

Goed Waterbestuur?

Een evaluatie van de huidige bestuurlijke inrichting van het waterbeleid in Nederland en alternatieven hiervoor.

Auteur: Puck Sanders, s3002519

6-11-2014

Masterthesis voor het behalen van de graad Master of Science (MSc.) in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

Vakgroep: Bestuurskunde
Specialisatie: Organisatie & Management van de Publieke Sector

Eerste lezer: mw. dr. S. L. (Sandra) Resodihardjo
Tweede lezer: dhr. dr. J. H. M. M. (Berry) Tholen
Aantal woorden: 24.846 (exclusief voetnoten en appendices)

Radboud Universiteit



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	1
Woord van dank.....	2
Managementsamenvatting	3
1. Introductie.....	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doel.....	5
1.3 Vraagstelling	6
2. Theoretisch Kader	8
2.1 Goed Waterbestuur	8
2.2 Network Governance	14
2.3 Alternatieven.....	18
3.2.1 Privatisering.....	19
3.2.2 Fusie en Verzelfstandiging	20
2.4 Samenvatting.....	22
3. Methodologie.....	24
3.1 Onderzoeksdesign	24
3.2 Evaluatiemethode.....	25
3.3 Operationalisering.....	26
3.4 Bronnen.....	34
3.5 Methodologische risico's, validiteit en betrouwbaarheid	37
4. Analyse	41
4.1 De Huidige Bestuurlijke Inrichting van het Waterbeleid.....	41
4.2 Alternatieven voor de Bestuurlijke Inrichting van Waterbeleid	53
4.2.1 Waterketenbedrijven	53
4.2.2 Waterschappen onderbrengen bij Provincies	58
5. Conclusie en Aanbevelingen	61
5.1 Belangrijkste Resultaten.....	61
5.2 Aanbevelingen	62
5.3 Reflectie.....	64
Appendix A: Referentielijst.....	66
Appendix B: Overzicht Indicatoren	69
Appendix C: Vragenlijst Interviews	71

Woord van dank

De manier waarop water in Nederland bestuurd wordt en het schrijven van een masterthesis kennen belangrijke overeenkomsten: beiden zijn complex, om resultaat te behalen is samenwerking essentieel, en het gaat om processen die stapje voor stapje worden vormgegeven. Hoewel ik de auteur ben van deze scriptie, is de totstandkoming hiervan niet het resultaat van mij alleen. Velen hebben hier op allerlei manieren een bijdrage aan geleverd. Daarvan zou ik er een aantal specifiek willen bedanken voor hun bijdrage.

Allereerst gaat mijn woord van dank uit naar mijn scriptiebegeleidster Sandra Resodihardjo. Zonder haar suggesties, kritische blik, en afspraak-is-afpraak-mentaliteit had mijn onderzoek nog in de kinderschoenen gestaan.

Wat betreft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil ik alle collega's bedanken voor de plezierige samenwerking en behulpzaamheid, in het bijzonder mijn stagebegeleiders Ymke de Regt en Roelant Noppe. Ik kijk terug op een prachtige tijd in de kraamkamer van het openbaar bestuur en zonder hen zouden vele deuren voor mij gesloten zijn gebleven, zowel binnen als buiten het kader van het onderzoek. Ook een specifiek woord van dank hierbij aan mede-stagiairs Michael Kalthoff, voor al onze gedeelde ervaringen en gesprekken, en Anna Suurmond, die mij enkele belangrijke suggesties heeft gedaan voor te raadplegen bronnen. Ook bedank ik de medewerkers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat, en de diverse provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven die ik heb mogen spreken. Ik kijk terug op openhartige en constructieve interviews, die mij kostbare informatie hebben opgeleverd voor mijn onderzoek.

Verder bedank ik Simone Ten Kate voor haar punctuele bijdrage aan de redactie van dit werk. En tot slot veel dankbaarheid aan mijn geliefde, mijn familie en mijn vrienden voor alle steun tijdens het schrijven van mijn scriptie en mijn studententijd in het algemeen, in goede en in slechte tijden. In het bijzonder mijn toonbeelden van doorzettingsvermogen, mijn moeder en mijn vader, die mij een belangrijke levensles leerde: "wie niet weet wat hij wil, krijgt altijd het verkeerde".

Managementsamenvatting

Onderwerp: De Bestuurlijke Inrichting van het Waterbeleid in Nederland

Vraagstelling: In hoeverre leiden alternatieven voor de bestuurlijke inrichting van het waternetwerk tot Goed Waterbestuur in vergelijking met de huidige inrichting?

Belangrijkste resultaten

Er is efficiencywinst mogelijk in de bestuurlijke inrichting van het waterbeleid, met name in de stedelijke watercyclus (afvalwater, zuivering, drinkwaterproductie), genaamd waterketen (gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven). Verkokering en individuele afstemmingsproblemen tussen organisaties behoren tot verbeteringsmogelijkheden op dit gebied. De subsidiariteit van taken en mate van autonomie verschillen per organisatie, maar is voldoende. De lage verkiezingsopkomsten en wil tot verandering bij stakeholders knagen aan de legitimiteit. Uit de evaluatie van de huidige inrichting blijkt wel dat alle criteria van Goed Waterbestuur in ieder geval in voldoende mate worden gerealiseerd. Er is geconstateerd dat het waterbeleid momenteel effectief is en goed wordt verantwoord.

De conclusie van dit onderzoek is dat bij de oprichting van waterketenbedrijven, de bestuurlijke inrichting van het waterbeleid beter zal presteren op het gebied van effectiviteit, efficiëntie, subsidiariteit en autonomie en legitimiteit. De verantwoording van het beleid zal iets verslechteren door de monopolisering die met het oprichten van waterketenbedrijven gepaard kan gaan.

Het onderbrengen van waterschappen bij de provincies, zorgt voor een verslechtering van de effectiviteit en de subsidiariteit en autonomie. Dat komt door trade-off effecten die plaats kunnen vinden als water een onderdeel vormt van een breder pallet van beleidsoverwegingen. De verwachting is dat de efficiëntie iets zal toenemen, doordat het schrappen van een bestuurslaag zorgt voor besparingsmogelijkheden. De verwachting is verder dat de legitimiteit en de verantwoording van het beleid onder deze inrichting gelijk zullen blijven.

Aanbevelingen

1. De oprichting van waterketenbedrijven is een kansrijk alternatief voor de huidige inrichting in de waterketen.
2. Laat de optie om waterschappen in zijn geheel als organisatie op te heffen varen.
3. Indien je de bestuurslaag van de waterschap toch wil afschaffen: breng hem als aparte uitvoeringsorganisatie onder bij IenM/RWS als ZBO of agentschap.
4. Herijk de rol van de provincie op het gebied van water.

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Goed waterbeheer en het borgen van waterkwaliteit zijn essentieel voor de veiligheid van de Nederlandse bevolking, de volksgezondheid en de economie. Het netwerk van organisaties dat verantwoordelijk is voor de uitvoering en waarborging van deze publieke taken wordt ook wel 'waternetwerk'¹ genoemd.

Het waternetwerk heeft het borgen van waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit tot doel. In het waternetwerk is het ministerie van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor de inhoudelijke uitvoering van de taken en zaken omtrent nationale veiligheid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de coördinatie van het stelsel als geheel en het borgen van een functionerend openbaar bestuur in het waternetwerk. De provincie heeft vervolgens de rol van regionale kader stellende gebiedsregisseur in het (water)beleid aangaande de ruimtelijke economie. De gemeenten hebben een taak op het gebied van riolering. Naast riolering zijn zij ook verantwoordelijk voor het binnen de bebouwde kom aanwezige grondwater en de verwerking van het regenwater en afvalwater. De zuivering van stedelijk afvalwater en het waterbeheer in de regio behoren tot het takenpakket van de waterschappen. De productie van drinkwater vormt tot slot een belangrijke taak. Hiermee zijn drinkwaterbedrijven belast. Het Rijk houdt toezicht over deze overheid NV's (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

Het waternetwerk heeft een forse opdracht voor de kiezen. Zonder maatregelen lopen de kosten voor het Nederlandse waterbeheer op van 7 miljard naar 8 a 9 miljard euro in 2020 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Deze kostenstijging wordt voornamelijk veroorzaakt door noodzakelijke investeringen in het watersysteem om waterkwaliteit te borgen en het watersysteem aan te passen aan het veranderende klimaat (Ministerie VROM et al., 2010). Daarom hebben de organisaties in het waternetwerk in het Bestuursakkoord Water in 2011 afgesproken dat er in 2020 een structurele doelmatigheidswinst van 750 miljoen per jaar moet worden gerealiseerd; 380 miljoen bij waterschappen en gemeenten, 70 miljoen bij drinkwaterbedrijven en 300 miljoen bij het beheer van het watersysteem.

Naast deze financiële taakstelling heeft het waternetwerk ook een bestuurlijke opgave voor de boeg. In het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' hebben de politieke partijen Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en de Partij van de Arbeid (PvdA) de ambitie uitgesproken te streven naar voorstellen die de efficiëntie in het beheer en onderhoud vergroten en stellen zij voor om waterschappen op te schalen en samen te voegen met nieuw te vormen landsdelen

¹ Niet te verwarren met de term 'waterketen', dit is het fysieke netwerk van organisaties die een rol hebben in de stedelijke watercyclus van rioolbeheer, waterzuivering en drinkwaterproductie.

(2012, p.39-40). Dit laatste plan is vanwege te weinig politiek en bestuurlijk draagvlak voor landsdeelvorming deels losgelaten. Echter, het efficiënter inrichten van het openbaar bestuur en de overheid in het algemeen blijft onderdeel van het kabinetsbeleid, ook op het gebied van water. Een recent verschenen rapport van de OESO² beveelt een hernieuwde focus op het waterbeleid en meer samenhang in de organisatie van het waternetwerk aan (OECD, 2014).

Een optimale bestuurlijke inrichting van het waternetwerk draagt bij aan het realiseren van bovengenoemde taakstellingen en opgaven. Dit vraagt om een evaluatie van de huidige inrichting en een zoektocht naar manieren op deze te verbeteren. Zo wordt in het eerder genoemde Bestuursakkoord Water en het OESO-rapport ook het bundelen van kennis en capaciteit veelvuldig genoemd om deze doelmatigheid te bereiken, in andere woorden: het realiseren van Goed Waterbestuur. Het bundelen van kennis, en met name het bundelen van capaciteit, kan belemmerd worden door organisatorische verkokering. Het is om die reden tevens legitiem om te onderzoeken of er alternatieven mogelijk zijn voor de huidige inrichting van het waternetwerk en welke voordelige en nadelige effecten deze alternatieven met zich meebrengen, zowel bij het formuleren van een interventie³, als bij de implementatie⁴ en de uitvoering van dit beleid in het waternetwerk.

1.2 Doel

Dit onderzoek heeft tot doel om een aantal alternatieven voor de bestuurlijke inrichting van het waternetwerk te formuleren en te onderzoeken, waarvan verwacht wordt dat zij bijdragen aan een beter bestuur van dit netwerk. Het onderzoek heeft daarom de vorm van een ex-ante (plan)evaluatie. Dit is een evaluatievorm waarbij de onderzoeksactiviteiten gericht zijn op toekomstig beleid door een verklaring te bieden voor de huidige situatie en op basis van theoretische en empirische veronderstellingen nieuw beleid te ontwerpen (Swanborn, 2007). Veel aandacht gaat in dit onderzoek daarom uit naar de te verwachten positieve en negatieve effecten van alternatieven voor de huidige inrichting van het waternetwerk. Dit kan echter niet zonder eerst te kijken wat er wel en niet goed gaat in de huidige inrichting, die daarom eerst geëvalueerd zal worden.

Er wordt tevens gekeken in hoeverre te verwachten valt dat deze alternatieven ook daadwerkelijk zullen bijdragen aan Goed Waterbestuur. Goed Waterbestuur valt op vele manieren te definiëren. Dit onderzoek focust zich vooral op het presteren van het

² Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, ook wel OCDE (fr.) of OECD (en.).

³ Een interventie is een 'samenhangend stelsel van activiteiten dat door de uitvoerder ondernomen wordt, teneinde een bestaande situatie te veranderen in de richting van een gewenste situatie' (Swanborn, 2007, p.12).

⁴ Implementatie zijn alle acties die genomen worden tussen het vaststellen van beleid, de intentie, en het daadwerkelijke uitvoeren van beleid (O'Toole, 2000).

waternetwerk als netwerk en op de in de literatuur genoemde kenmerken van Goed Waterbestuur, hetgeen verder aan bod komt in het theoretisch kader. Dat betekent dat dit onderzoek ook aandacht zal schenken aan de manier waarop verantwoordelijkheden binnen het waternetwerk verdeeld zijn en of de huidige organisatorische arrangementen hierbij aansluiten.

Het resultaat van dit onderzoek zal een rapport zijn, dat de overheid ankerpunten kan bieden om het waternetwerk eventueel opnieuw in te richten. Dat kan bijvoorbeeld door de allocatie van bevoegdheden of de institutionele structuur te herzien. Ook kan dit onderzoek lessen bieden voor andere nutssectoren die op basis van netwerk van organisaties zijn gestructureerd en samenwerken. Het rapport levert tevens wetenschappelijke inzichten. Er is al veel gepubliceerd over individuele organisaties binnen het waternetwerk, voornamelijk de waterschappen (Allers & Hoeben, 2010; de Graaff, Gerrits & Edelenbos, 2009; Nehmelman, Tappeiner, van Rijswijk, Kummeling & Steenman, 2011), maar er bestaan nog nauwelijks publicaties over het waternetwerk als geheel, laat staan de bestuurlijke inrichting van het waternetwerk als netwerk. Dit onderzoek speelt op deze leemte in.

1.3 Vraagstelling

Het doel is om te onderzoeken welke interventies geformuleerd kunnen worden als alternatief voor de bestuurlijke inrichting van het waternetwerk en welke positieve en negatieve effecten deze interventies kunnen hebben voor een goed beheer van het waternetwerk, Goed Waterbestuur. Een mogelijke veronderstelling hierbij is dat de huidige inrichting van het waternetwerk, niet zo effectief en efficiënt opereert als mogelijk is. Daarom biedt dit onderzoek ook als nulmeting een evaluatie van de huidige inrichting en gaat het nadrukkelijk op zoek naar verklaringen vanuit theoretische veronderstellingen in de bestuurskunde voor de mate waarin de huidige inrichting wel en/of niet goed functioneert. Die verklaringen worden vooral gezocht in theorieën die adequate concepten bieden om netwerken als het waternetwerk te evalueren. Omdat het waternetwerk als netwerk lijkt te opereren, worden hiervoor theorieën op het gebied van Network Governance voor gebruikt, die gaan over het organiseren van publieke taken vanuit een netwerk tussen verschillende organisaties. Daarbij wordt van te voren niet uitgesloten dat de huidige inrichting naar behoren functioneert en er geen (grote) aanpassingen nodig zullen zijn in het waternetwerk.

Op basis van deze doelstelling, wil dit onderzoek de volgende centrale vraag beantwoorden:

‘In hoeverre leiden alternatieven voor de bestuurlijke inrichting van het waternetwerk tot Goed Waterbestuur in vergelijking met de huidige inrichting?’

Het is belangrijk om een aantal deelgebieden nader te bezien om de hoofdvraag van dit onderzoek adequaat te kunnen beantwoorden. Daarvoor is bijvoorbeeld begrip nodig van de verschillende definities in de vraagbeantwoording. Andere voorbeelden zijn begrip van

welke beleidstheorie het Rijk gebruikt op dit onderwerp en begrip van de discrepanties tussen de gewenste uitkomsten en de te verwachten effecten van het beleid. Daar komt bij dat te onderzoeken deelgebieden een raamwerk bieden waarbinnen dit onderzoek kan opereren met betrekking tot de conceptualisatie en te hanteren methodologie. Die deelgebieden krijgen vorm in deze (deel)vragen:

1. Welke afwegingen en veronderstellingen spelen bij het Rijk een rol om de inrichting van het waternetwerk te reorganiseren en hoe kijkt het Rijk aan tegen Goed Waterbestuur?
2. Wat voor onderzoek is er tot nu toe gedaan naar Goed Waterbestuur in het waternetwerk en welke inzichten bieden deze onderzoeken?
3. Hoe functioneert de huidige inrichting van het waternetwerk, met welke problemen wordt het waternetwerk geconfronteerd en welke verklaringen en inzichten biedt de bestuurskundige literatuur voor verder onderzoek en verdere beleidsvorming?
4. Welke interventies (alternatieven) kunnen geformuleerd worden op basis van reeds bestaande onderzoeksrapporten en wetenschappelijke literatuur?
5. Welke effecten hebben de alternatieve inrichtingen van het waternetwerk voor de individuele organisaties binnen het waternetwerk en diens onderlinge verhoudingen?
6. Wat zijn denkbare verschillen tussen de verwachte effecten van bestuurlijke herinrichting van het waternetwerk en de praktijk daarvan?
7. Welke verhouding tussen kosten en baten hebben de alternatieven en tot welke prioritering leidt deze?
8. In hoeverre zijn de onderzochte interventies toepasbaar in andere nutssectoren met een netwerkstructuur?

De thesis wordt opgebouwd door na deze introductie te starten met een theoretische afbakening in hoofdstuk 2, welke de belangrijkste discussies op het gebied van netwerken en goed waterbeheer in de bestuurskundige literatuur zal weergeven en welke toewerkt naar een duidelijke onderzoeksfocus. Hoofdstuk 3 vormt een methodologisch kader met een zo precies mogelijke operationalisering van de gehanteerde variabelen en meetinstrumenten en met een omlinjende onderzoeksaanpak. Hoofdstuk 4 vormt de analyse van zowel de huidige inrichting van het waternetwerk, als de verschillende alternatieven die onderzocht zijn. Beiden worden geëvalueerd. Tot slot komen in hoofdstuk 5 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek aan bod.

2. Theoretisch Kader

In dit onderzoek wordt gekozen voor een bepaalde focus. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste begrippen van deze focus gedefinieerd en onderbouwd. Bij die onderbouwing vormen publicaties uit de bestuurskunde en politicologie het uitgangspunt. Eerst volgt een toelichting op de afhankelijke variabele: welke eigenschappen heeft het concept Goed Waterbestuur vanuit de wetenschap? Vervolgens wordt uitgelegd op welke manier verondersteld wordt dat netwerken hieraan bijdragen en hun prestaties kunnen worden geëvalueerd. Daarbij wordt er geconcentreerd op samenwerking tussen publieke organisaties.⁵ Tot slot biedt dit hoofdstuk een overzicht van alternatieven die de wetenschappelijke literatuur noemt voor de bestuurlijke inrichting van samenwerking in het publieke domein.

2.1 Goed Waterbestuur

Watermanagement kent een breed en omvangrijk onderzoeksveld. Een gedeelte van de publicaties zoomt in op welke eigenschappen goed waterbeleid kenmerken. In een kortgeleden verschenen onderzoeksrapport van de OESO (OECD, 2014) en een recent verschenen publicatie over internationaal onderzoek naar waterbeheer (Hoque & Gunawansa, 2013), worden verschillende eigenschappen van succesvol waterbeleid genoemd. Niet al deze eigenschappen zijn relevant voor het Nederlandse waterbeleid en de inrichting daarvan. Daarom zal per criterium onderbouwd worden waarom deze wel, of juist niet wordt gehanteerd als criterium voor goed watermanagement in dit onderzoek. De criteria die in deze twee onderzoeken worden genoemd komen vaker terug in onderzoek naar goed waterbeheer en worden daarom waar relevant ondersteund met aanvullende bronnen.

Effectiviteit

Onder effectiviteit wordt in eerste instantie simpelweg verstaan dat waterbeleid goed is als de effecten van het beleid in overeenstemming zijn met de vooraf bepaalde doelen. De OESO (OECD, 2014, p.94) stelt dat er sprake is van effectief waterbeheer als verantwoordelijkheden duidelijk verdeeld zijn op basis van de 'rule of law', als publieke en private partijen ze

⁵ Het waternetwerk bestaat op de drinkwaterbedrijven na in zijn geheel uit publieke organisaties. Drinkwaterbedrijven vallen formeel onder het privaatrecht, maar zijn semipubliek, omdat zij in zijn geheel in eigendom zijn van overheidsorganisaties (100% van de aandelen). Wel gaan zij over de eigen bedrijfsvoering. Dat de overheid de waterbedrijven in eigendom heeft, betekent dat zij niet kunnen worden aangemerkt als geprivatiseerde bedrijven, hetgeen de keuze voor publiek-publieke samenwerking legitimeert.

politiek en voor de rechter kunnen afdwingen, als burgers kunnen vertrouwen op wetgeving die ze enige bescherming biedt en als er wettelijke instrumenten worden ontworpen om dit af te dwingen (OECD, 2014, p.94.; Rogers & Hall, 2003, p. 17). Het is daarmee dus ook van belang dat de verdeling van taken en bevoegdheden in het waternetwerk ervoor zorgt dat de beleidsdoelen in het waternetwerk bereikt worden. Deze doelen zijn het optimaliseren van waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit. Deze impliceren dat de overheid ervoor moet zorgen dat water gelijk toegankelijk is voor iedereen en dat zij zich consumentgericht moet opstellen in haar bestuur en dienstverlening. Een goede samenwerking met stakeholders in het waterbeleid is van essentieel belang voor een effectief waterbeheer (Rogers & Hall, 2003, p.16).

Efficiëntie

Dit criterium stelt dat waterbestuur goed is als deze efficiënt is of efficiëntie bevordert (Rogers & Hall, 2003, pp. 16, 29) . Dat betekent dat de beoogde doelen worden bereikt tegen zo laag mogelijke kosten. Het is de taak van de overheid om zorgvuldig om te gaan met publieke middelen, die zij vaak verkregen heeft door belastinggelden die direct of indirect betaald worden door burgers en bedrijven. Daarmee is dit een relevante factor voor dit onderzoek.

Het is onmogelijk om van te voren in te schatten of beleid wordt gerealiseerd tegen zo laag mogelijke kosten. Wel kan er worden gekeken in hoeverre er economische prikkels en prestatie-indicatoren in het waternetwerk zijn geïnstitutionaliseerd (Hoque & Gunawansa, 2013, pp. 400-401) en welke randvoorwaarden er zijn voor een efficiënte bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door te analyseren in hoeverre kosten tussen organisaties gedeeld worden en in hoeverre kosten en voortgang van het beleid worden gecontroleerd (monitoring) (OECD, 2014, pp. 95-98).

Het bestaan van prestatie-indicatoren en economische prikkels leidt niet per definitie tot meer efficiëntie. Met de opkomst van het New Public Management in de jaren '80 van de vorige eeuw werd een bedrijfsmatige benadering van de overheid en diens publieke diensten populair (Osborne, Radnor, & Nasi, 2012). Prestatie-indicatoren zijn daar een uiting van. Inmiddels is bekend dat prestatie-indicatoren en economische prikkels ook tot ongewenste effecten kunnen leiden, bijvoorbeeld strategisch gedrag in ziekenhuizen en het manipuleren van cijfers in de zorg om maar aan een gestelde doelstelling te kunnen voldoen (Pollitt, Harrison, Dowswell, Jerak-Zuiderent, & Bal, 2010).

Echter, dit soort mechanismen zeggen wel iets over hoe er binnen een bedrijf over efficiëntie wordt gedacht en of efficiëntie in de werkzaamheden en besluitvorming een belangrijke rol speelt. Dat maakt het kijken naar het bestaan van efficiëntiemechanismen in organisaties binnen het waternetwerk wel degelijk relevant.

Subsidiariteit en Autonomie

Hiermee wordt bedoeld dat waterbeleid succesvol is als taken op het juiste niveau worden uitgevoerd en als men op dit niveau ook in staat is om de toegewezen taak uit te voeren (OECD, 2014, p.94; Hill, Furlong, Bakker, & Cohen, 2008, p. 217). Met het juiste niveau wordt bedoeld “that a matter ought to be handled by the smallest, lowest or least centralised authority capable of addressing that matter effectively” (OECD, 2014, p.94). Dit uitgangspunt van subsidiariteit vormt ook een belangrijk onderdeel van de principes van Water Governance die zijn vastgesteld tijdens de conferentie van Dublin in 1992 (Rogers & Hall, 2003, p. 17). Uit internationaal onderzoek blijkt bovendien dat enige vorm van autonomie ten eerste belangrijk is omdat veel problemen in waterbeleid worden veroorzaakt doordat de regering zich bemoeit met de dagelijkse bedrijfsvoering en ten tweede omdat wettelijke autonomie de verantwoording en transparantie ten goede komt (Hoque & Gunawansa, 2013, p. 399). Zijn de taken en verantwoordelijkheden dus eigenlijk op de juiste manier verdeeld en hebben de uitvoerders van deze taak voldoende beleidsvrijheid? Het waternetwerk wordt gevormd door meerdere actoren op meerdere beleidsniveaus. Daarom is dit criterium zeer relevant bij het definiëren van doelmatig waterbeleid in dit onderzoek.

