23-11-2022

Wel of niet implementeren? Dat is de vraag.

Een onderzoek naar het implementatieproces van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland.

**Master thesis**

**Onderwijsinstelling: Radboud Universiteit Nijmegen**

**Faculteit der Managementwetenschappen**

**Opleiding: Besturen van Veiligheid**

**Naam: Quinten de Jong**

**Begeleider: Dr. Sandra Resodihardjo**

**Datum: november 2022**

**Woord vooraf**

Voor u ligt de masterscriptie: *Wel of niet implementeren? Dat is de vraag.* Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Waterschap De Dommel. Deze organisatie wilde weten hoe het implementatieproces van het risicoprofiel bij andere waterschappen was verlopen, zodat zij deze kennis mee konden nemen binnen de eigen organisatie. Daarnaast is deze scriptie geschreven ter afronding van de masterspecialisatie Besturen van Veiligheid.

Ongeveer een jaar geleden ben ik gestart met dit traject. Ik begon met het zoeken naar een stageorganisatie en al snel kwam ik uit bij Waterschap De Dommel. De waterschappen voeren een cruciale taak uit binnen ons land waar we naar mijn mening te weinig bij stilstaan. Ik zou graag mijn begeleiders Elise Quinten en Dries van Roosmalen van Waterschap De Dommel willen bedanken voor hun begeleiding.

Zonder de begeleiding van mijn scriptiebegeleider was deze scriptie niet tot stand gekomen. Daarvoor wil ik mijn scriptiebegeleider Sandra Resodihardjo bedanken. Zonder haar feedback en kritische blik had ik mijn scriptie niet op deze manier kunnen schrijven. Verder zou ik alle respondenten willen bedanken die ik gedurende het traject geïnterviewd heb. Zonder deze informatie had ik mijn onderzoek niet uit kunnen voeren. Ten slotte wil ik mijn familie en mijn vriendin Hilde bedanken voor hun steun tijdens dit traject. Bij deze wens ik u veel leesplezier.

Quinten de Jong

Hoeven, 23 november 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

1.1 Aanleiding 4
1.2 Probleemstelling5
1.3 Relevantie6
1.3 Leeswijzer6

**2. Theoretisch kader8**

2.1 Beleidscyclus8
2.2 Implementatie9
2.3 Factoren die een succesvolle implementatie kunnen beïnvloeden10
2.4 Geselecteerde factoren voor succesvolle implementatie12
 2.4.1 Tijd en Middelen13
 2.4.2 Externe factoren14
 2.4.3 Beleidsfactoren15
 2.4.4 Uitvoerdersfactoren16
 2.4.6 Conceptueel model18

3. Methodologisch kader20

3.1 Caseselectie20
3.2 Operationalisatie21

 3.2.1 Afhankelijke variabele22
 3.2.2 Onafhankelijke variabelen22

3.3 Onderzoeksstrategie, -methoden & -techniek37

 3.3.1 Onderzoeksstrategie37
 3.3.2 Onderzoeksmethode37
 3.3.3 Onderzoekstechniek39
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit39

**4. Analyse42**

4.1 Casebeschrijving 42
 4.1.1 Waterschap Aa en Maas42
 4.1.2 Waterschap Delfland43
 4.1.3 Waterschap Hollandse Delta43
 4.1.4 Waterschap Limburg44
 4.1.5 Waterschap Rivierenland 45
 4.2 De mate van succesvolle beleidsimplementatie45
 4.3 Tijd en middelen48
 4.4 Externe factoren54
 4.5 Beleidsfactoren58
 4.6 Uitvoerdersfactoren63
 4.7 Terugblik op de resultaten68

**5. Conclusie 74**

 5.1 Beantwoording hoofdvraag74
 5.2 Aanbevelingen76
 5.3 Reflectie77
 5.3.1 Theoretische reflectie78
 5.3.2 Methodologische reflectie79

Literatuurlijst81

Bijlage 1: Interviewguide85

**1. Inleiding**

**1.1 Aanleiding**

Recentelijk is er een trend waarneembaar dat overheidsorganisaties in Nederland de veiligheidsrisico’s waarmee zij in aanraking komen in kaart willen brengen. Deze overheidsorganisaties worden geconfronteerd met allerlei nieuwe en bestaande veiligheidsrisico’s, zoals infectieziekten, cyberrisico’s, en verkeersongevallen. De Nederlandse samenleving wordt steeds complexer en de overheid moet zich voorbereiden op uiteenlopende veiligheidsrisico’s. Waar er voorheen sprake was van een risicocultuur, waar er werd gestreefd naar een optimale verhouding tussen de kosten van maatregelen en de baten voor de samenleving, staat tegenwoordig de voorzorgcultuur centraal (Helsloot, Pieterman & Hanekamp, 2010). Binnen de voorzorgcultuur wordt schade moreel veroordeeld en worden ongelukken niet meer aanvaard door de bevolking. Kortom, het idee is ontstaan dat alle mogelijke schade voorkomen moet worden. Hierbij bestaat het gevaar dat de kosten van het veiligheidsbeleid niet opwegen tegen de baten. De overgang van de risicocultuur naar de voorzorgcultuur heeft ervoor gezorgd dat burgers van de overheid verwachten dat zij is voorbereid op alle mogelijke veiligheidsrisico’s.

Om inzicht te verkrijgen in deze veiligheidsrisico’s werd het risicoprofiel in gebruik genomen door overheidsorganisaties (Instituut Fysieke Veiligheid, 2009). Het profiel geeft overheidsorganisaties inzicht in de aanwezige veiligheidsrisico’s, zoals terrorisme, infectieziekten en de uitval van nutsvoorzieningen. Vervolgens kan er op basis van het profiel strategisch beleid worden ontwikkeld om de veiligheidsrisico’s te voorkomen of de gevolgen te beperken. Daarnaast wordt de crisisorganisatie in staat gesteld om zich adequaat voor te bereiden op situaties waarbij deze risico’s zich materialiseren.

Ook waterschappen passen steeds vaker een risicoprofiel toe binnen de eigen organisatie. Zij worden geconfronteerd met zeer uiteenlopende risico’s die voor verstrekkende gevolgen kunnen zorgen, zoals hoogwater, de verontreiniging van oppervlaktewater of de verstoring van het afvalwaterzuiveringsproces. In navolging van de wet Veiligheidsregio’s spreekt de Waterschapswet over het weerstandsvermogen van waterschappen. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de capaciteit, bestaande uit de middelen en mogelijkheden binnen het waterschap, en het geheel van risico’s waarvoor geen maatregelen zijn getroffen. Deze risico’s kunnen eventueel invloed hebben op het functioneren en de financiële positie van de waterschappen. Het risicoprofiel kan vervolgens als hulpmiddel dienen om het weerstandsvermogen in kaart te brengen en bestuurlijke keuzes te maken omtrent de bestrijdingsbehoefte van een risico. Ook kan het profiel gebruikt worden om de eventuele kosten te berekenen die verbonden zijn aan de risicoreducerende maatregelen. Het risicoprofiel geeft weer wat de waarschijnlijkheid en de impact van de mogelijke risico’s zijn, waarmee waterschappen geconfronteerd kunnen worden (Roelofs-Schellings & Brouwers, 2017). Verschillende waterschappen, zoals Limburg en Hollandse Delta hebben het risicoprofiel inmiddels geïmplementeerd.

In navolging van deze waterschappen is Waterschap De Dommel ook van plan een risicoprofiel te implementeren. De organisatie heeft de wens om een risicoprofiel te implementeren, zodat er een overzicht van risico’s ontstaat waar mogelijk aanvullende maatregelen genomen moeten worden. Als stagiair bij Waterschap De Dommel voer ik een onderzoek uit naar het implementatieproces van risicoprofielen bij waterschappen in Nederland.

**1.2 Probleemstelling**

Waterschap De Dommel wil meer inzicht verkrijgen in de manier waarop het implementatieproces van het risicoprofiel bij andere waterschappen is verlopen. Op deze manier kan Waterschap De Dommel leren van dit proces en kunnen zij de belangrijkste lessen meenemen in het eigen mogelijke implementatieproces. Deze kennis kan de organisatie gebruiken om de kans op een succesvolle implementatie van het risicoprofiel te vergroten. Vandaar dat de volgende doelstelling centraal staat in dit onderzoek: *Het verkrijgen van inzicht in de sterke en zwakke kanten van het implementatieproces van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland.*

Uit de bovenstaande doelstelling vloeit de volgende hoofdvraag voort:
*Hoe verliep het implementatieproces van het risicoprofiel bij vijf waterschappen in Nederland en hoe kan dit proces worden verklaard?*

De hoofdvraag zal worden beantwoord aan de hand van een drietal deelvragen:
1. Wat wordt er verstaan onder implementatie?
2. Welke factoren noemt de academische literatuur voor het wel of niet succesvol implementeren van beleid?
3. Op welke manier verliep het implementatieproces van het risicoprofiel bij de onderzochte waterschappen?

De hoofdvraag zal op een systematische manier beantwoord worden door het implementatieproces van vijf waterschappen te analyseren. De cases worden geanalyseerd met behulp van een aantal factoren van succesvolle implementatie die worden genoemd in de literatuur. Deze cases zijn geselecteerd aan de hand van één selectiecriterium, namelijk dat de geselecteerde waterschappen gebruikmaakten van het risicoprofiel. Indien een waterschap geen gebruik maakte van het risicoprofiel kon deze niet worden meegenomen in het onderzoek.

**1.3 Relevantie**

Dit onderzoek kan wetenschappelijk als relevant worden gezien, omdat het een bijdrage levert aan de wetenschappelijke literatuur over beleidsimplementatie bij waterschappen in Nederland. Na een uitgebreide zoektocht binnen de implementatieliteratuur is er geen link gevonden met de implementatie van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland. Daarmee ontbreekt er onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op het slagen van de implementatie van het risicoprofiel bij waterschappen. Hierdoor wordt de theorie over implementatie toegepast op cases die nog niet eerder onderzocht zijn. Hiermee verschaft het onderzoek input aan de bestaande theorie over implementatie.

Het onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het waterschappen die het risicoprofiel nog niet toegepast hebben in staat stelt om het risicoprofiel op een juiste en effectieve manier te implementeren. Dit is van belang voor de maatschappij, aangezien het maatschappelijke voordelen oplevert, zoals het mogelijk voorkomen van slachtoffers of het onnodig uitgeven van extra middelen. Immers kan de implementatie van een risicoprofiel ervoor zorgen dat waterschappen beter in staat zijn zich voor te bereiden op risico’s. Zij kunnen de lessen uit dit onderzoek meenemen bij een mogelijke toekomstige implementatie van het risicoprofiel.

**1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader van dit onderzoek besproken. Aan het einde van het theoretisch kader zal er een conceptueel model worden weergegeven van de belangrijkste variabelen. Vervolgens zal in hoofdstuk drie het methodologisch kader worden behandeld. Dit kader bestaat uit een toelichting op de caseselectie en de gehanteerde onderzoeksmethode. Hoofdstuk vier bestaat uit de analyse van het onderzoek. De casebeschrijvingen worden weergegeven en de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd. In hoofdstuk vijf worden de verzamelde data uit de interviews geanalyseerd. Ter afsluiting volgt in hoofdstuk zes de conclusie en de reflectie van het onderzoek. Er zal een antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag en er volgt een theoretische en methodologische reflectie van het onderzoek.

**2. Theoretisch kader**

In dit theoretisch kader worden de relevante begrippen, theorieën en factoren behandeld die centraal staan in dit onderzoek. Allereerst zal er aangegeven worden wat er exact met implementatie wordt bedoeld in dit onderzoek. Vervolgens wordt er aan de hand van wetenschappelijke literatuur weergegeven welke factoren van invloed zijn op een succesvol implementatieproces. Daaropvolgend wordt er een keuze gemaakt welke factoren worden meegenomen in het onderzoek. Aan het einde van dit theoretisch kader volgt een conceptueel model. In dit model wordt de relatie tussen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele visueel weergegeven.

**2.1 Beleidscyclus**

Voordat er dieper wordt ingegaan op implementatie als concept, zal het proces achter implementatie kort worden beschreven. Het in praktijk brengen van beleid hangt samen met een aantal verschillende processen die met elkaar samenhangen. Het geheel van deze processen is de beleidscyclus (Bekkers, Fenger, & Scholten, 2017). Beleid speelt een centrale rol binnen deze cyclus, maar wat wordt er eigenlijk met beleid bedoeld? Beleid kan omschreven worden als: “een meer of minder gestructureerde set van betekenissen en middelen die worden gebruikt om invloed uit te oefenen op een sociale ontwikkeling en problemen op te lossen op een gewenste of geplande manier” (Dunn in Bekkers, Fenger, & Scholten, 2017, p. 9). Dit is een vrij algemene definitie. Naast dat beleid algemene zaken weer kan geven, kan beleid ook specifieker worden vormgegeven. Voorbeelden hiervan zijn een uitdrukking van een doel, een specifiek voorstel, een overheidsbesluit en een beleidsprogramma. In principe bestaan alle soorten van beleid uit een assumptie wat de overheid kan doen en wat de mogelijke consequenties zijn van deze actie (Hogwood & Gunn, 1984).

De cyclus bestaat in totaal uit vijf fasen waar het beleid langs passeert. De vijf fasen zijn: agendavorming, beleidsontwikkeling, besluitvorming, beleidsimplementatie en beleidsevaluatie (Bekkers, Fenger, & Scholten, 2017). Tijdens de agendavormingsfase worden problemen geïdentificeerd en geselecteerd door de overheid. Aan deze problemen wordt vervolgens aandacht besteed door beleid te gaan ontwikkelen. Gedurende de beleidsontwikkelingsfase wordt er een plan van aanpak ontwikkeld om het probleem op te lossen. Dit plan van aanpak is nog niet vastgesteld en kan nog meerdere werkwijzen bevatten. Er wordt een afweging gemaakt tussen de verschillende opties en hun mogelijke gevolgen. De derde fase richt zich op de besluitvorming over het beleid. Uit de verschillende beleidsopties wordt één keuze gemaakt. Dit beleid zal gedurende de beleidsimplementatiefase in de praktijk worden uitgevoerd. De laatste fase betreft de evaluatie van het beleid. Er wordt een analyse gemaakt van de mate van het succes en de effectiviteit van het beleid (Anderson, 2003; Parsons, 1995).

Het woord cyclus wekt de suggestie dat er sprake is van een vaste volgorde. Dit is echter niet het geval aangezien de verschillende fasen in elkaar over kunnen lopen of in een willekeurige volgorde plaats kunnen vinden (Pressman & Wildavsky, 1973). Het verdere onderzoek richt zich op de beleidsimplementatiefase en besteed geen specifieke aandacht aan de overige fasen van de beleidscyclus. Desondanks is het wel van belang om te weten dat de fasen in elkaar kunnen overlopen en daardoor mogelijk van invloed zijn op de implementatiefase.

**2.2 Implementatie**

In de meest eenvoudige zin is implementatie het uitvoeren van een beleidsbeslissing in de praktijk (Sabatier & Mazmanian, 1980). De beleidsbeslissing wordt normaal gesproken behandeld in een wet, maar kan ook worden weergegeven in een uitvoeringsbevel. Daarmee beschrijft implementatie de uitkomst van een beleidsproces. Dit proces levert een bepaald resultaat op. De mate van succes van het beleid wordt vastgesteld aan de hand van de definitieve impact op de echte wereld (Hall & O’Toole, 2000).

Het blijkt lastig, zo niet onmogelijk, te zijn om het implementatieproces perfect te laten verlopen (Hogwood & Gunn, 1984). Het slagen van het proces is afhankelijk van vele factoren en belangen. Uit de literatuur komt naar voren dat auteurs het niet eens zijn over deze factoren (DeLeon & DeLeon, 2002). Er is niet één optimale implementatiestrategie, omdat de strategie afhankelijk is van de context (Matland, 1995). Enerzijds werken individuen in een context binnen de organisatie en de maatschappij. Anderzijds opereert een organisatie als geheel ook in een context, namelijk in de maatschappij en in relatie tot andere organisaties. Ook worden problemen rond implementatie ‘nooit opgelost’. Deze problemen ontwikkelen zich gedurende een iteratief proces, waarbij beleidsdoelen, beleidsmiddelen en problemen veranderen en bekend worden (Majone & Wildavsky, 1977). Succesvolle beleidsimplementatie blijkt eerder gebaseerd te zijn op toeval dan op het beleidsontwerp.

Er is sprake van toeval, omdat de theorie niet rechtstreeks en volledig in de praktijk kan worden gebracht. Hoezeer de beleidsmakers dit ook zouden wensen. Uiteindelijk wordt het beleid niet geïmplementeerd door de beleidsmakers, maar door beleidsuitvoerders. Zij brengen het beleid in de praktijk, waardoor de kans toeneemt dat bepaalde onderdelen van het beleid anders worden geïmplementeerd. Verder blijkt er onder wetenschappers geen overeenstemming te bestaan over de factoren en variabelen die het implementatieproces kunnen duiden. In de literatuur worden er tientallen variabelen en factoren genoemd met betrekking tot het implementatieproces. In totaal kunnen er een drietal categorieën van factoren onderscheiden worden die van invloed zijn op een succesvol implementatieproces (McLaughlin, 1987).

**2.3 Factoren die een succesvolle implementatie kunnen bevorderen**

De drie categorieën zijn: organisationele factoren, individuele factoren en externe factoren. De organisationele factoren bepalen in hoeverre er middelen op organisatieniveau beschikbaar zijn om beleid te implementeren. Deze middelen zijn enkel van toepassing op de interne organisatie. Deze factoren hangen ook samen met de kenmerken van de organisatie. Binnen deze categorie is een succesvolle implementatie van beleid afhankelijk van de lokale capaciteit om het beleid te implementeren. Deze capaciteit stelt organisaties beter in staat om het beleid te implementeren. Hierbij kan gedacht worden aan voldoende beschikbare (financiële) middelen, tijd en kennisniveau (Hogwood & Gunn, 1984; Sabatier & Mazmanian, 1980). Een voorbeeld hiervan is dat een organisatie trainingen aan kan bieden aan het eigen personeel om de kennis over het beleid te verhogen. De organisationele factoren hebben in zekere zin veel invloed op de definitieve implementatie, maar uiteindelijk bepalen individuen wat er gebeurt met het beleid. Zij interpreteren het beleid en brengen het in de praktijk. Beleid is in zekere zin wel in staat om bepaalde uitkomsten te genereren, maar het is niet in staat om de exacte uitkomst vast te stellen (McLaughlin, 1987; Bardach, 1977).

De tweede categorie heeft betrekking op individuele factoren. Uiteindelijk wordt beleid getransformeerd en geïmplementeerd door individuen of beleidsuitvoerders. Welke invulling er aan het beleid gegeven wordt, wordt bepaald door de beleidsuitvoerders aan het eind van het proces en niet door de organisaties. Organisaties kunnen echter wel invloed uitoefenen op deze taakuitvoering door de beleidsuitvoering te monitoren. Deze invulling door beleidsuitvoerders is tweeledig. Enerzijds kan beleid worden geïmplementeerd zonder dat uitvoerders direct in contact staan met burgers. Anderzijds kunnen zij ook direct in contact staan met burgers tijdens de beleidsimplementatie. In dat geval worden zij ook wel street-level bureaucrats genoemd. Street-level bureaucrats staan in direct contact met burgers en hierbij beschikken zij over discretionaire ruimte in de uitvoering van hun werk. Street-level bureaucrats beschikken vaak over onvoldoende middelen om het beleid exact te kunnen implementeren. Hierdoor zijn zij genoodzaakt om veranderingen aan te brengen door eigen routines te ontwikkelen, doelen te wijzigen en prioriteiten te stellen (Weatherley & Lipsky, 1977). Deze veranderingen zouden ervoor kunnen zorgen dat de beleidsuitvoering er anders uit gaat zien dan oorspronkelijk bedacht was.

Daarnaast wordt de motivatie van individuen om beleid te implementeren beïnvloed door de mate van compliance en conflict gedurende het proces. Met compliance wordt bedoeld dat de uitvoerders van beleid gehoorzaam zijn aan het beleidsprogramma en de opdrachtgevers. Conflicten kunnen ervoor zorgen dat de compliance onder individuen daalt. Een hoge mate van conflict maakt het lastiger om beleid succesvol te implementeren, terwijl een hoge mate van compliance dit proces eenvoudiger maakt (Hogwood & Gunn, 1984). De bereidheid of motivatie bepaalt hoe en in welke mate beleidsuitvoerders waarde hechten aan het beleid en de implementatiestrategie. Een voorbeeld hiervan is de mate van overeenstemming over de doelen van het beleid (Hogwood & Gunn, 1984). Naarmate er meer vaag omschreven doelen en beperkte middelen aanwezig zijn bij de implementatie van beleid, speelt de motivatie van de belangrijkste beleidsuitvoerders een grotere rol binnen het implementatieproces (Milward, Denhardt, Rucker & Thomas, 1983). Motivatie kan daarnaast ook worden beïnvloed door factoren die buiten het bereik van het beleid liggen. Voorbeelden hiervan zijn de stabiliteit van de beleidsomgeving, onenigheid over de gestelde prioriteiten en de sociaal-politieke omgeving (McLaughlin, 1987).

Net zoals bij een spel zijn er bij implementatie verschillende spelers, regels, onderlinge communicatie en onzekerheid over de uitkomst aanwezig. Een van de eerste uitdagingen bij beleidsimplementatie is het leren kennen van de regels van het spel. In zekere zin kan implementatie worden gezien als een spel. Immers wordt het beleid niet alleen opgesteld door de beleidsmakers, maar moet het ook in de praktijk worden gebracht door managers, ambtenaren en andere actoren. Het beleidsontwerp wordt slechts door een paar mensen ontworpen, maar door een groter aantal personen geïmplementeerd. Pas wanneer beleid in de praktijk wordt gebracht komen problemen en dilemma’s naar boven. Gedurende het spel kunnen de actoren belemmeringen tegenkomen die het spel frustreren en vertragen, zoals onenigheid over de doelstellingen van beleid. Een doel zou consistent en duidelijk moeten zijn voor alle betrokkenen (Bardach, 1977; Sabatier & Mazmanian, 1980).

Ten slotte laten externe factoren zien dat een succesvolle implementatie van beleid niet enkel afhankelijk is van interne factoren en beleidsuitvoerders. Externe factoren zijn factoren waar de uitvoerende organisatie nauwelijks tot geen invloed op uit kan oefenen, maar die wel van invloed zijn op het implementatieproces. Voorbeelden van externe factoren zijn sociaaleconomische voorwaarden, media-aandacht, publieke steun en politieke invloed. Druk en steun van buitenaf zijn twee variabelen die samenhangen met de externe factoren. Deze twee factoren hangen veelal met elkaar samen. Uit de praktijk komt naar voren dat een juiste balans tussen druk en steun leidt tot succesvollere beleidsimplementatie. Druk is nodig om de focus te kunnen houden op het doel van het beleid en het kan ervoor zorgen dat de legitimiteit van bepaalde actoren stijgt. Steun voor het beleid is daarnaast nodig om de implementatie überhaupt mogelijk te maken (McLaughlin, 1987). Druk maakt het beter mogelijk om gestelde doelen te behalen, maar maakt het niet mogelijk om routines of het gedrag van personen te veranderen. Verder zorgt druk ervoor dat er één duidelijk doel wordt gesteld. Enkel steun voor beleid is ook niet voldoende, omdat er vaak sprake is van botsende prioriteiten en voorkeuren gedurende het implementatieproces (Sabatier & Mazmanian, 1980).

