

SAMEN WERKEN AAN WATER

Op welke wijze kunnen waterschappen en gemeenten
in Nederland de samenwerking op de
afvalwaterketen versterken?



Masterscriptie door Manon Nederstigt

Masterscriptie Bestuur en Beleid
Utrechtse School voor Bestuurs en Organiseringswetenschap
Universiteit Utrecht

Begeleid door dr. Thomas Schillemans
Tweede lezing door dr. René van Rijsselt

29 februari 2016

Voorwoord

In februari 2015 ben ik als stagiair bij het VVD Algemeen Secretariaat in Den Haag begonnen met mijn onderzoek naar de samenwerkingen tussen waterschappen en gemeenten. Er is een wereld voor mij open gegaan; van de werking van RWZI's tot de diversiteit die ik tussen de verschillende gemeenten heb aangetroffen. Voor u ligt het eindresultaat van mijn stage en onderzoeksperiode: de scriptie 'Samen werken aan water'. Ik sluit mijn studententijd af met deze scriptie voor mijn masteropleiding Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. Het is vreemd dat met het inleveren van deze scriptie een belangrijke periode in mijn leven wordt afgesloten. Ik kijk met veel plezier terug op alles wat ik in de afgelopen jaren heb mogen leren en kan niet wachten om deze kennis in de praktijk te kunnen toepassen!

Samen met mijn stagebegeleider Nanning Mol en de voorzitter van de VVD Bestuurdersvereniging Arno Brok heb ik de eerste invulling voor deze scriptie bedacht. Voor mijn stage had ik nooit gedacht dat ik onderzoek zou gaan doen naar waterschappen. Toch ben ik erg blij met deze keuze: als bestuurskundige is het goed om nieuwe thema's snel eigen te kunnen maken. Daarnaast ben ik altijd al geïnteresseerd geweest in samenwerkingen en de verschillende manieren waarop mensen in een samenwerking zich gedragen. Mijn scriptiebegeleider Thomas Schillemans heeft mij geholpen met de verdere invulling van dit onderzoek. Tijdens dit onderzoek stonden mijn scriptiebegeleider en mijn stagebegeleider altijd voor mij klaar om mijn vragen te beantwoorden of te sparren over de invulling van een deelvraag. Inhoudelijk heb ik veel gehad aan de het deelgezelschap voor waterschapsbestuurders van de VVD - de Ir. LelyKring- en in het bijzonder aan Henk Peterse, Jan Geluk en Tanja Klip-Martin. Zonder de kennis over de waterschappen en hun taken had ik dit onderzoek niet kunnen uitvoeren!

Tot slot wil ik graag alle collega's bij het VVD Algemeen Secretariaat willen bedanken voor de fijne samenwerking. Met name het organiseren van een politiek congres en de periode rond de Provinciale Statenverkiezingen waren fantastisch om mee te kunnen maken! Ook wil ik alle respondenten bedanken die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek nooit kunnen voltooien. Tot slot wil ik graag mijn vriend Moritz Tielemans, mijn ouders en vrienden bedanken voor de steun die ik heb gehad tijdens dit onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Manon Nederstigt

Utrecht, 5 mei 2016

Managementsamenvatting

In 2011 hebben de koepelorganisaties van de waterschappen, gemeenten, provincies en drinkwaterbedrijven in Nederland samen met de Rijksoverheid het Bestuursakkoord Water getekend. In dit akkoord is afgesproken dat deze overheidsorganen zullen besparen op de (afval)waterketen om deze keten voor de toekomst weerbaarder te kunnen maken. Doelmatigheid is hierbij het toverwoord. Om de plannen uit te kunnen voeren zijn 49 regio's ontstaan waarin wordt samengewerkt aan de verbeteringen van kostenbeheersing, kwaliteitsverbetering en kwetsbaarheidvermindering (de 3 K's). De regio's hebben zelf de vorm waarin wordt samengewerkt gekozen. Hierdoor is een grote variëteit van samenwerkingsvormen in de praktijk zichtbaar.

De afgelopen zeventig jaar is een verschuiving in de publieke sector zichtbaar naar een meer economische benadering van overheidsuitvoering. Dit uit zich onder andere in een toename van het aantal netwerken waarin diverse bestuurslagen actief zijn. In dit onderzoek is onderzocht hoe de bestaande samenwerkingen op de afvalwaterketen van elkaar verschillen. Wat zijn sterke en zwakke plekken binnen deze samenwerkingen? Vervolgens is onderzocht hoe de samenwerkingen in de toekomst verder kunnen worden versterkt. Met de resultaten uit de interviews en literatuurstudie is vervolgens een antwoord gegeven op de hoofdvraag: 'Op welke wijze kunnen waterschappen in Nederland de samenwerking op de afvalwaterketen versterken?'

Het onderzoek van Provan & Kenis (2008) biedt een aantal 'succesfactoren' waaraan een geslaagde samenwerking moet voldoen. Deze factoren zijn getoetst op de bestaande samenwerkingen. Er zijn een aantal maatregelen beschreven die de regio's kunnen toepassen om de samenwerkingen verder te ontwikkelen. Kort gezegd zijn er drie hoofd pijlers waarin deze maatregelen kunnen worden onderverdeeld: een goede communicatie - ook tussen ambtelijke en bestuurlijke partners in de samenwerking -, één of meerdere stimulators voor het behalen van de doelen en de uitbreiding van het huidige beleid binnen de afvalwaterketen. De goede communicatie zorgt voor een lopende interne samenwerking, onderling vertrouwen en duidelijkheid over kwaliteiten, belangen en doelen. Extern kunnen stimulators voor druk op de ketel zorgen als de samenwerking even minder verloopt. Tot slot zullen innovaties en het aantrekken van nieuwe partners ervoor zorgen dat de samenwerking ook in de toekomst in beweging blijft.

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 3 |
| Managementsamenvatting | 4 |
| Lijst van tabellen, grafieken en figuren | 7 |
| 1 Inleiding | 8 |
| 1.1 Inleiding | 8 |
| 1.2 Samenwerking op afvalwaterketen..... | 8 |
| 1.3 Veranderingen op bestuurlijk niveau | 10 |
| 1.4 Vraagstelling | 11 |
| 1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie | 12 |
| 1.6 Leeswijzer | 13 |
| 2 Waterschappen in Nederland | 14 |
| 2.1 Ontwikkeling van waterbeheer | 14 |
| 2.2 Bestuursakkoord Water | 21 |
| 2.3 Afvalwaterketen in Nederland | 22 |
| 2.4 Veranderingen in de toekomst..... | 26 |
| 2.5 Samenwerkingen op afvalwaterketen..... | 28 |
| 3 Samenwerkingsvormen voor waterschappen..... | 29 |
| 3.1 Verschuiving naar governance | 29 |
| 3.2 Typen netwerken binnen de publieke sector..... | 33 |
| 3.3 Overheidssturing binnen netwerken..... | 36 |
| 3.4 Samenwerken in een netwerk..... | 39 |
| 3.5 Governance van netwerken op afvalwaterketen | 45 |
| 4 Onderzoeksmethoden | 48 |
| 4.1 Methodologisch perspectief..... | 48 |
| 4.2 Aanpak..... | 51 |
| 4.3 Reflectie op strategische keuzes | 54 |
| 4.4 Reflectie op onderzoeksproces | 56 |
| 5 Resultaten..... | 57 |
| 5.1 Samenwerkingen op afvalwaterketen..... | 57 |
| 5.2 Sterke punten samenwerkingsvormen | 71 |
| 5.3 Complicerende factoren samenwerkingsvormen | 77 |
| 5.4 Kansen voor samenwerkingen | 82 |

| | | |
|------|---|-----|
| 6 | Conclusie en reflectie | 88 |
| 6.1 | Huidige samenwerkingen binnen de afvalwaterketen | 88 |
| 6.2 | Versterking van samenwerkingen binnen de afvalwaterketen..... | 90 |
| 6.3 | Terug- en vooruitblik | 92 |
| 7 | Praktische aanbeveling..... | 94 |
| 8 | Literatuur..... | 95 |
| | Bijlage 1 Topiclijst..... | 102 |
| | Bijlage 2 Achtergrondinformatie regio's | 103 |
| 2.1 | Samenwerking Hoeksche Waard..... | 103 |
| 2.2 | Samenwerking Platform Vallei en Eem | 103 |
| 2.3 | Samenwerking Netwerk Afvalwaterketen Delfland | 104 |
| 2.4 | Samenwerking BOWA | 104 |
| 2.5 | Samenwerking WE4..... | 105 |
| 2.6 | Samenwerking Winnet | 106 |
| 2.7 | Samenwerking Waterportaal Zuidoost Brabant..... | 106 |
| 2.8 | Samenwerking SAZ+ | 107 |
| 2.9 | Samenwerking Aquario | 107 |
| 2.10 | Samenwerking Limburgse Peelen | 108 |
| | Bijlage 3 Afvalwaterverwerking 2030..... | 109 |
| | Bijlage 4 Besparingsambities van de regio's | 110 |

Lijst van tabellen, grafieken en figuren

| | |
|---|-----|
| Figuur 1 Institutionele lagen van waterbeheer in Nederland | 23 |
| Figuur 2 Schematisch overzicht afvalwaterregelgeving | 24 |
| Figuur 3 Overzicht van kaderstelling, toezicht en plannen: hoe is het nu en hoe wordt het straks..... | 27 |
| Figuur 4 De samenwerkingstrap..... | 44 |
| Figuur 5 Empirische cyclus | 55 |
| Figuur 6 Interventieladder..... | 58 |
| Figuur 7 Samenwerkingsvormen in praktijk..... | 68 |
| Figuur 8 Organogram Platform Vallei & Eem | 103 |
| Figuur 9 Samenwerking Water West-Brabant | 105 |
| Figuur 10 Afvalwaterverwerking 2030 | 109 |
| Figuur 11 Resultaten uit rapport Visitatiecommissie Water (2011) | 110 |
| | |
| Tabel 1 Beschrijving cases in onderzoek | 50 |
| Tabel 2 Overzicht respondenten | 52 |
| Tabel 3 Samenhang tussen deelvragen en onderzoeksmethoden | 54 |
| Tabel 4 Vormen Provan & Kenis (2008) in praktijk | 66 |

Afbeelding voorblad via

http://www.hetgroenewoud.com/applications/hetgroenewoud/files/afbeeldingen/Website_apr_2014/Foto_pagina_-_Natuur_en_Landschap_-_Natuurgebieden_-_Het_Bossche_Broek.jpg

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Ongeveer zestig procent van Nederland ligt zo laag dat het kwetsbaar is voor overstromingen. Er wonen negen miljoen mensen in gebieden die door de zee, de grote rivieren of de grote meren kunnen overstroomd worden. Het grootste deel van ons Bruto Nationaal Product wordt in deze gebieden verdiend (Deltaprogramma, 2015, p. 17). Nederland wordt door haar jarenlange kennis van water wereldwijd gezien als een voorbeeld als het gaat om waterveiligheid en zoetwatervoorziening. We moeten echter niet te gemakkelijk over het waterbeheer denken. De zeespiegel stijgt, het zal steeds vaker en harder gaan regenen en er komt ook via de rivieren steeds meer water ons land binnen. De 24 overgebleven waterschappen zullen hard moeten blijven werken om het Nederlandse waterbeheer ook in de toekomst veilig te laten blijven zijn.

Om het waterbeheer in Nederland goed te kunnen besturen zijn diverse overheidsniveaus betrokken bij de waterketen. Kort gezegd zijn waterschappen verantwoordelijk voor het beheer van het gehele regionale watersysteem, dus voor al het oppervlaktewater, grondwater en de waterkeringen (zoals de dijken). De provincie stelt als kadersteller de doelen voor het waterbeheer van het waterschap vast. Gemeenten zijn tot slot verantwoordelijk voor het rioleringsbeheer en hebben de zorgplichten voor overtollig hemelwater, afvalwater en grondwater in de bebouwde omgeving. Waterschappen hebben voornamelijk op het gebied van afvalwaterverwerking een regierol in het regionale watersysteem, waar ook de provincie, gemeenten, drinkwaterbedrijven en overige particuliere instanties onder vallen (Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011, p. 4, 13, 27).

Het is van belang dat met name waterschappen en gemeenten blijven investeren in een doelmatige samenwerking, zodat het waterbeheer verder kan worden geprofessionaliseerd. Door een sterkere focus op kennis en innovatie kunnen operationele taken op de afvalwaterketen efficiënter en systematischer worden uitgevoerd. In 2011 is om deze reden het Bestuursakkoord Water getekend door de koepelorganisaties van deze bestuursniveaus. Sinds die tijd werken gemeenten en waterschappen gezamenlijk aan een doelmatig beheer van de afvalwaterketen.

1.2 Samenwerking op afvalwaterketen

De taken van gemeenten en waterschappen op de afvalwaterketen sluiten nauw op elkaar aan. Om goed te kunnen samenwerken zijn daarom duidelijke afspraken gemaakt over deze taakverdeling. Doordat waterschappen zich alleen bezig houden met water hebben zij meer technische kennis dan andere overheidsorganen. Bij gemeenten hebben met name riolering deze dergelijke technische kennis. Vooral op het gebied van afvalwaterverwerking is veel contact tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven om bijvoorbeeld de riolering aan te sluiten op de zuiveringsinstallaties. Dit is een zeer technisch en kostbaar systeem, waar veel innovaties plaatsvinden. Er worden steeds vaker gemeenschappelijke regelingen¹ getroffen om dergelijke taken gezamenlijk uit te voeren of uit te besteden.