Politieke wil en leiderschap

Dit criterium stelt dat eensgezindheid en doortastendheid van politieke actoren voor succesvol waterbeleid zorgt (Hoque & Gunawansa, 2013; Rogers & Hall, 2003). Deze dimensie is minder interessant om verder op te focussen in dit onderzoek omdat dit een factor is die vooral van belang is bij het opzetten van waterbeleid, bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden, in plaats van de continuering ervan in een land als Nederland. Bovendien is waterbeleid in Nederland behalve op veiligheidsaspecten een gedepolitiseerd onderwerp en staat het waternetwerk bekend om zijn consensusgerichtheid (de bekende term ‘poldermodel’ refereert hiernaar). Het al vaker genoemde Bestuursakkoord Water is hier het voorbeeld van; de brancheverenigingen hebben samen met het Rijk afspraken gemaakt over hoe de bezuinigingen opgevangen en ingevuld gaan worden. Wel is het van belang dat er steun is voor het huidige beleid en eventuele nieuwe maatregelen. Deze steun komt aan bod bij het begrip legitimiteit.

Toegankelijkheid

Dit criterium stelt dat waterbeleid succesvol is als water toegankelijk is (Hoque & Gunawansa, 2013; Rogers & Hall, 2003). Dit is een bruikbare dimensie, omdat, zoals vermeld, het garanderen van waterkwantiteit een belangrijke doelstelling vormt voor het waternetwerk. Omdat bij het criterium van effectiviteit wordt gekeken naar de wijze waarop

de doelen in het waternetwerk worden gerealiseerd, wordt de toegankelijkheid in dit onderzoek ondergebracht bij het eerdergenoemde concept effectiviteit.

Legitimiteit

Legitimiteit is op meerdere manieren te definiëren, in een enge, formele definitie en in een bredere definitie. De OESO (OECD, 2014) definieert legitimiteit als een vorm van compliance; in hoeverre beleid in overeenstemming is met nationale en internationale regelgeving. Dit betekent dat waterbeleid succesvol is als het in overeenstemming is met deze regelgeving.

Een bredere definitie van legitimiteit ziet legitimiteit als steun voor bestaande instituties, zoals een democratisch regime (Easton, 1957). Waterbeleid is daarmee goed als het gesteund wordt door betrokkenen en burgers in het bijzonder. Deze steun voor autoriteit kan verdiend worden door een democratisch mandaat, steun van stakeholders en de integriteit en commitment waarmee deze autoriteit wordt uitgeoefend (Lockwood et al., 2009, p. 174). Bell en Park (2006) tonen aan dat het betrekken van stakeholders en de gemeenschap in de bestuurlijke inrichting van watermanagement ook de legitimiteit van deze inrichting vergroot (p. 70).

De enge, formele definitie van legitimiteit (legitimiteit als naleving van wet- en regelgeving) is voor dit onderzoek van weinig meerwaarde. Het is weliswaar belangrijk dat de overheid rechtmatig handelt, maar dit onderzoek kent een duidelijk focus op het presteren van het waternetwerk. Bovendien komt deze factor deels terug in de eigenschappen subsidiariteit en effectiviteit, die wel gebruikt worden. Beleid vloeit immers voort uit wetgeving. Tot slot heeft het al meerdere malen genoemde OESO-rapport al vastgesteld dat het Nederlandse waterbeleid in overeenstemming is met haar nationale wetgeving en de regelgeving vanuit de Europese Unie (EU) (OESO, 2014, p.91).

Interessanter voor dit onderzoek is de definitie van legitimiteit als steun voor het systeem, het waternetwerk. Dit is zeker zo gezien het feit dat in het waternetwerk organisaties afhankelijk zijn van elkaar in de vorming en de uitvoering van het beleid (bijvoorbeeld de gemeente die afvalwater afvoert en de waterschappen die dit water zuiveren). Als er geen steun is voor het systeem, dan zal dit waarschijnlijk de samenwerking tussen de organisaties vermoeilijken gezien hun interdependentie.

Los van de wederzijdse afhankelijkheid binnen het waternetwerk vormt de legitimiteit van het democratisch regime binnen het waternetwerk tevens een interessant punt. Zoals net kort aangegeven; democratie kan legitimiteit bevorderen (Lockwood et al., 2009). Verder is democratie binnen het waternetwerk iets typisch Nederlands; waterschappen vormen zelfstandige bestuursorganen met een eigen democratisch verkozen bestuur. Een veel

gebruikt argument voor deze inrichting is dat waterschappen bevoegd zijn om belastingen te heffen.

Omdat democratie een kenmerkend element is voor het Nederlandse waterbeleid, komt dit aspect aan bod in dit onderzoek. Democratie wordt echter niet meegenomen als een op zichzelf staand criterium van Goed Waterbestuur, omdat democratie geen doel an sich is, maar een middel om tot goede, legitieme, afgewogen besluitvorming in het openbaar bestuur te komen. Het is daarom verantwoord om bij een evaluatie van de mate waarin het waternetwerk als netwerk effectief bestuurd wordt verder te kijken dan de kaders die het huidige democratisch bestel in het waternetwerk geeft. Wel is het interessant om te kijken of er steun bestaat voor een democratisch regime in het waternetwerk. Dit komt aan bod bij legitimiteit in de definitie van steun voor het systeem. De manier waarop dit precies gemeten zal worden komt aan bod in het volgende hoofdstuk over de methodologie.

Verantwoording

Om een goede kwaliteit van dienstverlening en gezonde financiën te waarborgen, is het belangrijk dat waterbeleid verantwoord wordt aan consumenten en andere stakeholders (Hoque & Gunawansa, 2013, pp. 405-406; Rogers & Hall, 2003, pp. 27-29). Zij zijn dan namelijk in staat om een controlerende functie uit te oefenen. Wanneer zij hiertoe in staat worden gesteld, kunnen problemen en misstanden beter aan de kaak worden gesteld. Hierdoor zijn organisaties eerder geneigd om actie te ondernemen om het probleem op te lossen en de situatie te verbeteren, dan wanneer zij zich niet verantwoord buiten de eigen organisatie. Zij willen immers geen slechte reputatie krijgen. Ook is de verantwoording van watermanagement belangrijk om deze van de nodige legitimiteit te voorzien (Bell & Park, 2006). Dat betekent dat er een duidelijke verdeling en acceptatie van verantwoordelijkheid voor beslissingen en acties moet zijn en dat aangegeven moet worden hoe er aan deze verantwoordelijkheden is voldaan (Lockwood et al., 2009, p. 174).

Het delen van informatie is een belangrijk aspect van verantwoording, omdat deze informatie de mogelijkheid biedt om gemaakte keuzes en handelingen te onderbouwen. Het delen van informatie zegt iets over het vertrouwen, de mate van interactie binnen de watersector en uiteindelijk het presteren van het netwerk (Mandell & Keast, 2008). Organisaties zullen geen informatie delen als zij elkaar niet vertrouwen, omdat zij dan menen de eigen positie in gevaar te brengen of de concurrent een comparatief voordeel te schenken. Het uitwisselen van informatie is ook een vorm van interactie; er is immers sprake van het over en weer brengen van een boodschap tussen twee of meerdere actoren. Dit geeft daardoor aan hoe goed een netwerk presteert.

Tot slot vormt een transparante overheid die zijn keuzes kan verantwoorden voor het gebruik van publieke middelen een belangrijk aspect voor het functioneren van

democratische processen. De inzet van collectieve middelen moet verantwoord worden, bijvoorbeeld om corruptie of onverantwoorde investeringen uit te sluiten. Dat betekent bijvoorbeeld dat de stukken voortvloeiend uit de planning & control-cyclus openbaar dienen te zijn.

Gelijkheid

Het concept van gelijkheid gaat met name over rechtsgelijkheid en gelijke toegang tot water (OECD, 2014, p.98; Rogers & Hall, 2003, p. 28). Deze dimensie is overbodig, omdat deze overlapt met de criteria van effectiviteit en toegankelijkheid, welke in dit onderzoek onder de noemer van effectiviteit worden geschaard. Het borgen van een optimale waterkwantiteit impliceert dat het wateraanbod aansluit bij de vraag naar water en eenieder dus een gelijke toegang heeft tot water. Gelijkheid geldt in dit onderzoek dus bij andere criteria ondergebracht.

Innovatief

In deze redenering is waterbeleid succesvol als deze een innoverend vermogen heeft (Hoque & Gunawansa, 2013, pp. 401-402; Rogers & Hall, 2003, pp. 16, 27). Dat vergt bestuurlijke innovatie door meer interactie met de markt en wetenschap (Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Nationaal Bestuursakkoord Water, 2008). Dat betekent dat er nieuwe kennis en lessen in de besluitvorming en implementatie van beleid wordt opgenomen, dat er geanticipeerd wordt op bedreigingen, kansen en de daarmee verbonden risico's en dat er een systematische evaluatie van het presteren van de eigen organisatie plaatsvindt (Lockwood et al., 2009, p. 174).

Innovatie is doelmatig als deze bijdraagt aan de effectiviteit en efficiëntie van het waternetwerk, maar daarmee is het nog niet per se een doel op zich. Bovendien is het moeilijk te voorspellen wat interventies in het waternetwerk voor effecten hebben voor diens innoverend vermogen. Daarom wordt dit aspect buiten beschouwing gelaten. Wel is het van belang dat de huidige inrichting of een alternatief daarvoor een zekere robuustheid bezit; de inrichting moet in staat zijn zich aan te passen aan veranderende omstandigheden in de toekomst, zoals het klimaat.

Consument Gerichtheid

Waterbestuur is goed als deze aansluit bij de wensen van de consumenten van water, in welke vorm dan ook. Dit is een indicator die uitgaat van een enigszins private component (Hoque & Gunawansa, 2013, pp. 402-403). Waterbeleid moet rekening houden met de consument en een eerlijk prijsbeleid hanteren (Van Damme & Mulder, 2006). Het

waternetwerk kent deze component eigenlijk alleen de drinkwatervoorziening, aangezien drinkwaterbedrijven semipublieke organisaties zijn. Consument gerichtheid classificeren we onder effectiviteit, omdat het optimaliseren van waterkwantiteit- en kwaliteit beleidsdoelen vormen, waar effectiviteit op geëvalueerd wordt.

Betaalbaarheid

Effectief waterbeleid is betaalbaar, omdat een te hoge prijs voor water de toegankelijkheid ervan in gevaar brengt (Hoque & Gunawansa, 2013, p. 403). Dit sluit aan bij het vorige punt van consumentgerichtheid. Betaalbaarheid betekent dat de prijs niet hoger is dan nodig, een eerlijke prijs (Van Damme & Mulder, 2006). Water blijft betaalbaar door efficiënt waterbestuur, door bijvoorbeeld de kosten zoveel mogelijk te beperken. Daarom classificeren we dit aspect van Goed Waterbestuur onder efficiëntie.

Financieel Deugdelijk

Dit betekent dat waterbeleid doelmatig is als deze binnen de financiële kaders blijft (Hoque & Gunawansa, 2013, pp. 404-405). Per voorgestelde alternatieve maatregel zal waar mogelijk gespecificeerd worden of dit te verwachten valt. Deugdelijke financiën vallen onder het verantwoord van het bestuur, en dat zal in dit onderzoek niet anders zijn.

Goed Waterbestuur wordt in dit onderzoek dus gedefinieerd als effectief, efficiënt, conform subsidiariteit en autonomie en te verantwoord. Onder deze definities vallen meerdere aspecten welke hierboven allemaal zijn behandeld.

2.2 Network Governance

De vorige paragraaf stond in het teken van eigenschappen van Goed Waterbestuur. Goed Waterbestuur is als het ware een product van beleid, een outcome. Deze paragraaf focust zich op hoe organisaties dergelijke producten door samenwerking kunnen bereiken, wanneer zij als een netwerk functioneren. De term netwerk wordt vaak gebruikt om een relatiepatroon tussen verschillende actoren te duiden, die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en betrokken zijn bij de totstandkoming van publiek beleid (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997, p.6). Besproken worden de rol van netwerken binnen de bestuurskunde, kenmerken van netwerken, effecten van netwerken en de manier waarop netwerken geanalyseerd en geëvalueerd kunnen worden.

Netwerken in de bestuurskunde

De bestuurskunde als wetenschap bestudeert hoe publieke waarden gerealiseerd worden door beleid. Daarbij kunnen meerdere actoren op meerdere analyseniveaus een rol spelen. Belangrijke onderzoekseenheden hierin vormen organisaties. Organisaties kunnen individueel als casus worden gebruikt of met elkaar worden vergeleken.

De laatste twee decennia is er in de bestuurskunde meer aandacht gekomen voor netwerken in het realiseren van publieke waarden en diensten. Een door economische crises in de jaren '70 en '80 aangewakkerde achterdocht in het overheidshandelen lag hieraan te grondslag (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997, p.2). De overheid werd steeds meer gezien als organisatie in een netwerk van andere organisaties in de publieke sector in plaats van de sterk sturende rol die het daarvoor had. De focus in de analyse kwam daardoor niet meer alleen op individuele organisaties en diens prestaties te liggen, maar organisaties werden voortaan ook gezien als onderdeel van een netwerkstructuur, een samenwerkingsverband van organisaties. De aandacht verschoof daarmee van het functioneren en presteren van organisaties naar het functioneren en presteren van netwerken (Provan & Kenis, 2007).

Kenmerken van een netwerk

Maar wat kenmerkt een netwerk nu precies in de organisatieleer? Een aantal factoren wordt in de literatuur genoemd. Er moet in ieder geval sprake zijn van meerdere organisaties die samenwerken, minimaal 3, die niet alleen eigen individuele doelen, maar ook collectieve doelen proberen te verwezenlijken (Provan & Kenis, 2007, p. 231). Deze doelen proberen zij door samenwerking te bereiken, omdat een actor de middelen van een andere actor nodig heeft om het doel te bereiken (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). De samenwerking krijgt vorm door het uitwisselen van doelen, middelen en informatie, die op den duur geïnstitutionaliseerd raakt en leidt tot gedeelde percepties, patronen in netwerkparticipatie en het opstellen van regels over deze interactie (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). De structuur en cultuur die zo ontstaat beïnvloedt toekomstig beleid.

Netwerken kunnen bestaan uit publieke, semipublieke (ook wel quasi-publiek genoemd), private organisaties, of een combinatie ervan (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). De organisaties die deel uitmaken van de netwerken zijn organisaties die wettelijk autonoom kunnen opereren, rechtspersonen als het ware. Dit kan dus ook binnen de overheid. Zo voeren gemeenten, provincies en waterschappen wettelijke taken uit, maar zijn het aparte rechtspersonen en genieten zij enige beleidsvrijheid. Het netwerk als geheel vormt geen wettelijke entiteit. De organisaties binnen het netwerk doen niet voor elkaar onder en vormen onderdeel van een grotere, hiërarchische structuur (O'Toole, 1997).

Volgens deze criteria vormen de actoren/organisaties die het waterbeleid in Nederland maken en uitvoeren een netwerk. Het waternetwerk kenmerkt zich namelijk door

samenwerking en verwevenheid in beleidsvorming, uitvoering en toezicht van collectieve doelen. Het collectieve doel in dit netwerk is dat alle organisaties een optimaal waterbeheer trachten te realiseren en streven naar een zo goed mogelijke dienstverlening op dit gebied. Zij zijn daarbij in grote mate van elkaar afhankelijk. Als een gemeente bijvoorbeeld slecht omgaat met haar verantwoordelijkheid om afval- en regenwater af te voeren, merken de waterschappen die dit water moeten zuiveren het vrijwel direct.

Los van het feit dat het waternetwerk simpelweg voldoet aan de criteria van een netwerk, zijn er ook andere redenen waarom netwerktheorie een gepaste keuze is voor de casus in dit onderzoek. Netwerktheorie is namelijk in staat om de banden en verhoudingen tussen organisaties in kaart te brengen en te analyseren. Het kan zo duidelijk in beeld brengen waar samenwerking tussen organisaties goed en slecht verloopt en welke factoren hieraan ten grondslag liggen.

Effecten van netwerkvorming

Brass, Galaskiewicz, Greve en Tsai (2004, pp. 802-807) deden uitgebreid onderzoek naar verschillende soorten netwerkvormen en besteedden ook uitgebreid aandacht aan de motieven en effecten van netwerken tussen organisaties. Netwerken zorgen er in zowel publieke als private sectoren voor dat organisaties van elkaar kunnen leren. Door interactie kunnen organisaties namelijk succesvol beleid kopiëren en toepassen binnen de eigen organisatie. Andere voordelen die genoemd worden is dat organisaties door het netwerk efficiënter met hun middelen omgaan en hun dienstverlening verbeteren ten opzichte van cliënten en consumenten. Dit hangt samen met het gegeven dat netwerkvorming competitie stimuleert. Deze competitie zorgt ervoor dat organisaties gestimuleerd worden om een zo hoog mogelijke kwaliteit van dienstverlening te realiseren tegen zo laag mogelijke kosten.

Netwerkanalyse

Binnen de literatuur van het netwerken wordt verder een onderscheid gemaakt tussen netwerkanalyse en netwerk als een vorm van governance, een bestuurlijke inrichting. Netwerkanalyse houdt zich vooral bezig met het in kaart brengen van relaties tussen organisaties die het netwerk construeren. Deze benadering heeft een meer particuliere, individuele focus. Vanuit een organisatie worden verbindingen en interacties met andere organisaties in kaart gebracht en geanalyseerd (Provan & Kenis, 2007; Provan & Lemaire, 2012). De tweede vorm van analyse kijkt vooral naar het netwerk als een geheel van organisaties en kijkt naar de manier waarop het netwerk ervoor zorgt dat beleid tot stand komt door middel van coördinatie (Provan & Kenis, 2007). Net als in het artikel van Provan & Kenis, wordt in dit onderzoek getracht om deze twee analyseniveaus te combineren. Dat betekent dat het netwerk als geheel het vertrekpunt vormt, maar dat waar relevant er

ingezoomd zal worden op individuele relaties.

Het evalueren van netwerken

Met de opkomst van het netwerk als een niveau van analyse, ontstond ook de behoefte om op dit analyseniveau in kaart te brengen hoe netwerken functioneren en of ze wel of niet in staat zijn een publieke waarde/dienst te realiseren, kortom: of ze presteren. Mandell en Keast (2008) bieden een manier waarop dit in kaart gebracht kan worden. Mandell en Keast gebruiken in hun artikel drie afzonderlijke niveaus waarop men kan zien of een netwerk wel of niet functioneert. Deze verschillende niveaus zijn het omgevingsniveau, het niveau van de organisatie en het operationele niveau.

Het omgevingsniveau is een zeer abstract niveau. Het gaat hierbij om welke sociale factoren, economische factoren en tot slot welke politieke factoren van invloed zijn op het presteren van netwerken (Mandell en Keast, 2008). Factoren van belang vormen hierin de steun voor het bestaan van netwerk en de aanwezigheid van voldoende middelen om in het netwerk te investeren. Het gaat hierbij om steun van actoren die losstaan van het netwerk, maar waarbij er wel sprake kan zijn van een belang voor het wel of niet voortbestaan van het netwerk.

Het netwerk in dit onderzoek, het Waternetwerk, is een gevestigd netwerk die al lang bestaat in plaats van een netwerk die nog gevormd moet worden. De planevaluatie in dit onderzoek focust zich daarbij op de interne organisatie van het netwerk. Deze twee factoren leiden ertoe dat het omgevingsniveau onaantrekkelijker is om te gebruiken in dit onderzoek. Dit niveau zal daarom buiten de analyse gelaten worden. De steun voor het bestaan van het Waternetwerk vormt geen onderdeel van het politieke en bestuurlijke debat. Alleen de taken en inrichting van individuele bestuurslagen, zoals het waterschap, vormen punten van discussie. Daarom zullen alleen het niveau van de organisatie en het operationele niveau terugkomen in de analyse.

Het niveau van de organisatie richt zich op hoe een netwerk en diens leden gestructureerd zijn (Mandell en Keast, 2008). Daarbij speelt de oriëntatie en organisatie van netwerkleden een rol, de doelstellingen die netwerkleden willen bereiken, of de gemaakte regels die gelden in het netwerk flexibel genoeg zijn, of het mogelijk is om leden van het netwerk sancties op te leggen en of dat netwerkleden in staat zijn zich aan te passen aan veranderende randvoorwaarden. De manier waarop netwerkleden georiënteerd wil zeggen in welke mate problemen benaderd worden vanuit de eigen organisatie of vanuit een netwerkgedachte (Mandell & Steelman, 2003, p.205). Is er sprake van een collectieve oriëntatie op de manier waarop er met problemen wordt omgegaan of worden problemen bekeken vanuit individuele organisaties? Ten aanzien van doelen is het belangrijk of organisaties zich vooral verbonden voelen met doelen vanuit de eigen organisatie of doelen die met het netwerk zijn opgesteld (Mandell & Steelman, 2003, pp. 205-206).

Overeenstemming tussen de doelen van de verschillende netwerkleden draagt bij aan de mate waarin collectieve actie kan worden ondernomen, welke kenmerkend is voor netwerken (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Provan & Lemaire, 2012). Omdat dit een belangrijke factor is, komt de mate waarin de doelstellingen van de verschillende netwerkleden van het Waternetwerk overeenstemmen nog uitgebreid aan bod. De mate waarin netwerkleden zich aan kunnen passen aan veranderende randvoorwaarden wordt buiten dit onderzoek gelaten. Hier zit namelijk een exogene component in verscholen. Die component komt niet overeen met de focus in de analyse van dit onderzoek, namelijk de focus van het netwerk en de organisaties die deze vormen. Of het Waternetwerk in staat is de klimatologische veranderingen te weerstaan, een zekere robuustheid van het netwerk, komt wel aan de orde.

De organisatie van netwerkleden in het netwerk wordt onderscheiden in de mate van hechtheid van banden tussen de verschillende netwerkleden en de mate van inspanning die zij verrichten in dienst van het netwerk (Mandell & Steelman, 2003). Bij die banden kan men daarbij een onderscheid maken tussen hechte en losse banden. Bij een losse vorm van samenwerking gaan de banden tussen de netwerkleden niet verder dan contractuele afspraken. Hechte samenwerking is sterker geïnstitutionaliseerd. Er zijn dan bepaalde vaste structuren waarin samenwerking wordt vormgegeven. De mate van inspanning heeft hier enigszins mee te maken. Deze kan extensiever zijn of wat meer beperkt. Kan men er bijvoorbeeld op vertrouwen dat een netwerklid de doelen realiseert die gezamenlijk zijn afgesproken? Is een netwerklid bereid de manier waarop hij een bijdrage levert aan het netwerk te veranderen?

In het operationele niveau staan de interacties tussen de organisaties die deelnemen aan het netwerk centraal in de uitvoering van de werkzaamheden van het netwerk. Het gaat hierbij om wederzijds vertrouwen, de uitvoerbaarheid van de geldende regels, wederkerigheid, de manier waarop problemen worden opgelost en het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden door samenwerking. Het gaat erom hoe de leden van het netwerk omgaan met elkaar in de nieuwe status quo die het netwerk hun biedt, welke bijvoorbeeld zichtbaar wordt door te kijken in hoeverre er een nieuwe taal en cultuur wordt ontwikkeld en er gedeelde standpunten worden ontwikkeld (Keast, Mandell, Brown, & Woolcock, 2004; Mandell & Keast, 2008). Omdat interactie, wederkerigheid en onderling vertrouwen sterk met elkaar samenhangen worden deze als deelaspecten geïntegreerd in het algemene concept 'interactie'. Het deelaspect interactie van dit nieuwe concept wordt gedefinieerd als het uitwisselen van informatie.

2.3 Alternatieven

In het voorgaande is ingegaan op de begrippen Goed Waterbestuur en Network Governance en zijn de concepten die daaruit voortvloeien nader toegelicht. Deze concepten worden

gebruikt om de samenwerking in het waternetwerk te evalueren en bieden criteria waaraan de alternatieven die worden onderzocht moeten worden getoetst. In het volgende gedeelte van het theoretisch kader wordt uitgewerkt welke alternatieven onderzocht worden in het kader van de ex-ante evaluatie. Daarbij wordt allereerst een weergave gepresenteerd van de wetenschappelijke studies die ten grondslag liggen aan deze alternatieven (theoretische basis) en welke positieve en negatieve effecten hierin worden genoemd. Vervolgens wordt aangegeven hoe deze alternatieven tot uiting zouden komen in het waternetwerk in de vorm van twee concrete scenario's die verder in deze thesis zullen worden onderzocht en zullen worden voorgelegd aan de respondenten in de interviews.

De twee scenario's vloeien niet alleen voort uit de theorie, maar zijn ook gekozen omdat het twee scenario's zijn die vaak in het politieke debat worden genoemd als interventies in de huidige inrichting van het waternetwerk. Na ieder scenario wordt een helder overzicht gegeven van de te verwachten effecten, die getoetst kunnen worden in het analysegedeelte van het onderzoek. De scenario's komen dan ook later aan bod in het analysegedeelte in de vorm van een apart hoofdstuk (hoofdstuk 5).