**2.4 Geselecteerde factoren voor succesvolle implementatie**

De literatuur laat zien dat er tientallen verschillende variabelen voor succesvolle implementatie onderscheiden kunnen worden. Niet al deze kenmerken zijn echter relevant in relatie tot de implementatie van het risicoprofiel. Om deze reden wordt er een selectie gemaakt tussen deze variabelen. De variabelen worden verdeeld over vier factoren. De vier factoren zijn: tijd en middelen, externe factoren, beleidsfactoren en uitvoerdersfactoren.
Deze selectie van variabelen is voorheen gehanteerd in de masterscriptie van Joosten (2021). Deze masterscriptie zal de basis vormen van het onderzoek naar het implementatieproces van het risicoprofiel bij waterschappen. Deze keuze is gemaakt, omdat het onderzoek van Joosten (2021) heeft laten zien dat deze variabelen het mogelijk maken om het implementatieproces degelijk te analyseren. Deze werkwijze kan worden toegepast aangezien dit onderzoek ook dieper ingaat op het implementatieproces.

De waterschappen in Nederland worden niet verplicht om een risicoprofiel te implementeren. Wel zijn waterschappen volgens het Waterschapsbesluit verplicht het weerstandsvermogen jaarlijks te bespreken. Het weerstandsvermogen geeft een overzicht van de mate waarin een waterschap financieel in staat is om met onverwachte tegenslagen om te gaan. Een risicoprofiel is een hulpmiddel dat het mogelijk maakt om te voldoen aan deze wettelijke eis (Waterschap Drents Overijsselse Delta, 2018). In de masterscriptie van Joosten (2021) wordt het implementatieproces van een wet onderzocht. Dit is anders in dit onderzoek, omdat het risicoprofiel één van de mogelijke instrumenten is om te voldoen aan een wettelijke eis. Desondanks wordt dit niet als probleem gezien. Beide onderzoeken richten zich op het implementatieproces en de factoren die hierop van toepassing kunnen zijn. De factoren die in het onderzoek van Joosten (2021) worden beschreven bieden een integraal en praktisch overzicht van de eerder beschreven factoren in paragraaf 2.2.1. Om deze reden worden deze factoren grotendeels overgenomen.

In totaal worden er elf variabelen behandeld die zijn verdeeld over vier factoren. De eerste factor is tijd en middelen. De variabelen geven inzicht in de capaciteit, tijd, financiële middelen en het kennisniveau van actoren. De tweede factor betreft externe factoren. Er worden twee externe variabelen onderscheiden, namelijk politieke en economische invloed. De derde factor betreft beleidsfactoren. Hierbij ligt de nadruk op de inhoudelijke en theoretische achtergrond van het beleid. Hieronder valt de doelstelling van het beleid, de overeenstemming van en duidelijkheid van doelen. De laatste factor heeft betrekking op uitvoerdersfactoren en bestaat uit de variabelen communicatie en compliance.

*2.4.1 Tijd en middelen*Tijd en middelen kunnen worden beschouwd als interne variabelen. Een organisatie heeft een bepaalde hoeveelheid tijd en middelen ter beschikking. Uiteindelijk dienen zij prioriteiten te stellen waaraan dit wordt besteed. Immers zijn de middelen waar een organisatie over kan beschikken eindig. De factor bestaat uit twee delen die aan elkaar zijn verbonden. Het eerste deel betreft tijd. Deze variabele wordt niet verder onderverdeeld in dit onderzoek, omdat tijd enkel betrekking heeft op één aspect. Het tweede deel, middelen wordt onderverdeeld in drie variabelen. De variabele middelen bestaat in dit onderzoek uit: beschikbaarheid van bronnen (capaciteit), financiële middelen en het kennisniveau van actoren.

*Tijd*Met tijd wordt bedoeld dat een organisatie voorafgaand aan een project of beleidsprogramma een bepaalde periode of tijdspanne ter beschikking heeft om beleid te implementeren. Een gevaar dat bij tijd komt kijken, is dat er te veel van beleid wordt verwacht in een korte periode (Hogwood & Gunn, 1984). Onvoldoende tijd kan leiden tot overhaaste beslissingen, waardoor de middelen niet effectief en efficiënt worden besteed. Voldoende tijd zorgt er daarmee voor dat er een weloverwogen besluit kan worden genomen, die de besteding van middelen ten goede komt (Matland, 1995).

*Financiële middelen*Financiële middelen worden in dit onderzoek uitgedrukt in geld. Hierbij is het belangrijk om te weten dat er met enkel financiële middelen in de vorm van geld niets bereikt kan worden. Geld is een middel dat omgezet moet worden om functionele middelen te verkrijgen, die gebruikt kunnen worden voor de taakuitvoering. Een organisatie kan over veel geld beschikken, maar wanneer zij dit verkeerd gebruikt levert dit de organisatie nog niets op. Wanneer dit probleem zich voordoet kan de beleidsimplementatie mislukken, ondanks dat er voldoende financiële middelen aanwezig waren. Geld maakt het bijvoorbeeld mogelijk om personeel aan te nemen of het kennisniveau van personeel te verhogen (Sabatier & Mazmanian, 1980).

*Capaciteit*
Een organisatie zou in theorie kunnen beschikken over voldoende middelen, zoals geld. Het is echter ook van belang dat de organisatie in staat is om deze middelen op het juiste moment in te zetten. Een juiste combinatie van bronnen en de beschikbaarheid hiervan maakt dat beleid geïmplementeerd kan worden (Hogwood & Gunn, 1984). Bronnen kunnen enkel worden ingezet wanneer een organisatie beschikt over voldoende capaciteit. In dit geval wordt hiermee bedoeld dat een organisatie over voldoende personeel beschikt om het beleid succesvol te implementeren. Onvoldoende capaciteit kan leiden tot problemen gedurende het implementatieproces. Zo zouden bepaalde middelen niet op tijd ingezet kunnen worden, waardoor er problemen kunnen ontstaan.

*Kennisniveau actoren*De mate van kennis van actoren kan daarnaast ook invloed hebben op de besteding van middelen. Wanneer personeel niet of onvoldoende is opgeleid om bepaalde besluiten te nemen of op een bepaalde manier te handelen, bestaat de kans dat de middelen niet op een juiste manier worden ingezet. Het gevaar bestaat dat deze personen een eigen, niet op kennis gebaseerde, interpretatie maken aan de situatie geven die niet overeenkomt met de doelen van de leidinggevenden (Van Meter & Van Horn, 1975). Een passend kennisniveau bij de implementatie van beleid heeft daarmee invloed op de mate van succesvolle implementatie.

*2.4.2 Externe factoren*Niet alleen interne factoren, zoals tijd en middelen hebben invloed op het implementatieproces. Ook externe variabelen kunnen invloed uitoefenen op de mate van een succesvolle beleidsimplementatie. In dit onderzoek worden twee externe variabelen meegenomen, namelijk politieke invloed en economische omstandigheden.

*Politieke invloed*
Het politieke klimaat is een belangrijke variabele die invloed uitoefent op de implementatie van beleid. Op het moment dat nieuw beleid minder politieke steun ontvangt, neemt de kans op succesvolle implementatie af. Zo kan de mate van politieke steun invloed hebben op de beschikbare middelen van een organisatie. Daarnaast kan het politieke klimaat invloed uitoefenen op de samenwerking tussen actoren. Bij implementatie is vaak intergouvernementele samenwerking vereist om beleid te implementeren (Van Meter & Van Horn, 1975). De mate van samenwerking wordt beïnvloed door de wet. De wetgeving waaraan (overheids-)organisaties zich dienen te houden wordt vastgesteld op landelijk niveau. Het parlement stelt deze wetten vast. Een voorbeeld van politieke invloed is dat een wet exact kan voorschijven hoe een organisatie deze wet uit moet voeren. Aan de andere kant kan een wet ook ruimte laten aan de uitvoerende organisaties, waardoor zij zelf een werkwijze kunnen ontwikkelen om aan de wet te voldoen (Sabatier & Mazmanian, 1980).

*Economische omstandigheden*Zoals eerder aangegeven hebben de beschikbare financiële middelen invloed op de beleidsimplementatie. Meer financiële middelen bieden echter geen garantie dat beleid succesvol wordt geïmplementeerd, maar de kans hierop wordt wel vergroot. De beschikbaarheid van deze middelen wordt beïnvloed door de economische omstandigheden waar een organisatie mee geconfronteerd wordt. De economische omstandigheden van een land hebben invloed op de aanpak van maatschappelijke problemen. Landen beschikken niet over oneindige middelen, middelen zijn schaars en kunnen niet overal aan worden besteed. Uiteindelijk wordt er een politieke keuze gemaakt aan welke maatschappelijk problemen er meer of minder middelen worden besteed. In dat opzicht is de politieke invloed sterk verbonden aan de economische omstandigheden (Sabatier & Mazmanian, 1980).

*2.4.3 Beleidsfactoren*Naast de interne en de externe factoren heeft de vormgeving van het beleid ook invloed op de beleidsimplementatie. De beleidsfactoren bestaan uit de doelstelling, overeenstemming van doelen en de duidelijkheid van doelen.

*Doelstelling* De doelstelling van beleid speelt een centrale rol binnen het implementatieproces. Zo zal de implementatiefase niet worden gestart alvorens de doelstelling is vastgesteld. Wanneer de doelstelling van het beleid onduidelijk is, wordt het lastig om richting te geven aan het implementatieproces (Pressman & Wildavsky, 1973). Het beleid wordt immers uitgevoerd door meerdere actoren en voor een goede uitvoering is het van belang dat de doelstelling helder is. Om te kunnen starten met de uitvoering van beleid is een duidelijke doelstelling van belang. Uiteindelijk wordt de mate van beleidssucces bepaald op basis van het wel of niet behalen van de vooraf gestelde doelen (Van Meter & Van Horn, 1975).

*Duidelijkheid van doelen*Naast dat de doelstelling vast moet staan en er overeenstemming dient te zijn over de doelen, is het ook van belang dat de doelen voldoende duidelijk zijn. De doelen dienen voldoende specifiek, duidelijk omschreven, organisatiebreed begrepen en gesteund te zijn en bieden een manier om de werkwijze te monitoren (Hogwood & Gunn, 1984). De actoren moeten de doelen kunnen begrijpen, zodat zij weten hoe zij het best kunnen handelen om hier invulling aan te geven. Duidelijke doelen zorgen ervoor dat actoren tijdens het proces hun werkwijze mogelijk aan dienen te passen, zodat de actoren beter kunnen voldoen aan de gestelde doelen. Uitvoerders kunnen gebruikmaken van verschillende beleidsinstrumenten. De duidelijkheid van de doelstelling biedt deze uitvoerders een extra hulpmiddel om het juiste instrument en een passende werkwijze te kiezen (Sabatier & Mazmanian, 1980).

*Overeenstemming van doelen*
Met overeenstemming wordt bedoeld dat de uitvoerders van het beleid het eens zijn over de werkwijze en de gestelde doelen. Deze voorwaarden dienen gedurende het gehele proces aanwezig te om succesvolle implementatie te realiseren. Voordat er overeenstemming kan bestaan over de doelen dienen de doelen voldoende duidelijk te zijn voor de actoren. De overeenstemming van doelen wordt grotendeels beïnvloed door de mate van participatie en betrokkenheid van alle actoren in het proces. Hierbij kan worden gedacht aan de mate waarin de actoren mochten meedenken over het beleidsontwerp. Deelname aan dit proces leidt tot meer transparantie, minder conflicten, betere overeenstemming van doelen en uiteindelijk tot meer betrokkenheid bij de beleidsimplementatie (Gross, Giacquinta, & Bernstein, 1971).

*2.4.4 Uitvoerdersfactoren*De laatste van de vier categorieën betreft de uitvoerdersfactoren. Deze factoren hebben betrekking op de uitvoerders van beleid en de managers die de uitvoerders aan dienen te sturen. Om beleid uit te voeren is er communicatie nodig over de werkwijze en de samenwerking met andere actoren. Verder heeft compliance invloed op de uitvoering van het beleid.

*Communicatie*Evenals het bijna onmogelijk is om perfecte implementatie te realiseren, is het ook lastig om perfecte communicatie te realiseren. Immers worden organisaties gekenmerkt door taakspecialisatie, professionalisme en de aanwezigheid van verschillende actoren die elk hun eigen waarden, doelen en belangen hebben bij een project (Hood, 1976). Communicatie kan op een formele en een informele wijze verlopen. Formele communicatie is op een
gestructureerde en hiërarchische manier geregeld in de organisatie. Hierbij kan worden gedacht aan een vergadering. Met informele communicatie wordt bedoeld dat er gecommuniceerd wordt op basis van een sociale en niet gestructureerde manier van communiceren. Een voorbeeld hiervan is een gesprek tussen collega’s bij het koffiezetapparaat (Kandlousi, Ali & Abdollahi, 2010). De communicatie tussen personen kan in verschillende opzichten problematisch verlopen. Zo kan het gebruik van vaktermen ervoor zorgen dat actoren elkaar niet goed begrijpen. Ook kunnen actoren en professionals afzonderlijke doelen en waarden hebben die afwijken van het beleid. Hierdoor zou de communicatie niet optimaal kunnen verlopen. Een mogelijke consequentie hiervan is dat de beleidsimplementatie niet optimaal kan verlopen, waardoor het beleid niet succesvol geïmplementeerd wordt. Kortom, is communicatie onmisbaar binnen de uitvoering en speelt het een belangrijke rol binnen het implementatieproces en de coördinatie hiervan.

*Compliance*De communicatie gedurende een traject staat in verbinding met de mate van compliance. Compliance heeft betrekking op de mate van gehoorzaamheid van actoren in relatie tot de uitvoering van het beleidsprogramma. Bij een gebrek aan compliance bestaat de kans dat actoren elkaar gedurende een proces gaan wantrouwen, tegenwerken of elkaar weerstand bieden. Dit gebrek wordt in dit onderzoek omschreven als non-compliance. Compliance maakt het mogelijk om verschillende onderdelen van organisaties met elkaar te vergelijken (Etzioni, 1961). Enkele voorbeelden om compliance in kaart te brengen zijn de verschillende doelen, structuren, motivaties, macht en de mate van consensus tussen actoren. Wanneer de actoren zich minder betrokken voelen bij de doelstellingen van de organisatie wordt er vaak ingespeeld op de materiële behoeften, zoals het verhogen van salarissen.

De kans op non-compliance neemt toe wanneer de managers of opdrachtgevers van het beleid onvoldoende de tijd nemen om de beweegredenen achter het beleid toe te lichten of ruggespraak te houden met de uitvoerders. Daarnaast zou een conflict ten grondslag kunnen liggen aan non-compliance. Bij een groter aantal verschillende organisaties of uitvoerders van beleid neemt de kans op een conflict toe. Immers wanneer een groter aantal actoren betrokken zijn bij het beleid dienen zij de handelingswijze ook afzonderlijk te accepteren. Wanneer er overeenstemming over de handelingswijze ontbreekt onder één of meerdere actoren kan er non-compliance optreden. Een voorbeeld hiervan is dat actoren tegenstrijdige belangen kunnen hebben om het beleid uit te voeren. Om deze reden dienen de afhankelijkheidsrelaties tussen de beleidsuitvoerders minimaal te zijn. In een ideale situatie wordt beleid geïmplementeerd door één organisatie, maar dit blijkt in de praktijk praktisch onmogelijk te zijn (Hogwood & Gunn, 1984). Kortom, kan de kans op non-compliance worden gereduceerd door voldoende de tijd te nemen om het beleid toe te lichten aan de uitvoerders, niet meer actoren te betrekken dan nodig is en de afhankelijkheidsrelaties zo laag mogelijk te houden.

*2.4.5 Conceptueel model*
De bovengenoemde factoren worden visueel weergegeven in een conceptueel model. Dit model bestaat uit één afhankelijke variabele en elf onafhankelijke variabelen. De vier onafhankelijke factoren: *tijd en middelen, externe factoren, beleidsfactoren en uitvoerdersfactoren* en de bijbehorende variabelen worden aan de linkerzijde van het model weergegeven. De afhankelijke variabele, *mate van succesvolle implementatie van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland*, staat aan de rechterzijde van het model.

**Tijd en Middelen**
- Tijd
- Financiële middelen
- Capaciteit
- Kennisniveau van actoren

**Mate van succesvolle implementatie van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland**

**Beleidsfactoren**
- Doelstelling
- Duidelijkheid van doelen
- Overeenstemming van doelen

**Uitvoerdersfactoren**
- Communicatie
- Compliance

**Externe factoren**
- Politieke invloed
- Economische omstandigheden

 *Figuur 1: conceptueel model*

**3. Methodologisch kader**

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de gehanteerde methodologie. Allereerst wordt de caseselectie behandeld. Hierbij worden de beweegredenen om bepaalde cases wel of niet te selecteren verder toegelicht. De tweede paragraaf bestaat uit de operationalisatie van de geselecteerde variabelen uit het theoretisch kader. De operationalisatie bestaat uit het geven van een definitie per variabele, alsmede welke waarde(n) zij kunnen aannemen in dit onderzoek (Van Thiel, 2015). Vervolgens wordt de onderzoeksstrategie behandeld. Deze strategie bestaat uit een onderzoeksmethode en een onderzoekstechniek. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek geduid.

**3.1 Caseselectie**

In totaal werden er zeven cases geselecteerd. Het was noodzakelijk voor het onderzoek dat de waterschappen een risicoprofiel hadden geïmplementeerd. Immers maakten niet alle waterschappen in Nederland gebruik van een risicoprofiel. De waterschappen die geen gebruik maakten van een risicoprofiel vielen daarmee direct af. Door zeven cases te onderzoeken werd het bovendien mogelijk om voldoende respondenten te verzamelen voor het onderzoek. Voor dit onderzoek zijn alle 21 waterschappen in Nederland benaderd. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de waterschappen, hun eventuele risicoprofiel en de deelname aan het onderzoek.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Waterschap** | **Risicoprofiel (ja/nee)** | **Deelname (ja/nee)** |
| 1. Aa en Maas
 | Ja  | Ja  |
| 1. Amstel, Gooi en Vecht
 | Ja | Nee |
| 1. Brabantse Delta
 | Nee | Nee |
| 1. De Dommel
 | n.v.t. | n.v.t. |
| 1. Delfland
 | Ja | Ja |
| 1. Drents Overijsselse Delta
 | Ja | Nee |
| 1. Hollands Noorderkwartier
 | Ja | Nee |
| 1. Hollandse Delta
 | Ja | Ja |
| 1. Hunze en Aa’s
 | Nee | Nee |
| 1. Limburg
 | Ja | Ja |
| 1. Noorderzijlvest
 | Ja | Nee |
| 1. Rijn en IJsel
 | Nee | Nee |
| 1. Rijnland
 | Ja | Ja |
| 1. Rivierenland
 | Ja | Ja |
| 1. Scheldestromen
 | Ja | Nee |
| 1. Schieland en de Krimpenwaard
 | Ja | Ja |
| 1. Stichtse Rijnlanden
 | Nee | Nee |
| 1. Vallei en Veluwe
 | Nee | Nee |
| 1. Vechtstromen
 | Ja | Nee |
| 1. Wetterskip Fryslân
 | Ja | Nee |
| 1. Zuiderzeeland
 | Ja | Nee |

*Tabel 1: Overzicht deelnemende waterschappen*
**3.2 Operationalisatie**

De operationalisatie richtte zich op drie aspecten. Allereerst werd er voor iedere variabele één heldere definitie gegeven. Een bepaald concept kan immers meerdere definities aannemen, waardoor er verwarring kan ontstaan. De tweede stap van het operationaliseren bestond uit het bepalen welke waarden of scores de variabelen aan konden nemen. In het onderzoek werd dit omschreven als een indicator. De variabelen werden aan de hand van deze indicatoren meetbaar gemaakt. Als laatste stap werd er voor alle variabelen vastgesteld welke bron er werd gebruikt om de variabelen te meten. De derde stap was voor alle variabelen hetzelfde, omdat deze variabelen allemaal werden gemeten door middel van de onderzoeksmethode interviews. Zowel de afhankelijke als de onafhankelijke variabele(n) werden gemeten door middel van dezelfde werkwijze.

*3.2.1 Afhankelijke variabele*
De afhankelijke variabele betreft: de mate van succesvolle implementatie van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland. De variabele werd gedefinieerd als: *“In hoeverre het implementatieproces bij waterschappen in Nederland succesvol is geweest”.*

De indicatoren zorgden ervoor dat de afhankelijke variabele meetbaar werd gemaakt. Dit betrof de mate waarin het implementatieproces als succesvol werd ervaren. In dit geval werd de mate van succes gemeten door te vragen naar de ervaring van betrokkenen bij het proces. De opgestelde vragen waren: *“In hoeverre vond u dat het implementatieproces van het risicoprofiel was geslaagd?”* en *“Wat maakt het dat het implementatieproces in uw ogen wel of niet was geslaagd?”.* Deze twee vragen maakten het mogelijk om de positieve of negatieve ervaring van respondenten over het algehele proces te achterhalen.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| De mate van succesvolle implementatie van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland | In hoeverre het implementatieproces van het risicoprofiel bij waterschappen succesvol is geweest.  | Het implementatieproces werd door de respondent als succesvol ervaren.  | In hoeverre vond u dat het implementatieproces van het risicoprofiel was geslaagd? Wat maakt het dat het implementatieproces in uw ogen wel of niet was geslaagd? |

*Tabel 2: Operationalisatie afhankelijke variabele*

*3.2.2 Onafhankelijke variabelen*De onafhankelijke variabelen zijn verdeeld over vier factoren. De vier factoren zijn: tijd en middelen, externe factoren, beleidsfactoren en uitvoerdersfactoren.

A. Tijd en middelenDe factor tijd en middelen bestaat uit een viertal variabelen. Dit betreft: tijd, financiële middelen, capaciteit en kennisniveau actoren.

