen van structuren en bevoegdheden heen handelen (Blomquist, 2009; Cash & Moser, 2000; Edelenbos e.a. 2013; Newig & Fritsch, 2009).

Tot slot kan een strategie van overheidsorganisaties *stabiel* of *veranderlijk* zijn. In het eerste geval heeft de overheidsorganisatie een strategie die relatief weinig verandert. Zo creëert de organisatie een stabiele context waarbinnen tussenpersonen

tijd en ruimte krijgen om betekenis te geven en de eigen acties te plaatsen ten opzichte van acties in andere deelsystemen (Hannan & Freeman, 1984; Miller, 1993). In het tweede geval verandert de strategie van de overheidsorganisatie relatief vaak. Door een veranderende context stimuleert de overheidsorganisatie de tussenpersonen om in te spelen op actuele omstandigheden en om toe te werken naar nieuwe momenten (Gupta e.a. 2010; Olsson e.a. 2007; Pahl-Wostl, 2009; Termeer e.a. 2010).

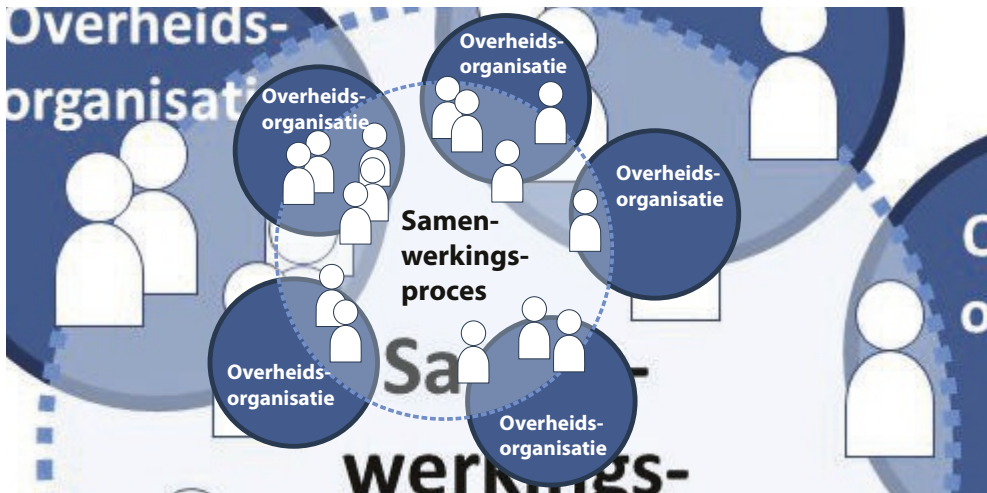
#### 9.4 ONDERZOEKEN VAN OVERHEIDSORGANISATIES EN TUSSENPERSONEN

Om inzicht te krijgen in de samenwerkingsprocessen die ontstaan uit de inzet van verschillende overheidsstrategieën, doorlopen we drie onderzoeksstappen:

- welke strategieën volgen overheidsorganisaties;
- welk samenwerkingsproces ontstaat tussen tussenpersonen door de inzet van deze strategieën;
- en in hoeverre moedigen deze strategieën tussenpersonen aan bij te dragen bij aan synchronisatie.

De relatie tussen organisaties, tussenpersonen en samenwerkingsproces is weergegeven in figuur 9.1 en geoperationaliseerd in tabel 9.1.

**Figuur 9.1** De relatie tussen overheidsorganisaties en samenwerkingsproces en de rol van tussenpersonen daarin



De casus waarin dit onderzocht wordt, is het programma Zuidwestelijke Delta in relatie tot de overheidsorganisaties die lid van de stuurgroep zijn: provincie Brabant, provincie Zeeland, provincie Zuid-Holland, waterschap Brabantse Delta, waterschap Hollandse Delta, waterschap Scheldestromen, ministerie van Infra-

structuur & Milieu, ministerie van Economische Zaken, Rijkswaterstaat Zee en Delta, en Rijkswaterstaat West Nederland Zuid. Daarnaast zijn er vertegenwoordigende leden namens de Adviesgroep en namens de gemeenten. Omdat zij niet als organisatie aan tafel zitten maar als vertegenwoordiger, zijn deze niet meegenomen in deze analyse.

Voor de overheidsorganisaties is onderzocht welke strategie zij hebben gevoerd. Het gaat om meerdere organisaties die verschillende strategieën voeren. Deze strategieën komen samen en zijn te vertalen in één, samengestelde strategie van de overheidsorganisaties richting het programma. Vervolgens is onderzocht welke invloed deze strategie heeft op de tussenpersonen die vanuit deze overheidsorganisaties deelnemen aan het samenwerkingsproces programma Zuidwestelijke Delta. In de tijd is ervoor gekozen de analyse te beginnen op het moment dat de meervoudigheid in het programma Zuidwestelijke Delta verandert met de komst van het Deltaprogramma (eind 2009). De analyse eindigt op het moment dat de stuurgroep besluit zichzelf om te vormen tot gebiedsoverleg (oktober 2014).

**Tabel 9.1**      **Operationalisatie**

	<b>Categorisering</b>	<b>Operationalisatie</b>
Strategie overheids- organisaties	Strategie	Het patroon in de serie besluiten (gebaseerd op Mintzberg, 1978) van de overheidsorganisaties gericht op samenwerkingsprocessen
	Kaderstellend	Strategie gericht op het bepalen van de hoofdlijnen
	Specificerend	Strategie gericht op het bepalen van details
	Afbakenend	Strategie gericht op het trekken van grenzen tussen partijen, belangen, systemen, taken en verantwoordelijkheden
	Verbindend	Strategie gericht op het overbruggen van grenzen tussen partijen, belangen, systemen, taken en verantwoordelijkheden
	Stabiel	De strategie van overheidsorganisaties verandert relatief weinig in de tijd
	Veranderlijk	De strategie van overheidsorganisaties verandert relatief vaak in de tijd
Tussenpersonen	Handelen tussenpersonen in relatie tot overheidsstrategie	Hoe wordt de strategie van de overheidsorganisatie(s) ervaren? Welk handelen wordt door deze strategie aangemoedigd? Welk handelen wordt door deze strategie ontmoedigd?
	Bijdrage tussenpersonen aan synchronisatie	In hoeverre draagt het handelen van tussenpersonen bij aan betekenisvolle series van elkaar versterkende acties en interacties tussen verschillende deelsystemen in het geheel van meervoudige besluitvorming

## 9.5 CASUS

In deze paragraaf wordt de casus beschreven, met daarin de elementen zoals zojuist besproken. De beschrijvingen zijn ingedeeld in periodes, waarbij een nieuwe periode begint op het moment dat een wezenlijke verandering in de interacties optreedt. De beschrijvingen zijn een compacte weergave van de onderliggende uitgebreide analyse.

### 9.5.1 *Periode november 2009 – maart 2010*

Eind 2009 wordt in het programma Zuidwestelijke Delta het concept Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta opgesteld. In dit uitvoeringsprogramma wordt de gezamenlijke ambitie vertaald in concrete projecten. In deze periode krijgt het Deltaprogramma stap voor stap vorm en zijn er pittige discussies tussen de stuurgroep Zuidwestelijke Delta en het Rijk over de opdrachtverlening voor het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta.

Alle overheidsorganisaties in de stuurgroep Zuidwestelijke Delta voelen zich verbonden met de gezamenlijke ambitie en het uitvoeringsprogramma. In hun strategie richten zij zich op het vasthouden van deze ambitie en de regionale coalitie. Hiervoor worden alle afspraken exact vastgelegd, zowel in het uitvoeringsprogramma als in de opdracht voor het Deltaprogramma. De regionale coalitie wordt vastgehouden, terwijl sterke grenzen worden getrokken ten opzichte van andere partijen, andere projecten in de delta en andere processen zoals het Deltaprogramma.

Deze specifieke en afbakenende strategie geeft aan tussenpersonen duidelijkheid over de te volgen richting. Het helpt tussenpersonen om – ondanks de pittige discussies en de druk op de regionale gezamenlijkheid – te handelen in het geheel van het programma en de koppeling te leggen met de eigen organisatie. De specifieke en afbakenende strategie helpt tussenpersonen gezamenlijk betekenis te geven aan de ontwikkelingen van buitenaf, waaronder het Deltaprogramma. De duidelijkheid en gedeelde betekenissen zorgen ervoor dat de acties van tussenpersonen in het programma en in de overheidsorganisaties gelijk op lopen. Mede door deze synchronisatie is het mogelijk om het concept Uitvoeringsprogramma vast te stellen en om overeenstemming te bereiken over de aanpak van de opdracht Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta.

Tabel 9.2 Periode november 2009 – maart 2010

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	+/-	Specificerend	++	Richtinggevend	Synchronisatie
Afbakenend	+	Verbindend	+/-	Gedeeld belang vertegenwoordigend	

### 9.5.2 Periode maart 2010 – augustus 2010

Nadat de stuurgroep het concept Uitvoeringsprogramma heeft vastgesteld, wordt in twee sporen toegewerkt naar het definitieve Uitvoeringsprogramma. Enerzijds via een brede consultatieronde en anderzijds via het opstellen van een protocol om de afspraken uit het Uitvoeringsprogramma te formaliseren. Er ontstaat echter onzekerheid. Met de val van het kabinet en het uitschrijven van nieuwe verkiezingen, geldt voor zowel het uitvoeringsprogramma als het Deltaprogramma dat geen besluitvormingsstappen gezet mogen worden.

De overheidsorganisaties houden in deze onzekere periode vast aan hun gezamenlijke ambitie. De provincies en waterschappen laten ruimte om verbindingen te leggen, onder andere in de consultatie van het Uitvoeringsprogramma en de start van het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta. Tegelijkertijd ervaren alle overheden, en met name de ministeries en Rijkswaterstaat, de druk van het landelijke besluit dat geen verdere besluitvorming plaats mag vinden tot het aantreden van een nieuw kabinet. Zo is er enerzijds een kader waarbinnen ruimte is voor zowel verbinden als afbakenen, en wordt anderzijds deze handelingsruimte specifiek begrensd.

Voor tussenpersonen brengt deze brede strategie van overheidsorganisaties – met kaderstellende, specifieke, afbakende en verbindende elementen – niet de duidelijkheid die zij verwachten. Daarom wachten tussenpersonen af en gaan zij alleen die acties en interacties aan waarvan zij zeker weten dat het mag. Zo zijn de acties rond het protocol vooral gericht op het formuleren van wat al eerder besloten is en worden in het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta alleen activiteiten voorbereid maar nog niet uitgevoerd. Zo neemt het aantal acties en interacties af. De acties die wel worden ingezet, zijn niet botsend maar zijn net zo min versterkend. Er is sprake van beperkte synchronisatie tussen het programma Zuidwestelijke Delta en de overheidsorganisaties.

**Tabel 9.3** Periode maart 2010 – augustus 2010

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	++	Specificerend	+/-	Verwarrend	Beperkte synchronisatie
Afbakenend	+	Verbindend	+	Extensiverend	

### 9.5.3 Periode augustus 2010 – oktober 2010

Daar waar de onzekerheid in de voorgaande periode leidde tot afwachten, wordt vanaf zomer 2010 toch steeds meer werk verzet. Het achterliggende idee is dat het werk dan 'alvast gedaan is', zodat na de kabinetsvorming besluiten kunnen worden genomen. Voor de Deltaprogramma opdracht wordt in deze periode gewerkt aan een probleemanalyse en voor het Uitvoeringsprogramma aan een Nota van Antwoord en het protocol. Om het werk te kunnen doen, wordt veel menskracht ingehuurd.

In de strategie van de overheidsorganisaties blijft de regionale gezamenlijkheid als kader centraal staan. Wel dringen alle overheidsorganisaties aan op het toewerken naar specifieke afspraken in het protocol. Daarbij zoeken de overheden, met name de regionale overheden, nadrukkelijk de verbinding met elkaar om gezamenlijk toe te werken naar besluitvorming. De nationale overheidsorganisaties, met name het ministerie, houden in deze periode een slag om de arm in verband met de komst van een nieuw kabinet.

Voor de tussenpersonen werkt de brede strategie activerend. Tussenpersonen gaan aan de slag en bepalen hun acties op basis van hun eigen inschatting van de nieuwe politieke situatie. Sommigen richten zich op de lange termijn opdracht, omdat zij overtuigd zijn dat de besluitvorming zich zal verplaatsen naar het Deltaprogramma. Anderen richten zich op het protocol en zetten zo de eerder afgesproken besluitvormingsprocedure voort. En weer anderen richten zich op het onderzoeken van de economische waarde van projecten, om zo aan te sluiten bij de economische focus in de nieuwe politieke verhoudingen. De acties van tussenpersonen botsen en er ontstaat desynchronisatie tussen de overheidsorganisaties en het programma Zuidwestelijke Delta.

**Tabel 9.4** Periode augustus 2010 – oktober 2010

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	+	Specificerend	+	Intensiverend	Desynchronisatie
Afbakenend	+/-	Verbindend	+	Divergerend	
				Verwarrend	



## 9.5.4 Periode oktober 2010 – februari 2011

In oktober 2010 treedt een nieuw kabinet aan. In het regeerakkoord wordt gekort op het budget voor waterkwaliteit. Dit heeft tot gevolg dat de nationale steun voor de door waterkwaliteit gedreven projecten Grevelingen en Volkerak-Zoommeer afneemt. In het regeerakkoord wordt ook besloten dat de voorstellen van de Commissie Veerman, en daarmee het Deltaprogramma, opnieuw bezien zullen worden met een focus op waterveiligheid. Om toch tot besluitvorming te komen, wordt het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta ter besluitvorming voorgelegd aan de provinciale en waterschapsbesturen, die allen akkoord gaan. Om tot nationale besluitvorming te komen, vindt intensieve lobby plaats op weg naar een besluitvormend overleg tussen stuurgroep en bewindspersoon in het voorjaar van 2011.

De overheidsorganisaties zetten in hun strategie in op politieke besluitvorming over het Uitvoeringsprogramma. Er vinden gesprekken en discussies plaats over de belangrijkste ambities en overwegingen. Daarmee is de strategie te kenmerken als kaderstellend. In deze discussies wordt steeds meer gedacht en gesproken vanuit de afzonderlijke belangen en bevoegdheden. Hierin is sprake van afbakening en een afname van verbinding.

Voor tussenpersonen vormt deze strategie, met kaderstellende en afbakenende elementen, een duidelijke richting op weg naar een besluitvormingsmoment. De duidelijke verwachtingen in combinatie met het gezamenlijke richtpunt zorgt voor versterkende acties. Vooral in procesmatige zin versterken acties elkaar: de juiste informatie komt op het juiste moment op tafel en de voorbereidende stappen op weg naar het besluitvormingsmoment sluiten op elkaar aan. Inhoudelijk lopen de acties echter uit elkaar. Daar waar de ene tussenpersoon verwachtingen ervaart om het programma te temporiseren en hiernaar handelt, ervaart de andere tussenpersoon de verwachting om in te zetten op succesvolle besluitvorming over een aantal projecten. Zo ontstaat beperkte synchronisatie tussen de deelsystemen programma Zuidwestelijke Delta en overheidsorganisaties, waarbij acties inhoudelijk botsen maar elkaar in de tijd versterken. Deze beperkte synchronisatie resulteert erin dat in het voorjaar 2011 wel besluitvorming plaatsvindt. Er worden echter geen inhoudelijke besluiten genomen. Het uitvoeringsprogramma wordt gezien als eenduidig signaal vanuit de regio en het protocol verdwijnt van tafel. Wel worden procesmatige besluiten genomen over de volgende besluitvormingsstappen.

Tabel 9.5 Periode oktober 2010 – februari 2011

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	++	Specificerend	--	Activerend	Beperkte synchronisatie
Afbakenend	++	Verbindend	-	Deels richtinggevend, deels divergerend	

### 9.5.5 *Periode februari 2011 – mei 2011*

Na de afspraken tussen stuurgroep en bewindspersoon, wordt het werk in gang gezet om conform de afspraken te komen tot een volgend besluitvormingsmoment. Centraal staat de uitvoeringsstrategie, waarin duidelijk moet worden hoe projecten in Grevelingen en Volkerak-Zoommeer samenhangen, en welke economische kosten en baten met deze projecten gepaard gaan. Het werk aan de probleemanalyse voor het Deltaprogramma wordt voortgezet, waarbij meer samenwerking plaatsvindt rond de deltabelissing Rijn-Maasdelta. In deze periode vindt, in verband met de provinciale verkiezingen, intensieve politieke en bestuurlijke overdracht plaats.

De overheidsorganisaties volgen een strategie waarin veel ruimte wordt geboden aan de tussenpersonen om te werken aan de uitvoeringsstrategie. Daarbij gelden zowel de algemene kaders van de regionale ambities als de specifieke afspraken met de bewindspersoon. De eerder gearticuleerde belangen zijn duidelijk in beeld en vanuit deze belangen wordt de samenhang gezocht op weg naar besluitvorming.

Met deze brede strategie ervaren tussenpersonen ruimte om inhoudelijk te werken aan de uitvoeringsstrategie. Hierdoor verschuift de focus van tussenpersonen van de eigen organisatie naar het programma. Overheidsorganisaties laten vanuit hun strategie ook de ruimte om te focussen op het programma en de strategie werkt niet aanmoedigend om de verbinding met de eigen organisatie te behouden. Zo ontstaat een situatie waarin tussenpersonen hun acties en interacties vooral plaatsen in het geheel van het programma Zuidwestelijke Delta en steeds minder in de overheidsorganisatie waar zij deel van zijn. Er ontstaat desynchronisatie tussen de overheidsorganisaties en het programma Zuidwestelijke Delta.

**Tabel 9.6** *Periode februari 2011 – mei 2011*

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	+	Specificerend	+	Intensiverend	Desynchronisatie
Afbakenend	+	Verbindend	++	Verwarrend Verwijderend van organisatie	

### 9.5.6 *Periode mei 2011 – september 2011*

Het werk aan de uitvoeringsstrategie en het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta wordt voortgezet. De complexiteit hiervan neemt toe door de veelheid aan onderwerpen die onderzocht wordt, door de toenemende aandacht voor andere deelpro-

gramma's in het kader van de deltabeslissingen, en door de verschillende aansturingstructuren die bij de Uitvoeringsstrategie en het Deltaprogramma horen.

Daar waar de strategie in de vorige periode afwachtend was, worden de overheidsorganisaties en vooral de provincies actiever in het programma. Omdat in het najaar opnieuw een besluitvormingsmoment te wachten staat, streven de overheden naar duidelijkheid over welke activiteiten in het programma met welk doel worden ingezet en wie welke rol heeft in de besluitvorming. In de strategie wordt zo op specifiek niveau gezocht naar afbakening van activiteiten en verantwoordelijkheden.

Tussenpersonen ervaren door deze strategie een spagaat. Na maanden intensief inhoudelijk werk, wordt de complexiteit door tussenpersonen als logisch ervaren en is afstand ontstaan met de eigen organisatie. De specifieke en afbakenende strategie brengt hen in een spagaat tussen doorgaan met het inhoudelijke werk in het samenwerkingsproces of vanuit de eigen organisatie kritisch kijken naar de in te zetten activiteiten en taken. In deze spagaat maken tussenpersonen verschillende keuzes. Sommigen zetten het inhoudelijk werk centraal en plaatsen hun acties in het programma Zuidwestelijke Delta. Anderen zoeken de link met de organisatie en plaatsen hun acties in de eigen organisatie. Hierdoor gaan de series van acties tussen samenwerkingsproces en overheidsorganisatie steeds meer botsen en is er sprake van toenemende desynchronisatie.

**Tabel 9.7** Periode mei 2011 – september 2011

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	+/-	Specificerend	++	Divergerend	Desynchronisatie
Afbakenend	++	Verbindend	-		

#### 9.5.7 Periode september 2011 – november 2011

Vanaf september wordt in het programma toegewerkt naar het besluitvormend overleg in oktober 2011 tussen stuurgroep en bewindspersoon. In dit overleg staat integrale besluitvorming over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer centraal. De uitvoeringsstrategie wordt in deze periode afgerond en dient als inhoudelijke basis voor besluitvorming. De focus verschuift van dit inhoudelijke werk naar ambtelijke en bestuurlijke onderhandelings- en lobbygesprekken over de keuzes die voorliggen.

Met een volgend besluitvormingsmoment in zicht, brengen de overheidsorganisaties nadrukkelijk hun doelen en belangen naar voren. Zo zet één van de provincies sterk in op de getijdencentrale in de Brouwersdam, de drie waterschappen leggen de nadruk op een goede zoetwatervoorziening, Brabantse partijen focussen op het zout maken van het Volkerak-Zoommeer en het ministerie van Economische

Zaken en de staf Deltacommissaris richten zich op gelijktijdige besluitvorming over Grevelingen/Volkerak-Zoommeer en de Deltabeslissingen. De overheidsorganisaties bouwen druk op en verwachten hun belang expliciet terug te zien in voorbereiding op het bestuurlijk overleg.

Voor tussenpersonen ontstaat een duidelijk richtpunt. Enerzijds ervaren zij een richtpunt in de tijd, doordat wordt toegewerkt naar het overleg tussen stuurgroep en bewindspersoon. Anderzijds ervaren zij een inhoudelijk richtpunt, doordat de overheidsorganisaties belangen en doelen articuleren. Hierdoor raken tussenpersonen gemotiveerd om acties in te zetten die elkaar versterken. De inhoudelijke belangen liggen niet op één lijn, maar het lukt hierover een open gesprek te voeren en dit te vertalen naar besluitvorming. In oktober vindt het lang verwachte bestuurlijk overleg plaats. Op een paar punten kunnen afspraken gemaakt worden, zoals het een *tidal test centre* Grevelingen en het opstarten van onderzoek naar waterberging op de Grevelingen. Over de integrale besluitvorming Grevelingen en Volkerak-Zoommeer wordt besloten dat aanvullende informatie nodig is voordat tot besluitvorming overgegaan kan worden.

**Tabel 9.8** Periode september 2011 – november 2011

Strategie overheidsorganisatie		Werking richting tussenpersonen		Synchronisatie
Kaderstellend	+	Specificerend	-	Synchronisatie
Afbakenend	++	Verbindend	-	

#### 9.5.8 Periode november 2011 – maart 2012

Op basis van de afspraken met de bewindspersoon, wordt in deze fase inhoudelijk werk verricht conform deze afspraken. Zo wordt een proces gestart om 'no-regret' zoetwatermaatregelen te benoemen en wordt vergelijkend onderzoek gestart naar waterberging Grevelingen versus dijkverhoging Haringvliet. Deze onderzoeken vormen puzzelstukjes voor de uiteindelijke uitvoeringsstrategie, die de inhoudelijk basis vormt voor het volgende bestuurlijk overleg. Voor het eerst wordt in dit proces de relatie gelegd met het Deltaprogramma, omdat zoetwater en waterberging ook onderdeel zijn van de lange termijn strategieën in het Deltaprogramma.

In deze fase blijven de overheidsorganisaties hun eigen belang inbrengen. Met de verschuiving van onderhandeling en lobby naar inhoudelijk werk, sturen de overheidsorganisaties erop aan dat er een aantal specifieke issues goed uitgezocht wordt. Zij benadrukken dat alle feiten op tafel moeten liggen, om op basis van feiten en belangen tot keuzes te komen.

Door deze strategie van overheidsorganisaties keert de eerdere spagaat voor tussenpersonen terug. Tussenpersonen voelen zich comfortabel in het werk aan de uitvoeringsstrategie en de strategieën in het Deltaprogramma. Met de specifieke en

afbakenende strategie van de overheidsorganisaties waarin de afzonderlijke belangen de boventoon voeren, ontstaat een spagaat. In deze spagaat voelen tussenpersonen zich onzeker en richten zich vooral op het ‘veilige’ inhoudelijke werk aan de Uitvoeringsstrategie en het Deltaprogramma. Deels versterken deze acties elkaar in het verkrijgen van inhoudelijke informatie in samenwerking met experts binnen de overheidsorganisaties. Tegelijkertijd groeit de afstand met de overheidsorganisaties en wordt hierdoor informatie niet verspreid en wordt geen betekenis gedeeld rond de onderzoeksresultaten. Hierdoor gaan de acties minder synchroon lopen.

**Tabel 9.9** Periode november 2011 – maart 2012

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	-	Specificerend	+	Divergerend	Bepaalde synchronisatie
Afbakenend	+	Verbindend	+/-	Intensiverend Verwijderend van organisatie	

#### 9.5.9 Periode maart 2012 – juni 2012

In het voorjaar van maart 2012 start een fase met discussie en lobby. Opnieuw is er sprake van toewerken naar een besluitvormingsmoment, namelijk een overleg tussen stuurgroep en bewindspersoon in mei 2012. In voorbereiding hierop wordt, naast het verzamelen van de laatste inhoudelijke informatie, ingezet op het presenteren van de gezamenlijke ambitie en van het regionale draagvlak.

De overheidsorganisaties zien dit besluitvormingsmoment als laatste moment waarop integrale besluitvorming over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer mogelijk is. Daarom zetten de organisaties in op gezamenlijkheid en bieden tegelijkertijd ruimte aan elkaar om de afzonderlijke belangen voor het voetlicht te brengen. Gezamenlijk bouwen zij druk op richting het besluitvormingsmoment, waarbij de strategie zich vooral richt op de ambitie op hoofdlijnen maar waar nodig ook de details in beeld komen.

Tussenpersonen ervaren door deze strategie druk om tot besluitvorming te komen. Daarbij helpt de combinatie van afbakenen en verbinden hen om de afstand tot de eigen organisatie te verkleinen. Op weg naar het besluitvormingsmoment ontstaan versterkende acties. Zo ontstaan in de afronding van de onderzoeken interacties tussen inhoudelijke specialisten in de overheidsorganisaties en de tussenpersonen in het programma. Zij luisteren naar elkaar en vullen de inzichten aan, waardoor het inhoudelijk draagvlak voor de Uitvoeringsstrategie toeneemt. Een ander voorbeeld zijn acties en interacties waarin het gezamenlijk verhaal door en aan verschillende mensen wordt verteld, waardoor de ambitie breed gedeeld wordt. Mede door de versterkende acties tussen de overheidsorganisaties en het programma

Zuidwestelijke Delta, lukt het om vanuit regionale gezamenlijkheid te spreken met de bewindspersoon. Vanuit financiële overwegingen besluit het Rijk nog niet over te gaan tot besluitvorming. De regionale gezamenlijkheid overtuigt het Rijk er wel van om de projecten verder te verkennen in een Rijksstructuurvisie voor Grevelingen en Volkerak-Zoommeer.

**Tabel 9.10** Periode maart 2012 – juni 2012

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	++	Specificerend	+	Gedeeld belang vertegenwoordigend	Synchronisatie
Afbakenend	+/-	Verbindend	+	Richtinggevend	

#### 9.5.10 Periode juni 2012 – september 2012

De zomer van 2012 luidt de overgang naar een nieuwe fase in. De afspraak om tot een Rijksstructuurvisie te komen en het vertrek van de programmadirecteur, dwingen ertoe na te denken over de inrichting van de programmaorganisatie. Er wordt gekeken naar de opdrachten waar de stuurgroep zich mee bezig gaat houden en naar de ‘poppetjes’ die daarbij horen. De inhoudelijke opdracht is vanuit het bestuurlijk overleg duidelijk en staat niet ter discussie: naast het uitvoeringsprogramma en Deltaprogramma, werken aan een Rijksstructuurvisie met daarbij een plan voor gebiedsontwikkeling.

In deze overgangperiode verandert de strategie van de overheidsorganisaties in een specifieke en afbakenende strategie. Er zijn tegengestelde meningen over de nieuwe fase en vanuit de tegenstellingen streven de overheidsorganisaties naar exacte afspraken wie in de nieuwe constellatie wat mag doen, welke organisatiestructuur erbij hoort en welke organisatie de nieuwe directeur mag leveren.

Deze specifieke en afbakenende strategie vanuit tegenstellingen leidt bij tussenpersonen tot verwarring. Het is voor hen onduidelijk welke acties verwacht worden. Een deel van de tussenpersonen reageert hierop door afwachten terwijl een ander deel van de tussenpersonen zeer actief het organisatiebelang naar voren brengt. Omdat de inhoudelijke afspraken niet ter discussie staan, lopen de acties in het definiëren van de opdrachten samen op en is deels sprake van synchronisatie. Als het gaat om organisatiestructuur en personele invulling, werken tussenpersonen elkaar bewust tegen en is dus deels sprake van desynchronisatie. Na veel discussie wordt een voor alle partijen acceptabele oplossing gevonden, waarbij voor de vier opdrachten elk een manager komt en waarbij elke opdracht een eigen opdrachtgeversstructuur kent.

**Tabel 9.11** Periode juni 2012 – september 2012

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	--	Specificerend	++	Verwarrend	Beperkte synchronisatie
Afbakenend	++	Verbindend	+/-	Divergerend Eigen belang vertegenwoordigend	

9.5.11 *Periode september 2012 – oktober 2012*

Vanaf september 2012 gaat een nieuwe fase van het programma Zuidwestelijke Delta van start. Tussenpersonen werken aan plannen van aanpak voor de komende twee jaar, daarnaast wordt het werk aan het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta voortgezet.

Bij de start van de nieuwe fase, positioneren de overheidsorganisaties zich opnieuw in het programma Zuidwestelijke Delta. De organisaties staan achter de gezamenlijke ambitie en proberen via hun strategie zowel hun eigen belang in te brengen als de gezamenlijke ambitie te versterken.

De tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta, ervaren de strategie van hun organisatie als een duidelijk kader met voldoende ruimte om de nieuwe fase te starten en hiervoor verschillende werkwijzen te ontwikkelen. Tussenpersonen raken enthousiast over de nieuwe fase. Dit enthousiasme brengen zij over in hun organisatie en tegelijkertijd lobbyen zij voor geld en menskracht voor de nieuwe fase. Alleen voor tussenpersonen die betrokken zijn bij het lopende proces Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta, biedt de algemene strategie van de overheden onvoldoende duidelijkheid. Er ontstaat onduidelijkheid, omdat de aanpak in de nieuwe fase anders is dan de aanpak die zij voor de Deltaprogramma-opdracht hebben gevolgd. Over het algemeen is sprake van synchronisatie tussen het programma Zuidwestelijke Delta en de regionale overheden, met uitzondering van het onderdeel Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta.

**Tabel 9.12** Periode september 2012 – oktober 2012

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	++	Specificerend	--	Motiverend	Synchronisatie
Afbakenend	+	Verbindend	+	Intensiverend	

9.5.12 *Periode oktober 2012 – december 2012*

In de herfst van 2012 worden de plannen van aanpak voor de Rijksstructuurvisie en het programma Gebiedsontwikkeling afgerond. Ook worden de eerste activiteiten vanuit deze plannen ingezet. Het werk aan het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta wordt voortgezet. De coördinatie en samenwerking tussen de opdrachten verloopt moeizaam. Er zijn hardnekkige discussiepunten over wie vanuit welke opdracht wat mag doen, welke werkwijzen worden gevolgd en hoe samenhang en samenwerking in het programma wordt geborgd.

In deze periode richten de overheidsorganisaties zich op precieze afspraken. Daarbij vertrekken ze vanuit de gezamenlijkheid uit de voorgaande maanden, maar komt de nadruk steeds meer te liggen op de rollen, verantwoordelijkheden, en financiële en personele inzet in de vier opdrachten. Deze strategie wordt gehanteerd vanuit verschillende motieven. Een aantal overheidsorganisaties heeft het programma hoog op de agenda staan, investeert veel procesgeld in het programma en wil daarom specifieke zeggenschap over hun investering. Een aantal andere overheidsorganisaties heeft het programma minder hoog op de agenda staan en streeft naar specifieke afspraken om zo hun inzet te beperken.

De tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta acteren vanuit de strategie van hun overheidsorganisatie vooral binnen de afzonderlijke opdrachten. Ze zetten zich in voor de opdracht die voor hun organisatie het meest van belang is en helpen om de eerste activiteiten te starten. De tussenpersonen zijn door de specifieke, afbakenende strategie gedreven om afspraken te maken en zo het doel van hun organisatie – zeggenschap over investering dan wel beperken inzet – te bereiken. Het geheel van de opdrachten en de gezamenlijkheid van de overheidsorganisaties raakt zo uit beeld. Hierdoor lopen de acties alleen synchroon rond de opdrachten en neemt de synchronisatie tussen overheidsorganisaties en het programma Zuidwestelijke Delta af.

Tabel 9.13 *Periode oktober 2012 – december 2012*

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	-	Specificerend	++	Eigen belang vertegenwoordigend	Desynchronisatie
Afbakenend	+	Verbindend	+/-	Extensiverend	

9.5.13 *Periode december 2012 – maart 2013*

Het werk rond de vier opdrachten is in volle gang. Voor elke opdracht wordt een eigen aanpak gevolgd. Daarnaast is er een aantal activiteiten dat gezamenlijk



wordt opgepakt, zoals communicatie en het voorbereiden van nationale besluiten. De onderlinge afstemming en coördinatie verloopt steeds moeizamer.

In de overheidsorganisaties wordt de start van de nieuwe fase als moeizaam ervaren. In reactie hierop blijven de overheidsorganisaties zich richten op specifieke afspraken over verantwoordelijkheden en taken om zo de samenwerking weer op de rit te krijgen. De organisaties benadrukken het belang van samenwerking vanwege de onderlinge afhankelijkheden en proberen deze samenwerking te bevorderen door via specifieke afspraken orde te scheppen. Het eerdere verschil in motivatie blijft voortduren: meer controle krijgen om zo de samenwerking in het programma te verbeteren versus meer controle krijgen om zo de inzet in het programma te beperken.

De onduidelijkheid bij tussenpersonen blijft in deze periode voortduren. Deze onduidelijkheid ontstaat doordat de organisaties een detaillerede en afbakenende strategie voeren vanuit verschillende motieven. Dit brengt tussenpersonen in een positie waarin zij weinig ondernemen en een afwachtende houding aannemen. De afwachtende houding zorgt ervoor dat steeds minder acties worden ingezet. En de acties die worden ingezet in het programma en in de overheidsorganisaties, gaan door de onduidelijkheid verschillende richtingen op. Hierdoor neemt de desynchronisatie verder toe.

**Tabel 9.14** Periode december 2012 – maart 2013

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	-	Specificerend	++	Verwarrend	Desynchronisatie
Afbakenend	+	Verbindend	-	Extensiverend	

#### 9.5.14 *Periode maart 2013 – juli 2013*

In het voorjaar van 2013 worden voor de vier opdrachten onderzoeken uitgevoerd en eerste tussenstappen in de besluitvorming gezet. Zo wordt de scope van de Rijksstructuurvisie bepaald en wordt gewerkt aan visies op de delta. Met deze tussenstappen worden inhoudelijke resultaten bereikt voor de afzonderlijke opdrachten. In de gezamenlijke activiteiten voor het programma is veel miscommunicatie en verloopt de samenwerking problematisch.

De resultaten in de afzonderlijke opdrachten leiden ertoe dat de overheidsorganisaties en vooral de bestuurders, het programma graag tot een succes willen maken. Daarom reageren ze op de problemen in de samenwerking met een strategie die gericht is op sterke, gezamenlijke sturing. Er wordt geprobeerd afspraken precies vast te leggen, vanuit het kader van gezamenlijk eigenaarschap van het programma zuidwestelijke delta. Tegelijkertijd raken sommige overheidsorganisaties zich bewust van de eerste stappen van besluitvorming en verwoorden nadrukkelijk

ker hun eigen belang. Zo positioneren de Zeeuwse partijen zich nadrukkelijk in de discussie over nieuwe waterveiligheidsnormering en laten de waterschappen zich nadrukkelijk uit over zoetwatervoorziening.

De onduidelijkheid en afwachtende houding bij tussenpersonen duurt in deze periode voort. De sterke sturing vanuit de overheidsorganisaties geeft wel een prikkel om actief in plaats van reactief te worden. In eerste instantie is deze sterkere sturing nog onvoldoende eenduidig en vindt weinig verandering plaats in het handelen van tussenpersonen. Aan het eind van deze periode ontstaat er meer doelgerichtheid door de sterke sturing vanuit de overheden: namelijk het toewerken naar gezamenlijke afspraken over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. De negatieve spiraal van steeds meer en meer desynchronisatie tussen het programma en de overheidsorganisaties zet zich in deze periode voort. Aan het eind van deze periode ontstaat voor het eerst sinds langere tijd weer een gezamenlijk richtpunt: het gezamenlijk komen tot een Rijksstructuurvisie met een programma voor Gebiedsontwikkeling en een voorkeursstrategie voor het Deltaprogramma.

**Tabel 9.15** Periode maart 2013 – juli 2013

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	-	Specificerend	+	Verwarrend	Desynchronisatie
Afbakenend	++	Verbindend	+/-	Extensiverend	

#### 9.5.15 Periode juli 2013 – oktober 2013

De voorbereiding van besluitvorming wordt voortgezet. In deze fase worden de besluiten steeds concreter in de vorm van conclusies, conceptbesluiten en afspraken. De focus blijft op de vier opdrachten, maar er komt meer aandacht voor het programma als geheel.

De overheidsorganisaties zetten in deze periode hun nadrukkelijke sturing voort. Omdat de fase van besluitvorming steeds dichterbij komt, richten de overheidsorganisaties zich op het structureren van het besluitvormingsproces en op het maken van specifieke afspraken over rollen en mandaat. De overheidsorganisaties benoemen daarbij de gezamenlijke ambitie als basis, maar met de besluitvorming in het vooruitzicht worden vooral de eigen belangen en eigen projecten voor het voetlicht gebracht. Dit is bijvoorbeeld te zien in de zienswijze die de waterschappen op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de Rijksstructuurvisie indienen en in de wijze waarop de provincies Zeeland en Zuid-Holland de getijdencentrale Brouwersdam als deel van het programma positioneren.

Er vindt dus sturing plaats van overheidsorganisaties, met als doel tot afspraken en besluiten over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer te komen. Dit functioneert voor tussenpersonen als helder doel om naartoe te werken. Het toenemende

belang van besluitvorming en de afbakenende strategie vanuit de overheidsorganisaties, leidt wel tot een verschuiving. Een verschuiving van het samen werken aan en verantwoordelijk van producten, naar het ontvangen van producten, deze terugleggen in de eigen organisatie en op basis daarvan te reageren. De acties raken iets meer gesynchroniseerd. De duidelijkheid vanuit de strategie helpt om de acties vanuit het samenwerkingsproces en de organisaties te richten. Echter, door de toenemende nadruk op afbakenen, worden de acties meer geplaatst in het geheel van de eigen organisatie dan in het geheel van het programma. Zo draagt de strategie van overheidsorganisaties deels bij aan synchronisatie en deels aan desynchronisatie.

**Tabel 9.16** Periode juli 2013 – oktober 2013

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	-	Specificerend	+	Divergerend	Beperkte synchronisatie
Afbakenend	+	Verbindend	+/-	Eigen belang vertegenwoordigend	

#### 9.5.16 Periode oktober 2013 – januari 2014

Eind 2013 verschuift de focus van het werk. In plaats van onderzoeken en inhoudelijke discussies, vinden nu gesprekken plaats over de te nemen besluiten en te maken afspraken. In deze periode starten ook de eerste onderhandelingen om via een regionaal bod voor zoetwatermaatregelen aanspraak te maken op geld uit het Deltafonds.

In hun strategie richten de overheidsorganisaties zich op het vooraf structureren van de besluitvorming. De organisaties die hun ambities in de onderhandelingen willen realiseren – vooral de drie provincies, het waterschap Brabantse Delta en Rijkswaterstaat Zee en Delta – richten zich op algemene procesafspraken over de onderhandelingen en het type afspraken dat nodig is. Dit is anders bij de overheidsorganisaties die aan tafel zitten om hun belangen te verdedigen (de waterschappen Scheldestromen en Hollandse Delta, het ministerie van Economische Zaken en Rijkswaterstaat West-Nederland Zuid) en bij de overheidsorganisatie met grote financiële belangen (het ministerie van Infrastructuur en Milieu). Zij richten zich op gedetailleerde procesafspraken. In de aanloop naar de onderhandelingen staat voor alle organisaties gezamenlijkheid voorop, maar worden tegelijkertijd de afzonderlijke belangen nadrukkelijk gepositioneerd.

Mensen ervaren de kaderstellende strategie aan de start van de onderhandelingen, als een kader dat duidelijkheid geeft aan het type acties dat verwacht wordt. Daarbij zorgt de combinatie van afbakenen en verbinden ervoor dat tussenpersonen enerzijds acteren vanuit de eigen organisatie en anderzijds een groeiend bewust-

zijn hebben van de wederzijdse afhankelijkheden. Hier vanuit nemen zij deel aan het voorbereiden van de onderhandelingen en verkennen parallel daaraan de doelen en onderhandelingsruimte binnen hun eigen organisatie. Hierdoor worden in zowel het programma als de overheden acties ingezet die bijdragen aan het gezamenlijk werk en tegelijkertijd een opmaat vormen voor de onderhandelingen. Zo raken de acties gesynchroniseerd. Mede hierdoor is het mogelijk om relatief snel en in gezamenlijkheid te komen tot eerste afspraken voor het regionaal zoetwaterbod.

**Tabel 9.17** Periode oktober 2013 – januari 2014

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	+	Specificerend	+/-	Onderhandelend	Synchronisatie
Afbakenend	+	Verbindend	+	Eigen en gedeeld belang vertegenwoordigend	

9.5.17 *Periode januari 2014 – april 2014*

In de eerste maanden van 2014 staan onderhandelingen centraal, zowel onderhandelingen over de inhoud van besluiten als onderhandelingen over financiële afspraken. In deze onderhandelingen zijn er heftige discussies en lukt het op sommige onderdelen wel en op andere onderdelen niet tot afspraken te komen. Zo wordt besloten dat geen waterberging op de Grevelingen plaats zal vinden, te streven naar een zout Volkerak-Zoommeer en getij op de Grevelingen, en wordt een gezamenlijk zoetwaterprogramma vastgesteld. Het lukt echter niet tot afspraken te komen over financiering, uitvoeringsvolgorde en –termijn, en het lukt niet de maatregelen voor Volkerak-Zoommeer en Grevelingen formeel vast te leggen.

De overheidsorganisaties benaderen deze periode van onderhandelingen verschillend. Deze verschillen hebben dezelfde achtergrond als de vorige periode. Enerzijds zijn er overheidsorganisaties die nadrukkelijk een ambitie hebben en bereid zijn daarin te investeren. Zij volgen een strategie gebaseerd op de gedachte dat regionale gezamenlijkheid cruciaal is voor een volgende stap. In de onderhandelingen streven ze daarom naar afspraken op hoofdlijnen, waarin ieders bijdrage aan het gezamenlijk doel wordt afgebakend. Anderzijds zijn er overheidsorganisaties die twijfels hebben bij de plannen. Deze partijen richten zich vooral op het belang dat zij verdedigen en streven naar specifieke afspraken hierover.

De afbakenende strategie leidt ertoe dat tussenpersonen in het programma nadrukkelijk handelen vanuit hun eigen organisaties. In de onderhandelingen gaan ze vanuit hun organisatiebelang kleinere coalities aan, bijvoorbeeld de provincies gezamenlijk of de Brabantse partijen gezamenlijk. Daarbij koppelen tussenpersonen in het programma elke stap terug in hun eigen organisatie om te kijken

welke onderhandelingsruimte er is. In de coalities met gelijkgezinde overheidsorganisaties, versterken de acties elkaar. Echter, in de onderhandelingen waarin alle organisaties belang hebben, nemen de tegenstellingen toe. In de kleinere verbanden is dus meer synchronisatie, maar in het geheel minder. Dit heeft onder andere als resultaat dat, door de tegenstellingen over financiering, nut en noodzaak, definitieve besluiten over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer niet worden genomen.

**Tabel 9.18** Periode januari 2014 – april 2014

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	+	Specificerend	+	Onderhandelend	Bepaalde synchronisatie
Afbakenend	++	Verbindend	-	Eigen belang vertegenwoordigend Groeperend	

9.5.18 *Periode april 2014 – juli 2014*

Het merendeel van de onderhandelingen is afgerond. Er ligt nog één discussiepunt op tafel dat ervoor zorgt dat de afspraken nog niet formeel vastgelegd worden. Het ministerie vraagt namelijk om zicht op financiering voordat de Rijksstructuurvisie wordt vastgesteld, terwijl de provincies eerst duidelijkheid in de vorm van een structuurvisie verwachten om op basis daarvan de financiën rond te krijgen.

In deze periode, blijft de strategie van de overheidsorganisaties gericht op het onderhandelingsproces. Daarbij richten de overheidsorganisaties zich op het formuleren van hun standpunt, beargumenteerd vanuit de specifieke taken en verantwoordelijkheden van de eigen organisatie. Doordat de onderhandelingen steeds scherper worden, streven de overheden ernaar alle onderhandelingsresultaten exact vast te leggen.

Door de specificerende en afbakenende strategie van overheidsorganisaties, blijven tussenpersonen zich richten op het vertegenwoordigen van en handelen vanuit het organisatiebelang. Tussenpersonen in het programma benutten hun organisatie om de druk op het onderhandelingsproces op te bouwen. Bijvoorbeeld door het inzetten van directeuren en bestuurders in de onderhandelingen of door het benutten van politieke uitspraken van de algemene besturen in het onderhandelingsproces. Net als in de vorige ronde is er sprake van kleinere coalities: rijkspartijen, regionale partijen met ambities en regionale partijen die hun belang willen beschermen. Binnen deze kleinere coalities lukt het partijen elkaar te versterken, zowel door dezelfde richting op te bewegen als door het slim benutten van de verschillende rollen van partijen. De tegenstellingen tussen de coalities worden echter steeds groter. Daardoor neemt de synchronisatie in het geheel van meervoudige besluitvorming af.

**Tabel 9.19** Periode april 2014 – juli 2014

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	+/-	Specificerend	+	Onderhandelend	Beperkte synchronisatie
Afbakenend	++	Verbindend	-	Eigen belang vertegenwoordigend	
				Groeperend	

### 9.5.19 Periode juli 2014 – oktober 2014

Het lukt uiteindelijk om uit de onderhandelingen te komen met afspraken tussen de stuurgroep en de minister. Vanaf juli 2014 worden deze afspraken uitgevoerd: de Rijksstructuurvisie wordt afgerond en een bestuursovereenkomst met bestuurlijke en financiële afspraken worden voorbereid. Ondertussen wordt ook nagedacht over de nieuwe fase van het programma.

De overheidsorganisaties kijken steeds meer vooruit naar de volgende fase van de samenwerking waarin de afspraken uit de onderhandelingen uitgevoerd moeten worden. De overheidsorganisaties werken daarvoor samen, omdat zij beseffen dat zij zelfstandig geen besluitvormingsstappen kunnen zetten. Omdat besluitvorming lang op zich laat wachten en de onderhandelingen moeizaam verliepen, is er twijfel en minder enthousiasme bij de overheidsorganisaties. Daardoor streven de overheidsorganisaties naast het verwezenlijken van de gezamenlijke ambitie, ook naar specifieke afspraken over welke taken al dan niet in de nieuwe fase worden opgepakt. Zo ontstaat een strategie met zowel kaderstellen als specificerende elementen, en waarin zowel verbinding als afbakening wordt gezocht.

De tussenpersonen ervaren onvoldoende duidelijkheid vanuit hun organisatie over de doelen en richtpunten voor de nieuwe fase. Door deze onduidelijkheid ontstaat een afwachtende houding en worden steeds minder acties en interacties ingezet. Het enthousiasme van tussenpersonen voor de samenwerking neemt af. Door deze afname wordt ook richting de eigen organisatie niet ingezet op het verhelderen van doelen voor de nieuwe fase, maar wordt een afwachtende houding aangenomen. Er is dus onduidelijkheid en een afwachtende houding op alle fronten; zowel bij de overheidsorganisaties als bij de mensen die vanuit deze organisaties deelnemen in het programma. Hierdoor gaat het beperkte aantal acties en interacties dat er is, divergeren en ontstaat desynchronisatie tussen de overheidsorganisaties en het samenwerkingsproces zuidwestelijke delta. In deze periode wordt nog wel de concept Rijksstructuurvisie gepubliceerd, maar besluiten over de bestuursovereenkomst met financiële afspraken en over de inrichting van de nieuwe fase zijn nog niet mogelijk.

Tabel 9.20 Periode juli 2014 – oktober 2014

Strategie overheidsorganisatie				Werking richting tussenpersonen	Synchronisatie
Kaderstellend	+/-	Specificerend	++	Verwarrend	Desynchronisatie
Afbakenend	+	Verbindend	+	Extensiverend	

## 9.6 ANALYSE AANMOEDIGING OVERHEIDSORGANISATIES TOT SYNCHRONISATIE

*Drie typen samenwerkingsprocessen die voortkomen uit overheidsstrategieën*

Tabel 9.21 vat de strategieën van overheidsorganisaties samen.

Tabel 9.21 Drie typen strategieën van overheidsorganisaties.

Periode	Strategie				Samenwerkingsproces
	Kaderstellend	Specificerend	Afbakenend	Verbindend	
8. Nov 2011 – mrt 2012	-	+	+	+/-	Aansturen
10. Juni 2012 – sept 2012	--	++	++	+/-	
12. Okt 2012 – dec 2012	-	++	+	+/-	
13. Dec 2012 – mrt 2013	-	++	+	--	
14. Mrt 2013 – juli 2013	-	+	++	+/-	
15. Juli 2013 – okt 2013	-	+	+	+/-	
4. Okt 2010 – febr 2011	++	--	++	-	Bereiken
6. Mei 2011 – sept 2011	+/-	++	++	-	
7. Sept 2011 – nov 2011	+	-	++	-	
17. Jan 2014 – apr 2014	+	+	++	-	
18. Apr 2014 – juli 2014	+/-	+	++	-	
1. Nov 2009 – maart 2010	+/-	++	+	+/-	Verruimen
2. Maart 2010 – aug 2010	++	+/-	+	+	
3. Aug 2010 – okt 2010	+	+	+/-	+	
5. Febr 2011 – mei 2011	+	+	+	++	
9. Maart 2012 – juni 2012	++	+	+/-	+	
11. Sept 2012 – okt 2012	++	--	+	+	
16. Okt 2013 – jan 2014	+	+/-	+	+	
19. Juli 2014 – okt 2014	+/-	++	+	+	

Legenda:

++	= dominant aanwezig	+/-	= beperkt aanwezig	-	= nauwelijks aanwezig
+	= sterk aanwezig	--	= niet aanwezig		

In de samengestelde strategieën van de tien overheidsorganisaties in het programma Zuidwestelijke Delta, zijn vergelijkbare typen te herkennen. Opvallend is dat alle samengestelde strategieën afbakenende elementen hebben en bijna alle strategieën specificerende elementen hebben. De strategieën verschillen vooral op de kaderstellende en verbindende elementen. Wanneer we vergelijkbare strate-

gieën clusteren worden drie verschillende samenwerkingsprocessen zichtbaar: aansturen, bereiken en verruimen.

Het eerste samenwerkingsproces dat voortkomt uit overheidsstrategieën, is *aansturen*. In dit samenwerkingsproces voert de overheidsorganisatie een strategie waarin specificerende en afbakenende elementen domineren. Via deze strategie vindt expliciete aansturing plaats vanuit overheidsorganisaties richting tussenpersonen in samenwerkingsprocessen. Tussenpersonen zetten alleen die acties en interacties in die passen binnen de specifieke en afbakenende strategie. Wanneer in de optiek van tussenpersonen andere acties nodig zijn, proberen zij eerst binnen de overheidsorganisatie de strategie aan te passen alvorens acties in te zetten.

Eind 2012 (periode 12) is een voorbeeld hiervan. Op dat moment staat de samenwerking in het programma Zuidwestelijke Delta onder druk door onduidelijke doelen en conflicten. De overheidsorganisaties reageren hierop door een specifieke en afbakenende strategie. Zij proberen de samenwerking te verbeteren door te streven naar precieze afspraken over welke opdracht welke taken omvat, inclusief afspraken over financiën en personele bezetting. Tussenpersonen beperken hun acties tot de beperkte ruimte die binnen deze strategie is.

Het tweede samenwerkingsproces is te kenmerken als *bereiken*. Kenmerkend voor deze wisselwerking is een overheidsstrategie waarin verbindende elementen ontbreken. Het is een strategie waarin een overheidsorganisatie op het niveau van zowel kaders als details het eigen belang nadrukkelijk naar voren brengt. Tussenpersonen gaan vanuit deze strategie acties en interacties aan om de organisatiedoelen te bereiken. In het samenwerkingsproces vindt discussie en onderhandeling plaats. Tijdens de onderhandelingen gaan tussenpersonen terug naar hun eigen organisatie om de onderhandelruimte te benoemen en te vertalen in een aangepaste strategie.

Neem bijvoorbeeld de gebeurtenissen medio 2011 (periode 6). In het programma Zuidwestelijke Delta wordt toegewerkt naar een besluitvormend overleg met de staatssecretaris. In aanloop naar dit besluitvormingsmoment, leggen de overheidsorganisaties steeds meer nadruk op hun eigen doelen en belangen. Tussenpersonen geven hieraan invulling door deze doelen en belangen in te brengen in de voorbereiding op het besluitvormend overleg.

Het laatste type samenwerkingsproces dat voortkomt uit de strategie van overheidsorganisaties, is te karakteriseren als *verruimen*. Van dit patroon is sprake wanneer de overheidsorganisatie een strategie voert met zowel simpele als specifieke en zowel verbindende als afbakenende elementen. Met deze combinatie van elementen ontstaat een brede strategie, met ruimte voor tussenpersonen om vanuit hun eigen kennis en inzicht te handelen. Tussenpersonen benutten deze ruimte om samen te werken aan het realiseren van de gedeelde doelen. Voorstellen voor de realisatie van de gedeelde doelen worden teruggelgd bij de overheidsorganisaties, waarbij tussenpersonen lobbyen voor steun voor de voorstellen.



Neem bijvoorbeeld het voorjaar van 2012 (periode 9). De brede strategie van overheden biedt de ruimte om te komen tot een gedegen en gedragen Uitvoeringsstrategie en het biedt ruimte aan de tussenpersonen om elk vanuit een eigen rol toe te werken naar het besluitvormingsmoment.

*Patronen overheidsorganisaties en tussenpersonen in relatie tot synchronisatie*

Voor elke periode hebben we geanalyseerd in hoeverre sprake is van synchronisatie tussen de overheidsorganisaties en het samenwerkingsproces zuidwestelijke delta. In tabel 9.3. is het samenwerkingsproces dat voortkomt uit overheidsstrategieën gerelateerd aan de bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie.

**Tabel 9.22 Patronen samenwerkingsproces dat resulteert uit overheidsstrategieën in relatie tot synchronisatie**

<b>Samenwerkingsproces</b>	<b>Bijdrage tussenpersonen aan synchronisatie</b>	<b>Bijdrage tussenpersonen aan beperkte synchronisatie</b>	<b>Bijdrage tussenpersonen aan desynchronisatie</b>
<b>Aansturen</b>		III <i>Divergerend, eigen belang vertegenwoordigend</i>	III <i>Verwarrend, extensiverend</i>
<b>Bereiken</b>	I <i>Motiverend, richtinggevend</i>	III <i>Onderhandelend, eigen belang vertegenwoordigend, groeperend</i>	I <i>Divergerend</i>
<b>Verruimen</b>	IIII <i>Richtinggevend, gedeeld en eigen belang vertegenwoordigend, motiverend</i>	I <i>Verwarrend, extensiverend</i>	III <i>Verwarrend, intensiverend</i>

Opvallend is dat geen van de drie soorten samenwerkingsprocessen een gegarandeerde synchronisatie of een onvermijdelijke desynchronisatie tot gevolg heeft. Wel wordt zichtbaar dat aansturende samenwerkingsprocessen relatief vaak leiden tot desynchronisatie. Een bereikend samenwerkingsproces leidt relatief vaak tot beperkte synchronisatie, en een verruimend samenwerkingsproces relatief vaak tot synchronisatie. Deze patronen kunnen verder worden geduid.

Strategieën die resulteren in een *aansturend samenwerkingsproces* dragen niet bij aan synchronisatie, maar hooguit aan beperkte synchronisatie. De afbakende en specifieke strategie wordt in alle gevallen vanuit tegengestelde ideeën gevoerd. Dan ontstaat voor tussenpersonen een verwarrende spagaat, waarin zij niet of

tegengesteld handelen. De aansturende en afbakenende strategie kan wel helpen wanneer er veel onduidelijkheid is in het samenwerkingsproces. Op zo'n moment leidt deze strategie niet tot een spagaat, maar tot een duidelijk stramien waarin desynchrone besluitvorming wordt omgevormd tot beperkte synchronisatie.

Neem bijvoorbeeld de periode eind 2012, begin 2013. Maandenlang is er sprake van desynchronisatie. De afbakenende en specificerende strategie leidt eerst tot een spagaat bij tussenpersonen, omdat sommige overheden afbakenen om hun inzet af te bouwen terwijl andere overheden afbakenen om de samenwerking te intensiveren. Begin 2013 is de strategie onveranderd. De onduidelijkheid en verwarring in het samenwerkingsproces is dusdanig toegenomen dat de strategie niet meer leidt tot een spagaat, maar een uitweg biedt om de voortdurende desynchronisatie te doorbreken. Illustratief hiervoor is de aansturing van overheidsorganisaties als opdrachtgevers richting de managers. Tussenpersonen ervaren dit als uitweg, zo concluderen zij in een vergadering: *“Op maandag 21 januari hadden [de managers] overleg met [de opdrachtgevers]. Afgesproken is dat er een programmamanagementplan opgesteld gaat worden, waarin de samenhang tussen de verschillende delen duidelijk wordt. Ook zullen de onderlinge relaties en samenhangen inhoudelijk worden uitgediept. Er wordt afgesproken maandelijks met dit gezelschap te vergaderen over de voortgang.”* (maandagmorgenoverleg 28 januari 2013).

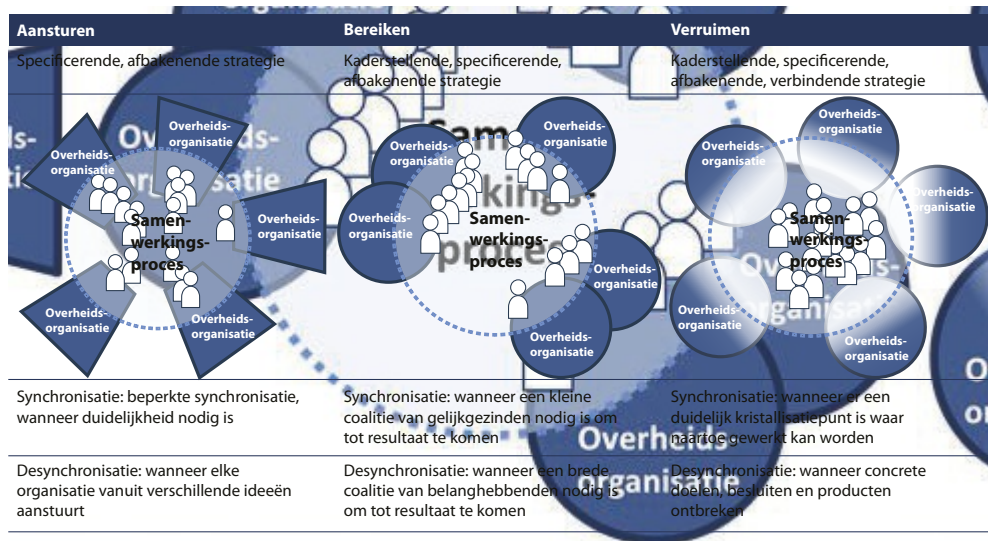
De overheidsstrategieën waaruit een **bereikend samenwerkingsproces** ontstaat, leiden vooral tot beperkte synchronisatie. De nadruk op het eigen belang van organisaties leidt tot selectieve interacties waarin synchronisatie tussen een beperkt aantal deelsystemen ontstaat. In het grotere geheel ontstaat vaak desynchronisatie. Bijvoorbeeld in de eerste helft van 2014 (periode 17, 18). In de onderhandelingen over de Rijksstructuurvisie helpt de synchronisatie in kleinere coalities in eerste instantie om stappen in de besluitvorming te zetten. Maar al snel polariseren de onderhandelingen, omdat er geen synchronisatie in het geheel is. Zo concludeert één van de betrokken ambtenaren vanuit een waterschap: *“Het probleem is, de bestuurlijke partijen die elkaar vliegen afvangen, ze geven elkaar te weinig ruimte”*. Er ontstaat een situatie waarin iedere coalitie zijn eigen zaken wil realiseren en synchronisatie in het geheel afneemt.

Het **verruimende samenwerkingsproces** dat uit overheidsstrategieën ontstaat, draagt bij aan synchronisatie wanneer er in het samenwerkingsproces een kristallisatiepunt is in de vorm van duidelijke doelen, besluiten of producten. De ruimte die de overheidsstrategie dan biedt, zorgt ervoor dat de acties in het samenwerkingsproces samen op kunnen lopen naar dit kristallisatiepunt. Daarbij is voldoende verbinding om het gedeelde belang vast te houden en is eveneens voldoende afbakening om het eigen belang scherp te houden. Wanneer kristallisatiepunten ontbreken, leidt de strategie van verruimen tot onduidelijkheid. Tussenpersonen nemen dan een afwachtende houding aan en het beperkt aantal acties dat wordt ingezet, divergeert door het ontbreken van kristallisatiepunten. In het programma Zuidwestelijke Delta is bijvoorbeeld te zien dat het verruimende samen-

werkingsproces medio 2012 helpt om vol enthousiasme een nieuwe fase in te zetten, terwijl eenzelfde proces medio 2014 vooral leidt tot onduidelijkheid en een afwachtende houding vanuit overheidsorganisaties en vanuit mensen in het samenwerkingsproces.

In figuur 9.2 zijn de ontdekte patronen samengevat en geschematiseerd.

**Figuur 9.2** Patronen tussen overheidsstrategie, samenwerkingsproces en synchronisatie



### *De bedding van organisaties en synchrone besluitvorming*

Strategieën van organisaties vormen een belangrijke bedding voor tussenpersonen en hebben daarin een synchroniserende of desynchroniserende werking. De strategieën van organisaties, en dan vooral de verbindende elementen in de strategie, helpen tussenpersonen zich te positioneren in besluitvorming. Ook hebben de overheidsstrategieën veel invloed op de ruimte die tussenpersonen krijgen om te komen tot versterkende acties. Betekenis geven is daarbij van belang. De strategieën van overheden beïnvloeden de betekenissen die hun tussenpersonen geven. Tegelijkertijd hebben we ook gezien hoe betekenissen van invloed zijn op de synchroniserende werking van strategieën. Zo wordt duidelijk dat de synchroniserende werking van aansturen, afhankelijk is van de betekenis die deze strategie krijgt als onmogelijke spagaat of als noodzakelijk ingrijpen. Net zo is een samenwerkingsproces van verruimen alleen synchroniserend wanneer duidelijke doelen worden ervaren. Zo beïnvloeden strategieën van organisaties de betekenissen die worden gegeven en beïnvloeden betekenissen vice versa de synchroniserende werking van overheidsstrategieën.