3.2.1 Privatisering

Bij privatisering worden publieke organisaties of organisatieonderdelen in zijn geheel of gedeeltelijk afgestoten naar de markt. Ook kan het zijn dat publieke taken voortaan worden uitbesteed aan marktpartijen. Doordat marktpartijen streven naar winst in plaats van bepaalde herverdelingsbelangen die politici hebben, wordt verondersteld dat privatisering leidt tot een hogere mate van efficiëntie. Ook wordt genoemd, dat doordat er op de markt meer concurrentie is en er in private organisaties een meer monitor stijl van management is, de efficiëntie toeneemt (Parker, 2003; Vickers & Yarrow, 1991). Deze efficiëntiewinst is het grootst in nutssectoren (Parker, 2003), omdat het hier gaat om sectoren waar vaak één partij/organisatie (de overheid) gedurende een lange periode een monopolypositie had. Doordat competitie in deze gevallen ontbrak, werd de organisatie niet gedwongen efficiënt te functioneren. Wel moet de nuancering worden aangebracht dat de relatie tussen privatisering en efficiëntie een normatieve component kent; er zijn altijd uitzonderingen op deze trend mogelijk in de vorm van situaties waarin de overheid efficiënter werkt, bijvoorbeeld door kennisvoorsprong.

Omdat de opbrengsten stijgen en de transactiekosten afnemen, zal de betaalbaarheid van dienstverlening toenemen. Aanbieders kunnen immers door het terugbrengen van de kosten (Parker, 2003) hun prijs verlagen en zullen dat ook doen omdat zij moeten concurreren met andere marktpartijen.

Privatisering leidt verder tot meer regulering; om te kunnen garanderen dat publieke waarden ook door de private sector gewaarborgd worden, zullen er meer regels worden opgesteld om bijvoorbeeld de toezichtrelatie en de kwaliteitscriteria voor de dienstverlening

te beschrijven of de prijs te reguleren (Majone, 1997). Uit deze toename van regels kan de veronderstelling worden gemaakt dat regels minder flexibel en minder goed uitvoerbaar worden. Sectorspecifieke wetgeving is namelijk vaak specifiek geformuleerd, wat minder bewegingsruimte overlaat voor de organisaties in die sector. Wanneer criteria te nauw zijn geformuleerd, komt de uitvoerbaarheid in het geding.

Private organisaties hebben een ander soort doel dan publieke organisaties, namelijk het realiseren van winst in plaats van het realiseren van publieke waarden (Majone, 1997; Parker, 2003; Vickers & Yarrow, 1991). Dit doel- en oriëntatieverschil dient in het achterhoofd te worden gehouden bij het privatiseren van organisaties in een netwerk van publieke organisaties. Het kan namelijk samenwerking bemoeilijken, doordat er conflicten kunnen ontstaan tussen de manager van een private organisatie die de aandeelhouderswaarde wil maximaliseren, en de wetgever die consumenten wil beschermen voor monopolyposities (Parker, 2003, p. 97).

ALTERNATIEF 1, scenario: oprichting van semipublieke waterketenbedrijven

In dit scenario komen de rioleringstaken, waterzuiveringstaken en drinkwaterproductie geïntegreerd in één waterketenbedrijf per regio. Het gaat hierbij om semipublieke organisaties. Dit zijn privaatrechtelijke organisaties waarvan de overheid in de vorm van de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) in zijn geheel de eigenaar is. Dit betekent dat de rioleringstaken van de gemeente en de waterzuiveringstaken van de waterschappen voortaan bij de nieuwe waterketenbedrijven komen te liggen. Ook beheert het waterketenbedrijf het grondwaterpeil. De drinkwaterbedrijven gaan op in de nieuwe waterketenbedrijven. De bestuurlijke inrichting van het waternetwerk verandert doordat drinkwaterbedrijven worden vervangen door waterketenbedrijven.

Er is in dit scenario niet gekozen voor volledige privatisering (dat de overheid ook geen deelneming meer heeft), omdat met name op het gebied van drinkwater er een veiligheidscomponent is; wanneer de drinkwaterkwaliteit een bedreiging vormt voor de volksgezondheid, moet de overheid direct in kunnen grijpen. Decentrale overheden zijn logische eigenaars, omdat zij beter kunnen inspelen op lokale/regionale omstandigheden.

3.2.2 Fusie en Verzelfstandiging

In de Nederlandse watersector is er door de jaren heen een onomstotelijke trend zichtbaar van schaalvergroting door middel van fusie (Kuks, 2000). Van de 73 drinkwaterbedrijven in 1988 zijn er nu nog 10 over en van de 2700 waterschappen in 1900 bestaan er nu nog 23. Het aantal gemeenten is sinds 1995 afgenomen van 633 naar 403 (CBS, 2014). Het plan om over te gaan tot provinciale opschaling door fusie van de provincies Utrecht, Noord-Holland en Flevoland tot een Noordvleugel-provincie, waardoor het aantal provincies af zou nemen van

12 naar 10, bleek in het voorjaar van 2014 te stuiten op te weinig politiek en bestuurlijk draagvlak.

Op het gebied van fusie is er vooral veel onderzoek gedaan naar de effecten ervan op het lokaal bestuur, de lokale dienstverlening (Boyne, 1995, 1996). De veronderstelling achter schaalvergroting is dat een grotere schaal leidt tot een daling van de gemiddelde kosten van dienstverlening bij een gegeven kwaliteitsniveau. In het lokaal bestuur kan men bijvoorbeeld de schaal vergroten door ambtelijke fusie, gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking.

De overheid kan er verder voor kiezen om (wettelijke) taken te delegeren naar zelfstandige bestuursorganisaties of uitvoeringsorganisaties, zoals agentschappen. In de literatuur worden deze organisaties *Quasi Non-Governmental Organisations* genoemd, kortweg QUANGO's (Bertelli, 2006). De overheid delegeert dan als het ware een gedeelte van de implementatie van beleid naar deze organisaties. Een QUANGO kan zich bezighouden met slechts één nauw omschreven taak, maar het is ook mogelijk dat zij zich bezighoudt met meerdere quasi-wetgevende en quasi-rechterlijke taken (Bertelli, 2006, p. 230). Pollit en Dan (in Dan et al, 2012, p.9) hanteren de definitie van een agentschap, waarbij er sprake is van een organisatie die gedesintegreerd is van een ministerie ('at arms' length') en welke meer bedrijfsmatige omstandigheden hanteert dan de klassieke bureaucratie. Zij voeren publieke taken uit zoals dienstverlening, regulering en de implementatie van beleid.

De effecten van verzelfstandiging verschillen vaak per land. Er zijn trends zichtbaar waarbij verzelfstandiging leidt tot beter management, professionalisering en een betere beschikbaarheid van prestatie-indicatoren en informatie (Dan et al., 2012, p. 17). Meer in het algemeen is er een meer consumentgerichte focus zichtbaar en een groter bewustzijn van het belang van resultaten in plaats van regels. Tot slot wordt verondersteld dat agentschappen innovatiever zijn (Dan et al., 2012, p. 17).

Negatieve effecten die in dezelfde passage genoemd worden zijn een toename in institutionele fragmentatie die de stabiliteit van de organisatie doet afnemen, het verergeren van sturing door ministeries, een vermindering in samenhang van beleid, een slechtere samenwerking tussen de ministerie en het agentschap en een verminderde communicatie.

Zoals de eerste alinea laat zien, kent het waternetwerk al een rijke geschiedenis van fusie. Los van gemeenten en provincies, zijn de mogelijkheden tot het nog verder laten fuseren van waterschappen en drinkwaterbedrijven beperkt. Het Canadese waterbeleid laat echter wel zien dat er goede redenen zijn om waterbeleid onder te brengen bij provincies (Hill, Furlong, Bakker, & Cohen, 2008). Waterbeleid wordt dichter bij de burger georganiseerd, waardoor dat deze beter kan worden aangepast aan diens behoeften en meer rekening kan houden met omgevingsfactoren.

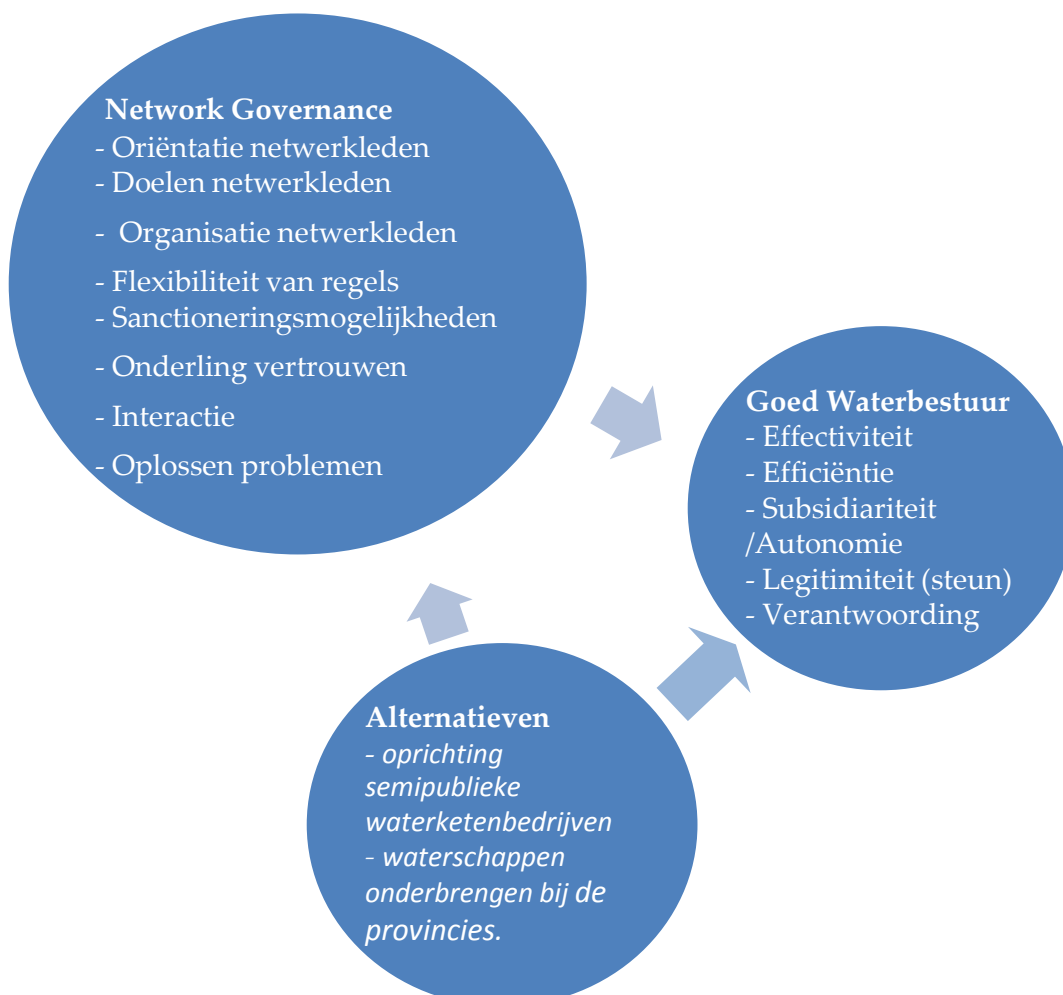
Vanwege de beperkte ruimte die er is om waterschappen nog verder te laten fuseren en omdat er mogelijk positieve effecten zijn van het onderbrengen van waterschappen bij de provincies kan men komen tot het volgende alternatief:

ALTERNATIEF 2, scenario: Waterschappen onderbrengen bij de provincies

In dit scenario komen de waterschappen in zijn geheel onder de provincies te vallen. Waterschappen worden onderdeel van de provinciale ambtelijke organisatie, al dan niet als ZBO (Zelfstandig Bestuursorgaan) of agentschap (dienst). De waterschappen verliezen hiermee de status van openbaar lichaam en vallen onder het gezag van de provinciale staten. Dit betekent ook dat de waterschapsverkiezingen komen te vervallen. De bestuurlijke inrichting van het waternetwerk verandert doordat de waterschappen als organisatie uit het waternetwerk verdwijnen.

2.4 Samenvatting

In het inleiding stonden de aanleiding, context en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek centraal. Dit hoofdstuk vormde de theoretische grondslag van het verdere onderzoek, met daarbij een toelichting op de belangrijkste concepten en variabelen. Ook is er gekeken naar alternatieve beleidstheorieën, welke vervolgens gevat zijn in scenario's die voorgelegd zijn aan de respondenten met wie gesproken is. De tabel en het schema op volgende pagina vormen een schematisch overzicht van de focus van dit onderzoek.



Figuur 1: overzicht van de verschillende concepten in dit onderzoek.

Hoofdvraag	<i>In hoeverre leiden alternatieven voor de bestuurlijke inrichting van het waternetwerk tot Goed Waterbestuur in vergelijking met de huidige inrichting?</i>
Onafhankelijke variabelen:	<i>Het type oriëntatie van netwerkleden, het soort doelen van netwerkleden, het type organisatie van netwerkleden, de mate van flexibiliteit van regels en de mate van sanctioneringsmogelijkheden, de mate van interactie (interactie, onderling vertrouwen en wederkerigheid), het vermogen om vastgestelde regels uit te voeren en de manier waarop problemen opgelost worden.</i>
Afhankelijke variabelen:	<i>Mate van: effectiviteit, efficiëntie, subsidiariteit/autonomie, legitimiteit als steun en verantwoording.</i>
Alternatieve Beleidstheorieën:	<i>Privatisering, Fusie/Verzelfstandiging</i>
Scenario's	<i>- oprichting semipublieke waterketenbedrijven - waterschappen onderbrengen bij de provincies</i>

Figuur 2: Samenvatting Onderzoeksfocus

3. Methodologie

In de voorgaande hoofdstukken is uitgelegd welk handeling- en kennisprobleem dit onderzoek tracht op te lossen en welke theoretische concepten en veronderstellingen daarvoor het uitgangspunt vormen. Dit hoofdstuk vormt de koppeling tussen de uitwerking van de concepten en de uitvoering en analyse van het daadwerkelijke onderzoek. In het eerste gedeelte wordt aandacht besteed aan de methode van onderzoek in het algemeen, het onderzoeksdesign. Dan volgt een toelichting op de inhoud en betekenis van een ex-ante beleidsevaluatie en de methodologische keuzes die hierbij worden gemaakt. Ten derde wordt ieder concept afzonderlijk geoperationaliseerd. Daarbij wordt steeds eerst een korte definitie gegeven, gevolgd door indicatoren die het concept zichtbaar dienen te maken en tot slot welke databronnen worden geraadpleegd om het concept te meten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een toelichting op de gebruikte bronnen en wat de methodologische keuzes betekenen voor de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

3.1 Onderzoeksdesign

Het onderzoek is ontworpen als een single case study. Het waternetwerk is een single case omdat het in dit onderzoek wordt bestudeerd als geheel; de onderzoekseenheid is het netwerk. Het argument voor de keuze voor een single case study is verder dat er in het waternetwerk sprake is van een *typical case* (Yin, 2003, p. 41), een casus die representatief is voor een grotere set netwerken. Ook in de andere landen is het waterbeleid namelijk vormgegeven als netwerk (zie: Hoque & Gunawansa, 2013). Dat dit onderzoek uitgaat van een single case, betekent dat het waternetwerk als geheel als onderzoekseenheid wordt beschouwd. Omdat dit onderzoek zoveel mogelijk tot sectorbrede uitspraken wil komen, is daarbij minder aandacht voor regionaal onderscheid. Van dat geheel worden meerdere aspecten in kaart gebracht die uiteengezet zijn in de theoretische verantwoording van dit onderzoek. Daarbij heeft deze case study de vorm van een ex-ante (plan)evaluatie.

Het onderzoek evalueert eerst in hoeverre er op dit moment in het waternetwerk sprake is van Goed Waterbestuur en verkent op basis van concepten van Netwerk Governance waar de sterke punten en uitdagingen liggen binnen het waternetwerk. De beleidstheorieën van de alternatieven en het empirisch onderzoek vormen vervolgens de basis om te beredeneren hoe deze alternatieven in het waternetwerk geïmplementeerd kunnen worden en welke positieve en negatieve effecten deze hebben op de geoperationaliseerde concepten.

Het onderzoeken van mogelijke factoren die de implementatie en uitvoering kunnen bevorderen en bemoeilijken, vormt ook onderdeel van dit onderzoek. Deze factoren dienen onderzocht te worden, zodat dit onderzoek een scherper beeld kan weergeven van welke positieve en negatieve effecten we kunnen verwachten bij het uitvoeren van de interventies.

Deze factoren worden onderzocht door (semigestructureerde) interviews, documenten en benchmarks. Daarbij ligt de focus niet alleen op de implementatie, maar ook op andere stimulansen en bezwaren in de uitvoering.

3.2 Evaluatiemethode

Dit onderzoek geldt als een combinatie van een evaluatie van de huidige bestuurlijke inrichting van het waternetwerk (ex-durante, de nulmeting) en een evaluatie van verschillende alternatieven voor deze inrichting (ex-ante). Ex-ante evaluatie betekent een beoordeling van 'inhoud, processen of effecten' (Bressers, 2008, p. 160) nog voor het in werking treden van beleid. Dat betekent dat beleidsvoorstellen object vormen, toekomstige ontwikkelingen geëxtrapoleerd worden en dat varianten met elkaar worden vergeleken (Bressers, 2008, p. 161).

Dit doet vermoeden dat de resultaten van dit onderzoek slechts het resultaat zijn van redelijke inschatting. Dit beeld is echter onjuist. Juist door de ex-ante evaluatie te koppelen aan een evaluatie van de huidige inrichting (ex-durante) wordt een zo adequaat mogelijk beeld van de effecten van zowel huidig, als toekomstig beleid verkregen en de verandering die hierin kan optreden. Bovendien is het verschil met een ex-post evaluatie maar betrekkelijk, omdat deze vaak al uitgevoerd wordt kort nadat beleid in werking is getreden, zodat de opdrachtgever nog tijdig bij kan sturen (Bressers, 2008, p. 161). Als laatste vormen de criteria van Goed Waterbestuur (zie theoretisch kader) duidelijke criteria waaraan de nieuwe beleidsvoorstellen getoetst kunnen worden en hier wordt er dan ook expliciet voor gekozen om deze voorstellen te voorzien van een waardeoordeel, te evalueren. Zij vormen de eisen waaraan de alternatieven moeten voldoen.

Normaliter wordt bij een ex-ante evaluatie eerst de huidige inrichting voorgelegd aan respondenten ter evaluatie, en vervolgens wordt er uit de bevindingen hiervan nieuw beleid ontworpen. Vervolgens worden de nieuw ontworpen beleidsinterventies aan hen voorgelegd. In dit onderzoek is echter gekozen voor het tegelijkertijd evalueren, kortom: zowel de evaluatie van de huidige inrichting als van toekomstig beleid worden tegelijkertijd voorgelegd. Dit is minder sterk en methodologisch correct dan gebruikelijk, maar er zijn een aantal doorslaggevende argumenten voor om het onderzoek op deze manier uit te voeren.

Allereerst zijn in interviews respondenten minder snel geneigd om in relatief korte tijd een antwoord te geven op twee aparte sets vragen, of twee aparte interviews in te plannen. Door het 'overbelasten' van respondenten kan het aantal non-respons toenemen en de kwaliteit van de respons kan afnemen, door een gebrek aan motivatie om uitgebreid te antwoorden. Dat zou de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek in gevaar brengen.

Ten tweede kent dit onderzoek niet voldoende tijd en middelen om de gebruikelijke manier van onderzoek te volgen. De voorbereiding en het afnemen van één set interviews al een

tijdrovende bezigheid, laat staan twee. De opdrachtgever heeft de wens dat het onderzoek binnen afzienbare termijn (oktober 2014) is afgerond. Dit betekent dat hierin een keuze gemaakt dient te worden.

Ten derde komt deze manier van onderzoek tevens tegemoet aan de wensen van de opdrachtgever. Deze heeft aangegeven graag alternatieven te onderzoeken die te maken hebben met privatisering, verzelfstandiging en fusie/schaalvergroting. Door al bij de opzet van dit onderzoek binnen deze kaders van hervorming te werken, kunnen in de interviews specifiekere, meer toegespitste vragen worden gesteld. Daardoor is beter vast te stellen wat de effecten zijn van de twee onderzochte alternatieven voor het opereren van het waternetwerk als netwerk en het Goed Waterbestuur in het waternetwerk.

Tot slot een opmerking over de analyseniveaus die genoemd zijn in het theoretisch kader om een netwerk te evalueren, waarvan organisatieniveau en operationeel niveau voor dit onderzoek relevant zijn. Deze verschillende analyseniveaus hebben in dit onderzoek naar verwachting geen effect op de manier van analyseren en zullen daarom verder niet concreet terugkomen in het analysedeel van dit onderzoek. Dit komt doordat de data verkregen uit interviews een grote rol spelen in dit onderzoek; respondenten worden hierin zowel gezien als medewerkers op het operationele niveau, als vertegenwoordigers van de organisaties waar zij werkzaam zijn. De strikte lijn tussen het de analyse van een organisatie als geheel en individuen vervaagt hierdoor. In de conclusies en aanbevelingen, zal wel duidelijk aangegeven worden of het om resultaten gaat die van invloed zijn op de manier waarop het netwerk is georganiseerd of effecten op het operationele niveau van het netwerk.

3.3 Operationalisering

Alleen de concepten die gaan over Goed Waterbestuur en netwerken worden geoperationaliseerd, omdat alleen deze concepten daadwerkelijk worden gemeten. De concepten die bij de alternatieven horen in deze meta-evaluatie zijn in het vorige hoofdstuk gedefinieerd en zullen alleen worden gebruikt om een inschatting te maken van het effect dat zij zullen hebben op de concepten die geschaard worden onder de bestuurlijke inrichting van het netwerk en Goed Waterbestuur. Gezien de planning die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, zal het niet altijd mogelijk zijn om alle denkbare indicatoren per concept te toetsen. Daarom wordt er gekozen voor een beperkter aantal indicatoren, welke zo representatief mogelijk zijn voor de invulling van het concept. Appendix B van dit onderzoeksrapport vormt een overzicht van alle indicatoren die in dit onderzoek gebruikt worden.

Goed Waterbestuur

Effectiviteit

Effectiviteit wordt in dit onderzoek in meerdere dimensies gedefinieerd. Allereerst betekent dit in hoeverre de effecten van het beleid in overeenstemming zijn met de gestelde doelen; waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit. Waterveiligheid is hier de hoeveelheid risico op overstroming. Waterkwantiteit is in hoeverre het wateraanbod voldoet aan de watervraag. Waterkwaliteit is in hoeverre water voldoet aan kwaliteitscriteria in nationale en Europese wetgeving.

Andere aspecten zijn een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en wetgeving die publieke partijen, private partijen en burgers enige bescherming biedt en afdwingbaar zijn in de politiek en voor de rechter. Een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en de afdwingbaarheid van wetgeving vormen naast deze ordinale variabelen twee nominale variabelen (Vennix, 2009) die volstaan met een ja of nee.

Of de effecten van waterbeleid in overeenstemming zijn met gestelde doelen zal in kaart worden gebracht door beschikbare benchmarks te analyseren. Deze bevatten cijfers over de drie aspecten van waterbeleid. Tot slot zal aan respondenten in de interviews worden gevraagd: In hoeverre realiseert het waternetwerk de doelen waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid? Daarbij wordt erop gelet in hoeverre zij het beleid in overeenstemming vinden met deze drie doelen.

De overige aspecten van effectiviteit kunnen zichtbaar worden gemaakt door in wetgeving als de Waterwet en beleidsdocumenten als het Bestuursakkoord Water te kijken of verantwoordelijkheden duidelijk verdeeld en gescheiden zijn en er voldoende borg- en beschermingsmechanismen zijn ingebouwd.

Efficiëntie

Efficiëntie wordt hier gedefinieerd als in hoeverre er in het waternetwerk mechanismen aanwezig zijn die een efficiënte bedrijfsvoering kunnen bevorderen. Voorbeelden van deze mechanismen zijn prestatie-indicatoren, en economische prikkels, zoals beloningen (bij het behalen van een doelstelling) of sancties (bij het niet halen van een doelstelling). Ook kan er in kaart gebracht worden of er in de besluitvorming een goede afweging wordt gemaakt tussen de kosten en baten.

Andere indicatoren voor efficiëntie vormen de aanwezigheid van substantiële bezuinigingsmogelijkheden in het waternetwerk en of er binnen organisaties in het netwerk met het huidige budget meer doelbereiking gerealiseerd kan worden. Bij het eerste wordt erop gelet of respondenten substantiële bezuinigingsmogelijkheden zien binnen de eigen organisatie of een andere organisatie binnen het waternetwerk en er wordt op gelet of de

huidige budgetten volledig worden gebruikt. Bij de tweede indicator wordt erop gelet in hoeverre respondenten menen dat het optimale resultaat wordt behaald met de huidige budgetten.

De aanwezigheid van prestatie-indicatoren en de mate waarin budgetten worden gebruikt kan worden afgeleid uit benchmarks en de normen die in de Waterwet, Deltawet en het Bestuursakkoord Water staan geformuleerd. Het gaat er hierbij met name om of er duidelijke normen, doelstellingen of criteria zijn waaraan moet worden voldaan. Economische prikkels, kosten-baten afwegingen, bezuinigingsmogelijkheden en de output van budgetten zijn op deze manier moeilijker in kaart te brengen. Daarom zullen er vragen in de interviews worden gesteld over het wel/niet bestaan hiervan en de achterliggende mechanismen. Hoe wordt u beloond als u een financiële doelstelling haalt? Wat voor consequenties heeft het voor u als u een budget overschrijdt? In hoeverre weegt u bij beslissingen financiële kosten en baten tegen elkaar af? Wat voor substantiële bezuinigingsmogelijkheden ziet u binnen uw eigen organisatie of andere organisaties binnen het waternetwerk? In hoeverre bereikt u met uw huidige budgetten het optimale resultaat?