¹ Artikel 61 Wet gemeenschappelijke regelingen: 1. De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van een of meer gemeenten kunnen, afzonderlijk of te zamen, met de algemene besturen, de dagelijkse besturen en de voorzitters van een of meer waterschappen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente, onderscheidenlijk het eigen waterschap bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten of waterschappen.

De samenwerking tussen gemeenten en waterschappen kan worden verbeterd door doelmatiger samen te gaan werken. Dit is onder andere afgesproken in het Bestuursakkoord Water (2011). Na de ondertekening van dit akkoord zijn 49 regio's ontstaan waar de doelmatigheid in de waterketen door waterschappen en gemeenten wordt vergroot. Vervolgens is uit onderzoek door de Visitatiecommissie Waterketen (2014) gebleken dat deze samenwerkingen in een aantal regio's nog sterk kunnen worden verbeterd. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft deze Visitatiecommissie, onder leiding van mevrouw Peijs, de opdracht gegeven om de afspraken over de waterketen uit het Bestuursakkoord Water (2011) te beoordelen. De afspraken zijn door de sector zelf gemaakt en zijn in 49 regionale samenwerkingsverbanden verder uitgewerkt in plannen en maatregelen op regionaal niveau. De commissie heeft eind 2014 haar bevindingen over de gemaakte afspraken gepubliceerd in het rapport *Waterketen 2020: Slim, Betaalbaar en Robuust*. De regionale samenwerkingsverbanden hebben de afspraken uit het Bestuursakkoord Water concreet verwerkt in plannen en maatregelen op regionaal niveau. Het onderzoek liet zien dat regionaal verschillen zijn qua voortgang: 34% van de regio's liep tot 2014 op kop, 46% was op schema en 20% van de regio's bleef nog achter (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014, p. 7, 8, 15).

De komende jaren zullen waterschappen en gemeenten nog meer moeten investeren op de afvalwaterketen om de doelen uit het Bestuursakkoord Water tot 2020 te behalen. De aanpassingen op de afvalwaterketen zijn noodzakelijk door veranderingen in het klimaat, waardoor er meer kans is op wateroverlast en overstromingen. Daarnaast zijn veel investeringen op het riool nodig, doordat meer water door de riolering zal gaan en een groot aantal buizen na ongeveer 60 jaar toe is aan vervanging. Er zijn minder middelen bij zowel het rijk als decentrale overheden beschikbaar. Dit vraagt om een doelmatiger waterbeheer, zowel kwalitatief sterk als tegen lagere kosten. In het Bestuursakkoord Water (2011) is berekend dat de jaarlijkse kosten van het watersysteem en de waterketen in 2020 zullen oplopen tot 8 à 9 miljard euro, terwijl dit in 2010 nog 7 miljard euro was. Door maatregelen uit het akkoord door te voeren, kan 750 miljoen euro worden bespaard in 2020. Hiervan is 450 miljoen afkomstig uit de waterketen, 380 miljoen bij waterschappen en gemeenten, 70 miljoen bij drinkwaterbedrijven en 300 miljoen euro in het beheer van het watersysteem door rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Een voorbeeld van een soortgelijke besparing is de overdracht van bestrijding van muskus- en bevorratten van de provincies naar waterschappen. Deze wijziging zal vanaf 2011 ongeveer 19 miljoen euro besparen (Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011, p. 5).

Samenwerken is maatwerk. In iedere regio zijn andere partners betrokken, met ieder zijn eigen kenmerken. Doordat de regio's zelf hebben bepaald hoe zij de samenwerking wilden inrichten zijn in de praktijk diverse vormen van samenwerkingen zichtbaar. Dit onderzoek probeert te achterhalen wat een samenwerking succesvol maakt. Dit gaat verder dan het behalen van de doelen uit het Bestuursakkoord Water (2011), een succesvolle samenwerking kan bijvoorbeeld ook doelconsensus of wederzijds vertrouwen inhouden. Deze en andere punten zullen in dit onderzoek worden beschreven, onder andere na onderzoek van Provan & Kenis (2008).

1.3 Veranderingen op bestuurlijk niveau

De noodzaak van een groeiende samenwerking tussen overheden in onze huidige maatschappij is ook zichtbaar in wetenschappelijke literatuur. Door de komst van New Public Management (NPM) zijn steeds meer taken gedecentraliseerd. De nadruk bij NPM ligt op marktwerking, verantwoording en controle. Het belang van verantwoordelijkheid wordt voorop gesteld (Hood, 1991, p. 4). Hoewel de waterschappen hun oorsprong kennen op regionaal niveau, zijn de wettelijke taken van het waterschap wel vergroot om zo doelmatiger te kunnen werken. In de huidige tijd is het steeds minder mogelijk om als zelfstandige publieke organisatie werkelijk maatschappelijke meerwaarde te creëren. Daarvoor zijn de problemen te complex, de middelen te beperkt en het draagvlak niet groot genoeg. Publieke organisaties zijn daarom meer in netwerken gaan samenwerken (Geuijen, 2011, p. 97-102). Deze interorganisationele beleidsnetwerken vereisen coördinatie door de overheid, in plaats van sturing door de overheid. De overheid raakt haar sturende rol door deze verschuiving kwijt en zal meer moeten onderhandelen voor haar belangen. Deze verschuiving kan worden gezien als een vorm van *New Public Governance* (NPG). Dit is het geheel van activiteiten van maatschappelijke, politieke en bestuurlijke partijen dat is gericht op beleidsvoering, besturing en controle van de samenleving. New Public Governance veronderstelt zowel een 'plural' meervoudstaat, waar meerdere onderling afhankelijke actoren bijdragen aan de levering van openbare diensten, als een 'pluralist' pluralistische staat, waarbij de beleidsvormers worden geïnformeerd uit diverse processen (Osborne, 2006, p. 384).

Waterschappen bevinden zich voor afvalwaterverwerking in een netwerk met onder andere gemeenten, provincie, drinkwaterbedrijven en bedrijven. De samenleving verandert: burgers worden mondiger, problemen worden complexer en overheden zullen meer gaan werken in netwerken. Bestuurders van waterschappen kunnen door meer verbinding met andere overheidslagen wellicht beter aansluiten op deze trends. Door de rol van het waterschap te versterken in het netwerk, kunnen waterschapsbestuurders gemakkelijker contact leggen met andere actoren in het netwerk. Zij kunnen een belangrijke schakel zijn om de afvalwaterketen in Nederland efficiënter te laten zijn. Bestuurders kunnen door middel van best practices van andere samenwerkingen op de afvalwaterketen leren.

1.4 Vraagstelling

Door elkaar in een samenwerking te vertrouwen kunnen overheden gezamenlijk de samenwerking verbeteren, in plaats van geïsoleerd te werken. Dit sluit aan op de huidige netwerksamenleving, waarin waterschappen een actievere rol aannemen om samenwerking te bevorderen. Verwacht wordt dat deze verbeterde samenwerking zal zorgen voor een duidelijk beleid, waarin bestuurslagen gemakkelijk contact met elkaar vinden en elkaar vertrouwen. Dit onderzoek probeert de vraag te beantwoorden **op welke wijze waterschappen in Nederland de samenwerking op de afvalwaterketen kunnen versterken.**

Om een antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag zullen de volgende deelvragen beantwoord worden:

1. Hoe werken waterschappen en gemeenten momenteel samen op het gebied van afvalwaterverwerking?

Deze deelvraag zal de zichtbare vormen van samenwerking in de 49 regio's beschrijven aan de hand van 10 casussen. Hoe is de samenwerking tot stand gekomen en waarom hebben de partners voor een bepaalde vorm gekozen? Zijn er naast waterschappen nog andere partners betrokken bij de samenwerking?

2. Wat zijn de sterke punten van een samenwerkingsvorm?

Hoewel het vaak lastig is om sterke punten te benaderen, wordt door middel van interviews en het vergelijken van casussen, geprobeerd antwoord te krijgen op deze deelvraag. Wat maakt een bepaalde samenwerking sterk? Dit is niet alleen te meten door de uitgevoerde bezuiniging, maar vooral de manier waarop partners met elkaar werken. Hoe verloopt bijvoorbeeld de communicatie in de samenwerking? Deze deelvraag zal tevens het grootste aandeel van de best practices uit het onderzoek bevatten.

3. Wat bemoeilijkt de samenwerking tussen waterschappen en haar partners?

Naast de sterke punten, zal iedere samenwerking ook een zwakkere plek kennen. Hoe gaan de partners hiermee om? Proberen zij deze zwakke plek te verstevigen en zo ja, hoe doen zij dat?

4. Welke kansen zijn er om een samenwerking nog meer te kunnen versterken?

Deze deelvraag kijkt naar de toekomst. Hoe zien de partners de samenwerking door ontwikkelen? Willen zij formelere regels opstellen of de organisatiestructuur veranderen? Kortom, welke kansen zien de partners om de samenwerking in de toekomst te verbeteren?

1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek kan helpen om meer inzicht te verkrijgen in de samenwerkingen tussen gemeenten en waterschappen. Het kan breder worden toegepast op andere samenwerkingen tussen bestuurslagen en onderling tussen bijvoorbeeld gemeenten. Doordat de partners in de samenwerkingen nauw samenwerken kan bestuurlijke druk worden verlaagd, doordat minder sprake zal zijn van overkoepelend beleid. Dit kan zorgen voor een betere en efficiëntere uitvoering van afvalwaterverwerking, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord Water (2011).

Maatschappelijke relevantie

De Visitatiecommissie Waterketen heeft laten zien dat er een aantal regio's achterblijven in de samenwerking. De voorbeelden van een goed werkende samenwerking met andere bestuurslagen uit de praktijk van waterschappen kunnen concreet worden gebruikt door bestuurders uit andere waterschappen. Door bestaande praktijken te analyseren, kunnen met deze informatie toekomstige samenwerkingen worden verbeterd. Bij een ongewijzigde aanpak van de afvalwaterverwerking zullen de beheerkosten voor riolering en afvalwaterzuivering volgens de Unie van Waterschappen en VNG de komende jaren stijgen. Als gemeenten en waterschappen op beleids- en operationeel niveau intensiever zullen gaan samenwerken, kunnen kosten worden bespaard. Deze veranderingen kunnen leiden tot verbeteringen van kostenbeheersing, kwaliteitsverbetering en kwetsbaarheidvermindering (ofwel 3 K's) worden gerealiseerd (UvW & VNG, 2011, p. 6).

Wetenschappelijke relevantie

Onze huidige samenleving is aan het veranderen naar een netwerksamenleving. Deze verschuiving is ook zichtbaar in wetenschappelijke literatuur. Waterschappen kunnen goed op deze veranderingen inspelen, door haar rol in het waterbeheernetwerk te versterken en meer samen te werken met het Rijk, provincies en gemeenten. Er is al veel onderzoek gedaan naar netwerkmanagement in de publieke sector, bijvoorbeeld door Koppejan & Kleijn en door Provan & Kenis. Dit onderzoek start met het toepassen van deze literatuur op de bestaande praktijk. Dit onderzoek onderscheidt zich vervolgens door te onderzoeken hoe de regio's deze huidige samenwerkingen kunnen versterken. Dit is nog niet eerder in de literatuur onderzocht.

De 49 regio's zijn na ondertekening van het Bestuursakkoord Water (2011) van onderaf ontstaan. De waterschappen, gemeenten en eventuele andere partners zullen daarom verschillend omgaan met netwerken, afhankelijk van de samenwerkingsvorm waar zij in actief zijn. Welke vormen zijn in de praktijk zichtbaar en hoe kunnen waterschappen de samenwerking verstevigen? Dit exploratieve onderzoek kan een basis vormen voor vervolgstudies van deze samenwerkingsvormen. Na dit onderzoek zal duidelijker zijn wat belangrijke voorwaarden zijn om een samenwerking te kunnen versterken.

1.6 Leeswijzer

Deze thesis start met een theoretisch kader in de hoofdstukken twee en drie. In hoofdstuk twee worden de waterschappen in Nederland besproken. Wat zijn hun taken, wat is de afvalwaterketen eigenlijk en waar zijn verschuivingen in de praktijk zichtbaar? Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de verschuiving naar netwerk-governance zichtbaar en wordt beschreven dat samenwerken in netwerken op meerdere manieren mogelijk is. Na deze twee theoretische hoofdstukken zal in hoofdstuk vier vervolgens uiteen worden gezet welke methoden en technieken zijn gebruikt om het onderzoek uit te voeren en worden de afwegingen die hierin zijn gemaakt besproken. Daaropvolgend wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op de gekozen methoden en het verloop van het onderzoek. In hoofdstuk vijf zullen de deelvragen worden beantwoord, waarna in hoofdstuk zes deze resultaten worden gebundeld om tot een conclusie te kunnen komen. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk het inhoudelijke deel van deze thesis afgesloten met een reflectie en aanbevelingen voor een eventueel vervolgonderzoek. Tot slot volgt in hoofdstuk zeven een opsomming van praktische tips die bestuurders kunnen toepassen om hun samenwerking in de praktijk te kunnen verbeteren. In hoofdstuk acht vindt u een lijst van de gebruikte wetenschappelijke literatuur en overige bronnen. In de bijlagen vindt u een topiclijst welke is gebruikt voor de interviews, een overzicht van de casussen welke zijn gebruikt en een aantal voorbeelden van innovatieve oplossingen op de afvalwaterketen.