Met het onderzoeken van overheidsstrategieën is ook een gevarieerd palet van handelen van tussenpersonen in beeld gekomen. Zo hebben we gezien hoe tussenpersonen als verbinders fungeren tussen de verschillende organisaties. Ook zijn tussenpersonen vaak betrokken bij het spreken over en lobbyen voor bepaalde oplossingen en fungeren dan als entrepreneur. Maar het palet is veel breder. Sommige tussenpersonen zijn veel minder actief en afwachtend, weer anderen onderhandelen, en weer anderen spelen een voortrekkersrol en geven richting aan de andere tussenpersonen.

Dit deelonderzoek naar de synchronisatie tussen de overheidsorganisaties en het programma Zuidwestelijke Delta levert ook enkele indicaties op van de relatie tussen synchronisatie en besluitvorming. Op momenten van synchronisatie is een aantal belangrijke besluitvormingsstappen gezet, zoals het unaniem vaststellen van het Uitvoeringsprogramma door de regio, het bepalen van een Uitvoeringsstrategie, het besluit tot een *tidal test center*, het besluit te starten met een Rijksstructuurvisie en het vaststellen van een zoetwaterprogramma. Vice versa zien we op momenten van desynchronisatie, problemen in de besluitvorming: het niet vaststellen van het protocol uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta, eindeloze discussies over de verhouding tussen de vier opdrachten zonder dat besluiten worden genomen, en groeiende tegenstellingen bij het opstellen van de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Wel moet opgemerkt worden dat op sommige desynchrone momenten wel besluiten worden genomen en op sommige synchrone momenten de besluiten beperkter zijn dan verwacht.

### 10.1 VAN DEELONDERZOEKEN NAAR SYNTHESE

Dit onderzoek gaat over de vraag: hoe ontstaat synchronisatie in meervoudige besluitvorming, en hoe en vanuit welke bedding dragen tussenpersonen bij aan synchrone besluitvorming? Om deze vraag te beantwoorden, hebben we verschillende deelonderzoeken uitgevoerd in de geneste casus programma Zuidwestelijke Delta. In het programma is de bijdrage van zowel tussenpersonen als hun bedding in regels, teams en organisaties aan synchrone besluitvorming onderzocht.

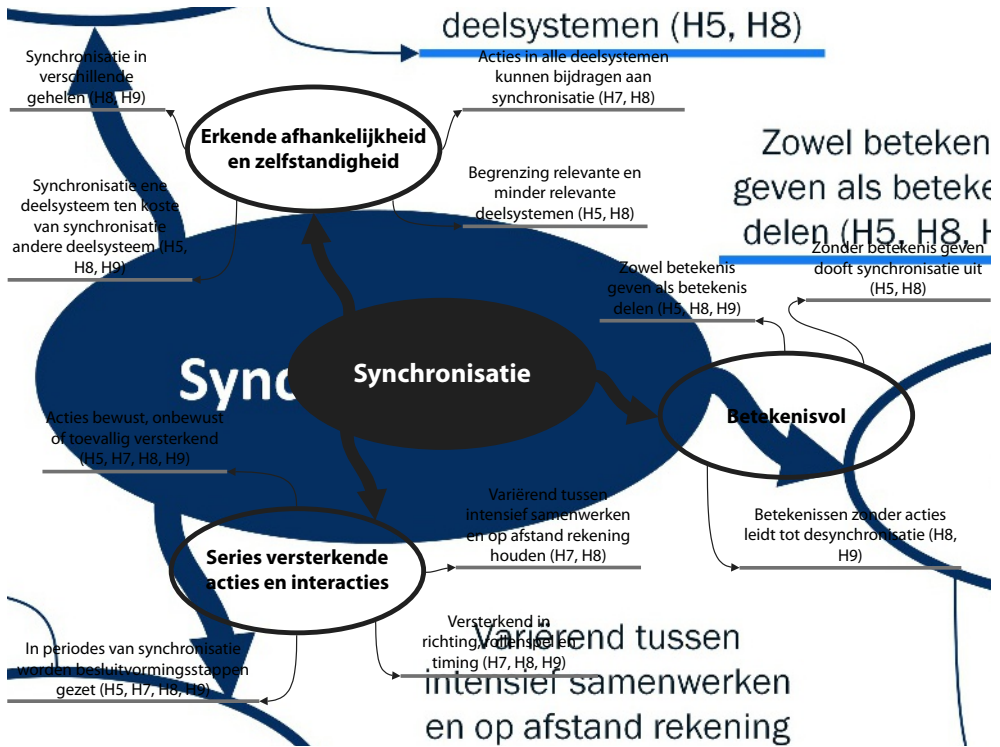
Het onderscheid tussen tussenpersonen en hun bedding relateert aan een aloude discussie over agency versus structuur: de bijdrage die zelfstandig handelende tussenpersonen leveren aan synchronisatie (agency) versus de bedding die bepalend is voor het synchroniserend handelen van tussenpersonen (structuur). In dit onderzoek is de complexe wisselwerking tussen tussenpersonen en hun bedding zichtbaar geworden. Het handelen van tussenpersonen is mede afhankelijk van de bedding en de werking van de bedding is mede afhankelijk van het handelen van tussenpersonen.

In deze complexe wisselwerking tussen tussenpersonen en hun bedding, is een aantal patronen te herkennen. In dit hoofdstuk brengen we de patronen uit deze deelonderzoeken samen. Op basis hiervan concluderen we hoe acties en interacties van tussenpersonen bijdragen aan synchronisatie (§10.2, deelvraag 4) en hoe de bedding van regels, teams en organisaties tussenpersonen aanmoedigt tot synchronisatie (§10.3, deelvraag 5).

### 10.2 DE BIJDRAGE VAN TUSSENPERSONEN AAN SYNCHRONISATIE

In de deelonderzoeken is de bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie zichtbaar geworden. Deze inzichten zijn te relateren aan de voorwaarden waaronder synchronisatie ontstaat: erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid, betekenisvol, en series van versterkende acties en interacties. Dit is samengebracht in figuur 10.1. In de volgende paragrafen bespreken we deze inzichten per voorwaarde.

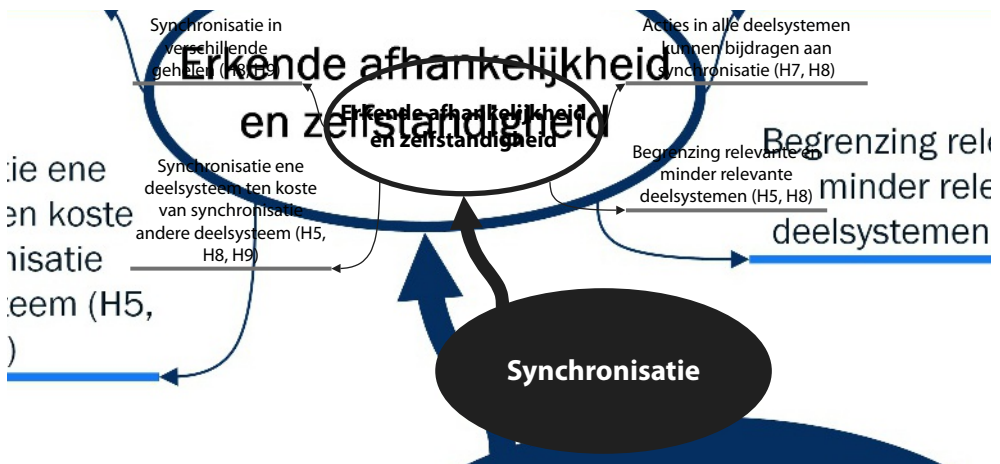
**Figuur 10.1**    **Overzicht inzichten over bijdrage tussenpersonen aan synchronisatie**



**10.2.1**    *Bijdrage van tussenpersonen aan erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid*

De eerste voorwaarde voor synchronisatie is erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid. De inzichten hierover zijn samengevat in figuur 10.2.

**Figuur 10.2** Inzichten over bijdrage tussenpersonen aan erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid



### *Les 1. Handelen vanuit gelijkwaardigheid*

De eerste les is dat erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid gaan over het besef van tussenpersonen dat elke actie *kan* bijdragen aan synchronisatie, ongeacht de grootte of de functie van het deelsysteem waar tussenpersonen deel van zijn. Zonder dit besef van gelijkwaardigheid, worden veel kansen voor synchronisatie gemist.

Zo vormt de ogenschijnlijk kleine tussentijdse evaluatie van het Deltaprogramma een belangrijke schakel in een serie acties waarin de deltabeslissingen als structurend element werden gepositioneerd (§5.5.2). Ook lijken acties van tussenpersonen in het programma Zoetwater op het ene moment van beperkt belang voor het programma Zuidwestelijke delta. Wanneer de acties van tussenpersonen in dit deelsysteem zich later richten op het opstellen van een Deltaplan Zoetwater, vormen ze een cruciaal element om tot samenhang te komen tussen de verschillende opdrachten in het programma Zuidwestelijke Delta (§8.5).

Erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid is daarmee het besef dat elke actie kan bijdragen aan synchronisatie en deelsystemen in besluitvorming in die zin gelijkwaardig zijn. De deelsystemen waar tussenpersonen deel van zijn, verschillen wel in functie, grootte en positie. Maar de deelsystemen zijn gelijkwaardig in de zin dat acties van tussenpersonen, ongeacht het deelsysteem waar deze tussenpersonen deel van uit maken, onderdeel kunnen zijn van series versterkende acties.

In dit onderzoek is deze gelijkwaardigheid zowel verticaal als horizontaal zichtbaar geworden. Verticaal dragen acties van tussenpersonen vanuit grotere, overkoepelende deelsystemen niet per definitie meer bij aan synchronisatie dan acties van tussenpersonen vanuit kleinere, ingebedde deelsystemen. Zo droegen in de zuidwestelijke delta acties van tussenpersonen uit bijvoorbeeld het Deltapro-

gramma niet per definitie meer bij aan synchronisatie dan acties van tussenpersonen uit bijvoorbeeld het team Gebiedsontwikkeling. Deze verticale gelijkwaardigheid is in tegenstelling tot theorieën waarin wordt beargumenteerd dat besluitvorming succesvoller is door top-down vanuit grotere deelsystemen acties op te leggen aan kleinere deelsystemen én in tegenstelling tot theorieën waarin wordt beargumenteerd dat succesvolle besluitvorming ontstaat door bottom-up vanuit de kleinere deelsystemen te werken (o.a. Alesina & Spolaore, 1997; Hooghe & Marks, 2003; Piattoni, 2009). Ondanks dat de neiging bestaat om terug te pakken op de top-down of bottom-up beweging, laat dit onderzoek zien dat synchronisatie ontstaat vanuit erkenning van verticale gelijkwaardigheid.

Gelijkwaardigheid van deelsystemen geldt ook horizontaal. Vaak is er bij tussenpersonen in projecten of programma's de neiging om het eigen deelsysteem als centrum te zien. De kracht van projecten en programma's is het sturen op gedeelde vraagstukken en daarbij afstand te creëren ten opzichte van de afzonderlijke doelen van lijnorganisaties (Gray, 1997; Johansson e.a. 2007; Pellegrinelli, 1997). De keerzijde van deze kracht is dat het tussenpersonen het eigen project of programma als relatief belangrijk zien (Ferns, 1991; Lycett e.a. 2004). Echter, voor de deelnemende organisaties zijn projecten en programma's niet of slechts deels gerelateerd aan hun kernwaarden. Een dergelijke overwaardering van het eigen deelsysteem is risicovol, omdat acties uit andere deelsystemen nodig zijn om tot resultaat te komen. Het is daarom van belang om in de theorievorming over project- en programmamanagement meer aandacht te krijgen voor werkwijzen die de kernwaarden van de deelnemende partijen benutten.

### *Les 2. Positioneren en afbakenen in meerdere gehelen*

Ten tweede wordt in de deelonderzoeken zichtbaar dat *hét* geheel van besluitvorming niet bestaat. Elk deelsysteem is onderdeel van meerdere gehelen. Synchronisatie in het ene geheel gaat soms samen en soms ten koste van synchronisatie in een ander geheel.

Zo leidde eind 2012 een toename van synchronisatie van het deelsysteem Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta in het geheel van het Deltaprogramma tot een afname van synchronisatie in het geheel van het programma Zuidwestelijke Delta (zie §8.5). En in de onderhandelingen rond Grevelingen en Volkerak-Zoommeer ging de synchronisatie in kleinere coalities van gelijkgezinde partijen ten koste van de synchronisatie tussen alle regionale overheden in het programma Zuidwestelijke Delta (zie §9.3).

Bewustzijn van meerdere gehelen gaat dus hand in hand met een eindige, beperkte capaciteit van tussenpersonen om zich in deze gehelen te plaatsen. Deze beperkte capaciteit maakt het noodzakelijk voor tussenpersonen om af te bakenen welke deelsystemen meer en minder relevant zijn. Grenzen trekken is noodzakelijk voor tussenpersonen. Tegelijkertijd heeft dit wel consequenties: wanneer een deelsysteem als meer relevant wordt gezien en tussenpersonen zich hierop richten, is de



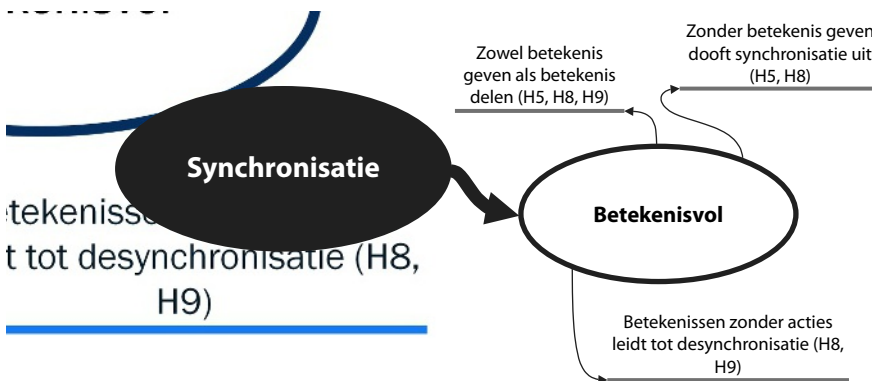
kans groter dat dit ten koste gaat van synchronisatie met andere deelsystemen. Het vraagt dus van tussenpersonen bewustzijn van gehelen, om op basis daarvan grenzen aan te brengen.

Het inzicht dat positioneren in het ene geheel ten koste kan gaan van positioneren in andere gehelen, heeft consequenties voor bestaande theorievorming over grenzen en verbinding. Dit onderzoek laat zien hoe relevant verbinden (*boundary spanning*) is in besluitvorming (o.a. Van Meerkerk, 2014; Williams, 2002). Echter, het trekken van grenzen is net zo belangrijk als het leggen van verbindingen. De getrokken grenzen hebben namelijk net zo goed invloed op het ontstaan van synchronisatie als de gelegde verbindingen. Theorievorming over grenzen in relatie tot menselijk handelen (o.a. Abbott, 1995; Van Broekhoven e.a. 2015; Lamont & Molnár, 2002) helpt om meer inzicht te krijgen in de combinatie van grenzen trekken én verbinden over grenzen heen.

### 10.2.2 Bijdrage van tussenpersonen aan betekenis geven

De tweede voorwaarde voor synchronisatie is betekenis geven. Inzichten over de bijdrage van tussenpersonen aan betekenis geven zijn samengevat in figuur 10.3.

**Figuur 10.3 Inzichten over bijdrage tussenpersonen aan betekenis geven**



### Les 3. Noodzaak van betekenis geven

De derde les die wij kunnen trekken uit de deelonderzoeken, is dat synchronisatie uitdooft wanneer tussenpersonen geen betekenis geven aan de series van versterkende acties en interacties. Betekenis geven is dus noodzakelijk voor het voortduren van synchronisatie.

Een voorbeeld hiervan zijn de rekenkundige afspraken die worden gemaakt voor de probleemanalyse tussen de programma's Rijnmond-Drechtsteden, Rivieren en Zuidwestelijke Delta. Tussenpersonen in deze deelsystemen geven geen betekenis aan deze afspraken in relatie tot het geheel van de Rijn-Maasdelta. Hierdoor blijft

het bij eenmalige afspraken en vallen de deelprogramma's snel terug op hun eigen werkwijze (zie §5.2). Een ander voorbeeld is het besluit van de stuurgroep Zuidwestelijke Delta om te werken aan een Voortschrijdend Uitvoeringsprogramma. Dit biedt een mogelijkheid om tot synchronisatie te komen tussen de verschillende deelsystemen die met de vier opdrachten ontstaan. Tussenpersonen geven zelf geen betekenis aan de mogelijke functie van dit Voortschrijdend Uitvoeringsprogramma, waardoor het korte moment van synchronisatie uitdooft (zie §8.4). Er zijn dus momenten waarop relatief snel een serie van acties ontstaat. Op zo'n moment ontstaat de kans om tot synchronisatie te komen. Dit onderzoek laat zien dat meer bestendige synchronisatie afhangt van de betekenis die tussenpersonen geven aan deze series van acties. Met andere woorden, het resultaat van een momentum hangt mede af van de wijze waarop tussenpersonen betekenis geven aan dit momentum. Dit bouwt voort op de conclusie van Kingdon (1984) dat het benutten van een momentum mede bepaald wordt door de wijze waarop mensen hiermee omgaan. En bouwt voort op de conclusie van Gladwell (2000) dat het resultaat van een momentum bepaald wordt door de interacties tussen mensen. De verbinding tussen het denken over momenten en betekenis geven, leert ons dat het ontstaan van een momentum geen garantie is voor synchrone besluitvorming. Synchrone besluitvorming ontstaat door het betekenis geven aan en benutten van momenten.

#### *Les 4. Betekenis geven én betekenis delen én handelen*

Betekenis werkt op verschillende manieren. Dit onderzoek maakt duidelijk dat synchronisatie ontstaat wanneer tussenpersonen betekenis *geven*, betekenis *delen*, en *handelen* vanuit gegeven betekenis.

In de zuidwestelijke delta zijn er regelmatig momenten waarop wel betekenis wordt gegeven, maar deze betekenis niet of slechts in een kleine groep tussenpersonen gedeeld wordt. Op deze momenten zijn er wel enkele versterkende acties, maar deze zijn onvoldoende om te komen tot series versterkende acties die de deelsystemen doorkruisen. Zo wordt bijvoorbeeld rond de Rijn-Maasdelta lange tijd alleen door de directeuren betekenis gegeven aan deze deltabeslissing. Synchronisatie tussen de deelsystemen deelprogramma Rijnmond-Drechtsteden, deelprogramma Rivieren en deelprogramma Zuidwestelijke Delta ontstaat pas wanneer de betekenis van de deltabeslissing breder wordt gedeeld (zie §5.4). Een ander voorbeeld is te zien in de werkgroepen die de eerste helft van 2011 ontstaan in het programma Zuidwestelijke om de uitvoeringsstrategie op te stellen. In deze periode werk wordt enkel in deze werkgroepen betekenis gegeven aan de samenhang tussen projecten in de Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Hierdoor ontstaat meer afstand tussen tussenpersonen in deze werkgroepen en andere tussenpersonen, met tot gevolg dat de synchronisatie met deelnemende overheidsorganisaties afneemt (zie §9.5). Individuele betekenis zijn van belang, maar het delen van betekenis in interacties is minstens zo belangrijk.

Betekenis geven moet wel gepaard gaan met handelen. Er zijn momenten waarop betekenissen ontstaan en worden gedeeld, maar waarop tussenpersonen nauwelijks acties inzetten. Op deze momenten ontstaat beperkte of geen synchronisatie. Een voorbeeld vormt het Voortschrijdend Uitvoeringsprogramma. In de loop van 2013 krijgt het Uitvoeringsprogramma meer betekenis als samenbindend element in het programma Zuidwestelijke Delta. Er volgen echter nauwelijks vervolgacties, met desynchronisatie tussen het Voortschrijdend Uitvoeringsprogramma en andere deelsystemen in het programma als resultaat (zie §7.5). Betekenis geven kan dus ook teveel nadruk krijgen. Er wordt dan veel gepraat, ideeën uitgewisseld, getekend en geschreven. Betekenissen worden gedeeld, maar zonder actie ontstaat geen synchronisatie.

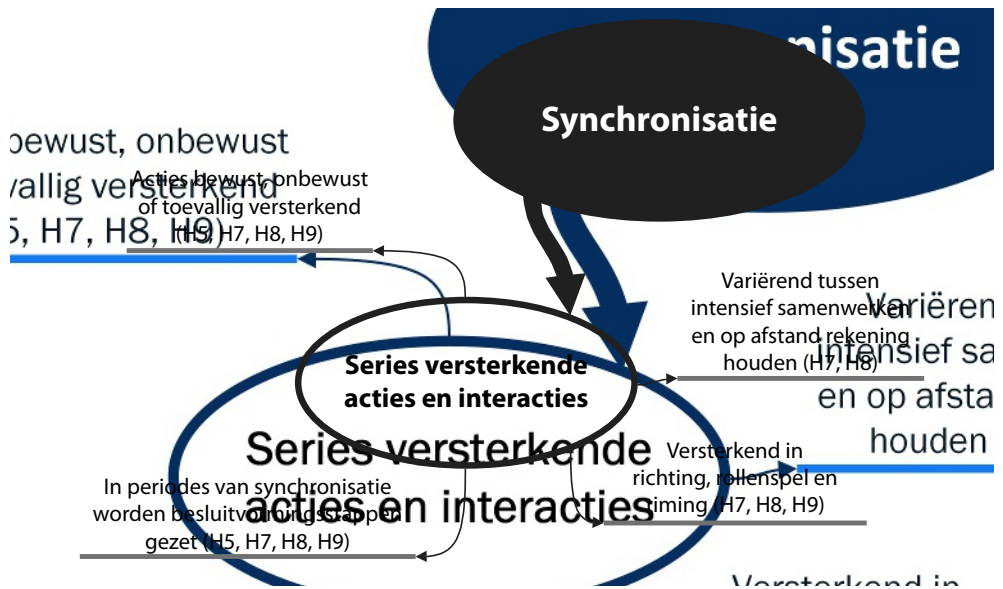
Wanneer betekenis geven en handelen hand in hand gaan, ontstaat een versterkende dynamiek. Betekenissen zijn een onmisbaar element van synchronisatie én het handelen vanuit betekenissen is essentieel voor de synchroniserende werking van regels, teams en organisatie. Voor verder onderzoek is het van belang meer inzicht te krijgen in de wisselwerking tussen betekenis geven en actie.

Om zicht te krijgen op de wisselwerking tussen betekenis geven en actie, zijn inzichten uit de (sociale) psychologie onmisbaar. Op het niveau van personen en groepen is vanuit de psychologie veel onderzoek gedaan naar betekenissen en actie. Betekenis heeft in de bestuurskunde wel veel aandacht gekregen, maar inzichten uit de (sociale) psychologie zijn daarbij nauwelijks toegepast (uitzonderingen zijn De Jaegher & Di Paolo, 2007; Laroche, 1995). Het is van belang de inzichten uit de (sociale) psychologie te verbinden met de bestuurskunde en zo zicht te krijgen op de werking van betekenis geven in besluitvorming.

### 10.2.3 *Bijdrage van tussenpersonen aan series van versterkende acties en interacties*

De laatste voorwaarde voor synchronisatie zijn series van versterkende acties en interacties. Figuur 10.4 presenteert de inzichten over de wijze waarop tussenpersonen hieraan bijdragen.

**Figuur 10.4** Inzichten over bijdrage tussenpersonen aan series van versterkende acties en interacties



*Les 5. Series van acties ontstaan niet alleen bewust, maar ook onbewust en toevallig*

De deelonderzoeken laten zien hoe het handelen van tussenpersonen op verschillende manieren verbonden raakt. Dit kan zowel bewust als onbewust als toevallig. Vaak positioneren tussenpersonen *bewust* hun acties en interacties. Er vindt dan bewuste observatie van de situatie plaats en de acties zijn direct gericht op het komen tot of vasthouden van synchronisatie. Voorbeelden hiervan zijn het oprichten van een directeurenoverleg Rijn-Maasdelta (zie §4.5), en het uitvoeren van een robuustheidstoets zoetwater om de relatie te borgen tussen zoetwater en de Uitvoeringsstrategie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer (zie §8.5).

Tussenpersonen kunnen ook *onbewust* hun acties en interacties plaatsen in versterkende series. Het is geen bewuste actie gericht op het synchroniseren met andere deelsystemen, maar een onbewust rekening houden met andere deelsystemen en een onbewuste inschatting van de acties in deze andere deelsystemen. Denk bijvoorbeeld aan de positieve ervaringen tussen tussenpersonen in de teams Rijksstructuurvisie en Zuidwestelijke Delta. Door deze positieve ervaringen houden deze tussenpersonen onbewust rekening met elkaar, ook in periodes met weinig onderling contact (zie §8.6). En denk aan de overheidsstrategieën die vaak onbewust invloed hebben op het handelen van tussenpersonen (zie §9.6).

Het erkennen van onbewust versterkende acties heeft twee consequenties. Synchronisatie door onbewust handelen, laat zien hoe tussenpersonen wel degelijk kunnen synchroniseren, zonder aansturing en zonder bewuste aanzet hiertoe. Dit laat ruimte aan tussenpersonen om vanuit intuïtie en ervaring te handelen. Ten

tweede kent het erkennen van onbewust versterkende acties extra gewicht toe aan de bedding van tussenpersonen. Onbewuste acties laten zich niet sturen, maar worden wel sterk beïnvloed door de bedding van regels, teams en organisaties.

In de theorievorming over besluitvorming is de neiging groot te kijken naar bewuste interventies in of bewuste vormgeving van besluitvorming. Dit onderzoek maakt duidelijk dat synchronisatie minstens zo vaak ontstaat uit onbewust handelen van tussenpersonen. Het is van belang om meer aandacht te geven aan dit onbewust handelen. Onderzoeken naar de rol van intuïtie in besluitvorming (Dane & Pratt, 2007; Gladwell, 2005; Simon, 1987) en het belang van ervaren in besluitvorming (Jaworski, 1996; Scharmer e.a. 2001; Senge e.a. 2005) vormen hiervoor bouwstenen. Het benutten van deze bouwstenen kan helpen inzicht te krijgen in het onbewust handelen in besluitvorming.

Er zijn ook momenten waarop acties en interacties bij *toeval* een serie vormen. Een voorbeeld is het samenvallen van de evaluatie van het Deltaprogramma en het werk van de programmadirecteuren Rijn-Maasdelta (zie §4.5) en momenten waarop personele wisselingen (politiek of ambtelijk) bijdroegen aan synchronisatie of juist aan desynchronisatie. Synchronisatie gaat ook over toeval: soms hebben tussenpersonen in besluitvorming pech en soms geluk. In theorievorming over besluitvorming ontstaat meer aandacht voor toeval, vooral in het denken over complexiteit en non-lineariteit (Gerrits, 2012; Jaworski, 1996; Pierson, 2000b). Het is van belang in theorie en praktijk van besluitvorming de rol van toeval te erkennen en te bezien hoe besluitvorming baat kan hebben bij het benutten van toevalligheden.

*Les 6: Versterken door timing (wanneer), richting (wat) en rol (wie)*

Synchronisatie ontstaat wanneer acties elkaar versterken. Op basis van de deelonderzoeken kunnen we meer specifiek aangeven in welke zin versterking plaatsvindt. Drie factoren zijn daarvoor bepalend.

**Wanneer?** Acties versterken elkaar wanneer acties van tussenpersonen in verschillende deelsystemen elkaar in timing opvolgen. Een te trage opeenvolging van acties kan ertoe leiden dat de tijd is verstreken om voorgaande en komende acties aan elkaar te relateren. Een te snelle opeenvolging van acties kan ertoe leiden dat de voorgaande actie zijn werking niet heeft gehad. Door timing kunnen acties elkaar versterken.

**Wat?** Als acties van tussenpersonen in verschillende deelsystemen dezelfde richting op gaan, versterken ze elkaar en is het mogelijk besluitvormingsstappen te zetten. Een gedeelde richting kan inhoudelijk zijn – bijvoorbeeld het zout maken van het Volkerak-Zoommeer of het verkleinen van het takenpakket van het programma – maar ook procesmatig – zoals het vaststellen van een motie of het vergaren van gedeelde kennis.

**Wie?** Acties versterken elkaar wanneer tussenpersonen versterkende rollen spelen. In dit rollenspel versterken acties elkaar, wanneer bijvoorbeeld de ene persoon

vanuit zijn rol onderhandelende acties aangaat, een andere persoon vanuit zijn rol acties aangaat om de onderhandelingsresultaten vast te leggen en een derde persoon vanuit zijn rol acties richt op het vasthouden van de gezamenlijke visie in de onderhandelingen. Juist de verscheidenheid van rollen van tussenpersonen – als verbinder, onderhandelaar, vertegenwoordiger, entrepreneur, et cetera – maakt een versterkend rollenspel mogelijk.

Dit is een belangrijke aanvulling in de theorievorming over synchronisatie. Synchronisatie gaat vaak over het wanneer, over timing. Dit onderzoek laat zien dat naast het wanneer ook het wat en wie belangrijk zijn.

#### 10.2.4 *De bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie*

Synchronisatie ontstaat wanneer aan drie voorwaarden wordt voldaan: erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid, betekenisvol en series van versterkende acties en interacties. De bijdrage van tussenpersonen aan het voldoen aan deze voorwaarden is samen te vatten in zes lessen:

**Tabel 10.1** Zes lessen over de bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie

<b>Voorwaarden synchronisatie</b>	<b>Bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie</b>
Erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid	Les 1. Handelen vanuit gelijkwaardigheid Les 2. Positioneren en afbakenen binnen meerdere gehelen
Betekenisvol	Les 3. Noodzaak van betekenis geven Les 4. Betekenis geven én betekenis delen én handelen
Series van versterkende acties en interacties	Les 5. Series van acties ontstaan bewust, onbewust en toevallig Les 6. Versterken door timing, rol en richting

Deze zes lessen laten zien hoe tussenpersonen kunnen bijdragen aan synchronisatie. Maar leidt dit ook tot resultaat? Wij zijn dit onderzoek begonnen vanuit de veronderstelling dat synchronisatie leidt tot succesvolle besluitvorming in de zin dat afzonderlijke en gedeelde doelen gehaald worden. In de deelonderzoeken zijn enkele indicaties gegeven over de relatie tussen synchronisatie en besluitvorming.

In de deelonderzoeken hebben we gezien dat op momenten van synchronisatie, besluitvormingsstappen mogelijk zijn. Denk aan de overeenstemming over relevante waterstrategieën voor de Rijn-Maasdelta die mogelijk was door synchronisatie tussen drie deelprogramma's en het landelijke programma (zie §5.4). Of het intensieve participatietraject van gemeenten en maatschappelijke organisaties rond de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer, door de synchronisatie tussen de teams Zuidwestelijke Delta en Rijksstructuurvisie (zie §8.5), en de gezamenlijke prioritering van maatregelen in het Deltaprogramma door synchronisatie

tussen de processen in het Deltaprogramma en het proces Rijksfinanciering (zie §7.3).

Op momenten van desynchronisatie verloopt de besluitvorming soms moeizaam, maar worden soms wel degelijk besluiten genomen. Het is dus niet zo dat besluiten alleen worden genomen op momenten van synchronisatie en niet op momenten van desynchronisatie. Wanneer we echter naar de inhoud van de besluiten kijken, wordt een verschil zichtbaar. Op momenten van desynchronisatie, zijn besluiten vaak compromissen waarin de afzonderlijke belangen zijn vervaagd, of heldere besluiten waarin één afzonderlijk belang domineert. Op momenten van synchronisatie daarentegen worden besluiten genomen waarin gedeelde belangen in de zuidwestelijke delta en de afzonderlijke belangen van de deelnemende partijen een plaats hebben.