Subsidiariteit /Autonomie

Dit wordt gedefinieerd als de uitvoering van taken op een zo laag mogelijk niveau met daarbij enige vorm van beleidsvrijheid in acht nemende. De indicator voor het eerstgenoemde wordt gevormd door bij de verdeling van taken en bevoegdheden in de Waterwet en Deltawet te letten op of er taken zijn die gedecentraliseerd kunnen worden.

Indicatoren voor de mate waarin decentrale overheden beleidsvrijheid genieten op het gebied van waterbeleid worden gevormd door te letten op in hoeverre de autonomie staat omschreven in de Waterwet/Deltawet en de verschillende bestuursakkoorden die er in het waternetwerk zijn gesloten (formele autonomie). Een andere indicator vormt de mate waarin respondenten vinden dat hun organisatie vrij is om het eigen beleid te bepalen ten opzichte van andere organisaties in het waternetwerk. Deze perceptie van autonomie leent zich voor een vraag in de interviews. Bijvoorbeeld: in hoeverre vindt u uw organisatie autonoom ten opzichte van andere organisaties binnen het waternetwerk?

Legitimiteit (steun)

Legitimiteit wordt in dit onderzoek gezien als steun voor het systeem en de instituties die het waternetwerk op dit moment vormgeven. Daarbij wordt legitimiteit hier onderverdeeld in twee dimensies: steun voor het huidige democratisch regime en steun voor de bestuurlijke inrichting van het waternetwerk. Steun voor het huidige democratisch regime betekent hier in hoeverre burgers de democratische inrichting steunen in de vorm van waterschapsverkiezingen. Een klassieke indicator vormt hiervoor de verkiezingsopkomst.

Verkiezingsuitslagen en opkomsten zijn bekend bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Steun voor de bestuurlijke inrichting betekent in hoeverre er steun is voor de huidige inrichting voor het netwerk bij de deelnemers van het netwerk. Vragen in de interviews lenen zich bij uitstek om deze dimensie van legitimiteit te meten. Er wordt daarbij gelet op of respondenten tevreden zijn met de huidige inrichting en of zij veranderingen voor ogen hebben wat betreft de bestuurlijke inrichting van het netwerk. De vragen hierover kunnen letterlijk zijn: Hoe tevreden bent u over de huidige inrichting van het waternetwerk? Wat zou u willen veranderen aan de huidige inrichting van het waternetwerk?

Verantwoording

Verantwoording wordt hier gedefinieerd als de mate waarin het waternetwerk informatie openbaar wordt gemaakt of gedeeld wordt met een groter publiek. Dat betekent vooraf een duidelijke verdeling en acceptatie van verantwoordelijkheden voor acties en beslissingen en dat er achteraf aangegeven wordt hoe er hieraan is voldaan.

Verantwoording komt tot uiting door te kijken in hoeverre de organisaties in de keten de stukken vanuit de Planning & Control cyclus openbaar maken, in hoeverre er sprake is van managementcontracten binnen de organisaties en in welke mate de governance binnen een organisatie openbaar is. Managementcontracten zijn hierin documenten waarin afspraken staan over welke werknemers bevoegd zijn om bepaalde beslissingen te nemen (delegeren en mandateren van beslissingsbevoegdheid) en de governance binnen organisaties is een organogram waarin duidelijk naar voren komt welk organisatieonderdeel verantwoordelijk is voor welke taak. De openbaarheid van P&C stukken betekent in ieder geval het bespreken van een begroting en een jaarrekening, maar er zal ook gekeken worden naar in hoeverre vergaderstukken openbaar zijn. Tot slot zal er worden gekeken naar in hoeverre mensen worden aangesproken om hun werkzaamheden te verantwoorden.

Op de websites van de organisaties kan gekeken worden of begrotingen, jaarstukken en vergaderstukken openbaar zijn. In de interviews zal worden gevraagd naar de managementcontracten, governance en de mate waarin werknemers hun werkzaamheden dienen te verantwoorden. In hoeverre bestaan er binnen uw organisatie schriftelijke afspraken over welke werknemers bevoegd zijn welke beslissingen te nemen? In hoeverre is het inzichtelijk binnen uw organisatie welke onderdelen verantwoordelijk zijn voor specifieke taken? In hoeverre wordt u gevraagd uw werkzaamheden en gemaakte keuzes te verantwoorden?

Network Governance

Oriëntatie van netwerkleden

Onder de oriëntatie van netwerkleden wordt verstaan of de organisaties die aan het netwerk deelnemen problemen benaderen vanuit een individueel oogpunt, of dat zij problemen benaderen vanuit een collectief oogpunt en hierin een gedeelde oriëntatie ontstaat met de andere leden van het netwerk. Een gedeelde oriëntatie uit zich wanneer er een gedeelde opvatting is over wat het precieze probleem is dat dient te worden opgelost en wanneer er een gedeelde opvatting is over de oplossingen voor dit probleem.

Indicatoren voor deze dimensies vormen de manier waarop de respondent zichzelf identificeert met problemen in het waterbeleid (eigen organisatie/netwerk), de manier waarop de respondent meent dat andere organisaties in het waternetwerk zich identificeren met problemen op het gebied van waterbeleid (eigen organisatie/netwerk) en in hoeverre de respondent meent dat er a) een gedeelde opvatting is over de aard van het probleem (wel/niet) en b) een gedeelde opvatting over de oplossing daarvoor (wel/niet).

De manier waarop netwerkleden georiënteerd zijn is lastig te vangen door literaire bronnen. Verslagen van vergaderingen tussen de verschillende organisaties zouden hierin een uitkomst kunnen bieden, maar dezen zijn vaak lastig te bemachtigen. Daarom zal dit concept in kaart gebracht worden door hier expliciet bij stil te staan in de interviews. Hoe benadert u problemen op het gebied van waterbeleid, vanuit uw organisatie of vanuit het netwerk? Hoe benaderen andere organisaties in het waternetwerk problemen op het gebied van waterbeleid, vanuit de eigen organisatie of vanuit het netwerk? In hoeverre is er een gedeelde opvatting over de aard van de problemen waar het waterbeleid zich mee geconfronteerd ziet? In hoeverre is er overeenstemming over de oplossingen voor die problemen binnen het waternetwerk?

Organisatie van netwerkleden (onderling)

De hechtheid van de banden tussen de verschillende organisaties en de breedte van inspanning die wordt geïnvesteerd in het netwerk typeren dit concept. Dat betekent in hoeverre banden hecht of lossier zijn gevormd, waarbij indicator vormt in hoeverre respondenten spreken van een wederzijdse afhankelijkheid tussen organisaties in het waternetwerk. Ook vormt een indicator in hoeverre er sprake is van een losse samenwerking of een hechte. Bij een *losse* samenwerking beperken de banden tussen organisaties zich tot louter contractuele afspraken. *hechte* samenwerking gaat verder, namelijk het bestaan van samenwerkingsstructuren, zoals gezamenlijke Task Forces. Deze indicatoren worden gemeten in de bestuursakkoorden en ook in de interviews. Voorbeelden van vragen kunnen zijn: In hoeverre vindt u dat organisaties in het waternetwerk elkaar nodig hebben om goed te kunnen functioneren? Op welke manieren komt de samenwerking tussen deze organisaties tot stand?

Het tweede gedeelte van de definitie kan beperkt of breed zijn qua inspanning. Dit is afhankelijk van de mate waarin een lid betrouwbaar is in het realiseren van het collectieve doel en zijn houding ten opzichte van het veranderen van diens participatie-intensiviteit. De breedte van inspanning zal in kaart worden gebracht door vragen in de interviews. Daarbij wordt gelet of respondenten andere organisaties vertrouwen in het realiseren van collectieve doelen en in welke mate zij menen dat andere organisaties de intensiviteit van samenwerking in het netwerk veranderen. In welke mate vertrouwt u andere organisaties op het gebied van waterbeleid in het realiseren van doelen die u samen heeft opgesteld? Welke veranderingen ziet u bij andere organisaties aan de bijdrage die zij willen leveren aan het netwerk?

Doelen van netwerkliden

Hiermee wordt bedoeld in hoeverre organisaties zich gebonden voelen aan de individuele doelen of aan de collectieve doelen van het netwerk, in de casus van het waternetwerk: waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Het is daarbij logischerwijs te verwachten dat organisaties eerder geneigd zijn zich te verbinden met collectieve doelen, wanneer dezen overlappen met de individuele doelen, omdat dezen dan hetzelfde beogen.

In het onderzoek zal er daarom worden gekeken naar in hoeverre doelen van de organisaties overeenstemmen, in hoeverre zij hetzelfde beogen. De overeenstemming van doelen is in kaart te brengen met een vergelijking van doelstellingen in beleidsdocumenten van de deelnemende organisaties. Deze doelstellingen zijn ook vaak op websites van de deelnemende organisaties te vinden, waar vaak een bedrijfsmissie geformuleerd staat.

De overeenstemming van doelen is ook iets wat zich kan ontwikkelen gedurende het proces van netwerkvorming. Ontwikkeling van gedeelde doelstellingen is echter een dynamisch proces, welke lastig statisch in beeld kan worden gebracht door analyse van beleidsdocumenten. Daarom zijn interviews met medewerkers van de organisaties hiervoor een geschikter instrument. Zij zijn meestal meerdere jaren actief bij een organisatie en kunnen zo trends in het vizier krijgen. Er wordt op gelet of zij vinden dat er geen, nauwelijks, gematigd, in ruime zin of vrijwel zeker sprake is van het synchroniseren van de doelen van de verschillende organisaties in het waternetwerk. Er zal aan hen worden gevraagd 'in hoeverre vindt u dat de doelstellingen van de verschillende organisaties binnen het waternetwerk naar elkaar zijn gegroeid?'.

Flexibiliteit van regels

De flexibiliteit van regels betekent ten eerste in hoeverre het netwerk gereguleerd is en ten tweede in welke mate het handelen van de netwerkliden mag afwijken van deze regels. Wanneer het netwerk strak gereguleerd is, beperkt dit de vrijheid van handelen van de organisaties in het netwerk, hetgeen effecten kan hebben op het functioneren van het

netwerk. De perceptie van de organisaties die ondergeschikt zijn aan deze regels zijn hierin cruciaal. Het is namelijk lastig een criterium te bepalen over wanneer er te veel, te weinig of genoeg regels zijn binnen een bepaalde sector. Daarom zal er vooral op gelet worden binnen de interviews of er een positieve, neutrale of negatieve perceptie is van de flexibiliteit van regels. In hoeverre kunt u voldoen aan de regels binnen het waternetwerk? In hoeverre is het voor u mogelijk om af te wijken van deze regels? In hoeverre is het mogelijk om de regels binnen het waternetwerk ruim te interpreteren?

Sanctioneringsmogelijkheden

Dit betekent in hoeverre het mogelijk is om formeel of informeel te sanctioneren binnen een netwerk, wanneer dit nodig is. Voorbeelden van formele sancties zijn boetes, ontnemen van taken, onder bewind stelling, of (tijdelijke) exclusie van het netwerk. Deze worden zichtbaar door afspraken die hierover worden gemaakt in wetgeving en bestuursakkoorden, welke daarom belangrijke bronnen vormen. In het Bestuursakkoord Water, de Waterwet en de Deltawet zal erop worden gelet of er boetebepalingen, onder bewind stellingsbepalingen, of andere bepalingen zijn opgenomen waarvan de straffende werking beargumenteerd kan worden. Een andere indicator vormt het aantal schorsingen en vernietigingen van besluit door het Rijk t.o.v. de provincies en de provincies t.o.v. gemeenten en waterschappen wanneer het om waterbeleid gaat. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezit gegevens hieromtrent.

Informele sancties zijn moeilijker te meten via deze bronnen. Hiervoor zijn vragen in de interviews een geschikte bron. Hierbij zal erop gelet worden of de respondent voor hem of voor de eigen organisatie negatieve consequenties ondervindt vanuit andere organisaties binnen het waternetwerk, wanneer er sprake is van slechte prestaties. Slechte prestaties gelden hier als een organisatie die door het waternetwerk gestelde doelstellingen niet haalt of niet in overeenstemming handelt met de doelstellingen van het waterbeleid. De vraag die hierbij gesteld wordt is 'wat voor informele consequenties merkt u vanuit andere organisaties binnen het waternetwerk, wanneer u doelstellingen binnen het waternetwerk niet haalt of er niet naar handelt?'.

Interactie

Het concept interactie wordt in dit onderzoek gedefinieerd in drie dimensies; informatie-uitwisseling, onderling vertrouwen en wederkerigheid. Deze dimensies hangen sterk met elkaar samen. Zo zegt de hoeveelheid informatie-uitwisseling iets over de mate van onderling vertrouwen en vormt onderling vertrouwen tegelijkertijd een basis voor het uitwisselen van informatie. Het over en weer uitwisselen van informatie zegt ook weer iets over wederkerigheid. Daarom wordt per dimensie alleen de indicator genoemd die daar treffend voor is.

Van informatie-uitwisseling is sprake als er dan wel formeel, dan wel informeel kennis uitgewisseld wordt. Formeel betekent hier schriftelijk of geïnstitutionaliseerd, bijvoorbeeld door periodieke overleggen. Informele informatieoverdracht is alle overdracht van informatie die niet valt onder de formele informatieoverdracht. Dit concept kan alleen worden gemeten door middel van de interviews. Op wat voor manieren wisselt u informatie uit met andere organisaties binnen het waternetwerk? Op welke manieren vindt er overleg plaats met andere organisaties binnen het waternetwerk?

Bij de dimensie vertrouwen wordt erop gelet of mensen in het waternetwerk makkelijk naar elkaar toestappen, of er makkelijk contact met elkaar wordt opgezocht. Er wordt dus op gelet of er sprake is van korte lijntjes of dat contact vaak via leidinggevendenden gaat. Immers, de aanwezigheid van enige vorm van basisvertrouwen is nodig om tot communicatie over en weer te komen. Ook dit is een typische kwalitatieve indicator, die alleen met een vraag in de interviews zichtbaar kan worden gemaakt. Hoe makkelijk maakt u contact met werknemers van andere organisaties in het waternetwerk?

Wederkerigheid is simpelweg dat de acties van een organisatie om netwerkdoelen te realiseren beantwoord worden met evenredige acties van andere organisaties. Hierbij wordt gelet op of organisaties financieel evenredig bijdragen aan projecten die binnen het waterbeleid uitgevoerd worden. Recentelijk is er een onderzoek verschenen dat de financiële stand van zaken in het waternetwerk onderzocht heeft en de stand van zaken van de realisatie van financiële taakstellingen in het waternetwerk. Dit onderzoek vormt de primaire bron om deze indicator te meten, waarbij dus zal worden gelet op evenredigheid. Ook zal in het interview worden gevraagd in hoeverre respondenten vinden dat andere organisaties in het waternetwerk evenredig reageren op acties vanuit de eigen organisatie.

Uitvoerbaarheid van regels

Dit concept in het operationele niveau betekent in hoeverre de regels die in het netwerk gelden uitvoerbaar zijn. Daarvoor moeten regels duidelijk geformuleerd en implementeerbaar zijn en moeten de effecten van deze regels voor de organisatie in het netwerk niet op problemen stuiten van praktische aard, zoals een gebrek aan (non-financiële) middelen (kennis en materieel). Er wordt in het interview gelet op in hoeverre respondenten wet- en regelgeving duidelijk achten ('in hoeverre is het op basis van de wet- en regelgeving op het gebied van waterbeleid duidelijk voor u welke taken u dient uit te voeren? In hoeverre is het op basis van de wet- en regelgeving op het gebied van waterbeleid duidelijk voor u op welke manier dit geschiedt te gebeuren?') en in hoeverre zij vinden dat zij voldoende kennis en materieel hebben om de taken in de wet uit te voeren ('In hoeverre wordt u voldoende kennis aangeboden om uw wettelijke taken uit te kunnen voeren?' / 'In hoeverre heeft u voldoende materieel om uw wettelijke taken uit te kunnen voeren?').

Oplossen problemen

Dit concept betekent de manier waarop problemen in het netwerk of in de interactie van het netwerk worden opgelost en in hoeverre er nieuwe vaardigheden opgedaan worden om deze problemen in de toekomst te voorkomen. Er wordt bij het eerste een onderscheid gemaakt tussen een individuele aanpak (organisatie alleen) en een collectieve aanpak (meerdere organisaties werken samen) van problemen. Er wordt op gelet of medewerkers van een organisatie in een probleemsituatie het probleem alleen oplossen/binnen de eigen organisatie of contact opnemen met medewerkers van andere organisaties binnen het netwerk om het probleem op te lossen. Dit kan worden onderzocht door hier een vraag over te stellen in de interviews, namelijk 'wanneer uw organisatie zich met problemen geconfronteerd ziet, neemt u dan contact op met andere organisaties binnen het waternetwerk?'.

Bij het tweede aspect gaat het om de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden door samen te werken. Het gaat hierbij om vaardigheden zoals het ontwikkelen een nieuwe taal, cultuur en gedeelde standpunten. Wat heeft u tot nu toe voor nieuwe vaardigheden geleerd van de samenwerking met andere organisaties op het gebied van waterbeleid?

3.4 Bronnen

Het onderzoek beroept zich vanwege de aard van de concepten voornamelijk op kwalitatieve bronnen. Er worden hiervan primair twee categorieën voor dit onderzoek geraadpleegd; literaire bronnen (theorieën uit de wetenschap, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten, evaluaties) en (semigestructureerde) interviews. De eerste categorie bronnen wordt met name gebruikt voor het komen tot een theoretisch kader, toetsingskader en het ontwerpen van alternatieve inrichtingen/interventies in de bestuurlijke inrichting van het waternetwerk en hoe deze alternatieven dienen te worden afgewogen. De interviews worden gebruikt om de huidige bestuurlijke inrichting van het waternetwerk te evalueren en de beleidstheorieën van de geformuleerde interventies te toetsen.

Het type bron dat gebruikt wordt, kan verschillen per concept. Ook zijn er combinaties van verschillende type bronnen nodig. Er wordt gestreefd naar triangulatie, het gebruik van zoveel mogelijk verschillende soorten bronnen om een concept te meten. Bij de operationalisering is toegelicht welke bron er per concept geraadpleegd wordt.

Interviews

De interviews zijn onderverdeeld in pilot-interviews (verkennde gesprekken) en interviews waarin een daadwerkelijke meting plaatsvindt. De verkennende gesprekken hebben twee doelen. Allereerst worden deze gebruikt om het theoretisch kader te

controleren; worden er geen relevante aspecten per toeval buiten schot gelaten? Ten tweede zorgen de interviews (in de vorm van pilot-interviews) ervoor dat de scenario's die gebruikt worden om de alternatieven te schetsen die aan respondenten voorgelegd worden beter kunnen worden vormgegeven. Door deze verkennende gesprekken wordt er een beter beeld verkregen over welke aspecten meer en minder aandacht verdienen in de verschillende scenario's en hoe dezen het beste kunnen worden opgebouwd. De pilot-interviews kunnen er op die manier aan bijdragen de respondenten geen, of in ieder geval zo min mogelijk, uiteenlopende associaties hebben bij de verschillende alternatieven die worden onderzocht. Dat komt de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek ten goede (zie de paragraaf over validiteit en betrouwbaarheid). Zoals in het vorige hoofdstuk vermeld komen de verschillende scenario's in hoofdstuk 5 apart aan bod.

De interviews die gebruikt werden om te meten, werden gebruikt om data te genereren die de huidige inrichting van het waternetwerk evalueren en de veronderstellingen in de beleidstheorieën van de verschillende alternatieven toetsen. Bovendien genereren zij veel context-informatie die een genuanceerder beeld geeft van de variabelen dan bijvoorbeeld een enquête zou kunnen. De interviews kunnen kwalitatieve, meer interpretatieve concepten als vertrouwen en legitimiteit beter in kaart brengen. Zij bieden meer informatie over de mechanismen achter de verschillende variabelen. Ook bieden zij meer kennis over verschillende organisatieculturen en percepties van de taakverschuivingen en hervormingen. Die kunnen op een alternatieve manier verklaringen geven voor de mate waarin het Waternetwerk functioneert en de manier waarop zij dat doet.

De data die vanuit de interviews worden verkregen kunnen worden gebruikt voor een analyse die uitgaat van specifieke issues, of een analyse die uitgaat van het reconstrueren van een bepaalde case (Weiss, 1994, p. 152). Omdat in dit onderzoek de interviews gebruikt zijn om verschillende variabelen bij verschillende onderwerpen in kaart te brengen en te toetsen, is er gekozen voor een analyse die focust op specifieke issues. De data die verkregen worden vanuit de interviews zijn globaal gecodeerd (Weiss, 1994, p. 154), waarbij uitspraken in de interviews zullen worden verbonden aan categorieën die overeenkomen met de concepten die dit onderzoek wil onderzoeken. Dit betekent niet dat de data worden verwerkt zoals een discoursanalyse, waarbij een gedetailleerd codeboek wordt bijgehouden. Uitspraken worden gecategoriseerd per concept en worden verwerkt in het onderzoek door parafrasering en, indien toegestaan door de respondent, door te citeren.

Deze categorieën zijn vervolgens gesorteerd op onderwerp, om de interpretaties van deze data zoveel mogelijk gescheiden te houden. Tot slot zijn deze data in het onderzoek verwerkt door middel van lokale integratie (specifieke uitspraken worden gekoppeld aan specifieke tekstgedeeltes) in plaats van inclusieve integratie (de gesorteerde data uitschrijven tot afzonderlijke gehelen) (Weiss, 1994, p. 158). Hiervoor is gekozen omdat dit beter overeenstemt met het doel om afzonderlijke variabelen te toetsen en omdat dit minder ruimte overlaat voor eigen invulling van de onderzoeker.

Tijdens de verkennende gesprekken is er geen gebruik worden gemaakt van opnameapparatuur en zijn er aantekeningen gemaakt. De 'officiële' interviews zijn allemaal opgenomen. Alle respondenten hebben hier expliciet toestemming voor gegeven. Deze opnames worden bewaard bij de Radboud Universiteit en de onderzoeker, om de controleerbaarheid van het onderzoek te vergroten. Bij het verwerken van de data in het onderzoek is de anonimiteit van de respondenten gegarandeerd. Wel blijft er een lijst van personen die geïnterviewd zijn bij de onderwijsinstelling beschikbaar voor eventuele controle. Zij worden immers in dit onderzoek gezien als vertegenwoordigers van hun organisatie in het netwerk. Naam en toenaam van de persoon, zijn hierdoor minder relevant. De 'officiële' interviews die worden gebruikt voor 'metingen' worden gezien de looptijd van dit onderzoek niet volledig getranscribeerd. Alleen de gedeelten waarin relevante uitspraken over concepten worden gedaan zullen worden uitgeschreven ter ondersteuning van het coderingsproces.

De interviews zijn afgenomen op verschillende niveaus, omdat dit onderzoek het netwerk als geheel en de rol van de verschillende actoren hierbinnen als uitgangspunt heeft. Om deze wisselwerking goed in kaart te kunnen brengen is het belangrijk om de percepties en veronderstellingen op deze verschillende niveaus goed in kaart te brengen. Gestreefd is naar een mix van beleidsmakers en uitvoerders bij de verschillende organisaties, omdat zij ieder met andere uitdagingen geconfronteerd worden in de implementatie en uitvoering van beleid.

Voor aanvang van het onderzoek was het voornemen om middels een gestratificeerde steekproef in ieder geval een beleidsmaker bij een waterschap, een provinciale programmamanager water, een beleidsambtenaar op het Ministerie van infrastructuur en Milieu, een medewerker van Rijkswaterstaat, een ambtenaar van een gemeente op het gebied van water en een manager vanuit de drinkwaterbedrijven als respondenten gekozen worden. Hetzelfde gold voor uitvoerders bij deze organisaties. De uiteindelijke vragenlijst is opgesteld op basis van de eerdergenoemde variabelen, waarbij ook de opdrachtgever is geconsulteerd.

In het uiteindelijke onderzoek hebben er twee verkennende gesprekken en 17 'officiële' interviews plaatsgevonden. Op de volgende pagina staat hiervan een overzicht

Type Organisatie	Aantal Respondenten	Type Interview
IPO ⁶	1	Verkennend gesprek
UVW ⁷	2 (in 1 gesprek, dus N=1)	Verkennend gesprek
Ministerie IenM	1	Meting
Rijkswaterstaat	2	Meting
Provincies	3	Meting
Gemeenten	4	Meting
Waterschappen	4	Meting
Drinkwaterbedrijven	2	Meting
Waternet	1	Meting

Tabel 1: Overzicht Interviews

3.5 Methodologische risico's, validiteit en betrouwbaarheid

Risico's

Zoals aangegeven hanteert dit onderzoek voornamelijk semigestructureerde interviews als middel om empirische data te vergaren. De kwalitatieve aard van deze meetmethode en met name de betrouwbaarheid daarvan, vormt daarmee het belangrijkste risico van dit onderzoek. Het is mogelijk dat respondenten vanuit de asymmetrische informatiepositie die zij hebben ten opzichte van de onderzoeker dan wel in woord, dan wel in getal, sociaal wenselijke antwoorden bieden. Motieven hiervoor zouden behoud van de eigen positie, eigenbelang of bijvoorbeeld budgetmaximalisering kunnen zijn. Een wat meer praktisch risico vormt non-respons van respondenten, waardoor minder harder uitspraken zouden kunnen worden gedaan (Vennix, 2009, p. 85).