2 Waterschappen in Nederland

In het vorige hoofdstuk is een introductie gegeven op de inhoud van deze thesis. In dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe het waterbeheer in Nederland is geregeld. Allereerst zal in paragraaf 2.1 worden beschreven hoe waterschappen in Nederland zijn ontstaan en hoe hun taken in de loop der tijd wettelijk zijn vastgelegd. De focus in dit onderzoek zal liggen op de afspraken uit het Bestuursakkoord Water uit 2011. Dit akkoord zal worden besproken in paragraaf 2.2 van dit hoofdstuk. Niet alleen waterschappen reguleren het waterbeheer in Nederland. Ook de Rijksoverheid (via onder andere het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Rijkswaterstaat), de twaalf provincies en 393 gemeenten zijn betrokken. Het drinkwater wordt door private drinkwaterbedrijven gezuiverd. De waterketen is een complex systeem, daarom zal in paragraaf 2.3 worden uitgelegd hoe deze keten werkt. In 2.4 zullen de veranderingen in de toekomst worden besproken. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk, paragraaf 2.5, zal de conclusie van dit hoofdstuk en de relevantie voor deze thesis bespreken.

2.1 Ontwikkelingen in het waterbeheer

In deze paragraaf zal de geschiedenis van deze waterschappen worden besproken. Hoe is het waterbeheer in Nederland in de afgelopen 800 jaar veranderd? De nadruk zal worden gelegd op de ontwikkelingen in het waterbeheer van de laatste 60 jaar. Vanaf de twaalfde en dertiende eeuw ontstonden de eerste vormen van hetgeen wij nu waterschappen noemen. De individuele buurschappen konden het draagvlak en vermogen van het waterbeheer niet meer alleen aan, er werden daarom speciale organisaties voor in het leven geroepen. Het oudste waterschap is omstreeks 1122 ontstaan. De waterschappen hadden de dagelijkse zorg voor de dijken en andere waterstaatswerken² en hielden zich bijvoorbeeld bezig met de zorg voor een dijkring, een afwateringsstelsel, een sluis en/of een dam. Het ontstaan van zulke waterschappen vond gemeenschappelijk met de lokale buurschappen en het landsheerlijk gezag³ plaats. Sommige waterschappen hadden het dijkbeheer tot taak en andere waterschappen zorgden voor de regionale afwateringsstelsels. Slechts enkele waterschappen, waaronder Rijnland, Delfland en Schieland, hadden in de beginjaren al zowel het dijkbeheer als het onderhoud van de afwateringsstelsels in hun takenpakket. Pas in de vijftiende en zestiende eeuw gingen belastingen een grotere rol spelen in waterschappen. Het was destijds niet meer voldoende om de gerechtigden van de grond bepaalde werkzaamheden te laten verrichten. Er was steeds vaker gespecialiseerde mankracht nodig, waarvoor aannemers ingeschakeld werden. In de Middeleeuwen was het rechtsgevoel zo dat degenen die het geld oprichtten ook controle wilden uitoefenen op de besteding van dat geld. Daarom werden colleges opgericht uit vertegenwoordigers van de adel. Zij werden geacht om ook de overige grondbezitters te vertegenwoordigen, zoals kloosters en steden (Van de Ven, 2003, p. 78-79, 116-117).

In de loop der jaren is het huidige systeem drastisch veranderd. Tussen 1800 en 1950 kende Nederland duizenden waterschappen en bleef het aantal groeien. Men meende dat de waterschappen zulke specifieke taken hadden, dat deze niet door andere bestuursorganen konden

² Een waterstaatswerk bestaat uit een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk (Infomil, 2015).

³ Een landsheer was in de Middeleeuwen 'een soeverein met het hoogste staatsgezag beklede vorst'. Hij kon zowel hertog, graaf als heer zijn. Ook aartsbisschoppen, bisschoppen, abten konden landsheerlijke rechten uitoefenen (Wagenaar, Kerkhoff & Rutgers, 2011, p. 44).

worden overgenomen. Rond 1950 waren er ongeveer 2200 waterschappen in Nederland. Het was normaal dat meerdere waterschappen in hetzelfde gebied werkten. Er waren nog steeds weinig waterschappen die meerdere taken uitvoerden, laat staan alle taken rond het waterbeheer. Rond 1950 werd daarom gekeken naar centralisatie van het dijkbeheer in grotere waterschappen. In 1968 werd door de minister van Verkeer en Waterstaat de Studiecommissie Waterschappen ingericht. Deze commissie kwam met de conclusie dat waterschappen de doelmatigheid konden verbeteren. Kleine waterschappen werden vervolgens opgeheven en de waterkwaliteit werd verbeterd (Van de Ven, 2003, p. 233-235). Anno 2015 is het aantal waterschappen gereduceerd naar 24. Deze waterschappen hebben allemaal hetzelfde volledige takenpakket gekregen. Pas vanaf 1996, met het verschijnen van het rapport 'Water Centraal: Waterbeheer in de volgende eeuw' waren de waterschappen zelf ook overtuigd van het belang van de herinrichting en samenvoeging van de waterschappen. Daarna werd het hervormen van het stelsel gemakkelijker (Havekes, 2009, p. 74-76).

In 1992 trad de nieuwe Waterschapswet in werking. In deze wet stonden algemene regels over de inrichting en opheffing van een waterschap. Zo stond in artikel 11 de samenstelling van een algemeen bestuur beschreven. In die tijd werd voornamelijk met behulp van briefstemmen gestemd tijdens de waterschapsverkiezingen. Een alternatief voor briefstemmen was stemmen met behulp van internet of telefoon. De verkiezingen waren niet landelijk geregeld. In 2008 zijn de waterschapsverkiezingen voor het eerst landelijk georganiseerd. Dit kon door de herziene Waterschapswet van 29 december 2007. De ambities van deze herziening waren een versterking van de democratische legitimatie door de opkomst bij verkiezingen te verhogen, het vergroten van de transparantie en vereenvoudiging. Een belangrijk motief is, dat landelijke verkiezingen de herkenbaarheid van de waterschappen en de kiezersopkomst kunnen bevorderen (BMC Onderzoek, 2009, p. 15, 18).

De samenwerkingsverbanden in de regio's waar in deze thesis op wordt geconcentreerd zijn in het bijzonder gebaseerd op het Bestuursakkoord Water uit 2011. Voor dit bestuursakkoord zijn echter al eerdere afspraken gemaakt met de koepels over afvalwaterverwerking. Dit begon in februari 2001 met de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw door het Rijk, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Daarmee werd de eerste stap gezet in het tot stand brengen van de noodzakelijke gemeenschappelijke aanpak van het waterbeheer in Nederland. Wateroverlast kwam destijds hoog op de politieke agenda terecht doordat grote delen van Nederland vanaf 1998 te maken kregen met forse neerslaghoeveelheden. Het vaker voorkomen van de recente wateroverlastsituaties kan worden verklaard door het achterlopen van de waterhuishoudkundige infrastructuur, welke de snel gaande verandering van het neerslagpatroon niet kon bijhouden. Dit effect kan volgens de Commissie Waterbeheer in de 21^e eeuw in de toekomst zelfs worden versterkt door de verwachte klimaatveranderingen en het inklinken van de bodem. Daarnaast wordt het Nederlandse grondgebied intensiever gebruikt, waardoor sneller schade ontstaat. Ruimtelijke ordening en het watersysteem moeten daarom goed op elkaar worden afgestemd (Neuteboom, 2002).

Twee jaar na het rapport van de Commissie Waterbeheer in de 21^e eeuw worden de resultaten van het rapport en van voortschrijdende kennis en inzicht neergelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003). In dit Bestuursakkoord zijn taakstellende afspraken over doelen en maatregelenpakketten opgesteld die nodig zijn om de waterhuishouding op orde te brengen en te

houden. Een van de relevante afspraken is vastgelegd in artikel 4 Stedelijke Wateropgave. Wateroverlast kan ontstaan vanuit oppervlaktewater dat buiten de oevers treedt of door een te beperkte afvoer van regenwater. Daarom is afgesproken dat gemeenten en waterschappen vóór de eerste helft van 2006 gemeentelijke waterplannen opstellen. De verantwoordelijkheid voor de te treffen waterhuishoudkundige maatregelen gericht op vasthouden, bergen en afvoeren van water ligt bij het waterschap. Provincies en gemeenten zorgen voor een integrale afweging en leggen deze vast in provinciale beleidsplannen en bestemmingsplannen. Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen zorgen ervoor dat de samenhang tussen hoofd- en regionaal systeem gewaarborgd blijft om niet tot afwenteling van problemen te leiden (Rijksoverheid, provincies, Samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Unie van Waterschappen, 2003, p. 5, 15).

Na dit bestuursakkoord heeft de toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, Melanie Schultz van Haegen, in het kabinetsstandpunt *Bekostiging regionaal waterbeheer* (TK 2003-2004, 29428-1) aangegeven aan dat een doelmatige uitvoering van het regionale waterbeleid van groot belang is. De minister heeft destijds aan de provincies en de waterschappen gevraagd om nadere afspraken te maken over de onderlinge verdeling van taken en over mogelijkheden voor toezicht van de provincies. Naar aanleiding van het verzoek van de staatssecretaris is de *Commissie IPO-Unie* gevormd waarin de door het kabinet geconstateerde knelpunten in het regionale waterbeheer zijn gerapporteerd. Hoewel het rapport van de Commissie IPO-Unie zich toespitst op de verhoudingen tussen provincies en waterschappen⁴, zijn een aantal punten uit dit onderzoek wel relevant voor deze thesis. Er is bijvoorbeeld geconstateerd dat gemeenten voornamelijk in het stedelijk gebied terughoudend zijn over de toepassing van beleid over het gewenste grond- en oppervlaktewater. De provincie zou de regie moeten nemen om gemeenten te overtuigen dat dit beleid kan worden gebruikt als hulpmiddel voor realisatie van de gehele waterhuishouding (Unie van Waterschappen & Interprovinciaal Overleg, 2005, p. 5, 22). De terughoudendheid van gemeenten in een dergelijke samenwerking zal verder in deze thesis wederom worden aangehaald.

Het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2003 is geactualiseerd in 2008 en was geldig tot 2015. Vervolgens is in 2007 een nieuw Bestuursakkoord afgesloten: het Bestuursakkoord Waterketen, met een looptijd tot 2011. Dit akkoord wilde de eerder besproken samenwerkingsprojecten versterken en concretiseren. Door samen te werken worden partijen aangezet om te innoveren en nieuwe kansen voor verbetering te ontdekken. Partijen kunnen elkaar inspireren om te vernieuwen en om te ontwikkelen. Doordat iedere partij dit op zijn eigen manier doet, ontstaat een pluriformiteit aan oplossingen en ideeën. Uiteindelijk zullen de meest geschikte opties overblijven en worden toegepast. Gemeenten hebben voornamelijk kennis van de rioleringszorg, de inrichting en het beheer van de openbare ruimte en de integrale beleidsafweging. Waterschappen beschikken juist over uitgebreide kennis van de afvalwaterzuivering, het watersysteem en de interactie hiertussen. Aanvullend hebben drinkwaterbedrijven juist kennis van het bedrijfsmatig managen van zuiveringen en leidinginfrastructuur tot op perceel niveau en het onderhouden van klantcontacten. Provincies kunnen tot slot als midden-bestuur partijen verbinden. In het Bestuursakkoord Waterketen (2003) wordt gesproken over een verbetering van de doelmatigheid in de waterketen. Doelmatigheid wordt in dit akkoord verstaan als 'het leveren van diensten op de waterketen tegen een zo goed mogelijke

⁴ Waar in dit onderzoek de nadruk wordt gelegd op de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen.

prijs en prestatieverhouding'. Vooral op het gebied van de rioleringszorg door kleine gemeenten was in 2007 behoefte aan bundeling van kennis en capaciteit om de complexe en kostbare wateropgaven professioneel en efficiënt te kunnen uitvoeren (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Interprovinciaal Overleg, Vewin, Vereniging Nederlandse Gemeenten & Unie van Waterschappen, 2007, p. 1-5).

De twee zojuist genoemde bestuursakkoorden, het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2003 en het Bestuursakkoord Waterketen uit 2007, hebben de basis gelegd voor het Bestuursakkoord Water uit 2011. Het Bestuursakkoord Water zal de basis vormen voor de samenwerkingen in de regio's en wordt om deze reden uitgebreid besproken in paragraaf 2.2. Na het Bestuursakkoord Waterketen uit 2007 zijn door waterschappen en gemeenten de eerste stappen gezet richting een doelmatige afvalwaterketen. In de voorjaarsnota van 2009 heeft het toenmalige kabinet Rutte I aangekondigd besluitvorming voor te bereiden om te komen tot een doelmatiger organisatie, bestuur en uitvoering van het waterbeheer in Nederland. In december 2009 is door dit kabinet een standpunt ingenomen over doelmatig waterbeheer en dit gemeld aan de Tweede Kamer (TK 2009-2010, 27625, nr. 153). Kort hierna werd het kabinet demissionair en is alleen besloten om met ingang van 2011 de rijksbegroting met 100 miljoen euro te verlichten door middel van een wijziging van de Waterwet en Waterschapswet (UvW, IPO, Vewin, Ministerie van I&M & VNG, 2011, p. 10-11).