Deze indicaties ondersteunen dus de veronderstelling dat synchronisatie bijdraagt aan succesvolle besluitvorming in de zin dat afzonderlijke en gedeelde doelen gehaald worden. Tegelijkertijd hebben wij deze relatie niet expliciet onderzocht en is meer onderzoek nodig om precieze uitspraken te doen over de relatie tussen synchronisatie en succesvolle besluitvorming.

### 10.3 DE BEDDING VAN REGELS, TEAMS EN ORGANISATIES

In de deelonderzoeken is onderzocht hoe de bedding van regels, teams en organisaties tussenpersonen aanmoedigt tot synchronisatie. Dit hebben we gedaan met theses en antitheses over kaderstellende, specifieke, afbakenende, verbindende, stabiele en veranderlijke beddingen (zie §6.3). In deze paragraaf brengen we de deelonderzoeken samen tot uitspraken over de theses en antitheses.

#### 10.3.1 *Een kaderstellende bedding wanneer het kan, een specificerende bedding wanneer het moet*

Allereerst is onderzocht hoe een kaderstellende dan wel specificerende bedding tussenpersonen aanmoedigt tot synchronisatie. Een kaderstellende bedding biedt kaders waarbinnen tussenpersonen tot synchronisatie komen. Een specificerende bedding geeft precieze en gedetailleerde regie aan tussenpersonen, waar vanuit synchronisatie georganiseerd kan worden. De inzichten over kaderstellende en specificerende beddingen vanuit regels, teams en organisaties zijn samengevat in tabel 10.2 en 10.3.

Uit de deelonderzoeken concluderen we dat een kaderstellende bedding bijdraagt aan synchronisatie. Tussenpersonen hebben in de complexiteit van besluitvorming de vaardigheden om op basis van kaders en op basis van lokale kennis, hun handelen te synchroniseren. Echter, synchronisatie ontstaat alleen wanneer tussenpersonen duidelijke doelen herkennen waar zij naartoe kunnen werken. Een kaders-

tellende bedding zonder doelen, leidt tot onzekerheid en passiviteit bij tussenpersonen.

Een enkel specificerende bedding moedigt tussenpersonen niet aan tot synchronisatie. Zeker wanneer regels, teams en organisaties op verschillende manieren specificeren, leidt de specifieke bedding tot tegengestelde signalen en brengt tussenpersonen in een spagaat. In combinatie met een kaderstellende bedding kan specificeren tussenpersonen wel aanmoedigen tot synchronisatie. Daarbij geven specificerende elementen in de bedding duidelijkheid over concrete issues. De duidelijkheid geeft richting aan de acties van tussenpersonen waardoor acties gesynchroniseerd raken.

**Tabel 10.2 Kaderstellende bedding**

Regels	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kaderstellende regels geven tussenpersonen ruimte en motivatie om acties en interacties in te zetten</li> <li>– Kaderstellende regels werken alleen synchroniserend wanneer tussenpersonen duidelijke doelen ervaren</li> </ul>
Teams	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Informatie op hoofdlijnen geeft tussenpersonen in teams met sterke interacties basis om acties samen op te laten lopen</li> <li>– Informatie op hoofdlijnen leidt in teams met zwakke interacties tot afname van interacties waardoor acties uiteenlopen</li> </ul>
Organisaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Een kaderstellende strategie geeft duidelijkheid aan tussenpersonen wanneer er een duidelijk doel is om naartoe te werken</li> <li>– Zonder kristallisatiepunt leidt een kaderstellende strategie tot onzekerheid bij tussenpersonen</li> </ul>

**Tabel 10.3 Specificerende bedding**

Regels	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regels met enkel specifieke elementen genereren weerstand bij tussenpersonen waardoor acties gaan botsen</li> <li>– Specifieke regels geven benodigde duidelijkheid aan tussenpersonen in combinatie met motiverende kaders</li> </ul>
Teams	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Detailinformatie geeft benodigde duidelijkheid aan tussenpersonen</li> <li>– Detailinformatie zonder informatie hoofdlijnen leidt tot divergentie van acties</li> </ul>
Organisaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Specificeren werkt synchroniserend wanneer er behoefte is aan duidelijkheid over samenwerking</li> <li>– Desynchronisatie ontstaat bij tegengestelde specifieke strategieën die spagaat voor tussenpersonen creëren</li> </ul>

De inzichten over de kaderstellende en specificerende bedding maken duidelijk hoe ze elkaar aanvullen. De kaderstellende bedding motiveert, maar alleen wan-



neer tussenpersonen duidelijke doelen ervaren; de specificerende bedding geeft duidelijkheid, maar alleen wanneer concrete issues de synchronisatie hinderen. Zo bezien gaat synchroniseren over kaders stellen wanneer het kan en specificeren wanneer het moet.

Deze conclusie brengt ons bij twee aanvullende noties op bestaande theorievorming. In de theorievorming over governance en samenwerking wordt specificeren vaak negatief geduid. De overheid moet een kaderstellende rol spelen en besluitvorming komt door samenwerking binnen deze kaders tot stand (o.a. Klijn e.a. 1995; Rhodes, 1996; Sørensen & Torfing, 2016; White, 2001). Echter, dit onderzoek laat zien dat specificeren een waardevolle reflex is. Synchronisatie ontstaat namelijk niet alleen op globaal niveau, maar ook op het niveau van werkafspraken, procedureregels en exacte opdrachten. Dergelijke specificaties helpen om, waar nodig, duidelijkheid te geven.

Ten tweede zijn deze uitkomsten van belang voor theorieën over zelforganisatie in besluitvorming. In deze theorieën wordt gesteld dat succesvolle besluitvorming alleen mogelijk is met globale kaders en tussenpersonen die zich binnen deze kaders organiseren (Kooiman & Van Vliet, 2000; Levinthal & Warglien, 1999; White, 2001). Dit onderzoek laat zien dat synchronisatie kan ontstaan vanuit globale kaders en dat mensen inderdaad de capaciteit hebben om op basis van lokale kennis te komen tot betekenisvolle versterkende series van acties. Dit onderzoek laat echter ook zien dat zelforganisatie binnen kaders geen garantie is voor synchronisatie. Zelforganisatie kan synchroniserend werken, op voorwaarde dat tussenpersonen duidelijke doelen ervaren om naartoe te werken.

### 10.3.2 *Erken en benut de natuurlijke neiging van een afbakenende bedding én de synchroniserende kracht van een verbindende bedding*

De bedding van regels, teams en organisaties kan afbakenend of verbindend werken. Bij een afbakenende bedding ligt de nadruk op het trekken van grenzen om binnen deze grenzen tot zelfstandige besluiten te komen. Bij een verbindende bedding staan wederzijdse afhankelijkheden centraal en wordt toegewerkt naar gezamenlijke besluiten. De resultaten van de deelonderzoeken zijn samengevat in tabel 10.4 en 10.5.

In de deelonderzoeken wordt duidelijk dat afbakenen een natuurlijke neiging is. Afbakening is gerelateerd aan de basis van besluitvorming: er wordt gespecialiseerd om taken beter uit te voeren. Daarmee is afbakenen een bedding waaraan tussenpersonen en groepen tussenpersonen hun zekerheid en soms hun bestaansrecht ontlenen. Tegelijkertijd moedigt afbakenen zonder enige vorm van verbinding in bijna alle gevallen desynchronisatie aan.

Uit de deelonderzoeken blijkt een verbindende bedding noodzakelijk om te komen tot synchronisatie. Spreken over noodzaak is negatief gesteld, positief gesteld vormen verbindingen een natuurlijke basis voor synchronisatie. Daarbij geldt niet hoe

intensiever de verbinding, hoe beter. Belangrijker dan intensiteit, is de ervaren verbinding. Positief ervaren verbindingen moedigen aan tot synchronisatie terwijl negatief ervaren verbindingen aanmoedigen tot desynchronisatie.

**Tabel 10.4 Afbakende bedding**

Regels	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Er is een natuurlijke neiging tot afbakende regels</li> <li>– Enkel afbakening richt tussenpersonen op eigen deelsysteem en zet aan tot desynchronisatie</li> </ul>
Teams	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Teams zonder verbinding zetten aan tot desynchronisatie</li> <li>– Negatief ervaren interactiepatronen leiden tot afbakening en desynchronisatie</li> </ul>
Organisaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Er is een neiging bij organisaties tot afbakende strategieën</li> <li>– Afbakening helpt tussenpersonen te synchroniseren in kleinere coalities voor het bereiken eigen doelen</li> </ul>

**Tabel 10.5 Verbindende bedding**

Regels	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regels met enkel verbindende elementen komen nauwelijks voor</li> </ul>
Teams	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zwakke en sterke interacties in teams moedigen tussenpersonen aan tot synchronisatie</li> <li>– Positief ervaren interactiepatronen leiden tot ervaren verbinding en synchronisatie</li> </ul>
Organisaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Strategie met zowel verbinden als afbakening helpt tussenpersonen te handelen tussen gedeeld en eigen belang</li> </ul>

We kunnen dus stellen dat in besluitvorming afbakening een natuurlijke en krachtige neiging, en verbinden een synchroniserende kracht is. Synchroniseren vereist dan een gecombineerde bedding waarin de natuurlijke en krachtige neiging tot afbakening en de onmisbare synchroniserende kracht van verbinden tot hun recht komen.

Deze conclusie leidt tot kanttekeningen bij bestaande theorievorming. Ten eerste is het belang van verbinden zichtbaar gemaakt door het systemische perspectief op besluitvorming. Besluitvorming wordt gezien als geheel van deelsystemen. Deze deelsystemen worden gevormd door tussenpersonen die met elkaar verbonden zijn via interacties. De toepassing van dit systemische perspectief (o.a. Cilliers, 2005; Rhee, 2000; Richardson, 2007; Teisman e.a. 2009; Waldman, 2007) geeft inzicht in besluitvorming, ook op het niveau van tussenpersonen, en kan een waardevolle aanvulling zijn op institutionele, politieke en beleidsperspectieven.

Ten tweede wordt in theorievorming over besluitvorming intensieve samenwerking benadrukt. Denk aan de populariteit van *network governance* (Isett e.a. 2011; Koppenjan & Klijn, 2004; Provan e.a. 2007) en *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008; Emerson e.a. 2012; Foster-Fishman e.a. 2001; Freeman, 1997; Healey,

2003). Deze inzichten zijn waardevol, maar tonen één kant van de medaille. De andere kant is de natuurlijke neiging tot afbakening. Deze neiging en daarmee specialisatie in taken, rollen, verantwoordelijkheden en procedures, is net zo belangrijk. Door beide zijden van de medaille te combineren, ontstaat een realistischer en rijker inzicht in besluitvorming (Van Popering-Verkerk & Van Buuren, 2016). Dit heeft consequenties voor tussenpersonen in besluitvorming. De natuurlijke neiging tot afbakenen verdient erkenning. Het ontkennen van afbakenen of het proberen te veranderen van de neiging tot afbakenen, leidt tot negatieve energie en weerstand in besluitvorming. De kunst voor tussenpersonen is het organiseren van een wisselwerking tussen de natuurlijke en krachtige neiging tot afbakening en de synchroniserende kracht van verbinden.

Ten derde ligt in de onderzoeken naar samenwerking de nadruk op intensiteit van interacties. Dit onderzoek laat zien dat niet de intensiteit, maar vooral de ervaren verbinding van invloed is op de bijdrage van tussenpersonen aan synchronisatie. Ervaren krijgt weinig aandacht in de bestuurskunde. Het verdient de aanbeveling hieraan meer aandacht te schenken. Bouwstenen hiervoor zijn het werk in het kader van *Dialog on Leadership* (Jaworski, 1996; Scharmer e.a. 2001; Senge e.a. 2005) en het denken over intuïtie in besluitvorming (Dane & Pratt, 2007; Simon, 1987).

### 10.3.3 *Voldoende stabiliteit zodat acties ingezet worden en doorwerking hebben, voldoende verandering om kansen te creëren en te benutten*

De bedding van regels, teams en organisaties kan stabiel of veranderlijk zijn. Daarbij gaat het om de vraag of de regels, teams en organisaties relatief weinig of vaak veranderen. Inzichten over stabiele en veranderlijke bedding staan in tabel 10.6 en 10.7.

Zichtbaar wordt dat de bedding waarin tussenpersonen zich begeven een aantal relatief stabiele elementen heeft. In besluitvorming is er een stabiele bedding vanuit regels en menselijke relaties die onder de veranderlijke interactiepatronen liggen. Wel moet bij de regels opgemerkt worden dat deze stabiel zijn, maar verandering van regels grote impact heeft op het handelen van tussenpersonen.

Een stabiele bedding moedigt tussenpersonen aan om tot synchronisatie te komen. Deels doordat stabiliteit zorgt voor zekerheid en comfort, waardoor tussenpersonen acties in durven zetten. Daarnaast creëert de stabiliteit ruimte voor tussenpersonen om betekenis te geven en acties vervolgens te positioneren in het geheel van besluitvorming. Dit brengt het risico mee dat stabiliteit verandert in passiviteit en onveranderlijkheid ondanks veranderingen in de omgeving. Hierdoor ondernemen tussenpersonen minder actie en de weinige acties die worden ingezet, passen niet meer in het grotere en veranderde geheel. De stabiele bedding heeft zo het risico van inertie.

In de bedding van tussenpersonen bevinden zich ook relatief veranderlijke elementen. Interacties in teams zijn relatief veranderlijk, terwijl de onderliggende mense-

lijke relaties relatief stabiel zijn. Organisaties vormen soms een stabiele en soms een veranderlijke bedding. Vanuit een dynamisch samenspel tussen organisaties, tussenpersonen en samenwerkingsprocessen, krijgt de strategie van organisaties vorm. Dit brengt eigen dynamiek met zich mee.

In het onderzoek wordt zichtbaar hoe een veranderlijke bedding soms aanmoedigt tot synchronisatie en soms niet. Veranderingen in regels, teams en organisaties zorgen voor hernieuwde kristallisatiepunten waar tussenpersonen zich op kunnen richten. Deze kristallisatiepunten zijn actueel en door de gelijke gerichtheid van tussenpersonen is de kans op synchronisatie groot. Echter, de veranderlijke bedding kan ook leiden tot desynchronisatie. Wanneer veranderingen elkaar blijven opvolgen, kunnen acties van tussenpersonen hun versterkende werking niet hebben. Zo brengt de veranderlijke bedding het risico van vervluchting met zich mee.

**Tabel 10.6 Stabiele bedding**

Regels	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regels geeft tussenpersonen zekerheid en comfort door relatieve stabiliteit</li> <li>– Regels vormen barrière op het besluitvormingspad en dragen daarmee bij aan relatief stabiele aanmoediging tot (de)synchronisatie</li> </ul>
Teams	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ondanks veranderingen interactiepatroon blijft handelen tussenpersonen vaak gelijk</li> <li>– Interacties als relatie tussen tussenpersonen en daarmee relatief stabiele doorwerking</li> </ul>
Organisaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zowel stabiele als veranderlijke periodes</li> <li>– In stabiele periodes ervaren tussenpersonen ruimte om acties te positioneren</li> </ul>

**Tabel 10.7 Veranderlijke bedding**

Regels	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Een verandering van regels leidt altijd tot verandering in de aanmoediging tot synchronisatie</li> <li>– Verandering regels vormt trigger voor tussenpersonen om handelen te herzien</li> </ul>
Teams	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Interactiepatronen zijn op zichzelf relatief veranderlijk</li> </ul>
Organisaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>– In veranderlijke periodes ervaren tussenpersonen kristallisatiepunten om naartoe te werken</li> <li>– Bedding ontstaat uit dynamisch samenspel tussen tussenpersonen, organisatie en samenwerkingsproces</li> </ul>

De analyse van de synchroniserende werking van de stabiele en veranderlijke bedding, laat zien dat deze elkaar aanvullen. De kracht van een stabiele bedding is de

ruimte en comfort die het creëert voor tussenpersonen om de acties versterkend te positioneren, maar vraagt ook het vermogen om weer tijdig te herpakken en zo passiviteit en inertie te voorkomen. De kracht van een veranderlijke bedding is het creëren van actuele kristallisatiepunten waar acties naartoe kunnen werken, maar vraagt ook om het vermogen om weer tijdig af te remmen zodat acties van tussenpersonen niet vervluchtigen.

De waarde van een stabiele bedding, en vooral de stabiliteit van regels en menselijke relaties, laat zien dat de notie van padafhankelijkheid relevant en waardevol is. De kritiek die er in toenemende mate is op het denken over padafhankelijkheid, lijkt vanuit dit onderzoek niet terecht (o.a. Djelic & Quack, 2007; Howlett & Rayner, 2006; Torfing, 2009). Ook in de praktijk van besluitvorming heeft stabiliteit en vertragen een negatieve connotatie gekregen. Vanuit dit onderzoek kunnen we concluderen dat vertragen ook van waarde is. Soms is het nodig ruimte en comfort te bieden om synchronisatie te laten ontstaan.

Ook de waarde van een veranderlijke bedding wordt breed herkend. In theorievorming wordt benadrukt hoe belangrijk het is om aan te passen aan de omgeving (o.a. Drazin & Van de Ven, 1985; Duit & Galaz, 2008; Termeer e.a. 2010) en in de praktijk van besluitvorming zijn 'flexibiliteit' en 'inspelen op' aan de orde van de dag. Ook wordt benadrukt hoe belangrijk het is om alert te zijn op kansen en het ontstaan van momenta te bevorderen (Djelic & Quack, 2005; Ebbinghaus, 2005; Gladwell, 2000). Het gaat in de praktijk om 'kansen pakken' en het 'zien van mogelijkheden'. In dit onderzoek wordt zichtbaar dat een veranderlijke bedding inderdaad actuele kristallisatiepunten biedt en zo tussenpersonen helpt tot synchrone besluitvorming te komen. Dit heeft echter ook een keerzijde in de vorm van vervluchtiging van acties. Het risico is groot dat het erkennen van toevallige kansen leidt tot een verkrampte zoektocht naar kansen door de regels, teams en organisaties continu te veranderen. Het is van belang dit risico op vervluchtiging een plaats te geven in het denken over kansen, flexibiliteit en dynamiek.

#### 10.3.4 *Aanmoedigende bedding van regels, teams en organisaties*

Op basis van theses en antitheses is onderzocht hoe de bedding van regels, teams en organisaties tussenpersonen aanmoedigt bij te dragen aan synchronisatie. In tabel 10.8 zijn de onderzoeksresultaten vertaald in drie lessen, gekoppeld aan de (anti)thesen.

**Tabel 10.8**      **Onderzoeksresultaat bedding van regels, teams en organisaties in relatie tot (anti)theses**

<b>These</b>	<b>Antithese</b>	<b>Onderzoeksresultaat</b>
<b>These 1</b> Kaders stellen ontmoedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie	<b>Antithese 1</b> Kaders stellen ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie	<b>Les 7 Een kaderstellende bedding wanneer het kan, een specificerende bedding wanneer het moet</b>
<b>These 2</b> Specificeren ontmoedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie	<b>Antithese 2</b> Specificeren ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie	
<b>These 3</b> Afbakenen ontmoedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie	<b>Antithese 3</b> Afbakenen ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie	<b>Les 8 Erken en benut de natuurlijke neiging van een afbakende bedding én de synchroniserende kracht van een verbindende bedding</b>
<b>These 4</b> Verbinden ontmoedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie	<b>Antithese 4</b> Verbinden ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie	
<b>These 5</b> Een stabiele bedding ontmoedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie	<b>Antithese 5</b> Een stabiele bedding ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie	<b>Les 9 Voldoende stabiele bedding zodat acties ingezet worden en doorwerking hebben, voldoende</b>
<b>These 6</b> Een veranderlijke bedding ontmoedigt tussenpersonen aan bij te dragen aan synchronisatie	<b>Antithese 6</b> Een veranderlijke bedding ontmoedigt tussenpersonen bij te dragen aan synchronisatie	<b>veranderlijke bedding om kansen te creëren en te benutten</b>

### 11.1 HET RESULTAAT VAN 18 JAAR SAMENWERKING IN DE ZUIDWESTELIJKE DELTA

Bij de aanvang van dit onderzoek, bestond het programma Zuidwestelijke Delta één jaar. In het programma was veel enthousiasme over de gezamenlijke visie, de energieke samenwerking en het uitvoeringsprogramma. Tegelijkertijd was er onzekerheid over de financiële haalbaarheid en de daadwerkelijke urgentie van en steun voor de plannen. Deze gemengde gevoelens van bestuurders en ambtenaren in het programma Zuidwestelijke Delta vormden het vertrekpunt van dit onderzoek.

Nu, aan het eind van dit onderzoek, bestaat het programma Zuidwestelijke Delta acht jaar en zijn 18 jaar verstreken sinds de eerste gezamenlijke visie op de delta. In het programma Zuidwestelijke Delta is veel gebeurd. Het programma is uitgegroeid van één uitvoeringsprogramma naar vier opdrachten. Er zijn mensen betrokken en anderen zijn betrokken geraakt. Het proces is verschoven van visievorming naar besluitvorming. Er zijn besluitvormingsstappen gezet met het Uitvoeringsprogramma, een lange termijn voorkeursstrategie, een ontwerp-Rijksstructuurvisie, uitvoeringsafspraken over zoetwaterprojecten en een *tidal test center* in de Flakkeese Spuisluis. Tegelijkertijd is het niet gelukt om de financiering voor getij op de Grevelingen en een zout Volkerak-Zoommeer rond te krijgen en is het uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta stilgevallen.

Wat resteert, zijn gemengde gevoelens. De schaduwkanten van de Deltawerken staan op de kaart, oplossingen zijn onderzocht en enkele projecten zijn uitgevoerd. Toch overheerst teleurstelling, omdat het niet is gelukt getij terug te brengen op de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer zout te maken. Deze teleurstelling kan leiden tot scepsis over besluitvorming. Maar we kunnen ook voorbij de scepsis kijken welke lessen we uit de delta leren over meervoudige besluitvorming.

### 11.2 DE NOODZAAK TOT SYNCHRONISATIE

Met dit onderzoek hebben we meervoudige besluitvorming inzichtelijk gemaakt. In besluitvorming streven groepen mensen in organisaties en samenwerkingsprocessen hun eigen belangen na. Zij koesteren hun eigen taken en verantwoordelijk-

heden, en zetten een spectrum aan middelen in om hun doelen en taken te verwezenlijken. Deze zelfstandigheid is geen papieren werkelijkheid, maar wordt daadwerkelijk door mensen ervaren.

Zelfstandigheid gaat echter hand in hand met wederzijdse afhankelijkheid en beïnvloeding. De meervoudigheid van collectieve vraagstukken, de overlap in bevoegdheden en issues, en de relaties tussen mensen maken dat individuele acties en besluiten op zichzelf beperkte betekenis hebben. Afzonderlijke acties hebben alleen impact wanneer ze betekenis krijgen en elkaar versterken. Wij noemen dit synchrone besluitvorming; besluitvorming waarbij acties en interacties van mensen, uit verschillende organisaties en samenwerkingsprocessen, betekenis krijgen ten opzichte van elkaar en elkaar versterken.

Is het in de zuidwestelijke delta gelukt tot synchrone besluitvorming te komen? Op deze vraag is geen eenvoudig antwoord te geven. In het geheel van de zuidwestelijke delta zijn honderden tussenpersonen die deel uitmaken van verschillende deelsystemen. In deze veelheid is er nooit sprake van volledige synchronisatie of desynchronisatie. Op bepaalde momenten ontstaat tussen bepaalde deelsystemen synchronisatie en op bepaalde momenten ontstaat tussen bepaalde deelsystemen desynchronisatie. In de zuidwestelijke delta valt op dat besluiten waarin afzonderlijke en gedeelde doelen gehaald worden, alleen mogelijk zijn wanneer sprake is van synchronisatie. Op het niveau van mensen, was besluitvorming in de zuidwestelijke delta alleen mogelijk wanneer op het juiste moment de acties en interacties van de juiste mensen elkaar versterkten. Op het niveau van het geheel van besluitvorming, was besluitvorming in de zuidwestelijke delta alleen mogelijk wanneer op het juiste moment tussen de juiste deelsystemen sprake was van synchronisatie. Synchronisatie is dus geen vanzelfsprekendheid in besluitvorming. Vaak is sprake van desynchronisatie en wordt de noodzaak tot synchrone besluitvorming genegeerd. Het idee van enkelvoudige besluiten die zelfstandig effect hebben, blijft aantrekkelijk. Ideeën en plannen tot minder bestuurslagen, het proceduraliseren van besluitvorming, de terugtrekkende bewegingen op kerntaken en de krachtige doorvoering van strikt projectmatig werken, zijn hiervan voorbeelden. Deze, door het verlangen naar eenvoud gedreven, pogingen zijn in het licht van dit onderzoek een verbloeming van inherente meervoudigheid en zullen het komen tot synchrone besluitvorming eerder hinderen dan aanmoedigen.

De noodzaak tot synchrone besluitvorming vraagt niet het negeren van, maar het acteren in meervoudigheid. Tussenpersonen en hun inbedding in regels, teams en organisaties zijn hierin van cruciaal belang. Uit dit onderzoek kunnen wij drie veranderingen destilleren die nodig zijn om te komen tot synchrone besluitvorming: een verandering van begrenzen naar positioneren, een verandering van voorspelbaarheid naar tijdelijkheid, en een verandering van gezamenlijk naar gedeeld.



### 11.3 VERANDERING VAN BEGRENZEN NAAR POSITIONEREN

Synchrone besluitvorming vereist ten eerste een verandering van begrenzen naar positioneren. Deze verandering heeft consequenties voor tussenpersonen en hun bedding in besluitvorming, en voor de theorievorming over besluitvorming.

#### *Over tussenpersonen als schakel in besluitvorming*

Tussenpersonen trekken grenzen om te kunnen handelen in besluitvorming. De complexiteit van besluitvorming maakt begrenzen in behapbare en overzichtelijke brokken aantrekkelijk. Tussenpersonen ervaren het als prettig om afstand te nemen, de besluitvorming te overzien en op grond daarvan te handelen. De grenzen die tussenpersonen trekken, werken echter vaak averechts op het gezamenlijke resultaat. Ze leiden tot gefragmenteerde of desynchrone besluitvorming.

Synchrone besluitvorming ontstaat wanneer tussenpersonen zich positioneren als schakel in het meer omvattende besluitvormingsproces en het bijbehorende collectieve vraagstuk. Als deel van besluitvorming en schakel in het besluitvormingsproces, is iedere tussenpersoon medeverantwoordelijk voor de series van acties die ontstaan. Tussenpersonen doen dit vanuit hun lokale positie met unieke mogelijkheden in termen van toegang tot bronnen, contacten, bevoegdheden, kennis, et cetera. Geen van de tussenpersonen heeft een centrale, alles overziende positie. Wel leveren vele tussenpersonen vanuit hun lokale positie een onmisbare bijdrage aan synchrone besluitvorming.

Synchrone besluitvorming ontstaat dus niet door op afstand staande tussenpersonen die de besluitvorming overzien om vervolgens te handelen. Synchronisatie ontstaat wanneer tussenpersonen zich onderdeel weten van besluitvorming en handelen op basis van hun lokale en unieke positie tussen de organisaties en samenwerkingsprocessen in.

#### *Over doorlaatbare grenzen van regels, teams en organisaties*

Regels, teams en organisaties spelen een belangrijke rol in de vraag of grenzen dominant of doorlaatbaar zijn. Het programma Zuidwestelijke Delta lijkt op het eerste oog een context waarin alle ingrediënten voor doorlaatbare grenzen aanwezig zijn. Dit onderzoek laat zien dat ook in deze context altijd sprake is van begrenzen. We hebben geconcludeerd dat er een krachtige neiging tot specialisatie aanwezig is. Zo hebben alle onderzochte regels in het Deltaprogramma afbakenende elementen om te bepalen wie in het Deltaprogramma wat mag doen. In de teams in het programma Zuidwestelijke Delta is een continue discussie over wie welke opdracht heeft en welk mandaat daarvoor geldt, om zo overlap te voorkomen. En alle onderzochte strategieën van overheden in de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta kenmerken zich door het afbakenen van doelen, taken en verantwoordelijkheden.

In de meervoudigheid van meerdere en overlappende levels, sectoren en issues, blijft specialisatie dus een aantrekkelijke weg om in te slaan. Maar wat betekent dit voor het komen tot synchrone besluitvorming? Specialisatie heeft zijn meerwaarde in het voorkomen van overlap of lacunes. Echter, zelfs als dit lukt, wordt hooguit desynchrone besluitvorming voorkomen, maar is nog geen sprake van versterkende acties en interacties.

Synchrone besluitvorming ontstaat alleen wanneer er verbindende elementen aanwezig zijn in regels, teams en organisaties. Dit betekent niet het ontkennen van de waarde van specialisatie. Synchrone besluitvorming ontstaat wanneer grenzen worden getrokken, maar deze grenzen vervolgens ook doorlaatbaar worden gemaakt met verbindende elementen. In dit onderzoek zijn veel voorbeelden de revue gepasseerd. Denk aan de specifieke verantwoordelijkheid van de Deltacommissaris om tot één samenhangend Deltaprogramma te komen. De top-down plannings en formats hiervoor zijn 'doorlaatbaar' gemaakt door ambtelijk overleg in werkgroepen en door aanwezigheid van de Deltacommissaris bij stuurgroepvergaderingen. Of denk aan de afbakening van de opdracht van het team Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Een scherp omlinjende opdracht, maar 'doorlaatbaar' gemaakt door de adviserende rol van de stuurgroep Zuidwestelijke Delta en door het organiseren van een rollenspel met het programma gebiedsontwikkeling.

Dit laat zien hoe grenzen doorlaatbaar worden gemaakt met verbindende elementen die tussenpersonen ondersteunen, verleiden en motiveren om over grenzen te kijken en te handelen.

#### *Over theorievorming gericht op mensen in het geheel van besluitvorming*

De omslag van begrenzen naar positioneren heeft niet alleen consequenties voor de praktijk van, maar ook voor de theorievorming over besluitvorming. Op het eerste oog lijkt de omslag in de theorievorming al te zijn voltrokken. In de theorievorming is veel aandacht voor samenwerking in netwerken en voor manieren om de grenzen tussen partijen efficiënt en effectief te overbruggen. Voorbeelden hiervan zijn de theorievorming over *governance* (o.a. Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996; Stoker, 1998), *meta-governance* (o.a. Jessop, 2003; Sørensen & Torfing, 2009; 2016), *collaborative governance* (o.a. Ansell & Gash, 2008; Emerson e.a. 2012; Foster-Fishman e.a. 2001; Healey, 1998; Huxham e.a. 2000; Innes & Booher, 2003), netwerken (o.a. Brass e.a. 2004; Isett e.a. 2011; Jones e.a. 1997; Koppenjan & Klijn, 2004; Provan e.a. 2007), *multi-level governance* (o.a. Cash e.a. 2006; Hooghe & Marks, 2003; Peters & Pierre, 2001; Scharpf, 1997; Termeer e.a. 2010), en *boundary spanners* (o.a. Aldrich & Herker, 1977; Leifer & Delbecq, 1978; Van Meerkerk, 2014; Williams, 2002).

In deze theorievorming heeft een omslag plaatsgevonden van *binnen* grenzen naar *over* grenzen. Daarmee is deze theorievorming behulpzaam in het begrijpen van 'grenswerk'. De focus ligt echter nog steeds op grenzen en niet op het geheel van

besluitvorming. Het geheel van besluitvorming komt wel aan de orde in de toepassing van het systeemperspectief en het complexiteitsperspectief op besluitvorming (o.a. Cilliers, 2001; Gerrits, 2012; Morçöl, 2003; Rhee, 2000; Teisman e.a. 2009; Teisman & Klijn, 2008), en in het denken over *poly-centric governance* (o.a. Anderson & Ostrom, 2008; McGinnis, 1999; Ostrom e.a. 1961).

