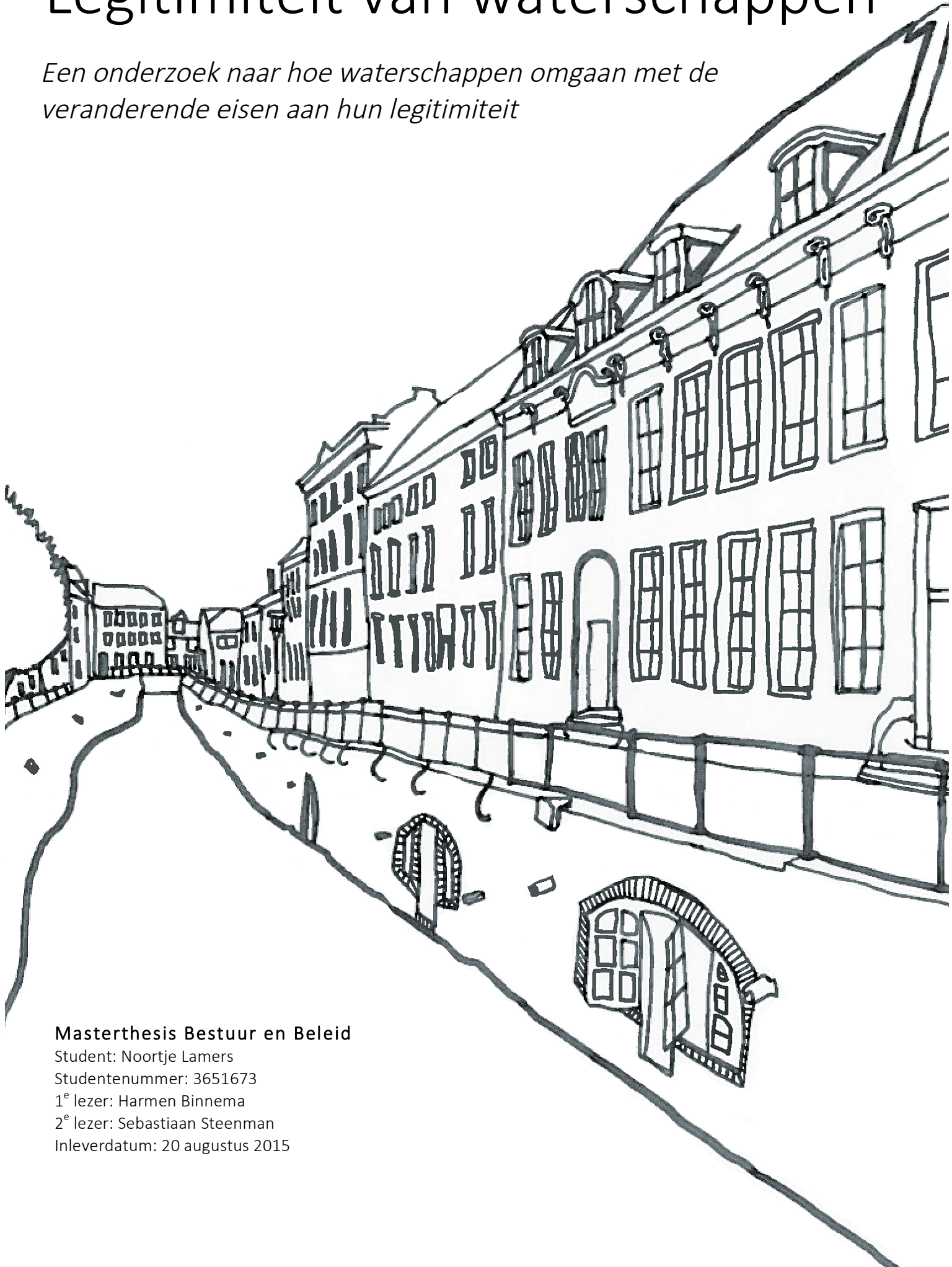


Legitimiteit van waterschappen

Een onderzoek naar hoe waterschappen omgaan met de veranderende eisen aan hun legitimiteit



Masterthesis Bestuur en Beleid

Student: Noortje Lamers

Studentennummer: 3651673

1^o lezer: Harmen Binnema

2^o lezer: Sebastiaan Steenman

Inleverdatum: 20 augustus 2015

Managementsamenvatting

In dit onderzoek staat de vraag centraal:

“Hoe gaan waterschappen om met de veranderende eisen aan hun legitimiteit?”

Deze vraag komt voort vanuit de constatering dat het takenpakket van waterschappen – en daarmee hun rol in de samenleving – veranderd is. Daarnaast spreken waterschappen de ambitie uit om ook maatschappelijk iets te willen bijdragen. Dit roept vragen op rond zowel de institutionele legitimiteit van het waterschap als democratische gekozen bestuursorgaan als de legitimiteit van het beleid dat zij maken. Waterschappen moeten daarom een manier vinden hoe ze om kunnen gaan met de veranderende eisen aan hun legitimiteit.

Na een theoretische verkenning van het begrip legitimiteit, is middels interviews en documentanalyse gekeken hoe waterschappen in de praktijk omgaan met de veranderende eisen aan hun legitimiteit. Hier komen de volgende conclusies en aanbevelingen uit voort: waterschappen staan voor meerdere uitdagingen wat betreft hun legitimiteit. Respondenten herkennen deze en zijn in minder of meerdere mate bezig de legitimiteit van het bestuursorgaan te waarborgen. Wanneer gekeken wordt naar de institutionele legitimiteit, spreken waterschappen de ambitie uit om het waterbewustzijn van burgers te willen verhogen. Dit zal er toe leiden dat burgers zich meer betrokken voelen bij het waterschap en de charismalegitimiteit wordt verhoogd. Daarnaast zal het bijdragen aan de proceslegitimiteit, omdat bij een grotere betrokkenheid de gehanteerde processen beter tot hun recht komen. Daarnaast zal het verhogen van het waterbewustzijn zal bijdragen aan de productlegitimiteit: wanneer burgers weten wat het waterschap doet kunnen zij voor zichzelf besluiten of zij wel of niet content zijn met het product wat het waterschap levert.

Ook op het gebied van beleidsmatige legitimiteit ondernemen waterschappen verschillende acties. Het gaat dan niet alleen om het promoten van het waterschap door middel van campagnes om burgers zo meer te betrekken bij het democratische proces (inputlegitimiteit), maar ook om het actief betrekken van stakeholders bij de totstandkoming van beleid (throughputlegitimiteit). Een uitdaging hierbij is het waarborgen van een evenredige belangenvertegenwoordiging. Er is nu sprake van een ondervertegenwoordiging van de stedelijke belangen, wat onder andere veroorzaakt wordt door het lage waterbewustzijn en de ontoegankelijkheid van beleidsstukken door de technische aard ervan. De resultaten (outputlegitimiteit) van de technische taken van de waterschappen zijn goed, de uitkomsten van de meer sociale taken zijn lastig te meten. Dit komt onder andere doordat burgers niet goed weten wat hun belangen zijn en of zij hier wel of niet in tegemoet worden gekomen.

Door samen te werken met andere organisaties wordt zowel de institutionele- als beleidsmatige legitimiteit van waterschappen zowel positief als negatief beïnvloedt. Door de samenwerkingen aan te gaan laten waterschappen zien dat zij actie ondernemen om hun legitimiteit te waarborgen. Er moet echter wel worden opgelet dat de democratische controle op de samenwerking niet verloren gaat.

Waterschappen hebben zich bewust van de veranderende eisen aan hun legitimiteit en weten met welke externe omstandigheden zij rekening moeten houden. Ze blijven echter hangen op het punt waar dit vertaald wordt naar concrete acties. Vandaar dat de volgende aanbevelingen worden gegeven:

- Zet door in de ambitie het waterbewustzijn te verhogen.
- Ga actief op zoek naar feedback, om zo de responsiviteit van het beleid te waarborgen.
- Probeer een manier te vinden om *soft skills* te combineren met de dominante technische realiteit.
- Zoek samenwerkingen op met betrokken partijen bij waterbeheer en hanteer hierbij de juiste besluitvormingsprocedures.

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn scriptie, geschreven voor de master Bestuur en Beleid aan de Utrechtse School voor Bestuur- en Organisationswetenschap. Op de voorkant staat een tekening van de Plompetorengracht in Utrecht, ook wel bekend als 'de verdwaalde gracht'. Waar de Oudegracht druk bezocht wordt door toeristen, weten maar weinig van hen de Plompetorengracht te vinden. Wanneer men hier een toerist ziet lopen, is het aannemelijk dat hij of zij verdwaald is. En dat terwijl het een bijzondere gracht is. Hij staat direct in verbinding met de Drift, Kromme Nieuwegracht en de Nieuwegracht. De Plompetorengracht is een onderdeel van het ontwateringsproject van de historische binnenstad. De werfkelders stammen uit 1392-1394 en de lantaarnpalen zijn voorzien van sculpturen van dieren. Het is een rustig stukje, midden in de drukke binnenstad van Utrecht.

Deze gracht staat symbool voor het waterschap: het verdwaalde bestuursorgaan. Het waterschap is onderdeel van de vier bestuurslagen die er samen voor proberen te zorgen dat de Nederlandse samenleving in haar gareel blijft. Waterschappen zijn een bestuursorgaan in de luwte, midden in het drukke bestuurlijke hart van Nederland. Utrechters weten dat de Plompetorengracht bestaat, net als dat Nederlanders weten dat de waterschappen bestaan. Maar niemand weet precies de gracht te vinden, net als dat niemand precies kan omschrijven wat de waterschappen doen. Utrechters fietsen vaak langs de Plompetorengracht wanneer zij over de Voorstraat of de Drift fietsen, maar weinig van hen beseffen het zich. Mensen komen de werkzaamheden van waterschappen dagelijks tegen, maar weinig van hen beseffen zich dat het de waterschappen zijn, die het uitvoeren.

Dit is niet de enige reden waarom ik juist de Plompetorengracht heb gekozen voor op de voorkant. Aan deze gracht, in ons huis, is deze scriptie tot stand gekomen. En dat was niet gelukt zonder de steun en op zijn tijd de juiste afleiding van mijn vier huisgenoten Annelou, Anneloes, Mascha, Yonne én semi-huisgenoot met een eigen huissleutel Danja. En niet te vergeten Suze, die weliswaar van een kleine afstand, steeds even kwam polsen hoe het ging.

Voor de totstandkoming van deze scriptie ben ik meer mensen een dankwoord verschuldigd. Graag wil ik mijn begeleider Harmen bedanken voor al het geduld dat hij heeft opgebracht om te luisteren naar mijn vragen en overwegingen, voor al het meedenken en de gegeven feedback. Ook Sebastiaan, de tweede corrector, ben ik een dankwoord verschuldigd. Door zijn aanwijzingen konden de laatste verbeteringen in het stuk worden aangebracht.

Daarnaast wil ik graag mijn ouders Vincent en Henriëtte, Margriet en Linde bedanken voor het verbeteren van de spellingsfouten. En natuurlijk Keetje, Rosan, Xenia, Maxime, Arnold en Pieter voor het mede mogelijk maken van de beste scriptiebreak die ik me kon wensen in Rio de Janeiro.

Veel leesplezier!

Inhoudsopgave

1. Inleiding	p. 5
2. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	p. 8
3. Context – de waterschappen	p. 10
- §1. Bestuur en organisatie	p. 10
- §2. Takenpakket waterschappen	p. 11
- §3. Besluitvorming bij waterschappen	p. 12
- §4. Legitimiteit van waterschappen	p. 12
4. Theoretisch kader	p. 14
- §1. Institutionele legitimiteit	p. 14
- §2. Legitimiteit van beleid	p. 15
- §2.1 Inputlegitimiteit	p. 16
- §2.2 Throughputlegitimiteit	p. 19
- §2.3 Outputlegitimiteit	p. 23
- §3. Legitimiteit in een beleidsnetwerk	p. 24
- §4. Theoretische conclusie	p. 25
5. Methode en Technieken	p. 28
- §1. Een kwalitatieve aanpak	p. 28
- §2. Waterbeheerplan/programma (WBP)	p. 28
- §3. Selectie waterschappen	p. 29
- §4. Operationalisering begrippen	p. 30
- §5. Interviews	p. 32
- §5.1 Respondent keuze	p. 32
- §6. Documentanalyse	p. 34
- §6.1 Document keuze	p. 34
- §7. Validiteit en betrouwbaarheid	p. 34
- §8. Analyse	p. 35
6. Resultaten	p. 36
- §1. Input- & charismalegitimiteit	p. 36
- §1.1 “No taxation without representation, <i>dát is het waterschap</i> ”	p. 37
- §1.2 “Geef ons heden ons dagelijks brood en af en toe een watersnood”	p. 36
- §1.3 “Het is een melting pot van allerlei conflicterende belangen an sich”	p. 39
- §1.4 Belang-betaling-zeggenschap?	p. 40
- §2. Throughput- & proceslegitimiteit	p. 44
- §2.1 “Het is ons spoorboekje voor de komende zes jaar”	p. 44
- §2.2 “Het is inspraak, niet besluiten”	p. 46
- §2.3 “Ik kijk er naar en denk: <i>wauw, participatiedemocratie eat your heart out! Hier gebeurt het.</i> ”	p. 47
- §2.4 “Het is een vak rapport. Het is voor burgers niet te lezen.”	p. 48
- §2.5 “Dus je moet die technische kennis combineren met soft skills”	p. 52
- §3. Output- & productlegitimiteit	p. 50
- §4. Legitimiteit in een beleidsnetwerk	p. 53
- §5. Empirische conclusie	p. 54
7. Analyse	p. 56
- §1. Input- & charismalegitimiteit	p. 56
- §2. Throughput- & proceslegitimiteit	p. 57
- §3. Output- & productlegitimiteit	p. 58
- §4. Legitimiteit in een beleidsnetwerk	p. 58
8. Conclusie, aanbevelingen en discussie	p. 59
- §1. Een antwoord	p. 59
- §2. Aanbevelingen	p. 60
- §3. Discussie en vervolgonderzoek	p. 61
9. Referentielijst	p. 63
10. Bijlagen	p. 66
- bijlage 1: actuele waterschapskaart van Nederland	p. 66
- bijlage 2: topic lijst	p. 67
- bijlage 3: codeboom	p. 69

1. Inleiding

Waterschappen: een bestuursorgaan in de luwte. Ze komen bijna niet aan bod in landelijke media, maar zorgen er wel voor dat de vijftig procent van het land dat onder NAP ligt niet overstroomt. In de kroeg worden er weinig verhitte discussies over gevoerd, maar wanneer een glas kraanwater wordt besteld bij de bar, komt er schoon water uit de kraan. Bijna niemand weet wie dijken onderhouden, maar ze worden wel als iets typisch Nederlands ervaren. Waterschappen spelen zich niet in de kijker, totdat een zuiveringsheffing op de mat komt en betaalt moet worden.

Waterschappen zijn het oudste bestuursorgaan van Nederland. Zij voeren taken uit waar de Nederlandse bevolking elke dag profijt van heeft. Meer dan de helft van het Nederlands grondgebied wordt beschermd door dijken, duinen of dammen die de waterschappen onderhouden (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Zonder waterschappen zou de vanzelfsprekendheid van schoon drinkwater niet bestaan. Zowel de traditionele waterkeringstaak van de waterschappen als het bestrijden van waterverontreiniging en het beheer van (vaar)wegen zijn voor een land dat voor vijftig procent onder het niveau van Nieuw Amsterdamse Peil (NAP) ligt van belang (Breeman, van Noort & Rutgers, 2012, pp.131-132). Vandaar dat er een speciaal bestuursorgaan voor is opgericht, dat bovendien zijn eigen belasting mag heffen. Maar weten burgers waar hun geld aan wordt uitgegeven?

In dit onderzoek staat de legitimiteit van waterschappen centraal. Er zijn meerdere aanleidingen om hier een vraag over te stellen. Waterschappen zijn een klassiek bestuursorgaan, meegenomen in de maatschappelijke en democratische ontwikkelingen. In de loop van de tijd is voor het verkrijgen van legitimiteit het leveren van goede resultaten niet meer genoeg gebleken en moet nu ook vertrouwen verkregen worden door inspraakmechanismen, een gevoel van zelfbestuur door burgers en actieve participatie. Dit is niet alleen een eis vanuit de samenleving die past in de bredere trend van de participatiesamenleving, maar ook waterschappen zelf zijn zich hiervan bewust.

“Waterschappen zijn de waterautoriteit in de samenleving. En dat laatste woord zegt het al: we staan voor onze zaak, maar we kunnen en willen onze opdracht alleen samen met anderen vervullen. Wel een autoriteit, niet autoritair.” (WBP AGV, p.7)

Door toenemende complexe problemen zijn waterschappen steeds meer genoodzaakt zijn om samen te werken met andere bestuurslagen en maatschappelijke partijen. Het gaat er dus niet alleen om wat ze realiseren, maar ook hoe ze dat doen (Buuren, Klein & Edelenbos, 2011). En dit heeft niet alleen gevolgen voor de relatie met andere bestuursorganen, maar ook voor de relatie met de burger (Boogers & Tops, 2000). Begrippen als democratie en legitimiteit zijn nauw met elkaar én met deze relatie verbonden. Er wordt verwacht dat burgers tegenwoordig meer inspraak hebben in beleid dat gevormd wordt, waarmee de legitimiteit en het democratische karakter van het waterschap en haar beleid kan worden vergroot (Toonen, Gerrit, Dijkstra & van der Meer, 2006). Niet alleen ‘buitenstaanders’ lijken dit besef te hebben, maar ook de waterschappen zelf. Het is dan ook niet voor niets dat zij campagnes zijn begonnen voor het waterschap en in hun beleidsplannen spreken over het betrekken van burgers en het samenwerken met andere partijen.

De samenleving lijkt zich echter nauwelijks bewust van het belang van de waterschappen. De opkomst bij de verkiezingen in 2008 was 21 procent (NOS statistics, 2008). Bij de afgelopen verkiezingen in 2015 is dit opkomstpercentage weliswaar verdubbeld, maar de vraag is of dit komt doordat de verkiezingen samen zijn gevoegd met verkiezingen voor de provinciale staten of dat burgers daadwerkelijk ook dubbel zo geïnteresseerd zijn in het waterschap. Dit onderzoek gaat niet alleen over de legitimiteit van waterschappen als democratisch gekozen bestuursorgaan, maar ook over de waterschappen als beleidsmakend bestuursorgaan. Want de waterschappen maken tegenwoordig steeds meer beleid, ook op andere vlakken dan het technische waterbeheer. Waterbeheer gaat namelijk niet langer alleen om het tegenhouden van water, maar ook om het leren omgaan met

water. Het takenpakket is niet langer 'droge voeten, schoon water' maar waterschappen moeten nu ook rekening houden met belangen voor de landbouw, natuurontwikkeling of recreatie (Boogers & Tops, 2000, p.1). Integraal waterbeheer is het leidende principe geworden (Breeman et al., 2012, p.137). Er worden dus niet alleen technische taken als de controle van dijken uitgevoerd, maar er worden ook plannen in bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening gemaakt. De waterschappen zijn van een louter beleidsuitvoerend orgaan getransformeerd naar een bestuursorgaan met een nadruk op de beleidsontwerpende taak. Zij vervullen niet langer een enkel technische taak, maar zijn nu ook genoodzaakt zich bezig te houden met de maatschappelijke context hier om heen. Waterschappen moeten nu ook nadenken over de maatschappelijke meerwaarde die zij willen leveren (WBP A&M, p.12). De vraag om legitimiteit is de afgelopen jaren belangrijker geworden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de missie die waterschap Aan en Maas voor zichzelf formuleert in hun Waterbeheerplan:

“Het ontwikkelen, beheren en in stand houden van gezonden robuuste en veerkrachtige watersystemen, die ruimte bieden aan een duurzaam gebruik voor mens, dier en plant in het gebied, waarbij de veiligheid is gewaarborgd en met oog voor economische aspecten.” (WBP A&M)

Er zijn dus vragen vanuit de samenleving, ambities vanuit de waterschappen, maar nog geen concrete antwoorden. In dit onderzoek wordt geprobeerd deze te vinden. Dit wordt gedaan door eerst vanuit de theorie te kijken wat legitimiteit is en hoe dat bereikt kan worden. Om vervolgens vanuit de empirie te kijken wat waterschappen daadwerkelijk ondernemen om de legitimiteit te waarborgen. Vandaar dat in deze scriptie de vraag centraal staat:

“Hoe gaan waterschappen om met de veranderende eisen aan hun legitimiteit?”

Om tot een antwoord op deze hoofdvraag te komen, moet eerst uiteen worden gezet wat legitimiteit is en hoe dit bereikt kan worden. Dit gebeurt aan de hand van de theorie. Er worden in dit onderzoek twee typen legitimiteit besproken: institutioneel en beleidsmatig. Omdat de samenwerking van waterschappen met andere partijen in een beleidsnetwerken zowel van invloed is op de institutionele als beleidsmatige legitimiteit, wordt hier apart bij stilgestaan. In hoofdstuk 4 wordt een theoretisch advies gegeven op hoe waterschappen om kunnen gaan met de veranderende eisen aan hun legitimiteit. Hierbij wordt antwoord gegeven op de volgende **theoretische deelvragen**:

1. Hoe kunnen waterschappen als democratische gekozen bestuursorgaan omgaan met veranderende eisen aan legitimiteit?
2. Hoe kunnen waterschappen als beleidsmakend bestuursorgaan omgaan met veranderende eisen aan legitimiteit?
3. Welke instrumenten kunnen ingezet worden om legitimiteit van het beleid van de waterschappen te vergroten?
4. Welke invloed heeft samenwerken in beleidsnetwerken op de institutionele- én beleidsmatige legitimiteit van waterschappen?

Vervolgens wordt in de empirie gekeken hoe waterschappen in de praktijk om gaan met de veranderde eisen aan hun legitimiteit. Ook hier wordt weer het onderscheid gemaakt tussen institutionele en beleidsmatige legitimiteit. In hoofdstuk zes wordt een antwoord gegeven op de volgende **empirische deelvragen**:

1. Hoe gaan bestuurders en ambtenaren van het waterschap om met veranderende eisen aan de legitimiteit van het waterschap als democratisch gekozen bestuursorgaan?
2. Hoe gaan bestuurders en ambtenaren van het waterschap om met veranderende eisen aan de legitimiteit van het waterschap als beleidsmakend orgaan?
3. Welke middelen zetten bestuurders en ambtenaren van het waterschap in om de legitimiteit van het beleid van de waterschappen te vergroten?
4. Hoe gaan bestuurders en ambtenaren van het waterschap om met veranderende eisen aan de legitimiteit van het waterschap naar aanleiding van hun deelname aan beleidsnetwerken?

2. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

In dit hoofdstuk wordt nagegaan waarom het van belang is aandacht te besteden aan democratie en legitimiteit binnen een waterschap. Er zit zowel een maatschappelijke als een wetenschappelijke relevantie aan dit onderzoek.

Vanuit maatschappelijke oogpunt is een onderzoek naar legitimiteit bij waterschappen van belang omdat de waterschappen met hun werkzaamheden het dagelijks leven bepalen en zij daarnaast ook zelf belastingen mogen heffen. In 2014 kregen zij 2,4 miljard euro binnen aan belastingen. Negentig procent van hun inkomsten komen hieruit voort. Iedere burger is verplicht deze belastingen te betalen, maar bijna niemand weet wat de waterschappen precies doen (Correspondent, 2015). Daarnaast spreken waterschappen de ambitie uit ook maatschappelijk iets toe te willen voegen, waar automatisch een vraag van legitimiteit aan vast hangt. Tegelijk ligt aan de discussie over het bestaansrecht van de waterschappen bijna altijd een theoretische grondslag die is gefocust op democratie en legitimiteit binnen de waterschappen. De magere opkomst bij de laatste verkiezingen en de afwezige maatschappelijke interesse in de waterschappen lijken argumenten om de waterschappen onder te brengen bij de provincie. Democratie lijkt ‘niet nodig’ wanneer niemand gebruikt maakt van zijn of haar recht om te stemmen en niemand zich ervoor interesseert. Democratie en legitimiteit zijn twee begrippen die maatschappelijke inspraak en draagvlak vertegenwoordigen rondom deze belastingen (Havekes, 2009) en zijn dus van belang te onderzoeken.

Daarnaast kan dit onderzoek bijdragen aan het lerende vermogen van de waterschappen als institutie. Dat waterschappen nog niet zijn afgeschaft, komt volgens Hemerijck en Visser (1997 in Dicke & Meijerink, 2006, p.7) door dit lerende vermogen. Zij concluderen dit naar aanleiding van het institutionele effect dat zij constateerden bij andere instituties: wanneer er een toenemend verschil ontstaat tussen reële verwachtingen aan een institutie en de werkelijke uitkomsten ervan, veroorzaakt dit een crisis die tot afschaffing van de institutie leidt. Hemerijck en Visser (1997) gaan er juist vanuit dat de waterschappen nog bestaan, omdat zij een dusdanig groot lerend vermogen hebben dat zij zich steeds aan kunnen passen en zij zo een crisis kunnen voorkomen. Deze scriptie, waarin leerpunten en ambities worden onderzocht, kunnen bijdragen aan dit vermogen.

Ook voor de wetenschap kan dit onderzoek van belang zijn. Ten eerste zijn waterschappen zijn voor bestuurskundigen een interessant object om te onderzoeken. Zo noemt Dersjant (2014) de waterschappen

“het Nederlandse democratische orgaan met de langste geschiedenis, de minste bekendheid en waarschijnlijk de kortste toekomst.”

Ten tweede wordt in deze scriptie een onderwerp besproken wat nog niet eerder in de vorm van een kwalitatief onderzoek is gedaan. Er wordt gekeken naar wat waterschappen doen om verschillende vormen van legitimiteit – zoals input en throughput – te waarborgen. Deze twee vormen van legitimiteit krijgen gestalte door de wijze waarop inspraak in de besluitvormingsprocedure gestalte krijgt (*‘voice’*) en hoe de besluitvormingsprocessen vorm krijgen (*‘deliberation’*) (Buuren et al, 2011, p.633, zie hoofdstuk 4). Deze scriptie draagt bij aan de ideeën over legitimiteit en daarmee ook effectiviteit van de waterschappen in de toekomst. Door ook te kijken naar besluitvormings- en inspraakprocessen bij waterschappen en hoe deze de verschillende vormen van legitimiteit beïnvloeden, wordt informatie verzameld en verbindingen gelegd waarmee nieuwe inzichten worden gegeven in de waterschappen. In het verleden is hier door andere wetenschappers nog geen aandacht aanbesteed en het kan dus bijdragen aan theorievorming rondom deze onderwerpen. Dit kan ten goede komen aan de ontwikkeling van waterschappen.

Ten slotte kan als derde argument aangedragen worden dat waterschappen enerzijds te maken hebben met de harde technische omgeving van het watermanagement en anderzijds met de zachtere organisatorische aspecten en beleidsprocessen (Graaff, Gerrits en Edelenbos, 2009). Deze combinatie maakt de waterschappen een interessant bestuurskundig onderzoeksonderwerp (Dicke & Meijerink, 2006).

In dit onderzoek wordt dus gezocht naar een antwoord op de vraag:

“Hoe gaan waterschappen om met de veranderende eisen aan hun legitimiteit?”

Om tot een antwoord te komen op deze vraag zijn een aantal stappen ondernomen, te lezen in dit onderzoeksrapport. Allereerst wordt er in hoofdstuk 3 een context geschetst, waarin uitgelegd wordt wat waterschappen doen, hoe besluitvorming er in zijn algemeenheid uit ziet en hoe legitimiteit in het verleden werd verkregen. Vervolgens wordt in het theoretische kader (hoofdstuk 4) uiteengezet welke vormen van legitimiteit er zijn, hoe deze verkregen kunnen worden en welke externe factoren er eventueel meespelen. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens uitgelegd hoe de data voor het empirische gedeelte is verzameld. Deze data wordt in hoofdstuk 6, het resultaten hoofdstuk, besproken. Om deze vervolgens in hoofdstuk 7 aan de hand van de literatuur te analyseren. Deze analyse vormt de basis voor een antwoord op de hoofdvraag, de conclusie, te lezen in hoofdstuk 8. In dit hoofdstuk worden ook uitspraken gedaan over eventuele discussiepunten aan het onderzoek en aanbevelingen gegeven voor vervolgonderzoek. Het onderzoeksrapport sluit af met een referentielijst en drie bijlagen.