Naast de betrouwbaarheid van kwalitatieve bronnen, noemt Anheier (2007) een lastige toegang tot data in de opstartfase van netwerkonderzoek en nog zes andere risico's die volledige dataverzameling in netwerkonderzoek bemoeilijken (p. 579):

Allereerst bestaan sommige organisaties alleen op papier. Het gaat hier om een soort van brievenbusorganisaties, die geen dagelijkse modus operandi kennen. Hier is geen sprake van in het waternetwerk, dus deze factor vormt geen risico.

Ten tweede kunnen organisaties te maken hebben met uitgebreide wisselingen in het personeel en reorganisaties, waardoor informele relaties met andere organisaties in het netwerk verstoord raken. Organisaties 'ontvangen' dan meer bindingen van andere organisaties dan zij 'geven'. Alhoewel personele wisselingen in het waternetwerk, net als in iedere organisatie, niet uit te sluiten vallen, hebben er zich geen grote reorganisaties bij organisaties in het netwerk voorgedaan op het gebied van waterbeleid.

⁶ Interprovinciaal Overleg, belangenorganisatie provincies.

⁷ Unie van Waterschappen, belangenorganisatie waterschappen.

Een derde risico vormt het ontstaan van nieuwe organisaties en het eindigen van ouden. Deze factor speelt vooral een rol in onstabiele netwerken of net opgerichte netwerken. Beiden zijn op het waternetwerk niet van toepassing.

Er kan een geringe mate van 'geheugen' binnen een organisatie zijn. Dit is vooral het geval bij private organisaties met minder bureaucratie en meer informele banden. Omdat het waternetwerk uit publieke en semipublieke organisaties bestaat, vormt dit aspect geen risico.

Data kunnen ook niet beschikbaar zijn door plotselinge politieke veranderingen. Dit lijkt een factor die vooral relevant is voor ontwikkelingslanden met een politiek zeer instabiele situatie.

Tot slot kunnen verschillen in omvang en macht tussen de organisaties in het netwerk ervoor zorgen dat data niet altijd beschikbaar is. Grote organisaties zijn beter in staat om kennis op te slaan door bijvoorbeeld kennisbanken aan te leggen. Omdat in het waternetwerk alle individuele organisaties ook zijn verenigd belangenverenigingen⁸, speelt dit een minder grote rol. Deze verenigingen opereren namelijk niet alleen als belangenbehartigers, maar ook als kennisbanken die hun leden actief informeren.

Validiteit en Betrouwbaarheid

Validiteit kan in het kort omschreven worden als het antwoord op de vraag 'meet je (structureel) wat je wilt meten?'. Betrouwbaarheid gaat over de afwezigheid van meetfouten op basis van toeval, of in ieder geval het zoveel mogelijk beperken van de kans daarop. Goed wetenschappelijk onderzoek wordt zodanig ingericht en verantwoord dat de validiteit en betrouwbaarheid ervan geoptimaliseerd worden. Yin (2003) geeft in zijn boek aan hoe je in case studies het beste om kunt gaan met validiteit en betrouwbaarheid. Hij gaat daarbij in op drie gangbare vormen van validiteit, namelijk constructvaliditeit, interne validiteit en externe validiteit (pp. 34-37).

Constructvaliditeit (het ontwikkelen van correcte maatstaven om concepten te meten) kan volgens Yin (2003) in case studies het beste gerealiseerd worden door triangulatie (gebruik van meerder soorten bronnen), door empirisch bewijs in te richten als een keten en door een conceptversie van het uiteindelijke rapport door te laten lezen door belangrijke informanten.

Dit onderzoek gebruikt door middel van interviews, literatuur, beleidsdocumenten, wetgevingsdocumenten en benchmarks verschillende soorten bronnen. De (globale) codering van interviews, het sorteren van informatie en het aanleggen van een database zorgen ervoor dat de stappen die in dit onderzoek worden gezet zo goed mogelijk reproduceerbaar zijn. De verkennende gesprekken met participanten en de intensieve

⁸ Naast IPO en UVW, bestaat ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin).

begeleiding vanuit de opdrachtgever zorgen ervoor dat de representativiteit van dit onderzoek bewaakt wordt.

Interne validiteit (in hoeverre causaliteit tussen variabelen vastgesteld kan worden) kan in case studies het beste gerealiseerd worden door na te denken over rivaliserende verklaringen en deze uit te sluiten (Yin, 2003). Ook kan er gedacht worden aan het matchen van patronen, het stap voor stap opbouwen van een verklaringen en werken met tijdschema's, of modellen op basis van logica (oorzaak-gevolg-oorzaak-gevolg).

Interne validiteit speelt in dit onderzoek een minder belangrijke rol, omdat dit onderzoek zich voornamelijk bezighoudt met het evalueren van een casus in plaats van een zoektocht naar verklaringen. Wel spelen oorzaak-gevolg relaties een rol, zeker bij het ex ante-evaluatieve gedeelte van het onderzoek, waarbij op basis van onderzochte veronderstellingen een redelijke inschatting zal moeten worden gemaakt van de effecten van toekomstig beleid. In dit onderzoek wordt daarom extra aandacht besteed aan modellen op basis van logica. Ook zal geprobeerd worden om rivaliserende verklaringen uit te sluiten, om zo tegemoet te komen aan interne validiteit.

Externe validiteit (generaliseerbaarheid van het onderzoek; in hoeverre zijn bevindingen van toepassing op andere soortgelijke casus) kan met in een single case study het beste ondervangen door de adequate inzet van theorie in de casus. Er kan dan gekeken worden in hoeverre de gegeneraliseerde theorie van toepassing is op de gekozen casus. Dat is exact wat dit onderzoek doet in het gedeelte waarbij de huidige bestuurlijke inrichting van het waternetwerk geëvalueerd wordt.

Er rest nog een opmerking over de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Hierbij is het zaak dat wanneer een andere onderzoeker op een later moment hetzelfde onderzoek uitvoert, hij op vergelijkbare resultaten uitkomt. In casestudy research bereik je deze reproduceerbaarheid door een zo goed mogelijke documentatie van het onderzoek en de daarbij gemaakte keuzes en stappen (Yin, 2003). Ook wordt het aanleggen van een casestudy protocol genoemd. Door in de interviews de respondenten dezelfde vragen voor te leggen en deze data van enige codering te voorzien kunnen lezers en onderzoekers de bevindingen van dit onderzoek makkelijker reproduceren. Voorts zal bij andere bronnen, zoals document- en benchmarkanalyse, de interpretatie van deze bronnen zoveel mogelijk geëxpliciteerd worden, waardoor er gestreefd wordt naar een zo groot mogelijke betrouwbaarheid.

Zoals meerdere malen aangehaald, gaat het in dit onderzoek om een ex-ante evaluatie. Deze aard van het onderzoek heeft niet zozeer consequenties voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek; door een goede rapportage en expliciet gemaakte stappen en keuzes moeten andere onderzoekers tot vergelijkbare resultaten kunnen komen. Dat het gaat om een ex-ante evaluatie kan wel effecten hebben voor de interne en de externe validiteit van dit onderzoek.

De extrapolatie van factoren en context die relevant zijn in de evaluatie van het huidige beleid naar toekomstig beleid vormt een risico voor de interne validiteit; zij kunnen voldoende voorwaarde zijn voor een causale relatie in toekomstig beleid, maar geen noodzakelijke. Door zo goed mogelijk rivaliserende verklaringen uit te sluiten en stap voor stap verklaringen op te bouwen wordt geprobeerd om dit risico te minimaliseren. Omdat een zeer nauwkeurige aandacht voor de specifieke context van de huidige inrichting noodzakelijk is om zo adequaat mogelijke uitspraken te doen over toekomstig beleid, zijn de uitkomsten van dit onderzoek minder goed toe te passen op vergelijkbare casus, hetgeen de externe validiteit vermindert. Wel kunnen op basis van dit onderzoek hypothesen worden bedacht voor nieuw onderzoek op andere casus.

4. Analyse

Nadat in eerdere hoofdstukken is uitgelegd hoe het onderzoek is opgebouwd en welke methodologische keuzes hierbij zijn gemaakt, vormt dit hoofdstuk een analyse van de uit het onderzoek verkregen data. Het eerste gedeelte vormt daarbij een evaluatie van de huidige inrichting. Daaropvolgend volgt een evaluatie van de twee in dit onderzoek geformuleerde alternatieven. Daarbij zal de structuur worden aangehouden vanuit de operationalisering. Dat betekent dat achtereenvolgens Goed Waterbestuur en Network Governance aan bod komen, inclusief de daarbij behorende concepten en indicatoren.

4.1 De Huidige Bestuurlijke Inrichting van het Waterbeleid

Dit hoofdstuk begint met een evaluatie van de huidige bestuurlijke inrichting van het waterbeleid in Nederland. Daarbij zal eerst worden ingegaan op de mate waarin Goed Waterbestuur, zoals gedefinieerd in dit onderzoek (zie hoofdstuk 2), momenteel wordt bereikt. Daarin zal naar voren komen waar het momenteel goed gaat en waar het beter kan en waar dat aan ligt. Vervolgens zal hetzelfde gebeuren aan de hand van Network Governance, waarbij tevens gekeken wordt in hoeverre Network Governance een verklaring biedt voor de mate waarin Goed Waterbestuur momenteel gerealiseerd wordt.

Goed Waterbestuur

Effectiviteit

Waterbeleid is effectief als effecten in overeenstemming zijn met de gestelde doelen, als respondenten menen dat waterbeleid (veiligheid, kwantiteit, kwaliteit) effectief is, als verantwoordelijkheden duidelijk en gescheiden zijn, en als afspraken afgedwongen kunnen worden in de wetgeving.

De respondenten in dit onderzoek zijn over het algemeen tevreden over het behalen van de doelstellingen. Omdat zij menen dat de effecten in overeenstemming zijn met de doelen, past deze tevredenheid bij het criterium van 'effectiviteit'. Wat wel meerdere malen genoemd wordt door met name provincies, waterschappen en Rijkswaterstaat is dat op het gebied van waterveiligheid is de normering ten aanzien van de dijken niet passend is: 60 procent van de dijken voldoet niet aan de norm, terwijl de dijken over het algemeen robuust genoeg blijken te zijn ten opzichte van de klimatologische omstandigheden. Het rapport 'Water in beeld', welke een voortgangsrapportage vormt van het Nationaal Waterplan, geeft aan dat hier momenteel een actualisatieronde in plaatsvindt en bevestigt dat effectiviteit op het gebied van waterveiligheid niet in het geding is: projecten van het deltaplan en hoogwaterbeschermingsprogramma worden in belangrijke mate tijdig gerealiseerd en worden aan de normen getoetst (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Wat betreft waterkwaliteit blijkt het een opgave om aan de KRW (Kader Richtlijn Water)-normen te voldoen, omdat Nederland in een rivierendelta ligt en intensieve landbouw de waterkwaliteit onder druk zet. Het rapport 'Water in Beeld' bevestigt deze these. Uit het rapport blijkt echter ook dat hier monitoring op plaatsvindt en dat een hoop maatregelen in de pijpleiding staan of reeds zijn ondernomen, zoals verplichte mestverwerking die is geregeld in de op 1 januari 2014 van kracht geworden gewijzigde meststoffenwet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013, p.50).

Al met al worden ook op basis van de rapporten, waar in de vorige alinea's naar verwezen is, de verschillende doelstellingen in het waterbeleid bereikt. Dat volgens deze rapporten de effecten van waterbeleid over het algemeen overeenkomen met de doelstellingen, is in overeenstemming met het criterium van 'effectiviteit'.

Tot slot geven respondenten aan dat de aandacht voor de drie verschillende doelstellingen (waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit) nogal eens kan verschuiven, mede afhankelijk van de politieke agenda op dat moment. Al met al is iedereen tevreden, maar ziet ook opgaven. Onderstaand citaat geeft een goede weergave van wat de stemming is onder de mensen met wie er in het kader van dit onderzoek is gesproken en hoe het constante verschuiven van definities wordt ervaren:

Ik denk dat de doelen alle drie in belangrijke mate gerealiseerd worden. Dus dat je bij al die doelen hele duidelijke concrete resultaten kunt neerzetten, die ook evident van de laatste jaren zijn. Het is wel zo, het zijn doelen die sterk in beweging zijn. De definitie van wat we met elkaar schoon water noemen en wat we veiligheid noemen en wat we droge voeten noemen, die is aan het schuiven. Dus eigenlijk is het zo dat we een wedstrijd aan het spelen zijn, waarin het speelveld ook continu schuift (Persoonlijke communicatie, Waterschapsmedewerker A).

Efficiëntie

Een efficiënte inrichting van waterbestuur gaat in dit onderzoek uit van de aanwezigheid van prestatie-indicatoren, beloningen en sancties voor efficiënt en inefficiënt gedrag, kosten-baten afwegingen in de besluitvorming, de aanwezigheid van substantiële bezuinigingsmogelijkheden en het opmaken van budgetten en of met deze budgettering wel het optimale resultaat wordt behaald.

Het waterbeleid is vrij efficiënt ingericht, zeker na het Bestuursakkoord Water. Financiële kosten-batenafwegingen hebben een belangrijkere plek gekregen en over het algemeen denkt men dat met de huidige budgettering optimale resultaten worden behaald. Het aantreffen van deze kosten-baten afwegingen in de verschillende gesprekken wijst op de wens om efficiëntie te realiseren van Goed Waterbestuur. De doelmatigheidsafspraken die de partners hebben gemaakt in het Bestuursakkoord Water (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011) functioneren daarbij eigenlijk als prestatie-indicatoren en het aantreffen van prestatie-

indicatoren refereert naar het criterium van 'efficiëntie'. In hoeverre deze afspraken worden nageleefd wordt gemonitord. Voor het Bestuursakkoord Water in het algemeen rapporteert de Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst (2014) of de daarin gemaakte afspraken worden nageleefd. Wat betreft de waterketen specifiek is dit de Visitatiecommissie Waterketen onder leiding van Karla Peijs (Hendriks, 2014).

Uit de interviews blijkt dat grote besparingsmogelijkheden vooral in de stedelijke watercyclus, de waterketen, lijken te liggen. Het aantreffen van deze besparingsmogelijkheden refereert naar het concept van 'efficiëntie'. Een mogelijke verklaring voor de besparingsmogelijkheid in de stedelijke watercyclus is dat de taken in deze keten nog versnipperd zijn georganiseerd bij drie verschillende organisaties (gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven). Zo kan de afvalwaterzuivering nog beter worden afgestemd op de rioolcapaciteit en vice versa. Als er bijvoorbeeld meer medicijnresten in de riolering komt, dan betekent dat een extra belasting voor de zuiveringsinstallaties. Andersom is het zo dat de capaciteit van het riool meer te verduren krijgt, wanneer de zuiveringsinstallaties langzamer opereren. Een medewerker van Waternet, de organisatie in Amsterdam waarbij deze drie taken al in één organisatie zijn georganiseerd, zegt hier het volgende over:

Waternet heeft toch model gestaan voor die 450 miljoen besparing [in het Bestuursakkoord Water], omdat met name door samenwerking in die waterketen tussen gemeenten en waterschappen, maar ook met drinkwaterbedrijven, een betere benutting, je die 450 miljoen euro kan besparen. Waternet is daarin een voorbeeld geweest (Persoonlijke Communicatie, Medewerker Waternet).

Een andere bespaarmogelijkheid is dat er in grotere volumes kan worden ingekocht (bijvoorbeeld door middel van collectieve inkoop) en dat er door innovatie slimmer kan worden geïnvesteerd bij grote projecten.

Bij het halen van financiële doelstellingen is er niet zozeer een beloningssysteem, maar bij overschrijding van budgetten worden de personen die bij dergelijke projecten betrokken zijn ter verantwoording geroepen. Deze negatieve consequentie van inefficiënt gedrag refereert naar het criterium van 'efficiëntie' in Goed Waterbestuur. Waterschapsbesturen sturen steeds meer en directer op een efficiënte bedrijfsvoering, ondanks hun autonome financiële huishouding. Overschrijdingen worden, in tegenstelling tot vroeger, niet meer automatisch genomen.

Het Bestuursakkoord Water van 2011 zorgde voor een hernieuwde focus op financiële doelmatigheid in de watersector. Deze nieuwe focus vormt een belangrijke verklaring voor de verbeteringen die zich hebben voorgedaan op het gebied van efficiëntie. De afspraken in het akkoord fungeren als prestatie-indicatoren die efficiënt gedrag stimuleren. Dat verliezen niet meer automatisch worden genomen, is hier een voorbeeld van. De hernieuwde focus op het gebied van efficiëntie kan ook een verklaring vormen voor het gegeven dat nu

besparingsmogelijkheden in de stedelijke watercyclus in beeld zijn bij de gesprekspartners.

Subsidiariteit/autonomie

Bij de mate waarin subsidiariteit en autonomie worden bereikt, gaat het om aanwezigheid van decentraliseerbare taken in de wetgeving en de perceptie van autonomie. Met dat laatste wordt bedoeld of respondenten vinden dat hun organisatie vrij is eigen beleid op te stellen in vergelijking met andere organisaties in het waternetwerk.

Het waterbeleid is al vrij decentraal georganiseerd, zoals de taakverdeling in de inleiding al liet zien. Dit is een teken van subsidiariteit in het waterbeheer. De perceptie van beleidsvrijheid en autonomie verschilt per organisatie. Zo voelen het Ministerie van IenM⁹ en de provincies zich een stuk autonomer dan waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven, die zichzelf meer als uitvoeringsorganisaties zien. Zo stelt een ambtenaar van IenM “wat betreft wetgeving, kunnen wij het redelijk zelf managen” (Persoonlijke Communicatie, medewerker IenM) en geeft een provincieambtenaar treffend weer:

Wij [de provincie] hebben eigen beleidsruimte. De rijksoverheid bepaalt in feite de landelijke kaders, het waterschap geeft vrij veel invulling aan de uitvoeringsmaatregelen, maar daartussen in zit de provincie om te kijken naar effecten op andere functies. Dus ik denk dat wij daar wel wat ruimte hebben (Persoonlijke Communicatie, Provincieambtenaar A).

Alle organisaties geven in ieder geval aan dat zij een vrij grote mate van vrijheid hebben in de manier waarop zij hun taken dienen uit te voeren. Deze vrijheid in de uitvoering, is een teken van autonomie. Dit wordt ervaren als positief. Het is ook zo dat men zich vaak heel nauw betrokken voelt in de voorbereiding en de totstandkoming van het beleid. Dit zorgt ervoor dat men het gevoel heeft invloed te hebben op de totstandkoming van het beleid en dat er hierin meer rekening is gehouden met zijn/ haar belangen.

Het is al om al lastig om een eenduidige conclusie te trekken over het realiseren van deze waarde, omdat dit verschilt per organisatie. Als de rijksoverheid en de provincie zich autonoom voelt, maar dit verschilt bij gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven, in hoeverre kun je dan stellen of het waternetwerk als geheel goed presteert op met name de waarde autonomie? Dit is lastig vast te stellen.

Legitimiteit

Zoals in het theoretisch kader al is aangegeven, bestaan er vele definities van het begrip legitimiteit. Er is beargumenteerd dat dit onderzoek legitimiteit ziet als steun voor de

⁹ Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

inrichting van het systeem. De opkomst bij waterschapsverkiezingen, tevredenheid/ontevredenheid over de huidige inrichting en door respondenten wenselijk geziene veranderingen staan daarbij centraal.

De opkomst bij de waterschapsverkiezingen is laag wanneer we deze vergelijken met andere verkiezingen in Nederland. Bij de landelijke waterschapsverkiezingen in 2008 was de opkomst 24%¹⁰ (Binnenlands Bestuur, 2008). Ook bij de individuele waterschapsbesturen die pas later in 2010, 2012 en 2013 werden verkozen was de opkomst laag: 33%, 25% en 21% (nlverkiezingen.com, 2014).

De opkomst van de Provinciale Statenverkiezingen van 2007 en 2011 was 46% en 56%. De gemeenteraadsverkiezingen van 2006, 2010 en 2014 kenden een opkomst van 59%, 54% en 54%. Bij de Tweede Kamer verkiezingen van 2006, 2010 en 2012 was de opkomst respectievelijk 80%, 75% en 75%. Bij de Europese verkiezingen was de opkomst in 2009 en 2014 tot slot 37% (Kiesraad, 2014). Deze opkomstcijfers zijn dus een stuk hoger dan die bij de waterschapsverkiezingen.

Het is lastig vast te stellen of deze lage opkomst een gebrek aan steun betekent voor de manier waarop het waterbeleid in Nederland momenteel is ingericht. Een lage opkomst kan duiden op een lage score op het concept 'legitimiteit', maar er zijn ook rivaliserende verklaringen mogelijk. Zo is het mogelijk dat het waterbeleid niet belangrijk genoeg is voor mensen om hun stem uit te brengen, of dat mensen dusdanig tevreden zijn over de huidige inrichting van het beleid dat zij geen directe aanleiding zien om te gaan stemmen. Ook is het mogelijk dat de waterschapsverkiezingen, of de waterschappen in het algemeen, te onbekend zijn bij de Nederlandse bevolking. Wanneer democratische legitimiteit in ieder geval puur gedefinieerd wordt op basis van opkomstcijfers bij verkiezingen, kan men de vraag blijven stellen of waterschapsbesturen in de toekomst nog op dezelfde manier verkozen dienen te worden als nu het geval is. Wat betreft legitimiteit als steun voor het systeem, zijn de respondenten over het algemeen tevreden over de huidige inrichting, maar vinden dat er nog veel te halen is in de stedelijke watercyclus (de waterketen) en het verminderen van de bestuurlijke drukte. De tevredenheid en de veranderingsmogelijkheden zijn voorbeelden van een positieve en een negatieve score voor het concept 'legitimiteit'.

Verantwoording

Bij verantwoording spelen in de analyse een aantal zaken een rol, namelijk of de begroting, de jaarrekening en vergaderstukken openbaar zijn en of er managementcontracten (welke regelen hoe er verantwoord wordt) zijn. Ook is gekeken naar in hoeverre de Governance/organogram van een organisatie openbaar is en is aan respondenten gevraagd in hoeverre zij werkzaamheden en gemaakte keuzes dienen te verantwoorden.

¹⁰ De getallen in deze alinea zijn afgeronde getallen.

Het is goed gesteld met de manier waarop het beleid op het gebied van water wordt verantwoord. De begrotingen, jaarrekeningen en vergaderstukken zijn vrijwel altijd openbaar en te vinden op de websites van de verschillende organisaties. De beschikbaarheid en openbaarheid van deze stukken passen bij het concept van 'verantwoording'. Verder kent bijna elke organisatie mandaatregelingen, mandaatbesluiten of managementcontracten die precies regelen wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welk besluit mag nemen. Deze regelingen zijn bovendien vaak openbaar. De Governance/organogram van een organisatie is meestal ook op de website te vinden. Ook deze bevindingen zijn overeenkomstig met het concept 'verantwoording'.

Zonder uitzondering moeten medewerkers hun werkzaamheden en gemaakte keuzes verantwoorden aan hun bestuurders. Uit de interviews blijkt dat hierin geen opmerkelijke verschillen zitten tussen organisaties. Vaak gebeurt dit in periodieke rapportages aan het management. Wel is het zo dat het bewustzijn bij burgers van waterbeleid nog verbetering kan gebruiken. Dit vereist een actieve communicatie van de verantwoording.

Wettelijke regelingen/verplichtingen vormen een belangrijke verklaring voor het goede presteren van het waternetwerk op dit gebied. De hoge effectiviteit van het huidige waterbeleid kan een verklaring vormen voor een gebrek aan bewustzijn van burgers op het gebied van water. Ook is het mogelijk dat door de hoeveelheid aan organisaties en verschillende taken op het gebied van water burgers het te gecompliceerd vinden om zich in waterbeleid te verdiepen. Die actieve communicatie en voorlichting zou eraan bij kunnen dragen om dit bewustzijn te verbeteren.

Samenvatting

In zijn algemene zin kunnen we zeggen dat de huidige inrichting in meer of mindere mate voldoet aan de criteria van Goed Waterbestuur. Daarbij worden er met name positieve resultaten bereikt op het gebied van effectiviteit en de verantwoording van het beleid. Op het gebied van efficiëntie en legitimiteit is er nog een verbeteringslag mogelijk. Op het gebied van efficiëntie is al een verbeteringslag in gang gezet door afspraken en prestatie indicatoren in het Bestuursakkoord Water, maar in de waterketen zijn flink wat mogelijkheden tot het realiseren van het verbeteren van de efficiëntie. De factor Subsidiariteit en Autonomie scoort neutraal, omdat dit te veel verschilt per organisatie. Taken zijn in ieder geval momenteel decentraal georganiseerd.