Met dit onderzoek is een volgende stap gezet in het denken over het geheel van besluitvorming. Vanuit het systeem is de stap gezet naar mensen in het geheel van besluitvorming. We hebben laten zien hoe mensen deel zijn van een groter geheel van besluitvorming en tegelijkertijd door versterkende acties invloed uitoefenen op de dynamiek van dit geheel. Essentieel is onze conclusie dat besluitvorming alleen mogelijk is wanneer mensen zich deel weten van het geheel van besluitvorming. Het is van belang dit verder uit te werken aan de hand van het systeemperspectief, aangevuld met sociaalpsychologische bouwstenen.

#### 11.4 DE OMSLAG VAN VOORSPELBAARHEID NAAR TIJDELIJKHEID

Synchrone besluitvorming vraagt ten tweede een verandering van voorspelbaarheid naar tijdelijkheid. Synchrone besluitvorming ontstaat door betekenisvolle series van versterkende acties. Acties en de versterkende effecten van acties, komen niet voort uit voorspelbaarheid maar uit tijdelijkheid.

##### *Over tussenpersonen die momenten herkennen en benutten*

Vanuit een verlangen om complexe besluitvorming te structureren en behapbaar te maken, streven tussenpersonen naar voorspelbaarheid. Zo hebben we laten zien hoe tussenpersonen in de zuidwestelijke delta eerst een eenduidige betekenis aan nieuwe regels willen toekennen, voordat ze hiernaar handelen. En hoe tussenpersonen graag zekerheid willen over wie wat mag doen vanuit welk mandaat. Dit verlangen naar voorspelbaarheid is op zichzelf niet verkeerd. Maar enkel een verlangen naar voorspelbaarheid leidt niet tot dynamische series van versterkende acties en daarmee niet tot synchrone besluitvorming.

Synchrone besluitvorming ontstaat wanneer tussenpersonen in de onvoorspelbare dynamiek van besluitvorming aftasten naar de juiste momenten om tot versterkende acties te komen. Dergelijke momenten zijn veelvuldig en in verschillende verschijningsvormen terug te zien in de zuidwestelijke delta. De uitnodiging om een regionaal zoetwaterbod te doen, was een momentum waarop het programma Zuidwestelijke Delta heeft ingespeeld met een breed gedragen programma van zoetwatermaatregelen. Eenzelfde momentum was de uitnodiging om te reageren op het concept Hoogwaterbeschermingsprogramma, een mogelijkheid die nauwelijks is opgepakt. De momenten van het advies van de commissie Veerman en het Nationaal Bestuursakkoord Water zijn aangegrepen om respectievelijk de opdracht en samenstelling van de Stuurgroep aan te passen. En tussenpersonen in de teams

benutten soms wel en soms niet de momenten die Stuurgroepvergaderingen en bestuurlijke overleggen bieden.

Tussenpersonen kunnen de dynamiek in besluitvorming niet bepalen, maar kunnen er via hun acties en interacties wel invloed op uitoefenen. Dit begint bij het zien van besluitvorming vanuit tijdelijkheid en daarmee het accepteren van pech en geluk. Vanuit deze houding dragen tussenpersonen bij aan besluitvorming door af te tasten welke mogelijkheden zich voordoen. En wanneer kansen zich voordoen, komt het aan op het vermogen van tussenpersonen om deze kansen gezamenlijk te benutten. Zo kunnen tussenpersonen niet alleen ondanks maar ook dankzij de tijdelijkheid van besluitvorming komen tot synchronisatie.

#### *Over de structurele en adaptieve meerwaarde van regels, teams en organisaties*

Vanuit het inzicht dat synchronisatie ontstaat vanuit tijdelijkheid, is vervolgens de vraag wat dit betekent voor de bedding van regels, teams en organisaties. De prettige voorspelbaarheid van regels, teams en organisaties kan doorschieten in krampachtige bestendigheid. Zo hebben we in dit onderzoek gezien hoe het Delta-programma krampachtig vasthield aan een vergelijkingsystematiek, overheden in de delta krampachtig vasthielden aan hun eigen taken en hoe de vier opdrachten in het programma Zuidwestelijke Delta uit steen gehouwen leken. Deze krampachtigheid lijkt ogenschijnlijk te helpen om het eigen voortbestaan te borgen en effectief tot besluitvorming te komen. Echter, dergelijke krampachtigheid leidt ertoe dat de bedding synchrone besluitvorming tegenwerkt. Synchronisatie vereist om continu af te tasten of de bedding van regels, teams en organisaties nog past bij de actuele situatie.

Het risico van vervluchtiging is net zo groot als het risico van verkramping. De omslag naar tijdelijkheid staat niet gelijk aan het continu veranderen en aanpassen van regels, teams en organisaties. Wanneer continue aanpassing plaatsvindt, raken tussenpersonen onzeker omdat ze niet meer weten in welke bedding hun acties werking zullen hebben. Door deze onzekerheid ontstaat passiviteit en zullen series van acties uitdoven.

Het is bijvoorbeeld goed om een teamsamenstelling te veranderen, om zo bestaande interactiepatronen te doorbreken. Maar een steeds veranderende samenstelling leidt ertoe dat tussenpersonen geen relaties op kunnen bouwen en zo passief raken in het teamverband. Hetzelfde geldt voor besluitvormingsprocedures. Een hernieuwde taakverdeling tussen rijk, provincie, waterschap en gemeente kan helpen om effectiever in te spelen op actuele vraagstukken. Wanneer tussenpersonen echter door continue veranderingen op geen enkele procedure en taakverdeling aan kunnen, wordt het moeilijk zo niet onmogelijk om over langere tijd tot versterkende acties te komen.

Regels, teams en organisaties vormen een bedding die tussenpersonen helpt om te handelen in tijdelijkheid. Deze bedding heeft een structurele meerwaarde door

zekerheid te bieden aan tussenpersonen. Het risico op verkramping ligt dan op de loer. Anderzijds heeft de bedding adaptieve meerwaarde door een bedding te bieden die past bij de actuele situatie, maar met het risico op vervluchtiging. Synchrone besluitvorming ontstaat in deze balans tussen de structurele en adaptieve meerwaarde van regels, teams en organisaties.

*Over theorievorming gebaseerd op 'films' van besluitvorming*

De omslag van voorspelbaarheid naar tijdelijkheid heeft ook consequenties voor wetenschappelijk onderzoek naar besluitvorming. Allereerst kan inzicht in de tijdelijkheid van besluitvorming alleen ontstaan door onderzoek te doen gedurende langere tijd. Relatief veel onderzoek komt voort uit eenmalige 'foto's' van besluitvorming. De tijdelijkheid van besluitvorming komt echter alleen in beeld wanneer 'films' of 'fotoseries' worden gemaakt.

Dit onderzoek laat zien hoe longitudinaal participatief onderzoek een strategie vormt om een 'film' van besluitvorming te ontwikkelen. Een andere onderzoeksstrategie is het regelmatig herhalen van kwalitatief of kwantitatief casuonderzoek en zo te komen tot een 'fotoserie'. Een investering in het uitvoeren van longitudinale studies of herhalende studies, levert waardevol inzicht op in de dynamiek van besluitvorming.

In de theorievorming over besluitvorming is altijd veel aandacht geweest voor dynamiek en vooral voor de veranderingen die optreden in besluitvorming. Echter, een groot deel van deze theorievorming gaat nog steeds uit van besluiten en besluitvormers als statische eenheden. Te vaak wordt gesproken over belang A van organisatie B zonder veranderingen van belangen mee te nemen, over het interactiepatroon in netwerk C zonder de ontwikkeling van dit interactiepatroon te beschouwen, of over besluit D als eindproduct zonder dit te plaatsen in de besluitvorming door de tijd heen.

Dit onderzoek laat de fundamentele tijdelijkheid van besluitvorming zien. Dit is een belangrijk amendement op bestaande theorievorming over dynamiek: dynamiek wordt alleen zichtbaar wanneer besluiten, besluitvorming en besluitvormers als tijdelijk worden gezien. Deze benadering van besluitvorming past in drie ontwikkelingen in de theorievorming: zelforganisatie in relatie tot instituties, adaptiviteit en instituties.

Van oudsher wordt het denken over instituties gedomineerd door het verlangen naar voorspelbaarheid. In een aantal onderzoeken worden de inzichten vanuit het institutionalisme gecombineerd met inzichten over zelforganisatie en de wijze waarop mensen en instituties elkaar wederzijds beïnvloeden (o.a. Bergh & Stagl, 2003; Oliver, 1991; Scott, 1987; Thelen, 2000). Hiermee ontstaat inzicht in de samenwerking tussen dynamische en stabiele elementen in het menselijk handelen en de instituties waarin zij zijn ingebed.

Ook de term adaptiviteit biedt aanknopingspunten. Zojuist hebben we de adaptieve meerwaarde genoemd van regels, teams en organisatie. De term adaptatie is interessant omdat het de combinatie van robuustheid en flexibiliteit in zich heeft, en daarmee het voorkomen van verkramping of vervluchtiging. Het denken over adaptiviteit in besluitvorming is de afgelopen jaren explosief gegroeid (o.a. Berkes e.a. 2000; Cash & Moser, 2000; Folke e.a. 2002; Gunderson, 1999; Gunderson & Holling, 2002; Gupta e.a. 2010; Huitema e.a. 2009; Olsson e.a. 2007; Pahl-Wostl, 2009; Termeer e.a. 2010). In deze studies wordt de noodzakelijkheid van adaptiviteit in het fysieke systeem vertaald naar adaptiviteit van besluitvorming. Deze inzichten zijn echter nog weinig in verbinding gebracht met bestaande bestuurskundige theorieën. Het overbruggen van deze grens, zal helpen bij het begrijpen van tijdelijkheid van besluitvorming.

Tot slot is er veel aandacht voor dynamiek in de toepassing van systeem- en complexiteitsperspectieven op organisaties en besluitvorming (o.a. Anderson, 1999; Axelrod & Cohen, 2000; Cilliers 2000; Dooley, 1997; Duit & Galaz, 2008; Gerrits, 2012; Levinthal, 1997; McKelvey, 1999; Morçöl, 2003; Stacey 1995; Teisman e.a. 2009; White 2001). Deze perspectieven bieden een veelheid aan behulpzame concepten, waaronder positieve en negatieve feedback loops, co-evolutie, emergentie, fitness en momentum. Deze concepten worden op heel verschillende en soms tegenstrijdige wijze gerelateerd aan elkaar en aan bestuurskundige begrippen. Door deze concepten toe te passen op de besluitvormingspraktijk, wordt het mogelijk deze begrippen onderscheidend en behulpzaam te laten zijn bij het begrijpen van tijdelijkheid.

## 11.5 DE OMSLAG VAN GEZAMENLIJK NAAR GEDEELD

Synchrone besluitvorming vereist ten derde een omslag van gezamenlijk naar gedeeld. Synchrone besluitvorming ontstaat niet uit *samen* handelen, maar ontstaat wanneer ieder vanuit zijn eigen positie bijdraagt aan de *gedeelde* series van acties en interacties.

### *Over de positie van tussenpersonen als besluitvormingscentrum*

Tussenpersonen hebben een cruciale positie in het komen tot synchrone besluitvorming, omdat zij deel zijn van een overheidsorganisatie en van één of meerdere samenwerkingsprocessen. Wanneer besluitvorming als gezamenlijk wordt gezien, ontstaat een onmogelijke positie voor tussenpersonen. In het programma Zuidwestelijke Delta hebben we gezien hoe tussenpersonen druk ervaren om samen te werken en er samen uit te komen. Tegelijkertijd hebben zij te maken met afzonderlijke belangen, doelen en strategieën vanuit zowel hun overheidsorganisatie als vanuit de samenwerkingsprocessen. De nadruk op gezamenlijkheid leidt dan tot een spa-

gaat van meervoudige loyaliteit. In deze spagaat worden tussenpersonen passief of kiezen voor hun organisatie dan wel het samenwerkingsproces.

Tussenpersonen kunnen alleen bijdragen aan synchronisatie, wanneer zijzelf en hun mede-tussenpersonen besluitvorming als gedeeld zien. Bezien vanuit gedeelde besluitvorming, handelt elke tussenpersoon vanuit een waardevolle tussenpositie en niet vanuit krampachtige pogingen om tot één organisatie of één samenwerkingsproces te behoren. Zo is de positie van tussenpersonen geen randverschijnsel, maar zijn zij het besluitvormingscentrum.

Dit krijgt uiting in het handelen van tussenpersonen. Synchrone besluitvorming ontstaat wanneer tussenpersonen het gedeelde verbinden zonder het gezamenlijke te eisen. Synchronisatie ontstaat wanneer tussenpersonen de afzonderlijke belangen weten te verbinden in een gedeeld belang, zonder te streven naar een gezamenlijk belang. Wanneer tussenpersonen niet werken vanuit één gezamenlijk stappenplan, maar vanuit een gedeelde koers. Wanneer in onderhandelingen niet alles samen wordt gedaan, maar ieder zich vanuit zijn eigen rol inzet om het gedeelde doel te bereiken. Wanneer tussenpersonen niet inzetten op één gezamenlijke financiering, maar zij verbindingen leggen tussen gedeelde opgaven en verspreide financieringsbronnen.

Zo vervullen tussenpersonen een functie in het zoeken en benutten van de gemene deler, vanuit hun positie als deel van een overheidsorganisatie en van één of meerdere samenwerkingsprocessen.

#### *Over regels, teams en organisaties met een gemene deler*

In het openbaar bestuur, is samenwerken één van de belangrijkste, zo niet het belangrijkste, werkwoord. Vol trots wordt gesproken over één overheid die er is voor haar burgers. Dit werkt krachtig door in alle besluitvormingsprocessen en zo ook in de zuidwestelijke delta. Neem bijvoorbeeld het Deltaprogramma: één nationaal programma voor alle watervraagstukken, waarin inter-organisatorische samenwerking plaatsvindt om als één overheid besluiten voor te bereiden, waarover éénduidig wordt gecommuniceerd via één nieuwsbrief en één website. Hier wordt echter de spanning in samenwerken zichtbaar. Want als besluitvorming ontstaat vanuit inter-organisatorische samenwerking, wie gaat dan over deze samenwerking en hoe vindt politiek-bestuurlijke sturing plaats? En één Deltaprogramma of één nieuwsbrief klinkt mooi, maar wat als afstemming in de 'backoffice' eindeloos duurt?

Met de omslag van gezamenlijk naar gedeeld, krijgen regels, teams en organisaties een andere functie dan het creëren van één overheid. Regels, teams en organisaties kunnen helpen om in de doelen, taken, belangen en verantwoordelijkheden van meerdere overheden de gemene deler te vinden en hiernaar te handelen. In dit onderzoek is een aantal interessante voorbeelden de revue gepasseerd. Denk aan het Deltaplan Zoetwater en hoe dit is opgesteld via een regionaal bod. Door de

regels van dit Deltaplan, werden overheden aangemoedigd hun eigen belang en beschikbare middelen te verwoorden, om vervolgens tot gedeelde voorstellen te komen. Een ander voorbeeld is het onderscheid dat in de teams van het programma Zuidwestelijke Delta werd gemaakt tussen samenwerken aan producten en komen tot afspraken vanuit belangen. Door dit in de tijd te faseren of onder te brengen in verschillende teams, was het mogelijk om tot gemene delers te komen vanuit afzonderlijke partijen.

Daarnaast is de omslag van gezamenlijk naar gedeeld van belang in relatie tot projecten en programma's. De afgelopen decennia hebben overheden overlappende taken en belangen vaak georganiseerd in de vorm van projecten of programma's. Deze zijn vaak gebaseerd op een gezamenlijk bepaalde scope en een gezamenlijk doel. Om dit te bereiken, wordt intensief samengewerkt in de vorm van project- of programmateams, aangestuurd door een project- of programmadirectie. Gezamenlijk worden de besluitvormingsstappen doorlopen om uiteindelijk tot besluitvorming en uitvoering over te gaan.

Met deze werkwijze domineert gezamenlijkheid in projecten en programma's. Dit onttaardt echter vaak in vage compromissen, waarmee iedereen het eens is, maar waaruit geen besluiten voortkomen. In het programma Zuidwestelijke Delta dreigde dit regelmatig. Er werden veel besluiten genomen en bijna allemaal unaniem, maar een deel van deze besluiten heeft weinig betekenis gehad en heeft niet tot definitieve besluitvorming geleid.

Dit onderzoek laat zien hoe synchrone besluitvorming ontstaat vanuit het gedeelde. Het gaat dan in projecten en programma's niet om het eenmalig bepalen van de scope, maar om het regelmatig herbenoemen van de gemene deler en op basis hiervan het herbenoemen van de gedeelde scope. Het betekent geen gezamenlijk doel, maar een gedeelde koers waar afzonderlijke belangen een plaats in hebben. Niet het organiseren van één groot besluitvormingsmoment, maar een besluit gedeeld vaststellen via de verschillende procedures van de betrokken organisaties. En geen eenmalige opdracht om vervolgens in een project- of programmaorganisatie te werken, maar het continu verbinden van de afzonderlijke organisaties rond het project of programma. Op deze wijze dragen de regels, teams en organisaties in programma's en projecten bij aan synchrone besluitvorming.

#### *Over theorievorming vanuit een positief-kritische blik op samenwerking*

Als deze omslag van gezamenlijk naar gedeeld naast de bestaande theorievorming wordt gelegd, valt op hoe positief gezamenlijkheid wordt benaderd in de bestuurskundige theorievorming. Er lijkt een diepe veronderstelling te zijn dat gezamenlijkheid leidt tot gelijk oftewel synchroon handelen. Veel van deze theorievorming is in dit onderzoek aan bod gekomen: besluitvorming door *collaborative governance* (o.a. Ansell & Gash, 2008; Emerson e.a. 2012; Foster-Fishman e.a. 2001; Healey, 1998; Huxham e.a. 2000; Innes & Booher, 2003), het belang van samenwerking over



grenzen heen (o.a. Cash e.a. 2006; Edelenbos e.a. 2013; Van Meerkerk, 2014; Williams, 2002) en de noodzaak van samenwerking in netwerken rond een collectief issue (o.a. Brass e.a. 2004; Isett e.a. 2011; Jones et al. 1997; Koppenjan & Klijn, 2004; Provan et al. 2007).

In andere theoretische richtingen wordt samenwerking veel kritischer bekeken. Neem bijvoorbeeld de politicologische theorievorming, waar machtsverhoudingen en belangenstrijd worden benoemd onder de façade van samenwerking. En denk aan de economische evolutietheorieën waarin gezamenlijkheid wordt gezien als middel om het eigen belang te verwezenlijken en zo te overleven. Deze theorievorming waarin samenwerking kritisch wordt bekeken, kan helpen om de positieve bias ten opzichte van 'samen' in de bestuurskunde bij te stellen. In dit onderzoek is deze link slechts terzijde gelegd. Wel geeft dit onderzoek de indicatie dat een meer kritische houding ten opzichte van samenwerking noodzakelijk is om synchrone besluitvorming verder te begrijpen.

In de omslag van gezamenlijk naar gedeeld, is de positie van tussenpersonen essentieel. Dit onderzoek toont aan hoe tussenpersonen vanuit hun positie de gemene deler zoeken en benutten. Daarvoor vervullen tussenpersonen heel verschillende rollen. Dit is een belangrijke aanvulling op de theorievorming over functies van mensen in besluitvorming, zoals theorieën over verbinders (o.a. Friedman & Podolny, 1992; Tushman & Scanlan, 1981; Williams, 2002) en entrepreneurs (o.a. Kingdon, 1984; Mintrom & Vergari, 1996; Roberts & King, 1991). Tussenpersonen hebben niet per definitie een specifieke functie als verbinders of entrepreneur, net zomin is één specifieke functie van tussenpersonen noodzakelijk om tot synchronisatie te komen. Synchronisatie ontstaat vanuit een variëteit aan rollen in de tussenruimte van besluitvorming.

## 11.6 SYNCHRONE BESLUITVORMING

In dit onderzoek hebben we het geheel van meervoudige besluitvorming beschouwd. Hierin zijn we van de grote vraagstukken over de toekomst van de Deltawateren afgedaald naar de tussenpersonen die aan deze vraagstukken werken. Zelf meewerken als tussenpersoon kan je klein maken in het grote geheel van besluitvorming, waarin machten en krachten spelen die vaak onverwacht en onnavolgbaar zijn. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien hoe iedere tussenpersoon daarin een waardevolle schakel vormt. Besluitvorming komt niet tot stand door één daadkrachtig besluit, door één machtige politicus of één leidinggevende ambtenaar. Elke tussenpersoon draagt zijn steentje bij om toe te werken naar besluitvorming. Regels, teams en organisaties hebben hierop veel invloed en kunnen tussenpersonen motiveren en verleiden een schakel te vormen in de serie van acties. Dan telt besluitvorming op tot meer dan de som van de afzonderlijke tussenpersonen, samenwerkingsprocessen en overheidsorganisaties; dan ontstaat synchrone besluitvorming.



## LITERATUUR

- Abbott, A. (1995) Things of Boundaries, *Social Research*, 62(4): 857-882.
- Adger, W.N., K. Brown and E.L. Tompkins (2005) The political economy of cross-scale networks in resource co-management, *Ecology and Society*, 10(2).
- Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008) *Sneller en Beter*, Den Haag.
- Adviescommissie Water (2014) *Advies governance Deltaprogramma*, Den Haag.
- Adviesgroep+ (2013) *Verbonden Toekomst: perspectief voor Grevelingen – Volkerak Zoommeer*, Den Haag: Bosch Slabbers.
- Adviesgroep+ (2014) *Advies van de Adviesgroep+ aan de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta: Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer en Programma Gebiedsontwikkeling*, Goes.
- Aldrich, H. and D. Herker (1977) Boundary spanning roles and organization structure, *Academy of Management Review*, 2(2): 217-230.
- Alesina, A. and E. Spolaore (1997) On the number and size of nations, *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1027-1056.
- Alford, J.R. and J.R. Hibbing (2004) The origin of politics; an evolutionary theory of political behavior, *Perspectives on Politics*, 2(4): 707-723.
- Anderson, P. (1999) Complexity theory and organization science, *Organization Science*, 10(3): 216-232.
- Andersson, K.P. and E. Ostrom (2008) Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective, *Policy Science*, 41(1): 71-93.
- Ansell, C. and A. Gash (2008) Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Antonacopoulou, E. (2007) The social complexity of organizational learning: the dynamics of learning and organizing, *Management Learning*, 38(3): 277-295.
- Axelrod, R. and M.D. Cohen (2000) *Harnessing complexity: organizational implications of a scientific frontier*, New York: Basic Books.
- Bache, I. and M. Flinders (2004) *Multi-level governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Benford, R.D. and D.A. Snow (2000) Framing processes and social movements: an overview and assessment, *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639.
- Bergh, J.C.J.M. van den, and S. Stagl (2003) Coevolution of economic behaviour and institutions: towards a theory of institutional change, *Journal of Evolutionary Economics*, 13: 289-317.
- Berkes, F., C. Folke and J. Colding (2000) *Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Biesbroek, R., K. Termeer, P. Kabat and J. Klostermann (2009) Institutional governance barriers for the development and implementation of climate adaptation strategies, conference *Earth System Governance: People, Places, and the Planet*, Amsterdam.
- Biggs, H.C., C.M. Breen and C.G. Palmer (2008) Engaging a window of opportunity: synchronicity between a regional river conservation initiative and broader water law reform in South Africa, *Water Resource Development*, 24(3): 329-343.
- Blomquist, W. (2009) Multi-level governance and natural resource management: the challenges of complexity, diversity, and uncertainty, in V. Beckmann and M. Padmanabhan (eds) *Institutions and sustainability*, Springer: 109-126.

- Boons, F.A.A. & Gerrits, L. (2008) Between self-organization and government: a complexity perspective on the rise and fall of the hierarchical state, conference *European Consortium for Political Research*, January 2008, Essex
- Brass, D.J., J. Galaskiewicz, H.R. Greve and W. Tsai (2004) Taking stock of networks and organizations: a multilevel perspective, *The Academy of Management Journal*, 47(6): 795-817.
- Brewer, W.F. and G.V. Nakamura (1984) *The nature and functions of schemas*, Center for the Study of Reading Technical Report no. 325.
- Broekhoven, S. van, F. Boons, M.W. van Buuren and G.R. Teisman (2015) Boundaries in actions: a framework to analyse boundary actions in multifunctional land-use developments, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(5): 1005-1023.
- Buuren, M.W. van, F. Boons and G.R. Teisman (2012) Collaborative problem solving in a complex governance system: Amsterdam Airport Schiphol and the challenge to break path dependency, *Systems Research and Behavioral Science*, 29: 116-130.
- Buuren, M.W. van, M. Duijn, J. Edelenbos, B. Pel, M. Pouderoijen en J. Verkerk (2014) Actorenanalyse in complexe adaptieve systemen, in H. Meyer, A. Bregt, E. Dammers en J. Edelenbos (eds) *Nieuwe perspectieven voor een verstedelijkte delta: naar een aanpak van planvorming en ontwerp*, Must Publishers.
- Buuren, M.W. van, J. Eshuis and M. van Vliet (2014) *Action research for climate change adaptation: developing and applying knowledge for governance*, Routledge.
- Buuren, M.W. van and L. Gerrits (2008) Decisions as dynamic equilibriums in erratic policy processes, *Public Management Review*, 10(3): 381-399.
- Byrne, D. (2005) Complexity, configurations and cases, *Theory Culture Society*, 22(5): 95-111.
- Cash, D.W., W.N. Adger, F. Berkes, P. Garden, L. Lebel, P. Olsson, L. Pritchard and O. Young (2006) Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world, *Ecology and Society*, 11(2).
- Cash, D.W. and S.C. Moser (2000) Linking global and local scales: designing dynamic assessment and management processes, *Global Environmental Change*, 10: 109-120.
- Checkland, P. and S. Holwell (1997) Action research: its nature and validity, *Systemic Practice and Action Research*, 11(1): 9-21.
- Chong, P.W. and L.J. Graham (2013) The 'Russian doll' approach: developing nested case-studies to support international comparative research in education, *International Journal of Research & Method in Education*, 36(1): 23-32.
- Cilliers, P. (2000) What can we learn from a theory of complexity? *Emergence*, 2(1): 23-33.
- Cilliers, P. (2001) Boundaries, hierarchies and networks in complex systems, *International Journal of Innovation Management*, 5(2): 135-147.
- Cilliers, P. (2005) Complexity, deconstruction and relativism, *Theory, Culture & Society*, 22(5): 255-267.
- Commissie Veerman (2008) *Samen werken met water: een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*, Deltacommissie 2008.
- Coughlan, P. and D. Coughlan (2002) Action research for operations management, *International Journal of Operations & Production Management*, 22(2): 220-240.
- Craeynest, P. (2008) *Sociale psychologie: een inleiding*, Leuven: Acco.
- Cundill, G. and C. Fabricius (2010) Monitoring the governance dimension of natural resource co-management, *Ecology and Society*, 15(1).
- Dane, E. and M.G. Pratt (2007) Exploring intuition and its role in managerial decision making, *Academy of Management Review*, 32(1): 33-54.
- David, P.A. (1985) Clio and the economics of QWERTY, *The American Economic Review*, 75(2): 332-337.
- Deltacommissaris (2010) *Deltabeslissingen, essentie en voorstel: het belang van Deltabeslissingen voor samenhang in het Deltaprogramma en een voorstel voor de inhoud ervan*, Den Haag: staf Deltacommissaris.
- Deltaprogramma (2010) *Deltaprogramma 2011 Werk aan de delta: investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen*, Den Haag.
- Deltaprogramma (2011) *Deltaprogramma 2012 Werk aan de delta: maatregelen van nu, voorbereiding voor morgen*, Den Haag.
- Deltaprogramma (2012) *Deltaprogramma 2013 Werk aan de delta: de weg naar deltabeslissingen*, Den Haag.
- Deltaprogramma (2013) *Deltaprogramma 2014 Werk aan de delta: kansrijke oplossingen voor opgaven en ambities*, Den Haag.

- Deltaprogramma (2014) *Deltaprogramma 2015 Werk aan de delta: de beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden*, Den Haag.
- Deltaraad (2004) *Deltamemorandum*, Willemstad.
- Deltaraad (2004-2008) *Notulen vergaderingen Deltaraad*, Middelburg.
- Deltaraad (2006) *Kracht van de Delta: de agenda voor een Deltaprogramma*, Middelburg.
- Deltares (2011a) *Analyse van slachtofferrisico's Waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw*, Delft
- Deltares (2011b) *Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw*, Delft.
- Deltares (2012) *Toekomstbestendigheid besluit Volkerak-Zoommeer: een robuuste beslissing?* Delft.
- Deltares (2013a) *Kosten en effecten van waterberging Grevelingen: Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta en Rijnmond-Drechtsteden*, Delft.
- Deltares (2013b) *Nadere analyse waterberging Grevelingen*, Delft.
- Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening (2011)
- Directeurenoverleg Rijn-Maasdelta (2012) *Verslag ambtelijke werkconferentie Rijn-Maasdelta IJsselmeergebied*, Middelburg; programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Directoraat-Generaal Water (2009) *Bijstuk opdrachtschrijvingen Deltaprogramma*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Djelic, M.L. and S. Quack (2007) Overcoming path dependency: path generation in open systems, *Theory and Society*, 36(2): 161-186.
- Drazin, R. and A.H. van de Ven (1985) Alternative forms of fit in contingency theory, *Administrative Science Quarterly*, 30(4): 514-539.
- Duijn, M. (2009) *Embedded reflection on public policy innovation: a relativist/pragmatist inquiry into the practice of innovation and knowledge transfer in the WaterINNovation program*, Delft: Eburon.
- Duit, A. and V. Galaz (2008) Governance and complexity: emerging issues for governance theory, *Governance*, 21(3): 311-335.
- Easton, G. (2010) Critical realism in case study research, *Industrial Marketing Management*, 39: 118-128.
- Ebbinghaus, B. (2005) *Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform*, Cologne: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 05/2.
- Eckerberg, K. and M. Joas (2004) Multi-level environmental governance: a concept under stress? *Local Environment*, 9(5): 405-412.
- Edelenbos, J. (2005) Institutional implications of interactive governance: insights from Dutch practice, *Governance*, 18(1): 111-134.
- Edelenbos, J., N. Bressers and P. Scholten (eds) (2013) *Water governance as connective capacity*, Farnham: Ashgate.
- Edelenbos, J. and G.R. Teisman (2013) Water governance capacity: the art of dealing with a multiplicity of levels, sectors and domains, *International Journal of Water Governance*, 1: 89-108.
- Eden, C. and C. Huxham (1996) Action research for the study of organizations, *Handbook of organization studies*, Sage: 526-542.
- Emerson, K., T. Nabatchi and S. Balogh (2012) An integrative framework for collaborative governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1).
- Ferns, D.C. (1991) Developments in programme management, *International Journal of Project Management*, 9(3): 148-156.
- Flood, R.L. (2010) The relationship of systems thinking to action research, *Systemic Practice and Action Research*, 23(4): 269-284.
- Flyvbjerg, B. (2006) Five misunderstandings about case-study research, *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219-245.
- Folke, C., S. Carpenter, T. Elmqvist, L. Gunderson, C.S. Holling and B. Walker (2002) Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations, *Ambio: A journal of the human environment*, 31(5): 437-440.
- Foster-Fishman, P.G., S.L. Berkowitz, D.W. Lounsbury, S. Jacobson and N.A. Allan (2001) Building collaborative capacity in community coalitions: a review and integrative framework, *American Journal of Community Psychology*, 29(2): 241-261.
- Freeman, J. (1997) Collaborative governance in the administrative state, *UCLA Law Review*, 1.
- Friedman, R.A. and J. Podolny (1992) Differentiation of boundary spanning roles: labor negotiations and implications for role conflict, *Administrative Science Quarterly*, 37(1): 28-47.