3. Context – de waterschappen¹

Waterschappen zijn het oudste bestuursorgaan van Nederland. Ooit ontstaan omdat boeren in één polder genoodzaakt waren samen te werken om het waterpeil op orde te houden. Deze samenwerkingen ontwikkelden zich tot systemen waarbij boeren betaalden naar verhouding van het land dat zij in bezit hadden en afhankelijk hiervan ook hun invloed werd bepaald. Waterschappen zijn dus ooit ontstaan met het idee om samen problemen in een gebied op te lossen (Breeman et al., 2012). In 1255 werd het eerste waterschap – Rijnland, wat tot op heden nog actief is – ingesteld door graaf Willem II. In 1920 waren er 2500 officiële waterschappen. Dit aantal is door fusies inmiddels gedaald naar 23 (zie bijlage één voor een actuele waterschapskaart van Nederland). In 1927 verenigden alle waterschappen zich in de Unie van Waterschappen, een overkoepelend orgaan dat de belangen van de waterschappen behartigt en daarnaast kennisuitwisseling en samenwerking tussen waterschappen stimuleert. In de loop der jaren hebben de waterschappen samen met Rijkswaterstaat een aantal grote waterbouwkundige projecten gerealiseerd, belangrijk voor het drooghouden van ons land. Hierbij kan gedacht worden aan de Afsluitdijk.

In 1953 vond van 31 januari op 1 februari de watersnoodramp plaats in Zeeland. Dit kostte 1835 mensen het leven en bijna 100.000 mensen verloren hun huis. De ramp is de aanleiding geweest voor het aannemen van de Deltawet in 1958. In de Deltawet wordt vastgesteld dat dijkophogingen en het afsluiten van zeearmen noodzakelijk is en legt een wettelijke basis voor het werk van de waterschappen. In 1992 wordt de Waterschapswet aangenomen. Hierin wordt het belang van de waterschappen wettelijk vastgelegd en een nieuw belastingstelsel vastgesteld. Sindsdien betalen ook de ingezetenen (burgers) mee aan de waterschappen en hebben zij ook een aantal zetels in het bestuur. Daarvoor bestond het bestuur alleen uit de geborgde zetels die specifieke belangen behartigden (Dolfing, 2000).

§1. Bestuur en organisatie

Een waterschap wordt bestuurd door een dagelijks- en algemeen bestuur (DB en AB). Het algemeen bestuur van een waterschap bestaat uit vier categorieën belangengroepen:

- ingezetenen (burgers); worden gekozen via de waterschapverkiezingen
- ingelanden (boeren); worden gekozen door andere boeren via de Land- en Tuinbouw organisatie (LTO)
- bedrijven; worden aangewezen door de Kamer van Koophandel
- natuurterreinbeheerders; worden aangewezen door organisaties uit het natuurterreinbeheer

De zetels voor de ingelanden, bedrijven en natuurterreinbeheerders zijn zogenaamde geborgde zetels. Dat wil zeggen dat voor deze zetels niet gestemd wordt tijdens landelijke verkiezingen. Tijdens de waterschapverkiezingen stemmen de burgers dus alleen voor de categorie ingezetenen. Het verschilt per waterschap, maar de zetels voor ingezetenen maken in totaal 70 tot 75 procent uit van het Algemeen Bestuur. Bij bijvoorbeeld de vier onderzochte waterschappen in dit onderzoek, hebben Vallei en Veluwe, Amstel, Gooi en Vecht en Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden 23 van de 30 zetels voor ingezetenen beschikbaar. Bij Aa en Maas zijn het 21 van de 30 zetels. Het gaat dus om bijna driekwart van de zetels van het Algemeen Bestuur waarvoor gestemd kan worden. Kiezers komen hier echter maar mondjesmaat op voor komen dagen. Dit maakt de roep naar inputlegitimiteit, die onder andere voort komt uit het aantal stemmen dat bestuurders krijgen bij verkiezingen, groter.

Tot 2007 maakten de waterschappen gebruik van het personenstelsel. Er kon direct gestemd worden op één persoon. Inmiddels hebben de politieke partijen en belangengroepen hun intrede gedaan in het waterschapbestel en wordt er gewerkt met een lijstenstelsel. Niet alle landelijke politieke partijen doen mee, maar zij brengen bijvoorbeeld wel een stemadvies uit voor een waterschapspartij.

¹ De algemene informatie over waterschappen en de unie van waterschappen is te vinden op de website van beide organisaties of de Rijksoverheid (tenzij anders vermeld): www.waterschappen.nl/

Hetzelfde gebeurt door belangengroepen. Niet alle belangengroepen (zoals de sportvisserij, schaatsters of vogelbescherming) hebben een eigen partij die meedoet, maar zij roepen wel hun leden op om op een bepaalde partij te stemmen.

De grootte van het algemeen bestuur wordt bepaald door de grootte van het waterschap en de provincie, de formele toezichthouder. Uit het algemeen bestuur wordt een dagelijks bestuur gekozen, waarvan de dijkgraaf aan het hoofd staat. De dijkgraaf wordt voorgedragen door het algemeen bestuur en benoemd door de regering. Hij of zij heeft vergelijkbare taken met die van een burgemeester in een college van Burgemeester en Wethouders (B&W). Omdat het algemeen bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers van categorieën die belang hebben bij specifieke werkzaamheden van het waterschap, wordt een waterschap ook wel getypeerd als een functionele belangengroependemocratie (Havekes, 2009; Jong & Meijerink, 2006, p.33). Dit wil zeggen dat belang, betaling en zeggenschap in relatie staan tot elkaar (Jong & Meijerink, 2009; Dolfing, 2000, p.173). Wie een groter belang heeft betaalt meer en wie meer betaald heeft ook meer zeggenschap. Deze 'trits' werd in het leven geroepen omdat men toentertijd veel belang hechtte aan gelijkheid, evenredigheid, billijkheid, wederzijdse aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid (Dolfing, 2000, p.173).

§2. Takenpakket waterschappen

De waterschappen hebben twee taken: het klassieke watersysteembeheer (droge voeten) en het later toegevoegde zuiveringsbeheer (schoon water). Zij zorgen ervoor dat Nederland beschermd is tegen de bedreigingen vanuit de zee en dat het water wat uit de kraan komt schoon is. Al het regenwater, water uit het riool en afvalwater van bedrijven en boeren komt bij hen in de zuiveringen terecht en komt er helder en veilig om te drinken weer uit. Deze taak moet niet verward worden met het onderhoud van het rioleringsstelsel (dit wordt uitgevoerd door de gemeente) of de distributie en levering van drinkwater (dit doen waterleidingbedrijven). Daarnaast hebben sommigen waterschappen ook de verantwoordelijkheid voor het beheer van wegen en vaarwegen (Havekes, 2009). Het takenpakket van de waterschappen is in de loop van de jaren van focus gewisseld. Waar eerst alle aandacht uit ging naar droge voeten, is later ook schoon water erbij gekomen. Sinds de jaren '90 heeft het integraal waterbeheer zijn intrede gedaan. Het gaat dan over duurzame beleidsontwerpen die een richting geven aan de waterhuishouding van Nederland. Hierbij moet rekening worden gehouden met landbouw-, milieu-, natuur- en ruimtelijke beleid. Dit integraal waterbeheer verhoogt de noodzaak tot samenwerking met andere bestuurlijke organisaties en belangengroepen (Breeman et al., 2012, p.137).

Elke zes jaar maakt een waterschap een Waterbeheerplan/programma (WBP, Waterschap Rivierenland, 2015, p.5). Het is een vanuit de wet verplicht stuk waarin waterschappen uiteenzetten welke kant zij de komende zes jaar op gaan met het waterbeheer. De plannen worden ontworpen door het dagelijks bestuur en moeten worden goedgekeurd door het algemeen bestuur. Hoe het WBP precies wordt ingevuld is per waterschap verschillend. Sommigen waterschappen kiezen voor een Waterbeheerplan, waar ook al concrete plannen en maatregelen in staan. Voorbeelden hiervan zijn het aanpassen van de zuiveringsinstallaties of het droogleggen of onder water zetten van bepaalde gebieden. Anderen kiezen voor een Waterbeheerprogramma, wat een kader stelt voor wat zij nastreven de komende zes jaar, maar wat nog geen concrete invulling geeft aan de doelstellingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een waterschap dat in zijn of haar WBP op schrijft de biodiversiteit in een gebied te willen vergroten, maar waarbij nog niet vermeld wordt op welke manier dit zal gebeuren. In elk geval geeft een WBP een inspanningsverplichting af.

§3. Besluitvorming bij waterschappen

Hoewel besluiten bij elk waterschap op een andere manier gemaakt worden, is het wel mogelijk een aantal algemene uitspraken te doen over de organisatie ervan. De plannen van waterschappen worden voorbereid in het dagelijks bestuur en commissies en worden uiteindelijk vastgesteld door het algemeen bestuur. De vergaderingen van het algemeen bestuur zijn openbaar en vinden ongeveer één keer in de twee maanden plaats. De dijkgraaf zit de vergaderingen voor. De stukken hiervoor, zoals agenda's en notulen, zijn openbaar en over het algemeen digitaal verkrijgbaar. Veel waterschappen maken gebruik van interne commissies, die hen van advies voorzien en die het beleid toetsen aan wettelijke procedures. Het gaat dan bijvoorbeeld om een Rekenkamercommissie of een Commissie van Advies en Bijstand. Hier zitten geen leden van het bestuur in, maar onafhankelijke individuen. Deze commissievergaderingen zijn vaak openbaar en geven de mogelijkheid om als burger spreektijd te vragen. Ook tijdens vergaderingen van het algemeen bestuur kunnen belanghebbenden spreektijd aan vragen (Vallei en Veluwe, 2013). Nadat een beleidsstuk van het waterschap is goedgekeurd door het dagelijks bestuur, wordt het zes tot acht weken voor inspraak opengesteld. Hiervoor geldt de volgende procedure: eerst wordt het plan gepubliceerd in het digitale Waterschapsblad wat te lezen is via de officiële bekendmakingen pagina van de website van de overheid, www.Rijksoverheid.nl. Vervolgens kan gedurende zes weken iedereen die wil mondeling of schriftelijk zijn of haar reactie geven op het plan. Deze reacties worden vervolgens door het dagelijks bestuur in behandeling genomen, voordat de definitieve versie van het plan wordt vastgesteld door het waterschap. Vervolgens wordt teruggekoppeld aan degene die een reactie hebben gegeven wat er met de reactie is gebeurd (Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, z.j.). Mocht het plan worden gewijzigd naar aanleiding van een inspraakreactie en een van de eerdere insprekers het daar niet mee eens zijn, dan kan hij of zij een bezwaarprocedure beginnen. Deze inspraakprocedure geldt ook voor het WBP.

§4. Legitimiteit van de waterschappen

In dit onderzoek wordt stilgestaan bij veranderende eisen aan de legitimiteit van waterschappen. Voor waterschappen is met het veranderen van het takenpakket namelijk ook de manier waarop legitimiteit verkregen wordt veranderd. Niet alleen is er een grotere vraag naar andere vormen van legitimiteit, waterschappen geven ook aan hiernaar te willen streven. Maar voordat hier uitspraken over worden gedaan, wordt eerst gekeken naar hoe legitimiteit in het verleden werd verkregen. De legitimiteit van waterschappen was voorheen gestoeld op tradities, waarbij het waterschap zeer lokaal georganiseerd was. Opvolgers van een bestuur werden niet via officiële landelijke verkiezingen gekozen, maar middels traditionele wegen. Men kende het waterschap en zijn bestuurders en kon hierdoor bijvoorbeeld gemakkelijk inspreken op vergadering. Door maatschappelijke ontwikkelingen veranderde dit. Hier kan gedacht worden aan de individualisering van de samenleving en de steeds grotere rol van technologie in het dagelijks leven. Duidelijk werd dat niet alleen de technische kant van het werk van waterschappen meer aandacht verdiende, maar ook de organisatorische kant van het bestuursorgaan. Zo werden er na het falen van de waterschappen – wat pijnlijk zichtbaar werd tijdens de watersnoodramp – toezichthouders ingesteld en werd het aantal waterschappen teruggebracht zodat zij slagkrachtiger konden worden (Breeman et al., 2012). Hiermee kwamen waterschappen verder van de boeren en ingezetenen af te staan. De waterschappen verloren langzaam hun legitimiteit. De effectiviteit van het beleid van de waterschappen werd daarnaast onder druk gezet, waar de algemene democratisering van het openbaar bestuur aan bij droeg. Het bestaan van de waterschappen werd ter discussie gesteld (Dolfing, 2000, p.178).

Na meerdere hervormingen in het waterschapbestel werd de twijfel over het bestaansrecht van de waterschappen deels weggenomen. Dit kwam mede door de Unie van Waterschappen, die ervoor zorgde dat waterschappen onderling meer gingen samenwerken. Dolfing (2000, p.182) stelt dat het verder de kracht van de waterschappen zelf is geweest waardoor grote hervormingen door gevoerd konden worden en zo de twijfels zijn weggenomen. De invulling die de waterschappen aan hun nieuwe rol hebben gegeven is van belang geweest voor de legitimiteit van het bestuursorgaan. Na de

watersnoodramp in 1953 werd legitimiteit bereikt door het droog houden van het land. In de jaren '70 en '80 kwam echter een grotere aandacht voor ecologische systemen. Legitimiteit kwam vanaf toen dus niet alleen meer voort uit het droog houden van het land, maar ook aan het tegemoet komen van wat de kiezers en belastingbetalers belangrijk vonden (Buuren et al., 2011). Het feit dat waterschappen nu onderdeel zijn van een beleidsnetwerk, maakt ook dat de legitimiteit verandert. Waar legitimiteit eerst tot stand kwam door het goed uitvoeren van taken, komt legitimiteit volgens Buuren et al., (2011, p.675) nu voort uit een onderhandelingsproces met alle relevante stakeholders, die in het waterbeheer veiligheid combineren met andere kernwaarden. Oftewel: het leveren van goede diensten is niet meer genoeg en het gaat er nu ook om hoe deze diensten tot stand komen. Daarnaast spreken waterschappen de ambitie uit om ook maatschappelijk iets toe te voegen. Hiermee brengen zij een nieuwe taak in hun takenpakket die niet democratisch tot stand is gekomen, maar wel uitgevoerd zal worden met belastinggeld. Bovendien wordt hiermee het dagelijks leven van de burger beïnvloed. In het theoretisch kader zal een antwoord worden gegeven op de vraag hoe waterschappen hiermee om zouden kunnen gaan. Vervolgens wordt in de empirie gekeken naar wat waterschappen reeds doen in het kader van hun legitimiteit.

4. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader worden de kernconcepten van dit onderzoek uiteengezet. Hiermee wordt geprobeerd vanuit de theorie een eerste antwoord te geven op de vraag die in dit onderzoek centraal staat: *“Hoe gaan waterschappen om met de veranderende eisen aan hun legitimiteit?”* Omdat er weinig tot geen theorie bestaat over hoe waterschappen hier momenteel mee om gaan, wordt er in dit hoofdstuk gezocht naar een theoretisch advies over welke vormen van legitimiteit er zijn en waar waterschappen allemaal rekening mee moeten houden als zij legitiem hun taken uit willen voeren. In paragraaf 1 worden drie typen legitimiteit uiteengezet die een bestuursorgaan als organisatie kan hebben. Vervolgens wordt de switch gemaakt naar de beleidsmatige legitimiteit. In paragraaf 2 wordt uiteengezet hoe er tegen legitimiteit van beleid kan worden aangekeken. Er worden verschillende momenten in de beleidscyclus onderscheiden waarop met verschillende middelen legitimiteit vergroot kan worden. Deze worden achtereenvolgend besproken in paragraaf 2.1 tot en met 2.3. Er wordt eerst kort uiteengezet om welk moment het in de beleidscyclus gaat en hoe legitimiteit uiteindelijk vergroot kan worden. Hierbij wordt af en toe een zijspoor gevolgd naar een externe factor waar bijvoorbeeld rekening mee moet worden gehouden. In paragraaf 3 wordt stil gestaan bij een externe factor die beiden typen legitimiteit beïnvloedt, namelijk het samenwerken in beleidsnetwerken. Vervolgens wordt in paragraaf 4 een theoretische analyse gemaakt en een voorlopig antwoord op de vraag gegeven hoe waterschappen om zouden kunnen gaan met veranderende eisen aan legitimiteit van hun beleid. Dit gebeurt aan de hand van de vier theoretische deelvragen zoals te lezen in hoofdstuk 1, pagina 6.

§1. Institutionele legitimiteit

Suchman (1995, pp.580-582) onderscheidt enkele typen legitimiteit die instituties kunnen genieten, geïnspireerd op de ideeën van Weber (1977). Het gaat dus niet om de mate waarop beleid legitimiteit verkrijgt, zoals later nog wordt beschreven, maar om verschillende manieren waarop organisaties op zichzelf legitiem kunnen worden. De typen legitimiteit worden ingedeeld op basis van de manier waarop organisaties steun vanuit de samenleving krijgen.

Charismalegitimiteit gaat over legitimiteit die personen genieten omdat zij charisma hebben. Mensen voelen zich verbonden met de persoon en steunen daardoor zijn plannen voor organisatieveranderingen (Zucker, 1992 in Suchman, 1995). Een organisatie kan ook charisma genieten wanneer men trots is op- en zich verbonden voelt met de organisatie. Omdat dijkgraven en bestuursleden van waterschappen over het algemeen geen publieke figuren zijn, zal er op persoonlijk gebied weinig legitimiteit ontstaan. Wel zouden mensen zich verbonden kunnen voelen met waterschappen omdat zij de oudste democratische bestuursorganen van Nederland zijn en Nederlanders zich over het algemeen verbonden voelen met water. Dijken worden gezien als iets typisch Nederlands en in de media wordt nog vaak gerefereerd aan de Watersnoodramp van '53. Waterschappen zouden charismalegitimiteit kunnen verkrijgen door te laten zien wat zij doen en wie zij zijn, om zo burgers zich verbonden te laten voelen met- en trots te laten worden op het bestuursorgaan. Dit kan bijvoorbeeld door hen actief te betrekken bij het werk van waterschappen, hen uit te nodigen op informatiebijeenkomsten en het voeren van maatschappelijke debatten. Toonen, Gerrits, Dijkstra & van der Meer (2006, p.195) geven aan dat de charismalegitimiteit van de waterschappen sinds de jaren '90 sterk is afgebrokkeld omdat zij te veel bezig zijn geweest met het inhoudelijk vormgeven van hun taak. Het 'managen' is volgens Toonen et al. belangrijker geworden dan het voeren van publieke debatten en het binden van de samenleving aan de waterschappen als organisatie.

Proceslegitimiteit wordt verkregen wanneer een organisatie procedures gebruikt om het product te leveren, die gezien worden als professioneel en geloofwaardig. Wat hierbij belangrijk is om te vermelden, is dat mensen een sociale betekenis geven aan de kwaliteit van dit proces. De beoordeling van de gebruikte procedure wordt niet vanuit de ratio gedaan, maar vanuit het 'gevoel' (Scott, 1992 in

Suchman, 1995). Een voorbeeld: Uit onderzoek is gebleken dat graafwerk van muskusratten dijken verzwakt (DHV Groep, 2006). Rationeel gezien is het dus logisch dat deze dieren bestreden worden. Doen waterschappen dit niet, dan is het voor hen lastiger het product 'droge voeten' af te leveren. Dit bestrijden gebeurt door de muskusratten te vangen en daarna doden. Dit is rationeel gezien de efficiëntste manier en de proceslegitimiteit lijkt dus hoog. Echter: aanhangers van de Partij voor de Dieren keuren het doden van dieren af. Zij beoordelen het bestrijdingsproces negatief, ook al lijkt het rationeel gezien de beste optie. Zij kennen dus een lage proceslegitimiteit toe aan de bestrijdingsmethode, omdat het niet past bij hun normen en waarden. Waterschappen zouden de proceslegitimiteit kunnen verhogen door bijvoorbeeld hen tegemoet te komen en bijvoorbeeld door in plaats van het doden van muskusratten duurdere, maar wel diervriendelijkere bestrijdingstactieken te gebruiken.

Productlegitimiteit gaat over de tevredenheid van het product dat een organisatie aflevert (ook wel *consequential legitimacy*). In het geval van waterschappen zijn deze producten droge voeten en schoon water. Ook hiervoor geldt dat er een verschil bestaat tussen de technische, objectieve benadering van een product en de sociale, subjectieve benadering (Meyer & Rowan, 1991 in Suchman, 1995). Een waterschap kan een solide dijk aanleggen om droge voeten te garanderen die technisch gezien niks mankeert en dus een hoge productlegitimiteit geniet, maar wanneer dit ertoe leidt dat tien gezinnen hun huis moeten verlaten, is de ervaring van de kwaliteit van de dijk sociaal gezien heel anders. Productlegitimiteit kan worden bereikt wanneer mensen mee worden genomen bij de totstandkoming van het product en de noodzaak van het leveren ervan duidelijk is. Deze productlegitimiteit hangt dus nauw samen met charisma- en proceslegitimiteit. Waterschappen kunnen hun productlegitimiteit verhogen door burgers actief te betrekken bij het product, te laten zien wat het is en waarom het nodig is om te leveren. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren tijdens open dagen bij projecten van het waterschap en informatieavonden over toekomstplannen.

Kortom, er zijn drie soorten institutionele legitimiteit te onderscheiden en zijn er verschillende acties waarmee deze vormen van legitimiteit vergroot kunnen worden. Er moet dan worden opgelet dat beoordeling van zowel het proces als het product vanuit een sociaal oogpunt plaats vindt. Wat vanuit de rationaliteit de beste oplossing lijkt, wordt niet altijd als de beste oplossing ervaren door burgers. Om een hogere legitimiteit te verkrijgen lijkt het dus verstandig om rekening te houden met het standpunt van de sociale omgeving door ofwel aan dit standpunt tegemoet te komen ofwel door burgers mee te nemen in de besluitvorming zodat draagvlak voor een besluit wordt gecreëerd.

§2. Legitimiteit van beleid

Legitimiteit is een veel gebruikt begrip, vaak in combinatie met termen als democratie en verkiezingen. Luhman (1975 in Buuren et al., 2001, p.631) zegt het volgende over legitimiteit van beleid:

“Legitimacy basically has to do with a generalized preparedness to accept, within a certain margin, a decision whose content is not yet known.”

Legitimiteit komt dus niet alleen in eerste instantie voort uit de inhoud van het besluit. Het kan ook verkregen worden doordat een besluit is genomen aan de hand van geaccepteerde procedures of is gemaakt door gekozen bestuurders die de steun hebben van het volk (Buuren et al., 2001, p.631). Nederland heeft een staatsinrichting naar democratische beginselen en hiermee is het besturen van het land overgedragen aan de staat. Dit is het hoogste orgaan dat beslissingen voor de samenleving neemt. Dit betekent dat de besluiten die de staat maakt in het belang moeten zijn van de meerderheid van het volk (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p.9). Maar ook (p.19):

“democratie is – minimaal – een politieke besluitvormingsprocedure waarin politieke gelijkheid en politieke vrijheid (procedurele grondrechten en beginselen) zijn gewaarborgd. Bovendien gaat democratische besluitvorming uit van een meerderheidsregel, waarbij de bescherming van de minderheid is verzekerd”

Democratie zegt zowel iets over bestuur, als over het volk (*demos*) (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 20). In een democratie moeten procedures worden gehanteerd waarin gelijkheid van burgers en ondergeschiktheid van de staat aan de wil van de bevolking is gewaarborgd. Hiermee wordt legitimiteit bereikt. Democratische legitimiteit komt volgens Buuren et al. (2001, p.632) voort uit de mate waarin bestuurders ter verantwoording kunnen worden geroepen voor hun acties (*accountability*), de mate waarop mee gesproken kan worden (*voice*) en de manier waarop overleg wordt gevoerd en interactie plaats vindt met de sociale en bestuurlijke context (*deliberation*). De Raad voor openbaar bestuur (Rob) onderscheidt drie aspecten binnen het beginsel van democratische legitimiteit (Rob, 2015, p.7), namelijk de eis van **algemeen kiesrecht, democratische sturing en democratische verantwoording**. Het gaat dan over de manier waarop burgers zelf mee kunnen beslissen binnen een publiek orgaan, de manier waarop zij sturing kunnen geven aan het orgaan en hoe zij het orgaan ter verantwoording kunnen roepen. Beleid kan dus zowel legitimiteit verkrijgen vanuit een formeel-juridisch perspectief wanneer het is genomen door bevoegde instanties, als vanuit een inhoudelijk-materieel perspectief waarbij het gaat om draagvlak en solidariteit onder de bevolking (van der Steen, Fenger, van der Torre & van Wijk, 2013, pp.27-28). Binnen beleidsmatige legitimiteit wordt een onderscheid gemaakt tussen input-, throughput- en outputlegitimiteit (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p.19; Rob, 2015, p.7). Ook wel het verschil tussen overheidsbestuur van het volk, door het volk en voor het volk genoemd (Scharpf, 1998, p.2). Hier moet wel de kanttekening worden gemaakt dat deze vormen van legitimiteit in de theorie al aan elkaar raken en deze in de praktijk nog lastiger van elkaar zijn te onderscheiden. Er kan dus geen absoluut onderscheid worden gemaakt tussen de drie vormen (Müller, 2011, p.53). Om structuur te geven aan het hoofdstuk worden deze vormen wel elke apart besproken in paragraaf 3.1 tot en met 3.3.

§2.1 Inputlegitimiteit

Inputlegitimiteit ontstaat wanneer diegenen die besluiten nemen, democratisch gekozen zijn. Er is dan draagvlak voor diegene die het beleid maakt omdat de wil van het volk vertegenwoordigd wordt (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Rob, 2015). Inputlegitimiteit komt voort uit drie aspecten (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, pp. 20-22). Het eerste aspect is **het aantal stemmen** dat de bestuurders hebben gekregen bij de verkiezingen. Wanneer zij een grote meerderheid van de stemmen hebben, staat ook een grote meerderheid van het volk achter hen. Zij hebben deze steun en dit draagvlak in de samenleving nodig om een acceptatie te krijgen voor het beleid dat zij maken. In 2007 gingen de waterschappen van een personenstelsel (direct) naar een lijstenstelsel (indirect). Het personenstelsel was niet meer haalbaar door opschalingen van de waterschappen. Daarnaast vraagt de verandering in het takenpakket ook om een hogere legitimiteit en een lijstenstelsel draagt hieraan bij omdat het duidelijker voor de kiezer is waar de bestuurders voor staan (de Jong & Meijerink, 2006). Het tweede aspect is de mogelijkheid voor burgers om **zelf de democratie vorm te geven**, door bijvoorbeeld zelf een politieke partij op te richten en een wetsvoorstel in te dienen. Op deze manier kunnen zij hun wensen en verwachtingen voor het beleid kenbaar maken bij de bestuurders en hun eigen belangen beschermen. Het derde aspect gaat over de mate waarin **rekening wordt gehouden met alle belangen in de samenleving** bij de totstandkoming van het beleid. Het beleid moet in het voordeel van de samenleving zijn. De waterschappen zijn een belangengroepen democratie, waarbij alle direct betrokkenen in het algemeen bestuur zijn vertegenwoordigd (zie hoofdstuk 3, paragraaf 1).