*Tijd*De eerste onafhankelijke variabele die behandeld werd is tijd. De variabele tijd werd gedefinieerd als: *“De ter beschikking gestelde tijd door een waterschap om beleid te implementeren”.* Uiteindelijk bepaalt de organisatie hoeveel tijd en over welke periode een ambtenaar tijd mag besteden aan een project. Wanneer een ambtenaar over onvoldoende tijd beschikt kan dit leiden tot een niet-effectieve en niet-efficiënte besteding van middelen (Matland, 1995). De variabele werd meetbaar gemaakt aan de hand van de indicator tijdsdruk en het mogelijke effect van tijdsdruk op het proces. Wanneer een ambtenaar minder tijd krijgt om beleid te implementeren zal de druk om deze taak uit te voeren stijgen, waardoor er mogelijk suboptimale keuzes gemaakt moeten worden. De tijdsdruk werd gemeten door de volgende vragen te stellen: *“In hoeverre had u voldoende tijd om het risicoprofiel te implementeren?”*. Indien de respondent onvoldoende antwoord gaf op de vraag werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: *“Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”*.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| Tijd | De ter beschikking gestelde tijd door een waterschap om beleid te implementeren. | De aanwezigheid van tijdsdruk gedurende het implementatieprocesHet effect op het implementatieproces | In hoeverre had u voldoende tijd om het risicoprofiel te implementeren? Wat voor effect had dit op het implementatieproces? |

*Tabel 3: Operationalisatie tijd*

*Financiële middelen*De financiële middelen van een waterschap worden uitgedrukt in geld. Met geld alleen kunnen echter geen doelen worden bereikt. Geld is een middel dat het mogelijk maakt om ‘echte middelen’ te verkrijgen, zoals mogelijkheden om beleid beter te monitoren en cursussen om extra kennis op te doen. Indien er voldoende geld beschikbaar zou zijn, zouden er mogelijk minder fouten op kunnen treden gedurende het implementatieproces. De financiële middelen werden als volgt gedefinieerd: *“De aanwezigheid van voldoende vermogen (geld) om middelen te verkrijgen”.* De variabele werd meetbaar gemaakt aan de hand van de indicatoren: de mate van de beschikbaarheid van voldoende geld tijdens de beleidsuitvoering en het effect hiervan op het implementatieproces. Deze variabele werd vervolgens gemeten door de volgende vraag te stellen: *“In welke mate was er voldoende geld ter beschikking voor de uitvoering van het beleid?”*. Indien de respondent niet expliciet inging op het effect van geld op het implementatieproces werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: *“Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”*.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| Financiële middelen | De aanwezigheid van voldoende vermogen (geld) om middelen te verkrijgen. | De mate van de beschikbaarheid van voldoende geld tijdens de beleidsuitvoeringHet effect op het implementatieproces | In welke mate was er voldoende geld ter beschikking voor de uitvoering van het beleid?Wat voor effect had dit op het implementatieproces?  |

*Tabel 4: Operationalisatie financiële middelen*

*Capaciteit*
Een waterschap zou voldoende middelen ter beschikking kunnen stellen voor de implementatie van een risicoprofiel. Dit hoeft echter nog niet te betekenen dat deze bronnen effectief ingezet kunnen worden, dat vereist namelijk dat er binnen de organisatie voldoende capaciteit beschikbaar is. Capaciteit ging in dit geval over de beschikbaarheid van voldoende personeel, zodat de middelen op het juiste moment ingezet konden worden. De capaciteit werd daardoor gedefinieerd als: “*De mate waarin het waterschap over voldoende personeel beschikt om bronnen in te zetten”.* De variabele was meetbaar gemaakt aan de hand van de indicatoren personele capaciteit en het effect hiervan op het implementatieproces. Personele capaciteit werd gemeten door de volgende vraag te stellen: “*In welke mate was er voldoende personeel ingezet om het risicoprofiel te implementeren?”.* Indien de respondent niet expliciet inging op het effect van personeel op het implementatieproces werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: *“Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”*.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| Capaciteit | De mate waarin het waterschap over voldoende capaciteit beschikt om bronnen in te zetten.  | Het waterschap stelt voldoende personele capaciteit beschikbaar om het risicoprofiel te implementeren. Het effect op het implementatieproces | In welke mate was er voldoende personeel ingezet om het risicoprofiel te implementeren? Wat voor effect had dit op het implementatieproces? |

*Tabel 5: Operationalisatie capaciteit*

*Kennisniveau actoren*Wanneer het personeel binnen een waterschap beschikt over voldoende kennis van een bepaald onderwerp neemt de kans op succesvolle implementatie toe. Indien er sprake is van onvoldoende kennis bestaat het gevaar dat personen persoonlijke, niet op kennis gebaseerde, keuzes maken die leiden tot een suboptimaal resultaat (Van Meter & Van Horn, 1975). Het kennisniveau van actoren werd gedefinieerd als: *“De mate waarin de beleidsuitvoerders ervaring hebben met, of opleidingen hebben gevolgd met betrekking tot het implementeren van beleid”.* Kennis zou samen kunnen vallen met ervaring. Immers wanneer personeel over meer ervaring beschikt zouden zij door de jaren heen kennis opgedaan kunnen hebben over verschillende onderwerpen. Daarnaast zou het personeel door de jaren heen opleidingen gevolgd kunnen hebben die bijdragen aan het kennisniveau. Deze kennis kunnen zij vervolgens gebruiken bij de implementatie van het risicoprofiel. Kortom, werd het kennisniveau meetbaar gemaakt aan de hand van de indicatoren ervaring, aanvullende opleidingen en het effect hiervan op het implementatieproces. De indicator werd gemeten door de volgende vraag te stellen: *“In welke mate was er voldoende kennis, die was opgebouwd via ervaringen en opleidingen, in huis om het risicoprofiel te implementeren?”.* Indien de respondent niet expliciet inging op het effect van kennis op het implementatieproces werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: *“Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”*.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| Kennisniveau actoren | De mate waarin de beleidsuitvoerders ervaring hebben met, of opleidingen hebben gevolgd met betrekking tot het implementeren van beleid.  | De omvang van de ervaring en het opleidingsniveau van het personeel. Het effect op het implementatieproces | In welke mate was er voldoende kennis, die was opgebouwd via ervaringen en opleidingen, in huis om het risicoprofiel te implementeren? Wat voor effect had dit op het implementatieproces? |

*Tabel 6: Operationalisatie kennisniveau actoren*

B. Externe factoren
Deze factor bestaat uit twee factoren. De twee factoren zijn: politieke invloed en economische omstandigheden.

*Politieke invloed*
De politieke invloed op het implementatieproces van waterschappen zou op meerdere manieren onderzocht kunnen worden. Zo zou er onderzocht kunnen worden welke invloed de landelijke politiek uitoefent op de invoering van het risicoprofiel van een waterschap. In dit onderzoek werd echter enkel de politieke invloed van het eigen politieke orgaan van een waterschap onderzocht. Deze keuze is gemaakt, omdat het de verwachting was dat respondenten meer kennis over dit orgaan zouden hebben. Immers staat het algemeen bestuur dichter bij de eigen organisatie dan de landelijke politiek. De politieke organisatie van een waterschap is als volgt opgebouwd. Het bestuur van een waterschap bestaat uit een dijk- of watergraaf, een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur is het hoogste orgaan binnen een waterschap, omdat de leden democratisch gekozen zijn. De taken van het algemeen bestuur richten zich op het vaststellen van de grote lijnen van het beleid van het waterschap. Daarnaast controleren zij de taakuitvoering van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur voert de plannen van het algemeen bestuur uit. De rol van de dijk- of watergraaf kan worden vergeleken met de rol van de burgemeester in een gemeente. De bestuursvorm van waterschappen is monistisch. De voorzitter, de dijk- of watergraaf, is lid van het dagelijks bestuur, maar niet van het algemeen bestuur. De overige leden van het dagelijks bestuur zijn wel tegelijkertijd lid van het algemeen bestuur. Zij worden gekozen uit het algemeen bestuur. De leden van het algemeen bestuur bestaan niet alleen uit inwoners, maar ook deels uit bedrijven, landbouwers en natuurbeheerders. Al dient opgemerkt te worden dat de meerderheid van het algemeen bestuur uit inwoners van het gebied bestaat. Het verkrijgen van politieke steun wordt beïnvloed door de prioriteiten die het algemeen bestuur stelt. Een waterschap kent een functioneel bestuur, wat inhoudt dat zij enkel specifieke taken uitoefenen rondom waterkwantiteit, waterkwaliteit en waterbeheer (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.j.). De variabele politieke invloed werd gedefinieerd als: *“De mate waarin het algemeen bestuur van het waterschap invloed uitoefent op de invoering van een risicoprofiel?”.* De dagelijkse taakuitvoering binnen een waterschap is in handen van het dagelijks bestuur. Om deze reden werd er een tweede indicator opgesteld die zich richtte op de mate van invloed vanuit het dagelijks bestuur op de implementatie van een risicoprofiel.De laatste indicator richt zich op het effect hiervan op het implementatieproces. De variabele werd meetbaar gemaakt aan de hand van de mate van steun voor de invoering van een risicoprofiel. De mate van steun werd gemeten door de volgende twee vragen te stellen: *“In hoeverre was er, vanuit het algemeen bestuur, sprake van steun voor de implementatie van een risicoprofiel?”* & *“In hoeverre was er, vanuit het dagelijks bestuur, sprake van steun voor de implementatie van een risicoprofiel?”.* Indien de respondent niet expliciet inging op het effect van deze variabele op het implementatieproces werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: “*Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”.*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| Politieke invloed | De mate waarin het algemeen/dagelijks bestuur van het waterschap invloed uitoefent op de invoering van een risicoprofiel. | Mate van steun vanuit het algemeen bestuur voor de invoering van een risicoprofiel.Mate van steun vanuit het dagelijks bestuur voor de invoering van een risicoprofiel.Het effect op het implementatieproces  | In hoeverre was er, vanuit het algemeen bestuur, sprake van steun voor de implementatie van een risicoprofiel?In hoeverre was er, vanuit het dagelijks bestuur, sprake van steun voor de implementatie van een risicoprofiel?Wat voor effect had dit op het implementatieproces? |

*Tabel 7: Operationalisatie politieke invloed*

*Economische omstandigheden*In zekere zin hangen de economische omstandigheden van een waterschap samen met de vastgestelde prioriteiten van het algemeen bestuur. De politieke keuze bepaalt aan welke maatschappelijke problemen er meer of minder middelen worden besteed (Sabatier & Mazmanian, 1980). Immers laat de politieke invloed zien dat het algemeen bestuur bepaalt welke prioriteiten er worden gesteld. Deze beschikbaarheid van middelen wordt daarmee beïnvloed door de invloed van economische omstandigheden op de organisatie. Voorbeelden hiervan zijn klimaatverandering en een economische crisis. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat waterschappen in Nederland niet afhankelijk zijn van het ontvangen van financiële middelen vanuit het Rijk.

Waterschappen in Nederland beschikken over een eigen stelsel van belastingheffing. Waterschappen hebben een eigen belastingstelsel, omdat zij een primaire overheidstaak uitvoeren waar permanent voldoende financiële middelen voor beschikbaar dienen te zijn. Doordat waterschappen beschikken over een eigen belastingstelsel neemt de kans af dat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Immers wanneer deze middelen uit de Rijksbegroting moeten komen, is het onzeker dat de waterschappen voldoende financiële middelen ontvangen (Unie van Waterschappen, z.j.). Desondanks is het nog steeds mogelijk dat een waterschap te weinig inkomsten zou genereren om de taakuitvoering te kunnen bekostigen. Ook moet de organisatie een keuze maken waar het geld aan wordt besteed. Zo zou men intern de keuze kunnen maken om meer of minder geld te besteden aan bepaald beleid. Uit het bovenstaande is gebleken dat waterschappen in theorie over voldoende eigen financiële middelen beschikken. Desondanks zou de economische situatie in een land van invloed kunnen zijn op de gestelde prioriteiten van een waterschap. Immers is een waterschap bij haar taakuitvoering ook afhankelijk van de markt. Bijvoorbeeld bij de aanschaf van extra onderdelen voor een machine.

De implementatie van een risicoprofiel was echter minder verbonden aan de markt, omdat het risicoprofiel enkel binnen de eigen organisatie werd geïmplementeerd. Om deze reden werd er enkel gevraagd naar de economische omstandigheden en gestelde prioriteiten binnen de organisatie. De variabele werd gedefinieerd als: *“De economische situatie waarin een waterschap zich bevindt”.* De variabele werd gemeten aan de hand van de indicatoren: de mate van invloed op de gestelde prioriteiten binnen het waterschap en het effect hiervan op het implementatieproces. Deze indicatoren werden meetbaar gemaakt door de volgende vragen te stellen: *“In welke mate denkt u dat de economische omstandigheden binnen het waterschap invloed uitoefenen op de gestelde prioriteiten van de organisatie?”* & *“In hoeverre zou dit invloed gehad kunnen hebben op de implementatie van het risicoprofiel?”.* Indien de respondent onvoldoende de link legde met het implementatieproces werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: *“Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”*.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| Economische omstandigheden | De economische situatie waarin een waterschap zich bevindt. | De mate van invloed van de economische situatie op de gemaakte prioriteiten binnen het waterschap.Het effect op het implementatieproces | In welke mate denkt u dat de economische omstandigheden binnen het waterschap invloed uitoefenen op de gemaakte prioriteiten van een waterschap? In hoeverre zou dit invloed gehad kunnen hebben op de implementatie van het risicoprofiel?Wat voor effect had dit op het implementatieproces? |

*Tabel 8: Operationalisatie economische omstandigheden*

C. Beleidsfactoren
De derde factor bestaat in totaal uit drie variabelen, namelijk de doelstelling, overeenstemming van doelen en ten slotte de duidelijkheid van doelen.

*Doelstelling*De implementatie van beleid brengt een bepaald doel met zich mee. Zonder een doelstelling zal het implementatieproces niet worden gestart. Het blijkt dat het lastig is om richting te geven aan een implementatieproces wanneer een duidelijke vooraf bepaalde doelstelling ontbreekt (Pressman & Wildavsky, 1973). Om deze reden werd de doelstelling als volgt gedefinieerd: *“De mate waarin de doelstelling van het beleid vooraf is vastgesteld”.* Deze variabele werd gemeten aan de hand van één indicator. Daarnaast werd er ook nog gevraagd naar het effect hiervan op het implementatieproces. De indicator had betrekking op de vooraf opgestelde doelstelling in de ogen van de respondent. Door te vragen naar de mening van de respondent kon er achteraf worden bepaald of er binnen het proces sprake was van een vooraf opgestelde doelstelling. De indicator was meetbaar gemaakt door de volgende vraag te stellen: *“Was er volgens u een vooraf bepaalde doelstelling opgesteld?”.* Indien de respondent niet expliciet inging op het effect van deze variabele op het implementatieproces werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: *“Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”*.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| Doelstelling | De mate waarin de gewenste doelstelling van het beleid vooraf is vastgesteld.  | De vooraf opgestelde doelstelling in de ogen van de respondentHet effect op het implementatieproces | Was er volgens u een vooraf bepaalde doelstelling opgesteld? Wat voor effect had dit op het implementatieproces? |

*Tabel 9: Operationalisatie doelstelling*

*Duidelijkheid van doelen*De variabele duidelijkheid van doelen werd gedefinieerd als: *“De doelstelling is specifiek, eenduidig en begrijpelijk voor alle betrokkenen bij het implementatieproces”.* Wanneer een doelstelling aan deze voorwaarden voldeed nam de kans op succesvolle implementatie toe (Sabatier & Mazmanian, 1980). Deze variabele werd gemeten aan de hand van één indicator. Dit was de mate waarin de doelstelling voldoende specifiek, eenduidig en begrijpelijk was voor alle actoren. Met specifiek werd bedoeld dat de doelstelling voldoende gedetailleerd is beschreven. Met eenduidig werd bedoeld dat de doelstelling maar op één manier geïnterpreteerd kon worden. Begrijpelijk hield in dat de doelstellingen niet vaag geformuleerd waren en daarmee helder waren voor actoren.

Aan de hand van de vorige variabele werd er gevraagd of er een vooraf bepaalde doelstelling aanwezig was. Een respondent zou kunnen antwoorden dat er wel of geen vooraf bepaalde doelstelling aanwezig was. Indien deze wel aanwezig was, werd de volgende vraag gesteld: *“In hoeverre was deze doelstelling voldoende specifiek, eenduidig en begrijpelijk?”.* Indien de doelstelling niet aan deze voorwaarden voldeed werd de volgende vraag gesteld: *“Waarom was de doelstelling wel of niet voldoende specifiek, eenduidig en begrijpelijk?”* Daarnaast zou een respondent aan kunnen geven dat er geen doelstelling aanwezig was. Dan werd er gevraagd wat het effect hiervan was op het implementatieproces. Deze vraag werd als volgt gesteld: *“Wat was het effect van het ontbreken van een vooraf bepaalde doelstelling op het implementatieproces?”*. Indien de respondent niet expliciet inging op het effect van deze variabele op het implementatieproces werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: *“Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”*.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| Duidelijkheid van doelen | De doelstelling is specifiek, eenduidig en begrijpelijk voor alle actoren binnen het implementatieproces. | Mate waarin de doelstelling voldoende specifiek, eenduidig en begrijpelijk waren voor alle actoren.Het effect op het implementatieproces | Indien doelstelling aanwezig:In hoeverre was deze doelstelling voldoende specifiek, eenduidig en begrijpelijk?Waarom was het beleid wel of niet voldoende specifiek, eenduidig en begrijpelijk? Indien doelstelling niet aanwezig: Wat was het effect van het ontbreken van een vooraf bepaalde doelstelling op het implementatieproces?Wat voor effect had dit op het implementatieproces? |

*Tabel 10: Operationalisatie duidelijkheid van doelen*

*Overeenstemming van doelen*De overeenstemming van doelen heeft betrekking op de mate van consensus onder de beleidsuitvoerders over de doelen en de werkwijze. Immers wanneer de overeenstemming over de doelen en de werkwijze ontbreekt stijgt de kans op conflicten, waardoor het implementatieproces mogelijk minder succesvol is. Daarnaast zouden beleidsmakers vage beleidsdoelen kunnen opstellen en dit zou van invloed kunnen zijn op de overeenstemming over de doelen en de gehanteerde werkwijze. Om te meten in hoeverre er sprake was van overeenstemming over de doelen en de werkwijze, werd de indicator consensus gebruikt. De indicator werd gemeten door de volgende vragen te stellen: *“In hoeverre waren de beleidsuitvoerders binnen het waterschap het eens over de doelen van het risicoprofiel?”* & “*In hoeverre waren de beleidsuitvoerders het eens over de gehanteerde werkwijze om het risicoprofiel te implementeren?”.* Indien de respondent niet expliciet inging op het effect van deze variabele op het implementatieproces werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: *“Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”*.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| Overeenstemming van doelen | De mate waarin er sprake was van consensus onder beleidsuitvoerders over de gestelde doelen en de gehanteerde werkwijze.  | Mate waarin de betrokkenen bij het beleid het eens waren over de doelen van het beleid en de gehanteerde werkwijze. Het effect op het implementatieproces | In hoeverre waren de beleidsuitvoerders binnen het waterschap het eens over de doelen van het risicoprofiel? In hoeverre waren de beleidsuitvoerders het eens over de gehanteerde werkwijze om het risicoprofiel te implementeren?Wat voor effect had dit op het implementatieproces?  |

*Tabel 11: Operationalisatie overeenstemming van doelen*

D. UitvoerdersfactorenDe laatste van de vier factoren bestaat uit de uitvoerdersfactoren. In totaal zijn er twee variabelen die onder deze factoren vallen, namelijk communicatie en compliance.

*Communicatie*Communicatie levert gedurende een implementatieproces een belangrijke bijdrage aan het coördineren van activiteiten (Hogwood & Gunn, 1984). Communicatie werd in dit onderzoek omschreven als: *“De interactie tussen de betrokkenen bij het implementatieproces van het risicoprofiel binnen het waterschap”.* Indien er sprake is van onduidelijke en onvolledige communicatie wordt het lastiger voor beleidsuitvoerders om consensus te bereiken over de uitvoering van beleid. Personen kunnen op een formele en een informele manier met elkaar communiceren. Dit onderscheid wordt hieronder verder toegelicht.

De variabele communicatie werd meetbaar gemaakt aan de hand van twee indicatoren. De eerste indicator heeft betrekking op formele communicatie. Formele communicatie betreft communicatie welke formeel is geregeld in een organisatie. Daarbij valt onder meer te denken aan vergaderingen en het gebruik van bepaalde computersystemen om informatie te delen. Formele communicatie volgt dus de structuur van het samenwerkingsverband en vindt vaak op een hiërarchische en gestructureerde manier plaats. Een voorbeeld van gestructureerd werken is dat managers informatie delen met de uitvoerders van het beleid, bijvoorbeeld via mailverkeer of tijdens een vergadering. In dat geval bevat de communicatie veelal instructies en informatie die strikt gerelateerd zijn aan het beleid (Kandlousi, Ali & Abdollahi, 2010). De formele communicatie werd gemeten aan de hand van twee vragen: *“Vond er gedurende het implementatieproces formele communicatie plaats tussen de betrokkenen bij het implementatieproces?”* & *“Indien ja (indien nee, direct de vervolgvraag stellen), wat voor soort formele communicatie vond er plaats?”*. Indien de respondent niet expliciet inging op het effect van formele communicatie op het implementatieproces werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: *“Wat was het effect van (het ontbreken van) formele communicatie op het implementatieproces?”*.

Ook kan er informele communicatie plaatsvinden tussen de personen die binnen het waterschap betrokken waren bij het implementatieproces. Zoals het woord al doet vermoeden vindt dit type communicatie niet op een transparante, hiërarchische en gestructureerde manier plaats. Deze manier van communicatie is juist gebaseerd op de sociale relatie tussen actoren. Enkele voorbeelden hiervan zijn de gesprekken over het werk bij het koffiezetapparaat of buiten kantoortijden. De mate van informele communicatie werd gemeten door de volgende vragen te stellen: *“Vond er gedurende het implementatieproces informele communicatie plaats tussen de betrokkenen bij het implementatieproces?”* & *“Indien ja (indien nee, direct de vervolgvraag stellen), wat voor soort informele communicatie vond er plaats?”*. Indien de respondent niet expliciet inging op het effect van informele communicatie op het implementatieproces werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: *“Wat was het effect (van het ontbreken) van (in)formele communicatie op het implementatieproces?”*.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| Communicatie | De interactie tussen de betrokkenen bij het implementatieproces van het risicoprofiel binnen het waterschap.  | Mate waarin de (in)formele communicatie als positief werd ervaren gedurende het proces.Het effect op het implementatieproces | Vond er gedurende het implementatieproces (in)formele communicatie plaats tussen de betrokkenen bij het implementatieproces?Indien ja (indien nee, direct de vervolgvraag stellen): Wat voor soort (in)formele communicatie vond er plaats?Wat was het effect van (het ontbreken van) (in)formele communicatie op het implementatieproces? |

*Tabel 12: Operationalisatie communicatie*

*Compliance*De laatste onafhankelijke variabele die behandeld zal worden is compliance. Wanneer de gehoorzaamheid van actoren binnen het proces ontbreekt wordt er gesproken over non-compliance. De kans neemt dan toe dat actoren elkaar gaan wantrouwen (Etzioni, 1961). Compliance werd gedefinieerd als: *“De mate van de gehoorzaamheid van actoren in relatie tot de uitvoering van het beleidsprogramma”.* Om de compliance van actoren te meten werd één indicator opgesteld welke ingaat op de gehoorzaamheid van de beleidsuitvoerders ten opzichte van de opdrachtgevers.

Om de indicator over gehoorzaamheid te meten, werden de volgende vragen gesteld: *“In hoeverre waren er vooraf afspraken gemaakt over de uitvoering van het beleid?”* & *“Heeft u zich gehouden aan de gemaakte afspraken over het beleid?”*. Wanneer de respondent zich niet aan de gemaakte afspraken had gehouden (d.w.z. non-compliance), werd de volgende vraag gesteld om te achterhalen wat de oorzaak van non-compliance was (zoals wantrouwen, een conflict of een andere oorzaak): “*Waarom heeft u zich niet hieraan gehouden?”* Indien de respondent niet expliciet inging op het effect van non-compliance op het implementatieproces werd de volgende vervolgvraag gesteld, namelijk: *“Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”* Indien men zich had gehouden aan de gemaakte afspraken (d.w.z. compliance), werd de volgende vraag gesteld: *“Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”*. Indien er wel vooraf afspraken gemaakt waren, werd de volgende vraag gesteld: *“Wat voor effect had dit op het implementatieproces?”*. Indien er vooraf geen afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van het beleid werd de vraag over het effect direct gesteld.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Variabele** | **Definitie** | **Indicator** | **Item(s)** |
| Compliance | De mate van gehoorzaamheid van actoren in relatie tot de uitvoering van het beleidsprogramma | De mate van gehoorzaamheid van de beleidsuitvoerders ten opzichte van de opdrachtgeversHet effect op het implementatieproces | In hoeverre waren er vooraf afspraken gemaakt over de uitvoering van het beleid?Heeft u zich gehouden aan de gemaakte afspraken over het beleid?Indien de respondent zich niet aan de gemaakte afspraken had gehouden: Waarom heeft u zich niet hieraan gehouden?In hoeverre ervaarde u weerstand gedurende het implementatieproces?Wat voor effect had dit op het implementatieproces?  |

*Tabel 13: Operationalisatie compliance*

**3.3. Onderzoeksstrategie, - methoden & -techniek**

De onderzoeksopzet bestaat uit drie onderdelen namelijk de onderzoeksstrategie, -methoden en -techniek. De onderzoeksstrategie kan meer als een theoretische en globale aanpak worden gezien. Terwijl de onderzoeksmethode en de onderzoekstechniek meer als praktische werkwijzen kunnen worden gezien die gedurende het onderzoek gebruikt werden.