In deze tijd werd ook steeds vaker de mogelijkheid besproken om de taken van waterschappen onder te brengen bij de provincie. Tevens werd gesproken om het aantal waterschappen te reduceren naar vier á twaalf waterschappen. In 2010 heeft de feitencommissie Waterketen Overleg, onder leiding van de heer Maarten Gast, de doelmatigheidswinst uit de bovenstaande documentatie onderzocht. De resultaten van dit onderzoek zijn in het eindrapport Doelmatig Beheer Waterketen (2010) gepresenteerd. Voorzitter Gast zegt in tijdschrift Binnenlands Bestuur het volgende over de discussies over de toekomst van de waterschappen: 'Met de bestuurlijk-organisatorische kant hebben wij ons niet beziggehouden. Wij hebben uitsluitend feitenmateriaal verzameld. Het werk moet immers toch gebeuren: het afvalwater moet worden gezuiverd, en het drinkwater moet uit de kraan komen (Warbroek, 2010).'

Een belangrijk artikel uit de Waterwet is artikel 3.8 Waterwet. Hierin staat de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten centraal. Naast deze samenwerking gaan Rijk en provincies niet langer afzonderlijke waterplannen maken, maar door middel van integrale plannen water, milieu, ruimtelijke ordening en andere aspecten van de leefomgeving samen te voegen. Voor het waterbeheer gaan de waterschappen beheerprogramma's maken met een looptijd van zes jaar. Jaarlijks vindt met de provincie overleg plaats over de voortgang. Dit biedt de mogelijkheid om actuele inzichten te verwerken en beleid goed op elkaar te laten afstemmen (UvW, IPO, Vewin, Ministerie van I&M & VNG, 2011, p. 10-11). Een goed waterbeheerprogramma voldoet aan de volgende principes:

- Het geven van een eenduidig overzicht van wat er in de planperiode gebeurt.
- Verantwoording van de keuzes van het waterschap binnen haar eigen beleidsvrijheid.
- Provinciaal en rijksbeleid vertalen naar operationele doelen van de waterbeheerder.

- Ruimte voor gebiedseigen identiteit, in zowel fysieke kenmerken van het gebied als de visie van het eigen bestuur.
- Flexibiliteit: binnen een planperiode van 6 jaar kunnen omstandigheden en afwegingen veranderen. Er dient ruimte te blijven voor heroverweging en uitwerking, met name wat betreft de manier waarop de doelen worden gehaald (Unie van Waterschappen, 2014, p. 6).

De feitencommissie Waterketen Overleg heeft de doelmatigheidsverbetering in de waterketen in de periode 2000-2010 geanalyseerd. Vervolgens zijn de mogelijkheden voor een verbetering van de doelmatigheid voor de periode 2010-2020 in beeld gebracht. In dit onderzoek wordt gesproken over een hogere doelmatigheid indien eenzelfde of grotere prestatie tegen lagere kosten (besparingen) of een betere prestatie tegen gelijkblijvende of lagere kosten kan worden behaald (Hermans & Van der Eem, 2006). Voor een doelmatig waterbeheer moet volgens de Feitencommissie worden uitgegaan van de inhoud, het maatschappelijk belang en het effect van het waterbeleid en de uitvoering daarvan. Er moet worden gekeken wat nodig is om wateropgaven op een doeltreffende, doelmatige en extern gelegitimeerde wijze op te lossen. De waterveiligheid en -kwaliteit staan hierbij voorop. Hier is een duidelijke afbakening van taken nodig, zodat overlap kan worden voorkomen en de accountability kan worden vergroot. De twee belangrijkste conclusies van het commissierapport zijn:

- Een besparing in de waterketen van 550 miljoen euro in 2020 is reëel.
- Om de besparingen te realiseren is bundeling van kennis en capaciteit en het verder professionaliseren van het beheer nodig. Dit vergt ingrijpende veranderingen, die zorgvuldig moeten worden vormgegeven. De te bereiken besparingen zullen daarom de eerste jaren naar verwachting beperkt zijn, waarna zij tot 2020 geleidelijk toenemen (Gast, 2010, p. 3-6).

Begin 2011 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in het beleidsdocument 'Samenwerken op basis van afspraken' (2011) een praktische invulling gegeven aan de Waterwet uit 2009 voor de toepassing van de regelgeving voor afvalwater. De decentralisatie en afstemming tussen overheden staat hierbij centraal. Volgens het document is het niet langer mogelijk om louter normen, voorschriften en vergunningen toe te passen op samenwerkingen binnen de afvalwaterketen. Er is een grote variëteit aan situaties, deze vragen om een nieuwe aanpak met een beleidsvrijheid. Overheden moeten echter wel hun verantwoordelijkheid blijven nemen om de watervraagstukken op te blijven lossen. De veranderingen kennen vier doelen: vereenvoudigen en verbeteren (door minder regels), decentraliseren (bij minder landelijke normen en meer regionale beleidsvrijheid), afstemmen tussen overheden en het verschuiven van verantwoordelijkheden van de overheid naar burgers en bedrijven. Deze veranderingen op de afvalwaterketen met toepassing van de toenmalige Waterwet hadden als doel om de toegankelijker voor de burger te verbeteren en de bestuurlijke- en administratieve druk te verminderen (Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, p. 5, 8).

In het regeerakkoord van het huidige kabinet Rutte II wordt wederom gesproken over een doelmatiger waterbeheer. Een deel van de taken van de Rijksoverheid op het terrein van water (de aanleg en verbetering van primaire keringen in beheer bij de waterschappen) wordt overgedragen aan de waterschappen. Daarnaast is de verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater opgenomen als prioriteit in het regeerakkoord, voornamelijk in stedelijke gebieden (Rutte & Samson, 2012, p. 38-39). De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft vervolgens aangekondigd te

willen komen tot een nieuw Bestuursakkoord Water. Provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven hebben aan de staatssecretaris aangegeven hier een bijdrage aan te willen leveren (UvW, IPO, Vewin, Ministerie van I&M & VNG, 2011, p. 10-11). De inhoud van het Bestuursakkoord Water zal worden besproken in paragraaf 2.2 van dit onderzoek.

Na de ondertekening van het Bestuursakkoord Water in 2011 hebben gemeenten en waterschappen uiteindelijk 49 regio's gevormd. Vaak werkten gemeenten al op een ander terrein samen of werd een regio gevormd door stroomgebieden. De basisgedachte bij deze bottom-up methode is dat regionale partijen zelf het beste in staat zijn om te bepalen hoe lokaal invulling kan worden gegeven aan het Bestuursakkoord Water. Naast de versterking van de regionale samenwerking moet een deel van de besparingen ook komen van maatregelen die door gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven individueel worden genomen. Volgens de Visitatiecommissie Water (2011) bestaan regio's uit een samenwerkingsverband van een variërend aantal gemeenten, één en soms meerdere waterschap(en) en in een aantal gevallen ook een drinkwaterbedrijf. De partners in de regio's hebben elkaar aanvankelijk beter leren kennen en zijn daarna begonnen met het formuleren van hun ambities. Vervolgens zijn deze ambities omgezet in plannen om de afspraken uit het Bestuursakkoord Water te realiseren. In juli 2013 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu de Visitatiecommissie Waterketen, onder leiding van mevrouw Peijs, de opdracht gegeven om een onafhankelijk beeld te verkrijgen over de voortgang van de uitvoering van de afspraken over regionale samenwerking in de waterketen. Daarnaast heeft de commissie de taak om deze voortgang te beoordelen en hieraan gekoppeld de achterblijvende regio's te stimuleren en te adviseren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014, p. 6-8). Een visitatiecommissie is een tijdelijke commissie van onafhankelijke en externe experts die in het kader van de kwaliteitsbewaking visitaties uitvoeren van een deel van bijvoorbeeld een universiteit of een ziekenhuis om de kwaliteit van opleidingen en onderzoeksgroepen te beoordelen.

De Visitatiecommissie heeft in december 2014 haar bevindingen gepubliceerd in het rapport *Waterketen 2020: Slim, Betaalbaar en Robuust*. Deze resultaten zijn gebaseerd op drie onderdelen:

- De ambities voor kostenbesparing uitgedrukt in euro's.⁵
- De bestuurlijke verankering van de ambities voor kostenvermindering, kwetsbaarheidsvermindering en kwaliteitsverbetering en doorvertaling van deze ambities in concrete plannen of maatregelen.
- De mate van uitvoering van de vastgestelde plannen.

De conclusie van de Visitatiecommissie Water is dat de doelen van het Bestuursakkoord Water haalbaar zijn. Tijdens de eerste fase van het onderzoek bleek dat veel regio's nu wel extra aandacht besteedden aan de doelmatigheidsopgave, maar dat het formuleren en zetten van concrete stappen vaak meer tijd vergde dan in de planning van het Bestuursakkoord Water was voorzien. De commissie is voor een aantal regio's een goede aanjager geweest. Vervolgens is in de tweede fase wederom bekeken hoe de stand van zaken was. Hieruit bleek dat 34% van de regio's op kop loopt, 46% in het peloton en 20% achter blijft op de rest van de regio's. Voor de drinkwaterbedrijven waren de cijfers 50% koplopers en 50% peloton (Ministerie van I&M, 2014, p. 9, 14-18).⁶

⁵ Een overzicht van de ambities vindt u in bijlage 4.

⁶ Meer informatie over de Visitatiecommissie Water en de uitkomsten van het werk van de commissie zijn na te lezen op de website www.samenwerkenaanwater.nl/visitatie.

Naast de inspectie van de Visitatiecommissie kunnen regio's ook zelf een inschatting maken van de voortgang van de doelen uit het Bestuursakkoord Water (2011). In de ambtelijke notitie van de koepelorganisaties uit 2012 is een regionaal toetsingskader opgesteld die hiervoor kan worden gebruikt. De peildatum voor deze beoordeling was op januari 2013. Het toetsingskader kent twee indicaties:

1. Voortgang uitwerkingsproces:

- Zijn er door gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven bestuurlijk ambities geformuleerd voor besparingen in 2020?
 - a) Besparingen bij gemeenten en waterschappen door een gezamenlijke aanpak in de afvalwaterketen
 - b) Aanvullende besparingen bij gemeenten
 - c) Aanvullende besparingen bij waterschappen
 - d) Besparingen bij drinkwaterbedrijven
- Is er een maatregelenprogramma uitgewerkt en vastgesteld door gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven om de geformuleerde ambities te realiseren?
- Worden de geformuleerde maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd?

2. Inhoudelijke beoordeling maatregelenprogramma:

- Doen we de goede dingen? Worden op hoofdlijnen de juiste stappen gezet om de door de regio zelf geformuleerde ambities te realiseren (Samen werken aan water, 2012, p. 7)?

De regio's hebben door dit toetsingskader een eerste inschatting kunnen maken van de fase waarin hun regio zich bevond. Bij deze audit wordt een regionaal toetsingskader gehanteerd. Naast een toets of het proces zal leiden tot de afgesproken doelen, wordt ook bezien of effectieve initiatieven en/ of maatregelen worden genomen ('de goede dingen doen'). Het uiteindelijke eindpunt van de opgestelde doelen is in 2020 is gezet. De koepelorganisaties verwachtten een bepaalde planning van de regio's. Hoe ze deze kwaliteitsverbetering en kostenbesparing vervolgens realiseren, is minder van belang. Om de gemeenten en waterschappen te ondersteunen bij het behalen van de doelen uit het Bestuursakkoord Water (2011) heeft Stichting RIONED in 2012 besloten kenniscoaches aan te stellen. Deze kenniscoaches zijn een initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Unie van Waterschappen (UvW) en VEWIN en wordt ondersteund door het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Stichting RIONED voert het programma uit. Kenniscoaches zijn volgens de stichting 'onafhankelijke deskundigen met hoogwaardige kennis en procesvaardigheden'. Zij kunnen regionale partners helpen met inhoudelijke kennis en/ of met kennis over de uitwerking van de veranderende waterketen. Hierbij is van belang dat alle partners mee willen werken aan deze verandering. De coach komt van buiten en is voor tijdelijke basis betrokken bij een bepaalde regio om te zorgen dat de doelen uit het Bestuursakkoord Water worden behaald (Stichting RIONED, 2011, p. 2-3, 5). In paragraaf 5.1 zal bij de totstandkoming van de regio's over de toepassing van deze kenniscoaches worden gesproken.

Sinds de totstandkoming van het eerste waterschap in 1122 is veel veranderd. Tot halverwege de twintigste eeuw bleef het aantal waterschappen groeien met een hoogtepunt van ruim 2200 waterschappen. Het kabinet probeerde door middel van een commissie de doelmatigheid van de

waterschappen te verbeteren. Veel waterschappen beheerde niet de hele waterketen, maar slechts een deel hiervan. Daarom waren er regio's waar soms drie waterschappen actief waren! Rond de eeuwwisseling herkenden ook de waterschappen de noodzaak tot hervorming van het stelsel. Sinds die tijd is het aantal waterschappen gereduceerd naar 24 waterschappen anno 2015. Er is echter onafgebroken een debat gaande over verdere hervormingen of zelfs afschaffing van de waterschappen. Tevens zijn veranderingen doorgevoerd door wetswijzigingen, zoals de Waterschapswet en de Omgevingswet, en door diverse akkoorden met Rijksoverheid en koepelorganisaties, zoals de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw en het Nationaal Bestuursakkoord Water 2003. Het Bestuursakkoord Water uit 2011 is de meest recente uit deze opsomming en zal in deze thesis worden gebruikt. Paragraaf 2.2 zal het Bestuursakkoord Water verder toelichten.