Bij het maken van beleid in een democratisch stelsel is het belangrijk om de belangen van de *demos* mee te nemen. Volgens Bovens, 't Hart en Twist (2007, p.168) mogen burgers dit ook verwachten van de beleidsmaker. Inputlegitimiteit wordt bepaald door de mate waarin de bevolking vindt dat de

bestuurders hun belangen behartigen met het beleid dat zij maken. Een klassiek dilemma van beleidsmakers is om te bepalen wanneer je het belang van een individu voorrang geeft aan een belang van een grote(re) groep. Wat het extra complex maakt, is dat niet alle belangen bij de belanghebbenden even goed op het netvlies staan en als even belangrijk worden ervaren. Niet iedere burger heeft even goed door wat zijn of haar belangen zijn en wanneer deze goed worden vertegenwoordigd. Daarnaast beoordelen burgers niet met ratio, maar met 'gevoel' welke belangen zij na willen streven. De mate waarin burgers zich vertegenwoordigd voelen en het beleid een hoge legitimiteit toe kennen, is dus afhankelijk van de mate waarin zij zich bewust zijn van hun eigen belangen en waarin zij waarde toekennen aan het nastreven ervan. Stone (2001, pp.210-214) stipt dit aan en spreekt van subjectieve en objectieve belangen. Subjectieve belangen zijn de belangen die een mens denkt te hebben en te ervaren en waar men zich bewust van is (*lack of awareness*). Deze staan vaak niet op één lijn met de objectieve belangen van mensen, die rationeel gezien voor hen of voor een grote groep het beste zouden zijn, maar die niet perse worden nagestreefd. Het gaat dan bijvoorbeeld om belangen die mensen hebben in beleid dat hen raakt in hun basisbehoeften, zoals bij waterbeheer. Droge voeten en schoon water is een basisbehoefte, maar het kan zijn dat mensen zich hier niet van bewust zijn omdat zij bijvoorbeeld nog nooit hebben ervaren hoe het is als een rivier overstroomt. Stone vat het verschil tussen subjectieve en objectieve belangen samen in een schema (p.216) [naar eigen vertaling, red.]:

Subjectief	Objectief
Beleid dat mensen ervaren alsof het hen in hun belangen raakt – maar dat niet direct doet	Beleid dat een effect heeft op mensen, ook al zijn zij zich er niet bewust van
Beleid dat mensen daadwerkelijk in hun belangen raakt en waarvan zij zich dat bewust zijn	Beleid dat objectief gezien ieders belang het beste tegemoet komt
	Beleid dat mensen raakt in hun basisbehoeften
	Beleid waarvoor een persoon zou kiezen als hij of zij alle alternatieven zou weten en vrij was om te kiezen
	Beleid dat het welzijn van een grote groep mensen zou vergroten

Tabel 1: subjectieve en objectieve belangen (Stone, 2001)

De mate van inputlegitimiteit heeft dus te maken met de mate waarin burgers menen dat zij vertegenwoordigd worden in hun belangen. Hier moet echter wel bij gezegd worden dat het onderscheidt tussen subjectieve en objectieve belangen kleiner wordt in het licht van het democratische proces. Dit komt doordat belangen normatief geïnterpreteerd worden. De vertaling van objectieve belangen naar een vertegenwoordiging ervan gebeurt aan de hand van wat mensen belangrijk vinden en waarmee zij zich kunnen identificeren. Objectieve belangen zijn niet in steen gebeiteld maar passen zich aan naar de manier waarop ze worden geïnterpreteerd en waargenomen. De vertaling van objectieve belangen naar politieke *issues* om na te streven, maakt dus dat objectieve belangen lastig te onderscheiden zijn van subjectieve belangen (pp.216-217). Dit heeft te maken met de manier waarop waterschappen omgaan met democratische sturing. De afgelopen jaren is hier door externe factoren een ontwikkeling in gaande geweest. Deze ontwikkeling wordt hieronder beschreven omdat het van invloed is op hoe waterschappen inputlegitimiteit kunnen waarborgen.

§2.1.1 Van waarborgdemocratie naar ontwikkelingsdemocratie

Het democratische karakter van waterschappen werd van oudsher getypeerd als een **waarborgdemocratie** (de Jong & Meijerink, 2006, p.34; Boogers & Tops, 2000, pp.4-5). Een waarborgdemocratie heeft een controlerend en apolitiek karakter. Er wordt veel aandacht besteed aan het controleren van bestuurders, het tegengaan van machtsmisbruik en het waarborgen van belangen. Democratische processen binnen een waarborgdemocratie worden gezien als een 'noodrem'. Wanneer het fout gaat, trekken belanghebbenden (bijvoorbeeld de bewoners van een polder die onder water is gelopen) aan de bel en wordt er iets veranderd (Boogers & Tops, 2000, pp.4-5). Volgens Nehmelman, Tappeiner en Steenman (2011, p.47) is dit een logisch gevolg van het takenpakket van waterschappen. Een gebied beschermen tegen water is in een land als Nederland noodzakelijk en kan het beste lokaal geregeld worden zodat veiligheid kan worden gegarandeerd.

“Het is daarom begrijpelijk dat de strijd tegen water ook ertoe noopt een bestuurlijke organisatievorm te kiezen die op deze specifieke taak gericht is en niet als het ware ‘afgeleid’ wordt door de behartiging van het algemeen belang en de daarbij gepaard gaande prioriteitstellingen en politieke afwegingen.” (Nehmelman et al., 2011, p.47)

Door de gesloten financiële huishouding van waterschappen kan ook niet op het budget worden gekort omdat er bijvoorbeeld meer geld nodig is om ziekenhuizen draaiende te houden. Met andere woorden, de belangen van het water staan centraal en hoeven niet te worden afgewogen tegenover zorg of onderwijs, zoals dat in een gemeente gebeurt.

Bij een waarborgdemocratie draait het om controle, verantwoording en toezicht. Bestuurders zijn bekwaam wanneer zij deskundig zijn en doelmatig en doeltreffend de taken uit het takenpakket uitvoeren. Kenmerkend voor bestuursorganen met karaktertrekken van een waarborgdemocratie is dat zij buiten de publieke belangstelling blijven zolang zij hun werk goed doen. Pas wanneer er iets mis gaat, komen ze in beeld en vormt iedereen een mening over het orgaan en haar taken. Wanneer het probleem is opgelost, verdwijnt het bestuursorgaan weer in de luwte (Boogers & Tops, 2000, p.4). Dit wordt ook wel een functionele democratie genoemd. Bij een waarborgdemocratie horen vaak *low salience elections*; ze krijgen weinig publieke aandacht (de Jong & Meijerink, 2006). Er is dan ook vaak een lage opkomst. Toch hoeft dit niets af te doen aan de legitimiteit van het bestuursorgaan. Een lage opkomst kan juist betekenen dat de organisatie zijn of haar taken goed uitvoert en mensen er blijkbaar weinig van vinden. Ze gaan daarom – als blijk van vertrouwen – niet naar de stembus. Een hoge opkomst en heftige maatschappelijke discussie kan bij een waarborgdemocratie juist wijzen op fouten in de uitvoering van de taken (Boogers & Tops, 2000, p.4).

Tegenover de waarborgdemocratie staat een **ontwikkelingsdemocratie**, waarbij de nadruk ligt op het verzamelen van meningen over een onderwerp. Op basis daarvan wordt de koers van het beleid bepaald. Democratische invloeden zijn geen noodrem, maar geven juist richting aan het beleid. Kernwoorden hierbij zijn inspraak, invloed en politieke stellingnames. Een bestuurder wordt beoordeeld op basis van een politieke 'kleur' en democratische legitimiteit (hoeveel mensen op hem of haar hebben gestemd). Een hoge opkomst bij verkiezingen in een ontwikkelingsdemocratie wijst er op dat veel mensen hun mening willen geven over het beleid. Dit verhoogt de democratische legitimiteit van het bestuursorgaan (Boogers & Tops, 2000, p.5).

Voor de waterschappen geldt dat met de verandering van het takenpakket het bestuursorgaan langzaam van een waarborgdemocratie naar een ontwikkelingsdemocratie verschuift. Waar waterschappen eerst hun technische taken uitvoerden en ze pas in beeld kwamen bij bijvoorbeeld een dijkdoorbraak, zijn ze door hun beleidsontwerp taak in het kader van legitimiteit genoodzaakt te luisteren naar betrokken actoren om zo richting te geven aan hun plannen (Graaff et al., 2009). Concluderend is er een andere manier van omgaan met democratische sturing vereist. Niet langer

kunnen waterschappen vanuit de techniek hun werk doen, maar zij zullen nu ook moeten luisteren naar wat de burgers willen. Dit raakt aan de inputlegitimiteit, omdat deze bereikt wordt door de mate waarin burgers zelf de democratie vorm kunnen geven. Waterschappen zouden de inputlegitimiteit dus kunnen verhogen door in meer mee te gaan in de principes van de ontwikkelingsdemocratie.

§2.2 Throughputlegitimiteit

Throughputlegitimiteit gaat over de manier waarop besluiten tot stand komen. Het gaat hier dus over de mate waarin tegemoet gekomen wordt aan *accountability*, *voice* en *deliberation* (Buuren et al., 2001, pp.633-634). Bij deze proceslegitimiteit zijn de kernwoorden transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van het besluitvormingsproces (Rob, 2015, p.7). Engelen & Sie Dhian Ho (2004, pp. 22-24) onderscheiden hier drie aspecten waaraan throughput legitimiteit kan worden gemeten. Ten eerste benoemen Engelen & Sie Dhian Ho (2004) dat het voor throughputlegitimiteit belangrijk is dat **burgers actief deel kunnen nemen aan het besluitvormingsproces**. Zij kunnen zo hun belangen vertegenwoordigen en daarnaast brengen zij informatie in die beleidsmakers niet hebben (Irvin & Stansbury, 2004). Door burgers actief te betrekken, wordt voor het beleid een groter draagvlak in de samenleving gecreëerd. Hoe overheden dit kunnen doen kan is te lezen in paragraaf 2.2.4. Ten tweede is het bij het maken van beleid belangrijk om **daadwerkelijk iets te doen met de argumenten van belanghebbenden** en dit ook te laten zien aan diegene die commentaar hebben gegeven op het beleid. Dit kan bijvoorbeeld door externe partijen een stem te geven in het besluitvormingsproces, zoals bijvoorbeeld bij een parlementaire enquête wordt gedaan, of door de argumenten mee te nemen in het besluit. Ten derde **moet het beleid tegemoet komen aan de gehele samenleving en niet alleen aan de meerderheid**. Ook de belangen van de minderheden moeten worden meegenomen in het besluitvormingsproces. Dit raakt aan de eis bij inputlegitimiteit van een evenredige belangenvertegenwoordiging en komt praktische gezien overeen met de eis van outputlegitimiteit dat het beleid voordelig moet zijn voor de hele bevolking. Door het technische takenpakket van waterschappen hebben zij te maken met zo wel een technische- als sociale kant van hun beleidsproces. Deze externe factor is van invloed op de mate van throughputlegitimiteit van waterschappen. Daarom wordt hier in paragraaf 2.2.1 over uitgeweid. Vervolgens wordt er in paragraaf 2.2.4 beschreven hoe waterschappen om kunnen gaan met deze complicerende factor, om zo throughputlegitimiteit te waarborgen.

§2.2.1 Schipperen tussen technische en sociale realiteit

Het betrekken van de samenleving bij het maken van beleid kan voor waterschappen extra ingewikkeld zijn (Toonen et al., 2006, p.190). Het is voor organisaties met een technisch takenpakket lastig is om legitimiteit te waarborgen, omdat het lastig is mensen te betrekken bij ingewikkelde werkzaamheden. Graaff et al. (2009) beamen dit en verduidelijken dit door een onderscheid te maken tussen een technische en sociale realiteit. Zij stellen dat de waterschappen tussenin deze twee realiteiten verkeren. Bij beiden realiteiten horen verschillende typen besluitvorming en overlegstructuren. Waar bij een technische realiteit het gaat over specifieke kennis van het onderwerp, gaat het bij de sociale realiteit om het construeren van kennis door sociale interactie. Deze uitgangspunten botsen en maken het voor waterschappen lastig zich een rol aan te meten binnen de sociale realiteit van een samenleving. Dit dilemma wordt ook in de literatuur erkend:

“There is no ideal solution to the conflict among the legitimate demand for public participation, the need for technical and economic rationality, and the necessity for assuring accountability and responsibility of decision making bodies.” (Renn, Webler, Rakel, Diemel & Johnson, 1993, p.190)

Waterschappen verkeren zich door de aard van hun takenpakket in de **technische realiteit**. De Bruijn et al. (2001, in: de Graaff et al., 2009, p.3) omschrijven deze technische realiteit als volgt:

“De technische realiteit komt voort uit een specifiek wereldbeeld. (...) Een statische wereld met duidelijke doelstellingen, een strak tijdpad, randvoorwaarden en een vooraf gesteld eindproduct. Vanuit dit wereldbeeld is besluitvorming een lineair en gestructureerd proces”.

Technocratische besluitvorming betekent dat besluitvorming grotendeels in geslotenheid plaatsvindt (Fischer, 1990; Hisschemöller, 1993) en dat besluiten die genomen worden losstaan van de omgeving waarbinnen ze plaatsvinden. Waar politiek gekozen bestuurders rekening moeten houden met hun electoraat en hoe het besluit bij hen zal vallen, hoeven technocratische bestuurders dit niet. Zij zijn immers gekozen op basis van hun expertise. Besluiten in de technische realiteit vloeien voort uit informatie en zienswijzen van technische en wetenschappelijke experts. Deze besluitvorming is vaak voor de omgeving afgesloten. Besluitvormingsprocessen zijn voor niet-experts / leken dan ook vaak ontoegankelijk (De Bruin e.a., 2002; Laird, 1993, p.353). Toch kan het wel nuttig zijn om belanghebbenden te betrekken, omdat belanghebbenden de realiteit van de technische beleidsonderwerpen ondervinden en dus lokale informatie hebben (Laird, 1993, p.341; Edelenbos, van Buuren & van Schie, 2011, p.675). De belanghebbenden verkeren in **de sociale realiteit**: de omgeving waarin het beleid geïmplementeerd moet worden. Hierin komt kennis niet voort uit expertise en wetenschap, maar uit sociale interacties. Kennis ontstaat door onderhandeling en samenspraak (Van Buuren, 2006). Dit kan ook, omdat in tegenstelling tot de technische realiteit, in de sociale realiteit iedereen zich een mening kan vormen over het onderwerp. Bij **sociale besluitvorming** is iedereen in staat mee te praten over het probleem en zou dan ook het recht moeten hebben te participeren. Deze openheid in besluitvorming is mogelijk, omdat mensen die zich betrokken voelen bij het probleem bereid zijn zich er in te verdiepen. Zowel specialisten als leken baseren hun informatie niet alleen op feitenkennis, maar ook op normen en waarden. Een nadeel van open besluitvorming is traagheid. Het komen tot gezamenlijk kennis door onderhandeling is een proces waar geen geschreven tijd voor staat (Hisschemöller, 1993).

Wanneer technische kennis de overhand krijgt in een organisatie, kan het verschillende dingen doen met de legitimiteit van het beleid dat zij maken (Mügge, 2011, pp.57-58). Aan de ene kant kan het de legitimiteit verhogen. Wanneer wetenschappers het met elkaar eens zijn over een onderwerp, zoals klimaatverandering en hoe waterschappen daar mee om zouden moeten gaan, is het advies beter te accepteren omdat het aangeraden wordt door meerdere wetenschappers. Het kan echter ook de legitimiteit doen afnemen wanneer de technici die zich bezig houden met het onderwerp in een bepaald discours zitten dat hen ervan weerhoudt alle mogelijke opties te bekijken en te bespreken. Beleidsmakers met veel technische kennis, die in het ambtelijk apparaat van de waterschappen veel werkzaam zijn, kunnen zo een grote invloed hebben op de kant die een beleidsorgaan opgaat. Het is daarom belangrijk technische kennis te combineren met andere kennisbronnen (Mügge, 2011, p.57), waarover in paragraaf 2.2.2 meer te lezen valt. Edelenbos et al. (2011, p.676) onderschrijven dit:

“Nowadays, in network societies, decision-making has become a social issue and the mobilization of different sources of knowledge as input for decision-making has increased tremendously (Pielke, 2007)”

Met de veranderende rol van de waterschappen in de samenleving, verandert de relatie tussen technische kennis en besluitvorming. Wetenschappers zijn niet langer de autoriteit die alles weten maar worden een onderhandelingspartner in het co-produceren van kennis (Edelenbos et al., 2011, p.676). Wanneer burgers actief betrokken worden bij het vormgeven van beleid, is het proces democratischer en effectiever. De throughputlegitimiteit wordt dan dus verhoogd. Dit heeft als

uitkomst dat beleid dan realistischer is en dichterbij de voorkeuren van burgers ligt (Irvin & Stansbury, 2004, p.56). Om leken op een democratische manier te betrekken in technocratische besluitvorming moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Allereerst moet de relatie tussen de experts en leken goed zijn, zodat de experts geen informatie achterhouden voor de leken. Alleen bij volledige informatievoorziening wordt het democratische gehalte van het besluitvormingsproces verhoogd (Laird, 1993, p.354) want:

“Uninformed choice is not a democratic exercise” (Laird, 1993, p.355)

Vervolgens moeten leken begrijpen dat ook experts het niet altijd met elkaar eens zijn en dat technische kennis ook gepaard gaat met normatieve interpretaties. Ook zij kunnen als leek dus een interpretatie geven van de kennis en op basis daarvan een keuze maken. Zij hoeven de technische kennis niet te kunnen reproduceren of volledig te begrijpen. Experts zouden in plaats daarvan de leken moeten helpen verbindingen te leggen tussen de technische kennis en de manier waarop deze hun dagelijks leven beïnvloed (p.356). Wanneer dit lukt, kunnen leken meepraten in het technocratische besluitvormingsproces op een manier dat het democratische gehalte ervan verhoogd wordt. Een nadeel van het betrekken van leken bij technocratische besluitvorming is echter dat het negatieve gevolgen kan hebben voor de effectiviteit ervan (Laird, 1993, p.353; Irvin & Stansbury (2004, p.56)).

Bovengenoemde theorieën uit zijn samen te vatten in een tabel (zie tabel 1).

Realiteit	Democratie	Legitimiteit	Besluitvorming
Technische realiteit	Waarborgdemocratie – democratie als noodrem	Het goed uitvoeren van de taken	Gesloten want alleen experts kunnen mee praten
Sociale realiteit	Ontwikkelingsdemocratie – democratie als stuurwiel	Luisteren naar wat anderen vinden en zo draagvlak creëren	Open want kennis is het product van sociale constructie processen dus iedereen kan een mening vormen over het onderwerp en mee praten

Tabel 2: Technische en sociale realiteit, waarborg- en ontwikkelingsdemocratie

Zoals te zien in bovenstaande tabel past een technische realiteit goed bij een waarborgdemocratie, omdat deze er op is gericht de taken goed uit te voeren. Alleen bij fouten in de uitvoering ervan wordt er aandacht gegeven aan de sociale omgeving van het beleid. Legitimiteit wordt zowel in een waarborgdemocratie als in een technische realiteit verkregen door het leveren goede resultaten, dit wordt outputlegitimiteit genoemd (zie paragraaf 3). In de sociale realiteit, die aansluit bij de ontwikkelingsdemocratie, zijn de meningen van de betrokkenen belangrijker. Zij worden gezien als een belangrijke actor in het proces van beleidsbepaling. Legitimiteit wordt verkregen wanneer de sociale omgeving mee kan praten tijdens de totstandkoming en naar hun belangen wordt gekeken.

Kortom, door het veranderende takenpakket van de waterschappen bevinden zij zich steeds meer in de sociale realiteit. Toch is bij het ontwerpen van bijvoorbeeld een waterbeheerplan, expertise onmisbaar. De gemiddelde Nederlander zal weinig kennis hebben over hoe de kades van sloten het beste gerestaureerd kunnen worden. Er is echter wel een belang voor de burger of dit op de duurste of goedkoopste manier gebeurt en bijvoorbeeld ten koste van dijkophogingen gaan. Een leek zal weinig verstand hebben van het zuiveren van water, maar vindt het wel belangrijk dat boeren niet zo maar chemische meststoffen in het water mogen dumpen. Voor de waterschappen lijkt het dus van

belang naar een besluitvormingsproces te streven waarin zowel de technische als sociale realiteit is gewaarborgd zodat de technische plannen goed geïmplementeerd kunnen worden in de sociale realiteit.

§2.2.2 Co-producing knowledge

Uit bovenstaande paragrafen is duidelijk geworden dat waterschappen steeds meer verschuiven naar een ontwikkelingsdemocratie en dit gevolgen heeft voor het type besluitvorming dat zij hanteren. Om legitimiteit te waarborgen moeten waterschappen zowel de technische kennis hanteren als tegemoet komen aan de sociale realiteit en haar eisen. Dit komt omdat de waterschappen een publieke functie vervullen. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe waterschappen deze twee werelden kunnen combineren. Dit kan namelijk volgens Edelenbos et al. (2011, p.676) door het coproduceren van kennis. Zij onderscheiden drie soorten kennis, die in hedendaagse besluitvormingsprocedures voorkomen en elk een andere toegevoegde waarde hebben. Alle soorten kennis hebben eigen normen en waarden, verschillende systemen van totstandkoming en hun eigen 'spelregels' en procedures (Edelenbos et al., 2011, p.677). Het gaat dan om

1. wetenschappelijke / expert kennis: Deze kennis komt door onderzoek tot stand en is vaak getoetst aan andere onderzoeken en reeds bestaande kennis. Dit gebeurt vaak binnen universiteiten en onderzoeksinstituten. Dit maakt wetenschappelijke kennis betrouwbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om kennis die men gebruikt om een zuiveringsinstallatie te ontwerpen die de afvalstoffen weer kan recyclen tot bruikbare stoffen.
2. bureaucratische / beleidsmakende kennis: De bureaucratische kennis komt vaak voort uit beleidsmedewerkers en bestuurders. Doordat zij veel ervaring hebben met de beleidscyclus en besluitvormingsprocessen is deze kennis vaak strategisch belangrijk. De kennis die bij beleidsmakers zit is niet zo zeer inhoudelijk gecheckt maar kan wel van invloed zijn op het besluitvormingsproces, omdat ze weten hoe het bijvoorbeeld onder druk kan worden gezet. Een voorbeeld hiervan is tactieken die ambtenaren hebben om tijdens samenwerkingen met andere partijen druk op de ketel te houden en te voorkomen dat het proces vertraagd wordt door bureaucratische regels.
3. stakeholder / praktische kennis: Kennis die bij stakeholders vandaan komt is context gerelateerd en komt voort uit praktijkervaringen. Het gaat dan dus om kennis die opgedaan wordt in het dagelijks leven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een man die elke dag zijn hond uit laat langs een sloot en op een dag opmerkt dat ineens geen enkele kikker meer in zwemt. De man weet dat dit vreemd is omdat hij elke dag langs de sloot loopt en hij weet dat er normaal gesproken wel kikkers zijn.

Door deze typen van kennis samen te voegen, wordt kennis 'gecreëerd'. Hier kan worden teruggegrepen op de sociale realiteit van het maken van beleid, waarbij kennis wordt gezien als iets wat tot stand komt door middel van sociale interactie. De manier waarop kennis tot stand komt is ook van invloed op de legitimiteit ervan (Edelenbos et al., 2011, p.677). Het beïnvloedt dus ook de legitimiteit van het beleid dat is gemaakt op basis van deze kennis (Mügge, 2011, p.57). Het ideaal type van 'coproduced knowledge' voldoet aan drie eisen vanuit de drie typen kennis. Er is dan rekening gehouden met de wetenschappelijke normen rondom validiteit en betrouwbaarheid, het past binnen de processen van regelgeving en het heeft maatschappelijke relevantie of wordt herkend door stakeholders. Om tot dit type kennis te komen is exploratie van de drie typen kennis, discussie en onderhandelingen vereist. Uiteindelijk leidt het tot een

“certain common ground that can be used as a starting point for assessment and decision-making” (Edelenbos et al., 2011, p.677).

Deze kennis kan gebruikt worden om tot gezamenlijke besluitvorming te komen. Door het maken van gezamenlijke besluiten wordt efficiëntie, effectiviteit, legitimiteit en duurzame implementatie mogelijk gemaakt omdat er dan draagvlak is voor het beleid (Toonen et al, 2006, p.195).

§2.3. Outputlegitimiteit

Outputlegitimiteit gaat over de effectiviteit van regels om een tastbaar resultaat te genereren, die iets bijdragen aan het '*common good*' (Kjaer, 2004; Mügge, 2011). Het gaat dus om de legitimiteit van de uitkomsten van het beleid, oftewel: is er steun voor (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p.23; Rob, 2015, p.7)? In plaats van het formuleren van beleidsdoelen en de manier waarop beleid tot stand komt, gaat outputlegitimiteit over hoe deze doelen worden vertaald naar concreet beleid (Müller, 2011, p.57). Een deel van deze legitimiteit komt al voort uit het feit dat de overheid een probleem oplost dat individuen zelf niet hadden kunnen doen. Het feit dat de overheid efficiënte oplossingen biedt voor collectieve problemen zou al een deel van de outputlegitimiteit waarborgen (Scharpf, 1998, p.2). Hoewel het beleid ten goede moet komen aan het algemeen belang, moet ook in dit geval weer rekening worden gehouden met de belangen van minderheden (Scharpf, 1998, p.3). Het is namelijk lastig om te definiëren wie 'de meerderheid' en haar belangen zijn.

Engelen & Sie Dhian Ho (2004) geven aan dat er een onderscheid zit tussen output en *outcomes*. Lagere overheden, zoals de waterschappen, hebben discretionaire ruimte om de regels die van bovenaf zijn opgelegd, concreet toe te passen. Hoe de regels (de output) in de praktijk uitpakken, dus wat het werkelijke effect is van de regels, noemt men de *outcomes* (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p.23). Het kan dus zijn dat beleid een hoge input en throughput legitimiteit heeft omdat het aan veel belangen tegemoet komt, maar anders uitpakt. In dit geval verliest het aan outputlegitimiteit. Het gaat dan dus om de vraag of het beleid de uitkomsten waar kan maken waar in de plannen over wordt gesproken (van der Steen et al, 2013, p.26).

Ook hier wordt een aspect genoemd waaraan legitimiteit gemeten kan worden, namelijk de responsiviteit van het beleid (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p.24). In andere woorden: kan het zich aanpassen aan veranderende externe omstandigheden? Wanneer de omgeving waarin beleid geïmplementeerd moet worden veranderd, vereist dit ook een verandering in beleid. Zo blijft het voordelig voor het *common good* en wordt het ook door betrokkenen ervaren als legitiem (van der Steen et al., 2013, p.26). Beleid kan echter niet zo maar aangepast worden. Wanneer men te snel meegaat in veranderingen wordt beleid 'hyperactief' en verliest het aan efficiëntie. Er zit een duidelijke spanning tussen beleid en haar beoogde uitkomsten en de responsiviteit ervan. Dit komt met name omdat de eisen van buitenaf niet altijd eenduidig zijn, dan wel niet passen bij de karakteristieken van de omgeving waarin het geïmplementeerd moet worden of institutionele kenmerken er voor zorgen dat het beleid beperkt veranderbaar is. Dit maakt dat een gevaar bij responsief beleid is dat het beleid onvoorspelbaar wordt en weinig continuïteit waarborgt (van der Steen et al., 2013, pp.29-31). Waterschappen moeten dus om kunnen gaan met de eisen vanuit de samenleving, maar hierbij wel oppassen dat het beleid niet te erg heen en weer gaat schuiven. Watermanagement is een taak waarbij vele jaren vooruit gedacht moet worden en kan zich dus niet lenen voor aanpassingen op korte termijn. Om wel te weten welke eisen de samenleving heeft aan beleid is het belangrijk om feedback te verzamelen. Om outputlegitimiteit te verhogen is het dus van belang actief op zoek te gaan naar deze feedback.

§3. Legitimiteit in een beleidsnetwerk

Bovenstaande besproken vormen van legitimiteit worden beïnvloedt door de samenwerking van waterschappen in beleidsnetwerken. Want naast dat hun takenpakket – het beleidsparadigma, *‘doing the right things’* – van waterschappen is veranderd, is ook de manier waarop het watermanagement georganiseerd wordt – het governance paradigma, *‘doing things right’* – veranderd. Het betekent dat waterschappen genoodzaakt zijn samen te werken met andere bestuursorganen en belangenorganisaties (Buuren et al., 2011; Breeman et al., 2012, p.137; Toonen et al., 2006, p.189). Waterschappen zijn nu onderdeel van een beleidsnetwerk. Dit is van invloed op zowel de institutionele legitimiteit als de beleidsmatige legitimiteit van de waterschappen, omdat een beleidsnetwerk verschillende eigenschappen heeft waardoor dit in geding kan komen.