Nu een duidelijk beeld is verkregen van de mate waarin Goed Waterbestuur in Nederland gerealiseerd wordt, is het interessant om te kijken hoe die scores verklaard kunnen worden. Deze verklaringen bieden inzicht en kunnen zorgen voor een betere koppeling met de alternatieven voor de huidige inrichting die worden onderzocht. Dit onderzoek gebruikt Network Governance om op zoek te gaan naar deze verklaringen.

Network Governance

Oriëntatie van netwerkleden

Netwerkleden kunnen georiënteerd zijn op het netwerk waarvan van zij onderdeel uitmaken, of vooral gericht zijn op de eigen organisatie. Dat kun je zien aan de mate waarmee zij zich met het netwerk identificeren, de manier waarop zij zich identificeren met problemen, en of er overeenstemming is over het soort problemen in het netwerk en de oplossingen daarvoor.

Een meerderheid van de respondenten vindt dat zij zelf het waterbeleid vanuit een netwerkgedachte benaderen. Wanneer de aard van de opgave zich daartoe leent, nemen de organisaties die in die opgave met elkaar samenwerken op een natuurlijke manier contact met elkaar op. “We willen allemaal dat we het beste leveren voor de burger. We werken in principe allemaal voor een burger. Die moeten we gewoon de beste waarde leveren” (Persoonlijke Communicatie, Medewerker Ministerie I&M). De gedeelde focus op het netwerk past bij het concept van de ‘oriëntatie van de netwerkleden’.

Tegelijkertijd geven bijna alle respondenten aan dat het nog weleens per organisatie en per onderwerp wil verschillen of zij er vanuit diezelfde insteek instaan. Zo geven sommige waterschappen aan dat kleinere gemeenten eerder geneigd zijn contact op te zoeken dan grotere gemeenten, die zich vaak wat autonomer opstellen. Hier valt dus een duidelijk schaafeffect te zien. Verder is er meestal wel een gedeelde opvatting over met welke opgaven de watersector geconfronteerd wordt. Over de oplossingen voor die problemen kunnen echter wel meningsverschillen bestaan. Deze bevinden zich vaak in de sfeer van ‘wie betaalt wat?’ en ‘wie is waarvoor verantwoordelijk?’. Doordat er veel organisaties betrokken zijn bij de totstandkoming en de uitvoering van het waterbeleid, en er veel ‘gepolderd’ moet worden, is het antwoord op die vragen niet altijd helder.

De gezamenlijke oriëntatie die aanwezig is in het waternetwerk, kan bijdragen aan de efficiëntie en effectiviteit van Goed Waterbestuur en hier een verklaring voor bieden. Immers, als organisaties met de neuzen dezelfde kant op staan, kunnen problemen sneller worden opgelost. Dit gaat dus goed in het waternetwerk. Echter, het feit dat er veel verschillende betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van waterbeleid, kan er soms ook voor zorgen dat waterbeleid niet zo efficiënt mogelijk wordt uitgevoerd, met name in de waterketen. Een andere inrichting hiervan zou de efficiëntie kunnen verbeteren.

Onderlinge organisatie van netwerkleden

Bij de onderlinge organisatie van de netwerkleden spelen wederzijdse afhankelijkheid, de vorm van samenwerking (bijvoorbeeld contractueel, structureel), onderling vertrouwen en de intensiviteit van de samenwerking een rol.

Alle partners zijn het er unaniem over eens dat er een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid is in de watersector om goed te kunnen functioneren en de gezamenlijke doelstellingen te kunnen realiseren. Samenwerking is dus essentieel. “Als het gaat om waterdoelen, dan hebben we elkaar echt heel hard nodig. Hoe onze zuiveringen functioneren, hangt er helemaal vanaf van wat er aan komt. En dat bepalen de gemeenten, want die gaan erover” (Persoonlijke Communicatie, Waterschapsmedewerker B). De erkenning van deze wederzijdse afhankelijkheid komt overeen met het concept van ‘de organisatie van netwerkleden’.

Vaak komt deze samenwerking tot stand via contracten, convenanten en bestuursakkoorden, maar ook door structurele overleggen of omdat partners elkaar fysiek raken (bijvoorbeeld in de waterketen). Er bestaan dan ook veel vaste samenwerkingsstructuren, bijvoorbeeld in de vorm van periodieke bestuursoverleggen, ambtelijke werkgroepen en taskforces. Dit zijn voorbeelden van structurele, geïnstitutionaliseerde vormen van samenwerking die kenmerkend zijn voor het concept van ‘de organisatie van netwerkleden’.

Er bestaat over het algemeen een groot vertrouwen bij organisaties dat hun partners in het waterbeleid zullen leveren wat ze beloven, maar de mate van vertrouwen verschilt per organisatie. Ook vinden er nogal eens veranderingen plaats in de manier waarop organisaties een bijdrage leveren aan de te realiseren doelstellingen, ondanks dat hier in het Bestuursakkoord Water duidelijkere afspraken over zijn gemaakt.

De organisaties zijn over het algemeen vrij negatief over de rol van de provincie op het gebied van waterbeleid. “Die [de provincie] voelt zich wel verheven boven een gemeente en die laten ons dan wel een beetje met elkaar praten, maar dan is het vervolgens wel hoe zij willen dat het is hoe het gebeurt” (Persoonlijke Communicatie, Gemeenteambtenaar C). De provincie is door de opschaling van de waterschappen en de nieuwe taakverdeling in het Bestuursakkoord Water erg zoekende naar zijn rol op het gebied van waterbeleid:

Wat ik met name bij de provincie zie (...), is dat ze heel erg zoekende altijd zijn naar hun rol. Veel geld hebben door de verkoop van het energiebedrijf. En dat dan ook in subsidie inzetten. En dan toch een provinciaal waterplan gaan schrijven, terwijl dat volgens mij niet de bedoeling was. Dus ja, ze zoeken naar hun rol (Persoonlijke Communicatie, Waterschapsmedewerker B).

Gemeenten en waterschappen verwachten meer regie van de provincie, maar deze pakt de provincie niet altijd. Ook het toezicht van de provincie over de waterschappen lijkt niet intensief te zijn, met name ook omdat de capaciteit van provincies op het gebied van water vaak beperkt is als het vergeleken met bijvoorbeeld waterschappen. Een provincieambtenaar zegt daar zelf over:

Bij de sector Water (...) zijn we met ongeveer 20fte. Wij hebben drie waterschappen die geheel of gedeeltelijk onder ons vallen noem ik het maar even, en daar werken bij de kleinste volgens mij 800 mensen, bij de grootste 1200 en nog eentje 1000. Dus zij zijn zeg

maar met 3000 en wij met 20. Dus dan moet je met een klein clubje mensen toch heel veel zien bij te benen, waar je dan ook nog kaderstellend voor bent formeel (Persoonlijke Communicatie, Provincieambtenaar B).

Bovendien is er spanning tussen de functionele democratie van het waterschap die voor sectorale belangen opkomt en de algemene democratie van de provincie, waarbij water één sector is in een breder pallet van factoren. Dit kan ertoe leiden dat de provincie niet altijd de prioriteit zal leggen bij het realiseren van waterdoelstellingen of dat zij vanuit economische belangen tot andere keuzes komt dan functioneel waterbestuur.

Doelen van netwerkleden

Bij de doelen van netwerkleden ging het over of de doelstellingen hetzelfde beogen en of dat deze naar elkaar toe zijn gegroeid. Respondenten geven aan dat de doelstellingen van de verschillende organisaties eerder naar elkaar toe zijn gegroeid, dan uit elkaar gegaan. Dit kan echter wel verschillen per onderwerp. Zo geven respondenten aan dat het deltaprogramma ertoe heeft geleid dat op het gebied van waterveiligheid doelen naar elkaar toe zijn gegroeid en is men hier heel positief over, terwijl op het gebied van waterkwaliteit, met name grondwatervraagstukken, doelstellingen uit elkaar kunnen groeien, wat tot spanningen leidt. Dit speelt met name tussen provincies, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven. Drinkwaterbedrijven zijn daarin een apart geval, omdat zij duidelijk kiezen voor strategische samenwerking in plaats van noodzakelijke (bijvoorbeeld tussen waterschappen en gemeenten).

Het gegeven dat de doelen van de verschillende organisaties in het waternetwerk waarschijnlijk naar elkaar toe zijn gegroeid kan, net als de oriëntatie van netwerkleden, een belangrijke verklaring vormen voor de mate van effectiviteit in het waterbeheer. Wanneer deze doelen immers dicht bij elkaar liggen, is de kans op succesvolle samenwerking groter. Juist vanwege de wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende organisaties, is succesvolle samenwerking belangrijk om effectief waterbestuur te kunnen realiseren. Dat de respondenten aangeven dat doelen over het algemeen meer naar elkaar toe zijn gegroeid, kan gelabeld worden met het concept 'doelen van netwerkleden'. De reden daarvoor is dat dit concept zich focust op of doelen naar elkaar toe zijn gegroeid of juist uit elkaar zijn gegroeid.

Flexibiliteit van regels

Wanneer er sprake is van flexibiliteit in de regelgeving, dan bestaat er bij respondenten een positieve, neutrale of negatieve perceptie van deze flexibiliteit en zijn er mogelijkheden om van de regels af te wijken en dezen ruim te interpreteren

Over het algemeen wordt in het waternetwerk de huidige regelgeving niet ervaren als een knellend kader; meestal biedt deze ruimte voor een pragmatische afweging. Wel wordt geconstateerd dat de kaderrichtlijn water ruimte biedt, die vervolgens weer dichtgetimmerd wordt in nationale wet- en regelgeving. De ruimte die Europese regelgeving biedt wordt daarmee te weinig benut menen de respondenten. Dat leidt ertoe dat organisaties minder ruimte hebben om een eigen pragmatische afweging te maken in specifieke situaties. Wanneer er meer ruimte wordt geboden in de wetgeving, zouden karakteristieke problemen specifiek kunnen worden opgelost. Dit maatwerk kan de effectiviteit en efficiëntie ten goede komen.

Het gegeven dat de regels in het waterbeleid worden ervaren als flexibel, kan verklaren dat het wat subsidiariteit en autonomie betreft, bij een aantal organisaties relatief goed gesteld is. Doordat deze organisaties redelijk autonoom kunnen opereren op basis van hun wettelijke bevoegdheden, kan dit ook betekenen dat de legitimiteit van de inrichting toeneemt, omdat organisaties nog relatief veel bewegingsvrijheid hebben en zich dus niet 'onderdrukt' voelen door bijvoorbeeld de rijksoverheid.

Sanctioneringsmogelijkheden

Wanneer er in een netwerk sprake is van sanctioneringsmogelijkheden, dan zijn er in de wetgeving regelingen opgenomen die boetes, het ontnemen van taken, onder bewind stelling, of (tijdelijke) exclusie van het netwerk mogelijk maken. In het waterbeleid in Nederland zouden we dan tevens de mogelijkheid schorsingen en vernietigingen van besluit door het Rijk ten opzichte van de provincies en de provincies ten opzichte van gemeenten en waterschappen wanneer het om waterbeleid gaat waarnemen. Tot slot kan een organisatie negatieve consequenties vanuit andere organisaties binnen het waternetwerk ervaren wanneer er sprake is van slechte prestaties.

De Minister is in de waterwetgeving bevoegd tot het uitoefenen van bestuursdwang. Ook heeft iedere organisatie bepaalde bevoegdheden tot handhaving, wat ook duidt op sanctioneringsmechanismen. De aanwezigheid van sanctioneringsmechanismen, past in de lijn van het concept 'sanctioneringsmogelijkheden'

Het toezicht op de waterschappen is uitgezonderd van het herziene interbestuurlijke toezicht. De specifieke toezichtinstrumenten in de waterwetgeving zorgen ervoor dat vernietiging/schorsing ten aanzien van besluiten op het gebied van water(schaps)beleid het ultieme redmiddel is. Uit interne gegevens van het ministerie van BZK vanaf 2004 blijkt dan ook dat er gm enkele keer sprake is geweest van schorsing of vernietiging van een besluit van decentrale overheden in de watersector. De mogelijkheid van de sanctie bestaat, maar hij wordt in de praktijk nooit gebruikt.

Er kunnen negatieve consequenties optreden, wanneer een organisatie niet levert. Meerdere respondenten geven aan dat zij zich erin herkennen dat op dat moment het ambitieniveau

vanuit andere organisaties wordt teruggeschroefd. Ook vindt er in zo'n geval vaak bestuurlijke opschaling plaats. Deze negatieve consequenties duiden op sanctioneringsmechanismen die ook in de lijn passen van het concept 'sanctioneringsmogelijkheden'.

Het feit dat er formele en informele sanctioneringsmogelijkheden bestaan in het waternetwerk, kan mede een verklaring vormen voor de effectiviteit van het waterbeleid. Een indicator voor effectief waterbeleid vormt immers dat afspraken (wettelijk) afdwingbaar zijn voor medeoverheden, burgers en bedrijven. Sanctioneringsmogelijkheden dragen bij aan de afdwingbaarheid van deze afspraken.

Interactie

Interactie gaat grotendeels over informatieoverdracht. In de analyse is dan ook gekeken naar schriftelijke of geïnstitutionaliseerde informatieoverdracht. Ook is gekeken of respondenten aangeven dat er op een andere manier dan via deze formele kanalen informatieoverdracht plaatsvindt en of mensen makkelijk op elkaar afstappen. Tot slot is er gekeken naar of organisaties financieel evenredig bijdragen aan projecten.

Er wordt veel kennis gedeeld in het waternetwerk. Dit kan variëren van onderzoeksrapporten, monitorinformatie tot meetinformatie. Ook worden er vaak meetings en workshops georganiseerd die deze kennisdeling trachten te stimuleren. Er vindt dus zowel formele, als informele informatieoverdracht plaats, die duiden op een positieve score ten aanzien van het concept 'interactie'. Vrijwel zonder uitzondering stappen de mensen in de watersector makkelijk op elkaar af, de lijntjes zijn kort en er wordt alleen contact gelegd via leidinggevendenden wanneer het noodzakelijk is. Er kan nogal wat differentiatie zitten in de manier waarop organisaties financieel evenredig bijdragen aan projecten binnen het waterbeleid, maar dan heeft dit vooral te maken met wettelijke, institutionele factoren, of de hoeveelheid middelen die een organisatie tot zijn beschikking heeft in plaats van freerider-gedrag.

Er valt een interessante waarneming te bezien in de interactie tussen Rijkswaterstaat en andere organisaties. De relatie tussen waterschappen en Rijkswaterstaat is erg goed. Mogelijk kunnen beide organisaties snel schakelen, omdat het beide uitvoeringsorganisaties zijn op het gebied van waterbeleid. De omgang tussen Rijkswaterstaat en de provincies en gemeenten loopt niet altijd vlekkeloos, waarbij laatstgenoemden in die gevallen Rijkswaterstaat een gebrek aan afstemmen verwijten.

Het [een agendapunt over waterveiligheid] was niet eens bespreekbaar als je hun aannames en mededelingen in twijfel trok. Elke discussie is op voorhand onthoofd. Met het Deltaplan komt daar verandering in, maar dan zie je nog steeds hoe moeilijk het is (Persoonlijke Communicatie, Gemeenteambtenaar D).

De hoeveelheid aan kennis die wordt uitgewisseld en de manier waarop wordt geïnteracteed, heeft op veel zaken invloed en kan deze dus ook verklaren. Zo heeft kennisoverdracht impact op de manier waarop beleid wordt verantwoord. Als kennis wordt gedeeld, is deze immers ook controleerbaar. Ook kan het uitgebreid delen van kennis efficiëntie van waterbeleid beïnvloeden, omdat organisaties niet steeds opnieuw het wiel uit hoeven te vinden en omdat ze de middelen die ze anders daarvoor zouden gebruiken, nu kunnen aanwenden voor andere opgaven.

Uitvoerbaarheid regels

Duidelijke wet- en regelgeving en voldoende kennis en materieel staan centraal bij de vraag of wet- en regelgeving uitvoerbaar is. Respondenten vinden over het algemeen de wet- en regelgeving duidelijk. Deze perceptie valt te koppelen aan een positieve score op het concept 'uitvoerbaarheid van regels'. De manier waarop taken dienen te worden uitgevoerd is niet altijd ingevuld door de wetgever, maar dat ervaren de organisaties juist als prettig. Los van financiële middelen, geven de organisaties aan genoeg kennis en materieel te hebben om hun taken uit te kunnen voeren. Een uitzondering hierop zijn de (kleine) gemeenten. Hier treden schaafeffecten op.

Ik ben jaren geleden betrokken geweest (...) bij de handhaving-samenwerking van een aantal partijen. Daar lagen ook allerlei bestuursovereenkomsten onder. En daar zag je echt dat de kleinere gemeentes het gewoon niet redden. Geen kennis, geen expertise, die hadden de organisatie niet. Anderhalve ambtenaar die alle milieuzaken moest doen en in zijn avonduren de brandweer moest regelen (Persoonlijke Communicatie, Medewerker Rijkswaterstaat B).

Kleinere gemeenten zijn qua kennis en kunde zeer sterk afhankelijk van het waterschap, terwijl grotere gemeenten wat autonomer kunnen optreden op het gebied van water. Zowel vertegenwoordigers van gemeenten zelf, als vertegenwoordigers waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat bevestigden in de interviews dit schaafeffect te herkennen. Dat respondenten aangeven dat regels uitvoerbaar zijn, verklaart de weinige problemen in de implementatie van het beleid en de positieve score op het concept 'uitvoerbaarheid van regels'. Bovengenoemde schaafeffecten geven daarbij een verklaring voor waarom samenwerking sterk is. De afhankelijkheid van de 'kleinere spelers' zorgt ervoor dat zij in de armen worden geduwd van de kennisrijke waterschappen. Hierdoor kan effectiviteit toch gerealiseerd worden.

Oplossen Problemen

Bij het probleemoplossend vermogen van een netwerk vormen het elkaar benaderen voor het oplossen van problemen en het aanleren van nieuwe vaardigheden door samenwerking het vertrekpunt. Problemen worden, zodra die meerdere organisaties raken, ook gezamenlijk opgelost. Het ontwikkelen van een nieuwe taal, cultuur en opvattingen wordt door een aantal mensen onderschreven als capaciteiten die zij hebben ontwikkeld door middel van

samenwerking. Verreweg de vaaksts genoemde vaardigheden zijn echter het leren rekening te houden met de belangen van een ander en het leren dingen voor elkaar te krijgen bij een ander (waar je mede van afhankelijk bent in de samenwerking). Dit lerend vermogen door samenwerking, zorgt ervoor dat nieuwe problemen makkelijker en sneller kunnen worden opgelost in een samenwerking en draagt daarmee bij aan een positieve score op het concept 'oplossen van problemen'. Het 'rekening houden met een ander', kan een verklaring vormen voor gezamenlijke oriëntatie en gedeelde doelen van de watersector, die belangrijk zijn bij het realiseren van effectiviteit in Goed Waterbestuur.

Samenvatting

In dit gedeelte gingen we op zoek naar verklaringen voor het presteren van het waternetwerk wat betreft Goed Waterbestuur. Network Governance vormde daarbij het uitgangspunt. We hebben daarbij onder andere gezien dat factoren zoals de gezamenlijke oriëntatie als netwerk, wederzijdse afhankelijkheid, vertrouwen en gedeelde doelstellingen belangrijke verklaringen voor de effectiviteit van het waterbeleid. In het volgende gedeelte van dit hoofdstuk verplaatsen we de analyse van het evalueren van de huidige situatie, naar mogelijke alternatieven voor de huidige inrichting van het waterbeleid. We zullen zien in hoeverre deze de efficiëntie, subsidiariteit en autonomie, en de legitimiteit van de huidige inrichting kunnen verbeteren en wat deze alternatieven kunnen betekenen voor de effectiviteit van het beleid en de verantwoording daarvan.

4.2 Alternatieven voor de Bestuurlijke Inrichting van Waterbeleid

Het vorige gedeelte vormde een beschrijving en evaluatie van de huidige inrichting van het waterbeleid in Nederland. In de komende sectie staan de twee alternatieven voor die huidige inrichting centraal, die zijn uitgekozen en onderbouwd in het theoretisch en methodologisch kader. Het gaat hierbij om de oprichting van (regionale) semipublieke waterketenbedrijven en het onderbrengen van de waterschappen bij de provincies (evt. als ZBO of agentschap). De alternatieven worden één voor één behandeld. Daarbij zal eerst kort worden omschreven wat het scenario is waar het alternatief vanuit gaat. Daarna zullen per alternatief achtereenvolgens de positieve en negatieve effecten van deze ingreep in de bestuurlijke inrichting worden toegelicht op het gebied van Goed Waterbestuur en zal worden toegelicht welke verklaringen hieraan ten grondslag liggen.

4.2.1 Waterketenbedrijven

Scenario (letterlijke tekst, zie theoretisch kader Hoofdstuk 2):

In dit scenario komen de rioleringstaken, waterzuiveringstaken en drinkwaterproductie geïntegreerd

in één waterketenbedrijf per regio. Het gaat hierbij om semipublieke organisaties. Dit zijn privaatrechtelijke organisaties waarvan de overheid in de vorm van de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) in zijn geheel de eigenaar is. Dit betekent dat de rioleringstaken van de gemeente en de waterzuiveringstaken van de waterschappen voortaan bij de nieuwe waterketenbedrijven komen te liggen. Ook beheert het waterketenbedrijf het grondwaterpeil. De drinkwaterbedrijven gaan op in de nieuwe waterketenbedrijven. De bestuurlijke inrichting van het waternetwerk verandert doordat drinkwaterbedrijven worden vervangen door waterketenbedrijven.

Wat betekenen waterketenbedrijven voor Goed Waterbestuur?

Effectiviteit

De drie doelstellingen in het waterbeleid zijn waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit. De waterketen heeft weinig van doen met de waterveiligheidsdoelstellingen, die vooral te maken hebben met de dijken en grote keringen in plaats van de stedelijke watercyclus. Waterketenbedrijven zullen dus geen effect hebben op de waterveiligheidsdoelstellingen.

De effectiviteit op het gebied van waterkwantiteit, het behouden van droge voeten, zal waarschijnlijk enerzijds toenemen en anderzijds afnemen. Doordat zowel de waterafvoer als de zuivering bij dezelfde organisatie liggen, kunnen deze beter op elkaar worden afgestemd en kunnen situaties waarbij het riool overbelast raakt beter worden voorkomen. Daar staat tegenover dat er naast het riool ook andere voorzieningen in de publieke ruimte zullen moeten worden aangebracht om mogelijke grotere hoeveelheden overtollig hemelwater door klimatologische veranderingen goed te kunnen afvoeren. De gemeente blijft de eerste verantwoordelijke voor het aanbrengen van deze voorzieningen, als beslissingsbevoegde in de gemeentelijke ruimtelijke ordening. Het oplossen van de ene scheiding, kan dus zorgen voor een nieuwe scheiding die de effectiviteit kan bedreigen.

Grondwaterkwaliteit wordt belangrijker bij het oprichten van waterketenbedrijven. De Kaderrichtlijn Water heeft ervoor gezorgd dat er stevige ambities zijn op het gebied van waterkwaliteit. Aan waterkwaliteit wordt echter minder snel prioriteit gegeven dan aan waterveiligheid en waterkwantiteit, zo blijkt uit de interviews. Door de oprichting van waterketenbedrijven zal het gewicht dat aan waterkwaliteit wordt toegekend toenemen door de grotere omvang van deze organisaties. Ambities van de kaderrichtlijn water, kunnen dan makkelijker worden gerealiseerd, omdat het hoger staat op de politiek-bestuurlijke agenda.

Naast dat grondwaterkwaliteitsopgaven beter opgepakt kunnen worden met de oprichting van waterketenbedrijven, zal er meer aandacht komen voor Research en Development. Doordat er sprake zal zijn van grotere organisaties die zich puur hoeven te concentreren op de watercyclus/keten, zal de capaciteit om te specialiseren en te innoveren toenemen. Doordat het aantal trade-off effecten zal afnemen, zullen er hier dan ook meer middelen voor

kunnen worden vrijgemaakt. De toename in innovatiekracht kan ertoe leiden dat er oplossingen worden gevonden die de efficiëntie en de effectiviteit in het waterbeheer doen toenemen.

Wat ik positief vond bij waternet is dat ze in ieder geval echt zo'n onderzoeksafdeling hadden en die onderzoeksafdeling kon zich ook echt vrijmaken om onderzoek te doen en daardoor zag je daar ook echt nieuwe dingen ontstaan. Het waterschap hier doet ook alsof ze heel inventief zijn, maar ik twijfel daaraan (Persoonlijke Communicatie, Gemeenteambtenaar C).

Door de toename in innovatiekracht is de verwachting dat de nieuwe situatie robuuster en adaptiever zal zijn ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat. Deze positieve verwachting ten aanzien van het aanpassingsvermogen van het bestuurlijk model kan gelinkt worden aan wat er verstaan wordt onder het concept 'effectiviteit'.