2.2 Bestuursakkoord Water

In april 2011 hebben het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven het Bestuursakkoord Water getekend. In dit akkoord staat maatregelen voor een doelmatiger waterbeheer door verantwoordelijkheden beter te scheiden. In deze paragraaf zal de inhoud van dit bestuursakkoord worden besproken. Een doelmatig beheer van de waterketen leidt volgens de ondertekenaars van het akkoord tot een uitvoering van de taken tegen de laagste maatschappelijke kosten. Na het tekenen van het Bestuursakkoord Waterketen (2007) zijn de eerste stappen richting doelmatigheid van de keten gezet. In het Bestuursakkoord Water wordt hier verder op ingespeeld door het beheer verder te professionaliseren en door bundeling van kennis en capaciteit (UvW, IPO, Vewin, Ministerie van I&M & VNG, 2011, p. 27, 28). Er is in het akkoord duidelijk afgebakend wat de rol en taak is van elke bestuurslaag en wat kan helpen om de samenwerking te stimuleren. De rijksoverheid (en het bijbehorende Ministerie van Infrastructuur en Milieu) gaat over het beleid van het hoofdwatersysteem en onderwerpen van nationaal belang. De provincie is verantwoordelijk voor het regionaal watersysteem. Uitvoering en beheer is een zaak van Rijkswaterstaat en waterschappen. Rijk en provincie zien toe op de uitvoering (UvW, IPO, Vewin, Ministerie van I&M & VNG, 2011, p. 10-11).

Centraal in het Bestuursakkoord Water staan een regionale aanpak, een sterkere focus op innovatie en verbetering van de feitelijke werkprocessen. De afvalwaterketen is hierbij het vertrekpunt, maar door in de toekomst de samenwerking te intensiveren, kunnen nog meer voordelen worden behaald. Een voorbeeld van een doelmatigheidswinst is het combineren van werkzaamheden door verschillende overheidsdiensten. Dit kan door uitvoeringsprogramma's van diverse bestuurslagen naast elkaar te leggen. Ook het verzamelen van data en gezamenlijke inkoop zullen kosten besparen. De basis voor het Bestuursakkoord Water zijn de drie K's: kostenbeheersing, kwaliteitsverbetering en kwetsbaarheidvermindering (UvW, IPO, Vewin, Ministerie van I&M & VNG, 2011, p. 27, 28).

Per zuiveringskring hebben de deelnemende gemeenten en het waterschap in 2010 een duo van bestuurlijke of ambtelijke trekkers benoemd om het regionale uitwerkingsproces te starten en te leiden. Op 31 december 2011 zijn voor de kringen of werkeenheden bindende afspraken gemaakt over de juridische vormgeving van de samenwerking in de afvalwaterketen tussen gemeenten onderling en met waterschappen. Op 31 december 2012 wordt in meer dan 75% van de werkeenheden doelmatig samengewerkt (UvW, IPO, Vewin, Ministerie van I&M & VNG, 2011, p. 29).

In het Bestuursakkoord Water (2011) hebben het Rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven ook afgesproken om initiatieven te nemen gericht op innovatie en duurzaamheid van de waterketen. Naast de Visitatiecommissie Water heeft het Ministerie van I&M in 2005 ook een Adviescommissie Water ingesteld. Deze Adviescommissie heeft in april 2015 een advies uitgebracht over het huidige klimaat van innovatie in de waterketen. Een van de conclusies is dat een gezamenlijk ontwikkeld toekomstbeeld van de waterketen nodig is om richting te kunnen bepalen. Deze toekomstscenario's zouden wel ruimte moeten bieden voor aanpassing en flexibiliteit. De Adviescommissie raadt aan om het bedrijfsleven en kennisinstellingen hierbij te betrekken. Daarnaast zullen waterschappen ook de samenwerking met drinkwaterbedrijven moeten versterken, om zo de waterkwaliteit en de kwaliteit van bronnen voor drinkwater te verbeteren. Deze samenwerking kan leiden tot nieuwe inzichten en innovaties over de waterketen heen. De commissie raadt daarom aan om het Bestuursakkoord Water uit 2011 te verlengen en hierin bredere afspraken te maken (Adviescommissie Water, 2015, p. 1, 9, 15).⁷

Zowel de Visitatiecommissie Water als de Adviescommissie Water hebben geconstateerd dat alle (fiscaal) juridische belemmeringen voor samenwerkingen moeten worden weggenomen zodat de samenwerking op de waterketen verder kan worden uitgebreid. Dit is zowel het geval voor technologische innovaties als belemmeringen in milieuwetgeving. De koepels kunnen hier een rol bij spelen. De Unie van Waterschappen heeft bijvoorbeeld met de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) een juridische handreiking Energie en Grondstoffen opgesteld. De STOWA is een kenniscentrum van regionale waterbeheerders in Nederland (Adviescommissie Water, 2015, p. 12, 13).

In de notitie Gezamenlijke doelgerichte aanpak afvalwaterketen door de Unie van Waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010) zijn een aantal operationele taken beschreven die in een samenwerking of door een uitvoeringsorganisatie in een samenwerking kunnen worden uitgevoerd. Het gaat om de volgende operationele taken:

- Uitvoering van inspectie en onderhoud (onder andere gemalen en IBA's⁸)
- Storingsdienst en/of calamiteitenorganisatie
- Uitvoering van sturingsystemen voor riolering en zuivering (bediening van installaties en pompgemalen)
- Uitvoering meet- & monitoringsprogramma
- Gegevensbeheer van riolering en zuivering (inclusief infrastructuur)
- Inhoudelijke advisering en ondersteuning op gebied van de vergunningverlening indirecte lozingen (UvW & VNG, 2010, p. 5)

2.3 Afvalwaterketen in Nederland

De waterketen in Nederland is een complex systeem. In deze paragraaf wordt geprobeerd om, zonder technisch erg veel in detail te treden, deze keten toe te lichten. In het Bestuursakkoord Waterketen (2007) wordt de volgende definitie van de waterketen gebruikt: "De waterketen is het geheel van diensten aan huishoudens en bedrijven dat te maken heeft met het gebruik en het

⁷ Meer informatie over de Adviescommissie Water en de uitkomsten van het werk van de commissie zijn na te lezen op de website <http://www.adviescommissiewater.nl/>.

⁸ Een Individuele Behandeling van Afvalwater, kortweg IBA, is een systeem dat het huishoudelijk afvalwater van één huisgezin zuivert. Dit kan bijvoorbeeld een septische put zijn.

afvoeren van water. De waterketen omvat het zuiveren en leveren van drinkwater, het inzamelen van afvalwater en het afvoeren daarvan via de riolering (samen met het overtollige hemelwater) en het transporteren en zuiveren van stedelijk afvalwater. De waterketen is ontwikkeld om de volksgezondheid te bevorderen en het milieu te beschermen en draagt bij aan het voorkomen van wateroverlast” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Interprovinciaal Overleg, Vewin, Vereniging Nederlandse Gemeenten & Unie van Waterschappen, 2007, p. 2). De afvalwaterketen is vervolgens een deel van deze keten, vanaf de inzameling van het stedelijk afvalwater en hemelwater door de gemeente tot het zuiveren van dit water bij de rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI) door het waterschap.

Elk waterschap zorgt voor het waterbeheer in een bepaald gebied. De taken van een waterschap zijn watersysteembeheer (dit gaat over de kwantiteit, kering en waterkwaliteit) en zuiveringsbeheer (zuivering van afvalwater). Dit onderzoek zal zich focussen op de tweede taak van het waterschap; de verwerking van het afvalwater. Hiernaast hebben sommige waterschappen ook vaarwegen en landwegen in hun beheer. Een waterschap bestaat uit een Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en een voorzitter (de Dijkgraaf of Watergraaf). Het algemeen bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. De belanghebbenden die zijn vertegenwoordigd zijn de ingezetenen en belanghebbende vertegenwoordigers van bedrijven (industrie), landbouwgronden en natuur- en bosbouw. Deze laatste vertegenwoordigers behartigen specifieke belangen, daarom hebben zij geborgen zetels.

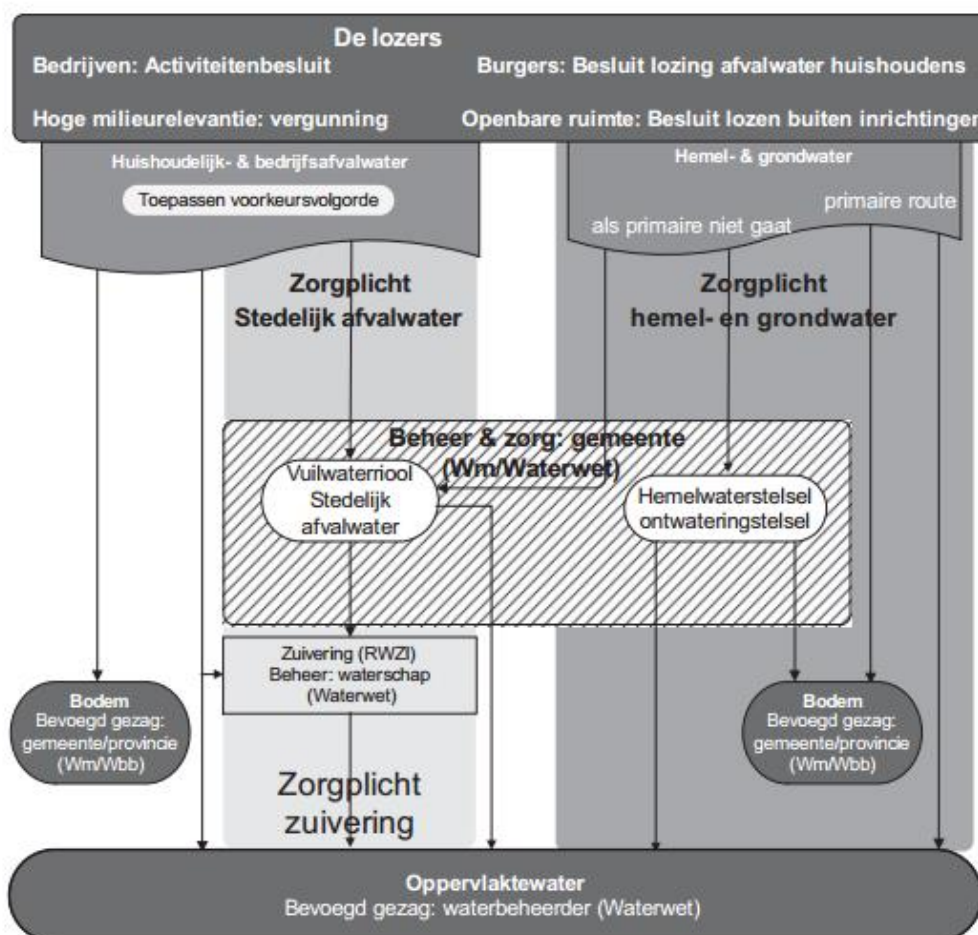
Een overzicht van de instituties die werkzaam zijn in de waterbeheer is goed zichtbaar in de volgende afbeelding (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 2014, p. 3):

Figuur 1 Institutionele lagen van waterbeheer in Nederland



Naast eerder genoemde bestuurslagen, spelen ook de tien drinkwaterbedrijven en Vewin (Vereniging voor Nederlandse drinkwaterbedrijven) een rol in het speelveld. Drinkwaterbedrijven zorgen voor schoon water uit de kraan door grond- of oppervlaktewater te winnen, te zuiveren en via een leidingnet te leveren. Tot slot speelt ook Rijkswaterstaat een rol in het beheren van grote wateren, specifiek beschreven in de Kaderrichtlijn Water.

De afvalwaterketen kan het best schematisch worden weergegeven, zoals in onderstaand figuur⁹. Gemeenten en waterschappen zorgen gezamenlijk voor het water in stedelijk gebied. Gemeenten verzamelen huishoudelijk- en bedrijfsafvalwater. Vervolgens zuiveren waterschappen dit afvalwater in rwzi's. Hiernaast maken de gemeenten en waterschappen gezamenlijk keuzes over het beleid rondom afvloeiend hemelwater, grondwater en oppervlaktewater. Door de rioolstelsels en rioolwaterzuiveringen optimaal te benutten, zorgen zij dat het watersysteem niet onnodig wordt belast. Naast de nationale wetgeving, de Wet Milieubeheer (Wm), de Waterwet en de Wet bodembescherming (Wbb) bepalen de beleidskeuzes van onder andere gemeenten in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) vooral hoe de afvalwaterstromen in een bepaald gebied over de verschillende routes zijn verdeeld. In Bijlage 3 vindt u een schets van een innovatieve waterketen in 2030.



Figuur 2 Schematisch overzicht afvalwaterregelgeving

⁹ Meer (technische en juridische) informatie over specifieke onderdelen van dit schema vindt u op de website van het Kenniscentrum InfoMil via www.handboekwater.nl.