Een beleidsnetwerk kan worden gedefinieerd als een samenwerking tussen verschillende groepen en organisaties, met als uitgangspunt een gedeeld doel te bereiken (Geuijen, 2011, p.97; Heuvel, 2005, p. 42). Een netwerk heeft een lossere structuur dan een organisatie, vrij van hiërarchie en kan ontstaan om verschillende redenen. Vaak gaat het om een veranderende omgeving waarop moet worden ingespeeld, politieke dwang of uit een noodzaak door een veranderende wet- en regelgeving (Geuijen, 2011, p.98). In het geval van de waterschappen gaat het om een netwerk dat tot stand is gekomen omdat er moet worden omgegaan met een veranderende omgeving. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, is het takenpakket van waterschappen veranderd doordat integraal waterbeheer het leidende principe is geworden. Dat heeft als gevolg dat het klassiek waterbeheer geïntegreerd moet worden met voorheen onbekendere gebieden zoals recreatie en ruimtelijke ordening (Breeman et al., 2012, p.137; Boogers & Tops, 2000, p.1). Hierdoor moet onder andere worden samengewerkt met andere overheidsorganen zoals de gemeente, provincie en Rijkswaterstaat, maar ook met belangenorganisaties voor recreanten zoals sportvisserijverenigingen. Het waterbeheer raakt nu aan meerdere vlakken in zowel haar bestuurlijke- en maatschappelijke omgeving en samenwerken is daardoor noodzakelijk. Dit kan van positieve invloed zijn op de charismalegitimiteit van waterschappen omdat burgers dan bijvoorbeeld via de gemeente ook meer te weten komen over de waterschappen. Daar komt bij dat wanneer waterschappen samenwerken met organisaties waar burgers een positief beeld bij hebben, zij ook worden geassocieerd met die positieve beeld.

Een van de grootste voordelen van werken in een netwerk, is dat een netwerk in staat is complexe problemen op te lossen (Heuvel, 2005, p.43). Een probleem is complex als de eisen aan het netwerk hoog zijn, er geen algemene consensus over de aard van het probleem bestaat en veel actoren betrokken zijn (Geuijen, 2011, p.101). Buuren et al., (2011) geven aan dat waterschappen voor steeds complexere problemen staan. Denk dan bijvoorbeeld aan problemen die te maken hebben met de afvoer van hemelwater in stedelijke gebieden waardoor bij stortbuien kelders onder water komen te staan. Of aan het inklinken van veengebieden waardoor de bodem zakt en CO₂-gassen vrij komen. Dit zijn problemen die waterschappen niet alleen op kunnen lossen, omdat zij daar ofwel de bevoegdheid, de kennis of het draagvlak niet voor hebben. Deze samenwerking zorgt er dan voor dat een maatschappelijke probleem wordt opgelost (verhoging outputlegitimiteit) op een efficiënte manier (verhoging productlegitimiteit), dat dit gebeurt door organisaties die gezamenlijk veel steun genieten (input- en throughputlegitimiteit) en dat het in het belang van allen die vertegenwoordigd worden door de samenwerkende organisaties is (output- en productlegitimiteit). Daarnaast is een voordeel van samenwerken in een beleidsnetwerk dat organisaties van elkaar kunnen leren en dat effectief gebruik gemaakt kan worden van kennis (Alter and Hage 1993; Brass et al. 2004; Provan & Kenis, 2008, p.229). In het geval van de waterschappen, waarbij door de aard van het takenpakket van de waterschappen het veel draait om technische kennis, kan dit dus een groot voordeel zijn. De Unie van Waterschappen ziet kennisdeling tussen waterschappen als een belangrijke vorm van samenwerking². Door te leren van andere partijen kunnen zowel beter producten worden geleverd als efficiëntere en

² <http://www.uvw.nl/vereniging/>

betrouwbaardere processen worden gehanteerd. Samenwerken is in dat geval van invloed op de product- en proceslegitimiteit. Er zitten echter ook nadelen aan samenwerken. Ten eerste is het lastig te achterhalen wie de verantwoordelijkheid draagt. Toonen et al. (2006, p.189) zien dit ook: gedeelde verantwoordelijkheid leidt tot een mechanisme waarin niemand verantwoordelijkheid neemt. Het is hierdoor lastig om tot een goede productlegitimiteit te komen, want wie zorgt er voor dat het product met de juiste kwaliteit wordt afgeleverd? Ten tweede lijkt het gehalte van charisma- en inputlegitimiteit af te nemen omdat het volk geen inspraak heeft gehad in de besluitvorming rondom de verzameling van actoren voor het netwerk (Geuijen, 2011, p.107). Door samen te werken met andere partijen kan een bestuursorgaan zich vervreemden van burgers waardoor zij zich minder verbonden voelen met de organisatie. Ten derde kunnen beleidsnetwerken in hun besluitvorming soms verliezen aan efficiëntie omdat er met veel partijen overleg moet worden gevoerd. Dit kan een vertragend effect hebben op bijvoorbeeld de mate waarin men met het beleid kan reageren op maatschappelijke tendensen. Dit zou van negatieve invloed kunnen zijn op de outputlegitimiteit.

Kortom, waterschappen moeten hun klassieke waterbeheertaken integreren in andere gebieden zoals recreatie en ruimtelijke ordening. Hierdoor veranderen de eisen aan hun legitimiteit en zijn zij genooddaakt samen te werken met andere partijen. Dit heeft echter zowel positieve als negatieve gevolgen op de institutionele- en beleidsmatige legitimiteit. Aan de ene kant kan door kennisdeling en een vergroting van slagkracht en draagvlak de throughput-, proces-, output- en productlegitimiteit worden verhoogd. Daarnaast kan het positieve gevolgen hebben voor de input- en charismalegitimiteit, wanneer er samengewerkt wordt met organisaties met een positief imago. De waterschappen kunnen hier dan mee worden geassocieerd. Aan de andere kant kan het ook nadelige effecten hebben. Waterschappen verliezen aan inputlegitimiteit wanneer men niet mee kan besluiten over de totstandkoming van het netwerk. Ook moet er op worden gepast dat besluiten niet worden genomen in het netwerk, terwijl de primaire bevoegdheid bij een democratisch gekozen orgaan van één specifieke organisatie ligt. Daarnaast ligt het gevaar op de loer dat door de gedeelde verantwoordelijkheid niemand de echte verantwoordelijkheid neemt en hierdoor de kwaliteit van de geleverde producten niet kan worden gewaarborgd.

§4. Theoretische conclusie

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de volgende theoretische deelvragen:

1. Hoe kunnen waterschappen als democratische gekozen bestuursorgaan om gaan met veranderende eisen aan legitimiteit?
2. Hoe kunnen waterschappen als beleidsmakend bestuursorgaan om gaan met veranderende eisen aan legitimiteit?
3. Welke instrumenten kunnen ingezet worden om legitimiteit van het beleid van de waterschappen te vergroten?
4. Welke invloed heeft samenwerken in beleidsnetwerken op de institutionele- én beleidsmatige legitimiteit van waterschappen?

De hierboven beschreven vormen van legitimiteit kunnen samen worden gebracht in één tabel waarbij de soorten institutionele legitimiteit die Suchman naar de ideeën van Weber beschreven worden samengebracht met de verschillende typen legitimiteit voor beleid die Engelen & Sie Dhian Ho en Rob onderscheiden.

Institutionele legitimiteit	Beleidsmatige legitimiteit	Oorzaak legitimiteit	Uiting legitimiteit	Bereiken legitimiteit	Invloed van samenwerken
Charisma legitimiteit	Inputlegitimiteit	Tevredenheid over de organisatie zelf: <i>charisma</i> Werknemers van het waterschap die trots zijn op hun werk	Trots op historie van het waterschap, maar ook opkomst percentage en evenredige belangen vertegenwoordiging	Het waterschap en haar werkzaamheden laten zien aan de burgers, de trots van de medewerkers overbrengen aan de samenleving	+ samenwerken met bekende partijen zorgt voor bekendheid en associatie met een positief imago - wanneer niet duidelijk is hoe het netwerk tot stand is gekomen verliest het aan het democratisch gehalte
Proces legitimiteit	Throughput legitimiteit	Tevredenheid over de totstandkoming van het product: <i>trust</i>	Inspraak procedures, samen beleid maken	Inspraak organiseren o.a. door <i>co-producing knowledge</i>	+ door te leren van andere organisaties kunnen efficiëntere procedures worden gehanteerd - onduidelijkheid in hiërarchie en taakverdeling leidt tot onduidelijke procedures
Product legitimiteit	Output legitimiteit	Tevredenheid over het product: <i>satisfaction</i>	Droge voeten en schoon water	Taken goed uitvoeren in het belang van iedereen (veiligheid garanderen tegen lage kosten), beleid aan kunnen passen aan eisen uit de maatschappij	+ door kennisdeling kunnen betere producten worden geleverd - er kan in een netwerk minder goed worden gereageerd op vragen uit de samenleving omdat het omslachtiger is iets tot stand te laten komen

Tabel 3: institutionele- en beleidsmatige legitimiteit in combinatie met de voor- en nadelen van beleidsnetwerken

Wanneer een bestuursorgaan charismalegitimiteit geniet, zal ook de input legitimiteit van het beleid worden vergroot. De kiezers zijn dan namelijk tevreden over degene die hun beleid maken en voelen zich verbonden met het overheidsorgaan waardoor hun beleid meer steun krijgt. Om charismalegitimiteit te bereiken is het van belang dat het bestuursorgaan laat zien wat voor werk zij leveren en medewerkers ook hun trots hierover uiten. Wat ook bijdraagt, is door samen te werken met andere partijen die deze charismalegitimiteit genieten. Hierdoor worden waterschappen met deze partijen geassocieerd en kan ook hun charismalegitimiteit verhogen. De charisma- en inputlegitimiteit komt echter in het geding wanneer waterschappen niet duidelijk zijn over de partijen waar zij mee samenwerken en burgers geen inspraak krijgen in de totstandkoming van een netwerk. Daarnaast moet er gewaarborgd worden dat alle belangen evenredig vertegenwoordigd worden.

Hetzelfde geldt voor procedurele legitimiteit. Wanneer men tevreden is over de manier waarop de organisatie beleid maakt, zal ook de throughput legitimiteit, die gaat over de manier waarop beleid tot stand komt, vergroot worden. Kiezers krijgen door de hantering van betrouwbare procedures door een bestuursorgaan vertrouwen in het beleid. Door samen te werken met andere partijen kunnen door kennisdeling betrouwbaardere en efficiëntere procedures worden ontworpen. Dit kan daarnaast één op één gekoppeld worden met het concept van *co-producing knowledge* (§2.3), omdat dit een voorbeeld is van een procedure waarbij draagvlak en legitimiteit gecreëerd wordt onder de betrokken stakeholders. Proces- en outputlegitimiteit komt echter in het geding wanneer er onduidelijkheid ontstaat over welke procedures er gehanteerd worden in samenwerkingen.

Een organisatie kan daarnaast productlegitimiteit verkrijgen door goede producten te leveren, waarin mensen het vertrouwen krijgen dat het product kwalitatief voldoende is en goed tot stand is gekomen. Dit hangt samen met outputlegitimiteit, wat gaat over de mate waarin mensen het gevoel hebben dat het beleid ten goede komt aan de belangen van de meerderheid. Doordat partijen samenwerken en er aan een gezamenlijke oplossing wordt gewerkt, kan men er van uit gaan dat de uitkomst er van in het voordeel is van iedereen die vertegenwoordigd wordt in de betrokken organisaties. Dit verhoogt de product- en outputlegitimiteit. Daarnaast kan ook hier weer door kennisdeling gewerkt worden aan efficiëntere producten. Legitimiteit komt daarnaast ook tot stand wanneer het beleid kan reageren op de maatschappelijke tendensen. Door samen te werken in een netwerk kan dit wel lastiger worden omdat netwerken minder efficiënt kunnen zijn in hun besluitvorming door de veelvoud aan partijen.

Kijkend naar al het hier boven gezegde, wordt duidelijk dat het geen makkelijke opgave is voor waterschappen om legitimiteit te bereiken. Dit komt mede door de maatschappelijke- en bestuurlijke context waarin zij verkeren. Aan de ene kant zijn zij zich aan het transformeren van een bestuursorgaan dat eerst pas democratische sturing behoeft als het fout ging, naar een orgaan dat al van begin af aan actief in dialoog is met de wensen van het volk. Daarnaast moeten ze zichzelf positioneren tussen een technische realiteit, waar de aard van hun werk over gaat en een sociale realiteit, waarin hun werk geïmplementeerd moet worden. Deze twee contextuele spanningen zullen naar verwachting een invloed hebben op de legitimiteit van zowel de waterschappen als organisatie als de beleidsplannen. Dit is iets waar in het empirische gedeelte van het onderzoek dan ook extra aandacht voor zal zijn. Legitimiteit bestaat uit meerdere aspecten en er zijn dan ook meerdere dingen die gedaan kunnen worden om legitimiteit te verhogen. Heel concreet zijn er een aantal beleidsinstrumenten te onderscheiden waarmee legitimiteit van beleid kan worden gewaarborgd omdat hiermee de omgeving en de *demos* kan worden gemanaged. Het gaat dan bijvoorbeeld over inspraakprocedures, het uitnodigen van actiegroepen om deel te nemen aan overlegorganen en adviescommissies en het laten uitvoeren van effectrapportages, zodat de gevolgen van beleid inzichtelijk(er) kunnen worden gemaakt. Voor waterschappen gaat het dan bijvoorbeeld om een Milieu Effect Rapportage, waarin kan worden gemeten wat de effecten van het gemaakte beleid zullen zijn op het milieu (Bovens et al., 2007, pp. 157-160). Daarnaast is het voeren van politieke discussies belangrijk om zo belangen en de representatie daarvan inzichtelijk te laten worden.

5. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken beschreven die gebruikt zijn om de data voor dit onderzoek te verkrijgen en te analyseren. Er wordt stil gestaan bij de keuze voor kwalitatief onderzoek, de casusselectie, de methoden van dataverzameling en de methode van analyseren.

§1. Een kwalitatieve aanpak

De hoofdvraag in dit onderzoek is als volgt:

“Hoe gaan waterschappen om met de veranderende eisen aan hun legitimiteit?”

In het theoretisch kader zijn al antwoorden gegeven op de theoretische deelvragen. De hoofdvraag heeft echter ook een aantal empirische deelvragen in zich. Dit zijn de volgende:

1. Hoe gaan bestuurders en ambtenaren van het waterschap om met veranderende eisen aan de legitimiteit van het waterschap als democratisch gekozen bestuursorgaan?
2. Hoe gaan bestuurders en ambtenaren van het waterschap om met veranderende eisen aan de legitimiteit van het waterschap als beleidsmakend orgaan?
3. Welke middelen zetten bestuurders en ambtenaren van het waterschap in om de legitimiteit van het beleid van de waterschappen te vergroten?
4. Hoe gaan bestuurders en ambtenaren van het waterschap om met veranderende eisen aan de legitimiteit van het waterschap naar aanleiding van hun deelname aan beleidsnetwerken?

Om een antwoord te vinden op deze empirische deelvragen is gebruikt gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Yin (2011, pp.7-8) noemt drie redenen om te kiezen voor kwalitatief onderzoek. Als eerste kan men het beste kiezen voor kwalitatieve methoden ten opzichte van kwantitatieve methoden wanneer gestreefd wordt naar het weergeven van de zienswijzen op- en percepties van betrokkenen bij het onderzoeksonderwerp. Ten tweede wanneer men gebruik wil maken van verschillende bronnen en ten derde wanneer getracht wordt de contextuele condities van het onderzoeksonderwerp te omschrijven. De redenen om in dit onderzoek voor kwalitatief onderzoek te kiezen sluiten aan bij de redenen die Yin (2011) noemt. De veranderende rol van waterschappen in haar bestuurlijke- en maatschappelijke context is bij uitstek een onderwerp waarbij geprobeerd wordt de contextuele condities van het waterschap te omschrijven. Dit laat zich niet gemakkelijk vangen in een vragenlijst. Daarnaast is er de ambitie om de perceptie van bestuurders en ambtenaren van het waterschap op de legitimiteit van het bestuursorgaan te omschrijven en te koppelen aan de informatie uit de theorie. Ook wordt gebruik gemaakt van verschillende typen bronnen. De antwoorden die respondenten geven zullen ook bekeken worden vanuit het licht van beleidsplannen en andere beleidsdocumenten. Een kwalitatieve aanpak is dus de juiste voor dit onderzoek.

§2. Waterbeheerplan/programma (WBP)

Om een antwoord te vinden op de empirische vragen zijn documenten geanalyseerd en interviews gehouden met betrokkenen. Omdat ‘legitimiteit van het beleid’ van de waterschappen vrij algemeen is en een analyse van al het beleid dat waterschappen maken door de veelvoud ervan niet realistisch is in het tijdsbestek waarin dit onderzoek is uitgevoerd, is er gekozen voor één specifiek beleidsstuk: het waterbeheerplan/programma (zie ook paragraaf twee uit het context hoofdstuk). Er wordt vanaf nu met de afkorting WBP zowel waterbeheerplan als waterbeheerprogramma bedoeld. Voor dit onderzoek is dit een interessant beleidsterrein, omdat dit het overkoepelende beleid is dat de komende zes jaar uitgevoerd zal worden door de waterschappen. Legitimiteit van deze waterbeheerprogramma’s is daarnaast extra belangrijk omdat het de koers van het waterschap bepaalt voor een langere periode dan de zittingstermijn van een bestuur. Een WBP geeft onder andere weer waar belastinggeld aan wordt uitgegeven en welke prioriteiten het waterschap daarbij

stelt. Er kan niet zo maar van het plan worden afgeweken. Vandaar dat het van belang is dat bij de totstandkoming ervan rekening is gehouden met alle belangen, ook degene waarvan burgers zelf niet doorhebben dat zij er baat bij hebben. Daarnaast moet een WBP tot stand komen door middel van duidelijke procedures, waarbij genoeg aandacht uitgaat naar de sociale omgeving waarin het beleid geïmplementeerd moet worden. Ook is het belangrijk dat het beleid nog in enige mate responsief is en uiteindelijk ten goede komt aan het *common good*. Daarnaast is dit beleidsterrein actueel en toegankelijk. Vrijwel elke WBP 2016-2021 wordt in maart en april 2015 ter inspraak gelegd en er is veel documentatie beschikbaar over de totstandkoming ervan (bijvoorbeeld notulen van bestuursvergaderingen).

§3. Selectie waterschappen

Alle waterschappen zijn bezig met het maken van een WBP. Het is niet haalbaar de besluitvorming van 23 waterschappen en bijbehorende beleidsplannen te analyseren. Om toch tot een antwoord op de hoofdvraag te komen moest daarom een keuze worden gemaakt uit alle waterschappen. Er is gekozen om dit te doen op basis van vier eigenschappen, die van invloed zouden kunnen zijn op de legitimiteit van waterschappen. Er is gekozen een verschil te maken tussen de waterschappen op basis van grootte (het aantal inwoners en de omvang van de begroting) omdat het aannemelijk is dat bij een groot waterschap de bestuurders verder af staan van hun inwoners en dit van invloed kan zijn op de legitimiteit van de het bestuursorgaan. Daarnaast is er gekozen voor het type gebied dat een waterschap onder zijn hoede heeft (landelijk of stedelijk). Stedelijke problematiek verschilt van landelijke problematiek en met in het achterhoofd dat waterschappen van oudsher meer georiënteerd zijn op de agrarische belangen lijkt dit een relevante eigenschap. De waterschappen voor dit onderzoek zijn gekozen omdat zij elk een combinatie van de relevante eigenschappen bezitten en daarnaast enigszins te bereizen waren. Dit leidt tot een gevarieerd beeld van de Nederlandse waterschappen en ziet er als volgt uit:

	Groot	Klein
Stedelijk	Amstel, Gooi en Vecht <ul style="list-style-type: none"> • 1,3 miljoen inwoners • 73 % (955.000 inwoners) in bebouwd gebied (Amsterdam, Hilversum, Amstelveen) • 189 miljoen op de begroting 2014 	De Stichtse Rijnlanden <ul style="list-style-type: none"> • 750.000 inwoners • 65% (487.000 inwoners) in bebouwd gebied (Utrecht, Woerden, Nieuwegein, Zeist) • 107 miljoen op de begroting 2014
Landelijk	Vallei en Veluwe <ul style="list-style-type: none"> • 1,1 miljoen inwoners totaal • 51% (561.000 inwoners) in bebouwd gebied (Apeldoorn, Amersfoort, Veenendaal, Ede, Harderwijk en Soest) • 129 miljoen op de begroting 2014 	Aa en Maas <ul style="list-style-type: none"> • 740.000 inwoners totaal • 21 % (160.000 inwoners) in bebouwd gebied (deel van Den Bosch, deel van Eindhoven) • 106 miljoen op de begroting 2014

Tabel 4: keuze waterschappen

§4. Operationalisering begrippen

In de interviews en documenten wordt gevraagd en gezocht naar thema's die duiden op legitimiteit. Vanuit het theoretisch kader komen een aantal punten naar voren waarmee legitimiteit verhoogd kan worden. Deze zijn vervolgens geschaard onder het type legitimiteit waar ze onder vallen. Ook is beschreven hoe deze zijn terug te vinden in documenten en in interviews. Deze punten zijn de volgende:

Aspect van legitimiteit	Indicator	Documenten	Interviews
<i>Input- en charismalegitimiteit</i>			
Verkiezingen (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Rob, 2015; Boogers & Tops, 2000; Buuren et al., 2001)	Opkomstpercentages van de waterschap-verkiezingen van 18 maart 2015	Verkiezingsuitslag analyseren aan de hand van documenten van bijvoorbeeld NOS over opkomst percentages	Wat zegt het opkomstpercentage volgens respondenten over de legitimiteit? Zijn zij anders gaan handelen n.a.v. de verkiezingen?
Bekendheid waterschappen bewustzijn van en belangen (OESO; Stone, 2001)	De mate waarin het werk van waterschappen bekendheid is bij burgers, de mate waarin burgers zich bewust zijn van hun belangen	Rapport OESO	Hoe vergroten respondenten de bekendheid van het waterschap? Hoe denken respondenten over het bewustzijn van burgers van hun eigen belangen?
Charisma van waterschappen (Exp. TU; Suchman, 1995)	De veelvoud waarmee er gesproken wordt over de waterschappen, de trots op het bestuursorgaan die geuit wordt door burgers		Hebben werknemers van het waterschap het gevoel dat men zowel van buitenaf als binnenuit trots is op het instituut?
Vershil waarborg- en ontwikkelings-democratie (Boogers & Tops, 2000)	Hoe waterschappen om gaan met democratische sturing – het luisteren naar geluiden uit de omgeving		Wordt dit herkend door respondenten? Ondernemen zij concrete acties om dit te realiseren?
<i>Throughput- en proceslegitimiteit</i>			
Meedoen in besluitvormingsproces (Buuren et al., 2001; Rob, 2015; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004) aan de hand van formele inspraak procedures	Analyse van beleidscyclus van de waterschappen Formele inspraak procedures	Analyse van beleidsdocumenten / documenten waarin een visie van een waterschap op inspraak wordt opgeschreven / documenten waarin procedures van inspraak worden uitgelegd	Wat zien respondenten als hun belangrijkste inspraak procedure? Welke middelen zetten zij in om deze procedure kracht bij te zetten?

Verschillen tussen technische besluitvorming en sociale besluitvorming (Irvin & Stansbury, 2004; Renn et al, 1993; Edelenbos et al., 2011; Toonen et al., 1995)	Aantal inspraak reacties van leken, toegankelijkheid beleidsstukken (taalgebruik)	Analyseren taalgebruik en inhoud WBP	Hoe houden waterschappen hun vergaderingen en beleidstukken toegankelijk voor leken? Hoe zorgen zij voor betrokkenheid van buitenaf?
Daadwerkelijk iets doen met de argumenten die belanghebbenden aandragen (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Rob, 2015)	Analyse van formele mogelijkheid om mee te stemmen Documenten waarin waterschappen verantwoordelijk aan mensen die schriftelijk of mondeling reactie hebben gegeven op een plan wat hiermee gedaan is	Analyse van documenten waarin procedures worden beschreven en reactie op inspraakreacties op het WBP	Wat is de perceptie van betrokkenen – hechten zij veel waarde aan de inspraak van belanghebbenden?
Ook het belang van minderheden vertegenwoordigen (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Rob, 2015)	De mate waarin bestuurders zich bewust zijn van de belangen van minderheden		Hoe zorgen respondenten ervoor dat het belang van minderheden niet ondersneeuwt?
<i>Output- en productlegitimiteit</i>			
Output moet voordelig zijn voor het 'common good' (Kjaer, 2004)	De uitkomsten van het Waterbeheerprogramma moeten ten goede komen aan de belangen van de meerderheid. Belangen: droge voeten, schoon water, waterbeheer dat past binnen de sociale context		Perceptie van betrokkenen – wordt bij de totstandkoming van de plannen het belang van de meerderheid vooropgesteld? Wat wordt er ondernomen om goede resultaten van het beleid te garanderen?
Steun voor beleid vanuit de samenleving (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Rob, 2015)	Aantal reacties op het Waterbeheerprogramma toen het open stond voor inspraak		Hoe zorgen respondenten ervoor dat er draagvlak komt voor het WBP?
Responsiviteit van beleid (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Rob, 2015)	Aantal reacties op het Waterbeheerprogramma nadat het is vastgesteld Formele mogelijkheden om reactie te geven op het beleid	Aantal reacties bekijken Kijken of er iets wordt georganiseerd waarin deze reactie mogelijk wordt gemaakt	Perceptie van betrokkenen – hoe kijken zij aan tegen responsiviteit van beleid? Wat ondernemen zij om deze te vergroten?

<i>Legitimiteit van beleidsnetwerken</i>			
Noodzaak tot samenwerken (Buuren et al., 2011; Breeman et al., 2012; Toonen et al., 2006)	Complexe problemen waar het waterschap voor staat	Ambities en redenen tot samenwerken in een WBP	Wat ondernemen respondenten om er voor te zorgen dat de samenwerkingen geen afbreuk doen aan de legitimiteit?
Transparantie van samenwerken (Geuijen, 2011)	Samenwerkingen definiëren, rollen en verantwoordelijkheden naar elkaar uitspreken		Wat ondernemen respondenten om duidelijkheid te scheppen in samenwerkingen?

Tabel 5: geoperationaliseerde begrippen

Deze scriptie kijkt naar wat er in het (recente) verleden is gedaan door waterschappen om charisma-, input-, proces-, throughput-, product- en outputlegitimiteit te waarborgen. De punten die naar voren zijn gekomen uit de literatuur zijn vertaald naar topics, zoals in bovenstaande tabel weergegeven. Deze hebben als basis gediend voor de topiclijsten, die gebruikt zijn tijdens de interviews. In de loop van de tijd is de topiclijst nog iets aangepast, naar aanleiding van thema's die de respondenten aangaven belangrijk te vinden. De topiclijst is te vinden in bijlage twee.

§5. Interviews

Het grootste deel van de data van dit onderzoek is verkregen door middel van interviews. De data die uit de interviews is verkregen, is naast informatie uit documenten gelegd. Er zitten verschillende voordelen aan het verkrijgen van data uit interviews ten opzichte van bijvoorbeeld documentanalyse. Met een interview kan namelijk in korte tijd veel informatie worden verzameld. Daarnaast geeft het de mogelijkheid ter plekke vragen te stellen die diepgang kunnen geven aan het onderzoek, omdat terplekke aan betrokkenen bij het onderzoeksobject vragen gesteld kunnen worden (Silverman, 2011, p.166). Ook geeft het de mogelijkheid om antwoorden van de respondent te verifiëren. Hiermee wordt de validiteit van het onderzoek vergroot.

Silverman (2011, p.162) noemt vier typen interviews, waarbij het onderscheid wordt gemaakt op de rol van de interviewer. In volgorde van meest dwingende rol in de structuur van het interview tot de meest open structuur zijn dit een gestructureerd- en semi-gestructureerd interview, interview met een openeinde en een focusgroep. In dit onderzoek zijn semi-gestructureerde interviews gehouden, omdat daarbij zowel invloed vanuit de interviewer als de respondent mogelijk is. Wanneer het gaat over onderwerpen als democratie en legitimiteit kan dit belangrijk zijn, omdat de interviewer praat vanuit een theoretische inslag en de geïnterviewde vanuit de praktijk. En juist de praktijk kennis van de respondent maakt dat zijn of haar antwoorden een andere kijk kunnen geven op democratie en legitimiteit, omdat deze casus specifiek is. Dit in tegenstelling tot algemene en abstracte inzichten uit de theorie.