- Gamson, W.A. and A. Modigliani (1989) Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach, *The American Journal of Sociology*, 95(1): 1-37.
- Gerring, J. (2004) What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(2): 341-354.
- Gerrits, L.M. (2008) The gentle art of coevolution: managing and developing estuaries in Germany, Belgium and the Netherlands, PhD thesis, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Gerrits, L.M. (2012) *Punching clouds: an introduction to the complexity of public decision-making*, Emergent Publications.
- Gerrits, L.M. and S. Verweij (2013) Critical realism as a meta-framework for understanding the relationships between complexity and qualitative comparative analysis, *Journal of Critical Realism*, 12(2): 166-182.
- Ginneken, J. van (2009) *De kracht van de zwerm: zelfsturing in de organisatie*, Amsterdam: Business Contact.
- Gladwell, M. (2000) *The tipping point: how little things can make a big difference*, New York: Little Brown.
- Gladwell, M. (2011) *Het beslissende moment: hoe je net het verschil kunt maken* [vertaling van the tipping point], Amsterdam: Uitgeverij Contact. Gooding 1996.
- Granovetter, M. (1973) The strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, 78: 1360-1380.
- Granovetter, M. (1985) Economic action and social structure: the problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- Gray, R.J. (1997) Alternative approaches to programme management, *International Journal of project management*, 15(1): 5-9.
- Griffin, D., P. Shaw and R. Stacey (1998) Speaking of complexity in management theory and practice, *Organization; the interdisciplinary journal of organization, theory and society*, 5(3): 315-339.
- Gunderson, L.H. (1999) Resilience, flexibility and adaptive management: antidotes for spurious certitude, *Conservation Ecology*, 3(1): 7.
- Gunderson, L.H. and C.S. Holling (eds) (2002) *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*, Washington: Island Press.
- Gupta, J. and C. Pahl-Wostl (2013) Global water governance in the context of global and multilevel governance: its need, form, and challenges, *Ecology and Society*, 18(4): 53.
- Gupta, J., K. Termeer, J. Klostermann, S. Meijerink, M. van den Brink, P. Jong, S. Nooteboom and E. Bergsma (2010) The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society, *Environmental Science and Policy*, 13(6): 459-471.
- Haan, J. de (2006) How emergence arise, *Ecological complexity*, 3: 293-301.
- Hajer, M. (2003) Policy without polity? Policy analysis and the institutional void, *Policy Sciences*, 36: 175-195.
- Hamaker-Zondag, K.M. (2000) *Inleiding: Jung en de ontwikkeling van het begrip synchroniteit*, in C.G. Jung, *Synchroniteit: een beginsel van acausale verbondenheid*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Hannan, M.T. and J. Freeman (1984) Structural inertia and organizational change, *American Sociological Review*, 49(2): 149-164.
- Harrison, T., B.A. Hamilton and V.A. McLean (2008) Measuring and maintaining program synchronization, *Military Communications Conference*, San Diego.
- Harvey, D.L. and M.H. Reed (1994) The evolution of dissipative social systems, *Journal of Social and Evolutionary Systems*, 17(4): 371-411.
- Healey, P. (1998) Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning, *Environment and Planning A*, 30: 1531-1546.
- Healey, P. (2003) Collaborative planning in perspective, *Planning Theory*, 2(2): 101-123.
- Heylighen, F. (1998) Self-organization, emergence and the architecture of complexity, *1st European Conference on System Science*. Heylighen 2004.
- Heylighen, F., P. Cilliers and C. Gershenson (2007) Complexity and philosophy, in J. Bogg and R. Geyers (eds) *Complexity, science and society*, Oxford: Radcliffe Publishing.
- Hooghe, L. and G. Marks (2001) *Multi-level governance and European integration*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hooghe, L. and G. Marks (2003) Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance, *The American Political Science Review*, 97(2): 233-243.

- Howlett, M. (2009) Process sequencing policy dynamics: beyond homeostasis and path dependency, *Journal of Public Policy*, 29(3): 241-262.
- Howlett, M. and J. Rayner (2006) Understanding the historical turn in policy sciences: a critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time, *Policy Sciences*, 39(1): 1-18.
- Huitema, D., E. Mostert, W. Egas, S. Moellenkamp, C. Pahl-Wostl and R. Yalcin (2009) Adaptive water governance assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-)management from a governance perspective and defining a research agenda, *Ecology and Society*, 14(1): 26.
- Huntjens, P., C. Termeer, J. Eshuis and M.W. van Buuren (2011) *Collaborative action research for the governance of climate adaptation: foundations, conditions and pitfalls*, Utrecht: Knowledge for Climate.
- Huxham, C. and S. Vangen (2000) Ambiguity, complexity and dynamics in the membership of collaboration, *Human Relations*, 53(6): 771-806.
- Huxham, C., S. Vangen, C. Huxham and C. Eden (2000) The challenge of collaborative governance, *Public Management*, 2(3): 337-358.
- Innes, J.E. and D.E. Booher (1999) Consensus building as role playing and bricolage, *Journal of the American Planning Association*, 65(1): 9-26.
- Innes, J.E. and D.E. Booher (2003) *The impact of collaborative planning on governance capacity*, Institute of Urban and Regional Development, Working Paper 2003-03.
- Isett, K.R., I.A. Mergel, K. LeRoux, P.A. Mischen and R.K. Rethemeyer (2011) Networks in public administration scholarship: understanding where we are and where we need to go, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl. 1): i157-i173.
- Jaegher, H. de and E. Di Paolo (2007) Participatory sense-making: an enactive approach to social cognition, *Phenomenology and the Cognitive Sciences*, 6(4): 485-507.
- Jaworski, J. (1996) *Synchronicity: the inner path of leadership*, San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Jaworski, J. (2011, 8<sup>e</sup> druk) *Synchroniciteit: de innerlijke weg naar leiderschap*, Zeist: Christoffoor.
- Jensen, C., S. Johansson, M. Löfström (2006) Project relationships: a model for analyzing interactional uncertainty, *International Journal of Project Management*, 24(1): 4-12.
- Jessop, R. (2003) Policies, governance and innovation for rural areas, *International Seminar*, 21-23 November, Università della Calabria, Arcavacata di Rende.
- Johansson, S., M. Löfström and Ö. Ohlsson (2007) Separation or integration? A dilemma when organizing development projects, *International Journal of Project Management*, 25(5): 457-464.
- Jones, C., W.S. Hesterly and S.P. Borgatti. (1997) A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms, *Academy of Management Review*, 22(4): 911-945.
- Jung, C.G. (1973) *Synchronicity: an acausal connecting principle*, Princeton University Press.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds) (1997) *Managing complex networks*, London: Sage.
- Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston: Little Brown.
- Klijn, E.H. (1996) Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken, Delft: Eburon.
- Klijn, E.H., J. Koppenjan and K. Termeer (1995) Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks, *Public Administration*, 73(3): 437-454.
- Kooiman, J. and M. van Vliet (2000) Self-governance as a mode of societal governance, *Public Management Review*, 2(3): 359-378.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004) *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*, London: Routledge.
- Kurtz, C.F. and D.J. Snowden (2003) The new dynamics of strategy: sense-making in a complex and complicated world, *IBM Systems Journal*, 42(3).
- Lamont, M. and V. Molnár (2002) The study of boundaries in the social sciences, *Annual Review of Sociology*, 28(1): 167-195.
- Laroche, H. (1995) From decision to action in organizations: decision-making as a social representation, *Organization Science*, 6(1): 62-75.
- Leifer, R. and A. Delbecq (1978) Organizational/environmental interchange: a model of boundary spanning activity, *Academy of Management Review*, 3(1): 40-50.
- Levina, N. and E. Vaast (2005) The emergence of boundary spanning competence in practice: implications for implementation and use of information systems, *MIS Quarterly*, 29(2): 335-363.

- Levinthal, D.A. (1997) Adaptation on rugged landscapes, *Management Science*, 43(7): 934-950.
- Lewin, A.Y. and H.W. Volberda (1999) Prolegomena on coevolution: a framework for research on strategy and new organizational forms, *Organization Science*, 10: 519-534.
- Levinthal, D.A. and M. Warglien (1999) Landscape design: designing for local action in complex worlds, *Organization Science*, 10(3): 342-357.
- Liebowitz, S.J. and S.E. Margolis (1995) Path dependence, lock-in, and history, *Journal of Law, Economics and Organization*, 11(1): 205-226.
- Lieshout, M. van, A. Dewulf, N. Aarts and C. Termeer (2012) Doing scalar politics: interactive scale framing for managing accountability in complex policy processes, *Critical policy studies*, 6(2): 163-181.
- Lissack, M.R. (1999) Complexity: the science, its vocabulary, and its relation to organizations, *Emergence*, 1: 110-126.
- Lowndes, V. (2005) Something old, something new, something borrowed... How institutions change (and stay the same) in local governance, *Policy Studies*, 26(3-4): 291-309.
- Lubell, M. (2013) Governing institutional complexity: the ecology of games framework, *Policy Studies Journal*, 41(3): 537-559.
- Luhmann, N. (1995) Structure and time, in N. Luhmann, *Social systems* (translated by J. Bednarz Jr. with D. Baecker), Stanford: Stanford University Press, pp 278-356.
- Lycett, M., A. Rassau and J. Danson (2004) Programme management: a critical review, *International Journal or Project Management*, 22(4): 289-299.
- Maguire, S. and B. McKelvey (1999) Complexity and management: moving from fad to firm foundations, *Emergence*, 1(2): 19-61.
- Mahoney, J. (2000) Path dependence in historical sociology, *Theory and Society*, 29(4): 507-548.
- Mahoney, J. and K. Thelen (2010) A theory of gradual institutional change, in J. Mahoney and K. Thelen (eds) *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*, Cambridge: Cambridge University Press: 1-37.
- Manson, S.M. (2001) Simplifying complexity: a review of complexity theory, *Geoforum*, 32(3): 405-414.
- Margerum, R.D. (2001) Organizational commitment to integrated and collective management: matching strategies to constraints, *Environmental Management*, 28(4): 421-431.
- Marks, G. and L. Hooghe (2000) Optimality and authority: a critique of neoclassical theory, *Journal of Common Market Studies*, 38(5): 795-816.
- Marshall, G.R. (2008) Nesting, subsidiarity, and community-based environmental governance beyond the local level, *International Journal of the Commons*, 2(1): 75-97.
- McGinnis, M.D. (1999) *Polycentricity and local public economies: Readings from the workshop in political theory and policy analysis*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McKelvey, B. (2002) Managing coevolutionary dynamics, *EGOS Conference*, Barcelona.
- Meadowcroft, J. (2002) Politics and scale: some implications for environmental governance, *Landscape and Urban Planning*, 61: 169-179.
- Meerkerk, I.F. van (2014) Boundary spanning in governance networks: a study about the role of boundary spanners and their effects on democratic throughput legitimacy and performance of governance networks, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Milward, H.B. and K.G. Provan (2000) Governing the hollow state, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 359-380.
- Minister van Infrastructuur en Milieu (2013) *Koersbepaling waterbeleid en toezeggingen WGO van 10 december 2012: brief van de minister van Infrastructuur en Milieu*, Kamerstuk 33400J, nr. 19.
- Minister van Infrastructuur en Milieu (2016a) *Structuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer: brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu*, Kamerstuk 33531 nr. 6.
- Minister van Infrastructuur en Milieu (2016b) *Waterbeleid: brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu*, Kamerstuk 27625 nr. 379.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) *Conclusies en afspraken overleg staatssecretaris Atsma met Stuurgroep Zuidwestelijke Delta*, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013) *Afbakening van de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer*, Den Haag.



- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014a) *Ontwerp-rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer*, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014b) *Milieueffectrapport bij de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer*, Middelburg: Rijkswaterstaat Zee en Delta.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken, provincie Zuid-Holland, provincie Noord-Brabant, provincie Zeeland, waterschap Scheldestromen, waterschap Brabantse Delta en Waterschap Hollandse Delta (2015a) *Bestuursovereenkomst Ontwikkeling Grevelingen/Volkerak Zoommeer*, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, provincie Zuid-Holland, provincie Noord-Brabant, provincie Zeeland, waterschap Scheldestromen, waterschap Brabantse Delta en Waterschap Hollandse Delta (2015b) *Bestuursovereenkomst Zoetwatermaatregelen Zuidwestelijke Delta*, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2009) *Opdracht Zuidwestelijke Delta: voorbereiding van een verkenning in het kader van het Nationaal Deltaprogramma*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998) *Vierde Nota waterhuishouding*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009) *Nationaal Waterplan*, Den Haag.
- Mintrom, M. and S. Vergari (1996) Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change, *Policy Studies Journal*, 24(3): 420-434.
- Mintzberg, H. (1978) Patterns in strategy formation, *Management Science*, 24(9): 934-948.
- Mitleton-Kelly, E. (2003) Ten principles of complexity and enabling infrastructures, in E. Mitleton-Kelly, *Complex systems and evolutionary perspectives of organizations: the application of complexity theory to organizations*, Amsterdam: Elsevier: 23-52.
- Morçöl, G. (2003) Complexity and public administration, *Public Administration Theory Network Annual Conference*, Anchorage.
- Moss, T. and J. Newig (2010) Multilevel water governance and problems of scale: setting the stage for a broader debate, *Environmental Management*, 46: 1-6.
- Murray, P.J. (2003) So what's new about complexity? *Systems Research and Behavioral Science*, 20: 409-417.
- Newig, J. and O. Fritsch (2009) Environmental governance: participatory, multi-level and effective? *Environmental Policy and Governance*, 19: 197-214.
- Oliver, C. (1991) Strategic responses to institutional processes, *Academy of Management Review*, 16(1): 145-179.
- Olsson, P., C. Folke, V. Galaz, T. Hahn and L. Schultz (2007) Enhancing the fit through adaptive co-management: creating and maintaining bridging functions for matching scales in the Kristianstads Vattenrike Biosphere Reserve Sweden, *Ecology and Society*, 12(1): 28.
- Olthoff, G.J. en M. Tillema (2011) *Evaluatieonderzoek naar de governance van het Deltaprogramma*, BMC.
- Ostrom, E. (2010) Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change, *Global Environmental Change*, 20(4): 550-557.
- Ostrom, V., C.M. Tiebout and R. Warren (1961) The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry, *The American Political Science Review*, 55(4): 831-842.
- Pahl-Wostl, C. (2009) A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes, *Global Environmental Change*, 19(3): 354-365.
- Pel, B., J. van Popering-Verkerk, M.W. van Buuren and J. Edelenbos (2014) Intersections in delta development: analyzing actors for complexity-sensitive spatial concepts, *Complexity, Governance and Networks*, 1(2).
- Pellegrinelli, S. (1997) Programme management: organizing project-based change, *International Journal of Project Management*, 15(3): 141-149.
- Peters, B.G. (1998) Managing horizontal government: the politics of co-ordination, *Public Administration*, 76: 295-311.
- Peters, B.G. and J. Pierre (2001) Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance, *Policy & Politics*, 29(2): 131-135.
- Phelps, R. and S. Hase (2002) Complexity and action research: exploring the theoretical and methodological connection, *Educational Action Research*, 10(3): 507-524.
- Piattoni, S. (2009) Multi-level governance: a historical and conceptual analysis, *Journal of European Integration*, 31(2): 163-180.
- Pierre, J. and B.G. Peters (2000) *Governance, politics and the state*, London: MacMillan Press.

- Pierson, P. (2000a) Increasing returns, path dependence, and the study of politics, *The American Political Science Review*, 94(2): 251.
- Pierson, P. (2000b) Not just what, but *when*: timing and sequence in political processes, *Studies in American Political Development*, 14: 72-92.
- Pierson, P. (2000c) The limits of design: explaining institutional origins and change, *Governance*, 13(4): 475-499.
- Popering, J. van and M.W. van Buuren (2016) Decision making patterns in multilevel governance: the impact of informal and procedural interactions on complex multilevel decision making, *Public Management Review*, 18(7-8): 951-971.
- Porter, T.B. (2006) Coevolution as a research framework for organizations and the natural environment, *Organization Environment*, 19: 479-504.
- Pressman, J. and A.B. Wildavsky (1973) *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California Press.
- Programmabureau Zuidwestelijke Delta (2009-2011) *Voortgangsbericht programmadirecteur* [nr. 1 – 15].
- Programmabureau Zuidwestelijke Delta (2009-2014) *Verslagen maandagmorgenoverleg*, Middelburg.
- Programmabureau Zuidwestelijke Delta (2010) *Verslag werkconferentie 28 oktober 2010: samen aan de slag met gebiedsontwikkeling*, Middelburg.
- Projectteam Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer (2012) *Plan van Aanpak: Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer (RGV)*, Rotterdam
- Prokopenko, M. (2008) Design vs. Self-organization, in M. Prokopenko (ed) *Advances in applied self-organizing systems*, Springer: 3-17.
- Provan, K.G., A. Fish and J. Sydow (2007) Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks, *Journal of Management*, 33: 479-516.
- Provincie Noord-Brabant (2008) *Duurzame zoetwatervoorziening in West-Brabant: advies aan de Delta-raad*, 's-Hertogenbosch.
- Provincie Zeeland (2006) *Verslag en resultaten van de brede discussie zoetwatersituatie voor de landbouw in de Delta: pilot Tholen/St Philipsland*, Middelburg.
- Provincie Zeeland en Provincie Noord-Brabant (2009) *Verslag 2<sup>e</sup> bijeenkomst brede discussie Zuidwest-Brabant, Reigersbergsche Polder en Zuid-Beveland*, Middelburg.
- Provincie Zuid-Holland en Nederland Leeft met Water (2009) *Advies zoetwaterverkenning Zuid-Holland-Zuid*, Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2011) *Briefadvies twee bestuurslagen principe*, Den Haag.
- Regenboogcoalitie (2007) *Investeren in een vitale en duurzame delta*, Middelburg.
- Rhee, Y.P. (2000) Complex systems approach to the study of politics, *Systems Research and Behavioral Science*, 17: 487-491.
- Rhodes, R.A.W. (1980) Some myths in central-local relations, *The Town Planning Review*, 51(3): 270-285.
- Rhodes, R.A.W. (1981) *Control and power in central-local government relations*, Social Sciences Research Council.
- Rhodes, R.A.W. (1996) The new governance: governing without government, *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Richardson, K.A. (2007) Complex systems thinking and its implications for policy analysis, G. Morçöl (ed) *Handbook of decisionmaking*, Taylor & Francis: 189-221.
- Richardson, K.A. (2008) Managing complex organizations: complexity thinking and the science and art of management, *E:CO*, 10(2): 13-26.
- Rivkin, J.W. and N. Siggelkow (2003) Balancing search and stability: interdependencies among elements organizational design, *Management Science*, 49(3): 290-311.
- Roberts, N.C. and P.J. King (1991) Policy entrepreneurs: their activity, structure and function in the policy process, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(2): 147-175.
- Royal Haskoning en Deltares (2012) *Vergelijkingsystematiek Deltaprogramma: structuur, inrichting en gebruik, versie 1.0*, Rotterdam: Royal Haskoning.
- Sabatier, P.A. (1988) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Sharmer, C.O., W.B. Arthur, J. Day, J. Jaworski, M. Jung, I. Nonaka and P.M. Senge (2001) *Illuminating the blind spot: leadership in the context of emerging worlds*, Research project Dialog on Leadership: summary paper.

- Scharpf, F.W. (1988) The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration, *Public Administration*, 66(3): 239-278.
- Scharpf, F.W. (1994) Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations, *Journal of Theoretical Politics*, 6(1): 27-53.
- Scharpf, F.W. (1997) Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance, *Journal of European Public Policy*, 4(4): 520-538.
- Schneider, S.C. and R. Angelmar (1993) Cognition in organizational analysis: who's minding the store? *Organization Studies*, 14: 342-374.
- Schön, D.A. and M. Rein (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books.
- Schwenk, C.R. (1988) The cognitive perspective on strategic decision making, *Journal of management studies*, 25(1): 41-55.
- Scott, W.R. (1987) The adolescence of institutional theory, *Administrative Science Quarterly*, 32(4): 493-511.
- Scott, W.R. (2010) Reflections: the past and future of research on institutions and institutional change, *Journal of Change Management*, 10(1): 5-21.
- Senge, P.M., C.O. Scharmer, J. Jaworski and B.S. Flowers (2005) *Presence: exploring profound change in people, organizations, and society*, Doubleday.
- Simon, H.A. (1962) The architecture of complexity, *Proceedings of the American Philosophical Society*, 106(6): 467-482.
- Simon, H.A. (1964) On the concept of organizational goal, *Administrative Science Quarterly*, 9(1): 1-22.
- Simon, H.A. (1969) *The science of the artificial*, MIT Press.
- Simon, H.A. (1973) The organization of complex systems, in H.H. Pattee (ed) *Hierarchy theory: the challenge of complex systems*, University of California: 1-27.
- Simon, H.A. (1978) Rationality as process and as product of thought, *The American Economic Review*, 68(2): 1-16.
- Simon, H.A. (1985) Human nature in politics: the dialogue of psychology with political science, *The American Political Science Review*, 79(2): 293-304.
- Simon, H.A. (1987) Making management decision: the role of intuition and emotion, *The Academy of Management Executive*, 1(1): 57-64.
- Sørensen, E. and J. Torfing (2009) Making governance networks effective and democratic through meta-governance, *Public Administration*, 87(2): 234-258.
- Sørensen, E. and J. Torfing (2016) Metagoverning collaborative innovation in governance networks, *The American Review of Public Administration*, online first.
- Spekkink, W. (2016) *Industrial symbiosis as a social process: developing theory and methods for the longitudinal investigation of social dynamics in the emergence and development of industrial symbiosis*, Rotterdam: Optima.
- Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2012) *Conclusies en afspraken overleg staatssecretaris Atsma met Stuurgroep Zuidwestelijke Delta: afspraken samenhangende ontwikkeling Grevelingen, Volkerak-Zoommeer en zoetwater*, Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (2003) *Brief staatssecretaris over de stand van zaken van het Kierbesluit, Haringvlietsluizen: vaststelling van de begrotingsstaat voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2003*, Kamerstuk 68642, 28600 XII, nr. 116.
- Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (2010) *Zoetwatervoorziening Zuidwestelijke Delta: een voorstel voor een regionale zoetwatervoorziening*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Stacey, R.D. (1995) The science of complexity; an alternative perspective for strategic change processes, *Strategic Management Journal*, 16(6): 477-495.
- Staf Deltacommissaris (2013) *Vergelijkingsystematiek 2.0*, Den Haag.
- Stoker, G. (1998) Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.
- Stratelligence (2012) *Uitvoeringsstrategie Grevelingen, Volkerak-Zoommeer en zoetwater in de Zuidwestelijke Delta: optimale strategie door toepassing van Adaptief Deltamanagement*, Leiden.
- Stratelligence (2014) *MKBA bij Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer*, Leiden.
- Stuurgroep Integrale Visie Deltawateren (2003) *De delta in zicht: een integrale visie op de Deltawateren*, Middelburg: provincie Zeeland.

- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2008) Opstellen uitvoeringsprogramma en sturingsconcept voor de Zuidwestelijke Delta: plan van aanpak 08/09, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2008-2014) *Notulen vergaderingen Stuurgroep Zuidwestelijke Delta*, Middelburg.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009a) Deltaverbanden: waterhuishoudkundige samenhang en interacties in de Zuidwestelijke Delta: kansen voor synergie, Middelburg: Programmabureau.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009b) *De kracht van water: de sociaal-culturele ruimte voor samenwerking binnen de Zuidwestelijke Delta*, Middelburg: SCOOP.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009c) *Economische kansen in de Zuidwestelijke Delta: de economische vitaliteit van een klimaatbestendige en ecologisch veerkrachtige Zuidwestelijke Delta*, Middelburg: programma Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009d) *Toekomstbeeld Zuidwestelijke Delta 2050*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009e) Verslag van gesprekken met maatschappelijke sectoren in de Zuidwestelijke Delta, november 2009: werkdocument, Goes: Werkplaats Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009f) *Zoetwater Zuidwestelijke Delta: een voorstel voor een regionale zoetwatervoorziening*, Middelburg: Programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2011) Veilig veerkrachtig vitaal: Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+, Middelburg.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2012a) *Zoetwater rapportage 2012: op weg naar een duurzame zoetwatervoorziening in de Zuidwestelijke Delta*, Middelburg: programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2012b) *Volgende fase stuurgroep Zuidwestelijke Delta en opvolging programmadirecteur*, Middelburg: programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2013) *Het Programmabureau Zuidwestelijke Delta: over sturing, rollen en taken in de nieuwe fase*, Middelburg: programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2014a) *Joint fact finding zoetwater: eindrapportage voor de Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2014b) *Samen toewerken naar realisatie in de Zuidwestelijke Delta*, Middelburg: programmabureau Zuidwestelijke Delta.
- Susman, G.I. and R.D. Evered (1978) An assessment of the scientific merits of action research, *Administrative Science Quarterly*, 23(4): 582-603.
- Team Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta (2010-2015) Verslagen team Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta, Dordrecht/Rotterdam.
- Team Gebiedsontwikkeling (2012) *Programma Gebiedsontwikkeling Grevelingen/Volkerak-Zoommeer: Plan van Aanpak*, Middelburg.
- Teisman, G.R. (2000) Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds, *Public Administration*, 78(4): 937-956.
- Teisman, G.R. (2005) *Publiek management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Teisman, G.R. en M.W. van Buuren (2014) *Samen verder werken aan de delta: de governance van het nationaal Deltaprogramma na 2014*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Teisman, G.R., M.W. van Buuren and L.M. Gerrits (2009) *Managing complex governance systems*, Routledge.
- Teisman, G.R. and J. Edelenbos (2011) Towards a perspective of system synchronization in water governance: a synthesis of empirical lessons and complexity theory, *International Review of Administrative Science*, 77: 101-118.
- Termeer, C.J.A.M., A. Dewulf and M. van Lieshout (2010) Disentangling scale approaches in governance research: comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance, *Ecology and Society*, 15(4).
- Thelen, K. (2000) Timing and temporality in the analysis of institutional evolution and change, *Studies in American Political Development*, 14: 101-108.
- Thiel, S. van (2009) *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, Coutinho.
- Thomas, G. (2010) Doing case study: abduction not induction, phronesis not theory, *Qualitative Inquiry*, 16(7): 575-582.

- Thomas, G. (2011) A typology for the case study in social science following a review of definition, discourse, and structure, *Qualitative Inquiry*, 17: 511-521.
- Torfig, J. (2009) Rethinking path dependence in public policy research, *Critical Policy Studies*, 3(1): 70-83.
- Triandafyllidou, A. and A. Fotiou (1998) Sustainability and modernity in the European union: a frame theory approach to policy-making, *Sociological Research Online*, 3(1).
- Trist, E. (1983) Referent organizations and the development of inter-organizational domains, *Human Relations*, 36(3): 269-284.
- Tushman, M.L. and T.J. Scanlan (1981) Boundary spanning individuals: their role in information transfer and their antecedents, *Academy of Management Journal*, 24(2): 289-305.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007) Amendement van de leden Koppejan en Roefs: motie bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2008, Kamerstuk 31 200 XII, nr. 22.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011a) Amendement van het lid Lucas: amendement bij wijziging van de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds in verband met de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor de zoetwatervoorziening in relatie tot verwachte klimaatveranderingen (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening), Kamerstuk 32 304, amendement nr. 29.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011b) Motie van het Lid Van Veldhoven, motie bij vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012, Kamerstuk 33 000 XII, nr. 81.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2016) Motie van het Lid Jacobi c.s. Waterbeleid, Kamerstuk 27 625 nr. 356.
- Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011) *Bestuursakkoord Water*, Den Haag.
- Van Buuren, M.W. van, and J. van Popering-Verkerk (2016) Collaborative governance: does it works for climate change adaptation? Insights from the Dutch Delta Program, in *The challenge of Collaboration in Environmental Governance*.
- Verkerk, J. (2012a) *Besluitvormingsgeschiedenis programma Zuidwestelijke Delta*, Middelburg: Stuurgroep Zuidwestelijke Delta.
- Verkerk, J. (2012b) Multi-level governance in the Rhine-Meuse Delta: Knowledge for Climate Change case study report, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Verkerk, J. and M.W. van Buuren (2013) Integrated regional water management in the Netherlands: historical trends and current practice of the governance of integration, *International Journal of Water Governance*, 1(3-4): 427-452.
- Verkerk, J., G.R. Teisman and M.W. van Buuren (2015) Synchronising climate adaptation processes in a multilevel governance setting: exploring synchronisation of governance levels in the Dutch delta, *Policy & Politics*, 43(4): 579-596.
- Verkerk, J., M.W. van Buuren en G.R. Teisman (2014) *Resultaten survey Deltaprogramma*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Vizzari, G. and S. Bandini (2005) Coordinating change of agents' states in situated agents models, *Fourth International Joint Conference on Autonomous Agents and Multiagent Systems*.
- Waldman, J.D. (2007) Thinking systems need systems thinking, *Systems Research and Behavioral Science*, 24(3): 271-284.
- Weick, K.E., K.M. Sutcliffe and D. Obstfeld (2005) Organizing and the process of sensemaking, *Organization Science*, 16(4): 409-421.
- White, L. (2001) Effective governance through complexity thinking and management science, *Systems Research and Behavioral Science*, 18(3): 241-257.
- Williams, P. (2002) The competent boundary spanner, *Public Administration*, 80(1): 103-124.
- Williamson, O.E. (2000) The new institutional economics: taking stock, looking ahead, *Journal of Economic Literature*, 38(3): 595-613.
- Wolf, T. de and T. Holvoet (2005) Emergence versus self-organisation: different concepts but promising when combined, *Computer Science*, 3464: 1-15.
- Young, O. (2006) Vertical interplay among scale-dependent environmental and resource regimes, *Ecology and Society*, 11(1).



# SAMENVATTING

## HET VRAAGSTUK VAN MEERVOUDIGE BESLUITVORMING

### *Besluitvorming in de zuidwestelijke delta*

Het vraagstuk van besluitvorming blijft het openbaar bestuur bezighouden. Effectieve besluitvorming is geen vanzelfsprekendheid, zeker niet in een setting waarin verschillende overheden verweven verantwoordelijkheden hebben, voor gerelateerde issues en overlappende gebieden. Deze setting wordt geduid met de term meervoudige besluitvorming.

In dit proefschrift staat het vraagstuk van meervoudige besluitvorming in de zuidwestelijke delta centraal. Dit gebied in zuidwest Nederland is na de watersnoodramp in 1953 sterk beïnvloed door de Deltawerken. De Deltawerken hebben voor veiligheid, wegverbindingen en zoetwatervoorraden gezorgd. Maar ze hebben ook schaduwkanten, zoals de groei van blauwalgen, zuurstofloosheid en het verdwijnen van zandplaten. Ook vragen de gevolgen van klimaatverandering om nieuwe maatregelen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening.

Vanaf eind 20<sup>e</sup> eeuw werken de provincies Brabant, Zeeland en Zuid-Holland samen met waterschappen, ministeries, Rijkswaterstaatdiensten, gemeenten en maatschappelijke partijen aan deze problemen. Deze samenwerking krijgt eerst vorm in een bestuurlijk overleg. Vanaf 2008 intensiveren deze partijen de samenwerking in de vorm van een stuurgroep Zuidwestelijke Delta met een eigen programmaorganisatie. Vanaf 2015 wordt teruggekeerd naar samenwerking in een bestuurlijk overleg.

De meervoudige besluitvorming in de delta is aanleiding geweest om een onderzoek te starten naar de vraag hoe besluitvorming in een meervoudige situatie mogelijk is. De meervoudige besluitvorming in het programma Zuidwestelijke Delta (2008-2015) heeft hiervoor als centrale casus gediend.