Om als waterschap goed te kunnen samenwerken met andere overheidslagen is van belang dat de taken goed zijn verdeeld en afgebakend. In het Bestuursakkoord Water (2011) is hier bijvoorbeeld aandacht aan besteed. Het Rijk en Ministerie van Infrastructuur en Milieu stellen kaders en normen vast voor de primaire keringen en beoordelen de toetsing door het waterschap. Slechts één bestuurslaag uit de algemene democratie is verantwoordelijk voor het vaststellen van doelen voor het waterbeheer en de daarbij behorende kaders, normen en beleid: de kadersteller. De waterschappen leggen dijken aan en verbeteren en toetsen deze. Waterschappen voeren het beheer en onderhoud van de waterkeringen. De provincies keuren de projectplannen goed voor verbetering en verlegging van primaire waterkeringen. Veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding op de rampenbestrijding (UvW, IPO, Vewin, Ministerie van I&M & VNG, 2011, p. 10, 11, 13).

Sinds 2008 zijn drie nieuwe wetten in werking getreden welke de taken en bevoegdheden van gemeenten en waterbeheerders rond (afval)water bespreekt. In 2008 trad de *Wet verandering en bekostiging van gemeentelijke watertaken* in werking, waarin de zorgplichten voor afvalwater, hemelwater en grondwater zijn vastgelegd. Vervolgens trad in 2009 de nieuwe *Waterwet* in werking, waarin de zorgplichten zijn samengevoegd. Tot slot de inwerkingtreding van de *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)* in 2010, waarin het bevoegde gezag een geïntegreerde omgevingsvergunning kan afgeven. In deze vernieuwde wetgeving staan zowel de taken als de bevoegdheden van gemeenten en waterbeheerders rond (afval)water beschreven. De *Handreiking toepassen regelgeving afvalwater in de praktijk* (2011) door de Unie van Waterschappen en VNG heeft deze samengevoegd:

1. De gemeentelijke zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater (Wm).
2. De gemeentelijke zorgplicht voor het verzamelen en verwerken van afvloeiend hemelwater (Waterwet).
3. De gemeentelijke zorgplicht voor grondwater(maatregelen) (Waterwet).
4. De zorgplicht voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, die primair bij waterschappen ligt (Waterschapswet en Waterwet).
5. De zorgplicht voor het beheer van watersystemen, die bij Rijkswaterstaat ligt voor de rijkswateren (Waterbesluit) en bij de waterschappen voor de regionale wateren (Waterschapswet en Waterwet).

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de taken voor waterbeheer zijn beschreven in diverse wetten: de Waterwet, Waterschapswet. Voor omgevingswetgeving zijn taken beschreven in Wabo, Wm en Wbb (UvW & VNG, 2011, p. 10-11). Om te zorgen dat de verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende wetten en bestuursorganen de uitvoering niet benadeelt, kent de Waterwet een 'samenwerkingsartikel' gericht op de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Uit dit artikel blijkt de noodzaak voor waterschappen en gemeenten om samen te werken: "Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater" (artikel 3.8 Waterwet).

2.4 Veranderingen in de toekomst

Op woensdag 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer met een ruime meerderheid ingestemd met de Omgevingswet. De Omgevingswet zal 26 wetten, waaronder de Waterwet, bundelen en vervangen. Tevens worden 120 algemene maatregelen van bestuur (AMvB) en ministeriele regelingen samengebracht tot 4 AMvB's. Met de Omgevingswet wordt beoogd dat verschillende plannen en activiteiten voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter zullen samenhangen. De wet zal per 2018 in werking treden. Het bestaande omgevingsrecht zou minder versnipperd raken. De aanvraag van een vergunning wordt voor de burger gemakkelijker gemaakt, doordat er straks één loket is waar de burger of een bedrijf de vergunning hoeft aan te vragen. Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Voor waterschappen zal dit een waterschapsverordening zijn, waarin de regels alleen betrekking hebben op het watersysteem binnen het beheergebied van het waterschap en bij een aantal waterschappen ook op de wegen, die bij hen in beheer zijn. Projecten zullen in samenhang en per gebied worden aangepakt (Rijksoverheid, 2014).

De Omgevingswet moet gaan zorgen voor een inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk te gebruiken omgevingsrecht. Het beleid gaat beter samenhangen, waardoor flexibeler kan worden geschakeld in de besluitvorming. De fysieke leefomgeving staat centraal en er is sprake van een integrale aanpak. Bestuurders moeten in de nieuwe situatie bij het maken van plannen alle belangen direct meewegen. Een goed voorbeeld van deze nieuwe aanpak staat in de handreiking 'Omgevingswet in thema's: de stelselherziening uitgediept' van het Ministerie van I&M. Bij de nieuwbouw van een school gaat het niet alleen om de locatie waar de school komt en de regels voor het bouwen van een school, maar ook om bijvoorbeeld gezondheid. Het is slecht voor de gezondheid van opgroeiende kinderen om een school dicht bij een drukke weg te bouwen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015, p. 2, 6, 12). De directie van de school weet direct dat het bouwen op een dergelijke locatie niet zinvol is en hoeft daarom ook geen vergunningen aan te vragen bij de diverse instanties.

In eerste instantie waren bestuurders van waterschappen bang voor bestuurlijke druk door de Omgevingswet. De provincie zou te veel zeggenschap krijgen over de uitvoering van het waterschap. Rijk en provincies stellen in integrale omgevingsvisies de kaders vast; daarbinnen is het de autonomie van gemeenten en waterschappen om concrete waterplannen te maken.¹⁰ Op 5 juni 2013 hebben het Ministerie van Infrastructuur & Milieu met de Unie van Waterschappen afspraken gemaakt over de Omgevingswet. De waterbeheerder is straks bevoegd voor de vergunningverlening en handhaving voor de handelingen in het watersysteem zoals nu geregeld onder de Waterwet. De activiteiten waarvoor de waterbeheerder bevoegd gezag is zullen in de wet worden geregeld ('kan' bepaling vervangen door een 'wordt' bepaling). Bij Algemene Maatregel van Bestuur worden deze activiteiten nader uitgewerkt. De eerder genoemde zorgen van de UVW zijn door deze afspraken opgelost (Binnenlands Bestuur, 2013).

Uit onderzoek voor Rijkswaterstaat is gebleken dat de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen, provincie en rijk sterk zal toenemen door komst van de Omgevingswet. Het adviesbureau Royal Haskoning DHV verwacht dat de integrale werkwijze ervoor zorgt dat de

¹⁰ Zie <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/waterschap-botst-met-nieuwe-omgevingswet.9090391.lynkx> en <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/uvw-mist-rol-waterschap-in-omgevingswet.9013482.lynkx>.

bestuurslagen meer zullen focussen op het maatschappelijke rendement van beleid en het behalen van gezamenlijke doelen. Voor waterschappen betekent deze intensievere samenwerking voornamelijk een toename van afstemming tussen waterschappen en gemeenten door de verlening van vergunningen aan het loket. Hiervoor zal er meer in netwerkstructuren gewerkt gaan worden en is een aanpassing van werkprocessen noodzakelijk (Royal Haskoning DHV, 2014, p. 16-18, 22).

Waterbeheer is dus het terrein van diverse bestuurslagen. De komende jaren zullen een aantal wijzigingen worden doorgevoerd in de taakbeschrijvingen, het toezicht en het maken van plannen op de waterketen. Zo kan het waterbeheer worden versimpeld. Een overzicht hiervan vindt u in onderstaande tabel (UvW, IPO, Vewin, Ministerie van I&M & VNG, 2011, p. 16):

| Nu | Straks |
|--|---|
| <p>Kaderstelling</p> <p>Waterveiligheid: rijk Wateroverlast: provincie Waterkwaliteit: rijk en provincie</p> | <p>Uitgangspunt normstelling per onderdeel bij één algemene democratie: geen wijziging.</p> |
| <p>Toezicht</p> <p>Rijk houdt toezicht op provincie en provincie op waterschappen voor alle domeinen (3-lagen). Rijk kan toezicht houden op waterschappen indien er sprake is van nationaal belang of internationale wetgeving (EU).</p> | <p>Normsteller houdt toezicht op uitvoerende overheid (2-lagen). Dit wordt als volgt ingevuld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Waterveiligheid (primaire waterkeringen): rijk op Rijkswaterstaat en waterschap (rol van de provincie in toetsingsproces vervalt) - Wateroverlast inclusief secundaire waterkeringen: provincie op waterschap - Waterkwaliteit: rijk op Rijkswaterstaat en provincie op waterschap |
| <p>Plannen</p> <p>Rijk en provincies maken waterplannen die tevens structuurvisie zijn voor de ruimtelijke aspecten. Uitgebreide set van planvereisten.</p> <p>Waterbeheerders maken beheerplannen. Waterbeheerplan van het waterschap wordt goedgekeurd door de provincie.</p> <p>Stroomgebiedbeheerplannen, zowel met betrekking tot waterkwaliteit als overstromingsrisico's, worden opgesteld door het rijk op basis van informatie van alle overheden.</p> | <p>Rijk en provincies streven naar integrale plannen (water, milieu, ruimtelijke ordening en waar mogelijk andere onderdelen van de leefomgeving). Geen waterplannen meer. Minimale set van planvereisten (in ieder geval EU-proof).</p> <p>Waterbeheerders maken beheerprogramma's. Geen formele goedkeuring door provincie, maar jaarlijks voortgangsoverleg.</p> <p>Geen wijziging. Nadere verkenning naar vereenvoudiging van de wijze waarop.</p> |

Figuur 3 Overzicht van kaderstelling, toezicht en plannen: hoe is het nu en hoe wordt het straks

2.5 Samenwerkingen op afvalwaterketen

In dit tweede hoofdstuk is de geschiedenis van het waterbeheer in een notendop besproken. De eerste waterschappen zijn in de twaalfde en dertiende eeuw ontstaan. Sinds die tijd is het aantal waterschappen gigantisch gegroeid, tot er meer werd gekeken naar doelmatigheid van de waterschappen. Zij moesten vervolgens diverse taken uitvoeren in plaats van zich te specialiseren in een van de huidige taken die de waterschappen uitvoeren. Naast waterschappen zijn ook andere spelers actief binnen de keten, waaronder de Europese Unie, de Rijksoverheid, provincies en gemeenten. De laatste 40 jaar is door wetswijzigingen -waaronder de nieuwe Waterschapswet, Waterwet en Omgevingswet - en ondertekening van diverse bestuursakkoorden – waaronder het Bestuursakkoord Water uit 2011- veel veranderd.

Het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2003 en het Bestuursakkoord Waterketen uit 2007 hebben de basis gelegd voor het Bestuursakkoord Water uit 2011. Het Bestuursakkoord Water (2011) is de belangrijkste stap richting een doelmatig waterbeheer in Nederland. De afvalwaterketen is een deel van de waterketen, vanaf de inzameling van het stedelijk afvalwater en hemelwater door de gemeente tot het zuiveren van dit water bij de rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI) door het waterschap. Een doelmatig beheer van deze (afval)waterketen leidt tot een uitvoering van de taken tegen de laagste maatschappelijke kosten. Deze doelmatigheid kan worden behaald door een versteviging van de samenwerking tussen waterschappen, gemeenten, drinkwaterbedrijven en andere partners. De Omgevingswet zal de doelmatigheid in de keten verder verstevigen.

Voordat in dit onderzoek wordt gekeken naar de ontwikkelingen en mogelijke verbeteringen van de samenwerkingen op de afvalwaterketen, is het noodzakelijk om nader uit te werken welke vormen van samenwerkingen mogelijk zijn. Het volgende hoofdstuk richt zich daarom op de verschuiving naar governance, vormen van netwerken en vormen van samenwerkingen. Hoe kan een dergelijke samenwerking volgens wetenschappelijke literatuur het beste worden georganiseerd?

3 Samenwerkingsvormen voor waterschappen

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader voor deze thesis besproken. Zoals in hoofdstuk twee is besproken werken gemeenten en waterschappen samen in samenwerkingsverbanden om de afvalwaterketen te verbeteren en doelmatiger te kunnen werken. De meest recente afspraken over deze veranderingen in doelmatigheid zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Water (2011). Dit hoofdstuk bespreekt de mogelijke manieren voor gemeenten en waterschappen om samen te werken. In wetenschappelijke literatuur worden dergelijke samenwerkingsverbanden vaak netwerken genoemd. De theorie over netwerk governance kan voor regio's een goed hulpmiddel zijn om de doelmatigheid van de samenwerkingsverbanden op de afvalwaterketen te bevorderen en hiermee de drie K's te realiseren. Deze netwerken worden gekenmerkt door meerdere actoren die samenwerken om niet alleen hun eigen doelen te bereiken, maar ook een collectief doel.

Er zijn naast samenwerking in netwerken nog andere mogelijke samenwerkingsvormen zichtbaar in de literatuur. Allereerst zal in dit hoofdstuk worden gekeken naar de verschuiving die in wetenschappelijke literatuur zichtbaar is. Welke veranderingen heeft de overheid de afgelopen 70 jaar ondergaan? Hoe verhouden deze veranderingen zich tot de afvalwaterketen? Vervolgens wordt netwerk governance en netwerkmanagement uitgelegd. Welke vormen van samenwerking bestaan er en wat kunnen waterschappen in de praktijk toepassen? Tot slot wordt de functionaliteit van samenwerkingen in zijn algemeen besproken, waarna het hoofdstuk wordt afgesloten met de relevantie en toepassing van de theorie in deze thesis.