§5.1 Respondent keuze

De data is verkregen door interviews af te nemen met 'hoofdrolspelers' in het beleidsvormingsproces en door een documentanalyse te doen. Hoofdrolspelers rondom waterbeheerplannen zijn:

- voorzitter algemeen- en dagelijks bestuur: de dijkgraaf
- leden van het algemeen bestuur
- leden van het dagelijks bestuur
- ambtenaar die betrokken is bij de totstandkoming ervan

Het streven was om van iedere geselecteerde waterschappen uit elke categorie één iemand te spreken. Dit is niet gelukt. In totaal zijn er twee dijkgraven geïnterviewd, vijf leden van het algemeen bestuur, drie leden van het dagelijks bestuur en vier ambtenaren. Ook zijn er twee experts geïnterviewd. In totaal zijn er dus 16 respondenten, waarmee met elke een diepte interview is gehouden. Eén interview was met twee respondenten tegelijkertijd, één interview duurde omwille van tijdsdruk 15 minuten korter dan de rest (die 45-65 minuten duurden). Dat de ambitie om van elk waterschap uit elke categorie iemand te spreken niet gelukt is, heeft met name praktische redenen. Door tijdsdruk en de vakantieperiode was het bijvoorbeeld niet mogelijk de dijkgraaf van de Stichtse Rijnlanden te spreken. Echter, omdat ongeveer 10 interviews de database al verzadigd leekt te zijn – respondenten gaven vrijwel dezelfde informatie – is geaccepteerd dat het eerder gestelde doel niet gehaald kon worden.

In het resultatenhoofdstuk zijn een aantal citaten te lezen die door respondenten zijn gezegd tijdens de interviews. Omdat de waarde van de quote in sommige gevallen af hangt van de rol waaruit het wordt gezegd en de achtergrond van het waterschap, wordt hier naar verwezen. De namen van de waterschappen zijn afgekort, net als de functie (zie onderstaande tabel). Omdat er van sommige functies bij dezelfde waterschappen meerdere respondenten zijn staat er soms ook een cijfer achter. Naar een lid van het Algemeen Bestuur van Vallei en Veluwe wordt dus verwezen als AB V&V. Daarnaast zijn er ook twee expert interviews gehouden. Naar deze wordt verwezen als expert en de organisatie waar de respondent werkt. Ook wordt verwezen naar beleidsstukken en adviesrapporten. Hierbij wordt verwezen naar het type beleidsstuk en de organisatie die het heeft gemaakt.

Categorie	Afkorting
<i>Functie</i>	
Ambtenaar	A
Dijkgraaf	DG
Lid van het Algemeen Bestuur	AB
Lid van het Dagelijks Bestuur	DB
<i>Naam organisatie/waterschap</i>	
Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden	HDSR
OESO	OESO
Technische Universiteit Twente	UT
Unie van Waterschappen	UvW
Waterschap Aa en Maas	A&M
Waterschap Amstel, Gooi en Vecht	AGV
Waterschap Vallei en Veluwe	V&V
<i>Documenttype</i>	
Adviesrapport*	AR
Waterbeheerplan/programma	WBP

Tabel 6: verwijzingen naar waterschappen, functies en documenten

* Het gaat dan om een rapport geschreven door een externe actor waaruit aanbevelingen of adviezen voortkomen

§6. Document analyse

Bij een documentanalyse wordt gebruikt gemaakt van bestaand materiaal dat hergebruikt kan worden voor onderzoek. Het zijn documenten die in eerste instantie niet tot stand zijn gekomen voor onderzoek, zoals notulen van vergaderingen en beleidsnota's (Van Thiel, 2010, p.117). Van Thiel, (2010, pp.117-130) noemt een aantal typen analyses die hieruit voort kunnen komen, te noemen inhoudsanalyse (feiten en meningen achterhalen en argumenten reconstrueren), secundaire analyse (het samenvoegen van data bij kwantitatief onderzoek) en meta-analyse (samenvoegen van meerdere onderzoeken). In deze scriptie wordt met name de inhoudsanalyse gebruikt, waarbij in de documenten gezocht wordt naar een ondersteuning van- of tegenspraak op uitspraken van respondenten. Daarnaast worden enkele documenten voorafgaand aan de interviews gelezen zodat naar een perceptie van de respondent op de inhoud ervan kan worden gevraagd. Er kan dan bijvoorbeeld worden gedacht aan een concept WBP van een waterschap waarin staat dat samenwerken een noodzaak is om complexe problemen te lijf te gaan. Dit is voor dit onderzoek interessant omdat vanuit de theorie de stelling is dat samenwerken van invloed is op zowel de institutionele als beleidsmatige legitimiteit. De respondenten van het desbetreffende waterschap wordt dan gevraagd naar hun visie op samenwerking.

§6.1 Document keuze

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van enkele documenten. Het gaat dan om één document dat iets laat zien over de beleidsmatige legitimiteit van waterschappen, namelijk het adviesrapport van OESO over de staat van het waterbeheer in Nederland. Voor de rest is er gebruik gemaakt van documenten die de met name throughputlegitimiteit in de praktijk laten zien. Het gaat dan om documenten die laten zien welke procedures er gehanteerd worden rondom inspraak op een WBP, wat er gebeurt met inspraakreacties en hoe er aan wordt gekeken tegen inspraak van- en samenwerking met derden. Het gaat dan om de volgende documenten:

- Documenten waarin de waterschappen iets vrijgeven over de inspraakreacties en de aard ervan
- Het concept voor het waterbeheerprogramma
- Verslagen van inspraakavonden georganiseerd door de waterschappen

§7. Validiteit en betrouwbaarheid

Een onderzoek is betrouwbaar als het onderzoek wanneer het zou worden uitgevoerd door een andere onderzoeker, dezelfde uitkomsten zou geven. Betrouwbaarheid kan worden bereikt door gebruik te maken van gestandaardiseerde methoden, zodat deze methoden overeenkomen met die van andere onderzoekers. Hiermee wordt consistentie gewaarborgd (Silverman, 2011, p.360). In dit onderzoek wordt geprobeerd betrouwbaarheid te waarborgen door gebruik te maken van semi-gestructureerde interviews en documentanalyse. Door literatuur te lezen over hoe deze methodes in zijn werk gaan kan gebruik gemaakt worden van de gestandaardiseerde aanpak. Het gaat dan om literatuur van Silverman (2011), Thiel (2010) en Boeije (2005).

Een onderzoek is valide wanneer het nauwkeurig is. Door te letten op validiteit binnen het onderzoek, bereikt men dat gemeten wordt wat men wil meten (Silverman, 2011, p.367). Validiteit kan worden bereikt door resultaten uit het onderzoek terug te koppelen naar respondenten. De respondent kan dan verifiëren of hij of zij zich hierin kan vinden. Zodra de respondent dit heeft gedaan, is de validiteit van het onderzoek vergroot (Silverman, 2011, p.368). Dit is tijdens interviews meerdere malen gedaan. Een voorbeeld ervan staat hieronder, waarin I staat voor interviewer en R voor respondent:

“I: Maar jij vindt dus dan niet perse dat het kwalijk is dat er geen burgers naar kijken? Jij zegt eigenlijk, die komen wel op het moment dat er echt iets in hun leefomgeving verandert?”

R: Ja, precies. Ik vind het eigenlijk een beetje utopisch om van de buurman te verwachten dat hij zo’n plan gaat zitten lezen.” (A AGV)

§8. Analyse

Na de verzameling van de data is begonnen aan de analyse ervan. Dit is gedaan door de interviews te transcriberen. De transcripten – maar ook de verzamelde documenten – zijn vervolgens gecodeerd waarbij gebruik is gemaakt van de drie stappen die Boeije (2005) beschrijft:

- Open coderen: tijdens het open coderen is alle data doorgelezen en zijn er codes toegekend aan stukken tekst die voor dit onderzoek belangrijk zijn. Hierbij zijn deels codes gebruikt die overeenkomen met de topiclijst van de semi-gestructureerde interviews en deels nieuwe codes gemaakt. Na dit proces was er een codelijst van 70 codes.
- Axiaal coderen: de lijst met codes die voort is gekomen uit het open coderen is opnieuw bekeken. Sommige codes, die eigenlijk hetzelfde behelsden, zijn samengevoegd en er is gekeken of de codes de inhoud van het onderzoek dekken.
- Selectief coderen: tijdens deze laatste stap zijn er verbanden aangebracht tussen de codes. De codes zijn gecombineerd en zo zijn er verbanden gelegd binnen de data. Dit heeft geresulteerd tot de codeboom zoals te vinden in bijlage drie.

Voor het coderen is gebruik gemaakt van de software NVivo. Dit maakte het analyseren gemakkelijker, omdat hiermee stukken fragmenten gelabeld waren en gemakkelijker terug te vinden waren tijdens het analyseren.

6. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beschreven. Dit gebeurt aan de hand van de structuur die in de theoretische analyse naar voren is gekomen. De resultaten worden per type legitimiteit besproken. In paragraaf 1 wordt gekeken naar zowel de charismatische legitimiteit als naar hoe respondenten denken over de input legitimiteit – die verkregen wordt door verkiezingen. Vervolgens wordt er in paragraaf 2 gekeken naar de proces- en throughputlegitimiteit. Hoe komt beleid tot stand en welke processen worden hierbij gehanteerd? Omdat in deze scriptie het Waterbeheerplan/programma (WBP) de casus is, wordt daar eerst het een en ander over uitgelegd. Daarna wordt er stil gestaan bij de manier waarop inspraak is geregeld en de toegankelijkheid van de besluitvormingsprocedure. Vervolgens wordt in paragraaf 3 stil gestaan bij de product- en outputlegitimiteit. Het gaat dan om het draagvlak dat er is voor het WBP en of men tevreden is over het product. Tot slot wordt paragraaf 4 gewijd aan de vraag hoe samenwerken in beleidsnetwerken van invloed is op de legitimiteit van waterschappen.

§1. Charisma- en inputlegitimiteit

In deze paragraaf staat de charisma- en inputlegitimiteit centraal. Het uitgangspunt is dat wanneer een organisatie van charismatische legitimiteit geniet, de inputlegitimiteit van het beleid ook hoger zal worden.

§1.1 “No taxation without representation, *dát is het waterschap*”³

Toen in 2006 verkiezingen voor het waterschap werden gehouden, was de opkomst 21 procent. Afgelopen verkiezingen van 18 maart jl. was dit opkomstpercentage 41 procent. Op papier lijkt de legitimiteit dus verdubbeld. Kijkend naar de praktijk kunnen hier vraagtekens bij worden gezet, omdat de verkiezingen dit keer samengevoegd waren met de verkiezingen voor de Provinciale Staten. Waar bij de verkiezingen van 2006 burgers via de post konden stemmen en dit blijkbaar (te) veel werk was, waren burgers nu al op het stembureau. Het zou kunnen dat ze hierdoor uit gemak ook een stembiljet voor de waterschappen hebben ingevuld. Of bij de afgelopen verkiezingen mensen een weloverwogen stem hebben uitgebracht, is dus de vraag. In ieder geval zijn respondenten het er over eens dat de hoge opkomst te maken had met het samenvoegen van de verkiezingen.

“Nou de vlag ging nog net niet uit, maar dat kun je je wel voorstellen. Bijna een verdubbeling van de opkomst. En je hebt helemaal gelijk, als we die combinatie met die Provinciale Statenverkiezingen niet hadden gehad, hadden we dat nooit bereikt natuurlijk. Ik denk dat we dan weer op de 24, 25 procent hadden gezeten. Dus dat werkt wel.” (Exp. UvW⁴)

Uit bovenstaand citaat blijkt dat respondenten graag een hoge opkomst hebben. Zowel door respondenten van de landelijke als stedelijke waterschappen en door de bestuurders als ambtenaren wordt dit genoemd. Zij voeren hier allemaal hetzelfde argument voor aan. Omdat waterschappen zelf direct belastingen heffen en dit belastinggeld ook uitgeven, is het vanuit het idee van inputlegitimiteit belangrijk dat mensen komen stemmen en zo invloed uit kunnen oefenen op waaraan hun geld wordt uitgegeven.

³ Elke quote die gebruikt wordt als titel van een paragraaf is een uitspraak van een van de respondenten van dit onderzoek.

⁴ In §5.1 van hoofdstuk 5, is te zien hoe de afkortingen verwijzen naar de respondenten.

“Want de waterschappen (...) die kunnen belasting opleggen. (...) Dus dat is geld van de burger. Dat gaat niet alleen over geld, maar dan moet je er ook voor zorgen dat zeggenschap en betrokkenheid, democratie... kwalitatieve democratie... daar moet progressie inzitten. Dat moet dichter bij elkaar.” (AB A&M 1)

De opkomst voor verkiezingen is één van de graadmeters voor het meten van input legitimiteit. De lage opkomst en de twijfels over de mate waarin burgers na hebben gedacht over hun stem zorgt er voor dat niet alle bestuurders zich democratisch gelegitimeerd voelen. Het zet sommigen zelfs aan het denken over verkiezingen überhaupt wel voor legitimiteit zorgen.

“Want ik denk dat de legitimiteit gewoon te laag is. Als je een antwoord geeft: zijn wij gelegitimeerd door de verkiezingen? Nauwelijks. Formeel juridisch wel, maar naar de burger toe van ik neem nou het besluit om bij u in de polder dit te doen.. ‘wie bent u dan meneer?’ - ‘ja ik ben gekozen’ - ‘het zal mij wat!’” (AB AGV 1)

§1.2 “Geef ons heden ons dagelijks brood en af en toe een watersnood”

De lage opkomst van de eerdere verkiezingen en de twijfels over de legitieme geldigheid van de recentste opkomstpercentages lijken een dieperliggend probleem aan de kaak te stellen. Weinig mensen weten namelijk wat waterschappen doen en waar ze voor kunnen stemmen. Burgers lijken zich niet bewust van de rol van water in hun dagelijks leven en wie er voor zorgt dat zij zich hier ook niet druk over hoeven te maken. Dit wordt door de Unie van Waterschappen aangeduid met de term **waterbewustzijn**. Ook alle respondenten bij de onderzochte waterschappen herkennen het ontbreken van dit waterbewustzijn:

“Er zijn ook een heleboel mensen die niet op het waterschap hebben gestemd, terwijl ze wel naar de provincie gingen. (...) Ik maak me geen illusie dat mensen nou ineens het waterschap op hun netvlies hebben. Ik heb zo veel mensen gehoord die zeiden, waterschappen, waarom moet ik daar op stemmen? Dus dat besef is er niet.” (DB V&V)

Er lijkt dus een laag besef te zijn bij de bevolking over de werkzaamheden van waterschappen en waarvoor men bij hen terecht kan. Het OESO-rapport van 2014 stelde dit al aan de kaak en noemde dit een *awareness gap*.

“A striking fact in Dutch water governance is the awareness gap among citizens about key water management functions, how they are performed and by whom, as well as their low perception in terms of flood protection, water risks and costs.” (OESO 2014, p.246.)

Het lage waterbewustzijn van burgers zien alle respondenten als een groot probleem. Het zorgt namelijk niet alleen voor een lagere betrokkenheid bij de besluitvorming van waterschappen, maar kan ook tot hogere kosten leiden. Omdat mensen niet beseffen hoeveel moeite het kost om water te zuiveren, spoelen ze bijvoorbeeld makkelijker verf door de gootsteen. Of omdat burgers niet weten dat de afvoer van hemelwater (regen) lastig gaat als je de hele tuin bestraat, kiezen ze niet voor een gazon. Waterschappen zijn zich bewust van deze *awareness gap* en leggen een directe link naar legitimiteit:

“Een van die dingen is die *awareness gap*. Als je het nou over legitimiteit hebt, dan is het natuurlijk echt onze dure plicht om niet in een soort van *splendid isolation* ons werk te doen maar ook veel duidelijker te maken wat we doen en waarom we het doen.” (DG V&V)

Kortom, het waterbewustzijn van de Nederlandse bevolking is te laag en raakt de mate waarin waterschappen als legitiem bestempeld kunnen worden. Waterschappen zijn zich wel bewust van het feit dat waterbewustzijn een belangrijk thema voor de komende jaren is. Door het streven dit waterbewustzijn te vergroten op papier te zetten in een WBP, worden ze gebonden aan een inspanningsverplichting. Om de inputlegitimititeit te verhogen spreken waterschappen dus de ambitie uit zich in te zetten voor het verkleinen van de *awareness gap*:

“In de komende periode willen we namelijk met hernieuwde kracht inzetten op een hoger waterbewustzijn.” (WBP AGV)

De *awareness gap* zit echter niet bij alle belangengroepen. Respondenten geven aan, en uit documenten over inspraak blijkt, dat agrariërs wel degelijk zich bewust zijn van hun belangen en deze ook nastreven. Een logische verklaring hiervoor is dat agrariërs voor een deel inkomensafhankelijk zijn van de peilbesluiten. De waterstand is namelijk van grote invloed op het productieproces. Denk dan bijvoorbeeld aan een bloembollenteler waarvan de bloembollen beschimmelen als het land te drassig is. Een andere groep die zich bewust is van haar belangen en de relatie daarvan met het werk van de waterschappen, zijn de sportvissers. Of het water helder (wat natuurorganisaties graag willen) of troebel is, is van invloed op welke vissen en hoeveel ervan in een sloot zwemmen. Zij hebben dus ook een direct belang bij het werk van waterschappen. Stedelingen hebben deze belangen ook, maar zij lijken zich dit niet te beseffen. Zij hebben geen subjectieve beleving bij hun belangen en hoe het werk van waterschappen deze beïnvloeden. Dit zou kunnen komen omdat het vaak goed gaat: schoon kraanwater blijft beschikbaar en bij hevige regenval stroomt hemelwater weg via de riolen. Het laat echter wel een gevolg van het lage waterbewustzijn zien. Stedelingen weten niet goed wat hun belangen zijn en hoe deze door besluiten van het waterschap aangetast zouden kunnen worden. Omdat er zo weinig mis gaat en burgers weinig geschaad worden in hun belangen, krijgen zij niet de trigger zich bezig te houden met waterbeheer. Respondenten beamen dit:

“Alleen de hoofdoorzaak is.. ja we maken er ook wel eens grappen over. Maar de hoofdoorzaak is toch een beetje dat het veel te goed gaat met het waterbeheer. Als wij om de vijf jaar een overstroming hebben, of grote droogte, dan gaat zelfs die burger er nog wel anders over denken. Als hij twee keer per jaar zijn meubels naar zolder moet sjouwen en zijn parket moet afbreken.” (Exp. UvW)

Het feit dat het waterbewustzijn in Nederland laag is zou dus kunnen betekenen dat het vertrouwen in de waterschappen erg groot is, mede omdat er al zo lang geen ramp meer is geweest op watergebied. De lage opkomst bij de waterschapsverkiezingen en het lage waterbewustzijn zou dus ook als een argument vóór de legitimiteit van waterschappen gezien kunnen worden.

“Als het voortdurend fout zou gaan, dan zouden ze het wel weten hoor. (...) Het is lastig, ik zou liever hebben dat ze het allemaal wisten, maar het is wel een compliment. Ze weten gewoon dat het toch wel allemaal goed komt in Nederland. Dat denken ze althans. En ik denk ook nog eens dat ze ook wel een beetje gelijk hebben.” (AB V&V)

Toch kan dit argument wel aan kracht ontnomen worden doordat waterschappen wel degelijk hun best hebben gedaan om meer bekendheid te verwerven tijdens de verkiezingsperiode. Zo maakte hoogheemraadschap Rijnland een film over het belang van het bestaan van waterschappen en reden vier dijkgraven, waaronder respondent Tanja Klip-Martin van Vallei en Veluwe met banners op hun auto. Er werd dus van alles gedaan om het waterschap te promoten, maar over de legitieme geldigheid van de stemmen wordt getwijfeld. Mede door de reactie van de media op de campagnes

(waaronder een item dat Arjen Lubach maakte voor zijn programma Lubach op Zondag⁵) lijkt het alsof de campagnes niet aanslaan bij burgers.

§1.3 “Het is een melting pot van allerlei conflicterende belangen an sich”

Het feit dat burgers weinig betrokken zijn bij het waterschap en niet goed weten waarvoor ze stemmen, kan ook te maken hebben met de afwezigheid van grote politieke discussies binnen het waterschap. Hierdoor komen waterschappen niet vaak in de media; het lijkt alsof er weinig belangentegenstrijdigheden zijn. Dat er weinig politieke discussie is, heeft aan de ene kant te maken met de aard van het werk van waterschappen:

“En ik weet ook wel.. die dijk gaat er heus niet anders uit zien als de SP zou mee doen in een college, of de VVD blijft en WaterNatuurlijk... dat valt allemaal reuze mee. Voor veel van het werk, afvalwaterzuivering... dijken... zijn gewoon wettelijke normen. En daar moet je aan voldoen. (...) Dat vergroot trouwens ook de legitimiteit. Maar betekent wel dat je afwegingen moet maken.” (Exp. UvW)

Aan de andere kant lijkt dat ook te zitten in de karakteristieken van het waterschap. Waterschappen zijn ooit ontstaan om samen de problemen rondom water in een polder op te lossen. Van oudsher wordt er dus samengewerkt en wordt er samen naar één doel gewerkt, waarbij politieke voorkeuren niet echt een rol speelden. ‘Polderen’ vindt zijn oorsprong dan ook bij waterschappen. Ook beide respondenten die om hun kennis rond het waterschap zijn geïnterviewd geven dit aan:

“De essentie daarvan was, dat je probeerde om samen tot beslissingen te komen. En dat leidt dus tot consensus... en dan is consensus iets anders dan unanimiteit. Als je unanimiteit hebt en daar naar streeft, dan heeft iedereen die de laatste stem heeft een veto, dus dat werkt niet.” (Exp. UT)

Toch zijn er door de veranderingen in het takenpakket steeds meer politieke keuzes te maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de keus wel of geen geld te investeren in recreatie. Het waterschap gaat niet meer alleen over het creëren van veiligheid en schoon water, maar beslist nu ook over de belangen van recreanten. Dit stelt ook andere eisen aan legitimiteit, omdat er nu meer rekening moet worden gehouden met de kiezers, aldus een respondent:

“Je kunt een dijk aanleggen die technisch volkomen aan alle normen voldoet. Hoogte, sterkte, stabiliteit... Dat noem ik dan maar even voor het gemak een grijze dijk. Je kunt ook een groene dijk aanleggen. (...) Waarbij je een beetje rekening houdt met waardevolle bebouwing langs die dijk. (...) Dus neem dat mee, dat kost je de kop niet. Daar zit een heel groot verschil met de VVD. Die is voor die grijze dijk.” (DB HDSR)

⁵ Het item van Arjan Lubach is hier te bekijken: <https://www.youtube.com/watch?v=x8XfJqTpHC4>

§1.4 Belang-betaling-zeggenschap?

In de samenleving zijn verschillende belangengroepen te onderscheiden bij waterbeheer. In de waterschappen zijn sommige belangen dusdanig groot, dat ze middels geborgde zetels altijd een extra vertegenwoordiging hebben in het algemeen bestuur. Het gaat dan om agrariërs, bedrijven, natuurbeheerders en ingezetenen (burgers). Waterschappen zijn dus voor een belangendemocratie. Aan de hand van de trits belang-betaling-zeggenschap wordt dit gelegitimeerd. Wanneer je meer belang hebt bij goed waterbeheer, bijvoorbeeld omdat je er financieel afhankelijk van bent, zou je ook meer moeten betalen voor de werkzaamheden van het waterschap en meer zeggenschap moeten hebben. Dit wil zeggen dat belang, betaling en zeggenschap in relatie staat tot elkaar. Dit wordt ook beaamd door de waterschapbestuurders.

“Hier wonen 1,3 miljoen mensen waarvan 2000 boerenbedrijven. (...) Als je dat op aantal stemmen moet representeren, dan wordt dat onder geschoffeld in de massa. Dus je hebt vanuit belang-betaling-zeggenschap, wat de origine is van ons waterschapsbestuur, heb je er reden voor om te zeggen: we hebben hier ook geborgde zetels nodig.” (DK AGV)

De burgers zijn de grootste groep van de belanghebbenden en brengen via belastingen gemiddeld rond de zestig procent van de inkomsten van een waterschap binnen. Zij worden in het bestuur vertegenwoordigd door de ingezetenenzetels. De personen hiervoor worden gekozen tijdens de waterschapsverkiezingen. Er wordt door de respondenten vanuit gegaan dat de burgers zo naar behoren vertegenwoordigd zijn en hun belangen naar behoren worden behartigd. Dat de legitimiteit van de verkiezingen ter discussie staat lijkt niet mee te spelen.

“Aan de andere kant: het komt wel in ons algemeen bestuur en ons algemeen bestuur is per definitie inspraak. Niet alleen omdat zij gekozen zijn door de bewoners en bedrijven van dit gebied, maar ook omdat bij elke algemeen bestuursvergadering elke willekeurige ingezetene binnen kan komen en kan zeggen: joh, ik vind dit er van. Dus die inspraak heb je sowieso al geregeld.” (A HDSR)

Vanuit het idee van de belangengroependemocratie wordt er vanuit gegaan dat elke onderscheiden belangengroep evenredig vertegenwoordigd wordt. Toch lijken hier wel vraagtekens bij gezet te kunnen worden. Boerenbedrijven zitten namelijk vooral in de buitengebieden, zij hebben van oudsher een goede band met het waterschap. Naast dat zij invloed uitoefenen middels de vanuit de LTO geregelde geborgde zetel in het bestuur, doen zij ook actief mee in de inspraak van beleidsplannen. Ook andere belangengroepen spreken in, bijvoorbeeld sportvissers, schaatser en natuurbeschermers zoals de Vogelbescherming. Burgers uit de stad hebben echter geen specifieke belangengroep, zij zijn minder betrokken bij het waterschap. De belangengroepen oefenen dus relatief veel invloed uit, in tegenstelling tot de stedelingen. Dit wordt door alle respondenten erkend en met namen de betrokken ambtenaren lijken dit niet echt als probleem te zien.

“Waar wij vanuit gaan en zo werken wij al jaren: die belanghebbende weet ons allang te vinden. (...) Die stedeling niet, maar goed. Al die andere belanghebbende die weten gewoon.. die komen gewoon rechtstreeks bij de bestuurder binnen. En die zorgen ervoor dat het op de bestuurlijke tafel komt. En dan heb je meteen aandacht.” (A HDSR)

Behalve dat belangengroepen dus een geborgde zetel hebben en/of invloed uitoefenen middels inspraakprocedures, lijkt er door de oorsprong van waterschappen in polders, nog een extra vertegenwoordiging van de boerenbelangen te zijn. De boerenbelangen lijken een onderdeel te zijn van de algemene focus van het algemene bestuur. Dit werd met name aangegeven door bestuurders van de kleinere, landelijkere waterschappen (Aa & Maas en Vallei & Veluwe).

“De agrariërs zitten er zelf in hè, met het construct van de geborgde zetels. Maar bij het CDA, die bij ons nu de grootste partij is geworden, daar zitten natuurlijk ook de agrariërs redelijk goed vertegenwoordigd. Dus op voorhand is het qua bestuur al een beetje een eenzijdige... laat maar zeggen, belangenvertegenwoordigers van de agrarische sector.” (AB A&M 1)

Op zich zou dit niet ten koste hoeven te gaan van de input legitimiteit van het bestuur, mits de boeren min of meer dezelfde belangen zouden hebben als de stedelingen. Deze belangen komen echter niet overeen, waardoor de belangen van de stedelingen ondervertegenwoordigd worden.

“In stedelijke gebieden spelen andere belangen een grote rol. Meer de burger, de stedelijke watervoorziening. En daarvoor is ook het denken meer gericht op het brede belang. Waar in de landelijke waterschappen vooral de boeren belangen voorop staan.” (AB A&M 2)

De ondervertegenwoordiging van de belangen van de stedelingen is niet iets wat alleen respondenten aangeven. Ook de OESO ziet dit als risico, zij noemen het zelfs *unheard voices*. De term lijkt zelfs te impliceren dat de belangen niet alleen ondervertegenwoordigd zijn maar ook ondergesneeuwd worden:

“This means independent oversight for performance and compliance (...), as well as balanced and action-oriented stakeholder engagement that does not override the interests of the unheard voices.” (OESO 2014, p.247)

De bestuurlijke verhoudingen zijn wel aan het verschuiven. Bij de afgelopen verkiezingen kregen meer landelijke en linksgeoriënteerde partijen genoeg stemmen voor een zetel. Zij komen over het algemeen meer op voor de burgers uit de binnenstad.