Er zijn ook risico's met betrekking tot de effectiviteit. Zo kunnen er problemen ontstaan met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Een aantal respondenten noemt dat er mogelijke afstemmingsproblemen kunnen plaatsvinden op ruimtelijk gebied, omdat de rioleringsfunctie in de nieuwe situatie niet meer bij de gemeente (lokale ruimtelijke ordening) komt te liggen. Het nieuwe waterketenbedrijf zal bij leidingonderhoud immers nog steeds afhankelijk zijn van de gemeente (kan een weg wel/niet opgebroken worden?). Hier kunnen zich problemen voordoen, wanneer de gemeente niet bereid is om mee te werken aan de doelstellingen van het waterketenbedrijf. Nieuwe verschillen in de aard van problemen of de aard van oplossingen leiden in dat geval mogelijk tot een verandering op het concept 'de oriëntatie van netwerkleiden'. Door goede afspraken te maken kan dit voorkomen worden.

Naast een risico op het gebied van ruimtelijke ordening, bestaat er ook een risico voor het waarborgen van lange termijn investeringen. Bij private of semipublieke organisaties bestaat de verleiding vooral op de korte en middellange termijn te denken en investeren, vanwege mogelijke economische winstprikkels (Persoonlijke Communicatie, Waterschapsmedewerker A). Riolerings- en zuiveringsinstallaties zijn kapitaalintensieve investeringen die gedaan moeten worden met het oog op de lange termijn. Wanneer dit niet gebeurt, kan dit betekenen dat door slijtage etcetera, de watersystemen niet goed meer kunnen functioneren. Een gebrek aan kapitaalintensieve investeringen in de watersystemen op de lange termijn heeft in Engeland tot grote problemen, waar een hoop drinkwater 'weglekt':

We [Engeland] need to move from a supply-led model to a demand-led one. Currently, water companies get a return on new fixed assets they develop (reservoirs, pipes and desalination plants, for example) but there is no similar incentive to push leakage levels down other than the targets set by Ofwat (Owen, 2012).

Bij het oprichten van waterketenbedrijven, dienen deze investeringen dus zeker gesteld te worden.

Efficiëntie

Waterketenbedrijven zorgen volgens respondenten voor een integraal waterbeheer. Door dat de drie verschillende taken (riolering, afvalwaterzuivering, drinkwaterproductie) in één organisatie terecht komen bij de oprichting van waterketenbedrijven, is het gemakkelijker om integrale afwegingen te maken in het waterbeheer, die minder afhankelijk zijn van eventuele deelbelangen van de van de verschillende organisaties. Zo kan bij onderhoud van riolering ook gelijk gekeken worden naar de drinkwaterleiding. De productie van drinkwater kan meer afgestemd worden op de rioolcapaciteit in plaats van alleen te streven naar een maximale oplevering. Taken worden dan ook niet meer versnipperd georganiseerd, doordat de taken niet meer bij de verschillende organisaties liggen. Er vindt letterlijke en figuurlijke ontschotting plaats. Dit kan betekenen dat de samenwerking zal verbeteren, doordat binnen een enkele organisatie de oriëntatieverschillen en de verschillende doelen synchroniseren. Integraler waterbeheer en het tegengaan van institutionele fragmentatie in het waterbeleid bij de oprichting van waterketenbedrijven zullen leiden tot een verbetering van efficiëntie in Goed Waterbestuur.

Anderzijds is het mogelijk dat het implementeren van waterketenbedrijven hoge kosten met zich meebrengt op de korte termijn. Denk hierbij aan frictiekosten die ontstaan bij het reorganiseren van de organisatie en eventuele infrastructurele aanpassingen. Deze kosten kunnen de efficiëntie op de korte termijn in gevaar brengen. Het is daarom aan te raden om van te voren een goede maatschappelijke en financiële kosten-baten studie uit te laten voeren.

Subsidiariteit/Autonomie

Waterketenbedrijven kunnen een positief effect hebben op de subsidiariteit en autonomie in het waternetwerk. Doordat in de waterketenbedrijven zowel riolering, zuivering als drinkwaterproductie gebundeld wordt en er mogelijkheden zijn om deze cyclus regionaal of subregionaal te organiseren, zal de schaal van deze organisatie relatief groot zijn. Dat betekent dat, zowel wat betreft wettelijke taken als wat betreft middelen, de waterketenbedrijven vrij autonoom zullen kunnen opereren ten opzichte van andere organisaties op het gebied van waterbeleid. Immers heeft het waterketenbedrijf in de nieuwe setting vrijwel niets van doen met waterveiligheidsvraagstukken, terwijl in de oude situatie het waterschap hierin wel nog een taak had liggen.

Legitimiteit

Er is een aantal signalen die duiden op potentieel breed maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor de oprichting van waterketenbedrijven in de stedelijke watercyclus. De meerderheid van de respondenten vanuit de (bestuurlijke/ambtelijke) organisaties is overwegend positief over deze maatregel. Het positief uitlaten over deze maatregel wordt

daarbij gelabeld aan het concept 'legitimiteit'. Het type organisatie speelt daarbij geen rol; er is geen sprake van dat respondenten van 'organisatietype A' overwegend positiever is dan die van 'organisatietype B'. Veel mensen die gesproken zijn geven aan nog dingen te willen veranderen aan de huidige inrichting van het waterbeleid. Zo heerst er consensus over het feit dat er in de waterketen nog besparingen mogelijk zijn. De oprichting van waterketenbedrijven komt tegemoet aan deze consensus, en maakt de nieuwe inrichting van waterbeleid legitiemer. Waternet laat daarbij zien in Amsterdam dat deze manier van de waterketen organiseren effectief en efficiënt kan zijn.

Naast dit bestuurlijk draagvlak, valt er ook een toename in maatschappelijk draagvlak te verwachten. Burgers en bedrijven hebben bij de oprichting van waterketenbedrijven namelijk één duidelijk aanspreekpunt op het gebied van water. Regionale waterketenbedrijven zijn daarmee meer consumentgericht dan de huidige indeling denken de experts. Momenteel krijgen burgers en bedrijven belastingaanslagen/facturen vanuit drie verschillende instanties: afvalstoffenheffing vanuit de gemeente, zuiveringsheffing vanuit het waterschap en de drinkwaterrekening vanuit het drinkwaterbedrijf. Bij een waterketenbedrijf hebben burger en bedrijfsleven één duidelijk aanspreekpunt betreft hun waterzaken. Dit maakt het volgens respondenten ook aantrekkelijker voor het bedrijfsleven om samenwerking aan te gaan. "Als jij als ondernemer, of als ontwikkelaar (...) een probleem hebt, dan weet je waar je moet zijn. Nu zie ik nog weleens dat mensen zoekende zijn of ze bij de gemeente of het waterschap moeten zijn" (Persoonlijke Communicatie, Gemeenteambtenaar B).

Verantwoording

Op het gebied van verantwoording valt enerzijds te verwachten dat de manier waarop waterbeleid beter verantwoord wordt toeneemt door de oprichting van waterketenbedrijven. Doordat de drie verschillende taken in de waterketen bij één organisatie komen te liggen, is het duidelijker wie zich waarvoor dient te verantwoorden en makkelijker voor de overheid over welke organisatie zij toezicht dient te houden.

Anderzijds vormt monopolyvorming een risico voor de verantwoording van waterbeleid in de waterketen. Bij de vorming van waterketenbedrijven zijn er minder verschillende partijen betrokken in de waterketen dan voorheen. Dat betekent een afname in het horizontaal toezicht, de mate waarin organisaties elkaar in de gaten houden en zo toezicht houden. In termen van Network Governance leidt de afname op het gebied van het concept 'interactie' (in de vorm van informatie-uitwisseling) tot een afname op het gebied van het concept 'verantwoording'. Dat betekent dat er nieuwe toezichtmechanismen zullen moeten worden ontwikkeld, want de oude zullen in de nieuwe context niet meer voldoen. Er valt als het ware een gat in het toezicht dat moeten worden opgevuld, om de controleerbaarheid en mate van verantwoording van het waterbeleid te waarborgen.

4.2.2 Waterschappen onderbrengen bij Provincies

Scenario (letterlijke tekst, zie theoretisch kader Hoofdstuk 2):

In dit scenario komen de waterschappen in zijn geheel onder de provincies te vallen. Waterschappen worden onderdeel van de provinciale ambtelijke organisatie, al dan niet als ZBO (Zelfstandig Bestuursorgaan) of agentschap (dienst). De waterschappen verliezen hiermee de status van openbaar lichaam en vallen onder het gezag van de provinciale staten. Dit betekent ook dat de waterschapsverkiezingen komen te vervallen. De bestuurlijke inrichting van het waternetwerk verandert doordat de waterschappen als organisatie uit het waternetwerk verdwijnen.

Wat betekent dit voor Goed Waterbestuur?

Effectiviteit

Trade-off effecten tussen waterdoelstellingen en economische doelstellingen bedreigen de effectiviteit van Goed Waterbestuur, als de waterschappen worden ondergebracht bij de provincie. Voor de provincie is water slechts een onderdeel van een breder pallet aan beleidsdoelstellingen op het gebied van economie en milieu. Dit betekent volgens respondenten dat bij de provincie het waterbelang niet goed genoeg geborgd is: politieke keuzes op andere terreinen kunnen nadelig uitpakken voor het waterbeleid en er zal minder aandacht komen voor de investeringen op de lange termijn. Volgens de respondenten is het hier misgegaan in Engeland, met ernstige overstromingen als gevolg van te weinig waterbergingscapaciteit.

Voorts, kan het gebrek aan zichtbaarheid van de provincie op lokaal niveau, effectiviteitsrisico's met zich meebrengen. Respondenten menen dat de provincie op grotere afstand staat van de burger. Dat betekent dat het beeld dat mensen zullen hebben van het waterschap zal veranderen. Het waterschap ziet zichzelf namelijk als lokaal bestuur. Wanneer zij onderdeel vormt van de provincie, menen waterschappers minder goede lokale ingangen te hebben om problemen aldaar te kunnen oplossen.

Efficiëntie

De bestuurlijke drukte wordt verminderd. Doordat waterschappen onder de provincie komen te vallen, wordt een bestuurslaag geschrapt. Dat betekent dat de kosten voor het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de dijkgraven komen te vervallen. Ook betekent dit dat er minder afgestemd hoeft te worden in het waterbeleid en er dus eventueel sneller stappen kunnen worden gezet in de beleidsvorming, besluitvoering en de uitvoering daarvan. Ook hier geldt in termen van Network Governance dat een synchronisering van de 'oriëntatie van netwerkliden' en de 'doelen van netwerkliden', het concept 'efficiëntie' beter zal scoren.

Naast het verminderen van de bestuurlijke drukte kan er synergievoordeel optreden. Doordat de ambtelijke capaciteit van het waterschap wordt samengevoegd met die van de provincie, kan er synergievoordeel plaatsvinden. 'Dubbele capaciteit' (twee mensen die dezelfde taak uitvoeren) kan worden verminderd door middel van reorganisaties. Bovendien zal de provincie geen capaciteit meer hoeven reserveren voor het uitoefenen van toezicht over de waterschappen.

Echter, dit synergievoordeel lijkt volgens sommigen beperkt. Fusie kan weliswaar betekenen dat efficiëntie bereikt wordt door synergie, maar het is mogelijk dat dit effect wordt beperkt door de huidige samenstelling van waterschappen en provincies. Bij waterschappen werken volgens de respondenten vooral uitvoerders, terwijl de provincie meer is samengesteld vanuit beleidsambtenaren. Dit kan betekenen dat de besparing door het schrappen van 'dubbele capaciteit' in de werkelijkheid fors minder kan zijn dan verwacht.

Subsidiariteit/Autonomie

De hiërarchische houding van de provincie kan een verslechtering van de samenwerking tussen de verschillende organisaties tot gevolg hebben, wanneer waterschappen bij de provincie worden ondergebracht. De samenwerking in de waterketen is momenteel horizontaal ingericht; samenwerking vindt plaats op basis van gelijkwaardigheid. Wanneer het waterschap onder de provincie komt te vallen, betekent dit een meer hiërarchische samenwerking tussen gemeenten, drinkwaterbedrijven enerzijds en de provincie anderzijds. Deze hiërarchische verhouding kan een bedreiging vormen voor de mate waarin de organisaties in de waterketen gezamenlijk kunnen opereren vanuit een zekere autonomie.

Legitimiteit

Door de waterschappen onder te brengen bij de provincie, vindt er geen spanning/discussie meer plaats tussen algemene democratie (provincie) en functionele democratie (waterschap). Doordat de functionele democratie van het waterschap wordt opgeheven, worden eventuele spanningen tussen de provincie en het waterschap opgelost. Dit betekent een verbetering voor de samenwerking: er hoeft immers minder te worden afgestemd. Dit betekent theoretisch een toename in bestuurlijk draagvlak, en daarmee een toename in legitimiteit, ook met het oog op de lage opkomst voor de waterschapsverkiezingen.

Echter, dit theoretisch bestuurlijk draagvlak lijkt in de praktijk beperkt. Onder de respondenten van dit onderzoek is maar een enkeling positief over deze ingreep. Dit duidt op een negatief effect wat betreft het concept 'legitimiteit', omdat het draagvlak voor het systeem kan afnemen. Met name de waterschappen en de gemeenten nemen duidelijk stelling in tegen het onderbrengen van de waterschappen bij de provincie, maar ook medewerkers van de provincie zelf hebben zo hun twijfels: "de redenering is altijd dat het effectiever en efficiënter kan [door waterschappen onder te brengen bij de provincies], maar

ik denk als je te veel bij elkaar veegt, dat dat ook niet altijd efficiënt en effectief is” (Persoonlijke Communicatie, Provincieambtenaar A). De centrale overheden (Rijkswaterstaat en IenM) zijn wat gematigder. De verwachting is dus dat in zowel de beleidsvoorbereiding als de implementatie van deze ingreep de decentrale overheden zich niet coöperatief zullen opstellen, met mogelijk verdere negatieve effecten voor de kosten en de output van het waterbeleid. Deze niet coöperatieve opstelling kun je in termen van Network Governance verklaren uit een te verwachten verschuiving in ‘de oriëntatie van netwerkleden’ en de ‘doelen van netwerkleden’.

Dit gebrek aan bestuurlijk draagvlak lijkt tevens te worden ondersteund en verklaard door het ontbreken van een duidelijk aanleiding of noodzaak tot deze overheidsinterventie. Een aantal respondenten menen dat het niet duidelijk is welk maatschappelijk probleem wordt opgelost met het onderbrengen van de waterschappen bij de provincie. Volgens hen is daar geen duidelijke aanleiding toe. Het gebrek aan noodzaak kan leiden tot moeilijkheden in de implementatie van de maatregel: het is voor de minister immers makkelijker om mensen te overtuigen van een probleem dat moet worden opgelost door een maatregel, dan een oplossing te verkopen zonder probleem.

Verantwoording

Tot slot de verantwoording. Het valt te verwachten dat deze iets zal verbeteren. De mate van verticale verantwoording aan de provinciale staten, alsmede de horizontale verantwoording ten opzichte van landbouworganisaties, milieuorganisaties en andere actoren, kan iets toenemen doordat de directe politieke controle in de provinciale staten waarschijnlijk sterker is dan in de heemraden die bekend staan om polderen en depolitisering.

Samenvatting

In het laatste gedeelte van dit hoofdstuk zijn de twee alternatieven voor de huidige bestuurlijke inrichting aan bod gekomen in de analyse. Per alternatief is er aangegeven op welke manieren de verwachting is dat zij wel of niet zullen bijdragen aan Goed Waterbestuur. In onderstaande Figuur 3 staat een schematische weergave van de te verwachten effecten in vergelijking met de huidige inrichting van het waterbeleid in Nederland. Het volgende hoofdstuk vormt de afsluiting van dit onderzoek door middel van het presenteren van diens conclusies, aanbevelingen en duiding van de resultaten.

Goed Waterbestuur	Huidige Inrichting	Alternatief I	Alternatief II	Legenda:
Effectiviteit	+	+	--	++ Uitmuntend
Efficiëntie	+/-	++	+	+ Goed
Subsidiariteit/Autonomie	+/-	+	-	+ Voldoende
Legitimiteit	+/-	++	+/-	- Onvoldoende
Verantwoording	+	+/-	+	-- Zeer onvoldoende

Figuur 3: de huidige inrichting versus de alternatieven

5. Conclusie en Aanbevelingen

De bestuurlijke inrichting van het waterbeleid in Nederland stond in dit onderzoek centraal. Daarbij werd deze inrichting onderzocht als een netwerk van organisaties ('Waternetwerk', Network Governance) in relatie tot 'Goed Waterbestuur'. Samenwerking vormde hierin een belangrijk aspect. Het ging hierbij om een single case study met de situatie als in Nederland als typical case. Het onderzoek vormde zowel een evaluatie van de huidige inrichting (ex-durante), als een evaluatie van twee toekomstige alternatieven voor deze inrichting¹¹ (ex-ante). Kennis hierover werd verkregen door documentanalyse (wetgeving, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten) en 19 gesprekken met verschillende experts uit de watersector¹²

De vraag die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is 'in hoeverre leiden alternatieven voor de bestuurlijke inrichting van het waternetwerk tot Goed Waterbestuur in vergelijking met de huidige inrichting?' (zie inleiding). Deze conclusie geeft een samenvatting van de belangrijkste resultaten die deze vraag beantwoorden. Vervolgens komt op basis van deze resultaten een aantal aanbevelingen aan bod. De conclusie en aanbevelingen worden afgesloten door een reflectief gedeelte. In dat gedeelte komen de sterktes en zwaktes van dit onderzoek, de toepasbaarheid van de resultaten en suggesties voor verder onderzoek aan bod.

5.1 Belangrijkste Resultaten

Uit de evaluatie van de huidige inrichting is gebleken dat alle criteria van Goed Waterbestuur in ieder geval in voldoende mate worden gerealiseerd. Er is geconstateerd dat het waterbeleid momenteel effectief is en goed wordt verantwoord, maar dat er nog aardig wat verbetering mogelijk is op het gebied van efficiëntie, subsidiariteit en autonomie, en legitimiteit. De effectiviteit van het waternetwerk kan onder andere worden verklaard door de gezamenlijke oriëntatie en doelen, de grote mate van onderling vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid. Alhoewel het Bestuursakkoord Water heeft geleid tot meer efficiëntie, leiden verkokering en individuele afstemmingsproblemen tussen organisaties nog tot verbeteringsmogelijkheden op dit gebied, met name in de waterketen. De lage opkomst bij de waterschapsverkiezingen en de wens om veranderingen in de waterketen, verklaren verbetermogelijkheden op het gebied van legitimiteit van het systeem, de bestuurlijke

¹¹ Namelijk 1) de oprichting van waterketenbedrijven en 2) het onderbrengen van waterschappen bij de provincies.

¹² Twee verkennende gesprekken en 17 interviews met vertegenwoordigers van UVW, IPO, Gemeenten, Provincies, Waterschappen, Rijkswaterstaat, Drinkwaterbedrijven en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

inrichting. De perceptie over subsidiariteit en autonomie verschilt te zeer per organisatie en wordt daarom als 'voldoende' aangemerkt.

Om de bestuurlijke inrichting te optimaliseren, is het belangrijk dat de alternatieven die zijn onderzocht zorgen voor een verbetering op het gebied van efficiëntie, subsidiariteit en autonomie, en legitimiteit. Een verslechtering van de prestaties is in dit kader onwenselijk. De verhouding tussen de huidige inrichting en de alternatieven en de bevindingen hieromtrent staan samengevat in Figuur 3 (p.57).

De conclusie van dit onderzoek is dat bij de oprichting van waterketenbedrijven, de bestuurlijke inrichting van het waterbeleid beter zal presteren op het gebied van effectiviteit, efficiëntie, subsidiariteit en autonomie en legitimiteit. Dit heeft met name te maken met ontschotting tussen de verschillende organisaties, meer aandacht en vermogen voor research, development en innovatie, het beter coördineren van verschillende activiteiten en een verbetering in de klantvriendelijkheid naar burgers en bedrijven. De verantwoording van het beleid zal iets verslechteren door de monopolisering die met het oprichten van waterketenbedrijven gepaard kan gaan.

Op basis van de bevindingen is de verwachting dat door het onderbrengen van waterschappen bij de provincies de effectiviteit en de subsidiariteit en autonomie zullen afnemen. Een belangrijk verklaring hiervoor vormen de trade-off effecten die plaats kunnen vinden als water een onderdeel vormt van een breder pallet van beleidsoverwegingen. De verwachting is dat de efficiëntie iets zal toenemen, doordat het schrappen van een bestuurslaag zorgt voor besparingsmogelijkheden op overhead (heemraden, dijkgraven), 'dubbele capaciteit', en doordat er sneller kan worden samengewerkt door een afname in afstemmingsverplichtingen. De verwachting is verder dat de legitimiteit en de verantwoording van het beleid onder deze inrichting gelijk zullen blijven. Ze zullen namelijk enerzijds toenemen doordat de opkomst bij provinciale staten verkiezingen aanzienlijk hoger is dan die van het waterschap en doordat statenpolitiek vaker onderdeel is van de politieke actualiteit. Anderzijds nemen zij af doordat het niet meer mogelijk zal zijn waterschapsbesturen democratisch te verkiezen en waterschappen niet meer individueel zullen rapporteren, maar onderdeel worden van de provinciale Planning & Control Cyclus.

5.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van een afstudeerscriptie. Meer specifiek wilde het ministerie meer weten over de samenwerking binnen het waternetwerk, en hoe de manier waarop het Nederlandse waterbeleid bestuurlijk is georganiseerd bijdraagt aan Goed Waterbestuur en een verbeterde samenwerking. Omdat het ministerie verantwoordelijk is voor het goed

functioneren van het openbaar bestuur in Nederland, doet dit rapport de volgende aanbevelingen om de inrichting hiervan wat betreft het waterbeleid te verbeteren:

1. *De oprichting van (regionale) waterketenbedrijven is een kansrijk alternatief voor de huidige inrichting in de waterketen.*

Zoals uiteengezet in de analyse en in de conclusie, is er een grote kans dat de oprichting van waterketenbedrijven in de afvalwatercyclus bijdraagt aan de efficiëntie en de effectiviteit van het Goed Waterbestuur in Nederland. Bovendien lijkt er op basis van de interviews een breed bestuurlijk draagvlak in de watersector voor dit alternatief. Het is daarom aan te raden aan de rijksoverheid om de uitvoering van de interventie als alternatief voor de huidige inrichting serieus te overwegen en nader uit te werken. Er is op basis van de resultaten van dit onderzoek, genoeg grond voor een maatschappelijke en financiële kosten-baten analyse.

2. *Laat de optie om waterschappen in zijn geheel als organisatie op te heffen varen.*

Het in zijn geheel opheffen van de waterschappen is waarschijnlijk niet kansrijk en niet wenselijk. Uit de interviews blijkt dat het merendeel van de respondenten, ongeacht de organisatie waar zij werkzaam zijn, niet positief staat tegenover deze maatregel. Dat betekent dat het potentieel bestuurlijk draagvlak voor het afschaffen van waterschappen, waarschijnlijk laag is. Een laag potentieel bestuurlijk draagvlak kan ertoe leiden dat er problemen ontstaan in de implementatie van deze maatregels. Dit gebrek aan legitimiteit kan negatieve effecten hebben op de effectiviteit en efficiëntie van deze overheidsinterventie, en daarmee voor Goed Waterbestuur.

In de waterschappen als organisatie zit veel kennis en kunde opgeslagen met betrekking tot onze waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit. Wanneer de organisatie als zodanig opgeheven wordt, gaat deze kennis en kunde mogelijk verloren. Dit kan negatieve effecten hebben voor de effectiviteit van het waterbeleid. Wanneer er immers niet meer genoeg kennis beschikbaar is over de aard van problemen en de verschillende mogelijke oplossingen hiervoor, kan de overheid moeilijker de opgaven aan waarmee zij geconfronteerd wordt in de watersector, nu en in de toekomst.

3. *Indien je de bestuurslaag van de waterschap toch wil afschaffen: breng hem als aparte uitvoeringsorganisatie onder bij IenM/RWS als ZBO of agentschap.*

Uit zowel het politieke debat, als de verkiezingsopkomst voor de waterschapsverkiezingen blijkt dat er discussie mogelijk is over de legitimiteit van het waterschap als bestuurslaag. Tegelijkertijd komt dit onderzoek tot de conclusie dat het vanuit meerdere oogpunten niet wenselijk is om de waterschappen als organisatie op te heffen. Het is ook mogelijk om het waterschap als aparte organisatie te behouden, maar de bestuurslaag op te heffen. Dit kan door het waterschap onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Rijk te plaatsen. Door het verdwijnen van de bestuurslaag van het waterschap, hoeft er wat minder

afgestemd te worden dan nu, wat een slagvaardigere samenwerking kan betekenen. Dit kan een verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van Goed Waterbestuur tot gevolg hebben.