3.1 Verschuiving naar governance

In de jaren '80 vond een verschuiving van de klassieke verzorgingsstaat naar New Public Management plaats. Overheden zijn door deze verschuiving naar New Public Management bedrijfsmatiger gaan werken met 'hands on professional management'. Er kwam een grotere nadruk te liggen op de controle van output in de vorm van beloningen op basis van prestaties. De overheid ging, net als bij bedrijven al eerder was gebeurd, zich focussen op resultaat in plaats van op procedures in de vorm van bureaucratie. Ook werd meer gebruik gemaakt van tijdelijke contracten en openbare aanbestedingen. De gedachte hierachter was dat rivaliteit en concurrentie de kosten zouden verminderen (Hood, 1991, p. 3-5). Het model van New Public Management kende zelf echter ook enige problemen. Sturing van de overheid kan bijvoorbeeld al snel doorslaan in het najagen van de optelsom van individuele klantwensen, zonder op kwaliteit van diensten te blijven letten. Vanuit de politiek worden op basis van deze individuele klantwensen targets vastgesteld, waarop achteraf kan worden afgerekend. Publieke managers kunnen in de tussentijd zelf bepalen hoe ze die targets zullen behalen. Dat leidt ertoe dat het behalen van deze targets op zichzelf het doel wordt dat publieke organisaties gaan nastreven (Hood, 1991, p. 9-11).

De veranderingen naar het bedrijfsmatige werken van de overheid is zichtbaar in de afvalwaterketen. Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, waren er rond 1950 zo'n 2200 waterschappen. Dit aantal is teruggebracht naar het huidige aantal van 24 waterschappen. In de wetwijzigingen en bestuursakkoorden, vooropstaand het Bestuursakkoord Water uit 2011, wordt tevens gestreefd naar een doelmatige en efficiënte waterketen. Een doelmatig beheer van de waterketen zorgt volgens het Bestuursakkoord Water niet alleen voor uitvoering van de taken tegen de laagst maatschappelijk kosten. De doelmatigheid draagt tevens bij aan het verbeteren van de kwaliteit van oppervlaktewater, met name in stedelijke gebieden. Om dit te bereiken zullen gemeenten onderling

en samen met de waterschappen kennis en capaciteit slim moeten gaan bundelen. De essentie van het waterbeheer blijft het borgen van de publieke belangen en de volksgezondheid. Het halen van targets is een duidelijk voorbeeld van New Public Management in het Bestuursakkoord Water. Waterschappen en gemeenten kunnen 380 miljoen euro besparen in 2020, drinkwaterbedrijven 70 miljoen en de gehele keten samen (rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) 300 miljoen. Uiteindelijk kan in 2020 een totale doelmatigheidswinst van 750 miljoen euro worden behaald (UvW, IPO, Vewin, Ministerie van I&M & VNG, 2011, p. 5, 27-28).

Er is echter ook kritiek op het model van New Public Management. Rhodes (1994) betoogt in zijn artikel *The Hollowing Out of the State* dat de staat door de veranderingen van de New Public Management stroming wordt 'uitgehold'. Een van de vier trends die deze aantasting veroorzaakt is het verliezen van functies van centrale en lokale overheidsdiensten aan alternatieve organisaties, zoals agentschappen. Een goed voorbeeld hiervan is 'contracting-out': het contracteren van een private partij om een overheidsdienst te laten uitvoeren. De (lokale) overheid voert in dit geval zelf geen diensten meer uit, maar laat anderen bepaalde diensten voor haar leveren en ziet toe dat de diensten aan de gestelde kwaliteitseisen blijven voldoen. De motivatie hiervoor is dat contracting-out zou leiden tot concurrentie en daarmee een lagere prijs voor een hogere kwaliteit. Rhodes stelt dat de verschuiving naar New Public Management zorgt voor problemen, zoals fragmentatie, wat centrale coördinatie lastig maakt en problemen in aansprakelijkheid. Door deze fragmentatie die New Public Management meebrengt, kan de centrale overheid steeds minder gemakkelijk sturen (Rhodes, 1994, p. 140-141, 146). In de afvalwaterketen is dit zichtbaar in bijvoorbeeld de gemeente Weert, onderdeel van regio Limburgse Peelen, waar het onderhoud van de gemalen en zuiveringsinstallaties zijn uitbesteed aan het Waterschapsbedrijf Limburg¹¹.

Na de kritiek van Rhodes in 1994 kwam steeds meer kritiek op het model van New Public Management. Rond de eeuwwisseling vond een verschuiving plaats naar de 'Whole-of-Government' (WG) of 'joined-up government' benadering. Whole-of-Government is een reactie op de verkokering binnen de publieke sector die is veroorzaakt door de verticale coördinatie en specifiek op één doel gerichte organisaties uit de stroming NPM. Deze beweging veroorzaakte fragmentatie en hierdoor problemen bij de samenwerking. Whole-of-Government kan het beste gekenmerkt worden als vergaande horizontale en verticale coördinatie van organisaties. Het creëert netwerken van zowel publieke als private partijen in verschillende lagen van de overheid, die zowel grote als kleine problemen aanpakken (Christensen & Laegreid, 2007, p. 1060-1061). Whole-of-Government, of de term joined-up government die Bogdanor (2005) gebruikt, wil de efficiëntie van de overheid verbeteren door een holistische benadering. Niet alleen de inzichten uit de economische wetenschap kunnen bij de hervorming van de overheid bruikbaar zijn, maar ook de inzichten van de andere sociale wetenschappen, en in het bijzonder de sociologie en antropologie.

In The Oxford English Dictionary is 'joined-up government' gedefinieerd als een politieke strategie die streeft de ontwikkeling en uitvoering van het beleid over de ministeries en agentschappen te coördineren, in het bijzonder met het doel om complexe maatschappelijke problemen aan te pakken in een uitgebreide en geïntegreerde wijze. Bogdanor (2005) merkt hierbij op dat ook een aantal particuliere en vrijwilligersorganisaties werken aan dit gemeenschappelijke doel. Deze nieuwe

¹¹ Zie het nieuwsbericht wat de gemeente Weert over deze uitbesteding heeft geplaatst via <http://www.weert.nl/Waterschapsbedrijf-Limburg-gaat-drukriolering-en-gemalen-Weert-onderhouden.html>.

benadering is een reactie op de vraag naar een grotere doelmatigheid bij de overheidsdiensten. De burger zoekt een betere dienstverlening met diensten die rekening houden met hun eigen persoonlijke behoeften, maar zonder een verhoging van de belastingen. Dit zet druk op de overheid om de efficiëntie van diensten binnen streng gecontroleerde budgetten te verhogen. Om de efficiëntie te verbeteren hebben overheden de instrumenten van het nieuwe openbaar bestuur aangepast, maar met een breder perspectief dan in de jaren tachtig en vroege jaren negentig, welke werden gekenmerkt door een economische aanpak (Bogdanor, 2005, p. 1-2, 6). Deze benadering is terug te zien in het Bestuursakkoord Water, doordat er niet alleen het behalen van een target, de doelmatigheidswinst, wordt gekeken. Er wordt winst bepaald op de eerder genoemde drie K's: de kwaliteit van het beheer zal worden verbeterd en de kwetsbaarheid van het systeem juist verminderd tegen de laagst maatschappelijke kosten.

De overheid krijgt volgens Kjaer (2004) een groeiende rol in interorganisationele beleidsnetwerken. Deze netwerken vereisen coördinatie door de overheid. De overheid raakt haar sturende rol door deze verschuiving kwijt en zal meer moeten onderhandelen voor haar belangen (Kjaer, 2004, p. 34-38). Het zal steeds minder gemakkelijk worden om als zelfstandige publieke organisatie werkelijk maatschappelijke meerwaarde te creëren. De huidige problemen zijn daarvoor te complex geworden, de middelen te beperkt en het draagvlak niet groot genoeg. De overheid zal daarom meer in netwerken gaan samenwerken (Geuijen, 2011, p. 97-102). De opkomst van de netwerksamenleving vraagt een fundamenteel andere houding en werkwijze van de overheid. De burger wordt mondiger en er ontstaan steeds meer nieuwe particuliere initiatieven. Door zowel de individualisering van de burger en de toegenomen complexiteit van maatschappelijke vraagstukken kan de politiek niet langer centraal alle belangrijke processen aansturen. Benyon en Edwards (2000) beschrijven deze verschuiving als een beweging van de lokale overheid, naar een 'community-' of gemeenschapsgovernance. De problemen rondom het welzijn van de burger worden bij community governance beschouwd als veelzijdig en van elkaar afhankelijk. Er vinden veelomvattende interventies plaats door publiek-private samenwerkingen, in plaats van eenzijdige interventies door enkele agentschappen (Benyon & Edwards, 2000, p. 37-41).

Volgens een advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de RMO, (2013) moeten overheden meebewegen met deze particuliere initiatieven, welke in het rapport 'lokale kracht' worden genoemd. Het bestaan van instanties of zelfs maar maatschappelijke knooppunten is niet meer het belangrijkste in de samenleving, maar het verkeer tusschen die knooppunten is belangrijk geworden. De opkomst van de sociale media maakt de samenleving nog sterker een netwerk. Een demonstratie kan bijvoorbeeld gemakkelijk worden georganiseerd. Formele organisaties worden steeds minder belangrijk (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013, p. 22-23). Boutellier (2011) gaat hierin nog een stap verder. Hij stelt dat de samenleving een ongeordende indruk maakt en sterk is gefragmenteerd. De Nederlandse samenleving bestaat uit elkaar overlappende netwerken. Het is belangrijk dat er voor ieder netwerk afzonderlijk wordt gekeken hoe het netwerk eruit moet zien (Boutellier, 2011, p. 108-110).

Castells (2010) ziet de technologische veranderingen in de samenleving als verklaring voor de toename van beleidsnetwerken. Door de komst van draadloze communicatie in mobiele telefoons, is de interactieve communicatie explosief gegroeid. Ook horizontale netwerken, zoals Wikipedia, blogs of fora, versterken deze trend. Video, audio en tekst kan gemakkelijk wereldwijd worden gedeeld. De

cultuur veranderd naar de 'cultuur van de werkelijke virtualiteit', waarin alle culturele en persoonlijke uitingen en ervaringen een dimensie van onze werkelijkheid zijn geworden en worden gedeeld in netwerken (Castells, 2010, p. 25, 28, 31).

De rol van de overheid is dus aan het veranderen. Er is sprake van governance in plaats van government. Osborne & Gaebler (1993) hebben een aantal principes beschreven waarin de overheid in deze nieuwe rol zou moeten werken. Een van deze principes is 'Steering, not rowing'. De overheid moet volgens Osborne & Gaebler gebruik maken van derde partijen om het beleid uit te voeren. Publiek-private samenwerkingen of uitbesteding van werk zijn hier goede voorbeelden van. Deze voorbeelden zullen ook in samenwerkingsverbanden voor afvalwaterbeheer zichtbaar zijn, zoals de samenwerking met drinkwaterbedrijven. Derde partijen zullen ook bij het ontwerp van beleid betrokken moeten worden. Door derden te betrekken bij beleid, worden actoren in de samenleving aangezet om mee te werken aan het beleid. Er is dan sprake van een 'community-owned government', waar concurrentie zowel de kwaliteit als kosteneffectiviteit van overheidsdiensten kan verbeteren. Dit betekent niet dat iedere overheidsdienst zal worden overgedragen aan de particuliere sector, maar het beëindigt overheidsmonopolies (Osborne & Gaebler, 1993, p. 25-27).

Peters & Pierre (1998) spreken in dit debat over 'governance without government'. Governance verwijst volgens Bevir & Rhodes (2004) naar het informele gezag van netwerken als oprichting, aanvulling of verdringing van het formele gezag van de overheid door middel van netwerken. Governance wijst op diversiteit van het staatsgezag op de grens van het gezag van de staat en het maatschappelijk middenveld (Bevir & Rhodes, 2004, p. 135). Peters & Pierre zien een toename van het belang van netwerken, partnerships, en markten (in het bijzonder de internationale markten). Het traditionele concept van de overheid als een controlerende en regulerende organisatie voor de samenleving is achterhaald. Netwerken zijn van belang doordat de staat legitimiteit heeft verloren, deels doordat de overheid bureaucratisch en padafhankelijk te werk gaat, en deels door de controle op informatie- en implementatiestructuren door private actoren. De private sector is soms effectiever op zowel profit als non-profit gebied (Peters & Pierre, 1998, p. 224-225).

Collectieve beslissingen moeten met het gebruik van governance nog steeds worden gemaakt door overheden op alle niveaus. Bedrijven stellen nog steeds hun beleid en de strategische doelstellingen vast. Wat wel verandert, is dat governance vraagt hoe de taken van overheden en bedrijven kunnen worden uitgevoerd door optimale effectiviteit en legitimiteit. In het verleden konden verkiezingen worden gezien als het geven van een mandaat aan de overheid, waarmee zij beschikking had over financiën, kennis, organisatie en gezag. De overheid zou op haar beurt zorgen voor een sociale coördinatie. Daarnaast kon de overheid bedrijven sturen met wettelijke vereisten. Tegenwoordig worden de private en publieke sector geconfronteerd met uitdagingen om hun legitimiteit te kunnen behouden (Chhotray & Stoker, 2009, p. 2).