“Het aantal bestuursleden uit Amsterdam (...) is veel groter dan in het vorige bestuur. (...) En dat is eigenlijk een goede correctie want de stad betaalt ook gewoon de helft van alle kosten. (...) Dus in feite heeft deze verkiezing opgeleverd dat er een betere representatie is van de mensen uit de stad dan in het verleden. Want de stad krijgt veel meer te zeggen.” (DK AGV)

Aan de ene kant zien de waterschappen voor zichzelf een rol weggelegd om dit verschil in belangenvertegenwoordiging en waterbewustzijn aan te pakken.

“Maar dat we nog steeds niet in staat zijn om burgers en ook organisaties van burgers, daar voldoende bij te betrekken en daarvoor te interesseren. Daar wordt gewoon te weinig energie in gestopt. We hebben een accountmanager voor agrariërs, maar we hebben geen accountmanager voor burgers. Dus daar baal ik van.” (AB A&M 2)

Aan de andere kant zien de waterschapbestuurders ook een stuk eigen verantwoordelijkheid van de burgers zelf. Volgens de hen zijn de burgers te miniem betrokken bij het waterschap en is het lastig om met ze in contact te komen. Ze zien dus wel een rol voor burgers weggelegd tijdens bijvoorbeeld de inspraakprocedures of tijdens de uitvoering van maatregelen, maar dan moet het voor een deel ook vanuit de burgers zelf komen. Hier kan een directe link worden gelegd met het lage waterbewustzijn, dat zich uit in een lage betrokkenheid bij het waterschap en in het feit dat burgers ook niet de noodzaak voelen zich er wel mee te bemoeien. Er kan ook een verband worden gelegd met de onmacht, dan wel onkunde van waterschappen om de samenleving meer bij hun werk te betrekken. Hier wordt in paragraaf 2.5 verder over uitgeweid. In ieder geval denken met name de gekozen bestuurders wel na over hoe je de burgers kan betrekken en lijkt in ieder geval één respondent er ook al een conclusie aan te hebben verbonden:

“Ik zou niet weten hoe je.. hoe je de bewoner van de binnenstad van Utrecht meer zou moeten betrekken bij het waterbeheer want.. ik denk dat je gewoon constateren van joh, het zal me mijn reet roesten. Om het maar even plat te zeggen. Niet dat je dan dus moet zeggen nou, ik hoef die binnenstad van Utrecht niet te bedienen, maar de respons die je krijgt, die is.. marginaal. Minimaal. Het zal wel.” (DB HDSR)

Door het verschil in waterbewustzijn tussen de agrariërs en de stedelingen, zit er niet alleen verschil in de input legitimiteit maar ook in de charismalegitimiteit. Boeren weten wat het waterschap is en welke taken zij uitvoeren en voelen zich verbonden met het waterschap. Dit uit zich onder andere in hun betrokkenheid bij het bestuursorgaan. Stedelingen hebben deze betrokkenheid niet. Zij kennen een lagere charismalegitimiteit toe aan het bestuursorgaan. Respondenten benoemen dit ook:

“Kijk, de legitimiteit van het bestuur bij de gemiddelde landbouwer en natuurbeschermer, is groot. Die zijn zich zeer bewust dat daar mensen zitten die invloed kunnen hebben wat voor hun voordelig of nadelig kan zijn. (...). Maar vanuit de stad niet. Al mijn vrienden ook, die zeggen van joh, wat ben jij nou aan het doen. Waarom moet je gekozen worden? Omdat er een heel laag bewustzijn is van, wat doet dat waterschap voor ons?” (DB V&V)

Charismalegitimiteit ontstaat wanneer burgers tevreden zijn over het waterschap als organisatie en trots zijn op het werk wat het doet. Dit heeft ook weer te maken met het waterbewustzijn. Als burgers niet weten wat waterschappen doen, zullen ze ook niet trots zijn op het werk. Een respondent heeft hier een verklaring voor:

“Waterschappen zijn van oudsher nogal technocratische, een beetje autistische, organisaties. Wij hebben veel gezegd, laat dat nou maar aan ons over, dat komt wel goed. Wij hebben daar verstand van.” (DB HDSR)

Door dit mechanisme lijken waterschappen een beetje in de vergetelheid te zijn geraakt bij de burgers. Meerdere respondenten gaven aan dat dit deels ten gevolg is van de – technocratische – karakteristieken van mensen die bij waterschappen werken. Zij zijn goed in het doen van hun werk, maar laten het vervolgens niet aan de buitenwereld zien. Ze vragen geen aandacht voor de dingen die goed gaan.

“Want tegelijkertijd kom je dan weer op die technocratische kenmerken van mensen. Ze slagen er niet in om die switch te maken en bij hun burens en bij hun in de wijk te laten zien: kijk, ik ben de trotse waterschapper. (...) En dat is misschien wel de kern waarom wij zo slecht scoren bij verkiezingen.” (DB V&V)

Volgens een respondent die geïnterviewd is om zijn kennis van het waterschapbestel, is het jammer dat de waterschappen zo in zichzelf gekeerd hun werk hebben gedaan en is het lage waterbewustzijn van de burgers ook daar aan te wijten.

“Nou, dat hebben de waterschappen dus echt verpest. Ze proberen het af en toe wel weer een beetje terug te halen maar ze zouden eigenlijk een instituut moeten zijn waar wij als Nederlander ongelofelijk trots op zouden moeten zijn. Vanwege het feit dat men het allemaal met de ingenieurs hebben en juristen.” (Exp. Tu)

Kortom, de inputlegitimiteit van het beleid van de waterschappen en de institutionele charismalegitimiteit lijken verbeterd te kunnen worden. Allereerst wordt er getwijfeld aan de legitimiteit van de verkiezingen. De vraag is of kiezers een weldoordachte stem hebben uitgebracht, omdat respondenten het gevoel hebben dat burgers niet weten wat het waterschap doet en waar zij voor kunnen stemmen. Om dit te veranderen zijn campagnes gevoerd om het werk van waterschappen te promoten. De reacties van de media en burgers tijdens gesprekken in de campagnetijd wijzen er echter op dat de waterschappen de burgers nog niet echt weten te bereiken.

Daarnaast lijkt het er op dat niet alle belangen evenredig vertegenwoordigd worden, omdat waterschappen het meest georiënteerd zijn op de agrarische belangen. De agrariërs en andere belangengroepen lijken het waterschap ook beter te vinden voor inspraak dan stedelingen. Er wordt gesproken van een laag waterbewustzijn, waardoor stedelingen niet door hebben welke belangen zij hebben en wanneer deze geschaad worden. Het valt op dat gekozen bestuurders zich hiervan bewust zijn en hier actie op ondernemen; zij nemen in het WBP ambities op over het verhogen van het waterbewustzijn. Hiernaast wordt echter ook de eigen verantwoordelijkheid van stedelingen voor het beïnvloeden van de plannen van het waterschap benoemd.

Het verschil in waterbewustzijn bij verschillende belangengroepen lijkt ook van invloed op de charismalegitimiteit die groepen toekennen aan het waterschap. Door de ambitie uit te spreken het waterbewustzijn te willen verhogen, wordt ook hier aandacht aangegeven.

§2. Proces- en throughputlegitimiteit

Proces- en throughputlegitimiteit gaat over de manier waarop beleid tot stand komt. Door burgers actief te betrekken bij besluitvormingsprocessen, wordt voor het beleid een groter draagvlak in de samenleving gecreëerd. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door externe partijen een stem te geven in het besluitvormingsproces. In dit onderzoek staat het Waterbeheerplan/programma (WBP) centraal. Vandaar dat eerst iets over de waarde en de mate waarin het plan bindend is wordt gezegd. Vervolgens wordt ingegaan op de totstandkoming van het WBP. Ook wordt aandacht gegeven aan de inspraakprocedures bij het WBP en wat voor soort inspraakreacties hierop komen. Er wordt speciaal stil gestaan bij het inbrengen van kennis door stakeholders en het verschil tussen de technische en sociale kennis. Dit kan direct worden gelinkt aan technische en sociale besluitvorming en de consequenties voor draagvlak en effectiviteit die hierbij komen kijken.

§2.1 “Het is ons spoorboekje voor de komende zes jaar”

Zoals in het context hoofdstuk in paragraaf 2 te lezen, stelt een waterschap elke zes jaar een WBP vast. Hierin staat de visie en missie voor de komende zes jaar op het gebied van waterbeheer beschreven. Een WBP is van grote waarde voor een waterschap:

“Het is toch het leidende instrument, beleidsmatig. Ik denk dat het een heel belangrijk document is. Het is je Bijbel waarop je gaat varen.” (AB A&M 1)

Het stuk is niet alleen intern belangrijk, het heeft ook een externe functie. Het is namelijk een plan waaraan externe partijen kunnen zien wat het waterschap de komende tijd van plan is.

“Als het straks definitief is vastgesteld, is dit ons contract met de samenleving. (WBP V&V, p.5)

Toch is het WBP met name een intern document dat richting geeft aan het beleid. Het is op een bepaalde manier bindend en geeft de waterschappen een inspanningsverplichting, maar geen resultaatsverplichting.

“Nou, in principe... het is een plan wat alleen voor onszelf bindend is. Dus het is een soort streven, het is niet wettelijk verplicht om alles te realiseren wat hier in staat. Maar ze kunnen op zijn minst vragen gaan stellen.” (A A&M)

Het stelt de kaders voor de beleidsmaatregelen voor de komende jaren. Het is lastig hier zo maar vanaf te wijken.

“Het is voor de ambtelijke organisatie en voor het bestuur hartstikke bindend. Honderd procent bindend. Omdat je daarmee met zo'n plan... stel je eigenlijk de grote lijnen vast. De ontwikkeling stel je vast voor de komende jaren (...). Maar voor de ambtelijke organisatie of voor het bestuur, is het WBP het belangrijkste plan dat je maakt in een periode van vier jaar.” (AB A&M 2)

Uit de twee bovenstaande citaten komt al enigszins naar voren dat ambtenaren anders tegen de mate waarin het plan bindend is aan kijken dan de geïnterviewde bestuurders. Ook in andere gesprekken kwam dit verschil naar voren. Ambtenaren lijken makkelijker te denken over het wijzigen van de koers van een WBP dan de gekozen bestuurders. Dit kan verklaart worden vanuit het idee dat ambtenaren op een meer concreet niveau bezig zijn met de plannen waarbij de invulling nog wat kan

wijzigen. Terwijl de bestuurders meer op grote lijnen over het WBP gaan en dus niet zo maar een grote lijn willen en kunnen veranderen.

Omdat het WBP in grote lijnen bepaalt welk beleid er gevoerd gaat worden de komende zes jaar en maatregelen moeten passen binnen de kaders van het plan, behoeft het ook een bepaalde mate van draagvlak, volgens de respondenten.

“Omdat het eigenlijk het plan is waarin we opschrijven wat we de komende zes jaar gaan doen. Nou ja, dat vraagt wel om draagvlak binnen in ieder geval de hele organisatie en het liefst ook de buitenwereld. Of in ieder geval ook bij het bestuur.” (A A&M)

Omdat het bestuur van het waterschap de vertegenwoordiging is van de samenleving en het WBP de koers voor de komende zes jaar vast legt, lijkt het raar dat het WBP precies voor het aantreden van het nieuwe bestuur wordt vastgesteld. Dit lijkt ten koste te gaan van de legitimiteit van het plan. De democratische sturing waardoor legitimiteit kan worden verkregen is bij het WBP namelijk geweest in de tijd dat het bestuur dat zes jaar eerder is gekozen het nog voor het zeggen had. Terwijl het net gekozen – en dus net opnieuw gelegitimeerde – bestuur misschien wel iets anders wil. Denk dan bijvoorbeeld aan het nieuwe bestuur van AGV waarin het belang van de stad meer vertegenwoordigd is. Dit zien respondenten ook. Zij geven bijvoorbeeld aan dat ze het niet helemaal eens zijn met het WBP dat ter inspraak heeft gelegen.

“Dus dan hebben we [het nieuwe bestuur, red.] in bepaalde gebieden bepaalde ambities voorgeschreven. Daar staan hele vage dingen over in het WBP maar eigenlijk wil je meer.” (AB AGV 2)

Er is wel ruimte om het plan nog aan te passen naar de wensen van het nieuwe bestuur. De ambtenaren die betrokken zijn beamen het hierboven geschreven argument en zijn hier actief mee aan de slag gegaan.

“Ja, wij lossen het ook wel op want het nieuwe bestuur heeft een bestuursakkoord geschreven. (...) En die hebben we naast het ontwerp van het WBP gelegd... dus er staan een paar dingen in waarvan je zegt, daar moeten we misschien nog wat mee in het WBP en dat ligt nu voor. (...) Dat zullen zij ongetwijfeld willen want dat is van hun he.” (A AGV)

Dit lijkt een goede oplossing, maar ook hier is in het kader van legitimiteit weer een opmerking bij te plaatsen: het lijkt conflicterend te zijn met eisen aan legitimiteit van beleid om een plan dat al ter inspraak heeft gelegen nog te wijzigen naar de wensen van het nieuwe bestuur, ook al zijn zij democratisch gekozen. Er is dan namelijk vaak geen tijd voor het opnieuw ter inspraak leggen van het plan en burgers wordt zo de kans ontnomen hun zienswijze op het stuk te geven. Het is echter juridisch geen probleem omdat wanneer mensen het niet eens zijn met de wijzigingen, er een bezwaarprocedure kan worden gestart. Dit is wel een andersoortig proces dan de inspraak, omdat het meer tijdsintensief is. Aan de ene kant lijkt het achteraf wijzigen van het WBP naar de wensen van het nieuwe bestuur dus legitimiteit verhogend, maar het kan ook juist verlagend werken omdat het lastiger is op het aangepaste plan weer in te spreken.

§2.2 “Het is inspraak, niet besluiten”

In verschillende documenten op de websites van waterschappen wordt aangegeven hoe de inspraakprocedure voor een beleidsplan werkt. Een voorbeeld hiervan is de brochure ‘Inspraak, hoe werkt dat?’ van AGV waarin uitleg wordt gegeven over de formele inspraakprocedures. Een ontwerp voor een beleidsstuk, zoals het WBP, wordt digitaal ter inzage gelegd na een publicatie in het Waterschapsblad. Burgers kunnen mondeling of schriftelijk een zienswijze indienen. Deze wordt in behandeling genomen en eventueel wordt het ontwerp hier op aangepast. Vervolgens wordt terug gekoppeld aan de inspreker wat met de inspraakreactie is gebeurd en wordt het plan officieel vastgesteld. Zowel op papier als in de interviews komt het belang van inspraak terug:

“Het waterschap ziet inspraak als één van de manieren om goede besluiten te kunnen nemen”
(WBP AGV)

en...

“Het gaat om goed waterbeheer en daar heb je goede governance voor nodig. Legitimiteit heeft daar ook mee te maken. Je wil... ja... toch je werk doen op een manier die legitiem is... mensen betreft.” (Exp. UvW)

Het belangrijkste argument voor inspraak lijkt te zijn dat het een manier is om het draagvlak voor een beleidsplan te verhogen. Hierbij wordt door respondenten aangegeven dat wel opgelet moet worden dat mensen op een juiste manier betrokken worden, om zo de legitimiteit van het plan te verhogen. Men moet op een open manier benaderd worden, waarbij de nadruk ligt op de kracht en kennis die mensen bezitten, aldus de volgende respondent:

“Maar als mensen een beroep doen op jouw creativiteit en jouw gedachtes, dan kan ik me voorstellen dat een hoop mensen zeggen van nou, dat vind ik leuk! He he, eindelijk een overheid die iets van mij wil behalve geld. Die wil ook mijn verstandelijke idee. Nou daar ben ik een groot voorstander van.” (DB V&V).

Het belang van inspraak en de ambitie om meer inspraak en betrokkenheid te creëren wordt ook in het WBP uitgesproken, bijvoorbeeld in die van Aa en Maas. Hierin staat bijvoorbeeld (p.14) dat het waterschap zich actief in gaat zetten om de kloof tussen burger en het waterbeheer te verkleinen, onder andere door het waterschap meer zichtbaar te maken. Dit willen zij doen door samen te werken met andere partijen. Dit lijkt een stap vooruit te zijn, omdat door het opschrijven ervan in een WBP, er een inspanningsverplichting aan vast komt te zitten. Komen ze deze niet na, dan kan de geloofwaardigheid van het waterschap wel enigszins in twijfel worden getrokken en zal de charismalegitimiteit afnemen.

Er lijkt een verschil te zitten tussen de benadering van inspraak bij een WBP ten opzichte van het algemene waterbeheer. Met name de ambtenaren geven aan dat een WBP te abstract is voor burgers om zich er voor te interesseren, omdat het te weinig te maken heeft met het dagelijks leven. Het is een algemeen gebiedsplan dat nog concreet ingevuld moet worden. Het is volgens de respondenten lastig te bepalen naar individuele kavels en dus individuele belangen:

“Ik vind het eigenlijk een beetje utopisch om van de buurman te verwachten dat hij zo’n plan gaat zitten lezen. En mensen weten amper van het bestaan van waterschappen (...) daar moeten we zeker iets mee, zo bedoel ik het niet. (...) Maar ik denk dat er andere aangrijppingspunten, of andere ingangen zijn om de burger te bereiken dan zo’n WBP.” (A AGV)

Er komen bij dan ook nauwelijks reacties op een WBP. Van de onderzochte waterschappen had één waterschap acht reacties, één negen, één 23 en bij de ander ligt het momenteel nog ter inspraak. Alleen waterschap Aa en Maas laat op zijn website iets los over de aard van de inspraakreacties. Het waterschap zet kort uiteen wat voor type reacties er zijn geweest, maar niet specifiek van wie deze hebben ingediend. Het zijn volgens het waterschap uiteenlopende reacties, onder andere over de belastingtarieven, recreatie en waterpeilen. Een aantal reacties kwam ook van partijen die zichzelf aanbieden als samenwerkingspartner of die het waterschap oproepen meer ambitie te tonen voor het direct aanpakken van problemen in plaats van het uitstellen daarvan. Wat opvalt, is dat er geen reacties van individuele burgers tussen zitten. Eén van de manieren om throughput legitimiteit te waarborgen, is door deze inspraakreacties ook daadwerkelijk serieus te nemen. In het geval van de onderzochte waterschappen lijkt dit geen probleem:

“Nou, het zijn er maar negen. Dat is wel een voordeel, die kun je eens aandachtig doorlezen. (...) En een aantal zullen waarschijnlijk best wel goede ideeën zijn.” (AB AGV 2)

§2.3 “Ik kijk er naar en denk: wauw, participatiedemocratie eat your heart out! Hier gebeurt het.” Dat er weinig reacties zijn, kan ook weer een compliment zijn aan degenen die het plan hebben gemaakt. Verschillende respondenten – zowel uit het bestuur als uit de ambtelijke organisatie – geven aan dat het kan betekenen dat er zo veel draagvlak voor het plan is gecreëerd tijdens de totstandkoming ervan, dat inspraak niet meer nodig is. Alle partijen zijn al uitgebreid gehoord en staan achter het plan. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht deed dit bijvoorbeeld door het houden van bestuurlijke conferenties rondom meerdere thema’s, waarbij ze externe partijen uitnodigden hun visie op het thema te geven. Waterschap Vallei & Veluwe heeft een ‘Dialogo Waterbeheerprogramma’ gehouden, waarbij aan de hand van drie stellingen externe partijen in gesprek gingen met bestuurders van het waterschap. Waterschap Aa en Maas heeft gebruik gemaakt van klankbordgroepen met betrokken partijen, waarbij zij middels een MER-procedure de gevolgen van het WBP inzichtelijk hebben gemaakt en partijen konden kiezen uit vier alternatieven. Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden is voorafgaand aan het schrijven van het stuk ‘in gesprek gegaan met externe partijen’, maar er wordt niet nader op ingegaan hoe dit is aangepakt. Respondenten zien het voordeel in van een aanpak waarbij op voorhand al geïnventariseerd wordt bij partijen wat zij belangrijk vinden. Het verhoogd namelijk de legitimiteit en zou dus verklaren waarom er weinig inspraakreacties zijn:

“Want we hebben, en dat gaat over jouw legitimiteit, we hebben enorm ons best gedaan om te zorgen dat we dat WBP zo breed mogelijk georganiseerd in elkaar hebben gezet. (...) En we hebben dus zo veel mogelijk hun ideeën in het plan verwerkt. (...) En dan zou het jammer zijn als er een hele rits inspraak of boze inspraak reacties waren geweest. Dan hadden we dat niet goed gedaan.” (DB AGV)

Hier moet wel weer de opmerking bij worden gemaakt dat het eigenlijk alleen de belangengroepen (zoals in paragraaf 1 besproken) zijn en andere bestuurlijke organisaties zoals de gemeente, provincie en Rijkswaterstaat, die betrokken worden bij de totstandkoming van het WBP en waarvan ze ook reacties verwachten. Dit citaat zegt dus weinig over de draagvlak voor het WBP bij de groepen die niet betrokken zijn bij het waterschap, zoals de stedelingen.

Vanuit het idee van de ontwikkelingsdemocratie, waarbij democratische invloeden worden gebruikt als stuurwiel van het beleid een bepaalde richting op te sturen, klopt deze redentatie. Er is voldoende draagvlak gecreëerd om veel reacties te voorkomen. Het is echter wel de vraag of alle belangen even zwaar zijn meegewogen (zie ook §1.4), zeker omdat ook werd aangegeven dat een WBP voor burgers

niet interessant is om op in te spreken. Kijkend naar de aard van de inspraakreacties lijkt dit enigszins te kloppen.

“En dan is natuurlijk toch de inspraak (...) Dat kun je eigenlijk ook voorspellen, die spanning zit over het hele waterschapsgebeuren. Dat zijn de belangenconflicten met de agrarische sector en natuurbeheer. De visserij, die had ook een bezwaar ingediend.” (AB A&M 1)

Dat vooral belangengroepen daar naar kijken en inspreken heeft volgens respondenten onder andere te maken met de toegankelijkheid van een WBP, waar over in de volgende paragrafen meer te lezen is.

§2.4 “Het is een vak rapport. Het is voor burgers niet te lezen.”

In de literatuur wordt het verschil tussen technische- en sociale realiteit aangestipt. Waterschappen moeten hiertussen schipperen, omdat zij door hun veranderende takenpakket steeds meer te maken krijgen met de sociale realiteit. Bij een technische realiteit gaat het over expertkennis van het onderwerp, die ingezet wordt om beleid te maken. Bij de sociale realiteit gaat het om het construeren van kennis door sociale interactie. Beleid wordt dan dus gemaakt aan de hand van informatie uit de maatschappij verkregen. De aard van de taak van waterschappen vraagt om veel technische kennis. Het ontwerpen van een zuiveringsinstallatie, dijkophogingen, het herstellen van kades om verzakkingen te voorkomen: het zijn allemaal taken die veel technische kennis vereisen om uitgevoerd te kunnen worden. Respondenten beamen dit. Zij zien waterschappen als organisaties waar veel technische kennis in huis is:

“Het waterschap is toch vooral een techno-instituut. Daar heb ik ook hele grote waardering voor. Daar zit heel veel expertise en er zit veel *know how* op het gebied van water. Dat is redelijk ingewikkeld en de techniek is leidend.” (AB A&M 1)

Voor de inspraak heeft de grote rol van technische kennis gevolgen. Het WBP is niet altijd even toegankelijk om te lezen. Afgezien van het feit dat het dikke stukken zijn (het WBP van AGV telt bijvoorbeeld 121 pagina's), wordt er in een vakjargon geschreven. De respondenten zijn zich hier van bewust en het ambtelijk apparaat – dat verantwoordelijk is voor het schrijven er van – probeert het WBP toegankelijk te maken voor leken...

“... bijvoorbeeld door het te hebben over leefomgeving en niet alleen over een robuust functionerend watersysteem. Nou ja, we proberen wel een beetje de blik naar buiten te hebben zeg maar.” (A A&M)

Omdat een WBP nou eenmaal technische informatie behoeft om het beleid vorm te geven, is het lastig het plan toegankelijk te maken. Daarom wordt bij sommige waterschappen een publieksvriendelijke versie van het WBP gemaakt. Veel respondenten voelen daar wat voor, al vinden ze het wel lastig te bepalen voor welke doelgroep ze dan schrijven. Bovendien wordt op dit punt ook weer de eigen verantwoordelijkheid van de burger erbij gepakt. Een WBP zou namelijk prima te lezen zijn wanneer iemand er genoeg moeite in stopt. Al wordt dat later wel iets genuanceerd:

“Maar als mensen geïnteresseerd zijn en ze hebben een beetje opleidingsniveau... je moet wel kunnen lezen en bepaalde vaardigheden hebben. (...) Soms moet ik ook goed na gaan denken van, wat staat er nou eigenlijk? Maar ik geloof niet dat ik ergens toelichting ben gaan vragen. Al ben ik niet zo doorsnee misschien maar toch. Die samenleving die dat wil, die begrijpt het.” (AB V&V)

De grote rol van technische kennis binnen de organisatie lijkt er dus tot te leiden dat het WBP ontoegankelijk wordt voor burgers. Dit is ook terug te zien in de inspraakreacties. Het gaat dan niet alleen om het aantal reacties, maar ook om de type insprekers. Het zijn namelijk alleen belangengroepen en dit hangt volgens respondenten nauw samen met het niveau van het WBP.

“Dus dan moet je toch een vorm van professionalisering hebben en dat zijn dan net die belangengroeperingen die dat wel hebben. Omdat zij wel eens dat hele ding doorlezen. Maar mevrouw Jansen uit Diemen die gaat die zeventig pagina’s niet lezen. Dat is stevige kost ook trouwens, dat is ook weer niet zeer toegankelijk gemaakt. Het is ook niet met die ogen geschreven, dat zie je.” (AB AGV 2)

De grote rol van de techniek lijkt dus te zorgen voor een afname van de legitimiteit van het WBP. Niet alleen omdat het voor burgers in ontoegankelijke taal is geschreven en inspraakreacties uit blijven, maar, zo blijkt uit de interviews, ook omdat het voor het bestuur lastig is op de hoogte te blijven van alle nieuwe technieken. De technische kennis zit voor het merendeel in de ambtelijke organisatie van de waterschappen. Zij ontwerpen namelijk alle plannen, waaronder het WBP. Zij sturen dan ook op een bepaalde manier het WBP en dus de lange termijn visie van het waterschap. Er is een formele opdrachtgever vanuit het AB om het WBP te gaan schrijven die met de verantwoordelijke ambtenaar de algemene richting bespreekt, maar voor het weer terug komt bij het bestuur – de volksvertegenwoordiging – is de richting van het plan al bepaald door de ambtenaren die het maken. Hoewel dit ten opzichte van de gemeente en provincie niet uitzonderlijk is, zegt het omdat de ambtenaren niet gekozen zijn door het volk, wel iets over de legitimiteit van het plan.

“Dan is natuurlijk de legitimiteit beperkt. Het is wel zo natuurlijk, dat is toch ook formeel, maar uiteindelijk werkt het zo dat de ambtenaren niet beslissen. (...) En wel gekozen vertegenwoordigers. Maar het gemiddelde bestuurslid staat natuurlijk al op voorhand op achterstand door die technische ontwikkelingen. Dus daar zit wel een spanning op.” (AB A&M 1)

Uit bovenstaand citaat komt de spanning tussen de technische en sociale realiteit ten uiting. De techniek uit het ambtelijk apparaat heeft de overhand in de organisatie en staat op een ander niveau dan de kennis uit het bestuur. Bestuursleden zijn namelijk niet verkozen om de kennis die zij in huis hebben maar om de mate waarin zij in staat zijn politieke debatten te voeren en zo de belangen van hun electoraat te vertegenwoordigen. De techniek lijkt leidend te zijn bij de waterschappen en hiermee het democratische proces te ondermijnen.