*3.3.1 Onderzoeksstrategie*
De onderzoeksstrategie kan worden beschouwd als de overkoepelende of de algehele opzet van het onderzoek. In totaal kunnen er vier overkoepelende onderzoeksstrategieën worden onderscheiden. Dit betreft: experiment, casestudy, enquête en bestaand materiaal. Binnen dit onderzoek werd de keuze gemaakt om de onderzoeksstrategie casestudy te gebruiken. Er is gekozen voor de strategie casestudy, omdat er gedetailleerde informatie verzameld moest worden om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Een casestudy maakt het mogelijk om cases uitgebreid in hun natuurlijke situatie te onderzoeken. Hiermee wordt bedoeld dat deze cases in het veld werden onderzocht (Van Thiel, 2015). In het geval van de implementatie van een risicoprofiel werden de cases ook in hun natuurlijke situatie onderzocht.

*3.3.2 Onderzoeksmethode*
Binnen één onderzoeksstrategie kunnen één of meerdere onderzoeksmethoden worden gebruikt om data te verzamelen. Binnen de onderzoeksstrategie casestudy wordt veelal gebruikgemaakt van de onderzoeksmethode interviews. Deze methode werd ook in dit onderzoek gebruikt om data te verzamelen. Van Thiel (2015) omschrijft een interview als volgt: “Een gesprek waarin de onderzoeker, door vragen te stellen aan een of meer personen (respondenten), informatie verzameld over het onderzoeksonderwerp” (p. 114). De methode interviews werd gekozen, omdat er gedetailleerde informatie verzameld diende te worden over het implementatieproces. Het waren specifieke cases binnen waterschappen, waarbij het lastig was om buiten de betrokken actoren om informatie te verzamelen. Het gebruik van interviews maakte het verder mogelijk om gedetailleerd door te vragen op de antwoorden van respondenten. Verder waren er per case maar enkele respondenten nauw betrokken bij het implementatieproces. In dit onderzoek werd er gekozen voor een semigestructureerd interview. Deze vorm werd gebruikt, omdat de volgorde van de vragen gedurende het gesprek nog kan veranderen. Verder zou er doorgevraagd kunnen worden wanneer een antwoord onvoldoende duidelijk was. Hier leende een semigestructureerd interview zich goed voor.

Er waren vooraf vragen geformuleerd over de variabelen. De interviews werden gebruikt om gedetailleerde data te verzamelen over zowel de afhankelijke variabele als over de onafhankelijke variabelen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de geïnterviewde personen per waterschap. De respondenten werden enkel weergegeven met hun functie en de organisatie waar ze voor werkten. De naam van de respondent werd niet gebruikt. Dit gaf de respondenten meer ruimte om de vragen te beantwoorden, omdat de informatie vertrouwelijk en anoniem werd verwerkt. In de analyse werd er naar de respondenten verwezen door telkens het desbetreffende waterschap te benoemen.

In de onderstaande tabel 14 worden de geïnterviewde waterschappen benoemd. Hierbij wordt de functie van de respondent benoemd en de datum waarop het interview is afgenomen. Zeven waterschappen voldeden in eerste instantie aan de gestelde eisen en wilden meewerken aan het onderzoek. Tijdens het afnemen van de interviews bleek dat de waterschappen Rijnland & Schieland en de Krimpenerwaard, niet meer voldeden aan deze eisen. De destijds betrokken medewerker van Waterschap Rijnland kon niet geïnterviewd worden, omdat deze niet meer werkzaam was binnen het waterschap. De respondent van Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard gaf aan de organisatie in 2019 is afgestapt van het eigen risicoprofiel en nu gebruikmaakt van het risicoprofiel van de veiligheidsregio’s.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Waterschap | Functie | Datum Interview |
| 1. Waterschap Limburg  | Adviseur crisisbeheersing | 30-09-2022 |
| 2. Waterschap Rivierenland  | Senior adviseur calamiteitenzorg | 27-07-2022 |
| 3. Waterschap Aa en Maas  | Stagiair (voormalig)  | 12-09-2022 |
| 4. Waterschap Hollandse Delta  | Beleidsadviseur calamiteitenzorg  | 25-07-2022 |
| 5. Waterschap Rijnland | -  | - |
| 6. Waterschap Delfland  | Senior beleidsadviseur crisisbeheersing  | 01-09-2022 |
| 7. Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard  | Senior beleidsadviseur crisisbeheersing  | 28-9-2022  |

*Tabel 14: Overzicht geïnterviewde waterschappen*

*3.3.3 Onderzoekstechniek*
De onderzoekstechniek laat zien hoe de verzamelde gegevens werden geanalyseerd. Door het gebruik van interviews werden er kwalitatieve data verzameld. Deze interviews werden verwerkt in transcripten. De transcripten werden vervolgens op een gestructureerde manier geanalyseerd door gebruik te maken van de onderzoekstechniek coderen. Een code kan worden gezien als een korte samenvatting van een groter stuk tekst (Van Thiel, 2015). In dit onderzoek werden codes toegekend aan kenmerken van onderzoekseenheden, relaties, meningen, gebeurtenissen, percepties, oorzaken en gevolgen (Miles & Huberman, 1994). Codes dienen elkaar uit te sluiten, eenduidig te zijn en zich van elkaar te onderscheiden.

De transcripten van de interviews werden grondig gelezen. Hierbij werden er systematisch codes toegevoegd aan stukken tekst, waardoor verschillende fragmenten met elkaar vergeleken konden worden. Ook werd er op zoek gegaan naar oorzaak-gevolg relaties en patronen. Deze laatste stap is gezet door begrippen, percepties, gebeurtenissen en kenmerken te clusteren. Vervolgens werden deze uitkomsten met elkaar vergeleken en aan de hand hiervan werd er een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag.

**3.4 Betrouwbaarheid en validiteit**

*Validiteit*De validiteit van dit onderzoek bestond uit de interne en de externe validiteit. Van Thiel (2015) omschrijft interne validiteit als: “De geldigheid van onderzoek; heeft de onderzoeker echt het effect gemeten dat hij wilde meten?” (p. 61). Het is hierbij van belang dat de operationalisatie een goed representatief beeld geeft van het theoretisch construct en het veronderstelde theoretische verband. Voor de validiteit en de uitkomst van het onderzoek is het niet gewenst dat er een systematische vertekening heeft plaatsgevonden van de verzamelde kwalitatieve data.

De interne validiteit van het onderzoek kon als hoog worden gezien, omdat de variabelen voortkomen uit een onderzoek dat eerder werd gebruikt om het implementatieproces gedetailleerd te onderzoeken. Deze variabelen hoefden enkel lichtelijk aangepast te worden op de cases van de waterschappen. Bovendien konden deze variabelen nauwkeurig worden gemeten, doordat de geïnterviewden direct betrokken waren bij het implementatieproces van het risicoprofiel. Deze respondenten waren destijds werkzaam bij het desbetreffende waterschap. De interviews maakten het mogelijk om duidelijke en precieze informatie te verzamelen. Indien er bepaalde aspecten onduidelijk waren, kon er worden doorgevraagd. De interne validiteit werd daarentegen op bepaalde aspecten minder accuraat gemeten. Een nadeel van interviews is dat de omvang van het aantal respondenten relatief beperkt is. Het afnemen van interviews nam veel tijd in beslag en hierdoor was het niet mogelijk om het aantal respondenten te verhogen.

De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Hiermee wordt bedoeld of dat de resultaten uit dit onderzoek ook voor andere instituties, tijdstippen of personen van toepassing kunnen zijn (Van Thiel, 2015). De externe validiteit van dit onderzoek kan enerzijds als laag worden gezien, omdat enkel waterschappen zijn geïnterviewd over het implementatieproces van het risicoprofiel. Anderzijds worden de resultaten uit dit onderzoek voldoende generaliseerbaar geacht, omdat de resultaten voornamelijk relevant zijn voor andere waterschappen. In dat geval is de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten naar andere waterschappen voldoende. Immers is een groot deel van de waterschappen met een risicoprofiel onderzocht in dit onderzoek. Aangezien Waterschap De Dommel geïnteresseerd was in het implementatieproces bij andere waterschappen, werd deze beperking niet als kwalijk ervaren voor de uitkomsten van dit onderzoek.

*Betrouwbaarheid*
Met betrouwbaarheid wordt de precisie van de meetinstrumenten of de methoden van dataverzameling bedoeld. Wanneer een onderzoek betrouwbaar is, zal er bij herhaling van het onderzoek een soortgelijke uitkomst gevonden worden. Om exacte informatie te kunnen verzamelen moeten de meetinstrumenten onderscheid kunnen maken tussen verschillende waarden. Door gebruik te maken van het meetinstrument interviews kon er een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen waarden, omdat er gedetailleerd kon worden doorgevraagd op de variabelen. Hierdoor kon er nauwgezet informatie worden verzameld en werd het gemakkelijker om onderscheid te maken tussen verschillende waarden, doordat er geen oppervlakkige informatie verzameld werd.

Daarnaast wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek bepaald door de consistentie waarmee de variabelen worden gemeten. Consistentie heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek. De vraag of dat de uitgevoerde meting onder dezelfde omstandigheden leidt tot dezelfde uitkomst staat hierbij centraal (Van Thiel, 2015). De consistentie van het onderzoek werd als voldoende ervaren, omdat dezelfde vragenlijst bij ambtenaren van verschillende waterschappen werd afgenomen. De betrouwbaarheid werd verder als voldoende ervaren, omdat er bij het vastleggen van gegevens gebruikgemaakt werd van een interviewguide die structuur bood aan het proces. De interviewguide zorgde ervoor dat de gegevens op een nauwkeurige en gestructureerde wijze gemeten konden worden.

**4. Analyse**

In dit vierde hoofdstuk wordt de analyse van het onderzoek uitgewerkt. Deze analyse bestaat uit een aantal delen. Allereerst wordt er een casebeschrijving gegeven van de geïnterviewde waterschappen. Deze casebeschrijving gaat in op de geografische kenmerken van ieder waterschap en beschrijft kort de achtergrond van de ingebruikname van het risicoprofiel. Hierna worden de opgehaalde resultaten uit de interviews geanalyseerd. Voor iedere variabele wordt afzonderlijk bekeken of en in welke mate de variabele invloed heeft gehad op het implementatieproces van het risicoprofiel. Eerst zal de afhankelijke variabele behandeld worden. Vervolgens worden de onafhankelijke variabelen verder uitgewerkt.

**4.1 Casebeschrijving**

In totaal worden er vijf cases behandeld in het onderzoek. Deze paragraaf geeft een korte beschrijving van iedere casus per waterschap. De waterschappen zijn: Waterschap Aa en Maas, Waterschap Delfland, Waterschap Hollandse Delta, Waterschap Limburg en Waterschap Rivierenland.

*4.1.1 Waterschap Aa en Maas*Gedurende mijn stageperiode bij Waterschap De Dommel heb ik een gesprek gevoerd met een beleidsadviseur binnen Waterschap Aa en Maas. Uit dit gesprek kwam de onderstaande informatie naar voren (persoonlijke communicatie, 3 april 2022). Het Waterschap Aa en Maas maakt sinds 2019 gebruik van het risicoprofiel. Het profiel is opgenomen in het calamiteitenplan en is bestuurlijk vastgesteld. Het profiel is tot stand gekomen door gebruik te maken van de methodiek van de regionale risicobeoordeling. Deze werkwijze is vanuit de veiligheidsregio’s verder doorontwikkeld voor de waterschappen. Om data te verzamelen voor het profiel zijn vier expertgroepen samengesteld. Deze groepen bepaalden welke risico’s er in het profiel opgenomen moesten worden. Na de expertbijeenkomsten werden de uitkomsten beoordeeld door een toetsgroep. Deze toetsgroep bestond uit deskundigen van juridische zaken, communicatie, crisisbeheersing en bestuursondersteuning. Vervolgens bracht de toetsgroep een advies uit over de vervolgstappen van het proces. Voor elk risico werd een maatgevend scenario ontwikkeld.

Aan de hand van het risicoprofiel bepaalt de organisatie welk gewicht er aan ieder risico wordt gehangen. Het wordt gebruikt om een keuze te maken tussen (mogelijke) calamiteiten en de capaciteit die eraan besteed wordt. Verder worden de risico’s en scenario’s gebruikt als basis voor het opleiden, trainen en oefenen van de organisatie. Normaal gesproken zou het profiel eens in de zes jaar geüpdatet worden in overeenstemming met het calamiteitenplan. Vanuit de organisatie bestaat echter de wens om het profiel na drie jaar te updaten.

Het werkgebied van Waterschap Aa en Maas kent een aantal specifieke kenmerken. Het gebied bevindt zich in het oostelijk deel van de provincie Noord-Brabant. De rivier de Maas heeft een grote impact op de dagelijkse bedrijfsvoering. In het oosten van het gebied stroomt het water via rivier de Raam richting de Maas. In het westen stroomt het water richting de rivier de Aa. Deze mondt wederom uit in de Maas. Het grootste deel van dit gebied bestaat uit hellende zandgronden. Het noordelijke deel van het werkgebied wordt gekenmerkt door kleipolders (Aa en Maas, z.j.).

*4.1.2 Waterschap Delfland*Het risicoprofiel werd ongeveer vijf jaar geleden voor het eerst geïntroduceerd binnen de organisatie. Destijds werd het risicoprofiel geïmplementeerd, omdat de organisatie het weerstandsvermogen beter in beeld wilde krijgen. Op deze manier zou de begroting mogelijk aangepast kunnen worden, zodat er voldoende reserves aanwezig zijn wanneer er iets misgaat. Voordat het risicoprofiel werd geïmplementeerd ontbrak er een weldoordachte berekening. Dit sloot aan bij de ambitie van de afdeling crisisbeheersing, omdat zij al langer de risico’s concreter wilden vastleggen in bestrijdingsplannen. Ook kon het risicoprofiel worden gebruikt om te achterhalen of dat de huidige bestrijdingsplannen de aanwezige risico’s voldoende afdekten. Mogelijk ontbraken de juiste beheersmaatregelen. Kortom, was er sprake van een coproductie tussen concerncontrol en crisisbeheersing (Persoonlijke communicatie, 1 september 2022). Het werkgebied van Waterschap Delfland kent een aantal specifieke kenmerken. Het werkgebied kenmerkt zich doordat een groot deel van het beheergebied onder NAP ligt. Om het water tegen te houden beschikt het waterschap over 743 kilometer aan dijken. Daarnaast bevinden er zich een aantal grote steden in het gebied, zoals Den Haag en Rotterdam.

*4.1.3 Waterschap Hollandse Delta*In 2014 is er voor het eerst een risicodiagram opgenomen in het calamiteitenplan van Waterschap Hollandse Delta. Destijds is de organisatie gebruik gaan maken van het risicoprofiel, omdat andere crisispartners ook gebruik maakten van dit profiel. Voorbeelden hiervan zijn de veiligheidsregio’s en het Waterschap Rijnland. Destijds is er bij de ontwikkeling gewerkt met de methodiek handreiking regionaal risicoprofiel. Deze methodiek werd ook door veiligheidsregio’s gebruikt. Het risicoprofiel geeft de aard en de omvang van de mogelijke risico’s weer waarmee Waterschap Hollandse Delta geconfronteerd kan worden.

Om tot een risicoprofiel te komen zijn er drie stappen gevolgd. Allereerst is er een risico-inventarisatie en een analyse gemaakt van de risico’s die van toepassing kunnen zijn op de organisatie. Vervolgens werden de resultaten van de analyse grafisch weergegeven in een risicodiagram. Op basis van dit risicodiagram bepaalde het bestuur welke calamiteiten Waterschap Hollandse Delta zelfstandig moet kunnen bestrijden (persoonlijke communicatie, 25 juli 2022). Voor ieder risico wordt aan de hand van het risico bepaald hoe het bestrijdingsplan wordt ingericht. Het werkgebied bestaat uit de Zuid-Hollandse Eilanden, zoals IJsselmonde, Voorne-Putten, Eiland van Dordrecht en Goeree-Overflakkee (Waterschap Hollandse Delta, z.j.).

*4.1.4 Waterschap Limburg*
Na de fusie tussen de twee waterschappen, ‘Peel en Maasvallei’ en ‘Roer en Overmaas’, ontstond het nieuwe Waterschap Limburg. Deze fusie vond plaats in 2017. De geactualiseerde versie van het risicoprofiel is vastgesteld in 2021 (Waterschap Peel en Maasvallei & Waterschap Roer en Overmaas, 2016). Het profiel brengt de risico’s in kaart waar Waterschap Limburg mee geconfronteerd kan worden. Het risicoprofiel vormt de basis voor het werken aan planvorming en het maken van beleidskeuzes. Ook kan het profiel door het dagelijks bestuur of algemeen bestuur worden gebruikt om prioriteiten te stellen. Verder wordt er aangegeven dat niet alle risico’s in het profiel opgenomen kunnen worden. Risico’s zouden tegelijkertijd op kunnen treden, maar volgens de organisatie is dit te complex om deze combinaties op te nemen in het profiel. De afdeling crisisbeheersing gebruikt het profiel voor het opstellen van het crisisplan (Waterschap Limburg, 2016).

Het werkgebied van Waterschap Limburg kent een aantal specifieke kenmerken. Het werkgebied van dit waterschap bevindt zich in zijn geheel in de provincie Limburg. De regenrivier de Maas stroomt door het gebied. De Maas kenmerkt zich door een groot verschil tussen hoge en lage afvoeren. De waterstand in de rivier wordt verder beïnvloed door het regenwater uit het buitenland. Verder is het werkgebied enorm divers. Het beheergebied kent nattere gebieden in het Peelgebied, maar ook droge stuifzanden in de Maasduinen. Verder onderscheidt het beheergebied zich door het glooiende landschap (Waterschap Limburg, 2021).

*4.1.5 Waterschap Rivierenland*
Sinds 2003 maakt Waterschap Rivierenland gebruik van een risicoprofiel. Het risicoprofiel wordt gebruikt als hulpmiddel om beter te kunnen bepalen welke risico’s invloed hebben op de (primaire) taken van het waterschap. Het doel van het risicoprofiel is om te bepalen welke gevaren de continuïteit van de organisatie bedreigen. Het draagt bij aan de ontwikkeling van planvorming en het nemen van maatregelen. Ook wordt het profiel gebruikt in planvorming voor het opleiden, trainen en oefenen van medewerkers. Binnen het profiel wordt er een onderscheid gemaakt tussen watergerelateerde en niet-watergerelateerde risico’s. Watergerelateerde risico’s zijn alle omstandigheden die de goede staat en het functioneren van waterstaatswerken of zuiveringstechnische werken aantasten of bedreigen. Niet- watergerelateerde risico’s hebben invloed op de bedrijfscontinuïteit, het imago en de continuïteit van personeel (Waterschap Rivierenland, 2021). Het risicoprofiel wordt gelijktijdig met het crisisplan onderhouden. Verder wordt het profiel jaarlijks kort doorgenomen om te bekijken of er mogelijk zaken aangepast dienen te worden.

Het werkgebied van Waterschap Rivierenland kent een aantal specifieke kenmerken. Het gebied wordt gekenmerkt door de geografische ligging tussen de grote rivieren. Aan de noordgrens bevinden zich de Nederrijn en de Lek. Aan de zuidelijke kant van het gebied bevindt zich de Maas. Verder stroomt de Waal door het gebied en ook de Biesbosch valt onder het werkgebied. Kortom, wordt het gebied gekenmerkt door de vele rivieren en daardoor richt een groot deel van de taakuitvoering zich op de bescherming tegen het rivierwater (Waterschap Rivierenland, z.j.).

**4.2 De mate van succesvolle beleidsimplementatie**

Het doel van dit onderzoek betreft het verklaren van de mogelijke sterke of zwakke kanten van het implementatieproces van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland. Allereerst zal de afhankelijke variabele worden toegelicht aan de hand van de afgenomen interviews. Vervolgens worden de onafhankelijke variabelen afzonderlijk behandeld. De afhankelijke variabele bestond uit de mate van succesvolle implementatie van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland*.* Hierbij is het van belang om te weten dat het niet ging om de mate van effectiviteit dan wel de effecten van het risicoprofiel, maar enkel om het proces van implementeren van dit profiel. Gedurende de interviews werd aan de respondenten gevraagd in hoeverre zij vonden dat het implementatieproces was geslaagd. Op basis van de interviewresultaten kan worden gesteld dat de respondenten over het algemeen tevreden waren over het verloop van het implementatieproces. Al werd de beginfase van het traject als lastig ervaren. Uit geen enkel interview kwam naar voren dat de respondenten negatief waren over het verloop van het implementatieproces. Zij waren overwegend positief en ervaarden de uitkomst van het implementatieproces als succesvol.

Aan het begin van het proces was het voor de meeste respondenten een zoektocht, omdat het risicoprofiel een relatief nieuwe vorm van beleid was. Gedurende de beginfase van het traject verliep het proces hierdoor iets stroever. Zo gaf de respondent van Waterschap Aa en Maas aan dat het aan begin van het proces lastig was om de juiste werkwijze te kiezen. Geen enkele betrokkene had eerder ervaring opgedaan met de ontwikkeling van een risicoprofiel. De respondent gaf zelf aan ingehuurd te zijn voor de ontwikkeling van het risicoprofiel, maar had zelf geen ervaring op het gebied van crisisbeheersing.

Binnen Waterschap Rivierenland was er binnen de organisatie met name aandacht voor één risico, namelijk hoogwater op de rivier. Uiteindelijk is het de respondent gelukt om ook aandacht te krijgen voor andere risico’s waarmee waterschappen geconfronteerd worden. Hierdoor groeide het besef binnen de organisatie dat de voorbereiding op risico’s van belang is en dit versoepelde het implementatieproces van het risicoprofiel.

Verder gaf de respondent van Waterschap Hollandse Delta aan dat er aanvankelijk vooral sprake was van een persoonlijke ambitie van de adviseur crisisbeheersing. Zo vond de respondent het in eerste instantie veel ‘duwen en trekken’ om het profiel van de grond te krijgen.

In tegenstelling tot de bovengenoemde waterschappen verliep het implementatieproces bij Waterschap Delfland soepel vanaf het begin. De respondent omschreef dit als volgt: “Het risicoprofiel werd breed gedragen binnen de organisatie. Veel afdelingen waren en zijn nog steeds betrokken bij het risicoprofiel”. Zo gaf de respondent verder aan dat er vooraf en tijdens het project helder werd gecommuniceerd. Aan de deelnemers van het proces werd verteld dat het een dynamisch proces is. Het risicoprofiel is niet af wanneer het eenmaal is vastgesteld.

Toen het implementatieproces eenmaal op gang was gekomen verliep het implementatieproces volgens de respondenten soepel. Wat volgens de respondent van Waterschap Hollandse Delta goed ging, was dat het risicoprofiel steeds meer aandacht kreeg binnen de organisatie. Ook werd er aangegeven dat de adviseur kon beschikken over een stuurgroep calamiteitenzorg. Deze stuurgroep hielp bij de ontwikkeling van het risicoprofiel en maakte een afweging of dat het opgeleverde risicoprofiel voldeed aan hun eigen beeld. De respondent van Waterschap Rivierenland gaf ook aan dat er meer interesse ontstond voor het risicoprofiel gedurende het proces. Binnen Waterschap Aa en Maas werd het profiel binnen de afgesproken termijn opgeleverd. De respondent omschreef het proces in de beginfase als ‘een zoektocht’. Toen de verzamelde informatie over het risicoprofiel zich eenmaal uitkristalliseerde verliep het proces soepel en deden er zich geen problemen meer voor. Ook binnen Waterschap Limburg werden de afgesproken deadlines van het profiel gehaald. Het risicoprofiel werd opnieuw ontwikkeld na een fusie van twee waterschappen, maar dit leverde verder geen problemen op gedurende de verdere ontwikkeling van het profiel.