### *Antwoorden op het vraagstuk van meervoudige besluitvorming*

Het vraagstuk van meervoudige besluitvorming is niet nieuw en is al uitgebreid bestudeerd. In de wetenschap over en praktijk van besluitvorming zijn drie belang-

rijke antwoorden geformuleerd. Het meest geliefde antwoord is optimale enkelvoudigheid. Besluitvorming wordt dan georganiseerd op het meest optimale schaalniveau. Dit leidt echter tot teleurstellingen, want geen enkel schaalniveau heeft de mogelijkheden om zelfstandig besluitvorming te organiseren en doelen te bereiken.

Het op één na meest geliefde antwoord, is volgordelijkheid. Besluitvorming vindt eerst op hogere niveaus plaats en wordt vervolgens geïmplementeerd op lagere niveaus (top-down) of plannen ontstaan op lagere niveaus om vervolgens steun en middelen te verkrijgen op hogere niveaus (bottom-up). Maar ook volgordelijke besluitvorming leidt tot teleurstelling. Top-down besluiten worden niet geïmplementeerd omdat draagvlak op de lagere niveaus ontbreekt en bottom-up plannen worden niet gerealiseerd omdat steun op hogere niveaus ontbreekt.

Een alternatief antwoord is samenwerking in netwerken. Vanwege de spreiding van taken, middelen en verantwoordelijkheden, wordt besluitvorming georganiseerd in gelijkwaardige samenwerking tussen alle betrokken partijen. Maar ook de resultaten hiervan zijn teleurstellend. Er wordt veel samengewerkt, maar vaak leidt dit niet tot besluiten of zijn de besluiten compromissen van compromissen waarin partijen zich niet herkennen.

#### *Veelbelovende aanknopingspunten*

Naast deze teleurstellende antwoorden, is er een aantal veelbelovende aanknopingspunten in recente theorievorming. Steeds vaker wordt naar meervoudige besluitvorming gekeken als de samenwerking tussen overheden die zowel zelfstandig als afhankelijk zijn en die elkaar wederzijds beïnvloeden. Daarmee wordt erkend dat er sprake is van specialisatie om de taken goed uit te voeren, maar tegelijkertijd iedereen afhankelijk is van anderen om de eigen taken te vervullen.

Vanuit dit karakter van besluitvorming is het niet zozeer dé organisatie of hét samenwerkingsproces waardoor besluitvorming ontstaat. Besluitvorming ontstaat vanuit het handelen van mensen die deel zijn van zowel overheidsorganisaties als samenwerkingsprocessen. Deze mensen noemen wij tussenpersonen. Het belang van tussenpersonen betekent echter niet dat andere elementen van besluitvorming onbelangrijk zijn. Het handelen van tussenpersonen wordt aangemoedigd of ontmoedigd door de regels, organisaties en teams waar zij mee te maken hebben.

Een laatste veelbelovend aanknopingspunt is het concept synchronisatie. Met synchronisatie wordt bedoeld op gelijktijdige acties in verschillende eenheden. De afgelopen jaren is dit begrip gebruikt in een klein aantal onderzoeken naar besluitvorming. Uit deze onderzoeken blijkt dat synchrone besluitvorming leidt tot besluiten waarin zowel afzonderlijke als gedeelde doelen worden behaald. Hiermee lijkt synchronisatie een interessant begrip om besluitvorming beter te begrijpen.



### Vraagstelling

Op basis van het vraagstuk van meervoudige besluitvorming en de veelbelovende aanknopingspunten is de leidende vraag voor dit onderzoek: **Hoe ontstaat synchronisatie in meervoudige besluitvorming en hoe en vanuit welke bedding van regels, teams en organisaties dragen tussenpersonen bij aan synchrone besluitvorming?**

Deze vraag hebben wij onderzocht in het programma Zuidwestelijke Delta. Om meervoudige besluitvorming in beeld te krijgen, is gekozen om dit programma als geneste casus te onderzoeken: het programma diende als centrale casus en is in combinatie met bovenliggende en onderliggende besluitvormingslagen onderzocht. In het programma Zuidwestelijke Delta heeft longitudinaal participatief onderzoek plaatsgevonden.

### SYNCHRONISATIE

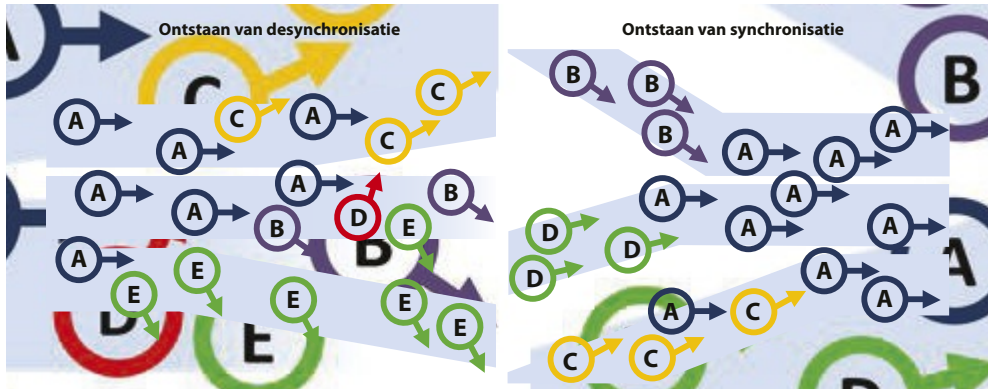
#### *Definiëren van synchronisatie*

Synchronisatie kennen wij vooral vanuit sport en techniek. Denk aan het synchron zwemmen, het synchroniseren van tandwielen in een versnellingsbak en het softwarematig synchroniseren van email. In de gedragswetenschappen is dit begrip geïntroduceerd door psycholoog Jung. Hij beschrijft synchroniseren als het samenvallen van gebeurtenissen in de tijd, zonder dat tussen deze gebeurtenissen een causaal verband bestaat. Jaworski heeft deze ideevorming op management toegepast. Hij benadrukt hoe in het dagelijks handelen van managers gebeurtenissen kunnen samenvallen.

Het begrip synchronisatie is in een aantal studies toegepast op besluitvorming. Aan de hand van deze studies kan synchronisatie beschreven worden aan de hand van drie voorwaarden. Synchronisatie betekent allereerst *erkende afhankelijkheid en zelfstandigheid*. Besluitvorming vindt plaats in een geheel van in elkaar geneste en elkaar beïnvloedende deelsystemen. Vanuit geen enkel deelsysteem is het mogelijk om zelfstandig tot besluitvorming te komen. Synchronisatie start vanuit het besef dat in de ruimte tussen deelsystemen nieuwe verbindingen mogelijk zijn en tussenpersonen deze ruimte kunnen benutten om tot synchrone besluitvorming te komen.

De tweede voorwaarde voor synchronisatie is het bestaan van *series van versterkende acties en interacties*. De afzonderlijke acties en interacties van tussenpersonen hebben weinig effect op besluitvorming. Wanneer de acties en interacties van tussenpersonen dezelfde richting opgaan en elkaar versterken, hebben de acties wel effect en ontstaat synchronisatie. Dit is geïllustreerd in figuur S1.

**Figuur S1** Schematische weergave van het ontstaan van desynchronisatie en van synchronisatie



De laatste voorwaarde voor synchronisatie is dat series van acties en interacties *betekenisvol* zijn. Synchronisatie in besluitvorming kan namelijk niet fysiek worden waargenomen, zoals bij sport of techniek. Alleen wanneer tussenpersonen betekenis geven aan de acties van andere tussenpersonen, kunnen series van versterkende acties ontstaan. Daarmee is het geven en delen van betekenissen een onmisbaar element van synchronisatie.

Op basis van deze drie voorwaarden voor synchronisatie, kan synchronisatie in meervoudige besluitvorming gedefinieerd worden. Synchronisatie in meervoudige besluitvorming = betekenisvolle series van versterkende acties en interacties tussen ingebiede deelsystemen in het geheel van meervoudige besluitvorming

#### **Box S1 Voorbeelden van synchronisatie in de zuidwestelijke delta**

Een aantal voorbeelden van synchronisatie in de zuidwestelijke delta helpt als illustratie bij de zojuist gegeven definitie van synchronisatie.

In 2010 worden in het Deltaprogramma deltabeslissingen geïntroduceerd. Tussenpersonen in het programma Zuidwestelijke Delta worden geconfronteerd met de deltabeslissing 'bescherming Rijnmond tegen overstromingen', waarbij waterveiligheidsmaatregelen voor Rotterdam-Rijnmond consequenties hebben voor de rivieren en de delta. In reactie hierop zijn er bijeenkomsten met tussenpersonen uit de deelprogramma's Zuidwestelijke Delta, Rivieren en Rijnmond-Drechtsteden. Via deze bijeenkomsten leren tussenpersonen uit de deelprogramma's elkaar kennen en wisselen zij informatie uit over de Rijn-Maasdelta. Zij werken aan een nieuwe en meer gelijkwaardige benaming van de deltabeslissing als deltabeslissing Rijn-Maasdelta. De acties van tussenpersonen uit de drie deelprogramma's versterken elkaar, waardoor de aangepaste deltabeslissing kan worden vastgesteld in het Deltaprogramma. Een voorbeeld van syn-

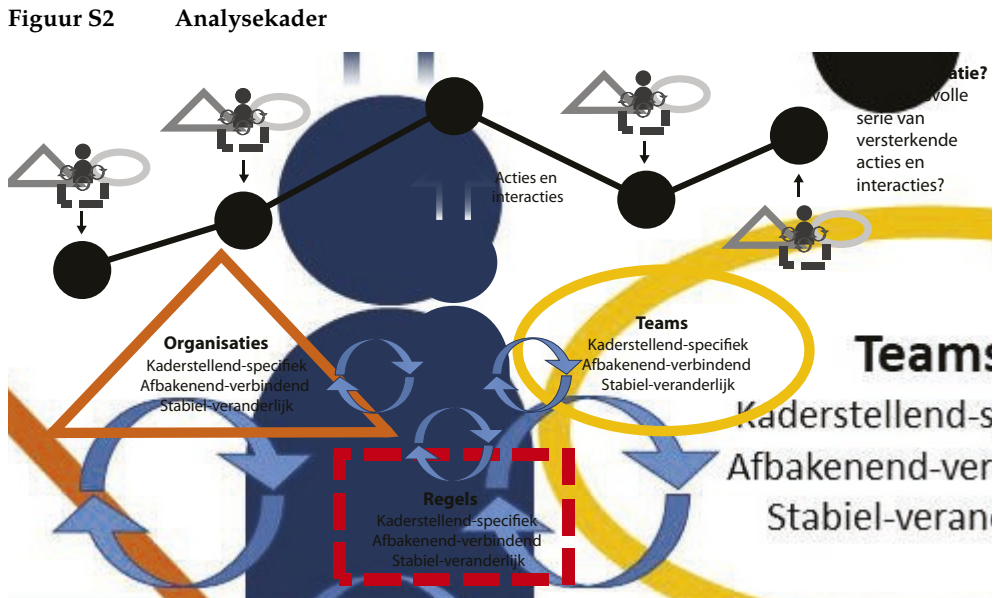
chronisatie tussen het programma Zuidwestelijke Delta en de deelprogramma's Rivieren en Rijnmond-Drechtsteden.

Begin 2012 wordt in het programma Zuidwestelijke Delta toegewerkt naar een besluitvormend overleg met de bewindspersoon over Grevelingen en Volkerak-Zoommeer. Er lijkt onvoldoende urgentie en onvoldoende zicht op financiering te zijn, om de besluitvorming voor deze wateren voort te zetten. Tussenpersonen uit provincies, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke organisaties gaan interacties aan. Er wordt een gedeelde ambitie geformuleerd waarin de afzonderlijke projecten van deze partijen een plaats hebben. Naast onderlinge interacties, zetten deze tussenpersonen acties in om steun bij het Rijk te verkrijgen. Deze acties versterken elkaar. Het is niet mogelijk definitieve besluiten te nemen, maar er wordt wel besloten de besluitvorming voort te zetten in een Rijksstructuurvisie. Dit was mede mogelijk door de synchronisatie tussen de regionale partijen.

Begin 2014 wordt duidelijk dat er geld uit het Deltafonds beschikbaar is voor zoetwatermaatregelen, maar dat hiervoor een regionaal bod gedaan moet worden. In het programma Zuidwestelijke Delta zijn op dat moment verschillende teams aan het werk. Tussenpersonen in de teams Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta, Gebiedsontwikkeling en Rijksstructuurvisie Grevelingen en Volkerak-Zoommeer gaan aan de slag met een zoetwaterbod. De tussenpersonen vervullen verschillende rollen in deze onderhandelingen, waarbij de acties elkaar versterken. Zo worden de onderhandelingen vanuit het team Gebiedsontwikkeling en het team Deltaprogramma gevoerd, en vervolgens vertaald naar de ruimtelijke besluiten in de Rijksstructuurvisie en in financiële afspraken in het Deltaprogramma. Door synchronisatie tussen deze teams, is het mogelijk te komen tot een gezamenlijke prioritering van maatregelen in een regionaal zoetwaterbod.

### *Analysekader*

Vanuit synchronisatie als fenomeen in besluitvorming, maken we de stap naar het ontstaan van synchronisatie: hoe dragen tussenpersonen bij aan synchronisatie? En welke bedding van regels, teams en organisaties helpt daarbij? Deze vragen zijn onderzocht in het programma Zuidwestelijke Delta, aan de hand van een analysekader (zie figuur S2).



## DE BIJDRAGE VAN TUSSENPERSONEN AAN SYNCHRONE BESLUITVORMING

Tussenpersonen zijn de mensen die deel zijn van een overheidsorganisatie en tegelijkertijd deelnemen aan één of meerdere samenwerkingsprocessen. Vanuit hun organisatie fungeren zij in een representatieve rol en nemen organisatiebronnen – zoals kennis, legitimiteit en middelen – mee in het samenwerkingsproces. Vice versa vertalen tussenpersonen de voorstellen uit het samenwerkingsproces in acties en besluiten in de overheidsorganisatie.

Zo bevinden tussenpersonen zich in een tussenruimte tussen overheidsorganisaties en samenwerkingsprocessen. Vanuit deze positie zijn zij onmisbaar in het komen tot series van versterkende acties in besluitvorming. In het programma Zuidwestelijke Delta fungeren honderden tussenpersonen. Vanuit deelonderzoeken naar hun handelen, hebben wij zes lessen geleerd over de bijdrage van tussenpersonen aan synchrone besluitvorming.

### *Les 1. Handelen vanuit gelijkwaardigheid*

Synchrone besluitvorming is alleen mogelijk wanneer tussenpersonen handelen vanuit gelijkwaardigheid. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat elke actie kan bijdragen aan synchronisatie, ongeacht de grootte of functie van het deelsysteem. Verticaal gezien kunnen tussenpersonen uit overkoepelende deelsystemen net zo bijdragen aan synchronisatie als tussenpersonen uit ingebiede deelsystemen. Horizontaal gezien lijken projecten en programma's vaak het centrum van besluit-

vorming, maar ontstaat synchronisatie alleen in gelijkwaardig met de deelnemende organisaties.

### *Les 2. Positioneren en afbakenen in meerdere gehelen*

In dit onderzoek wordt zichtbaar dat hét geheel van besluitvorming niet bestaat. Elke tussenpersoon is deel van meerdere gehelen van besluitvorming. Dit vraagt bewustzijn van meerdere gehelen. Tegelijkertijd kan een tussenpersoon niet met iedereen interacties aangaan. Daarom is het van belang om bewust grenzen te trekken en te beseffen dat synchronisatie met het ene deelsysteem vaak ten koste gaat van synchronisatie met andere deelsystemen.

### *Les 3. Noodzaak van betekenis geven*

Als derde hebben wij ontdekt dat betekenis geven essentieel is voor synchrone besluitvorming. Wanneer tussenpersonen geen betekenis geven aan de series van versterkende acties en interacties, dooft synchronisatie snel uit. Op momenten waarop relatief snel een serie van versterkende acties ontstaat, is betekenis geven noodzakelijk om het momentum te benutten.

### *Les 4. Betekenis geven én betekenis delen én handelen*

Ten vierde leren we uit het onderzoek in de zuidwestelijke delta dat zowel betekenis geven als betekenis delen als handelen van belang zijn. Synchronisatie ontstaat niet wanneer betekenis individueel of in kleine groepen worden gegeven. Series versterkende acties doorkruisen de verschillende deelsystemen pas, wanneer betekenis breder worden gedeeld. Daarnaast is betekenis geven onlosmakelijk verbonden met handelen. Er kan veel worden gepraat, ideeën uitgewisseld, getekend en geschreven, maar als hier geen acties uit voortvloeien, ontstaat desynchronisatie.

### *Les 5. Series van acties ontstaan niet alleen bewust, maar ook onbewust en toevallig*

Synchronisatie ontstaat op verschillende manieren. Vaak worden acties en interacties *bewust* gepositioneerd in series. Er vindt dan bewuste observatie van de situatie plaats en de acties zijn gericht op het komen tot of vasthouden van synchronisatie. In dit onderzoek hebben we echter ook gezien hoe tussenpersonen *onbewust* tot synchronisatie komen. Hierbij zijn zowel het handelen op basis van intuïtie en ervaring als de invloed van de omgeving van belang. Acties kunnen ook bij *toeval* een serie vormen. Deze momenten van toeval kunnen door tussenpersonen benut worden om tot langduriger synchronisatie te komen.

*Les 6. Versterken door timing (wanneer), richting (wat) en rol (wie)*

Het versterkende effect in synchronisatie wordt vaak gedefinieerd als het *wanneer*, de timing. Ook in besluitvorming is het *wanneer* van belang. Te trage opeenvolging leidt ertoe dat acties niet meer aan elkaar relateren, te snelle opeenvolging leidt ertoe dat acties hun werking niet kunnen hebben. Dit onderzoek toont echter aan dat nog twee factoren van belang zijn. In besluitvorming is ook het *wat* van belang. Acties versterken elkaar wanneer ze inhoudelijk of procesmatig dezelfde richting op gaan. Tot slot gaat het ook over het *wie*. Synchronisatie ontstaat wanneer tussenpersonen zelf een versterkende rol spelen en ruimte laten aan de ander om zijn rol te spelen. Synchronisatie in besluitvorming gaat daarmee over timing, richting en rol.

DE SYNCHRONISERENDE WERKING VAN REGELS, TEAMS EN ORGANISATIES

Tussenpersonen hebben te maken met regels, zijn deel van een overheidsorganisatie en van teams in samenwerkingsprocessen. Wij hebben onderzocht in hoeverre deze bedding tussenpersonen aanmoedigt tot synchronisatie.

*Les 7. Kaders stellen wanneer het kan, specificeren wanneer het moet*

Regels, teams en organisaties kunnen een kaderstellende bedding vormen. Er zijn dan kaders waarbinnen tussenpersonen ruimte krijgen om tot synchronisatie te komen. Een specificerende bedding daarentegen moedigt aan tot synchronisatie via precieze en gedetailleerde regie.

Uit dit onderzoek blijkt dat tussenpersonen de vaardigheden hebben om op basis van globale kaders en lokale kennis, tot synchronisatie te komen. De synchroniserende werking van kaders vindt echter alleen plaats wanneer tussenpersonen duidelijke doelen ervaren. Zonder duidelijke doelen leidt een kaderstellende bedding tot onzekerheid en passiviteit. Een specificerende bedding moedigt tussenpersonen aan tot desynchronisatie. In combinatie met kaders, kan de specificerende bedding wel bijdragen aan synchronisatie. Wanneer specifieke issues de synchronisatie hinderen, kunnen specifieke regels, teams en organisaties de benodigde duidelijkheid brengen.

Zo bezien gaat synchroniseren over kaders stellen wanneer het kan en specificeren wanneer het moet. Een kaderstellende bedding motiveert, maar alleen wanneer tussenpersonen duidelijkheid ervaren. Een specificerende bedding geeft duidelijkheid, maar alleen wanneer er specifieke issues de synchronisatie hinderen.

*Les 8. Erken en benut de natuurlijke neiging van een afbakenende bedding én de synchroniserende kracht van een verbindende bedding*

De bedding van regels, teams en organisaties kan afbakenend of verbindend zijn. In het eerste geval worden grenzen getrokken om binnen deze grenzen tot besluiten te komen, in het tweede geval wordt vanuit wederzijdse afhankelijkheden toegewerkt naar gezamenlijke besluiten.

Dit onderzoek laat zien dat afbakenen een krachtige natuurlijke neiging is in besluitvorming. Alle regels, teams en organisaties bevatten afbakenende elementen. Wanneer enkel afbakening plaatsvindt, positioneren tussenpersonen hun acties niet ten opzichte van andere acties en ontstaat desynchronisatie. Een verbindende bedding is noodzakelijk en vormt een natuurlijke basis voor tussenpersonen om tot synchronisatie te komen.

Hiermee is afbakenen niet slecht of ongewenst. Synchrone besluitvorming vereist een gecombineerde bedding waarin de natuurlijke en krachtige neiging tot afbakenen en de onmisbare synchroniserende kracht van verbinden tot hun recht komen.

*Les 9. Voldoende stabiliteit zodat acties ingezet worden en doorwerking hebben, voldoende verandering om kansen te creëren en te benutten*

De veranderlijkheid van regels, teams en organisaties is van invloed op tussenpersonen en hun bijdrage aan synchronisatie.

De onderzoeksresultaten laten zien dat een stabiele bedding zekerheid en comfort geeft aan tussenpersonen om acties in te zetten. Teveel stabiliteit leidt echter tot passiviteit, waardoor series van versterkende acties uitdoven. Veranderlijke regels, teams en organisaties creëren steeds weer nieuwe kristallisatiepunten waar tussenpersonen zich op kunnen richten. Door deze gelijke gerichtheid is de kans op synchronisatie groot. Wel ligt het risico van vervluchtiging op de loer, omdat bij een steeds veranderende bedding de acties van tussenpersonen geen werking meer hebben.

Zo werken stabiliteit en verandering aanvullend. De kracht van een stabiele bedding is de ruimte en comfort die het creëert voor tussenpersonen om de acties versterkend te positioneren, maar vraagt ook het vermogen om weer tijdig te herpakken en zo passiviteit en inertie te voorkomen. De kracht van een veranderlijke bedding is het creëren van actuele kristallisatiepunten waar acties naartoe kunnen werken, maar vraagt ook om het vermogen om weer tijdig af te remmen zodat acties van tussenpersonen niet vervluchtigen.

SYNCHRONE BESLUITVORMING: CONCLUSIES EN REFLECTIES

Met dit onderzoek hebben we meervoudige besluitvorming inzichtelijk gemaakt. In besluitvorming streven groepen mensen in organisaties en samenwerkingspro-

cessen hun eigen belangen na. Tegelijkertijd is er sterke wederzijdse afhankelijkheid en beïnvloeding, waardoor individuele acties op zichzelf beperkte betekenis hebben. Afzonderlijke acties hebben alleen impact wanneer ze betekenis krijgen en elkaar versterken. Wij noemen dit synchrone besluitvorming; besluitvorming waarbij acties en interacties van mensen, uit verschillende organisaties en samenwerkingsprocessen, betekenis krijgen ten opzichte van elkaar en elkaar versterken. Uit de meervoudige besluitvorming in de zuidwestelijke delta hebben we veel lessen geleerd. Hieruit kunnen we drie veranderingen destilleren die van belang zijn om tot synchrone besluitvorming te komen:

1. Verandering van begrenzen naar positioneren: synchrone besluitvorming ontstaat wanneer tussenpersonen zich deel weten van besluitvorming en handelen op basis van hun lokale en unieke positie tussen organisaties en samenwerkingsprocessen in. Doorlaatbare grenzen in regels, teams en organisaties ondersteunen, verleiden en motiveren tussenpersonen om zich zo te positioneren.
2. Verandering van voorspelbaarheid naar tijdelijkheid: synchrone besluitvorming ontstaat wanneer tussenpersonen aftasten welke mogelijkheden zich in de dynamiek van besluitvorming voordoen. En wanneer kansen zich voordoen, komt het aan op het vermogen deze kansen gezamenlijk te benutten.
3. Verandering van gezamenlijk naar gedeeld: synchrone besluitvorming ontstaat wanneer tussenpersonen, regels, teams en organisatie gericht zijn op de gemene deler. Geen gezamenlijkheid, maar de gemene deler in de afzonderlijke belangen, doelen, taken en verantwoordelijkheden herkennen en benutten.

Vanuit deze veranderingen telt besluitvorming op tot meer dan de som van de afzonderlijke tussenpersonen, samenwerkingsprocessen en overheidsorganisaties; dan ontstaat synchrone besluitvorming.



# SUMMARY

## MULTI-LEVEL GOVERNANCE

### *Decision making in the Southwest Delta*

How to come to successful decision making is one of the main issues in public administration. Successful decision making cannot be taken for granted. Especially in a governance setting, with multiple interrelated levels and issues, decision making becomes problematic.

In this thesis, we studied the quest for decision making in the governance setting of the Southwest Delta. The Southwest Delta is the delta area of the rivers Rhine, Meuse, and Scheldt, an area in the southwest of the Netherlands. Water management in this area is dominated by the Delta Works. After a disastrous flood in 1953, many constructions were built. These Delta Works provided flood safety and economic benefits. However, the damming up of the waters also resulted in problems like algae, a deficiency of oxygen in the water, and erosion of sand banks and watercourses. And, in the long term, flood safety and freshwater supply will come under pressure because of climate change.

In the 1990s, governments started to explore solutions for these water management problems. Three provinces took the lead and cooperated with two national departments, three water boards, two water management agencies, municipalities, and NGOs. From 2008 to 2015, a program organization was responsible for preparing and finalizing decision making on future water management in the delta. The decision making on water management in the Southwest Delta was the starting point for our research on decision making in complex governance settings.

### *Responses to the issue of successful decision making*

Much research has been conducted on the issue of decision making in a setting with interrelated levels and issues. Three kinds of responses have been formulated. The most popular response is rescaling. For each issue, the most effective and efficient governance level is determined, and decision making takes place on that

level. However, rescaling has resulted in disappointment because no one level is fully in charge of coming to successful decision making.

The next popular response is decision making by top-down or bottom-up processes. Decision making at higher levels is implemented on lower levels, or bottom-up plans are presented at higher levels to gain support. The results are again disappointing. Top-down decisions are not implemented because of a lack of support at the lower levels, and bottom-up plans are not realized because they cannot mobilize the necessary resources at higher levels.

The third alternative is collaboration in networks. Because of the mutual interdependencies between actors involved, decision making is possible through network-like interactions. However, this response has also resulted in disappointment. The focus is on the many interactions and the many collaborative arrangements, but decisions are not taken or the decisions are only compromises in which no one actor feels that its interests have been met.

### *Promising responses*

Besides these disappointments, some promising responses can also be identified. Increasingly, decision making is considered as the collaboration between governments that are mutually dependent as well as autonomous, and that mutually influence one another. In this perspective, the importance of specialization and dependencies in decision making is emphasized.

Characterizing decision making as dependent as well as autonomous means that decision making is not the result of one organization or one governance process. Decision making results from the actions of people who are embedded in public organizations and in one or more governance processes. We call these people boundary people. As stated, boundary people are embedded, and their embedding influences their actions. The way in which boundary people are embedded in rules, governance processes, and public organizations is of special importance.

The final promising response is the concept of synchronization. Synchronization is about the convergence of different people's actions. In recent years, synchronization has been applied in a small number of studies. These studies have shown that synchronized decision making results in decisions in which both separate and joint goals are realized. This makes synchronization a promising concept for studying decision making.

### *Research question*

In this thesis, the issue of decision making in a governance context with interrelated levels and issues is central. Given the promising responses, we formulated our research question: *How does synchronized decision making emerge, and how and*

*in what embedding of rules, governance processes, and public organizations can boundary people contribute to synchronized decision making?*

To answer this question, we studied decision making in the Southwest Delta program. In this program, all kind of water-related issues are connected and many governments are involved. To study the multi-levelness, we designed the study as a nested case study in and around the Southwest Delta program. In the program, we conducted longitudinal, participative research.

## SYNCHRONIZATION

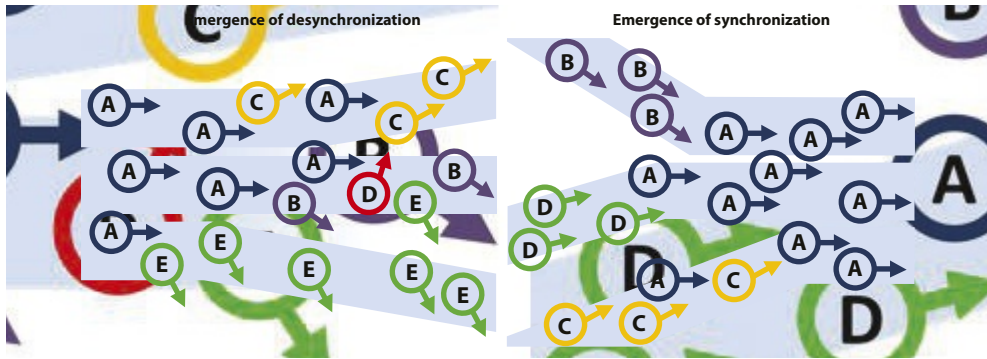
### *Definition of synchronization*

The concept synchronization is well known in sports and technics – for instance, synchronized swimming, synchronizing a gear box, and synchronizing email. In social science, the psychologist Jung was the first to introduce synchronization. He described synchronization as the coincidence of actions without a causal relationship. Jaworski used these ideas in management. In his work, he emphasized how in management events co-occur. In a few recent studies, synchronization has been applied in decision making. From these studies, we distinguish three characteristics of synchronization.

Firstly, synchronization is about *recognizing autonomy and dependency*. Decisions are taken in autonomous subsystems that are nested and that influence one another. Despite their autonomy, in no one of the subsystems can decisions be taken on their own. Synchronization starts with recognizing the room between subsystems that are dependent as well as autonomous, and recognizing that, in this room, connections are possible to come to synchronized decision making.

The second characteristic of synchronization is the emergence of *series of mutually strengthening actions*. In decision making, boundary people's separate actions have hardly any impact. When, however, the actions and interactions of boundary people strengthen one another, the actions have an impact on decision making, and synchronization emerges. This is illustrated in figure E1.

Figure E1 The emergence of desynchronization and synchronization



The last characteristic is the *meaningfulness* of series of actions. Synchronization in decision making is not visible, like in sports or technics. Actions only become strengthening if people give meaning to the strengthening action. The creation of meaning and of shared meanings is an essential element of synchronization. Synchronization in decision making can be defined on the basis of these characteristics. Synchronization in decision making is the emergence of meaningful mutually strengthening actions and interactions in nested subsystems in decision making.

#### Synchronization in the Southwest Delta: some examples

Some examples of synchronization in the Southwest Delta will help to elucidate the concept of synchronization.

In 2010, five key decisions about Dutch water management were introduced, the so-called Delta Decisions. One of these decisions is the Delta Decision about the Rijnmond area. Three programs, the Rijnmond, Rivers, and Southwest Delta programs, had to develop a water management strategy to protect the urban Rijnmond area, and this strategy had the potential to have a negative impact on the rural areas, Rivers and Southwest Delta. Boundary people in the Southwest Delta program organized different kinds of meetings between people from the three programs. Boundary people got to know one another and shared information about water management. They came up with a new name for the decision: the Delta Decision Rhine-Meuse Delta, in which the areas were ascribed equal value. Boundary people's actions strengthened one another and, because of that, the new naming and framing of the Delta Decision became widespread. This is an example of synchronization between the Southwest Delta, Rivers, and Rijnmond programs.