§2.5 “Want ook beleving en recreatie steken wij heel functioneel in”

Vanuit de literatuur komt naar voren dat het nuttig kan zijn om belanghebbenden te betrekken bij het maken van beleid, omdat zij de kennis hebben uit de praktijk. Door samen te werken kan kennis worden gecoproduceerd. Wanneer dit meegenomen wordt in het beleidsproces kan het voordelen met zich mee brengen zoals een verhoging van legitimiteit en efficiëntie. Er wordt dan gebruik gemaakt van lokale kennis om deze samen met de technische kennis te combineren tot nieuw beleid. Respondenten waren het er allemaal over eens dat dit een interactieve manier van beleidsvorming is die nagestreefd zou moeten worden:

“Dus (...) laten we proberen om de ideeën van mensen over wat zij mooi en schoon water vinden, te combineren met de dingen die wij weten. Want onze deskundigheid stelt ook wel wat voor. Maar het zou mooi zijn als je dat kan combineren.” (DB DGV)

Ook de OESO (2014) ziet een meerwaarde van deze manier van beleidsvorming. Het samenbrengen van kennis kan volgens de OESO (2014) daarnaast helpen om de eerder besproken *awareness gap* te verkleinen:

“Doing so helps to bridge the information gap. It is also an important instrument to bridge the “awareness gap” of Dutch citizens.” (OESO, p.127)

Om over te gaan op deze manier van kennisvorming en burgers op een democratische manier te betrekken bij het proces, wordt vanuit de theorie genoemd dat experts een verbinding moeten kunnen leggen tussen hun expertkennis en de manier waarop het dagelijks leven van de burgers erdoor beïnvloedt wordt. Het gaat er dan niet om dat burgers de kennis begrijpen en kunnen reproduceren, maar dat de burgers de waarde van de kennis voor zichzelf inzien. Wanneer dit lukt, kunnen leken mee praten in het technocratische besluitvormingsproces op een manier dat het democratische gehalte ervan verhoogd wordt. Ook respondenten zien dit:

“Die hele technische aspecten moet je kunnen vertalen, zodanig in bewoordingen dat je een natuurvereniging kan pakken, maar ook de burgers en het lokale belang. Ik denk dat daar een hele belangrijke inspanning moet liggen.” (AB A&M 1)

Het inzichtelijk maken van wat de technische plannen voor gevolg kunnen hebben voor het dagelijks leven van de burgers, kan door onderzoeken uit te laten voeren en deze vervolgens voor te leggen. Waterschap Aa en Maas heeft dat bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het afgelopen WBP gedaan. Zij lieten een Milieu Effect Rapportage (MER) uitvoeren, om zo vier scenario's te kunnen presenteren aan belanghebbenden en het bestuur. Zij konden het scenario uitkiezen dat het beste bij hun wensen paste.

Hoewel respondenten het belang inzien van het betrekken van lokale kennis bij het maken van beleid, lijkt er niet altijd draagvlak voor te zijn binnen de organisatie. Het zou dan vooral om de ambtelijke organisatie gaan waar het hier aan ontbreekt. Hetzelfde bestuurslid, die dus aangeeft het belang in te zien, zegt namelijk ook het volgende:

“Dat is niet utopisch denk ik, maar daar staan de neuzen niet naar. Die ambtenaren die freaken als het waren in hun eigen taak, dus dat is niet zo maar gedaan. Misschien dat in de sfeer van communicatie ja.. daar die vertaalslag gemaakt zou kunnen worden. Ik denk dat daar een hele grote doorbraak te maken is. In zijn algemeenheid.” (AB A&M 1)

§2.5 “Dus je moet die technische kennis combineren met soft skills”

Los van het coproduceren van kennis, kan de legitimiteit van waterschappen worden vergroot wanneer zij meer rekening houden met de sociale kanten van hun werk. Want het zou niet alleen voor de naamsbekendheid en het imago goed zou zijn als waterschappen meer uit hun technische schulp zouden kruipen, het kan ook de efficiëntie van de werkzaamheden ten goede komen. Respondenten halen verschillende voorbeelden aan waarbij er een plan voor een gebied was opgesteld, waarbij mensen heel direct in hun dagelijks leven geraakt werden, zoals een gedwongen verhuizing. Wanneer er dusdanig ingrijpende veranderingen plaats vinden, is het belangrijk om daar maatschappelijk draagvlak voor te hebben. Dit kan gecreëerd worden door mensen de noodzaak van de verandering in te laten zien en hen actief te betrekken bij de besluitvormingsprocedure. Omdat dit niet gebeurt, kunnen de waterschappen op veel weerstand stuiten en kunnen plannen zelfs mislukken. Projecten die met belastinggeld van de grond komen, falen omdat waterschappen zich niet bewust lijken van de sociale realiteit. Een van de geïnterviewde experts geeft dit ook aan:

“Volstrekt technocratisch, van bovenaf besloten en opgelegd en uitgevoerd en vervolgens dan werkt het niet omdat ze bepaalde sociaal-maatschappelijke dingen helemaal niet hadden meegenomen. En dan had dat erg geholpen als je van te voren eens was wezen buurten. Van, wat denken jullie nou van hoe dat gaat? En dat kan over kleine dingen gaan.” (Exp. UvW)

Het combineren van technische kennis met sociale vaardigheden lijkt dus een manier te kunnen zijn om de legitimiteit van het werk van waterschappen te verhogen. En dat hoeven de technisch ingestoken ambtenaren niet perse zelf te doen, aldus een respondent. Het zou er eerder om gaan dat de ambtenaar zich bewust is van het feit dat rekening moet worden gehouden met de sociale realiteit:

“En je moet niet van technenuten ook sociologen maken. Maar het is wel handig dat je als technenut in ieder geval begrijpt dat je een omgevingsmanager nodig hebt om uiteindelijk het beste resultaat te krijgen.” (DG V&V)

Ook op het gebied van evenredige belangenvertegenwoordiging kan er gewonnen worden door soms meer vanuit de samenleving te denken in plaats vanuit de techniek. Dit kan bijvoorbeeld door vaker aan de ambtelijke beleidsmakers te vragen verschillende opties neer te leggen bij het bestuur, zodat het bestuur volledig geïnformeerd is over alle mogelijke opties en zijn eigen afweging kan maken. Bestuurders en ambtenaren denken volgens respondenten namelijk vanuit een ander uitgangspunt. In interviews is het opvallend dat de betrokken ambtenaren bij het WBP minder belang hechtten aan het betrekken van burgers dan bestuurders. En niet omdat zij inspraak niet belangrijk vinden, maar omdat ze het gevoel hebben dat een WBP te ingewikkeld en abstract is voor burgers om zich er actief mee bezig te houden. Terwijl bestuurders wel de noodzaak voelen om burgers te betrekken omdat zij gelegitimeerd worden door de steun van diezelfde burger. Respondenten gaven met verschillende voorbeelden aan wat het verschil is tussen het denken van ambtenaren en bestuurders (en dus de technische en sociale realiteit):

“Nou de ambtelijke realiteit is dat je reserves aan legt omdat dit altijd zo is. En de bestuurlijke werkelijkheid is... het uitgangspunt is dat wij burgers niet onnodig belasten. Dus als het met minder kan, dan gaan wij dat toch maar zo doen.” (AB V&V)

Kortom, gezegd kan worden dat de waterschappen de formele inspraakprocedures hanteren en dat hier belang aan wordt gehecht door respondenten. Het is echter de uitdaging om ervoor te zorgen dat van deze procedures ook gebruik gemaakt gaat worden door anderen dan de belangengroepen. Individuele burgers reageren (bijna) niet, wat veroorzaakt kan worden door het hoge gehalte van technische kennis in de beleidsstukken. De technische kennis en eigenschappen van waterschappen

moeten gecombineerd worden met de sociale praktijk waarin de plannen geïmplementeerd moeten worden, zodat de legitimiteit en efficiëntie verhoogd kan worden. Waterschappen zijn zich hiervan bewust maar ondernemen hier nog geen concrete actie op. De proceslegitimiteit lijkt hoog te zijn omdat inspraakprocedures helder op papier staan en het makkelijk is deze te volgen. Daarnaast zijn ze geloofwaardig omdat ze door de wet bepaald zijn. Hier hoeven waterschappen dus geen extra actie op te ondernemen.

§3. Product- en outputlegitimiteit

Met bovenstaande resultaten wordt ook vast iets weggegeven over de output legitimiteit van een WBP. Namelijk, is er steun voor het beleid? Behalve dat het combineren van technische- en sociale kennis kan bijdragen aan het draagvlak en de effectiviteit van het WBP, zijn er ook andere mogelijkheden om draagvlak voor het WBP te creëren. Eigenlijk hebben alle respondenten het gevoel dat er draagvlak is voor het beleidsplan en het dus van outputlegitimiteit geniet, met name omdat bij de totstandkoming veel stakeholders zijn betrokken.

“Daar [het bij de totstandkoming van het WBP externe partijen betrekken, red.] heb je sowieso voordeel van op de kwaliteit, maar ook op de achtergrond. Ze hebben er zelf invloed op gehad dus we vragen eigenlijk alleen nog maar een keer steun voor wat ze zelf ingebracht hebben. Dus dat is prettig.” (A V&V)

Een aantal respondenten geeft aan dat draagvlak van het WBP niet zo zeer komt vanuit de inspraakprocedure, maar door wie hun goedkeuring ervoor hebben gegeven. Het AB, de volksvertegenwoordiging, stemt namelijk in met het WBP en dit betekent volgens respondenten dat het plan voordelig is voor- en ook steun geniet van de meerderheid.

“Dus er is draagvlak, maar ja. Binnen een select gezelschap. Maar goed. Het selecte gezelschap is wel een representatie van een hele bevolking, namelijk ons AB. Meer kunnen we er nog even niet van maken.” (DB AVG)

Door het lage waterbewustzijn in Nederland, is het lastig om een uitspraak te doen over de productlegitimiteit. Onbewust vindt men wellicht dat de waterschappen het goed doen. Het leveren van het product van waterschappen – droge voeten en schoon water – gebeurt naar behoren. Er is (gelukkig) al lange tijd geen ramp geweest en wanneer bij heftige regelval kelders onder lopen, wordt vaak de gemeente aangekeken. Het product waarbij het gaat over het beleid dat waterschappen maken dat zich steeds meer mengt in het dagelijks leven van mensen, is lastiger om objectief te meten. De mate waarin de uitkomsten van het beleid tegemoet komen aan de belangen van de meerderheid is lastig uit te drukken in cijfers. Outputlegitimiteit zou wel gemeten kunnen worden aan de beoordeling door burgers ervan. Dit is nu echter nog niet mogelijk omdat mensen nog geen reactie geven op het beleid. Het verhogen van het waterbewustzijn zou dus ook bij kunnen dragen aan het verhogen van de productlegitimiteit. Dit zou er namelijk voor kunnen zorgen dat mensen zich bewust zijn van de taken die waterschappen uitvoeren en zich hier een oordeel over vormen. Mensen die zich wel bewust zijn van wat een waterschap voor ze doet, zoals de agrariërs, zijn namelijk tevreden.

Outputlegitimiteit komt mede tot stand door de mate waarin het beleid responsief is. Dat wil zeggen, de mate waarin het zich aan kan passen aan de eisen van de omgeving. Om beleid ergens op aan te kunnen passen moeten deze eisen wel bekend zijn. Er komt echter weinig tot geen feedback binnen bij het waterschap op het beleid dat zij maken. Respondenten geven aan dat zij dit jammer vinden, alle officiële kanalen zijn namelijk wel beschikbaar. Zo is er bijvoorbeeld een klachtenlijn en kunnen mensen altijd laten weten wat ze vinden door telefonisch contact te zoeken met de frontdesk van een waterschap. Hier moet bij gezegd worden dat er ook niet actief naar feedback van burgers gezocht

wordt. Diegene die achteraf nog reageren op een plan, zijn eigenlijk alleen af en toe agrariërs. Daarnaast is het de vraag of de feedback die mensen hebben bij de juiste organisaties terecht komen. Het gevaar van het lage waterbewustzijn is dat veel opmerkingen voor waterschappen bij gemeentes terecht komen omdat het voor mensen niet helder is waarvoor ze naar welke partij kunnen gaan met klachten. Volgens respondenten is het dan de kunst om de feedback goed door te communiceren:

“Het gaat pas fout op het moment dat de burger wel kritiek heeft of opmerkingen heeft en volstrekt niet gehoord wordt. (...) Dan gaan ze waarschijnlijk naar het gemeentehuis toen en op het gemeentehuis zeggen ze: niks mee te maken, dat is een kwestie van het waterschap. Als dat het geval wordt, dan doen we iets heel erg fout.” (AB A&M 2)

Kortom, de output- en productlegitimiteit is aan de kant van de technische werkzaamheden van de waterschappen hoog. Overstromingen worden tegengegaan en het water wordt gezuiverd. Dit is in ieders belang. Doordat waterschappen hun taken naar behoren uitvoeren, ondernemen zij actie om de output- en productlegitimiteit te waarborgen. De output- en productlegitimiteit die zich meer aan de sociale kant van het takenpakket van de waterschappen bevindt is echter lastig te meten omdat het deze producten zich moeilijk uit laten drukken in. Daarnaast is het ook lastig de outputlegitimiteit aan de mate van de responsiviteit van het plan te meten. Dit komt omdat er weinig feedback op het beleid komt. Het is dus lastig te bepalen naar welke tendensen het beleid zich aan zou moeten passen en in welke mate waterschappen dit doet. Het lijkt er dus op dat het verhogen van het waterbewustzijn zou kunnen helpen bij het bereiken van de output- en productlegitimiteit. Waterschappen spreken hier hun ambitie voor uit. Verder ondernemen zij geen concrete actie om feedback te verzamelen.

§4. Legitimiteit in een beleidsnetwerk

Zoals in het theoretisch kader te lezen is, moeten door het veranderende takenpakket, waterschappen steeds vaker samenwerken met andere organisaties in zogeheten beleidsnetwerken. Dit komt omdat andere organisaties nodig zijn om de taken te volbrengen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een samenwerking met Rijkswaterstaat voor het tot stand brengen van bepaalde infrastructurele projecten of een samenwerking met het waterleidingbedrijf om een probleem in de waterketen op te lossen. In het WBP van alle onderzochte waterschappen komt de noodzaak tot samenwerking meerdere malen naar voren. In elk WBP wordt aangehaald waarom het belangrijk is om samen te werken met andere organisaties. Samenwerken zorgt niet alleen voor efficiëntie en draagvlak (wat ook weer bij kan dragen aan productlegitimiteit), maar het draagt volgens respondenten ook bij aan de zo gehete charismalegitimiteit. Burgers zouden volgens hen graag zien dat overheidsorganen samenwerken. Door transparant te zijn over met wie wordt samengewerkt en wie welke taken heeft, zouden eventuele bezwaren rondom legitimiteit weggenomen kunnen worden. Volgens een respondent moeten waterschappen open staan voor samenwerkingen, dit kan bijdragen aan hun legitimiteit.

“Kijk: een waterschap kan alleen maar verliezen aan legitimiteit als ze op hun strepen gaan staan en zeggen ‘wij gaan over de dijk dus bekijk het verder maar’. Je wint aan legitimiteit door te zeggen van ‘we kunnen het alleen maar samen aanpakken’.” (AB AGV 1)

Er wordt benadrukt dat het een van de speerpunten is voor de komende jaren. Ook de Unie van Waterschappen heeft als visie dat samenwerken kan zorgen voor efficiëntie en draagvlak (AR UvW). AGV verwoordt het als volgt:

“De waterschappen zijn de waterautoriteit in de samenleving. En dat laatste woord zegt het al: we staan voor onze zaak, maar we kunnen en willen onze opdracht alleen samen met anderen vervullen. Wel een autoriteit, niet autoritair.” (WBP AGV)

Toch kan veelvuldig samenwerken er wel toe leiden dat besluiten op de verkeerde plek worden genomen. Bij Vallei en Veluwe wordt een voorbeeld aangehaald van een platform dat was ontstaan om problematiek in een bepaald gebied op te lossen. Tijdens bijeenkomsten van partijen die deelnamen aan dit platform werden echter besluiten genomen die eigenlijk in de democratische organen van het waterschap en de gemeente genomen hadden moeten worden. Door de besluiten te nemen binnen het platform, verloor het besluit aan democratische controle en legitimiteit. Vandaar dat een respondent aangeeft dat hier een risico zit en dat men zich daar bewust van moet zijn. Het zou ondervangen kunnen worden door met juiste procedures te werken:

“Wij bepleiten: waar ligt het probleem? (...) Wie kan die oplossingen het beste realiseren? En dan oh ja, wiens verantwoordelijkheid was het ook al weer? (...) Maar uiteindelijk moet je als overheden onderling besluiten, en dan gaat alleen als overheden. (...) Dus die samenwerking is heel essentieel. Alleen voor de definitieve besluitvorming moet je wel weer terug naar diegene die we daarvoor hebben aangewezen.” (DG V&V)

Kortom, samenwerken wordt door respondenten noodzakelijk bevonden. Samenwerken verhoogt volgens respondenten de legitimiteit, onder andere omdat het voor efficiëntie en draagvlak zorgt. Waterschappen ondernemen hier actie op door in hun waterschappen de ambitie uit te spreken meer te willen samenwerken in de toekomst en hier ook open voor te staan. Er moet echter goed gekeken worden naar de procedures die van kracht zijn in het beleidsnetwerk. Voorkomen moet worden dat besluiten op de verkeerde plek, dat wil zeggen in een niet-democratisch gekozen bestuursorgaan, worden genomen.

§5. Empirische conclusie

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de volgende empirische deelvragen:

1. Hoe gaan bestuurders en ambtenaren van het waterschap om met veranderende eisen aan de legitimiteit van het waterschap als democratisch gekozen bestuursorgaan?
2. Hoe gaan bestuurders en ambtenaren van het waterschap om met veranderende eisen aan de legitimiteit van het waterschap als beleidsmakend orgaan?
3. Welke middelen zetten bestuurders en ambtenaren van het waterschap in om de legitimiteit van het beleid van de waterschappen te vergroten?
4. Hoe gaan bestuurders en ambtenaren van het waterschap om met veranderende eisen aan de legitimiteit van het waterschap naar aanleiding van hun deelname aan beleidsnetwerken?

Waterschappen kampen met verschillende problemen rondom legitimiteit en respondenten zien deze zelf in. Allereerst lijkt er sprake van een gebrekkige inputlegitimiteit omdat bepaalde groepen niet mee doen in het vormgeven van het beleid. Agrariërs en belangengroepen als de sportvisserij en natuurbeschermers zijn betrokken bij het werk van de waterschappen, stedelingen niet. Dit kan verklaard worden door wat OESO een *awareness gap* noemt. Stedelingen weten niet wat waterschappen doen en welke belangen zij erbij hebben. Daar komt bij dat waterschappen meer gericht zijn op de agrarische belangen, dan op die van stedelingen. Waterschappen zijn zich hiervan bewust en voeren bijvoorbeeld campagnes om de burgers meer te betrekken bij hun werkzaamheden.

Hiermee proberen zij ook de charismalegitimiteit te vergroten. Deze lijken, afgaand op de reactie van de media en de samenleving op de campagnes, echter nog niet aan te slaan.

Het lage waterbewustzijn van stedelingen leidt er daarnaast toe dat zij niet inspreken op beleidsplannen. Belangengroepen weten het waterschap te vinden en participeren in de besluitvorming. Zij zijn hiertoe in staat omdat zij hiervoor de kennis in huis hebben. Dat stedelingen dit niet doen kan verklaard worden aan de hand van de aard van het takenpakket van de waterschappen. Deze vraagt om technische kennis, met als gevolg dat de beleidsplannen die ter inspraak liggen ingewikkeld zijn. Dit maakt ze ontoegankelijk. Waterschappen zijn zich hiervan bewust en proberen het stuk toegankelijker te maken door bijvoorbeeld een publieksversie te publiceren en te letten op het taalgebruik. Hiermee kan de throughput- en proceslegitimiteit worden verhoogd.

Door belangengroepen te betrekken bij de totstandkoming van het beleid wordt draagvlak gecreëerd en kan efficiënter worden gewerkt. Door de technische kennis te combineren met *soft skills* kunnen plannen effectiever worden geïmplementeerd in de sociale omgeving. Respondenten geven aan dat het in het verleden op dit vlak vaker mis is gegaan. Door dit op te schrijven in een WBP als aandachtspunt ondernemen ze weliswaar nog geen concrete actie, maar levert het wel een inspanningsverplichting op hier mee aan de slag te gaan.

De output- en productlegitimiteit aan de technische kant van het takenpakket van de waterschappen is hoog. Voor de meer sociale werkzaamheden zijn deze typen legitimiteit echter lastiger te meten. Ook hier lijkt het verhogen van het waterbewustzijn een actie te zijn die ondernomen zou kunnen worden om dit type legitimiteit te verhogen. Door betrokkenheid bij het waterschap te vergroten vormen burgers zich een beeld van het werk van de waterschappen en kunnen zij zich zo een oordeel erover vormen. Zij kunnen dan feedback gegeven op het beleid, waardoor de waterschappen de kans krijgen het beleid aan te passen. Dit zou de outputlegitimiteit verhogen. De waterschappen ondernemen op dit vlak nog geen concrete actie, hoewel officiële kanalen voor feedback wel beschikbaar zijn. Het streven om het waterbewustzijn te verhogen wordt uitgesproken in het WBP van alle onderzochte waterschappen.

Waterschappen zien deelnemen aan beleidsnetwerken als een legitimiteit-verhogende factor. Zij hebben hier twee beweegredenen voor: waterschappen kunnen adequater problemen oplossen wanneer zij samenwerken en legitimiteit wordt dan verhoogd omdat zij een collectief probleem oplossen op een efficiënte manier. Daarnaast geven respondenten aan dat zij denken dat kiezers graag zien dat zij samenwerken, dit raakt aan charismalegitimiteit. In elk WBP van de onderzochte waterschappen wordt de ambitie uitgesproken om vaker deel te nemen aan samenwerkingen. Er moet echter wel worden opgepast voor het democratische gehalte van de besluiten. Omdat de samenwerkingsverbanden niet democratisch gekozen zijn, verliezen de besluiten die zij nemen aan democratische controle. Hiermee komt legitimiteit in het geding. Respondenten geven aan dat dit ondervangen kan worden door de juiste besluitvormingsprocedures te volgen.

Er is weinig verschil te zien tussen de mening van de respondenten uit grote, kleine, landelijke en stedelijk waterschappen. Er is wel af en toe verschil merkbaar tussen de antwoorden van bestuursleden en ambtenaren. Bestuursleden lijken zich bewust te zijn van het feit dat zij gekozen zijn en hier ook rekening mee moeten houden in hun werkzaamheden. Zij spreken hoge ambities uit rondom het participatie van burgers, zowel op papier als in de interviews. De ambtenaren zien ook het belang in van inspraak, maar wel op een andere, meer functionele manier. Inspraak is voor hen belangrijk bij de totstandkoming van beleidsplannen, maar niet in alle gevallen realistisch. Het gaat dan bijvoorbeeld om beleidsstukken van technische aard. Ambtenaren vinden het in een dergelijk geval handiger om belangengroepen te betrekken omdat zij de kennis in huis hebben hierover mee te praten.

7. Analyse

In hoofdstuk 4 zijn een aantal theoretische concepten rondom legitimiteit uiteengezet. In hoofdstuk 5 zijn deze concepten geoperationaliseerd tot topics, die gebruikt zijn om het empirische deel van dit onderzoek uit te voeren. Het resultaat hiervan is te lezen in hoofdstuk 6. In dit analyse hoofdstuk worden de theorie en empirie met elkaar vergeleken en de uitkomsten hiervan geanalyseerd. Er wordt weergegeven of de theoretische adviezen bruikbaar zijn in de praktijk en gezocht naar een theoretische verklaring voor bepaalde opvallende empirische resultaten. Er wordt in dit hoofdstuk geen antwoord gegeven op de hoofdvraag, maar er worden factoren geschetst die van invloed zijn op hoe waterschappen uiteindelijk om gaan met de veranderende eisen aan hun legitimiteit. In dit analyse hoofdstuk wordt dezelfde structuur gehanteerd als in het resultaten hoofdstuk.

§1. Input- en charismalegitimiteit

Uit de theorie komt naar voren dat één van de graadmeters voor inputlegitimiteit het opkomstpercentage bij de verkiezingen is (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). Dit opkomstpercentage is bij de afgelopen verkiezingen weliswaar verdubbeld, maar dit lijkt weinig te maken te hebben met dat waterschappen meer draagvlak en waardering krijgen vanuit de samenleving. Zowel respondenten, wetenschappers (Toonen et al., 2005) en een wetenschappelijk instituut (OESO) geven dit aan. De oorzaak van deze lage input- en charismalegitimiteit komt tijdens de interviews en documentanalyse naar voren: Nederland kampt met een laag waterbewustzijn in de samenleving. Burgers hebben niet het besef wat waterschappen zijn en wat zij doen. Ze zijn niet trots op het orgaan (charismalegitimiteit) en voelen niet de noodzaak om te gaan stemmen omdat ze niet weten waarvoor het is (inputlegitimiteit). Het lage waterbewustzijn lijkt er voor te zorgen dat de input- en charismalegitimiteit van de waterschappen in gebreken blijft. Kijkend naar de theoretische adviezen over input- en charismalegitimiteit – inputlegitimiteit wordt verhoogd door burgers te betrekken bij de democratische processen en charismalegitimiteit door burgers zich meer betrokken te laten voelen bij het waterschap – lijkt het dus logisch dat door het waterbewustzijn te verhogen, ook de input- en charismalegitimiteit verhoogd kan worden.

Uit de empirie is naar voren gekomen dat het waterbewustzijn verschilt per belangengroep. Agrariërs en natuurbeschermers weten het waterschap te vinden en verdedigen hun belangen zowel door het invullen van geborgde zetels als door te participeren in inspraakprocedures. Stedelingen lijken dit bewustzijn niet te hebben. Dit kan verklaard worden vanuit het onderscheidt dat Stone (2001) maakt tussen rationele en objectieve belangen. Boeren zijn zich bewust van hun belangen omdat zij financieel afhankelijk zijn van de waterstand. Stedelingen lijken zich niet bewust wat voor belangen zij hebben bij goed waterbeheer. Dit sluit aan bij de objectieve belangen die Stone noemt. Waterbeheer raakt hen namelijk in hun primaire behoeftes. De onevenredige belangenvertegenwoordiging kan hier ook uit voort komen. Engelen & Sie Dhian Ho (2004) geven aan dat een eis aan inputlegitimiteit is dat burgers de mogelijkheid hebben de democratie mee vorm te geven, bijvoorbeeld door het inbrengen van een burgerinitiatief of het oprichten van een politieke partij. Deze mechanismen zijn ontworpen zodat bepaalde belangen kenbaar kunnen gemaakt bij het bestuur. Vanuit de empirie blijkt echter dat omdat stedelingen zich niet bewust zijn van de belangen die zij hebben, zij geen gebruik maken van deze mechanismen met als gevolg dat hun belangen worden ondervertegenwoordigd. Dit is niet alleen een verantwoordelijkheid van de stedelingen zelf: respondenten geven aan dat waterschappen van oudsher georiënteerd zijn op de agrarische belangen. De belangen van de stedelingen leek in het verleden een collectieve blinde vlek te zijn van de volksvertegenwoordiging van het waterschap. Met de afgelopen verkiezingen hebben volgens respondenten de stedelingen wel gewonnen aan aandacht voor hun belangen. Er zijn nu meer bestuurders actief die uit de stedelijke gebieden komen.

In de theorie wordt door de Jong & Meijerink (2006, p.34) en Boogers & Tops (2000, pp.4-5) aangehaald dat een laag waterbewustzijn vanuit het oogpunt van de waarborgdemocratie niet conflicterend is als het gaat om legitimiteit. Echter, er wordt in het theoretische kader en het contexthoofdstuk juist beargumenteerd dat de waarborgdemocratie niet (meer) past bij de waterschappen omdat zij steeds vaker beleidsmakend optreden. In plaats van alleen iets van de samenleving horen wanneer het fout gaat (democratie als noodrem), zouden zij nu al voorafgaand aan het maken van beleid geluiden uit de samenleving op moeten vangen om zo richting te geven eraan (democratie als stuurwiel). Een theoretisch advies is dus dat een manier gevonden moet worden om met burgers in contact te komen en te luisteren naar hun wensen. Zo kan de democratische sturing gebruikt worden bij de totstandkoming van beleid. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat zij met name nog denken in het mechanisme van de waarborgdemocratie. Zij zien wel de noodzaak in van de sturing van de maatschappij, maar het lukt hen niet om de mensen ook daadwerkelijk te bereiken.