Kortom, laat de verzamelde data over de afhankelijke variabele zien dat de respondenten over het algemeen tevreden waren over het verloop van het implementatieproces. Desondanks kwam uit de interviews naar voren dat de respondenten de beginfase van het proces stroever vonden verlopen. Gedurende het traject verliep het implementatieproces steeds soepeler en beter dan toen het beleid nog nieuw was. Het moeizame begin had geen effect op het verdere verloop van het proces. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de respondenten van mening waren dat het implementatieproces was geslaagd.

Bij het bespreken van de afhankelijke variabele noemden de respondenten van de verschillende waterschappen al verschillende verklarende factoren om uit te leggen waarom het proces goed of minder goed verliep. Vanaf hier zal er uitgebreid stil worden gestaan bij mogelijke verklaringen voor het feit dat respondenten over het algemeen tevreden zijn over het verloop van het implementatieproces. Dit zal worden gedaan door te kijken naar een elftal onafhankelijke variabelen, die zijn verdeeld over vier factoren. Dit betreft de factoren tijd en middelen, externe factoren, beleidsfactoren en uitvoerdersfactoren. De onafhankelijke variabelen worden in de onderstaande tabel 15 weergegeven.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Tijd en middelen | Externe factoren | Beleidsfactoren | Uitvoerdersfactoren |
| Tijd  | Politieke invloed  | Doelstelling  | Communicatie  |
| Financiële middelen | Economische omstandigheden | Duidelijkheid van doelen | Compliance |
| Capaciteit |  | Overeenstemming van doelen |  |
| Kennisniveau van actoren |  |  |  |

*Tabel 15: Overzicht onafhankelijke variabelen*

 ***4.3 Tijd en middelen***

In totaal werden er elf variabelen meegenomen in dit onderzoek. Deze variabelen zijn verdeeld over vier factoren. De eerste factor betreft tijd en middelen. De tijd en middelen binnen een organisatie zijn schaars. Om deze reden dient een organisatie prioriteiten te stellen waaraan deze middelen worden besteed. Deze factor bestaat uit de variabelen tijd, financiële middelen, capaciteit en het kennisniveau van actoren.

**Tijd**Met de variabele tijd wordt bedoeld dat een organisatie voorafgaand aan een project of beleidsprogramma een bepaalde periode of tijdspanne ter beschikking heeft om beleid te implementeren. Uit de resultaten komt naar voren dat de respondenten bijna allemaal voldoende tijd hadden om het beleid te implementeren. Enkel Waterschap Limburg bleek onvoldoende tijd te hebben om het risicoprofiel volledig op te stellen. Om deze reden werd er een adviesbureau ingehuurd die het risicoprofiel heeft opgesteld. In de andere interviews werd niet benoemd dat men geen tijd vrij kon of mocht maken om het risicoprofiel te implementeren.

Zo gaf de respondent van Waterschap Aa en Maas aan speciaal ingehuurd te zijn om aan de slag te gaan met het opstellen van het risicoprofiel. Dit was de belangrijkste opdracht van de respondent. Daarnaast gaf de respondent ook aan dat andere collega’s voldoende tijd vrijmaakten om een bijdrage te leveren aan het risicoprofiel. Ook de geïnterviewde adviseur van Waterschap Delfland ervaarde geen problemen met de tijd. Er werd aangegeven dat in de planvorming genoeg tijd was opgenomen om het profiel te implementeren. Binnen Waterschap Rivierenland was er ook ruim voldoende tijd vrijgemaakt voor de implementatie. Destijds vond er een fusie plaats binnen de organisatie. Deze fusie zorgde ervoor dat de geïnterviewde respondent zich volledig kon richten op de calamiteitenzorg. Voorheen was dit een losse taak die verdeeld werd over verschillende medewerkers. Hierdoor had de respondent ruim voldoende tijd om het risicoprofiel te ontwikkelen.

De respondent van Waterschap Hollandse Delta had ook voldoende tijd om het implementatieproces uit te voeren. Hierbij werd er wel aangegeven dat er veel tijd werd gestoken in de ontwikkeling van het profiel. Er werd ongeveer gerekend op een doorlooptijd van één jaar. De respondent gaf aan dat het proces niet snel doorlopen kon worden. Enkel het opstellen van de zienswijzeprocedure en de besluitvormingslijn duurden al een kwartaal tot een halfjaar. Desondanks beschikte de respondent over voldoende vrijheid om het profiel op te stellen. Dit bleek uit het feit dat er in het jaarprogramma voldoende ruimte was vrijgemaakt om met dit project bezig te zijn.

Ten slotte bleek er binnen het Waterschap Limburg onvoldoende tijd beschikbaar te zijn om voldoende met het risicoprofiel aan de slag te kunnen gaan. Er werd aangegeven dat het dagelijks werk te veel tijd in beslag nam om hiernaast ook nog voldoende tijd te besteden aan de ontwikkeling van een risicoprofiel. De respondent gaf hierbij het volgende aan: “De dagdagelijkse dingen vliegen je om de oren. Je moet overal op reageren en je moet veel aanleveren aan de bestuurders”. Om deze reden werd er een adviesbureau ingehuurd die het risicoprofiel voor de organisatie heeft opgesteld.

**Financiële middelen**Om beleid te kunnen implementeren zijn er vaak financiële middelen nodig. In dit onderzoek werden de financiële middelen uitgedrukt in geld. Aan de respondenten werd gevraagd of dat zij over voldoende geld konden beschikken voor de uitvoering van het beleid. Uit de interviews is gebleken dat er voldoende financiële middelen, in de vorm van geld, ter beschikking waren gesteld binnen de waterschappen. De kosten van het implementatieproces van het risicoprofiel bleken daarnaast relatief laag te zijn. De kosten zijn verwaarloosbaar in vergelijking met ander beleid van het waterschap. De financiële middelen bestonden hoofdzakelijk uit de uren die ambtenaren in het project staken.

Uit het interview met Waterschap Hollandse Delta kwam naar voren dat er voldoende financiële middelen ter beschikking waren gesteld voor de implementatie van het risicoprofiel. Voor de uitvoering van het beleid waren verder weinig tot geen financiële middelen nodig in de vorm van geld. Er werd enkel een beroep gedaan op de collega’s gedurende een aantal werksessies. Daarnaast gaf de adviseur ook aan te beschikken over een deelbudget om externe experts in te huren wanneer dit nodig is. In het geval van het risicoprofiel was er geen gebruik gemaakt van dit deelbudget. Bij de implementatie van het risicoprofiel van Waterschap Aa en Maas zijn buiten de personeelskosten ook geen grote kosten gemaakt.

De respondent van Waterschap Rivierenland ervaarde ook geen problemen op dit gebied. De respondent gaf het volgende aan: “Het is gewoon niet heel duur. Ik had een budget en dat is altijd ruim voldoende geweest. Aan het eind van het jaar was ik meer tijd en energie kwijt aan het uitleggen waarom het niet op was dan dat ik moest vragen om meer geld”. Ook binnen Waterschap Rivierenland kende men geen problemen. De adviseur gaf ook aan dat het risicoprofiel bestuurlijk gedragen werd en dat dit het eenvoudiger maakt om over voldoende geld te beschikken. De financiële middelen bleken ook voldoende aanwezig te zijn binnen Waterschap Limburg. Ondanks dat er een adviesbureau werd ingehuurd bleek er voldoende geld beschikbaar te zijn om deze werkwijze te kiezen. Er vond geen discussie plaats over de kosten van deze keuze.

**Capaciteit**De derde variabele van de factor tijd en middelen betreft capaciteit. Om middelen in te kunnen zetten of beleid te implementeren beschikt een organisatie over personeel. In dit onderzoek werd gevraagd of dat er voldoende personeel was ingezet om het risicoprofiel te implementeren. Uit de interviews kwam naar voren dat alle waterschappen over voldoende personele capaciteit konden beschikken tijdens de implementatie van het risicoprofiel. Bovendien werd er voldoende tijd vrijgemaakt door collega’s om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het risicoprofiel.

Zo gaf de respondent van Waterschap Hollandse Delta aan dat het eenvoudig was om voldoende werksessies met experts te kunnen regelen. Daarnaast werd er door de collega’s voldoende tijd vrijgemaakt om in bilateraal overleg meer uitleg op onderdelen te vragen. Ook binnen Waterschap Rivierenland kende men geen problemen met de personele capaciteit.

Bij Waterschap Delfland zorgde de bestuurlijke- en directieopdracht ervoor dat de benodigde experts hun agenda vrijmaakten. Hierdoor was er gedurende het implementatieproces voldoende personeel beschikbaar voor de beleidsimplementatie. Volgens de respondent van Waterschap Aa en Maas werd er voldoende personeel ingezet gedurende de implementatiefase. Er werd aangegeven dat de bereidheid om mee te werken binnen de organisatie breed aanwezig was. Vanuit alle betrokken afdelingen werd er voldoende personeel beschikbaar gesteld. Bovendien was er voldoende ruimte om deze experts uit te nodigen.

Binnen Waterschap Limburg was er enigszins onvoldoende personele capaciteit beschikbaar om een volledig risicoprofiel op te stellen. De adviseurs crisisbeheersing hadden onvoldoende de tijd om zich hier volledig op te richten en daarom werd er een adviesbureau ingeschakeld. Daarentegen bleek er gedurende het proces wel voldoende personeel beschikbaar te zijn om een bijdrage te leveren aan het risicoprofiel.

**Kennisniveau actoren**De laatste variabele betreft het kennisniveau van actoren. De mate van kennis kan invloed hebben op de besteding van middelen of het uitvoeren van beleid. Wanneer deze kennis ontbreekt zou het lastiger kunnen zijn om een risicoprofiel te implementeren. Aan de respondenten werd gevraagd of dat de organisatie over voldoende kennis beschikte om het risicoprofiel te implementeren. Uit de interviewresultaten is naar voren gekomen dat het kennisniveau op twee manieren geïnterpreteerd kan worden. Enerzijds bleek uit de interviews dat het kennisniveau zich kan richten op de technische kennis over risico’s van medewerkers. Deze technische kennis bleek binnen alle waterschappen voldoende aanwezig te zijn. Anderzijds kan het kennisniveau ook betrekking hebben op het kennisniveau van de personen die het risicoprofiel dienden te implementeren. Deze kennis bleek niet bij alle waterschappen aanwezig te zijn. Zo huurden een aantal waterschappen externe partijen in of gingen zij in gesprek met crisispartners die reeds ervaring hadden op dit gebied.

De respondent van Waterschap Hollandse Delta gaf aan over genoeg kennis te beschikken om het risicoprofiel te kunnen implementeren. De respondent had zelf een bestuurskundige achtergrond en heeft verder ervaring opgebouwd door jarenlang betrokken te zijn geweest in werkgroepen bij de veiligheidsregio en de vaststelling van het regionale risicoprofiel. De respondent sprak over een community van experts waarbinnen men kennis met elkaar deelt. Ook benoemde de respondent dat waterschappen in Nederland beschikken over een eigen beleidskeuze wat betreft het wel of niet opnemen van een risicoprofiel in het calamiteitenplan. Dit wordt niet landelijk opgelegd of voorgeschreven. Er ontbreekt een landelijk kader en dit betekent dat de organisatie telkens opnieuw moet bespreken welke uitgangspunten er worden gehanteerd en waarom. Dit maakte het mogelijk lastiger om de kennis en ervaring van beleidsadviseurs toe te passen op het implementatieproces van het risicoprofiel.

Binnen het implementatieproces van Waterschap Rivierenland deden zich ook geen knelpunten voor op het gebied van kennis. In eerste instantie gaf de respondent aan van huis uit geen risicoanalist te zijn. Desalniettemin was er over de jaren wel kennis opgebouwd over risico’s en risicomanagement. Dit bleek afdoende te zijn om het risicoprofiel te implementeren.

De respondent van Waterschap Delfland gaf aan dat er binnen de organisatie onvoldoende kennis en expertise in huis was met betrekking tot de implementatie van het risicoprofiel. In de beginfase van het traject is er een externe expert op het gebied van risicomanagement ingehuurd. Deze expert bleef gedurende het hele implementatieproces betrokken bij dit proces. Het waterschap was zeer te spreken over deze persoon, waardoor de expert na afloop van het traject ook betrokken bleef bij de voortgang. De expert maakte gebruik van methoden om een risico in kaart te brengen. Dit zorgde ervoor dat medewerkers beter konden begrijpen hoe je tot een bepaald risico komt. De respondent van Waterschap Delfland vermoedde verder dat deze werkwijze heeft bijgedragen aan het creëren van draagvlak binnen de organisatie. Hierover werd het volgende gezegd: “Als je iemand met een bepaalde autoriteit aan boord hebt die verteld hoe het zit, dan krijg je misschien ook makkelijker mensen mee”.

Het kennisniveau binnen Waterschap Aa en Maas wordt als onvoldoende gezien, omdat er werd aangegeven dat die kennis en expertise er aan het begin van het traject niet was. Deze kennis werd verzameld door in gesprek te gaan met andere waterschappen en de brandweer. Daarnaast was de geïnterviewde persoon destijds als externe ingehuurd om het risicoprofiel op te stellen. Dit terwijl de respondent geen eerdere ervaring had met dit beleid. Dit laat zien dat de organisatie over onvoldoende kennis en ervaring beschikte met betrekking tot het implementeren van het risicoprofiel. Overigens was de expertise op het gebied van watergerelateerde risico’s wel voldoende aanwezig binnen de organisatie.

Ten slotte was de respondent van Waterschap Limburg van mening dat er voldoende kennis aanwezig was om het risicoprofiel te implementeren. Wederom gaf de respondent hier aan dat de vele dagelijkse werkzaamheden van de adviseurs het niet mogelijk maakten om het profiel op te stellen. Het team bestaat uit drie adviseurs crisisbeheersing die allemaal goed zijn opgeleid, maar de respondent gaf aan dat wanneer je dit goed wil doen je er een langere tijd vrij voor moet kunnen maken. Dit konden de adviseurs niet en daarom werd er een andere werkwijze gekozen.

**Overzicht resultaten factor tijd en middelen**In totaal zijn er vier variabelen behandeld die vallen onder de factor tijd en middelen. Dit betreft de variabelen: tijd, financiële middelen, capaciteit en kennisniveau van actoren. In de onderstaande tabel 16 wordt per variabele aangegeven in welke mate iedere variabele een effect heeft gehad op het implementatieproces.

De variabele tijd had een positief effect op het implementatieproces van het risicoprofiel. Bij vier van de vijf waterschappen hadden de respondenten voldoende tijd om het risicoprofiel te implementeren. De respondenten gaven aan dat zij voldoende tijd vrij konden maken binnen hun dagelijkse werkzaamheden om het risicoprofiel op te stellen. De variabele financiële middelen bleek bij alle waterschappen aanwezig te zijn. Er bleek voldoende geld beschikbaar te zijn voor het implementatieproces van het risicoprofiel. De kosten van het risicoprofiel bleken in verhouding tot ander beleid van het waterschap laag te zijn. Hierdoor had de variabele weinig effect op het verloop van het implementatieproces. Het waren vooral de uren die ambtenaren in het project staken die als kosten werden gezien.

De variabele capaciteit had bij de meeste waterschappen een positief effect op het verloop van het implementatieproces. Bij vier van de vijf waterschappen was er voldoende personeel beschikbaar om een bijdrage te leveren aan het implementatieproces. Er werd voldoende tijd vrijgemaakt door ambtenaren om een bijdrage te leveren aan het implementatieproces. Bij één waterschap (Waterschap Limburg) was er weliswaar vanuit de ambtelijke organisatie voldoende personeel beschikbaar, maar vanuit de afdeling crisisbeheersing niet.

Het effect van het kennisniveau van actoren op het implementatieproces wordt als beperkt gezien. Bij de waterschappen waar niet voldoende kennis aanwezig was, werd gebruik gemaakt van een stagiair of een expert om het gebrek aan kennis op te vangen. De andere drie waterschappen (Limburg, Hollandse Delta en Rivierenland) gaven aan over voldoende kennis te beschikken om het risicoprofiel te kunnen implementeren. Ondanks dat er bij een aantal waterschappen niet voldoende kennis aanwezig was, wordt het effect van het kennisniveau toch als beperkt gezien, dit omdat een gebrek aan kennis opgevangen kon worden door externe expertise in te brengen. Zelfs een waterschap dat aangaf over voldoende kennis te beschikken, heeft nog een adviesbureau ingeschakeld. Dit laat nogmaals zien dat het gebruik van de interne kennis een beperkt effect had op het implementatieproces. Met het gebruik van externe expertise kon het risicoprofiel ook volledig geïmplementeerd worden. Om deze reden speelde het kennisniveau van de beleidsuitvoerders een minder doorslaggevende rol in het traject.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Tijd  | Financiële middelen  | Capaciteit | Kennisniveau actoren |
| Waterschap Limburg  |  **-** |  **+** | ± |  **+** |
| Waterschap Rivierenland  |  **++** |  **+** |  **++** |  **+** |
| Waterschap Aa en Maas |  **++** |  **+** |  **++** |  **-** |
| Waterschap Hollandse Delta  |  **++** |  **+** |  **++** |  **+** |
| Waterschap Delfland |  **++** |  **+** |  **++** |  **-** |

*Tabel 16: Tijd en middelen*– : Variabele was niet aanwezig en had geen effect volgens de respondent
- -: Variabele was niet aanwezig en dit had een negatief effect op het implementatieproces volgens de respondent
± : Variabele wordt gedeeltelijk aanwezig geacht door de respondent en dit had een positief effect op het implementatieproces (bijvoorbeeld omdat de variabele onvoldoende aanwezig was, maar later voldoende aanwezig was)
+ : Variabele was aanwezig, maar had een beperkt effect op het implementatieproces volgens de respondent
++: Variabele was aanwezig en heeft een positief effect gehad op het implementatieproces volgens de respondent

***4.4 Externe factoren***

Naast interne variabelen kunnen ook externe variabelen invloed uitoefenen op het implementatieproces van een risicoprofiel. De tweede factor bestaat uit de externe variabelen politieke invloed en economische omstandigheden.

**Politieke invloed**De eerste externe variabele was politieke invloed. Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur binnen een waterschap kunnen invloed uitoefenen op de ambtelijke organisatie en de taakuitvoering. Hierbij werd er gevraagd naar de invloed van zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur op het implementatieproces van het risicoprofiel. De meerderheid van de respondenten gaf aan dat het algemeen en het dagelijks bestuur invloed uitoefenden op het implementatieproces. Al had deze invloed bij een aantal waterschappen een groter effect dan bij andere waterschappen. Bij een waterschap werd het proces gestimuleerd door de dijkgraaf. Een andere respondent gaf aan dat het risicoprofiel een instrument was om te voldoen aan een andere wens van het bestuur. Verder vond deze invloed met name aan de beginfase van het traject plaats. Een enkele respondent gaf aan niets te hebben gemerkt van enige politieke invloed.

Volgens de respondent van Waterschap Hollandse Delta was er zowel steun van het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur voor de implementatie van het risicoprofiel. Met name het dagelijks bestuur, in het bijzonder de dijkgraaf, speelde een belangrijke rol gedurende het proces. Er werd aangegeven dat de dijkgraaf portefeuillehouder calamiteitenzorg was en hij vond het een belangrijk vertrekpunt om een risicoprofiel te implementeren. Gedurende het traject veranderde de organisatie van dijkgraaf. Dit had echter geen negatief effect op het traject, omdat de waarnemend dijkgraaf ervaring met het risicoprofiel had opgedaan bij een ander waterschap. De dijkgraaf was erg positief over het risicoprofiel en dit heeft het implementatieproces versoepeld.

De politieke invloed was volgens de respondent van Waterschap Limburg aanwezig. Het risicoprofiel werd in eerste instantie voorgelegd aan de dijkgraaf, die tevens portefeuillehouder crisisbeheersing was. Tijdens dit gesprek werd er niets ter discussie gesteld en omschreef de dijkgraaf het profiel als ‘fantastisch’. Vervolgens werd het risicoprofiel vastgesteld door het algemeen en dagelijks bestuur.

Het algemeen en dagelijks bestuur van Waterschap Delfland wilde het weerstandsvermogen beter in beeld brengen om te achterhalen of dat de begroting van de organisatie aangepast moest worden. Het risicoprofiel werd door het bestuur als instrument gezien om dit te realiseren. Hierdoor kan het bestuur als initiator van het beleid worden gezien. De aanleiding om het weerstandsvermogen beter in kaart te brengen zorgde ervoor dat er veel politieke steun was voor de implementatie van een risicoprofiel.

De respondent van Waterschap Rivierenland gaf aan dat de eerste versie van het crisisplan met het risicoprofiel door het algemeen bestuur werd vastgesteld. Dit traject werd als volgt omschreven: “Dat ging niet zonder slag of stoot, maar er was niet echt weerstand tegen in de zin dat mensen vonden dat we met verkeerde dingen bezig waren” (respondent Waterschap Rivierenland). Een aantal leden van het algemeen bestuur gingen kritische vragen stellen over het risicoprofiel. Er moesten een hoop zaken uitgelegd worden, maar uiteindelijk werd alles toch geaccepteerd. Vervolgens is het plan door het dagelijks bestuur vastgesteld en deden er zich geen problemen meer voor.

De respondent van Waterschap Aa en Maas gaf aan destijds niets mee te hebben gekregen van enige politieke invloed op het implementatieproces. De respondent had enkel contact met het ambtelijke deel van het waterschap.

**Economische omstandigheden**De tweede externe variabele betreft economische omstandigheden. De beschikbaarheid van middelen zou beïnvloed kunnen worden door de economische omstandigheden waar een waterschap mee geconfronteerd wordt. Om de economische omstandigheden te meten, werd er gevraagd of dat de economische omstandigheden binnen het waterschap invloed uitoefenen op de gemaakte prioriteiten van een waterschap. Het is gebleken dat de vraag over de economische omstandigheden lastig te beantwoorden was voor de respondenten. Het bleek met name lastig te zijn om de invloed op het implementatieproces van het risicoprofiel te bepalen, omdat de economische omstandigheden vaak invloed hebben op de gehele organisatie. Er werden wel bredere ontwikkelingen genoemd, zoals de klimaatadaptatie en de energietransitie. De invloed van deze ontwikkelingen was echter lastig vast te stellen. Een andere respondent gaf aan dat de kosten voor crisisbeheersing relatief laag zijn en dat de economische invloed hierdoor beperkter was.

De respondent van Waterschap Hollandse Delta gaf aan dat vier belangrijke ontwikkelingen invloed hadden op het implementatieproces van het risicoprofiel. Dit waren het vraagstuk rond de klimaatverandering, de klimaatadaptatie, de energietransitie en de implementatie van de omgevingswet. Deze vier opgaven speelden allemaal een rol bij de vaststelling van het risicoprofiel en het bepalen van de risicobeoordelingen.

Uit het interview met Waterschap Rivierenland kwam naar voren dat de economische invloed op het implementatieproces en de crisisbeheersing laag was. Er werd aangegeven dat de kosten in vergelijking tot andere taken van het waterschap relatief laag zijn. De respondent gaf aan dat de voorbereiding op een restrisico niet veel geld kost. Naast het risicoprofiel worden er ook geen hoge kosten gemaakt binnen het domein van crisisbeheersing. In het verleden werd er een geautomatiseerd meldingssysteem aangeschaft, maar de directeur gaf destijds aan dat het ‘peanuts’ waren in verhouding tot het financieel systeem of het archiefsysteem van het waterschap.