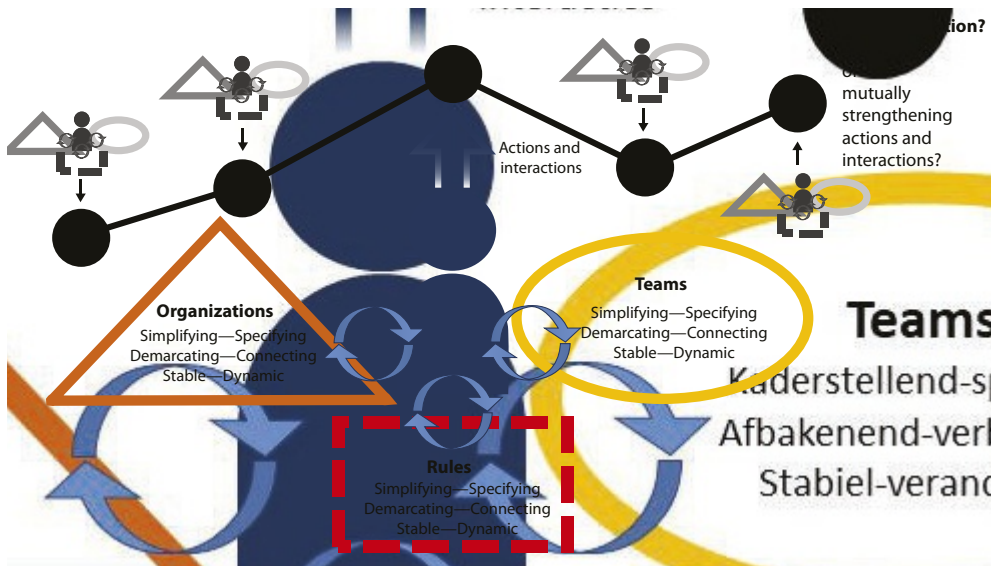
At the beginning of 2012, decisions were prepared on a new water management strategy for two lakes in the Southwest Delta. To come to the final decision, the Southwest Delta board organized a meeting with the minister. When preparations were being made for this meeting, it became clear that the urgency and budget would be insufficient to realize the new water management strategy. Boundary people from provinces, water boards, municipalities, and NGOs began to interact. They formulated a joint ambition involving the different projects of the organizations. On the basis of this joint ambition, they lobbied in the national departments for support. All these interactions strengthened one another. In the meeting between the board and the minister, final decisions were not taken. However, against the odds, the decision-making process could continue. This was possible because of the synchronized actions of regional and local actors.

At the beginning of 2014, national funding became available for improving the freshwater supply. However, regional governments could only draw down from this budget if they also made a regional budget available. In the Southwest Delta program, different teams worked on a long-term freshwater strategy, short-term decision making on a new water management strategy, and a strategy for area development to realize this water management strategy. The national budget was applicable to all these teams. Therefore, boundary people in these teams worked together in negotiating about the regional budget for freshwater supply. These boundary people had different roles in these negotiations and strengthened one another. Some boundary people took the lead in the negotiations, whereas others were responsible for determining the results of the negotiations in the long-term freshwater strategy and the short-term decision making on water management in the delta. This process resulted in a regional budget that was enough to make a claim on the national budget for freshwater supply. This possibly resulted from the synchronized actions in the different teams.

### *Analytical framework*

Synchronization is thus about the mutual strengthening of actions and interactions. But how does synchronization emerge in decision making? And in what embedding of rules, teams, and organizations does synchronization emerge? These questions were studied in the Southwest Delta program, based upon an analytical framework (see figure E2).

Figure E2 Analytical framework



### SYNCHRONIZING BOUNDARY PEOPLE'S ACTIONS

Boundary people are the people who work at a public organization and who participate in governance processes on behalf of this public organization. In the governance process, boundary people represent the public organization and take care of resources like knowledge, finance, and legitimacy. Conversely, boundary people develop joint plans in the governance process and lobby for support in their public organization. Boundary people are thus in between public organizations and governance processes. Because of this 'betweenness' position, they are essential in coming to synchronized decision making. In the Southwest Delta program, hundreds of boundary people contribute to decision making. We studied their actions and interactions, and we studied whether this resulted in synchronized decision making. The results are summarized in six lessons.

#### *Lesson 1. Actions based on equivalence:*

Synchronized decision making will only emerge if boundary people base their actions on equivalence. Our study shows that all actions can contribute to synchronized action, irrespective of the size or function of the system to which boundary people belong. Vertically, the contribution to synchronization can be the same for boundary people in overarching subsystems as for boundary people in embedded subsystems. Horizontally, governance processes in projects and programs seem to lead more easily to synchronization. However, synchronization will only emerge if

there is equivalence among the project or program, and the public organizations involved.

*Lesson 2. Positioning and demarcating in multiple systems:*

In our study in the Southwest Delta, we found that decision making does not happen in one system. Each boundary person is part of multiple systems, which are all relevant for coming to decision making. Synchronization requires awareness of these multiple systems. However, it is impossible for boundary people to interact with everyone in all relevant systems. Therefore, synchronization is also about demarcating and being aware that synchronization with one of the systems generally comes at the expense of synchronization with other systems.

*Lesson 3. The need for sense-making:*

We found that sense-making is essential for synchronized decision making. The moment that boundary people do not make sense of strengthening actions and interactions, synchronization will disappear. Especially when strengthening actions have just emerged, sense-making is needed to take advantage of the momentum.

*Lesson 4. Created and shared meaning:*

From our studies in the Southwest Delta, we concluded that besides the creation of meaning, shared meaning and translating meanings into actions are also of importance. Synchronization will not emerge from meanings of individual or small groups. Series of strengthening actions cross different systems and therefore shared meaning is needed in these systems. Meaningfulness is also inseparable from actions. Boundary people can deliberate, exchange ideas, design, and write; but this must lead to further actions to achieve synchronization.

*Lesson 5. The conscious, unconscious, and accidental emergence of synchronization:*

We found that synchronization emerges in different ways. Often, actions and interactions are consciously positioned in strengthening series of actions. Boundary people observe the situation and position their actions to achieve or maintain synchronization. We found also junctures at which boundary persons unconsciously contributed to synchronization. At these times, their embedding and intuition led to strengthening actions. And sometimes synchronization emerges by chance. At these times, boundary people have to take advantage of this momentum to continue the accidental synchronization.

*Lesson 6. Strengthening in timing, direction, and role play:*

The strengthening effect that is part of synchronization is generally defined in terms of timing. In synchronized decision making also, timing is of importance. Actions that are too slow in sequence will not be related to one another and thus will not be strengthening. Actions that are too fast in sequence do not have time to have an impact on decision making. However, we found another two elements that are of importance. Strengthening actions in decision making is also about the direction of actions. Actions strengthen one another if they are going in the same direction in terms of content and process. Finally, strengthening actions is about role play. Synchronization emerges when boundary people have their own role, leave room for other boundary people to have their role, and a strengthening role play is possible. Synchronized decision making is thus about timing, direction, and role play.

## SYNCHRONIZATION BY THE EMBEDDING IN RULES, TEAMS, AND ORGANIZATIONS

Boundary people are embedded in rules, in a public organization, and in teams in governance processes. We studied whether this embedding in rules, organizations, and teams encourages people to contribute to synchronized decision making.

*Lesson 7. Simplifying if possible, specifying if necessary:*

The embedding of boundary people could be simplifying or specifying. In the first case, rules, teams, and organizations are characterized by global frameworks in which boundary people have room to act. Specifying rules, teams, and organizations on the contrary consists of detailed structures that direct boundary people's actions.

This study shows that boundary people have the capacity to achieve synchronization on the basis of simple frameworks. However, this synchronization will only emerge if people have clear goals. Without clear goals, simplifying leads to uncertainty and inaction. Specifying rules, teams, and organizations leads to desynchronization. However, synchronization can emerge from the combination of specifying and simplifying elements. Especially when specific issues hinder synchronization, specifying can help to achieve synchronization.

In this way, synchronization is about simplifying if possible and specifying if necessary. The simplifying embedding of boundary persons has a motivating effect provided people have clear goals. The specifying embedding of boundary persons creates clarity when specific issues hinder synchronized decision making.



*Lesson 8. Recognize and use the tendency to demarcation, and the synchronizing effect of connection:*

The rules, teams, and organizations in which boundary people are embedded can be demarcating or connecting. In the first case, boundaries are drawn to come to decision making within these boundaries. In the second case, mutual dependencies are the basis on which to come to joint decisions.

Our study in the Southwest Delta shows that demarcation is a strong and natural tendency in decision making. If rules, teams, and organizations consist only of demarcating elements, this means that boundary people do not position their actions in relation to the actions of other boundary people, and thus the result is desynchronization. Connecting elements are necessary and are a natural basis for boundary people to achieve synchronization.

Demarcation is not negative, but a combination with connective elements is needed. Synchronization requires a combined embedding of boundary people, in which the natural tendency to demarcation is combined with the synchronizing effect of connection.

*Lesson 9. Sufficient stability to allow actions to have impact, and sufficient dynamics to create windows of opportunity:*

The dynamics of rules, teams, and organizations also influence the contribution of boundary people to synchronized action.

The results of our study show that a stable embedding provides certainty and comfort to boundary people to act in the decision-making process. However, too much stability leads to inertia in which series of actions disappear. Changing rules, teams, and organizations creates a focus that fits the actual situation. The equal focus encourages people to act in this direction, and series of strengthening actions could emerge. Too much variability means that actions may not have an impact and evaporate.

Stability and dynamics are thus complementary. The stable embedding of boundary people creates room and comfort for them to position their actions in a strengthening way; but it also requires the capacity to speed up at the right time to prevent inertia. A dynamic embedding results in a joint and actual focus for boundary people's actions, but it also requires the capacity to slow down at the right moment to prevent evaporation of actions.

#### DECISION MAKING IN SYNC: CONCLUSIONS AND REFLECTIONS

In this study, we visualize decision making in a complex governance setting. In decision making, groups of people in public organizations and in governance processes pursue their own interests. However, their individual actions have hardly

any impact because of the mutual dependencies and mutual influences in decision making. Separate actions only impact decision making if these actions become meaningful and strengthen one another. This is what we call synchronized decision making; decision making in which the actions and interactions of boundary people in different public organizations and governance processes get meaning and strengthen one another.

From our study on decision making in the Southwest Delta, we draw the above-presented lessons. These lessons bring us to three changes that are necessary to achieve synchronized decision making:

1. From demarcating to positioning: synchronized decision making emerges if boundary people feel themselves part of decision making and act on the basis of their local and unique position between public organizations and governance processes. Permeable rules, teams, and organizations facilitate, tempt, and motivate boundary people to position themselves in this complex setting.
2. From predictability to impermanence: synchronized decision making emerges if boundary people continuously explore the possibilities that arise in the decision-making dynamics. The moment that a window of opportunity opens up, synchronization depends upon the capacity of people together to take advantage of the momentum.
3. From joint to shared: synchronized decision making emerges if boundary people, rules, teams, and organizations are focused on the common denominator. Joint interests and joint goals do not exist in decision making. It is important that boundary people recognize and use the common denominator in the different interests, goals, tasks, and responsibilities of the various actors.

With these changes, decision making is more than the sum of the separate boundary people, governance processes, and public organizations; then decision making will be in sync.

## BIJLAGE 1: DATAVERZAMELING

### PARTICIPATIEF ACTIEONDERZOEK PROGRAMMA ZUIDWESTELIJKE DELTA (OKTOBER 2009 – JULI 2015)

---

<b>Observatie en participatie (±340)</b>		
Oktober 2009 – juli 2015	Maandagmorgenoverleg programma Zuidwestelijke Delta	<ul style="list-style-type: none"><li>– ±160 bijeenkomsten</li><li>– Onderzoeker structureel aanwezig als teamlid</li><li>– Aanwezigen: alle leden van het programmabureau Zuidwestelijke Delta</li><li>– Verslaggeving door onderzoeker</li></ul>
Oktober 2009 – juli 2015	Programmateam/ liaisonoverleg pro- gramma Zuidwestelijke Delta	<ul style="list-style-type: none"><li>– ±40 bijeenkomsten</li><li>– Onderzoeker regelmatig aanwezig als agendalid van het overleg</li><li>– Aanwezigen: liaisons vanuit alle overheden in het programma Zuidwestelijke Delta</li><li>– Verslaggeving door secretariaat</li></ul>
Oktober 2009 – juli 2015	Agendacommissie programma Zuid- westelijke Delta	<ul style="list-style-type: none"><li>– ±10 bijeenkomsten</li><li>– Onderzoeker incidenteel aanwezig</li><li>– Aanwezigen: adviseurs vanuit alle overheden in het programma Zuidwestelijke Delta</li><li>– Verslaggeving door secretariaat</li></ul>
Begin 2010 – najaar 2014	Team Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta	<ul style="list-style-type: none"><li>– ±80 bijeenkomsten</li><li>– Onderzoeker structureel aanwezig als teamlid</li><li>– Aanwezigen: teamleden vanuit inhoudelijke achtergrond</li><li>– Verslaggeving door secretariaat</li></ul>

---

Eind 2010 – medio 2015	Team omgevingsmanagement Zuidwestelijke Delta	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ±40 bijeenkomsten</li> <li>– Onderzoeker structureel aanwezig als teamlid</li> <li>– Aanwezigen: wisselende samenstelling, alle verantwoordelijken voor omgevingsmanagement in het programma Zuidwestelijke Delta</li> <li>– Verslaglegging wisselend door onderzoeker en door andere teamleden</li> </ul>
2011 – 2016	Zuidwestelijke delta in de Tweede Kamer	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Observatie van 10 Kamerdebatten van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu</li> <li>– Debatten waarin de zuidwestelijke delta aan de orde is gekomen</li> <li>– Observatieverslag</li> </ul>

#### DATAVERZAMELING EVALUATIE STUURGROEP ZUIDWESTELIJKE DELTA (EIND 2009 – BEGIN 2010)

<b>Interviews (19)</b>		
30 november 2009	Dhr. Jan de Vries	Koninklijke Schuttevaer, regiovertegenwoordiger Zeeland
2 december 2009	Dhr. Quirin Smeele	Natuurmonumenten, belangenbehartiger zuidwestelijke delta
10 december 2009	Dhr. Luit Ezinga	HISWA, voorzitter
16 december 2009	Dhr. Frans Hamelink	Provincie Zeeland, gedeputeerde
18 december 2009	Dhr. Peter de Koeijer Mevr. Carla Michielsen	ZLTO, voorzitter ZLTO, specialist watermanagement
5 januari 2010	Dhr. Joseph Vos	Waterschap Brabantse Delta, dijkgraaf
6 januari 2010	Dhr. Jan Hogendoorn	Gemeente Steenberg, burgemeester
7 januari 2010	Mevr. Lenie Dwarshuis	Provincie Zuid-Holland, gedeputeerde
11 januari 2010	Dhr. Wim Gosselaar	Waterschap Zeeuwse Eilanden, dijkgraaf
13 januari 2010	Dhr. Jan Geluk	Waterschap Hollandse Delta, dijkgraaf
13 januari 2010	Mevr. Annelies Luteijn	Zeeuwse Milieufederatie, beleidsmedewerker water en natuur

14 januari 2010	Dhr. Jan Bruurs	Kamer van Koophandel Zuidwest Nederland
14 januari 2010	Dhr. Simon Breure	LTO Noord, voorzitter afdeling Goeree- Overflakke
18 januari 2010	Dhr. Henk Ketelaars	Evides
19 januari 2010	Dhr. Henny van Kooten	Gemeente Noord-Beveland, burge- meester
20 januari 2010	Dhr. Onno Hoes	Provincie Noord-Brabant, gedepu- teerde
25 januari 2010	Dhr. Rein van der Kluit	Rijkswaterstaat Zeeland, hoofd- ingenieur-directeur
2 februari 2010	Mevr. Renske Peters	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directeur water
2 februari 2010	Dhr. Jeroen Gosse	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, directeur Regionale Zaken Zuid
19 april 2010	Dhr. Toine Poppelaars	Waterschap Scheldestromen i.o., dijk- graaf
<b>Bijeenkomsten en reflectiesessies (7)</b>		
23 oktober 2009	Workshop	Dhr. Koos Beurskens, dhr. Arwin van Buuren, mevr. Barbara van Doornum, mevr. Mardie Hack, dhr. Joost Schrij- nen, dhr. Laurens Schrijnen, mevr. Jitske Verkerk, dhr. Steven Visser
1 december 2009	Reflectiesessie	Mevr. Mardie Hack, dhr. Paul Lange- weg, dhr. Joost Schrijnen, dhr. Geert Teisman, mevr. Jitske Verkerk, mevr. Dorien de Wit
18 januari 2010	Reflectiesessie	Mevr. Mardie Hack, dhr. Paul Lange- weg, dhr. Joost Schrijnen, mevr. Jitske Verkerk, mevr. Dorien de Wit
27 januari 2010	Reflectiesessie met agendacommissie	Leden van de Agendacommissie Zuid- westelijke Delta (adviseurs van leden stuurgroep Zuidwestelijke Delta)
1 februari 2010	Reflectiesessie	Mevr. Martie van Essen, mevr. Mardie Hack, dhr. Paul Langeweg, dhr. Joost Schrijnen, dhr. Geert Teisman, mevr. Jitske Verkerk, mevr. Dorien de Wit
26 februari 2010	Reflectiesessie	Mevr. Martie van Essen, mevr. Mardie Hack, dhr. Paul Langeweg, dhr. Joost Schrijnen, dhr. Geert Teisman, mevr. Jitske Verkerk, mevr. Dorien de Wit

6 april 2010	Diner stuurgroep Zuidwestelijke Delta	Mevr. Lenie Dwarshuis, dhr. Jeroen Gosse, dhr. Frans Hamelink, dhr. Onno Hoes, dhr. Rein van der Kluit, mevr. Renske Peters, dhr. Toine Popelaars, dhr. Joseph Vos. Mevr. Martie van Essen, dhr. Paul Langeweg, dhr. Joost Schrijnen, mevr. Jitske Verkerk, mevr. Dorien de Wit
--------------	---------------------------------------	---

#### DATAVERZAMELING RIJN-MAASDELTA (MEDIO 2011 – BEGIN 2012)

##### Interviews (10)

13 juni 2011	Dhr. Wilfred Muller	Deelprogramma Rijnmond-Drechtsteden, procesmanager (Rijkswaterstaat)
4 juli 2011	Mevr. Katja Portegies	Staf Deltacommissaris, liaison
11 juli 2011	Dhr. Koos Beurskens	Deelprogramma Rivieren, liaison (provincie Brabant) Programma Zuidwestelijke Delta, liaison (provincie Brabant)
13 juli en 27 september 2011	Dhr. Joost Schrijnen	Programma Zuidwestelijke Delta, programmadirecteur
5 september 2011	Mevr. Sarie Buijze	Programma Zuidwestelijke Delta, secretaris provincie (provincie Brabant)
7 september 2011	Dhr. Henk de Hartog	Deelprogramma Rivieren, secretaris Stuurgroep Delta Rijn (provincie Gelderland)
8 september 2011	Dhr. Harry ter Heegde Dhr. Jan Molleman	Deelprogramma Rivieren, secretaris Stuurgroep Delta Maas (provincie Limburg) Deelprogramma Rivieren, liaison (provincie Limburg)
17 en 26 oktober 2011	Mevr. Lilian van den Aarsen	Deelprogramma Rivieren, programmadirecteur
27 oktober 2011	Mevr. Annemieke Hoogeveen	Deelprogramma Rijnmond-Drechtsteden, omgevingsmanager (ministerie van Infrastructuur en Milieu)
1 december 2011	Mevr. Jolinda van der Endt	Staf Deltacommissaris, contactpersoon participatie
<b>Observatie (18)</b>		
15 juni 2011	Overleg regioprocessen Brabant	Direct betrokkenen bij regioproces van provincie Brabant en deelprogramma Rivieren

15 juni 2011	Overleg regioproces Limburg	Direct betrokkenen bij regioproces van provincie Limburg en deelprogramma Rivieren
10 augustus 2011	Teamoverleg bestuurlijk proces en participatie	Verantwoordelijken omgevingsmanagement van de drie deelprogramma's
31 augustus 2011	Directeurenoverleg	Directeuren en ambtelijke ondersteuning van de drie deelprogramma's
9 september 2011	Directeurenoverleg	Directeuren en ambtelijke ondersteuning van de drie deelprogramma's
15 september 2011	Teamoverleg bestuurlijk proces en participatie	Verantwoordelijken omgevingsmanagement van de drie deelprogramma's
22-23 september 2011	Ambtelijke werkconferentie	Ambtenaren van de programmaorganisaties Rijnmond-Drechtsteden, Rivieren en Zuidwestelijke Delta
6 oktober 2011	Teamoverleg bestuurlijk proces en participatie	Verantwoordelijken omgevingsmanagement van de drie deelprogramma's
13 oktober 2011	Teamoverleg bestuurlijk proces en participatie	Verantwoordelijken omgevingsmanagement van de drie deelprogramma's
1 november 2011	Directeurenoverleg	Directeuren en ambtelijke ondersteuning van de drie deelprogramma's
21 november 2011	Directeurenoverleg	Directeuren en ambtelijke ondersteuning van de drie deelprogramma's
6 december 2011	Teamoverleg bestuurlijk proces en participatie	Verantwoordelijken omgevingsmanagement van de drie deelprogramma's
9 december 2011	Directeurenoverleg	Directeuren en ambtelijke ondersteuning van de drie deelprogramma's
9 januari 2012	Directeurenoverleg	Directeuren en ambtelijke ondersteuning van de drie deelprogramma's
30 januari 2012	Directeurenoverleg	Directeuren en ambtelijke ondersteuning van de drie deelprogramma's
20 februari 2012	Directeurenoverleg	Directeuren en ambtelijke ondersteuning van de drie deelprogramma's
23 maart 2012	Directeurenoverleg	Directeuren en ambtelijke ondersteuning van de drie deelprogramma's
11 april 2012	Directeurenoverleg	Directeuren en ambtelijke ondersteuning van de drie deelprogramma's

## DATAVERZAMELING EVALUATIE STUURGROEP ZUIDWESTELIJKE DELTA (VOORJAAR 2014)

<b>Interviews (11)</b>		
26 februari 2014	Dhr. Jan Geluk Dhr. Jan Smits	Waterschap Hollandse Delta, dijkgraaf Waterschap Hollandse Delta, strategisch adviseur
27 februari 2014 <sup>1</sup>	Dhr. Han Weber Mevr. Edith van Dam	Provincie Zuid-Holland, gedeputeerde Provincie Zuid-Holland, senior beleidsadviseur
27 februari 2014 <sup>1</sup>	Dhr. Donné Slangen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, directeur gebieden en projecten
4 maart 2014 <sup>1</sup>	Dhr. Cees van Dis	Gemeente Tholen, wethouder
17 maart 2014	Dhr. Wolter Leiseboer Dhr. Eelco Hoogendam	Ministerie van Economische Zaken, regioambassadeur zuid-west Ministerie van Economische Zaken, senior beleidsmedewerker
17 maart 2014	Dhr Johan van den Hout Mevr. Sarie Buijze	Provincie Noord-Brabant, gedeputeerde Provincie Noord-Brabant, beleidsadviseur
18 maart 2014 <sup>1</sup>	Dhr. Thom van der Weiden	Voorzitter adviesgroep Zuidwestelijke Delta
18 maart 2014 <sup>1</sup>	Mevr. Carla Moonen	Waterschap Brabantse Delta, dijkgraaf
19 maart 2014	Mevr. Ineke van der Hee	Rijkswaterstaat West Nederland Zuid, hoofdingenieur-directeur
25 maart 2014	Mevr. Carla Schönknecht Dhr. Cees de Vos	Provincie Zeeland, gedeputeerde Provincie Zeeland, senior beleidsmedewerker
26 maart 2014	Dhr. Toine Poppelaars	Waterschap Scheldestromen, dijkgraaf
<b>Bijeenkomsten en reflectiesessies (3)</b>		
25 maart 2014	Reflectiesessie met agendacommissie	Leden van de Agendacommissie Zuidwestelijke Delta (adviseurs van leden stuurgroep Zuidwestelijke Delta)
19 juni 2014	Vorbereidingsgroep heroriëntatie	Dhr. Kees van Dis, dhr. Jan Geluk, mevr. Carla Schönknecht, dhr. Marco Zeeman Mevr. Ann Bouckaert, mevr. Jitske van Popering, dhr. Cees de Vos
13 december 2014	Werkessie uitwerking heroriëntatie	Mevr. Thea van Beveren, mevr. Ann Bouckaert, dhr. Simon Brassier, dhr. Leo van Ewijk, dhr. Arie Haasnoot, mevr. Manon Holster, dhr. Stephon van der Hulst, dhr. Harry van Huut,



mevr. Loes de Jong, dhr. Erik Leem-  
reijze, dhr. Corniel van Leeuwen, dhr.  
Frank Planjer, mevr. Jitske van Pope-  
ring, dhr. Cees de Vos

<sup>1</sup> Samen met dhr. Corniel van Leeuwen (Erasmus Universiteit Rotterdam)

## REFLECTIEGESPREKKEN (2015)

<b>Gesprekken (10)</b>		
16 juli 2015	Dhr. Jan Geluk Dhr. Jan Smits	Waterschap Hollandse Delta, dijkgraaf Waterschap Hollandse Delta, strate- gisch adviseur
3 september 2015	Dhr. Steef Buijs	Buijs Advies, zelfstandig adviseur
15 september 2015	Dhr. Steven Visser	Visser Waterbeheer, zelfstandig advi- seur
21 september 2015	Dhr. Victor Witter Dhr. Leo Santbergen	Waterschap Brabantse Delta, senior beleidsadviseur Waterschap Brabantse Delta, senior beleidsadviseur
29 september 2015	Dhr. Pieter Hordijk	Voormalig programmamanager Gebiedsontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer
9 oktober 2015	Dhr. Harry van Huut	Projectleider Rijksstructuurvisie Greve- lingen en Volkerak-Zoommeer
3 november 2015	Dhr. Bart Parmet	Directeur staf Deltacommissaris
17 november 2015	Dhr. Peter van Zundert	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, senior beleidsadviseur
20 november 2015	Mevr. Sarie Buijze	Provincie Brabant, beleidsadviseur
23 november 2015	Dhr. Steven Slabbers	Bosch & Slabbers, voormalig werk- plaatsleider Werkplaats Zuidwestelijke Delta

## GESPREKSRONDE PROGRAMMATEAM ONTWIKKELING GREVELINGEN EN VOLKERAK- ZOOMMEER

<b>Gesprekken (9)</b>		
6 februari 2017 <sup>1</sup>	Mevr. Loes de Jong	Rijkswaterstaat Zee en Delta, beleids- adviseur
8 februari 2017 <sup>1</sup>	Dhr. Reinoud Verweij	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, beleidsadviseur
13 februari 2017 <sup>1</sup>	Dhr. René Boeters	Rijkswaterstaat Zee en Delta

13 februari 2017 <sup>1</sup>	Dhr. Cees de Vos	Provincie Zeeland, senior beleidsmedewerker Secretaris Gebiedsoverleg Zuidwestelijke Delta
16 februari 2017	Mevr. Petra Meijboom	Rijksvastgoedbedrijf, projectmanager
20 februari 2017 <sup>1</sup>	Dhr. Edwin Arens Dhr. Cees Jongejan Dhr. Walter Oomen Dhr. Jan Smits	Waterschap Brabantse Delta Waterschap Hollandse Delta Waterschap Scheldestromen Waterschap Hollandse Delta
23 februari 2017	Dhr. Joost Schrijnen	Voormalig programmadirecteur Zuidwestelijke Delta
14 maart 2017	Dhr. Pieter Hordijk	Voormalig manager Gebiedsontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer
16 maart 2017 <sup>1</sup>	Dhr. Ben Viveen	Projectmanager Programma Ontwikkeling Grevelingen en Volkerak-Zoommeer

<sup>1</sup> Samen met dhr. Corniel van Leeuwen (Erasmus Universiteit Rotterdam)

## OVER DE AUTEUR

Jitske van Popering-Verkerk (1988) is van jongs af aan geïnteresseerd in besluitvorming. Na het afronden van de middelbare school, is zij in 2006 Bestuurskunde gaan studeren aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Vanaf 2007 is Jitske gaan werken als studentassistent aan de Erasmus Universiteit. Als studentassistent heeft zij gewerkt aan meerdere onderzoeksprojecten in het waterdomein en is haar fascinatie voor water ontstaan. In 2010 rondde zij haar masteropleiding af, met als specialisatie Governance en Management van Complexe Systemen.

In 2009 is Jitske betrokken geraakt als bestuurskundig adviseur in het programma Zuidwestelijke Delta. In dit programma heeft zij meegewerkt aan het verkennen van en besluiten over maatregelen voor de delta. In 2010 deed de mogelijkheid zich voor dit werk als adviseur voort te zetten en te combineren met promotieonderzoek. Dit promotieonderzoek maakte deel uit van het kennisprogramma Kennis voor Klimaat en heeft als centraal thema meervoudige besluitvorming. Vanaf 2015 is Jitske gestopt met haar werk in het programma Zuidwestelijke Delta, om zich te richten op haar promotieonderzoek.

Naast haar promotieonderzoek heeft Jitske meegewerkt aan verschillende projectonderzoeken, waaronder een evaluatie van het Deltaprogramma, evaluaties van het programma Zuidwestelijke Delta, en onderzoeken naar Meerlaagsveiligheid en Meekoppelen in het Deltaprogramma. Ook buiten haar werk, is Jitske actief in de dagelijkse besluitvormingspraktijk. Zo was zij van 2011 tot 2015 burgercommissielid in de Provinciale Staten van Zeeland en is zij sinds 2015 lid van een actiegroep van windsurfers.

In 2016 is Jitske gestart als postdoctoraal onderzoeker aan de Erasmus Universiteit. Centraal in dit onderzoek staan burgerinitiatieven en de wijze waarop overheden ontvankelijk kunnen zijn voor initiatieven die van onderop ontstaan.

## PORTFOLIO

**Cursussen**

Masterclass Onderzoeksjournalistiek	2017
NIG: formulating the research issue, operationalization, content analysis	2012
Academic Writing in English for Phd students	2011

**Onderwijs**

Bachelorproject	2015, 2016
Diverse gastcolleges	

**Onderzoeksprojecten**

Gespreksronde programmteam Grevelingen en Volkerak-Zoommeer	2017
Community of Practice burgerinitiatieven in het waterbeheer	2016-2017
Lerende evaluatie Right to Challenge Rotterdam	2016-2017
Verbinding water en ruimte in het Deltaprogramma	2016
Lerende evaluatie pilots meerlaagsveiligheid	2015
Evaluatie en heroriëntatie programma Zuidwestelijke Delta	2014
Evaluatie Deltaprogramma	2014
Integrale Planvorming en Ontwerp in de Delta	2012-2014
Kennis voor Klimaat: de governance van klimaatadaptatie	2010-2014
Kwartiermakersronde alliantie Haringvliet	2010
Leergeschiedenis N23 van Alkmaar tot Zwolle	2010
De institutionele organisatie van het kustbeheer	2010
Evaluatie en heroriëntatie Stuurgroep Zuidwestelijke Delta	2009-2010

**Wetenschappelijke conferenties**

International Conference on Public Policy	2015
IRSPM Conference - <i>Public sector responses to global crisis</i>	2013
International Conference on Interpretative Policy Analysis	2012
IGS-SENSE Conference – <i>Resilient societies</i>	2011
ESF Conference – <i>Water governance</i>	2011

**Praktijkconferenties**

Jaarlijkse Werkconferentie Zuidwestelijke Delta	2010-2017
Jaarlijkse Nationale Deltacongres	2010-2016
Jaarlijkse 3WS dat en 3PS dag Zuidwestelijke Delta	2011-2014
Sessies Werkplaats Zuidwestelijke Delta	2009-2015
Kernnisconferentie Deltaprogramma	2012, 2013
Werkconferentie Rijn-Maasdelta	2011, 2012
Nederland Boven Water sessie Zuidwestelijke Delta	2010, 2011