§2. Throughput- en proceslegitimiteit

Bij throughputlegitimiteit gaat het om de manier waarop besluiten tot stand komen. Het gaat dan er dan om dat burgers actief deel kunnen nemen aan het besluitvormingsproces (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Rob, 2015; Buuren et al., 2001), bijvoorbeeld door het hanteren van inspraakprocedures. De inspraakprocedures zijn zoals de wet voorschrijft in de empirie aanwezig, ook voor het WBP. De reacties op een WBP zijn echter marginaal en komen vaak alleen van belangengroepen. Hier lijkt weer een verband te kunnen worden gelegd met de subjectieve en objectieve belangen die Stone (2001) onderscheidt. Stedelingen zijn zich te weinig bewust van hun belangen bij waterbeheer en spreken daarom ook niet in. Maar dit is niet de enige verklaring: in de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen de technische en sociale realiteit waarin waterschappen verkeren (Graaf et al., 2009). Door het technische takenpakket van de waterschappen is het moeilijk de proceslegitimiteit te waarborgen, omdat het lastig is mensen te betrekken bij werkzaamheden (Toonen et al., 2006). Dit verschil wordt beaamd door de respondenten. Waterschappen proberen de stukken wel begrijpelijker te maken, maar dit lukt niet altijd. Uit de empirie is naar voren gekomen dat deze technische realiteit deels in stand wordt gehouden door de mensen die een waterschap in dienst heeft. Dit zijn voornamelijk technici die, zoals een respondent het omschrijft, de *'soft skills'* missen. Deze ambtenaren zijn zich bewust van de sociale realiteit maar weten niet goed hoe ze hier mee om moeten gaan. Zij geven aan dat technische kennis pas bruikbaar is voor burgers wanneer het vertaald wordt naar wat het kan betekenen voor hun in het dagelijks leven. Dit komt overeen met de gedachten van Laird (1993).

Een ander theoretisch advies om throughputlegitimiteit te waarborgen, is het gebruiken van lokale kennis bij de totstandkoming van beleid (Edelenbos et al., 2011). Dit verhoogt namelijk het draagvlak voor het beleid en omdat er informatie uit de sociale realiteit gebruikt is, maakt het de plannen beter te implementeren in de sociale realiteit. Dit verhoogt ook weer de outputlegitimiteit omdat de kans op falen dan kleiner is. Respondenten zien dat er kennis zit bij lokale partijen, maar vinden het lastig een manier te vinden om deze kennis ook aan te boren. Ze proberen in gesprek te gaan met lokale partijen door bijvoorbeeld inspraak- en informatieavonden te organiseren, maar zien dat zij steeds reactie krijgen van dezelfde partijen. Het advies is dus nuttig, maar nog lastig in de praktijk te implementeren.

§3. Output- en productlegitimiteit

Output legitimiteit gaat over de effectiviteit van regels om een resultaat te genereren dat bijdraagt aan het *'common good'* (Kjaer, 2004). Productlegitimiteit ontstaat wanneer men tevreden is over het product dat een organisatie levert. Om output- en productlegitimiteit te waarborgen moeten waterschappen beleid moeten maken dat voor iedereen voordelig is en goede producten leveren. Uit de empirie blijkt dat dit wat betreft de uitvoering van de technische taken erg goed gaat. Het is echter lastiger uitspraken te doen over de meer sociale kant van het werk van de waterschappen. Dit komt omdat dit zich lastiger uit laat drukken in cijfers en door het lage waterbewustzijn er weinig reactie komt om het beleid dat waterschappen maken. Hierdoor kan de responsiviteit niet gemeten worden.

§4. Legitimiteit in een beleidsnetwerk

Zowel in de literatuur als tijdens interviews komt naar voren dat waterschappen genoodzaakt zijn om samen te werken met andere bestuurlijke organen en maatschappelijke organisaties. Er ontstaan verschillende beleidsnetwerken rondom het oplossen van steeds complexere problemen. Denk bijvoorbeeld aan een samenwerking tussen gemeente, bewonersverenigingen en waterschappen over de afvoer van hemelwater in de stad. In de theorie wordt aangegeven dat om dit type probleem op te lossen, samenwerken noodzakelijk is (Heuvel, 2005; Alter & Hage, 1993; Brass et al., 2004; Provan & Kenis, 2008). Ook in de empirie wordt dit erkent. Bijvoorbeeld door de Unie van Waterschappen, die als een van de uitgangspunten het uitwisselen van kennis heeft, zodat problemen beter kunnen worden aangepakt. Het veroorzaakt echter wel enkele voordelen en uitdagingen rondom de legitimiteit van waterschappen. De voordelen – efficiënt werken, meeliften op het positieve imago van partijen waarmee samengewerkt wordt, kennisdeling en zo betere producten leveren – worden zowel in de theorie als praktijk geconstateerd. De theorie geeft echter de waarschuwing dat de inputlegitimiteit verlaagd wordt wanneer men niet mee kan beslissen over de totstandkoming van het netwerk (Geuijen, 2011; Toonen et al., 2006). Respondenten zien dit en geven aan transparant te willen zijn over de partijen waarmee wordt samengewerkt. Zij geven daarnaast nog een extra gevaar aan, namelijk dat democratische controle verloren kan gaan wanneer besluiten op de verkeerde plek worden genomen. Dit lijkt een reëel gevaar, kijkend naar de theorie over democratie (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). Het volk draagt de macht over aan de staat, maar de staat moet wel controleerbaar zijn door het volk.

8. Conclusie, aanbevelingen en discussie

In hoofdstuk 1 wordt de situatie geschetst dat waterschappen door hun veranderende takenpakket te maken krijgen met andere eisen die gesteld worden aan hun legitimiteit. Als waterschap is het niet meer legitiem verantwoord om alleen te leunen op legitimiteit die verkregen wordt door het leveren van goede beleidsuitkomsten. Er is een noodzaak om ook aandacht te besteden aan de andere vormen van legitimiteit. Vandaar dat in dit onderzoek de vraag centraal staat:

“Hoe gaan waterschappen om met de veranderende eisen aan hun legitimiteit?”

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op deze hoofdvraag, met in het achterhoofd de punten die naar voren zijn gekomen uit de analyse (paragraaf 1). Hier komen een aantal aanbevelingen uit voort, te lezen in paragraaf 2. Vervolgens worden enkele discussiepunten aangedragen in paragraaf 3.

§1. Een antwoord

Waterschappen staan voor meerdere uitdagingen rondom hun legitimiteit. Respondenten herkennen dit en zijn in minder of meerdere mate bezig een manier vinden om aan de veranderende eisen aan hun legitimiteit tegemoet te komen. Zij lijken hierin een drietal stappen voor te doorlopen: uit de empirie komt naar voren dat respondenten zich bewust zijn geworden van het feit dat de verandering plaats moet vinden, zij vervolgens hebben achterhaald wat de externe omstandigheden zijn waarmee zij rekening moeten houden, om dit ten slotte in sommige gevallen te vertalen naar concrete acties. Het lijkt erop dat de onderzochte waterschappen de eerste twee stappen al ‘voltooid’ hebben, maar moeite hebben met de laatste.

Uit interviews en de documentanalyse blijkt namelijk dat waterschappen zich bewust zijn van het feit dat de verandering plaats vindt en van het feit dat zij een manier moeten vinden legitimiteit te waarborgen in hun werkzaamheden. Dit kan met name geconcludeerd worden uit wat waterschappen opschrijven in hun WBP: zij zetten op papier dat hun takenpakket veranderd is en zij ook maatschappelijk iets bij willen dragen. Daarnaast blijkt uit interviews dat zij zich bewust zijn van de veranderende eisen aan legitimiteit. Met name bestuurders geven aan dat zij burgers meer willen betrekken bij hun werkzaamheden en graag meer steun zouden krijgen vanuit de samenleving. In dit onderzoek worden een drietal eigenschappen van de sociale omgeving genoemd die de mate van legitimiteit beïnvloeden (zie het analyse hoofdstuk). Het gaat dan ten eerste om de lage maatschappelijke interesse in het waterbeheer, dat veroorzaakt wordt door het lage waterbewustzijn. Ten tweede om de ontoegankelijkheid van het waterbeheer doordat het de technische geaardheid van de taken en ten derde over de samenwerking met andere partijen, die zowel legitimiteit verhogend als verlagend kan werken.

Met deze eigenschappen in het achterhoofd geven waterschappen richting aan de manier waarop zij om gaan met de veranderende eisen aan hun legitimiteit. In het WBP van de onderzochte waterschappen worden ambities uitgesproken om het waterbewustzijn te verhogen. Daarnaast blijkt uit deze documenten dat waterschappen open staan voor samenwerkingen en deze in de toekomst meer aan willen gaan. In interviews uiten respondenten daarnaast dat zij zoekende zijn naar een manier om burgers meer te betrekken bij het waterbeheer door technische kennis te vertalen naar wat het voor burgers betekent in het dagelijks leven. Waterschappen blijven echter steken op het verbinden van concrete acties aan deze ambities. Tot nu toe hebben de onderzochte waterschappen een slechts twee acties ondernomen om tegemoet te komen aan de veranderende eisen aan hun legitimiteit: zij hebben campagne gevoerd om het werk van waterschappen te promoten en daarnaast zijn zij op verschillende vlakken gaan samenwerken met andere partijen. Het antwoord op de vraag *“Hoe gaan waterschappen om met de veranderende eisen aan hun legitimiteit?”* is dus: door het maken van beleidsplannen waarbij de centrale thema’s gebaseerd zijn op de eigenschappen die zij herkennen in de sociale omgeving die van invloed zijn op de mate van hun legitimiteit.

§2. Aanbevelingen

Uit bovenstaande conclusie blijkt dat waterschappen blijven steken op het punt waar zij hun ambities om moeten zetten in concrete acties. In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan over een manier waarop dit zou kunnen.

Zet door in de ambitie het waterbewustzijn te verhogen. Het alleen opschrijven ervan in een WBP is niet voldoende. Waterschappen zullen aan de burgers moeten laten zien wie zij zijn, wat zij doen en betrokkenheid bij het bestuursorgaan creëren. Wanneer zij weer meer naar buiten treden wordt de charismalegitimiteit vergroot. Wanneer burgers zich meer bewust zijn van wat een waterschap voor hen kan doen, zullen zij zich ook eerder gaan verdiepen in de politieke verschillen in het bestuur en een weloverwogen stem uitbrengen. Hiermee wordt de input legitimiteit verhoogd, maar ook de productlegitimiteit omdat er dan meer feedback komt op het beleid. In het verhogen van het waterbewustzijn is zowel voor de bestuurders, ambtenaren als de Unie van Waterschappen een belangrijke rol weggelegd. Bijvoorbeeld door het uitdragen van de trots die zij voelen voor het bestuursorgaan en hun werk, het concreet maken van plannen om de waterschappen te promoten en landelijke steun te genereren voor het uitvoeren van campagnes.

Ga actief op zoek naar feedback, om zo de responsiviteit van het beleid te waarborgen. Deze aanbeveling staat in verband met het verhogen van het waterbewustzijn. Omdat burgers niet doorhebben welke belangen zij hebben en hoe deze wel of niet tegemoet gekomen worden, krijgen de waterschappen weinig feedback op hun beleid. Dit maakt dat het niet kan reageren op wensen uit de samenleving en de outputlegitimiteit in het geding komt. Op deze aanbeveling kan echter pas actie worden ondernomen wanneer het waterbewustzijn al verhoogd is, zodat mensen zich al bewust zijn van hun mening rondom waterbeheer. Deze aanbeveling is iets wat logischerwijs door bestuurders in gang zou moeten worden gezet, omdat zij immers de vertegenwoordiging zijn van de kiezers. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door een burger panel op te richten.

Probeer een manier te vinden om de *soft skills* te combineren met de dominante technische realiteit. De technische kennis zit bij de ambtenaren, de *soft skills* bij het bestuur. Door deze twee typen kennis te combineren kunnen zij elkaar versterken. Dit zal ertoe leiden dat een technisch solide plan makkelijker geïmplementeerd kan worden in de sociale realiteit, zonder dat er botsingen ontstaan. Dit komt de effectiviteit en de legitimiteit van het waterschap ten goede. Zowel de bestuurders als ambtenaren zullen hiervoor open moeten staan en naar elkaar moeten luisteren.

Zoek samenwerkingen op met betrokken partijen bij waterbeheer en hanteer hierbij de juiste besluitvormingsprocedures. Samenwerken met andere organisatie zijn een toegevoegde waarde voor de legitimiteit van het waterschap omdat het de output en effectiviteit verhoogd. Mits het op de juiste manier gebeurt. Er moet worden opgepast dat de democratische controle niet verloren gaat door de juist procedures te hanteren. Dat wil zeggen, dat besluiten 'op de juiste plek', namelijk in het democratische orgaan, moet worden genomen. Wellicht kan de Unie van Waterschappen hier een informerende taak vervullen door waterschappen handvaten aan te reiken voor samenwerkingen. Bestuurders en ambtenaren die plaatsnemen in de samenwerkingsverbanden moeten zich bewust zijn van het eventuele gevaar en de besluitvormingsprocedures in de gaten houden.

§3. Discussie en vervolgonderzoek

In de conclusie is een antwoord gegeven op de hoofdvraag. In deze paragraaf, de discussie, worden deze bevindingen in een breder perspectief geplaatst wat tot een aantal op- en aanmerkingen leidt die geplaatst kunnen worden bij het onderzoek. Allereerst over de reikwijdte van dit onderzoek. Er is gekozen voor vier waterschappen met elk vier andere karakteristieken (zie paragraaf 3 van hoofdstuk 4). Hiervoor is gekozen om een gevarieerd beeld te kunnen geven van 'de waterschappen' van Nederland. Tussen de vier onderzochte waterschappen zijn geen grote verschillen naar voren gekomen. Het is niet duidelijk of dit komt door de indicatoren waarop de waterschappen zijn uitgezocht of dat het een toevalligheid betreft. In ieder geval moet opgepast worden met het generaliseren van resultaten. Wellicht zijn er waterschappen die heel anders te werk gaan of waren er wel verschillen gevonden wanneer de waterschappen bijvoorbeeld uitgekozen waren op basis van de coalitiesamenstellingen van de besturen. Dit geeft wel een aanknopingspunt voor mogelijk vervolgonderzoek. Omdat het totaal aantal waterschappen overzichtelijk is, was het middels kwantitatief onderzoek wel mogelijk geweest om een gemeenschappelijk(er) beeld te geven en een relatie te leggen tussen karakteristieken van waterschappen en wat zij ondernemen om legitimiteit te verhogen. Er zou dan aan de hand van dezelfde literatuur als die nu is gebruikt een vragenlijst opgesteld kunnen worden waarin respondenten aangeven hoe zij aankijken tegen legitimiteit en wat zij doen om de legitimiteit te verhogen. Hierbij moet wel opgelet worden dat iedere respondent hetzelfde verstaat onder legitimiteit. Tijdens interviews kwam nog wel eens naar voren dat sommige respondenten een ander beeld bij legitimiteit hebben. Een van de voordelen van het onderzoek zoals het nu is uitgevoerd, is dat dit gelijk ondervangen kon worden tijdens de interviews.

Ten tweede zijn er nog een aantal aspecten uit de theorie die niet overeen komen met de empirie. Zo wordt in het theoretisch kader betoogt dat waterschappen aan het verschuiven zijn van een waarborgdemocratie naar een ontwikkelingsdemocratie. Respondenten lijken voornamelijk nog te denken vanuit mechanismen vanuit de waarborgdemocratie. Daarnaast lijken niet alle belangen evenredig vertegenwoordigd te worden, terwijl dit vanuit de theorie wel wenselijk zou zijn. Ook lijkt het verschil tussen de technische en sociale realiteit wel aanwezig te zijn in de praktijk, maar weten waterschappen nog niet goed hoe ze hier mee om moeten gaan. Het onderzoek richt zich verder niet op de oorzaken hiervan. De bovengenoemde verschillen tussen theorie en empirie staat in dit onderzoek los van de discussie hoe waterschappen zich als bestuursorgaan karakteriseren en besteed geen aandacht aan of het wellicht voort komt uit het type mensen dat er werkt. Een vervolgonderzoek dat zich meer richt op de organisatorische aspecten van de waterschappen zou hier een goede aanvulling zijn.

Tot slot komt vanuit de theorie komt het beeld naar voren dat alle vormen van legitimiteit even belangrijk zijn en nagestreefd moeten worden. Daarnaast is een van de uitgangspunten in dit onderzoek dat het WBP een geschikt plan is om te analyseren omdat het zich leent voor zowel input-, throughput en outputlegitimiteit. Het geeft namelijk de richtlijnen voor de komende zes jaar weer en omschrijft de plannen voor zowel de technische- en als de sociale kant van het werk van waterschappen. Het plan zegt dus ook iets over hoe het waterschap zich in de sociale realiteit wil plaatsen. Tijdens interviews kwam echter naar voren dat niet alle respondenten het WBP even geschikt vonden voor inspraak. Een WBP is abstract en vrij technisch. Het is dus lastig tot op de kavel te bepalen wat de plannen er voor zijn de komende zes jaar. In dit onderzoek wordt uitgegaan dat het WBP mogelijkheden biedt om input- en throughputlegitimiteit te waarborgen. Om er in de praktijk ook iets van te maken is een tweede. Het is dus de vraag of zoals de theorie voorschrijft, alle bestuursorganen deze vormen van legitimiteit na zouden moeten willen streven. Zoals een respondent terecht aangaf:

“Ik denk ook dat je op een gegeven moment moet concluderen (...) dat niet iedereen geïnteresseerd is in ons waterbeheer. En *so what*. Wij maken ons daar allemaal enorm druk over hier. Dat er te weinig bewustzijn is en weet ik veel. Maar ik word ook de hele dag doodgegooid door mensen die vinden dat ik bewust moet zijn over voetbal, of pensioenontwikkelingen... Nou, daar ben ik dan weer niet bewust van. Ja, *so what*. Ik heb er ook geen zin in me daarmee bezig te houden. Dus dat hoeft ook geen honderd procent te zijn.” (DB AGV)

Een vervolgonderzoek zou zich dan ook kunnen richten op de ideeën die burgers hebben over waterbeheer. Hoe denken burgers over de waterschappen, hun takenpakket en de rol van de waterschappen in de samenleving? Wat voor noodzaak kennen zij toe aan waterbewustzijn?

Hoewel waterschappen nog het een en ander kunnen verbeteren aan hun legitimiteit, lijken zij met hun bewustwording hiervan een goede start te hebben gemaakt. Waterschappen hebben eerder laten zien dat zij in staat zijn grootschalige veranderingen door te voeren. Met dit onderzoek is geprobeerd bij te dragen aan de sociale kennis van de waterschappen, opdat zij een manier kunnen vinden om te gaan met de veranderende eisen aan hun legitimiteit. En zoals Hemerijck en Visser (1997) aangeven, lijkt het lerende vermogen van waterschappen er voor te kunnen gaan zorgen dat zij dit met succes kunnen vertalen naar concrete acties.

9. Referentielijst

Boeije, H. (2005). *Analyseren in Kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Uitgeverij Boom Onderwijs

Boogers, M., Tops, P. (2000). *Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen*. Geraadpleegd via <http://library.wur.nl/ebooks/hydrotheek/1216924.pdf> op 18 februari 2015

Breeman, G.E., Noort, van W.J., Rutgers, M.R. (2012). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Bovens, M., 't Hart, P., Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Buuren, van A., Klein, E., Edelenbos, J. (2011). Democratic Legitimacy of New Forms of Water Management in the Netherlands. *International Journal of Water Resources Development*, 2012. (Vol. 28, No. 4), 629-645

De Correspondent (2015). Wat zijn toch die waterschappen die je op je stembiljet aantreft? Geraadpleegd via: <https://decorrespondent.nl/2548/Wat-zijn-toch-die-waterschappen-die-je-op-je-stembiljet-aantreft-/194061051184-3f4c9f45> op 10 maart 2015

Dersjant. T. (2014). *Oud bestuur*. Amersfoort: Klapwijk & Keijzers Uitgevers

DHV Groep in opdracht van LCCM (2006). *Onderzoeksrapport: Gevolgen van graverij door muskusratten en beverratten voor de veiligheid van waterkeringen*. Eindhoven: BCM Uitgeverijen. Geraadpleegd via <http://www.muskusrattenbestrijding.nl/WP/onderzoek/> op 7 augustus 2015

Dicke, W., Meijerink, S. (2006). *Waarom waterschappen (niet) moeten worden opgeheven*. *Bestuurskunde*, 2006 (1), 2-8

Dolfing, B. (2000). *Diepe gronden van het waterschap*. Plaats onbekend: uitgeverij onbekend. Geraadpleegd via <http://groniek.nl/archief/aff-10-34078/> op 3 maart 2015

Engelen, E.R., Sie Dhian Ho, M. (red.) (2004). *WRR rapport: De staat voorbij de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Graaf, de T., Gerrits, L., Edelenbos, J. (2009). *Waterschappen tussen technische en sociale rationaliteit*. *Bestuurswetenschappen*, 2009 (Vol. 63, No. 3), 44-61

Havekes (2009). *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging*. Utrecht: Universiteit Utrecht

Heuvel, J. (2005). *Beleidsinstrumentatie*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (2013). *Samenvatting begroting 2014*. Geraadpleegd via <http://www.agv.nl/over-het-waterschap/financiën/> op 13 maart 2015

Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (2013). *Begroting 2014*. Geraadpleegd via www.hdsr.nl/publish/pages/371/definitieve_begroting_2014.pdf op 13 maart 2015

Irvin, R. & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public Administration Review*, 2004 (Vol. 64, No.1), 55-65

Jong, de P., Meijerink, S. (2006). Democratische legitimatie: de achilleshiel van het waterschap? *Bestuurskunde*, 2006 (1), 32-40

Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press

Laird, F. N. (1993). Participatory analysis, democracy and technological decision making. *Science, technology & human values*, 1993 (Vol. 18, No.3), 341-361

Mügge, D. (2011). *Review of international political economy*, 2011 (Vol. 18, No.1), 52-74

Nehmelman, R., Tappeiner, I.U., Rijswick, van H.F.M.W., Kummeling, H.R.B.M., Steenman, S. (2011). *De constitutionele inbedding van het waterschap*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers

Noordegraaf, M., Geuijen, K. Meijer, A. (2011). *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers

NOS statistics (2008). Dossier Waterschapsverkiezingen: opkomst waterschapsverkiezingen 24%. Geraadpleegd via <http://static.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2008/11/28/opkomstwaterschapsverkiezingen24.html> op 10 maart 2015

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2010). Correctie formulering over overstromingsrisico Nederland in IPCC-rapport. Geraadpleegd via: <http://www.pbl.nl/dossiers/klimaatverandering/content/correctie-formulering-over-overstromomgsrisico> op 10 maart 2015

Provan, K., Kenis, P. (2008). Modes of network governance: structure, management and effectiveness. Geraadpleegd via <https://pure.uvt.nl/portal/files/964494/modes.pdf> op 13 maart 2015

Renn, O., Webler, T., Rakel, H., Dienel, P., Johnson, B. (1993). Public participation in decision making: a three-step procedure. *Policy Sciences*, 1993 (26), 189-214

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/vraag-en-antwoord/wat-is-een-waterschap.html

Scharpf, F. W. (1998). Working paper No.98/2 - *Interdependence and democratic legitimation*. Verkregen via <http://hdl.handle.net/10419/41689> op 10 augustus 2015

Silverman, D. (2011). *Interpreting qualitative data*. Londen: SAGE

Steen, van der M., Fenger, M., Torre, van der L., Wijk, van A. (2013). Legitimiteit van sociaal beleid: maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke dilemma's. *Beleid en Maatschappij*, 2013 (Vol. 40, No.1) 26-49

Stone, D. (2001). *Policy Paradox. The art of political decision making*. New York & Londen: Norton & Company

Suchman, M.C. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 1995 (Vol. 20, No. 3) 571-610

Thiel, van S. (2010). Bestuurskundig onderzoek. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Toonen, A. J., Gerrits, S.A., Dijkstra, A., Meer, van der F. (2006). Modernization and reform of Dutch waterboards: resilience or change? *Journal of Institutional Economics*, 2006 (Vol. 2, No. 2) 181-201

www.unievanwaterschappen.nl

Unie van Waterschappen (2013). Waterschapskaart 2013. Geraadpleegd via <http://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2013/09/Waterschapskaart-2013.pdf> op 10 maart 2015

Unie van Waterschappen (2007). Waterwegen, visie op rol en positie van waterschappen in de nabije toekomst. Geraadpleegd via <http://www.waterwegen.org/waterwegen-publicatie.phtml> op 12 augustus 2015

www.waterschappen.nl

Waterschap Aa en Maas (2013). Begroting 2014. Geraadpleegd via <http://www.aaenmaas.nl/nieuws/2013/11/begroting-2014.html> op 13 maart 2015

Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (z.j.). Brochure: Inspraak, hoe werkt dat? Geraadpleegd via <http://www.agv.nl/plannen/inspraak/> op 11 maart 2015

Waterschap Vallei en Veluwe (2013). Beleidsbegroting 2014 . Geraadpleegd via <https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2013-9724/1/pdf/exb-2013-9724.pdf> op 13 maart 2015

Waterschap Vallei en Veluwe (2013). Reglement van Orde vergaderingen algemeen bestuur. Geraadpleegd via <http://www.vallei-veluwe.nl/bestuur-0/vergaderingen/> op 11 maart 2015

Yin, R.K. (2011). Qualitative Research from start to finish. New York: the Guilford Press

10. Bijlagen

Bijlage 1 – waterschapskaart van Nederland

Waterschapskaart van Nederland (per 1 januari 2013)

UNIE VAN WATERSCHAPPEN Zie voor actuele adresgegevens de Waterschapsalmanak 2013-2014



Bron: Unie van Waterschappen (2013). Geraadpleegd via <http://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2013/09/Waterschapskaart-2013.pdf> op 10 maart 2015.

Bijlage 2 – voorbeeld topiclijst

Aspect van legitimiteit	Interviews
Verkiezingen	Vragen naar de perceptie van betrokkenen over de opkomst percentage – wat zegt dit over hun legitimiteit?
Oprichting politieke partij	Vragen naar de perceptie van partijleiders – hebben zij het gevoel invloed uit te kunnen oefenen?
Bekendheid waterschappen	Hebben respondenten het gevoel dat de samenleving weet wat het waterschap is?
Charisma van waterschappen	Hebben werknemers van het waterschap het gevoel dat men zowel van buitenaf als binnenuit trots is op het instituut?
WBP <ul style="list-style-type: none"> - betekenis voor waterschap - mate waarin het bindend is - eigenschappen WBP 	<p>Wat voor waarde heeft het WBP voor een waterschap?</p> <p>Op wat voor manier is het bindend?</p> <p>Wat voor karakteristieken verbind jij aan het WBP?</p>
Meedoen in besluitvormingsproces <ul style="list-style-type: none"> • formele inspraak procedures • informele inspraak procedures • verschillen tussen technische besluitvorming en sociale besluitvorming 	<p>Perceptie van betrokkenen over technische en sociale realiteit – Hoe houden waterschappen hun vergaderingen en beleidstukken toegankelijk voor leken?</p> <p>Wat zien zij als hun belangrijkste inspraak procedure? Kun je een concreet voorbeeld noemen uit het totstandkomingsproces van het WBP?</p>
Daadwerkelijk iets doen met de argumenten die belanghebbenden aandragen	<p>Wat is de perceptie van betrokkenen – hechten zij veel waarde aan de inspraak van belanghebbenden?</p> <p>Hoe zien betrokkenen de inspraakprocedure?</p>
Ook het belang van minderheden vertegenwoordigen	Perceptie van betrokkenen – hoe worden de belangen van de minderheden vertegenwoordigt?
Output moet voordelig zijn voor het ‘common good’	Perceptie van betrokkenen – wordt bij de totstandkoming van de plannen het belang van de meerderheid voorop gesteld?
Steun voor beleid vanuit de samenleving	Perceptie van betrokkenen – hebben zij het gevoel dat er draagvlak is voor hun beleid?
Responsiviteit van beleid	Perceptie van betrokkenen – wat vinden zij zelf van de responsiviteit van het beleid dat zij maken?
Verantwoording	Perceptie van betrokkenen – hoe houden zij tijdens het besluitvormingsproces rekening met het feit dat zij ter verantwoording kunnen worden geroepen?

Bijlage 3 – codeboom