De adviseur van Waterschap Delfland gaf aan dat wanneer je heel breed naar de economische omstandigheden kijkt de effecten minimaal zijn. Hierbij kwam de respondent wederom uit bij de begroting en het weerstandsvermogen. Het waterschap wil de risico’s afdekken en wilt weten hoeveel weerstandsvermogen je hiervoor moet hebben. In het geval dat de organisatie een hoger weerstandsvermogen moet hebben dan kan dit invloed hebben op de bedrijfsvoering. Een voorbeeld hiervan is dat de belasting voor ingelanden wordt verhoogd. Desondanks vermoedde de respondent dat dit effect op het implementatieproces minimaal was.

De respondent van Waterschap Aa en Maas kon niet duidelijk aangeven of dat de economische omstandigheden invloed hadden op het proces. Er werd enkel genoemd dat er wel een duidelijk beeld bestond over hoe groot de financiële gevolgen zouden zijn wanneer een risico zich voor zou doen. De respondent van Waterschap Limburg gaf aan dat er geen economische invloeden van toepassing waren op het risicoprofiel.

**Overzicht resultaten factor externe factoren**In totaal zijn er twee variabelen behandeld die vallen onder de factor externe factoren. Dit betreft de variabelen politieke invloed en economische omstandigheden. De variabele politieke invloed was bij de meeste waterschappen aanwezig. Bij drie van de vijf waterschappen had de politieke invloed een positief effect op het implementatieproces, doordat het beleid werd gestimuleerd vanuit het algemeen of dagelijks bestuur. Bij de variabele economische omstandigheden gaven de meeste waterschappen aan dat de variabele en het effect hiervan niet aanwezig waren. Verder bleek de invloed van deze variabele voor alle respondenten lastig te bepalen, omdat deze omstandigheden invloed uitoefenen op de gehele organisatie en dit daardoor moeilijker kan worden verbonden aan een specifiek implementatieproces. In de onderstaande tabel 17 wordt per variabele aangegeven in welke mate deze variabele een effect heeft gehad op het implementatieproces.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Politieke invloed  | Economische omstandigheden |
| Waterschap Limburg |  ++ |  - |
| Waterschap Rivierenland |  +  |  - |
| Waterschap Aa en Maas  |  - |  - |
| Waterschap Hollandse Delta  |  ++ |  + |
| Waterschap Delfland  |  ++ |  ± |

*Tabel 17: Externe factoren*– : Variabele was niet aanwezig en had geen effect volgens de respondent
- -: Variabele was niet aanwezig en dit had een negatief effect op het implementatieproces volgens de respondent
± : Variabele wordt gedeeltelijk aanwezig geacht door de respondent en dit had een positief effect op het implementatieproces (bijvoorbeeld omdat de variabele onvoldoende aanwezig was, maar later voldoende aanwezig was)
+ : Variabele was aanwezig, maar had een beperkt effect op het implementatieproces volgens de respondent
++: Variabele was aanwezig en heeft een positief effect gehad op het implementatieproces volgens de respondent

***4.5 Beleidsfactoren***

De derde factor in dit onderzoek betreft de beleidsfactoren. Deze factor bestaat uit drie variabelen, namelijk: doelstelling, duidelijkheid van doelen en de overeenstemming van doelen.

**Doelstelling**De eerste variabele is de doelstelling die de organisatie heeft opgesteld voorafgaand aan het traject. Zonder doelstelling wordt het lastig om richting te geven aan het beleid. Om deze variabele te meten werd er gevraagd of dat er een vooraf bepaalde doelstelling was opgesteld. Uit de interviews kwam naar voren dat het traject vooral werd gestart om aan een wettelijke verplichting te voldoen. Respondenten gaven aan dat er niet direct een doelstelling aanwezig was. Naast de wettelijke verplichting werd ook de maatschappelijke verantwoordelijkheid en de invloed van crisispartners genoemd als motief.

Zo gaf de respondent van Waterschap Hollandse Delta aan dat er niet een vooraf bepaalde doelstelling was opgesteld aan het begin van het traject. Het traject werd met name gestart vanuit de wettelijke verplichting dat een waterschap een overzicht van risico’s en type calamiteiten moet opnemen in het calamiteitenplan. Op een bepaald moment is er voor een risicoprofiel gekozen om dit in kaart te brengen. Geleidelijk is de organisatie gebruik gaan maken van deze methodiek nadat het waterschap een bijdrage leverde aan het risicoprofiel van de veiligheidsregio’s. De respondent van Waterschap Hollandse Delta gaf aan dat het ontbreken van de doelstelling geen effect had op het proces. De stuurgroep calamiteitenzorg en de steun vanuit het management zorgden ervoor dat er voldoende mensen en middelen werden geleverd om het proces binnen de afgesproken tijd af te ronden. Draagvlak binnen de organisatie werd door de respondent als doorslaggevende factor gezien.

De respondent van Waterschap Rivierenland gaf aan dat er een doelstelling was opgesteld. Deze was enerzijds gebaseerd op de wetgeving. De waterwet schrijft voor dat een waterschap zich moet voorbereiden op de gevaren van waterstaatswerken. Aan de andere kant werd de maatschappelijke verantwoordelijkheid als argument voor de doelstelling genoemd. De directeur van de organisatie had destijds geformuleerd dat wanneer het waterschap in een crisis terechtkomt de blik van de buitenwereld gericht is op het waterschap. De directeur zei: “Dan kunnen we gewoon niet tekortschieten. Dan moeten we gewoon staan voor onze zaak en laten zien dat we ons goed voorbereid hebben en dat we het aankunnen” (respondent Waterschap Rivierenland).

Binnen Waterschap Delfland was de doelstelling met name gericht op het beter in beeld krijgen van het weerstandsvermogen door middel van het risicoprofiel. Ook noemde de respondent de wettelijke verplichting dat het waterschap de risico’s goed in beeld moet hebben.

De respondent van Waterschap Aa en Maas had het niet over de wettelijke verplichting van het waterschap, maar gaf aan dat het risicoprofiel alomvattend moest zijn. Het mocht zich niet richten op een specifiek deelaspect binnen de organisatie. Ook moest het risicoprofiel in ongeveer negen maanden af zijn en dat was gelukt.

De respondent van Waterschap Limburg gaf aan dat risicoprofiel het fundament is van het crisisplan. Dit kan worden gezien als de doelstelling. Er werd aangegeven dat de crisisbestrijding wordt gebouwd op de risico’s die van toepassing zijn op de organisatie.

**Duidelijkheid van doelen**De tweede variabele betreft de duidelijkheid van doelen. Immers kan er een doelstelling aanwezig zijn, maar wanneer deze niet duidelijk is dan weten de actoren niet goed hoe zij het beste kunnen handelen om hier invulling aan te geven. Om de duidelijkheid van doelen te meten werd er gevraagd of dat de doelstelling voldoende specifiek, eenduidig en duidelijk was. Uit de interviewresultaten kwam naar voren dat het lastig was om de duidelijkheid van doelen vast te stellen. Niet alle waterschappen maakten direct gebruik van een doelstelling, waardoor de duidelijkheid van de doelen lastig of niet bepaald kon worden. De overige waterschappen gaven aan dat zij vonden dat de doelen voldoende duidelijk waren.

In het geval van de waterschappen Hollandse Delta en Aa en Maas ontbrak er een vooraf bepaalde doelstelling, waardoor de duidelijkheid van doelen niet vastgesteld kon worden.
De respondent van Waterschap Rivierenland gaf aan dat de doelstelling heel duidelijk was binnen de organisatie. Er werden gedurende het proces geen knelpunten ervaren rond dit proces en er werden geen vragen gesteld over het doel van het beleid.

Uit het interview met Waterschap Delfland kwam naar voren dat de respondent van mening was dat de doelstelling voor alle deelnemers voldoende specifiek, eenduidig en begrijpelijk was. De eerder benoemde integrale aanpak van het proces heeft hier vooral aan bijgedragen. Verder vermoedde de respondent dat er geen discussie is geweest, omdat er een heel duidelijke doelstelling en opdracht werd meegegeven vanuit het bestuur en de directie. Hierdoor zagen alle deelnemers het belang van een risicoprofiel in. Ook de respondent van Waterschap Limburg gaf aan dat de doelstelling voldoende specifiek, eenduidig en begrijpelijk was en niet ter discussie stond gedurende het traject.

**Overeenstemming van doelen**De laatste variabele betreft de overeenstemming van doelen. Deze variabele sluit deels aan op de vorige variabelen. Mogelijk wanneer er overeenstemming ontbreekt zouden er knelpunten kunnen ontstaan en zou de implementatie lastiger kunnen worden. Aan de respondenten van de waterschappen werd gevraagd of dat de beleidsuitvoerders het eens waren over de doelen van het risicoprofiel. Vervolgens werd er ook gevraagd of dat de beleidsuitvoerders het eens waren over de gehanteerde werkwijze om het risicoprofiel te implementeren. Uit de interviewresultaten blijkt dat de meeste respondenten van mening waren dat er overeenstemming aanwezig was over de doelen en de werkwijze van het risicoprofiel.

Er bestond niet bij alle waterschappen overeenstemming over de doelen. Dit was met name het geval bij Waterschap Aa en Maas. De respondent gaf aan dat er discussie bestond over de manier waarop risico’s gemeten zouden worden. De respondent van Waterschap Hollandse Delta gaf eerder aan dat er vooraf geen doelen waren opgesteld. Hierdoor kon de respondent niet specifiek aangeven of dat er overeenstemming bestond over het risicoprofiel. Wel werd er aangegeven dat er geen discussies plaatsvonden over het risicoprofiel of over de werkwijze. Om deze reden wordt deze overeenstemming deels aanwezig geacht bij Waterschap Hollandse Delta. Bij de overige waterschappen werden geen knelpunten waargenomen.

De respondent van Waterschap Hollandse Delta geeft aan dat er niet aan beleidsuitvoerders is gevraagd of dat zij het eens waren over de doelen. Het risicoprofiel werd gehanteerd om invulling te geven aan het Waterbesluit. Hiermee werd er aansluiting gezocht bij het risicoprofiel van de veiligheidsregio’s. Verder was er ook geen discussie tussen de beleidsuitvoerders over de gehanteerde werkwijze. De respondent zei hierover het volgende: “Op basis van het risicoprofiel is in het calamiteitenplan vastgelegd welke scenario’s en maatregelen voor welke risico’s nader moeten worden uitgewerkt of geactualiseerd in calamiteitenbestrijdingsplannen”.

De respondenten van Waterschap Rivierenland en Waterschap Limburg waren van mening dat alle betrokkenen het eens waren over de doelen en de gehanteerde werkwijze van het risicoprofiel. Er bestond geen discussie over de doelstellingen die het risicoprofiel met zich meebracht. Overigens noemde de respondent van Waterschap Rivierenland het wel lastig om iets te kunnen zeggen over de gehanteerde werkwijze en in hoeverre beleidsuitvoerders het daarmee eens waren. Er werd aangegeven dat de respondent zelf het beleid maakt en het ook zelf uitvoert. Daarnaast is er ook een beleidsafdeling binnen het waterschap. Hier wordt beleid gemaakt voor alle taken die het waterschap heeft. Zij waren ook van mening dat de preparatie vanuit crisisbeheersing goed was geregeld en ook hier konden geen knelpunten worden genoemd over de werkwijze.

Binnen Waterschap Delfland waren de beleidsuitvoerders het zowel eens over de doelen als over de gehanteerde werkwijze. Opnieuw werd de integrale aanpak hiervoor genoemd als belangrijkste argument. De meeste afdelingen binnen de organisatie waren betrokken en alle workshops waren integraal en multidisciplinair samengesteld om een soort ‘kruisbestuiving’ te ontwikkelen.

De respondent van Waterschap Aa en Maas gaf aan dat er discussie bestond over de werkwijze rond het risicoprofiel. Er was een discussie over hoe precies de organisatie een risico kan meten. Sommige collega’s gaven aan dat de organisatie hier voldoende informatie over had, maar anderen waren van mening dat een risico beter volgens schattingen in kaart kon worden gebracht. Uiteindelijk is er gekozen voor het inschatten van risico’s. De deelnemers waren het er wel over eens dat een risicoprofiel van waarde kon zijn voor de organisatie. Daarnaast gaf de respondent aan dat aan het begin van het traject iedereen nog zoekende was en er een duidelijke doelstelling ontbrak. Later in het proces ontstond er pas duidelijkheid over de exacte doelen en de insteek van het risicoprofiel.

**Overzicht resultaten beleidsfactoren**In totaal zijn er drie variabelen behandeld die vallen onder de factor beleidsfactoren. Dit betreft de variabelen: doelstelling, duidelijkheid van doelen en de overeenstemming van doelen. De variabele doelstelling was bij vier van de vijf waterschappen aanwezig. Er was echter niet direct één doelstelling die gebruikt kon worden. Het effect van de doelstelling op het implementatieproces kon lastig worden vastgesteld. De doelstelling was met name gebaseerd op de wettelijke verplichting dat waterschappen een overzicht van risico’s en calamiteiten op dienen te nemen in het calamiteitenplan.

Ook bij de variabele duidelijkheid van doelen bleek het lastig te zijn om te bepalen of dit een effect had op het implementatieproces, ondanks dat drie van de vijf waterschappen van mening waren dat de doelen voldoende specifiek, eenduidig en begrijpelijk waren. Zij gaven met name aan dat er geen vragen werden gesteld over de doelen van het beleid. De respondent van Waterschap Delfland gaf aan dat de duidelijke opdracht van het bestuur ervoor zorgde dat er geen discussie bestond over de doelstelling. Dit maakt het lastig om het effect van de duidelijkheid van doelen te bepalen, omdat de respondenten geen voorbeelden konden geven die rechtstreeks verbonden konden worden aan deze variabele.

Ten slotte was er bij de meeste waterschappen overeenstemming over de doelen en de werkwijze met betrekking tot het risicoprofiel. De interviewresultaten lieten zien dat er, op een enkele casus na, geen discussie was over de doelen en de werkwijze. Desondanks kan er onvoldoende worden gesteld dat de variabele een positief effect had op het implementatieproces. De respondent van Waterschap Hollandse Delta gaf aan dat er werd gekozen voor het risicoprofiel om invulling te geven aan het Waterbesluit. Er is verder niet gevraagd aan de beleidsuitvoerders in hoeverre zij het hierover eens waren. Dit is ook niet aangegeven door de beleidsuitvoerders. Daarnaast gaf de respondent van Waterschap Rivierenland aan dat er sprake was van overeenstemming, maar hierbij dient opgemerkt te worden dat de respondent zelf het beleid maakt en ook uitvoert. Hierdoor is het lastig om een effect aan de variabele te verbinden. Deze alternatieve verklaringen voor de overeenstemming in de doelstelling zorgen ervoor dat het effect van de variabele lastig kan worden vastgesteld. In de onderstaande tabel 18 wordt per variabele aangegeven in welke mate deze variabele een effect heeft gehad op het implementatieproces.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Doelstelling  | Duidelijkheid van doelen | Overeenstemming van doelen  |
| Waterschap Limburg  |  **+** |  **+** |  **+** |
| Waterschap Rivierenland  |  **+**  |  **+** |  **+** |
| Waterschap Aa en Maas  |  **+** |  **-** |  **-** |
| Waterschap Hollandse Delta |  **-** |  **-** | ± |
| Waterschap Delfland  |  **+** |  **++** |  **+** |

*Tabel 18: Beleidsfactoren*– : Variabele was niet aanwezig en had geen effect volgens de respondent
- -: Variabele was niet aanwezig en dit had een negatief effect op het implementatieproces volgens de respondent
± : Variabele wordt gedeeltelijk aanwezig geacht door de respondent en dit had een positief effect op het implementatieproces (bijvoorbeeld omdat de variabele onvoldoende aanwezig was, maar later voldoende aanwezig was)
+ : Variabele was aanwezig, maar had een beperkt effect op het implementatieproces volgens de respondent
++: Variabele was aanwezig en heeft een positief effect gehad op het implementatieproces volgens de respondent

***4.6 Uitvoerdersfactoren***

De laatste van de vier factoren heeft betrekking op uitvoerdersfactoren. Deze factor bestaat uit twee variabelen, dit betreft communicatie en compliance.

**Communicatie**De variabele communicatie werd onderverdeeld in formele en informele communicatie. Iets werd als formele communicatie gezien als het op een gestructureerde en hiërarchische manier werd georganiseerd. Terwijl informele communicatie zich richtte op een sociale en ongestructureerde manier van communiceren. Aan de respondenten werd gevraagd in hoeverre er sprake was van (in)formele communicatie gedurende het implementatieproces en wat hier het mogelijke effect van was op het proces. Uit de interviewresultaten komt naar voren dat er bij alle implementatieprocessen sprake was van zowel formele als informele communicatie. Een voorbeeld van formele communicatie is het delen van informatie over het verloop van vergaderingen via Intranet. Dit voorbeeld werd door meerdere respondenten genoemd. Een voorbeeld van informele communicatie is het bespreken van de voortgang in de verschillende teams waarin je als professional werkzaam bent. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er zich geen problemen voordeden bij de deelnemende waterschappen op het gebied van communicatie. De communicatie zorgde met name voor draagvlak binnen de organisaties voor de voortgang van het proces.

De respondent van Waterschap Hollandse Delta gaf aan dat er zowel formele als informele communicatie plaatsvond over het calamiteitenplan en het risicoprofiel. De voortgang van het implementatieproces werd met de collega’s gedeeld via Intranet. Gedurende het proces werden er geen problemen waargenomen op het gebied van communicatie.

Ook binnen Waterschap Limburg vond er formele en informele communicatie plaats. Al had de formele communicatie de overhand bij het proces. Zoals eerder aangegeven werd het risicoprofiel opgesteld in samenwerking met een adviesbureau. De resultaten van dit adviesbureau werden eerst teruggekoppeld aan het team crisisbeheersing. Vervolgens werd dit in lijn gecommuniceerd met het management en de directie, waarna het bij het bestuur terechtkwam. De respondent gaf aan dat dit allemaal gemakkelijk werd opgepakt en de vaststelling van het profiel soepel verliep. Extern werd dit ook gecommuniceerd naar de veiligheidsregio en hierbij werden geen problemen ervaren.

Tijdens het implementatieproces van Waterschap Rivierenland werd er ook gebruikgemaakt van formele en informele communicatie. Een voorbeeld van formele communicatie is het bespreken van het beleid binnen een werkgroep crisisbeheersing en later een stuurgroep. De stuurgroep is meer op directieniveau en bestond uit afdelingshoofden en een directeur. Dit verliep altijd goed. De formele communicatie naar de overige medewerkers verliep via Stroop, het huidige Intranet binnen de organisatie. De afdeling crisisbeheersing werkt ook geruime tijd samen met de communicatieafdeling. Zij verzorgen de interne communicatie en dan wordt er besproken over wat de boodschap en de doelgroep van het bericht is. Door uitgebreid gebruik te maken van beide communicatievormen creëer je volgens de respondent meer draagvlak om het beleid uit te voeren.

De respondent van Waterschap Delfland gaf aan dat er formele besluitvorming plaatsvond binnen het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de directie. Deze besluitvorming is in verslagen opgenomen en op Intranet geplaatst. Daarnaast werd er aangegeven dat er tijdens het implementatieproces een link werd gelegd met andere projecten. Dat is een vorm van informele communicatie. Daarnaast vond er informele communicatie plaats op het gebied van het delen van kennis met crisispartners. Deze partners vroegen zich af hoe het waterschap bepaalde zaken had aangepakt en of zij hier een presentatie over konden geven. Er werden geen knelpunten geconstateerd op dit vlak.

Binnen Waterschap Aa en Maas leverde de respondent twee maal een schriftelijk rapport op over de voortgang van het implementatieproces. Ook werd de voortgang van het traject één keer per week besproken met de projectleider. Daarnaast werden er meerdere expert-bijeenkomsten georganiseerd die gericht waren op de ontwikkeling van het risicoprofiel. Dit waren vormen van formele communicatie. Er werd aangegeven dat de deelnemers en medewerkers in goede zin kritisch waren en dat er ook veel vragen werden gesteld over de keuze van de methodiek. Dit liet juist zien dat de deelnemers betrokken waren bij het proces. De respondent gaf aan dat er verder geen knelpunten werden gesignaleerd op het gebied van communicatie. Er zou dus gesteld kunnen worden dat de communicatievormen hebben bijgedragen aan de betrokkenheid van de deelnemers.

**Compliance**De tweede en laatste variabele van de factor uitvoerdersfactoren betreft compliance. Hiermee werd bedoeld dat er een bepaalde mate van gehoorzaamheid van actoren aanwezig is in relatie tot de uitvoering van het beleidsprogramma. In het geval dat actoren elkaar weerstand bieden of elkaar wantrouwen gedurende het proces werd er gesproken over non-compliance. Om deze vraag te meten werd er gevraagd of dat er vooraf afspraken waren gemaakt over de uitvoering van het beleid en of zij zich hieraan hadden gehouden. Vervolgens werd de vraag gesteld of dat de respondent weerstand ervaarde gedurende het implementatieproces. Over het algemeen kan er gesteld worden dat er voldoende compliance aanwezig was binnen de waterschappen in relatie tot het implementatieproces.

In de meeste gevallen waren er geen specifieke afspraken gemaakt over de uitvoering van het risicoprofiel. Wel benoemde een respondent dat er over het algemeen wel afspraken waren gemaakt binnen het vakgebied van crisisbeheersing of calamiteitenzorg, die ook van toepassing waren op het risicoprofiel. Een andere respondent gaf aan dat er maatregelen worden bedacht voor risico’s in planvorming, maar dat dit verder in beperkte mate aan het implementatieproces kon worden gelinkt. De respondent van Waterschap Delfland was van mening dat er aan het begin van het proces wel duidelijke afspraken waren gemaakt, maar toen het risicoprofiel eenmaal vastgesteld was, werd het minder duidelijk wie welke taken uitvoerde binnen het risicoprofiel.

Gedurende het proces werd er weinig tot geen weerstand ervaren door de respondenten. De respondent van Waterschap Delfland gaf aan dat de heldere communicatie ervoor zorgde dat er geen weerstand optrad gedurende het proces. Binnen Waterschap Aa en Maas werd er ook weinig weerstand ervaren gedurende het proces. Mogelijk omdat de inrichting van het proces niet direct was vastgelegd en hier nog ruimte voor was.

Binnen Waterschap Hollandse Delta waren er vooraf geen afspraken gemaakt over de uitvoering van het beleid. Wel wordt er bij elke actualisatie of herziening van het calamiteitenplan, waarin het risicoprofiel is opgenomen, aan de betrokkenen bij de calamiteitenorganisatie een bijdrage gevraagd. Deze bijdrage bestaat uit de uitvoering van het beleid op het terrein van calamiteitenzorg en crisisbeheersing, op het gebied van planvorming, deelname aan het traject van opleiding, trainen en oefenen en het verstrekken van middelen en faciliteiten. Deze afspraken waren echter niet strikt verbonden aan het risicoprofiel, maar waren van toepassing op de gehele afdeling van calamiteitenzorg en crisisbeheersing. De respondent gaf daarnaast wel aan enige vorm van weerstand te hebben ervaren gedurende het proces. Hierover werd het volgende gezegd: “De benodigde tijd voor de preparatie op calamiteitenzorg en crisisbeheersing staat altijd onder druk door de benodigde tijd die ook voor risicobeheersing nodig is” (respondent Waterschap Hollandse Delta). Het is hierbij volgens de respondent van belang dat er een goede balans moet worden gevonden tussen risicobeheersing en de preparatie op crisisbeheersing. Dit om weerstand te kunnen vermijden of beperken. Wat hierbij opvalt is dat de adviseur aangeeft dat er totaal geen weerstand optreedt wanneer mensen daadwerkelijk moeten worden ingezet voor de daadwerkelijke aanpak van calamiteiten of crises.