4. *Herijk de rol van de provincie op het gebied van water.*

Uit de gesprekken die gevoerd zijn met diverse gemeenten, waterschappen en provincies, blijkt dat de provincie niet goed weet hoe zij haar taak op het gebied van water dient op te pakken, de regie dient te voeren. Schaal van de organisaties, speelt ook hierin een rol. Zo gaf een provincieambtenaar aan dat haar afdeling water bestond uit 25 ambtenaren, terwijl zij toezicht dient te houden over waterschappen van rond de 1000 medewerkers (Persoonlijk communicatie, Provincieambtenaar B). Deze schaalassymetrie, legt een duidelijke vraag bij de Rijksoverheid: is de provincie nog de geschikte overheid, om toezicht te voeren over de waterschappen en de regie te voeren gezien de nieuwe schaalverdeling van de organisaties in de watersector? Dit is een vraag, die naast wetenschappelijk antwoord ook een politiek-bestuurlijk antwoord verdient. Zowel qua schaal, als qua verhouding, is het denkbaar dat de Rijksoverheid een geschiktere bestuurslaag is om te belasten met de toezichthoudende functies op het gebied van water.

5.3 Reflectie

Reflectie vormt een belangrijk onderdeel van het academisch denken en het doen van wetenschappelijk onderzoek. Het plaatst het onderzoek in perspectief en geeft duiding aan diens resultaten. Daarom wordt hier in deze laatste paragraaf van deze thesis aandacht aan geschonken. Daarbij zal eerst worden ingegaan op de resultaten van het onderzoek. Vervolgens komen de bruikbaarheid van de gekozen theorieën aan bod en de mate waarin deze operationaliseerbaar zijn gebleken. Tot slot zal er aandacht worden besteed aan suggesties voor verder onderzoek.

De resultaten van dit onderzoek vormen een beeld van de bestuurlijke inrichting van het waterbeleid in Nederland en hoe samenwerking hierin wordt vormgegeven. De resultaten geven een genuanceerd beeld van de samenwerking in de watersector en alle aspecten die daarmee zijn gemoeid. De interviews zijn hiervoor een geschikte bron gebleken. Zij zorgden ervoor dat meer kwalitatieve begrippen als onderling vertrouwen goed in kaart konden worden gebracht. De kwalitatieve aard van dit onderzoek is daarmee zijn sterkte en zijn zwakte, omdat in kwalitatieve bronnen een interpretatieve component verborgen zit. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 3 is dit risico zoveel mogelijk beperkt door zoveel mogelijk verschillende mensen van zoveel mogelijk verschillende organisaties te spreken.

De theorieën die gebruikt zijn, Goed Waterbestuur en Network Governance, zijn zeer bruikbaar gebleken voor dit onderzoek. Doordat de theorie van Goed Waterbestuur ontstaan is uit een synthese van meerdere theorieën over factoren die bijdragen aan positieve output van waterbeleid, bleek deze tijdens de verkennende gesprekken en interviews representatief

te zijn. Ook Network Governance bleek een adequate keuze, vanwege al aanwezige netwerkachtige frames en instituties in het waterbeleid zoals de waterketen.

Het OESO-rapport (OECD, 2014), waar in dit onderzoek meerdere malen naar wordt verwezen, laat daarentegen zien dat het ook mogelijk is om de bestuurlijke inrichting van het waterbeleid in Nederland te bezien vanuit een perspectief van Multi-Level Governance. Weliswaar geeft dat theoretisch perspectief een stilliger beeld over de (hiërarchische) verhoudingen tussen verschillende bestuurslagen, maar die theorie is minder goed dan Network Governance in staat om in te zoomen op de intensieve samenwerking die bestaat tussen de verschillende organisaties in het waternetwerk.

De theorieën bleken over het algemeen goed te operationaliseren. Een uitzondering op deze regel vormde het begrip legitimiteit. Omdat legitimiteit op veel verschillende manieren te definiëren met in elke situatie een andere lading en betekenis, is het lastig gebleken om adequate indicatoren op te stellen voor dit begrip. De veelvoud aan concepten bij Network Governance hebben ertoe geleid dat er soms keuzes gemaakt dienden te worden in het aantal indicatoren dat zou worden gebruikt om een concept te meten.

Het onderzoek beantwoordt vele vragen, maar er zijn ook nog vragen onbeantwoord. Dit onderzoek vormde een evaluatie van de huidige situatie en een eerste aanzet tot mogelijke hervorming van die situatie. Wat nog ontbreekt is een uitgebreide analyse van alle financiële kosten en baten van de geschetste alternatieven. Een suggestie is om de alternatieven te laten doorrekenen in een aparte rapportage van zowel maatschappelijke als financiële kosten en baten van bijvoorbeeld waterketenbedrijven. Daarnaast kan er ook nog specifiek onderzoek worden gedaan naar de toezicht- en regiefunctie van de provincie. Het signaal dat hier mogelijke problemen zitten is in dit onderzoek duidelijk vastgesteld, maar dit is nog niet landsbreed in kaart gebracht.

Tot slot: één nog onbeantwoorde, meer reflectieve vraag van dit onderzoek is in hoeverre de resultaten van dit onderzoek en diens interventies toepasbaar zijn op andere nutssectoren met een netwerkstructuur. De principes van Goed Waterbestuur zijn dusdanig algemeen geformuleerd dat ze ook geldig kunnen zijn op andere terreinen in het openbaar bestuur. Met (potentiële) netwerkstructuren in onder andere de energiesector en de zorgsector kan Network Governance ook daar tot interessante inzichten leiden. De vorming van waterketenbedrijven en het onderbrengen van waterschappen bij de provincies zijn niet één op één toepasbaar in andere gebieden. Echter, het cyclisch organiseren door middel van ontschotting is een trend die zowel in de publieke als private sector te ontwaren valt. De vraag welke bestuurslaag of bestuursorgaan verantwoordelijk is voor welke taak, is in zeer veel beleidsvelden een aan onderhandelingen onderhevige, eeuwig durende discussie, ook op het gebied van water.

Appendix A: Referentielijst

- Allers, M.A., & Hoeben, C. (2010). *Besparingsmogelijkheden in het Waterbeheer*. Groningen, Nederland: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Anheier, H. K. (1987). Structural Analysis and Strategic Research Design: Studying Politicized Interorganizational Networks. *Sociological Forum*, 2, 3, 563-582.
- Bell, S., & Park, A. (2006). The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales. *Journal of Public Policy*, 26, 1, 63-83.
- Bertelli, A. M. (2006). Delegating to the Quango: Ex Ante and Ex Post Ministerial Constraints. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19, 2, 229-249.
- Binnenlands Bestuur (2008, 28 november). Opkomst waterschapsverkiezingen weer laag. Vinddatum 26 augustus 2014, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/opkomst-waterschapsverkiezingen-weer-laag.101941.lynkx>
- Boyne, G. A. (1996). Scale, Performance and the New public Management: an Analysis of Local Authority Services. *Journal of Management Studies* 33, 6, 809-826.
- Boyne, G. (1995). Population Size and Economies of Scale in Local Government. *Policy and Politics*, 23, 3, 213-222.
- Brass, D. J., Galaskiewicz, J., Greve, H. R., & Tsai, W. (2004). Taking Stock of Networks and Organisations Seriously: a Multilevel Perspective. *Academy of Management Journal*, 47, 6, 795-817.
- Bressers, J. Th. A. (2008). Evaluatie van beleid. In Hoogerwerf, A., & Herweijer, *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2014). *Gemeentelijke indeling*. Vinddatum 11 juni 2014, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling>.
- De Graaff, T., Gerrits, L., & Edelenbos, L. (2009). Waterschappen tussen technische en sociale rationaliteit. *Bestuurswetenschappen*, 63, 3, 44-61.
- Dan, S., Jilke, S., Pollitt, C., Van Delft, R., Van de Walle, S., & Van Thiel, S. (2012). *Effects of privatization and agencification on citizens and citizenship: an international comparison*. Vinddatum 12 juni 2014, <http://repub.eur.nl/pub/39176/>.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9, 3, 383-400.
- Hendriks, A. H. (2014). Voortgangsrapportage Visitatiecommissie Waterketen. Vinddatum 24 september 2014, <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/05/20/voortgangsrapportage-visitatiecommissie-waterketen/voortgangsrapportage-visitatiecommissie-waterketen.pdf>.
- Hill, C., Furlong, K., Bakker, K., & Cohen, A. (2008). Harmonization Versus Subsidiarity in Water Governance: A Review of Water Governance and Legislation in the Canadian Provinces and Territories. *Canadian Water Resources Journal*, 33, 4, 315-332.
- Hoque, S. F., & Gunawansa, A. (2013). Good governance of water: the final analysis. In A. Gunawansa & L. Bhullar (Eds.). *Water Governance: An Evaluation of Alternative Architectures*. Cheltenham, Great Britain: Edward Elgar.

- Keast, R., Mandell, M. P., Brown, K. and Woolcock, G. (2004) Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. *Public Administration Review*, 64, 3, 363–71.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (Eds.) (1997). *Managing Complex Networks : Strategies for the Public Sector*. London, Great Britain: SAGE Publications Ltd.
- Kiesraad (2014). Databank Verkiezingsuitslagen. Vinddatum 26 augustus 2014, <http://www.verkiezingsuitslagen.nl/Na1918/Verkiezingsuitslagen.aspx?VerkiezingsTypeId=1>
- Kuks, S. (2000). Waterketen verankeren in het watersysteem: een beschouwing van de publieke taak in de watersector en de implicaties van marktwerking en ketengerichte samenwerking. In Van Duivenboden, H., Van Twist, M., Veldhuizen, M., In 't Veld, R. (Eds.) *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht, Nederland: Uitgeverij LEMMA BV.
- Lockwood, M., Davidson, J., Curtis, A., Stratford, E., & Griffith, R. (2009). Multi-level Environmental Governance: lessons from Australian natural resource management. *Australian Geographer*, 40, 2, 169-186.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17, 139-167.
- Mandell, M. P., & Keast, R. (2008). Evaluating the Effectiveness of Interorganizational Relations through Networks, Developing a Framework for Revised Performance Measures. *Public Management Review*, 10, 6, 715-731.
- Mandell, M. P., & Steelman, T. A. (2003). Understanding what can be accomplished through Interorganizational Innovations: the importance of typologies, context and management strategies. *Public Management Review*, 5, 2, 197-224.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). *Water in Beeld, Voortgangsrapportage Nationaal Waterplan 2013*. Vinddatum 23 september 2014, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/05/20/rapport-water-in-beeld-2013.html>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu et al. (2011). *Bestuursakkoord Water*. Vinddatum 13 februari 2014, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/07/bestuursakkoord-water.html>.
- Ministerie VROM et al. (2010). *Doelmatig beheer Waterketen, eindrapport commissie feitenonderzoek*. Vinddatum 24 maart 2014, <http://www.riool.net/riool/binary/retrieveFile?itemid=5844>.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Nationaal Bestuursakkoord Water (2008). Waterbeleid en beheer- in uitvoering. *De Water*, nr. 131 (special over innovatie).
- Nehmelman, R., Tappeiner, I. U., van Rijswijk, H.F.M.W., Kummeling, H.R.B.M., & Steenman, S. (2011). *De constitutionele inbedding van het waterschap*. Nijmegen, Nederland: Wolf Legal Publishers.
- Nlverkiezingen.com (2014). Nederlandse verkiezingsuitslagen 1918-nu. Vinddatum 26 augustus 2014, <http://www.nlverkiezingen.com/index.html>.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2014). *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43, 2, 135-158.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 2, 263-288.

- O'Toole, L. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57, 1, 45-52.
- Owen, D. L. (2012, 22 februari). England needs to find new ways to manage the water shortage. *The Guardian*. Vinddatum 21 oktober 2014, <http://www.theguardian.com/sustainable-business/england-ways-manage-water-shortage>.
- Parker, D. (2003). Performance, risk and strategy in privatised, regulated industries: The UK's experience. *The International Journal of Public Sector Management*, 16, 1, 75-100.
- Pollitt, C., Harrison, S., Dowswell, G., Jerak-Zuiderent, S., & Bal, R. (2010). Performance Regimes in Health Care: Institutions, Critical Junctures and the Logic of Escalation in England and the Netherlands. *Evaluation*, 16, 1, 13-29.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.
- Provan, K. G., & Lemaire, R. H. (2012). Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*, 72, 5, 638-648.
- Rogers, P., & Hall, A. W. (2003). *Effective Water Governance*. (1e druk). Mölnlycke, Zweden: Elanders Novum.
- Swanborn, P. G. (2007). *Evalueren*. (Tweede druk). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Van Damme, E. E. C., & Mulder, K. J. (2006). Transparant en eerlijk geprijsd water. *Economisch Statistische Berichten*, 4482, 134-136.
- Vennix, J. A. M. (2009). *Theorie en Praktijk van Empirisch Onderzoek*. (3e editie). Harlow: England: Pearson Education Limited.
- Vickes, J., & Yarrow, G. (1991). Economic Perspectives on Privatization. *Journal of Economic Perspective*. 5, 2, 111-132
- Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, & Partij van de Arbeid (2012). *Bruggen slaan, regeerakkoord VVD-PvdA*. Vinddatum 7 april 2014, <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>.
- Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst (Bestuursakkoord Water) (2014). *Rapportage lastenontwikkeling en doelmatigheidswinst 2010-2013*. Vinddatum 28 september 2014, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/05/12/eindrapport-ondersteuning-monitor-financiele-doelmatigheid-mei.html>.
- Weiss, R. S. (1994). *Learning From Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York, New York: The Free Press.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. (3e druk). Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Appendix B: Overzicht Indicatoren

Goed Waterbestuur

Effectiviteit:

- De effecten (cijfers) zijn in overeenstemming met de gestelde doelen (indicatoren).
- Respondenten vinden dat waterbeleid (veiligheid, kwantiteit, kwaliteit) wel/niet effectief is.
- Een duidelijke verdeling en scheiding van verantwoordelijkheden.
- Aanwezigheid borg- en beschermingsmechanismen in de wetgeving (voor publieke partijen, private partijen en burgers).

Efficiëntie:

- De aanwezigheid van prestatie-indicatoren.
- De aanwezigheid van beloningen t.a.v. het halen van doelstellingen.
- De aanwezigheid van sancties t.a.v. het niet halen van doelstellingen.
- De aanwezigheid van kosten-baten afwegingen.
- Of respondenten menen dat er substantiële bezuinigingsmogelijkheden zijn binnen de eigen of andere organisaties op het gebied van waterbeleid.
- De mate waarin budgetten volledig worden besteed.
- Of respondenten menen dat het optimale resultaat wordt behaald met de huidige budgetten.

Subsidiariteit/autonomie:

- De aanwezigheid van decentraliseerbare taken in de wetgeving.
- Of respondenten vinden dat hun organisatie vrij is om het eigen beleid te bepalen ten opzichte van andere organisaties in het waternetwerk.

Legitimiteit:

- De opkomst bij waterschapsverkiezingen.
- Of respondenten tevreden zijn met de huidige inrichting.
- Of respondenten veranderingen voor ogen hebben in de huidige inrichting van het waternetwerk.

Verantwoording:

- De begroting, de jaarrekening en vergaderstukken zijn openbaar.
- Er zijn managementcontracten.
- De Governance/organogram van een organisatie is openbaar.
- Medewerkers moeten werkzaamheden en gemaakte keuzes verantwoorden.

Network Governance

Oriëntatie van netwerkleden:

- Respondenten identificeren zichzelf vanuit de eigen organisatie of vanuit het netwerk met problemen in het waterbeleid.
- Respondenten vinden dat andere organisaties in het waternetwerk zich identificeren met problemen op het gebied van waterbeleid vanuit hun eigen organisatie of vanuit het netwerk.
- Er is (volgens respondenten) wel/geen gedeelde opvatting over de aard van het probleem
- Respondenten vinden dat er wel/geen gedeelde opvatting is over de oplossing daarvoor.

Onderlinge organisatie van netwerkleden:

- Respondenten vinden dat organisaties wel/niet wederzijds afhankelijk zijn van elkaar.
- Er is (wel/geen) sprake van contractuele samenwerking.
- Er bestaan (wel/geen) samenwerkingsstructuren.
- Of respondenten andere organisaties vertrouwen in het realiseren van collectieve doelen.
- Respondenten zien dat andere organisaties de intensiviteit van samenwerking in het netwerk veranderen (intensivering/extensivering).

Doelen van netwerkliden:

- De doelstellingen van netwerkliden komen overeen, beogen hetzelfde.
- De doelstellingen van netwerkliden zijn naar elkaar toe gegroeid.

Flexibiliteit van regels:

- Er is bij respondenten een positieve, neutrale of negatieve perceptie is van de flexibiliteit van regels.
- Er zijn mogelijkheden om af te wijken van regels.
- Er zijn mogelijkheden om regels ruim te interpreteren.

Sanctioneringsmogelijkheden:

- Er zijn in de wetgeving regelingen opgenomen die boetes, het ontnemen van taken, onder bewind stelling, of (tijdelijke) exclusie van het netwerk mogelijk maken.
- Het aantal schorsingen en vernietigingen van besluit door het Rijk t.o.v. de provincies en de provincies t.o.v. gemeenten en waterschappen wanneer het om waterbeleid gaat.
- Een organisatie ondervindt negatieve consequenties vanuit andere organisaties binnen het waternetwerk wanneer er sprake is van slechte prestaties.

Interactie:

- Er vindt schriftelijke of geïnstitutionaliseerde informatieoverdracht plaats (formeel).
- Respondenten geven aan dat er anders dan formeel informatie wordt overgedragen.
- of mensen in het waternetwerk makkelijk naar elkaar toestappen, er makkelijk contact met elkaar wordt opgezocht (korte lijntjes of via leidinggevenden).
- Of organisaties financieel evenredig bijdragen aan projecten die binnen het waterbeleid uitgevoerd worden.

Uitvoerbaarheid regels:

- Respondenten vinden de wet- en regelgeving duidelijk, zowel welke taken uitgevoerd dienen te worden, als de manier waarop.
- Respondenten vinden dat zij (wel/geen) voldoende kennis en materieel hebben om de taken in de wet uit te voeren.

Oplossen Problemen:

- of medewerkers van een organisatie in een probleemsituatie het probleem alleen oplossen/binnen de eigen organisatie of contact opnemen met medewerkers van andere organisaties binnen de het netwerk om het probleem op te lossen.
- Het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden (taal, cultuur en opvattingen) door samenwerking.

Appendix C: Vragenlijst Interviews

Goed Waterbestuur

Effectiviteit:

- In hoeverre realiseert het waternetwerk de doelen waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid?

Efficiëntie:

- Hoe wordt u beloond als u een financiële doelstelling haalt?
- Wat voor consequenties heeft het voor u als u een budget overschrijdt?
- In hoeverre weegt u bij beslissingen financiële kosten en baten tegen elkaar af?
- Wat voor substantiële bezuinigingsmogelijkheden ziet u binnen uw eigen organisatie of andere organisaties binnen het waternetwerk?
- In hoeverre bereikt u met uw huidige budgetten het optimale resultaat?

Subsidiariteit/Autonomie:

- In welke mate is uw organisatie vrij om het eigen beleid te bepalen ten opzichte van andere organisaties in het waternetwerk?

Legitimiteit:

- Hoe tevreden bent u over de huidige inrichting van het waternetwerk?
- Wat zou u willen veranderen aan de huidige inrichting van het waternetwerk?

Verantwoording:

- In hoeverre bestaan er binnen uw organisatie schriftelijke afspraken over welke werknemers bevoegd zijn welke beslissingen te nemen?
- In hoeverre is het inzichtelijk binnen uw organisatie welke onderdelen verantwoordelijk zijn voor specifieke taken?
- In hoeverre wordt u gevraagd uw werkzaamheden en gemaakte keuzes te verantwoorden?

Network Governance

Oriëntatie:

- Hoe benadert u problemen op het gebied van waterbeleid, vanuit uw organisatie of vanuit het netwerk?
- Hoe benaderen andere organisaties in het waternetwerk problemen op het gebied van waterbeleid, vanuit de eigen organisatie of vanuit het netwerk?
- In hoeverre is er een gedeelde opvatting over de aard van de problemen waar het waterbeleid zich mee geconfronteerd ziet?
- In hoeverre is er overeenstemming over de oplossingen voor die problemen binnen het waternetwerk?

Organisatie:

- In hoeverre vindt u dat organisaties in het waternetwerk elkaar nodig hebben om goed te kunnen functioneren?
- Op welke manieren komt de samenwerking tussen deze organisaties tot stand?
- In welke mate vertrouwt u andere organisaties op het gebied van waterbeleid in het realiseren van doelen die u samen heeft opgesteld?
- Welke veranderingen ziet u bij andere organisaties aan de bijdrage die zij willen leveren aan het netwerk?

Doelen:

- In hoeverre vindt u dat de doelstellingen van de verschillende organisaties binnen het waternetwerk naar elkaar zijn gegroeid?

Flexibiliteit en uitvoerbaarheid van regels:

- In hoeverre kunt u voldoen aan de regels binnen het waternetwerk?
- In hoeverre is het voor u mogelijk om af te wijken van deze regels?
- In hoeverre is het mogelijk om de regels binnen het waternetwerk ruim te interpreteren?

Sanctioneringsmogelijkheden:

- wat voor informele consequenties merkt u vanuit andere organisaties binnen het waternetwerk, wanneer u doelstellingen binnen het waternetwerk niet haalt of er niet naar handelt?

Interactie:

- Op wat voor manieren wisselt u informatie uit met andere organisaties binnen het waternetwerk?
- Op welke manieren vindt er overleg plaats met andere organisaties binnen het waternetwerk?
- Hoe makkelijk maakt u contact met werknemers van andere organisaties in het waternetwerk?
- In hoeverre vindt u dat andere organisaties in het waternetwerk evenredig reageren op acties die u onderneemt?

Uitvoerbaarheid regels:

- In hoeverre is het op basis van de wet- en regelgeving op het gebied van waterbeleid duidelijk voor u welke taken u dient uit te voeren?
- In hoeverre is het op basis van de wet- en regelgeving op het gebied van waterbeleid duidelijk voor u op welke manier dit geschiedt te gebeuren?
- In hoeverre wordt u voldoende kennis aangeboden om uw wettelijke taken uit te kunnen voeren?
- In hoeverre heeft u voldoende materieel om uw wettelijke taken uit te kunnen voeren?

Oplossen problemen:

- Wanneer uw organisatie zich met problemen geconfronteerd ziet, neemt u dan contact op met andere organisaties binnen het waternetwerk
- Wat heeft u tot nu toe voor nieuwe vaardigheden geleerd van de samenwerking met andere organisaties op het gebied van waterbeleid?

Alternatieven

ALTERNATIEF 1, scenario: oprichting van semipublieke waterketenbedrijven

In dit scenario komen de rioleringstaken, waterzuiveringstaken en drinkwaterproductie geïntegreerd in één waterketenbedrijf per regio. Het gaat hierbij om een private organisatie, waarvan de overheid in de vorm van de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) in zijn geheel de eigenaar is, een semipublieke organisatie. Dit betekent dat de rioleringstaken van de gemeente en de waterzuiveringstaken van de waterschappen voortaan bij de nieuwe waterketenbedrijven komen te liggen. Ook beheert het waterketenbedrijf het grondwaterpeil. De drinkwaterbedrijven gaan op in de nieuwe waterketenbedrijven. De bestuurlijke inrichting van het waternetwerk verandert doordat drinkwaterbedrijven worden vervangen door waterketenbedrijven.

Wat zijn volgens u de positieve en negatieve effecten hiervan?

CONCEPT	POSITIEF	NEGATIEF
<i>Effectiviteit</i>		
<i>Efficiëntie</i>		
<i>Subsidiariteit/Autonomie</i>		
<i>Legitimiteit</i>		
<i>Verantwoording</i>		
<i>Oriëntatie</i>		
<i>Organisatie</i>		
<i>Doelen</i>		
<i>Flexibiliteit en uitvoerbaarheid van regels</i>		
<i>Sanctioneringsmogelijkheden</i>		
<i>Interactie</i>		
<i>Uitvoerbaarheid regels</i>		
<i>Oplossen problemen</i>		

ALTERNATIEF 2, scenario: Waterschappen onderbrengen bij de provincies

In dit scenario komen de waterschappen in zijn geheel onder de provincies te vallen. Waterschappen worden onderdeel van de provinciale ambtelijke organisatie, al dan niet als ZBO of agentschap (dienst). De waterschappen verliezen hiermee de status van openbaar lichaam en vallen onder het gezag van de provinciale staten. De bestuurlijke inrichting van het waternetwerk verandert doordat de waterschappen als organisatie in het waternetwerk verdwijnen. Dit betekent ook een einde van de waterschapsverkiezingen.

Wat zijn volgens u de positieve en negatieve effecten hiervan?

CONCEPT	POSITIEF	NEGATIEF
<i>Effectiviteit</i>		
<i>Efficiëntie</i>		
<i>Subsidiariteit/Autonomie</i>		
<i>Legitimiteit</i>		
<i>Verantwoording</i>		
<i>Oriëntatie</i>		
<i>Organisatie</i>		
<i>Doelen</i>		
<i>Flexibiliteit en</i>		

<i>uitvoerbaarheid van regels</i>		
<i>Sanctioneringmogelijkheden</i>		
<i>Interactie</i>		
<i>Uitvoerbaarheid regels</i>		
<i>Oplossen problemen</i>		