De respondent van Waterschap Rivierenland gaf aan dat er wel afspraken zijn gemaakt in de zin dat er maatregelen worden bedacht voor de risico’s. Dit betreft de aanpak in de planvorming. Wanneer er dan wordt opgeschaald kan de organisatie dit uitvoeren. In het geval dat er wordt opgeschaald, dan wordt dit plan gevolgd en is er in die zin sprake van compliance. Tegelijkertijd gaf de respondent ook aan dat je hier een soort ‘secundaire flexibiliteit’ moet hanteren, omdat iedere crisis op zichzelf staat. Het plan is dus wel een referentiekader maar iedere crisis wordt anders vormgegeven en daardoor sluiten deze plannen, die voortvloeien uit het risicoprofiel, mogelijk niet goed aan. Vandaar dat er flexibel met de planvorming omgegaan moet worden. Verder werd er geen weerstand ervaren gedurende het proces. Aan het begin van het proces werden er wat kritische vragen gesteld over het risicoprofiel, maar deze vragen konden goed beantwoord worden en dit zorgde niet voor problemen.

Binnen Waterschap Delfland waren er aanvankelijk duidelijke afspraken gemaakt over de uitvoering van het risicoprofiel. Alle deelnemers hadden zich hier verder ook aan gehouden. Daarnaast werd er geen weerstand ervaren gedurende het proces. De heldere communicatie over het proces zorgde ervoor dat er geen weerstand werd ervaren. Alle deelnemers beseften dat het risicoprofiel geïmplementeerd moest worden. Wel gaf de respondent aan dat er recentelijk een reorganisatie had plaatsgevonden. Gevoelsmatig had de respondent het gevoel dat het onduidelijk was wie nu waarover ging in relatie tot het risicoprofiel. Dit was duidelijker voordat de reorganisatie plaatsvond. De kanteling in de organisatie had voor onduidelijkheid gezorgd. Het bestuur had hier minder last van. Het waren met name de decentrale risicomanagers en het risicoplatform die op dat vlak problemen ervaarden. Dit voorbeeld richtte zich niet enkel op het risicoprofiel, maar het profiel werd wel geraakt door deze problematiek.

Volgens de respondent van Waterschap Aa en Maas waren er vooraf geen afspraken gemaakt over de uitvoering van het proces. Aan het begin van het proces was er nog weinig vastgelegd, omdat de organisatie weinig ervaring had met het risicoprofiel. Deze kennis werd gedurende het traject verzameld door kennis op te halen bij andere waterschappen met een risicoprofiel. Deze situatie was ook van toepassing op de weerstand. De respondent gaf aan dat geen enkele deelnemer het gebruik van een risicoprofiel afkeurde.

Ten slotte gaf de respondent van Waterschap Limburg aan dat er geen specifieke afspraken waren gemaakt over de uitvoering van het beleid. Enkel de deadlines die verbonden worden aan de planvorming konden als afspraak worden genoemd. Tot op heden is het telkens gelukt om deze deadlines te halen. Daarnaast werd er ook geen weerstand ervaren in relatie tot het risicoprofiel. Er werd aangegeven dat er met bestuurders werd gesproken en dat er kritische vragen werden gesteld, maar dit heeft niet tot weerstand geleid.

**Overzicht resultaten uitvoerdersfactoren**In totaal zijn er twee variabelen behandeld die vallen onder de factor uitvoerdersfactoren. Dit betreft de variabelen communicatie en compliance. De variabele communicatie was bij alle waterschappen aanwezig. Er werd gebruikgemaakt van zowel formele als informele communicatie. Verder deden er zich geen problemen voor op het gebied van communicatie. Het effect van de variabele communicatie op het proces wordt als positief gezien, omdat de respondenten aangaven dat de goede communicatie ervoor zorgde dat er draagvlak ontstond voor de ontwikkeling van het risicoprofiel. Daarnaast droeg de communicatie over het risicoprofiel bij aan de betrokkenheid van de deelnemers aan het proces.

De variabele compliance bleek ook bij bijna alle waterschappen aanwezig te zijn. Bij de meeste waterschappen waren er vooraf geen afspraken gemaakt over de uitvoering van het beleid. Desondanks werd er binnen geen enkel waterschap weerstand ervaren gedurende het implementatieproces. De variabele compliance had een positief effect op het implementatieproces, omdat de gehoorzaamheid van actoren ervoor zorgde dat het proces succesvol werd doorlopen. Zo gaf de respondent van Waterschap Delfland aan dat de heldere communicatie ervoor zorgde dat er geen weerstand werd ervaren gedurende het proces. In de onderstaande tabel 19 wordt per variabele aangegeven in welke mate deze variabele een effect heeft gehad op het implementatieproces.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Communicatie | Compliance  |
| Waterschap Limburg |  ++ |  ++ |
| Waterschap Rivierenland |  ++  |  ++ |
| Waterschap Aa en Maas  |  ++ |  ++ |
| Waterschap Hollandse Delta  |  ++ |  ± |
| Waterschap Delfland  |  ++ |  ++ |

*Tabel 19: Uitvoerdersfactoren*– : Variabele was niet aanwezig en had geen effect volgens de respondent
- -: Variabele was niet aanwezig en dit had een negatief effect op het implementatieproces volgens de respondent
± : Variabele wordt gedeeltelijk aanwezig geacht door de respondent en dit had een positief effect op het implementatieproces (bijvoorbeeld omdat de variabele onvoldoende aanwezig was, maar later voldoende aanwezig was)
+ : Variabele was aanwezig, maar had een beperkt effect op het implementatieproces volgens de respondent
++: Variabele was aanwezig en heeft een positief effect gehad op het implementatieproces volgens de respondent

***4.7 Terugblik op de resultaten***

In het analysehoofdstuk zijn de resultaten van de interviews weergegeven. De resultaten zijn gekoppeld aan de afhankelijke variabele en de onafhankelijke variabelen. Hieronder zal kort worden weergegeven wat de belangrijkste bevindingen per factor zijn. Het gehele overzicht van de resultaten wordt weergegeven in tabel 20. Na een toelichting op de tabel, zullen een aantal concepten worden benoemd die niet direct verbonden konden worden aan de variabelen, maar mogelijk wel van invloed zijn geweest op het implementatieproces.

De resultaten in tabel 20 laten per implementatieproces zien in hoeverre de variabelen van invloed waren op het proces. Over het algemeen kan er geconcludeerd worden dat de respondenten tevreden waren over het verloop van het implementatieproces. Meerdere respondenten gaven aan de beginfase als lastig te ervaren. Sommige respondenten hadden geen eerdere ervaring opgedaan met een soortgelijk proces of gaven aan dat zij er in de beginfase veel energie in moesten steken. Toen het proces eenmaal voorbij deze beginfase was, losten deze problemen zich vanzelf op en werd het risicoprofiel overal succesvol geïmplementeerd.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Tijd  | Financiële middelen  | Capaciteit | Kennisniveau actoren | Politieke invloed  | Economische omstandigheden  |
| Waterschap Limburg  |  **-** |   **+** |  **±** |  **+** |   **++** |   **-** |
| Waterschap Rivierenland |   **++** |   **+** |  **++** |   **+** |   **+** |   **-** |
| Waterschap Aa en Maas |   **++** |   **+** |   **++** |   **-** |   **-** |   **-** |
| Waterschap Hollandse Delta  |   **++** |  **+** |   **++** |   **+** |   **++** |   **+** |
| Waterschap Delfland  |  **++** |   **+** |   **++** |   **-** |   **++** |   **±** |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Doelstelling  | Duidelijkheid van doelen  | Overeenstemming van doelen  | Communicatie  | Compliance  |
| Waterschap Limburg  |  **+** |  **+** |   **+** |   **++** |  **++** |
| Waterschap Rivierenland  |  **+** |   **+** |   **+** |   **++** |   **++** |
| Waterschap Aa en Maas  |  **+** |   **-** |   **-** |   **++** |   **++** |
| Waterschap Hollandse Delta  |   **-** |   **-** |   **±** |   **++** |   **±** |
| Waterschap Delfland |   **+** |  **++** |   **+** |   **++** |   **++** |

*Tabel 20: Overzicht resultaten* – : Variabele was niet aanwezig volgens de respondent
- -: Variabele was niet aanwezig en dit had een negatief effect op het implementatieproces volgens de respondent
± : Variabele wordt gedeeltelijk aanwezig geacht door de respondent en dit had een positief effect op het implementatieproces (bijvoorbeeld omdat de variabele onvoldoende aanwezig was, maar later voldoende aanwezig was)
+ : Variabele was aanwezig, maar had een beperkt effect op het implementatieproces volgens de respondent
++: Variabele was aanwezig en heeft een positief effect gehad op het implementatieproces volgens de respondent

Om te begrijpen waarom er over het algemeen een succesvol implementatieproces is doorlopen zijn er een elftal variabelen behandeld tijdens de interviews. Uit het onderzoek is gebleken dat de variabelen: tijd, capaciteit, politieke invloed, communicatie en compliance aanwezig waren tijdens het implementatieproces en een positief effect hadden op het verloop hiervan. Bijna alle respondenten konden voldoende tijd vrijmaken om het implementatieproces van het risicoprofiel te begeleiden en andere collega’s maakten voldoende tijd vrij om input te leveren. Er bleek voldoende personele capaciteit beschikbaar te zijn gedurende het implementatieproces. Dit bleek uit het feit dat medewerkers voldoende tijd vrijmaakten om input te leveren aan het risicoprofiel. Dit vergrote de kans van slagen van het implementatieproces.

De politieke invloed had ook een positieve effect op het proces. Twee respondenten gaven aan dat de dijkgraaf een voorstander van het risicoprofiel was. Een andere respondent gaf aan dat het risicoprofiel een middel was om het weerstandsvermogen van de organisatie te bepalen. Dit was een wens van het algemeen en dagelijks bestuur van het waterschap. Verder diende het risicoprofiel formeel vastgesteld te worden door het algemeen en dagelijks bestuur en dit vond bij alle waterschappen zonder problemen plaats.

De variabele communicatie werd bij alle waterschappen waargenomen. De respondenten noemden verschillende voorbeelden van formele en informele communicatie en gaven aan dat er zich geen enkel probleem voordeed tijdens het gebruik van deze communicatievormen. Verder gaf de respondent van Waterschap Delfland aan dat de communicatie er ook voor zorgde dat er een link werd gelegd met andere projecten. Ook vroegen andere crisispartners aan de waterschappen hoe zij bepaalde zaken hadden aangepakt. Daarnaast zorgde de communicatie voor draagvlak en betrokkenheid binnen de organisaties met betrekking tot het risicoprofiel. Dit laat zien dat de communicatie over het proces een positief effect had op de implementatie van het risicoprofiel.

Ten slotte bleek de variabele compliance in de meeste gevallen een positief effect te hebben op het proces. In geen enkel geval werd er weerstand ervaren die de voortgang van het implementatieproces bedreigde. De actoren bleken gehoorzaam te zijn aan de uitvoering van het beleid en dit zorgde ervoor dat het proces succesvol werd doorlopen. In de meeste gevallen waren er geen afspraken gemaakt over de specifieke uitvoering van het risicoprofiel. Een aantal respondenten gaven aan dat het risicoprofiel destijds een nieuwe vorm van beleid was, waardoor nog niet alles was vastgelegd aan het begin van het traject. Verder schreef de wetgeving ook niet voor op welke manier het beleid uitgevoerd moest worden. Het ontbreken van specifieke afspraken over de uitvoering in de wetgeving zorgde er mogelijk voor dat er sprake was van minder weerstand. Hierdoor was er meer ruimte om het traject eventueel anders in te richten naar de wensen van de organisatie.

Het effect van de overige variabelen op het implementatieproces was beperkt of kon lastig worden bepaald. Dit gaat om de volgende variabelen: financiële middelen, kennisniveau van actoren, doelstelling, duidelijkheid van doelen, overeenstemming van doelen en economische omstandigheden. Het effect van de variabele financiële middelen op de uitkomst van het proces is beperkt. Weliswaar bleken er binnen alle cases voldoende financiële middelen aanwezig te zijn, maar de respondenten gaven aan dat de kosten van het risicoprofiel relatief laag waren in verhouding tot ander beleid binnen de waterschappen. Enkel de personeelskosten tijdens de ontwikkeling van het profiel werden als financiële middelen gezien en verder werden er geen hoge kosten gemaakt. Gezien de geringe omvang van de kosten speelde deze variabele daarom niet echt een belangrijke rol volgens de respondenten.

Het kennisniveau van actoren bleek bij drie van de vijf waterschappen voldoende aanwezig te zijn. Twee van de vijf waterschappen gaven aan over onvoldoende kennis te beschikken. Deze waterschappen maakten gebruik van een stagiair en een expert. Ondanks dat het kennisniveau bij twee waterschappen niet voldoende aanwezig was, had de variabele een beperkte invloed op het implementatieproces aangezien het mogelijk was om kennis in huis te halen. Het kennisniveau van de eigen medewerkers speelde daarmee een minder doorslaggevende rol gedurende het implementatieproces.

Verder bleek de doelstelling van het risicoprofiel minder effect te hebben op de uitkomst van het risicoprofiel. De meeste waterschappen gaven aan dat er niet direct sprake was van één vooraf opgestelde doelstelling. De meeste respondenten gaven aan dat er werd gekozen voor het risicoprofiel om te voldoen aan een wettelijke verplichting, dat er een overzicht van risico’s en calamiteiten moet worden opgenomen in het calamiteitenplan. De doelstelling was niet vooraf opgesteld en werd beïnvloed door meerdere factoren, zoals de maatschappelijke verantwoordelijkheid en de invloed van crisispartners. Hierdoor kan het effect van de doelstelling op het proces lastig worden vastgesteld.

In de tabel wordt aangegeven dat er bij meerdere waterschappen geen duidelijke doelstelling aanwezig was. Deze conclusie dient enigszins genuanceerd te worden, omdat deze waterschappen eerder aangaven dat er niet één doelstelling was opgesteld. Hierdoor kon de duidelijkheid van de doelstelling niet worden bepaald. Dit betekent dat deze variabele minder effect heeft op het verloop van het implementatieproces, omdat er niet gesproken kan worden over de duidelijkheid van een doelstelling wanneer er geen doelstelling is opgesteld. De overige drie waterschappen die wel gebruikmaakten van een doelstelling gaven aan dat zij wel van mening waren dat deze voldoende duidelijk was. Hierbij dient opgemerkt te worden dat enkel de respondent van Waterschap Delfland aangaf dat de variabele een positief effect had. Er werd aangegeven dat de duidelijke doelstelling ervoor zorgde dat alle deelnemers het belang van het risicoprofiel inzagen. Bij de overige twee waterschappen kon er geen concreet effect worden vastgesteld. Om deze reden wordt de variabele ingedeeld bij de variabelen die minder effect hadden op het implementatieproces.

Wat betreft de overeenstemming van doelen gaven de meeste respondenten aan dat deze overeenstemming en de gehanteerde werkwijze niet ter discussie stonden gedurende het proces. Een respondent gaf aan dat de integrale aanpak rond het risicoprofiel hier een belangrijke bijdrage aan leverde. De werksessies werden multidisciplinair ingericht door verschillende afdelingen tegelijkertijd te betrekken bij overleggen. Deze werkwijze zorgde ervoor dat het beleid tegelijkertijd duidelijk werd uitgelegd aan verschillende afdelingen binnen de organisatie, waardoor mogelijke vragen of opmerkingen gelijktijdig beantwoord werden. Hiermee nam de kans op misverstanden af. De antwoorden van andere respondenten lieten echter zien dat het lastig is om een concreet effect aan de variabele te verbinden. Zo gaf een respondent aan dat er niet aan de beleidsuitvoerders is gevraagd in hoeverre zij het eens waren met de doelen en de werkwijze. Een andere respondent gaf aan dat het beleid zelf werd opgesteld en uitgevoerd door deze persoon en dat het daardoor lastig was om hier een effect aan te verbinden. De variabele wordt daarom geplaatst bij de variabelen die relatief minder effect hadden op het implementatieproces.

Ten slotte bleek de variabele economische omstandigheden binnen de meeste implementatieprocessen niet aanwezig te zijn. De variabele economische omstandigheden had weinig tot geen invloed op het implementatieproces. De economische omstandigheden waren eerder van toepassing op de gehele organisatie en konden door de respondenten niet rechtstreeks worden verbonden aan het implementatieproces van het risicoprofiel. Daardoor kon het verband met de economische omstandigheden bij de meeste waterschappen niet of in beperkte mate worden vastgesteld. Overigens had het ontbreken van deze variabele geen negatief effect op het verloop van het implementatieproces.

Naast de vooraf opgestelde variabelen gaven meerdere respondenten aan dat draagvlak, steun (commitment) en betrokkenheid van collega’s een belangrijke rol speelde tijdens het implementatieproces. Meerdere respondenten gaven aan dat deze thema’s bijdroegen aan de mate van succes van het implementatieproces. Er werd aangegeven dat het ervoor zorgt dat het beleid serieus wordt genomen binnen de organisatie en dat de bestuurlijke en ambtelijke processen eenvoudiger doorlopen kunnen worden. Aan de respondenten werd wel gevraagd in hoeverre er sprake was van steun van het algemeen of dagelijks bestuur, maar verder is hier middels de vragen weinig aandacht aan besteed. Bij andere factoren werden de bovengenoemde variabelen meermaals genoemd. Zo gaf een respondent aan dat implementatie een voortdurend iets is. Wanneer er iets verandert binnen de organisatie is het belangrijk dat iedereen nog steeds weet waar het over gaat, zodat het draagvlak behouden blijft.

Een andere respondent was van mening dat het implementatieproces uit drie stromen bestaat waarvan steun ontvangen dient te worden. De eerste stroom is het interne proces, bestaande uit experts binnen het waterschap die een bijdrage leveren aan de ontwikkeling en acceptatie van het risicoprofiel. De tweede stroom bestaat uit het volledige bestuurlijke proces dat doorlopen moet worden. De laatste stroom is de zienswijzeprocedure die aan de crisispartners wordt voorgelegd. Wanneer deze drie stromen succesvol zijn doorlopen dan stijgt de kans dat het implementatieproces slaagt. Volgens de respondent raken er meer netwerken binnen de interne organisatie en bij de crisispartners betrokken gedurende het proces. Hierdoor gaat men discussiëren over het gebruik en de inrichting van het profiel en neemt de betrokkenheid onder de deelnemers toe.

**5. Conclusie**

In dit laatste hoofdstuk wordt de conclusie van dit onderzoek behandeld. Allereerst wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord in paragraaf 6.1. Vervolgens worden er in paragraaf 6.2 een drietal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn gericht aan Waterschap De Dommel en andere waterschappen. In de laatste paragraaf van dit onderzoek wordt de methodologische en theoretische reflectie behandeld.

***5.1 Beantwoording hoofdvraag***

Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van Waterschap De Dommel. Het waterschap had de intentie om mogelijk gebruik te gaan maken van een risicoprofiel. De organisatie wilde weten op welke manier het implementatieproces van het risicoprofiel bij andere waterschappen was verlopen, zodat zij deze kennis kunnen gebruiken bij deze afweging. Om dit te bereiken stond de volgende doelstelling centraal: *Het verkrijgen van inzicht in de sterke en zwakke kanten van het implementatieproces van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland.* Het implementatieproces van het risicoprofiel werd onderzocht aan de hand van de volgende hoofdvraag:

*Hoe verliep het implementatieproces van het risicoprofiel bij vijf waterschappen in Nederland en hoe kan dit proces worden verklaard?*

Deze hoofdvraag werd onderzocht aan de hand van de onderzoeksmethode interviews. De geselecteerde variabelen waren gebaseerd op een eerder verschenen onderzoek naar beleidsimplementatie van Niels Joosten (2021). In totaal werden er elf variabelen verdeeld over vier factoren. De vier factoren zijn: tijd en middelen, externe factoren, beleidsfactoren en uitvoerdersfactoren. Het implementatieproces van het risicoprofiel werd niet onderzocht op effectiviteit dan wel de effecten van het profiel, maar enkel op het proces van implementeren. Kortgezegd is implementatie het uitvoeren van een beleidsbeslissing in de praktijk (Sabatier & Mazmanian, 1980).

De onderzoeksresultaten laten zien dat de respondenten over het algemeen tevreden waren over het verloop van het implementatieproces. Al gaven meerdere respondenten aan de beginfase als lastig te ervaren, omdat zij er meer energie in moesten steken of weinig ervaring hadden met een soortgelijk proces. Deze problemen losten zich tijdens het traject geleidelijk op.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de variabelen: tijd, capaciteit, politieke invloed, communicatie en compliance het grootste positieve effect hadden op het verloop van het implementatieproces. Deze variabelen hadden de meeste invloed op de succesvolle implementatie van het risicoprofiel.

In de overige gevallen bleek het effect van de variabele beperkt te zijn of kon dit lastig worden vastgesteld. Het effect van de variabelen financiële middelen en het kennisniveau van actoren bleek beperkt te zijn. Het effect van de variabelen: doelstelling, duidelijkheid van doelen, overeenstemming van doelen en economische omstandigheden kon lastig worden vastgesteld.

Naast de vooraf opgestelde variabelen gaven meerdere respondenten aan dat draagvlak (commitment) een belangrijke rol speelde tijdens het implementatieproces. Bij andere factoren werd meermaals aangegeven dat steun belangrijk is gedurende het implementatieproces. Het zorgt ervoor dat het beleid serieus wordt genomen en dat de besluitvormingsprocessen eenvoudiger doorlopen kunnen worden.

Concluderend, kan worden gesteld dat uit het onderzoek is gebleken dat alle deelnemende waterschappen aan dit onderzoek een succesvol implementatieproces hebben doorlopen. Het blijkt dat niet alle variabelen aanwezig hoeven te zijn om het risicoprofiel succesvol te implementeren. Bovendien verschillen de aanwezige variabelen per casus, maar over het algemeen kan er worden gesteld dat een aantal variabelen een groter effect hebben op het implementatieproces. In het geval van het implementatieproces van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland is gebleken dat de volgende variabelen hier een grotere rol in spelen: tijd, capaciteit, politieke invloed, communicatie en compliance.

***6.2 Aanbevelingen***

Hieronder worden de aanbevelingen weergegeven die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht Waterschap De Dommel. De organisatie wilde weten hoe het implementatieproces van het risicoprofiel bij andere waterschappen was verlopen, zodat zij van deze processen konden leren. Deze aanbevelingen kunnen echter niet alleen door Waterschap De Dommel worden gebruikt, maar ook door andere waterschappen die nadenken over de invoering van een risicoprofiel.

Een doorslaggevende factor lijkt de aanwezigheid van draagvlak binnen de organisatie te zijn. Draagvlak werd door meerdere respondenten benoemd tijdens de interviews. Draagvlak kan op meerdere manieren gecreëerd worden, maar in het geval van het risicoprofiel lijkt er vooral sprake te zijn van een combinatie van politiek draagvlak en draagvlak van betrokken medewerkers. Door de meerwaarde van een risicoprofiel toe te lichten aan het algemeen en dagelijks bestuur kan er top-down draagvlak worden ontwikkeld. Deze toelichting van het risicoprofiel wordt gegeven door een adviseur crisisbeheersing. Wanneer het bestuur vervolgens de opdracht geeft aan de organisatie om met het risicoprofiel aan de slag te gaan, lijkt het draagvlak zich eenvoudiger te verspreiden over een organisatie. Hierbij is het wel van belang dat er voldoende duidelijk over het risicoprofiel wordt gecommuniceerd gedurende het gehele proces.

1. *Zorg bij aanvang van het implementatieproces zowel voor politiek draagvlak als voor draagvlak op organisatieniveau. Dit zou bereikt kunnen worden door een adviseur crisisbeheersing de mogelijke voordelen van een risicoprofiel toe te laten lichten aan het algemeen en dagelijks bestuur. Vervolgens zou deze toelichting gegeven kunnen worden aan de rest van de organisatie.*

Het risicoprofiel dat waterschappen gebruiken blijkt niet op een eenduidige manier gehanteerd te worden. Waterschappen dienen te voldoen aan de wettelijke verplichting dat er een overzicht van risico’s en type calamiteiten in het calamiteitenplan moet worden opgenomen. De wet schrijft echter niet voor op welke manier dit ontwikkeld moet worden. Er ontbreekt een landelijke leidraad of landelijk kader voor de ontwikkeling van het risicoprofiel bij waterschappen. Met als gevolg dat waterschappen op uiteenlopende manieren gebruikmaken van een risicoprofiel. Dit zorgt ervoor dat de waterschappen het iedere beleidsperiode weer moeten hebben over welke uitgangspunten er rond het risicoprofiel worden gebruikt en waarom. Dit zou kunnen zorgen voor lange onnodige discussies die voorkomen hadden kunnen worden met een landelijke leidraad. De keuze om wel of geen leidraad te ontwikkelen zou besproken kunnen worden met de Unie van Waterschappen en de overige waterschappen in Nederland.

1. *Geadviseerd wordt om binnen de Unie van Waterschappen aan te kaarten in hoeverre een landelijke leidraad rond het risicoprofiel van toegevoegde waarde zou zijn voor de waterschappen in Nederland.*

Zoals hierboven is beschreven worden waterschappen in Nederland niet verplicht om gebruik te maken van een risicoprofiel. Ook ontbreekt er een richtlijn met eisen waar een risicoprofiel van een waterschap aan dient te voldoen. Uit een interview met Waterschap Schieland en de Krimpenerwaard is gebleken dat deze organisatie in 2019 is afgestapt van het opstellen van een eigen risicoprofiel. Men kon niet beargumenteren waarom het waterschap een eigen profiel opstelde, terwijl het ook een bijdrage leverde aan de risicoprofielen van de veiligheidsregio’s. Toen is er besloten om het watergedeelte uit de risicoprofielen van de veiligheidsregio’s over te nemen. Dit werd de basis van het nieuwe risicoprofiel. De respondent was van mening dat deze werkwijze een efficiency-slag opleverde, omdat het onnodige discussies voorkomt. Met een eigen risicoprofiel van het waterschap zou er de discussie kunnen ontstaan over de verhouding van het eigen risicoprofiel ten opzichte van het risicoprofiel van de veiligheidsregio. De casus van Waterschap Schieland en de Krimpenerwaard laat zien dat ieder waterschap niet een eigen risicoprofiel hoeft te ontwikkelen, maar ook het risicoprofiel van de veiligheidsregio over zou kunnen nemen. De aanbeveling aan Waterschap De Dommel en aan andere waterschappen luidt daarom als volgt:

1. *Ga binnen de eigen organisatie na of dat het opstellen van een eigen risicoprofiel voldoende aansluit bij de wensen vanuit de organisatie, of dat het wenselijker blijkt om het risicoprofiel van de veiligheidsregio gedeeltelijk over te nemen.*

***6.3 Reflectie***

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt de reflectie op het onderzoek weergegeven. In deze reflectie wordt er eerst een theoretische reflectie op het onderzoek gegeven. Ten slotte volgt hierop de methodologische reflectie.

*6.3.1 Theoretische reflectie*

Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan de kennis over het implementatieproces van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland. De onderzoeksvragen zorgden ervoor dat het implementatieproces van het risicoprofiel zorgvuldig en doelgericht onderzocht kon worden. De onderzoeksvragen konden gedurende het onderzoek voldoende beantwoord worden. Hierbij werd er gebruikgemaakt van literatuur over het implementatieproces en van factoren die een succesvolle implementatie kunnen bevorderen. Er was voldoende literatuur beschikbaar en voor de beantwoording van de onderzoeksvragen werd de literatuur van verschillende auteurs gehanteerd, zoals Hogwood en Gunn (1984), Mazmanian en Sabatier (1989) en Pressman en Wildavsky (1973).

In de literatuur worden tal van factoren genoemd die van invloed zijn op het implementatieproces. Niet al deze factoren konden worden onderzocht, omdat het onderzoek werd uitgevoerd door één onderzoeker binnen een beperkte onderzoeksperiode. Nadat de literatuur uitgebreid was doorgenomen, bleek het lastig te zijn om een set van variabelen samen te stellen die van invloed zijn op het wel of niet succesvol implementeren van beleid. Dit probleem werd opgelost door gebruik te maken van een reeds gepubliceerd onderzoek naar beleidsimplementatie van Joosten (2021). Dit onderzoek werd bruikbaar geacht, omdat het zich eveneens richtte op factoren die mogelijk van invloed zijn op het implementatieproces. Hierdoor zijn de overige factoren van succesvolle beleidsimplementatie niet meegenomen in dit onderzoek.

Het onderzoek van Joosten (2021) richtte zich op het implementatieproces van de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek (Wbmgp). Dit wijkt af van het onderzoek naar het risicoprofiel, omdat de Wbmgp gemeenten de mogelijkheid biedt om extra maatregelen te nemen tegen grootstedelijke problematiek. Dit in tegenstelling tot het risicoprofiel van waterschappen, waarbij het profiel waterschappen inzicht geeft in de aanwezige risico’s en de mogelijke effecten daarvan. De factoren die destijds door Joosten (2021) werden gehanteerd waren mogelijk meer gericht op het onderzoek naar de Wbmgp en hierdoor minder bruikbaar voor andere onderzoeken. Hier is in het onderzoek naar het risicoprofiel rekening mee gehouden door niet in alle gevallen de factoren letterlijk over te nemen, maar soms een kleine aanpassing aan te brengen zodat deze net wat beter aansloten op het onderzoek naar het risicoprofiel. Deze aanpassing zorgde ervoor dat de validiteit van het onderzoek toenam, omdat de factoren gedetailleerder gemeten konden worden.

De uitkomsten van beide onderzoeken blijken van elkaar te verschillen. In het onderzoek van Joosten (2021) bleken de variabelen: kennisniveau van personeel, de doelstelling, de overeenstemming van doelen en communicatie de grootste invloed te hebben op het implementatieproces. Dit terwijl de variabelen: tijd, capaciteit, politieke invloed, communicatie en compliance een positief effect hadden op het implementatieproces van het risicoprofiel bij waterschappen. De bevindingen van beide onderzoeken zijn anders maar dit kan worden verklaard omdat het type organisatie, de context en het type beleid van elkaar verschillen. Het toont aan dat beide implementatieprocessen van elkaar verschillen en dat verschillende variabelen een grotere rol spelen binnen ieder afzonderlijk implementatieproces. Dit inzicht komt overeen met de literatuur waarin Matland (1995) stelt dat er niet één beste implementatiestrategie bestaat, omdat de strategie en het slagen van een proces afhankelijk zijn van de context.

Verder gaven verschillende respondenten aan dat draagvlak als een belangrijke variabele werd gezien gedurende het implementatieproces. Respondenten gaven aan dat draagvlak ervoor zorgt dat het beleid serieus wordt genomen en dat de besluitvormingsprocessen eenvoudiger doorlopen kunnen worden. Alhoewel de variabele draagvlak niet was opgenomen in het theoretisch kader, wordt dit niet als iets negatiefs gezien, omdat expliciet aan alle respondenten aan het einde van het interview is gevraagd of zij nog variabelen misten die nog niet waren behandeld tijdens het interview. Doordat de respondenten de ruimte hadden om extra variabelen te benoemen, die volgens hen van invloed waren op het proces, konden alle variabelen die van invloed waren op het proces toch meegenomen worden. De invloed van draagvlak binnen implementatieprocessen zou nader onderzocht kunnen worden in toekomstig onderzoek.

*6.3.2 Methodologische reflectie*

Bij aanvang van het onderzoek was het de verwachting dat de meeste waterschappen in Nederland gebruik zouden maken van een risicoprofiel. Aan het begin van de stageperiode was er contact geweest met meerdere waterschappen die een risicoprofiel hanteerden. Aan de voorkant leek het alsof de meeste waterschappen een risicoprofiel gebruikten. Tijdens het onderzoek bleek het implementatieproces van het risicoprofiel bij waterschappen anders te zijn ingericht. Waterschappen worden in tegenstelling tot veiligheidsregio’s niet verplicht om gebruik te maken van een risicoprofiel. Een deel van de waterschappen maakte helemaal geen gebruik van een risicoprofiel. Hierdoor werd het gedurende het onderzoek lastiger om voldoende geschikte respondenten te vinden.

Aanvankelijk was het de bedoeling om twee personen per waterschap te interviewen. Immers zou iedere persoon een situatie anders kunnen interpreteren, waardoor de onderzoeksresultaten een vertekend beeld konden geven wanneer er maar één respondent geïnterviewd werd. Aan de hand van twee percepties zou er een completer beeld van de casus gevormd kunnen worden. Hierdoor zou de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd worden. Tijdens het onderzoek bleek het echter niet mogelijk om meerdere personen te interviewen over het risicoprofiel, omdat er in de geselecteerde cases telkens maar één persoon nauw betrokken was bij het implementatieproces van het risicoprofiel. Zo blijkt de afdeling of het team van crisisbeheersing van waterschappen klein te zijn en niet iedereen was betrokken bij het volledige proces. Om deze reden kon er hierdoor maar één respondent per waterschap geïnterviewd worden. Deze respondenten stonden echter wel het dichtste bij het implementatieproces en daardoor wordt de opgehaalde data voldoende betrouwbaar geacht.

Daarnaast had het vooronderzoek naar de respondenten en de beschikbare waterschappen met een risicoprofiel beter uitgevoerd kunnen worden. Verschillende waterschappen gaven dat het risicoprofiel lang geleden geïmplementeerd was en dat de destijds betrokken medewerker vaak niet meer werkzaam was binnen de organisatie. Uiteindelijk konden er nog wel voldoende geschikte respondenten worden gevonden. In de toekomst zal er daarom beter vooronderzoek worden gedaan alvorens er wordt gestart met een onderzoek.

Tijdens dit onderzoek is er gebruikgemaakt van de onderzoeksmethode interviews. Het interview werd semigestructureerd ingericht. Dit bood meerdere voordelen. Enerzijds gaf dit de onderzoeker houvast tijdens het interview. Er werd gebruikgemaakt van een interviewguide, waardoor er geen variabelen vergeten werden tijdens het interview. De meeste vragen bleken voldoende duidelijk te zijn voor de respondenten. Op een enkel geval na hoefden zij geen nadere uitleg te horen om de vraag te kunnen beantwoorden. Anderzijds zorgde deze opzet ervoor dat er ruimte was om aanvullende vragen te stellen wanneer de onderzoeker dit nodig vond. Dit was het geval wanneer een respondent een thema aanhaalde dat niet werd behandeld in de vragen. Een voorbeeld hiervan is draagvlak onder collega’s voor het beleid. Hierdoor kon er eenvoudig worden doorgevraagd op dit soort thema’s die waardevol waren voor de uitkomst van het onderzoek.

**Literatuurlijst**

Anderson, J. (2003). *Public Policy Making* (5th edition). Boston, MA: Houghton Mifflin.

ARCADIS, Gemini Consultans, Houdijk Advies, & Stichting Werkgemeenschap tussen Techniek & Zorg. (2009). *Handreiking Regionaal Risicoprofiel.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes A Law.* Cambridge, England: MIT Press.

Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne.* Frankfurt am Main, Germany: Suhrkamp.

Bekkers, V., Fenger, M., & Scholten, P. (2017). *Public Policy in Action: Perspectives on the policy process.* Rotterdam, Netherlands: Erasmus University Rotterdam.

DeLeon, P., & DeLeon, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *University of Colorado, 4*(12), 467-492.

Etzioni, A. (1961). *A Comparative Analysis of Complex Organizations.* New York, NY: Free Press.

Hall, T. E., & O’Toole, L. J. (2000). Structures for Policy Implementation: An Analysis of National Legislation, 1965-66 and 1993-94. *Administration and Society, 31*(6), 667-686.

Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world.* Oxford, England: Oxford University Press.

Hood, C. C. (1976). *The limits of Administration.* London, England: Wiley.

Helsloot, I., Pieterman, R., & Hanekamp, J.C. (2010). Risico’s en redelijkheid. Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico’s. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Gross, B., Giacquinta, J.V., & Bernstein, M. (1971). *Implementing Organizational Innovations.* New York, NY: Basic Books.

Instituut Fysieke Veiligheid. (2009). *Brochure Het Regionaal Risicoprofiel.* Arnhem: Auteur.

Majone, G., & Wildavsky, A. (1977). Implementation as evolution. *Policy Studies Review Annual, 2,* 103-117.

Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1989). *Implementation and Public Policy with a New Postscript*. Lanham, MD: University Press.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory, 5*(2), 145-174.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.j.). *Binnen de waterschappen.* Geraadpleegd op 13 april 2022, van https://www.politiekeambtsdragers.nl/bestuurslagen/waterschap#:~:text=Waterschappen%20hebben%20een%20monistische%20bestuursvorm,niet%20van%20het%20algemeen%20bestuur.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook.* Thousand Oaks, CA: Sage Publishing Inc.

McLaughlin, M. W. (1987). Learning from Experience: Lessons From Policy Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 9*(2), 171-178.

Kandlousi, N. S. A. E., Ali, A. J., & Abdollahi, A. (2010). Organisational Citizenship Behavior in Concern of Communication Satisfaction: The Role of the Formal and Informal Communication. *International Journal of Business and Management. 5*(10), 51-61.

Parsons, W. (1995). *Public Policy.* Aldershot, England, Edward Elgar Publishing.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation.* Berkeley, CA: University of California Press.

Roeloefs-Schellings, E., & Brouwers, S. (2017). *Risicoprofiel Waterschap Aa en Maas: Wat kan ons overkomen en hoe erg is dat?.* (Eindrapport). ’s-Hertogenbosch: Auteur.

Van Meter, D., & Van Horn, C. (1975). The policy implementation process, a conceptual framework, *Administration & Society, 6*(4), 445-488.

Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding* (3e herziene druk)*.* Bussum: Coutinho.

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal, 8*(4), 538-560.

Tezera, D. (2019). Factors for the Succesful Implementation of Policies. *Journal of Education and Review, 7*(8), 92-95.

Unie van Waterschappen. (2020). *Databank.* Geraadpleegd op 27 september 2022, van https://live waves.databank.nl/jive?var=criccf,cricct&mostrecentperiod=true&geolevel=ws18&view=table

Unie van Waterschappen. (z.j.). *Waterschapsbelastingen.* Geraadpleegd op 24 mei 2022, van https://unievanwaterschappen.nl/themas/waterschapsbelastingen/

Waterschap Aa en Maas. (z.j.). *Onze missie en werkgebied.* Geraadpleegd op 8 september, van https://www.aaenmaas.nl/overons/onze-missie-werkgebied/#:~:text=Waterschap%20Aa%20en%20Maas%20werkt,veilig%2C%20voldoende%20en%20schoon%20water.

Waterschap Drents Overijsselse Delta. (2018). *Risicoprofiel 2018.* Rotterdam: Marsh Risk Consulting.

Waterschap Hollandse Delta. (z.j.) *Organisatie*. Geraadpleegd op 9 september 2022, van https://www.wshd.nl/organisatie

Waterschap Limburg. (2021). *Waterbeheerprogramma 2022-2027.* Auteur.

Waterschap Limburg. (2016). *Crisisplan Waterschap Limburg.* Geraadpleegd op 13 september, van https://docplayer.nl/30368421-Crisisplan-waterschap-limburg.html

Waterschap Peel en Maasvallei, & Waterschap Roer en Overmaas. (2016). *Waterbeheerplan 2016-2021.* Geraadpleegd op 13 september 2022, van https://www.waterschaplimburg.nl/publish/library/8/waterbeheerplan-2016-2021-ebook.pdf

Waterschap Rivierenland. (2021). *Crisisplan van Waterschap Rivierenland.* Auteur.

Waterschap Rivierenland. (z.j.) *Werkgebied.* Geraadpleegd op 7 juni 2022, van https://www.waterschaprivierenland.nl/werkgebied

Waterschap Rijnland. (z.j.). *Werkgebied Rijnland.* Geraadpleegd op 9 september 2022, van https://www.rijnland.net/over-rijnland/organisatie/ons-werkgebied/

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2008). *Onzekere veiligheid: Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid.* Den Haag: Auteur.

Weatherley, R., & Lipsky, M. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform. *Harvard Educational Review, 47*(2), 171-197.

**Bijlage**

**Bijlage 1: Interviewguide**

*Introductie*
Hallo, Ik zal mij eerst kort voorstellen. Ik ben Quinten de Jong en ik volg de master Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit. Op dit moment ben ik deze opleiding aan het afronden door mijn masterthesis te schrijven. Ik loop stage bij Waterschap De Dommel en dit combineer ik met het schrijven van mijn masterthesis. Waterschap De Dommel wil t.z.t. een risicoprofiel implementeren. Daarom wil Waterschap De Dommel weten in welke mate het proces van implementatie van het risicoprofiel goed of minder goed verloopt in uw organisatie en waarom dat zo is, zodat zij daar lessen uit kunnen trekken. Het gaat daarbij dus niet om de mate van effectiviteit dan wel de effecten van het risicoprofiel, maar juist om het proces van implementeren van dit profiel. Om dat te achterhalen doe ik onderzoek naar het implementatieproces van het risicoprofiel bij waterschappen in Nederland.

De informatie die verzameld wordt tijdens dit interview wordt vertrouwelijk behandeld, dat houdt in dat niemand de transcripten van het interview te zien krijgt. Mocht ik in mijn verslag naar uw uitspraken verwijzen, dan zal ik alleen de naam van uw organisatie noemen en uw functie. Uw naam zal dus niet worden genoemd. Gaat u daarmee akkoord? Het interview zal ongeveer één uur duren. Vindt u het goed dat ik het interview opneem, zodat ik het interview later kan transcriberen. Tijdens het interview kan ik de opname stopzetten, mocht u dat prettig vinden. Heeft u verder nog vragen voordat het interview begint? Vanaf hier begint het interview en zal ik de opname starten.

*Interviewvragen*

1. Wat is uw functie binnen Waterschap X en waaruit bestaan uw dagelijkse werkzaamheden?
2. Hoe lang maakt uw Waterschap gebruik van het risicoprofiel?
3. Waarom is Waterschap X gebruik gaan maken van het risicoprofiel?

Ik zou graag eerst willen weten wat u zelf in het algemeen van het implementatieproces vindt.

4. Wat vindt u zelf van het implementatieproces?

Voor dit onderzoek wil ik achterhalen hoe dit implementatieproces verklaard kan worden door naar verschillende onderdelen van dit proces te kijken. Voor dit onderzoek heb ik een aantal factoren opgesteld die belangrijk zijn binnen het implementatieproces. Deze factoren zullen we gedurende het interview doorlopen. Mocht er iets onduidelijk zijn dan mag u dat altijd aangeven en zal ik een toelichting geven.

Afhankelijke variabele:

**3.** **In hoeverre vond u dat het implementatieproces van het risicoprofiel was geslaagd?**

**4. Wat maakt het dat het implementatieproces in uw ogen wel of niet was geslaagd?**

Onafhankelijke variabelen:
1. Tijd:
= De ter beschikking gestelde tijd door een waterschap om het beleid te implementeren.

**5. In hoeverre had u voldoende tijd om het risicoprofiel te implementeren?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

2. Financiële middelen:
= De aanwezigheid van voldoende vermogen (geld) om middelen te verkrijgen.

**6. In welke mate was er voldoende geld ter beschikking voor de uitvoering van het beleid?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

3. Capaciteit:
= De mate waarin het waterschap over voldoende capaciteit beschikt om bronnen in te zetten.

**7. In welke mate was er voldoende personeel ingezet om het risicoprofiel te implementeren?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

4. Kennisniveau actoren:
= De mate waarin beleidsuitvoerders ervaring hebben met, of opleidingen hebben gevolgd met betrekking tot het implementeren van beleid.

**8. In welke mate was er voldoende kennis, die was opgebouwd via ervaringen en opleidingen, in huis om het risicoprofiel te implementeren?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

B. Externe factoren
1. Politieke invloed
= De mate waarin het algemeen/dagelijks bestuur van het waterschap invloed uitoefent op de invoering van een risicoprofiel.

**9. In hoeverre was er, vanuit het algemeen bestuur, sprake van steun voor de implementatie van het risicoprofiel?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

**10. In hoeverre was er, vanuit het dagelijks bestuur, sprake van steun voor de implementatie van een risicoprofiel?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

2. Economische omstandigheden
= De economische situatie waarin een waterschap zich bevindt.

**11. In welke mate denkt u dat de economische omstandigheden binnen het waterschap invloed uitoefenen op de gemaakte prioriteiten van een waterschap?**

**12. In hoeverre zou dit invloed gehad kunnen hebben op de implementatie van het risicoprofiel?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

C. Beleidsfactoren
1. Doelstelling
= De mate waarin de gewenste doelstelling van het beleid vooraf is vastgesteld.

**13. Was er volgens u een vooraf bepaalde doelstelling opgesteld?**
**(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

2. Duidelijkheid van doelen
= De doelstellingen zijn specifiek, eenduidig en begrijpelijk voor alle actoren binnen het implementatieproces.

**14. Indien doelstelling aanwezig:
In hoeverre was deze doelstelling voldoende specifiek, eenduidig en begrijpelijk?**- Met specifiek werd bedoeld dat de doelstelling voldoende gedetailleerd is beschreven.
- Met eenduidig werd bedoeld dat de doelstelling maar op één manier geïnterpreteerd kon worden.
- Begrijpelijk hield in dat de doelstellingen niet vaag geformuleerd waren en hierdoor helder waren voor actoren.

**15. Waarom was het beleid wel of niet voldoende consistent, eenduidig en begrijpelijk?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

**16. Indien doelstelling niet aanwezig:
Wat was het effect van het ontbreken van een vooraf bepaalde doelstelling op het implementatieproces?**

3. Overeenstemming van doelen:
= De mate waarin er sprake was van consensus onder beleidsuitvoerders over de gestelde doelen en de gehanteerde werkwijze.

**17. In hoeverre waren de beleidsuitvoerders binnen het waterschap het eens over de doelen van het risicoprofiel?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

**18. In hoeverre waren de beleidsuitvoerders het eens over de gehanteerde werkwijze om het risicoprofiel te implementeren?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

D. Uitvoerdersfactoren:
1. Communicatie
= De interactie tussen de betrokkenen bij het implementatieproces van het risicoprofiel binnen het waterschap.

**19. Vond er gedurende het implementatieproces (in)formele communicatie plaats tussen de betrokkenen bij het implementatieproces?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces? (Vervolgvraag))**

**20. Indien ja, indien nee, direct de vervolgvraag stellen:
- Wat voor soort (in)formele communicatie vond er plaats?**

2. Compliance
= De mate van gehoorzaamheid van actoren in relatie tot de uitvoering van het beleidsprogramma.

**21. In hoeverre waren er vooraf afspraken gemaakt over de uitvoering van het beleid?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

**22. Heeft u zich gehouden aan de vooraf gemaakte afspraken over het beleid?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

**23. Indien nee:
Waarom heeft u zich hieraan niet gehouden?**

**24. In hoeverre ervaarde u weerstand gedurende het implementatieproces?
(Wat voor effect had dit op het implementatieproces?)**

Eventuele vraag aan het einde van het gesprek:
**25. Waren er nog andere factoren die een rol hebben gespeeld tijdens het implementatieproces welke nog niet besproken zijn?
- Zo ja, welke zijn dat?**