De trend naar governance is ook zichtbaar in waterland. Zoals in paragraaf 2.1 vermeld, is het aantal waterschappen sterk gereduceerd. Van ongeveer 2200 waterschappen is voor meer doelmatigheid en verbetering van de waterkwaliteit het aantal waterschappen gereduceerd naar 24. Dit aantal kan in de toekomst zelfs nog verder afnemen! Zo wordt in 2016 een fusie verwacht tussen het Waterschap Groot Salland en het Waterschap Reest en Wieden. Tevens is een debat gaande om waterschappen compleet af te schaffen en de taken samen te voegen bij een andere overheidslaag,

zoals de provincie. Dit zal voorlopig niet aan de orde zijn, met name omdat het onderwerp waterbeheer dan prioriteitsstelling gaat worden.¹²

Edelenbos (2010) pleit in zijn boek *Water als spanningsvolle verbinding* voor een gebiedsgerichte aanpak van watervraagstukken. Hierbij zullen niet alleen vraagstukken over water, maar ook economie, verkeer, natuur, milieu en landbouw worden behandeld. Van Buuren, Edelenbos & Klijn (zoals geciteerd in Edelenbos, 2010) beschrijft water governance als 'een samenspel van processen van afstemming en samenwerking tussen verschillende actoren (nationale, provinciale en gemeentelijke overheden, private partijen en maatschappelijke belangenorganisaties) die zich voltrekken op het snijvlak van adaptief waterbeheer en gebiedsontwikkeling, waarin ruimtelijke perspectieven (ordering en ontwikkeling) worden geformuleerd en uitgevoerd in samenhang met oplossingen voor watervraagstukken.' (Edelenbos, 2010, p. 12).

De vorm en inhoud van waterbeleid is flexibel. Er is een continue strijd gaande tussen enerzijds veiligheid en anderzijds ruimtelijke ontwikkeling en kwaliteit. Waterveiligheid raakt mogelijkheden voor ontwikkeling voor landbouw, natuur, stedelijkheid, infrastructuur, recreatie en economie. Daarnaast speelt waterbeheer op diverse bestuursniveaus en tussen verschillende actoren. Al deze factoren zorgen ervoor dat het lastig is om eenzijdig te handelen bij watervraagstukken, er is een constante wisselwerking tussen de genoemde factoren voor nodig (Edelenbos, 2010, p. 10- 11).

Kortom: er is de afgelopen zeventig jaar een verschuiving zichtbaar naar een meer economische benadering van het uitvoeren van beleid door de overheid. Wat begon met New Public Governance stroming, werd genuanceerder in de Whole-of-Government benadering. Er wordt niet alleen geconcentreerd op de efficiëntie en doelmatigheid van beleid, maar ook naar het maatschappelijke doel. Er wordt door deze verschuiving steeds meer samengewerkt met andere (semi-)overheden of zelfs private partijen om beleid uit te kunnen voeren, zoals met drinkwaterbedrijven. In de afvalwaterketen is de verschuiving naar een uiteindelijke governance benadering bijvoorbeeld zichtbaar in de regio's waarin nu wordt samengewerkt om de drie K's te kunnen uitvoeren. Niet alleen worden hierdoor de kosten beheersbaarder, de waterketen wordt tevens sterker gemaakt om ook in de toekomst te kunnen blijven meekomen.

3.2 Typen netwerken binnen de publieke sector

Zowel in de literatuur als in de praktijk van de watersector is een verschuiving naar governance zichtbaar. Een van de kenmerken van governance is het toenemende gebruik van netwerken. In deze paragraaf wordt besproken wat een netwerk is en waarom netwerken zijn ontstaan in de publieke sector. Vervolgens wordt uiteengezet welke vormen van netwerken er mogelijk zijn. In paragraaf 3.3 zal vervolgens worden besproken hoe de overheid zich kan gedragen in een dergelijke manier van samenwerken.

Een netwerk is volgens Provan en Kenis (2008) een groep van drie of meer juridisch zelfstandige organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doelen, maar ook een collectief doel te bereiken. Dergelijke netwerken kunnen op eigen initiatief worden opgericht, door de leden van het

¹² Zie voor meer informatie over dit debat bijvoorbeeld de artikelen in De Volkskrant via <http://www.volkskrant.nl/binnenland/fusie-waterschap-en-provincie-onlogisch~a993235/> of in het NRC Handelsblad via <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/03/17/schultz-gaat-waterschappen-toch-niet-opheffen/>.

netwerk zelf, via een mandaat of door middel van het sluiten van een contract. Deze netwerken zijn vaak complexe entiteiten (Provan & Kenis, 2008, p. 231). Rittel en Webber (1973) zien deze complexiteit met name in de probleemdefinitie. Er zijn, volgens hen, binnen de publieke sector een aantal *wicked problems*, waarbij een rationele benadering onmogelijk is. Het definiëren van sociale (beleids-)problemen en oplossingen is lastig. Dit uit zich niet alleen in het feit dat de betrokken actoren het oneens zijn over de oplossing, maar ook over de aard van het probleem. De samenleving is pluralistisch geworden, er zijn verschillende actoren met diverse waarden en visies. De oplossingen voor problemen berusten op het beoordelingsvermogen van de betrokken actoren. Doordat het probleem nooit volledig kan worden gedefinieerd, is er ook geen definitieve oplossing. Wicked problems kunnen nooit helemaal worden opgelost: er worden eerder voortdurend nieuwe oplossingen bedacht om deze complexe problemen te verhelpen (Rittel & Webber, 1973, p. 155, 158-159).

O'Toole (1997) legt met behulp van het begrip wicked problem uit waarom netwerken in de publieke sector zijn ontstaan. Volgens hem zijn problemen zo complex geworden, dat ze niet gemakkelijk meer zijn te verdelen onder actoren. Er zal moeten worden samengewerkt om tot een oplossing van het probleem te komen. O'Toole laat in zijn artikel tevens het groeiende belang van netwerken zien. Er zal in de toekomst steeds worden gewerkt in netwerken door de eerdergenoemde complexiteit van sociale (beleids-)problemen (O'Toole, 1997, p. 46-47). De grenzen tussen de private sector vervagen, waardoor actoren worden gedwongen om te werken in nieuwe netwerken. De traditionele manier van werken is niet meer toereikend. Overheden, bedrijven en maatschappelijke belangenorganisaties zullen volgens Koppenjan & Klijn worden geconfronteerd met een complexe samenleving, welke vraagt om een andere, nieuwe aanpak (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 1-2). Binnen de afvalwaterketen is onder andere door de druk om te bezuinigen en veranderingen in het klimaat de complexiteit vergroot. Er zijn veel actoren en beleidsterreinen bij betrokken. De complexiteit van het beleid op de waterketen wordt daarom ook in het Bestuursakkoord Water genoemd. De komende jaren zal de waterketen worden geconfronteerd met een aantal uitdagingen waarvoor grote investeringen nodig zijn, zowel voor de korte als de lange termijn. Het betreft investeringen op het gebied van veiligheid tegen overstromingen, voor een goede zoetwatervoorziening, ter voorkoming van wateroverlast, voor het stedelijke waterbeheer en de waterketen, en voor de verbetering van de waterkwaliteit volgens de Europese Kaderrichtlijn Water (UvW, IPO, Vewin, Ministerie van I&M & VNG, 2011, p. 4).

Kilduff en Tsai (2003) proberen te begrijpen hoe netwerken structureel veranderen door de processen op unit-niveau te analyseren. Zij maken een onderscheid tussen doelgerichte- en tegenovergestelde serendipiteitnetwerken. Doelgerichte of 'goal-directed' netwerken worden steeds belangrijker in de publieke sector. De belangrijkste eigenschap van een doelgerichte netwerk is dat de leden een gemeenschappelijk doel delen. De meeste activiteiten binnen het netwerk zijn gericht op het bereiken van dit doel. Verandering treedt in dit type netwerk op als gevolg van verschillende factoren, zoals herdefiniëring van het doel of door externe omstandigheden. Serendipiteitnetwerken of 'serendipitous networks' zijn daarentegen een stuk minder formeel geformeerd. Deze netwerken worden op bijna toevallige wijze gevormd door een interactie met verschillende actoren of organisaties. In serendipiteitnetwerken wordt niet samengewerkt om een gemeenschappelijk doel te bewerkstelligen, ze zijn alleen verbonden door de relatie tussen bestuurders in het netwerk. In dit type netwerk is nooit sprake van een centrale actor. Individuele actoren in het netwerk kunnen

continue beslissen met wie zij contact hebben en met wie zij samen willen werken (Kilduff & Tsai, 2003, p. 87-91). Het woord serendipiteit kan volgens Van Dale (2015) worden omschreven als de 'gave om door toevalligheden en intelligentie iets te ontdekken waar men niet naar op zoek was'. Op de afvalwaterketen is sprake van een doelgericht netwerk, doordat het Bestuursakkoord Water de actoren heeft voorgeschreven om samen te gaan werken in de regio's. De regio's zijn vervolgens, ieder op zijn eigen manier, gaan samenwerken in een netwerk. Het doel van deze netwerken is het bereiken van een doelmatige waterketen in Nederland en hiermee de 3 K's te verwezenlijken. Het gaat om een complex probleem wat vraagt om meer dan doelbereiking van individuele organisaties. Er is collectieve actie voor nodig om de doelen te bereiken (O'Toole, 1997, p. 46-47). In dit onderzoek de focus liggen op doelgerichte netwerken. Bij veranderingen in een netwerk kan worden getoetst of dit door bijvoorbeeld externe omstandigheden ligt. De netwerken uit de casusselectie zijn in ieder geval niet op toevalligerwijze tot stand gekomen, door het gemeenschappelijke doel uitgesproken in het Bestuursakkoord Water.

Er zijn verschillende manieren om samenwerkingen in netwerken te typeren. Een van de mogelijkheden die in dit onderzoek zal worden besproken is het onderscheid wat Provan en Kenis (2008) maken. De auteurs onderscheiden drie verschillende typen van governance netwerken: participant gestuurd, leidende organisatie gestuurd en administratief gestuurd. Omdat netwerken geen rechtspersonen zijn is er geen wettelijke noodzaak voor het besturen van een netwerk, zoals bij organisaties wel het geval is. Er is echter wel een vorm van bestuur nodig in doelgerichte organisatorische netwerken om ervoor te zorgen dat de deelnemers het gemeenschappelijke doel blijven nastreven en dat de middelen in het netwerk efficiënt en effectief worden benut. Provan en Kenis hebben zich in hun onderzoek daarom niet geconcentreerd op de onderlinge relaties in het netwerk, maar op het bestuur van het netwerk. Dit omvat het gebruik van instellingen in het netwerk, structuren van gezag, samenwerking om middelen toe te wijzen en te coördineren en tot slot de gezamenlijke actie om het netwerk als geheel te controleren. De focus ligt in deze benadering dus niet op 'dyad-based' netwerk relaties, waar wordt gekeken naar de relaties tussen twee actoren of instanties, maar naar het gehele netwerk met meerdere actoren (Provan & Kenis, 2008, p. 231). De drie typen netwerken die worden onderscheiden zijn:

- Het eerste type netwerk dat Provan en Kenis onderscheiden is het participant gestuurde netwerk. Dit is de meest simpele en veelvoorkomende vorm, waarbij leden van het netwerk zichzelf sturen zonder een gescheiden sturende dienst. Een dergelijk netwerk kent vaak weinig deelnemers, waardoor ze elkaar goed kunnen vertrouwen. Bij participant gestuurde netwerken zijn formele en informele vormen mogelijk. De netwerken zijn uitsluitend afhankelijk van de betrokkenheid en inzet van alle -of een aanzienlijk deel van de- organisaties die het netwerk vormen. De beslissingen worden immers vanuit het netwerk gemaakt.
- Het tweede type netwerk is het leidende organisatie gestuurde netwerk. Dit netwerk vindt in de private sector vaak plaats in verticale, koper-verkoper relaties, vooral wanneer er een grote leverancier en een aantal zwakkere en kleinere afnemers zijn. Alle belangrijke activiteiten en belangrijke beslissingen in het netwerk worden gecoördineerd door één deelnemend lid, optredend als de lead-organisatie. Deze leidende organisatie beheert het netwerk en/of faciliteert de activiteiten van de aangesloten organisaties om de netwerkdoelen te bereiken. Een voorbeeld van een dergelijke leidende organisatie kan het waterschap zijn.

- Het laatste type netwerk die de auteurs onderscheiden is de administratieve netwerk organisatie. Hierbij wordt een onafhankelijke administratieve actor verantwoordelijk gehouden voor het besturen van het netwerk en haar activiteiten. Deze netwerkagent speelt een sleutelrol in het coördineren en onderhouden van het netwerk (Provan & Kenis, 2008, p. 233-237).

Het valt niet te ontkennen dat netwerken een steeds grotere rol zullen krijgen in het werkkterrein van de overheid. Door wicked problems in de samenleving zijn problemen zo complex geworden, dat ze niet gemakkelijk meer kunnen worden verdeeld onder actoren om het probleem op te lossen. Er zal moeten worden samengewerkt om tot een oplossing te komen. Deze samenwerking gebeurt in netwerken. Een netwerk is volgens Provan en Kenis (2008) een groep van drie of meer juridisch zelfstandige organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doelen, maar ook een collectief doel te bereiken. Door de complexiteit van wicked problems zijn actoren in een netwerk van elkaar afhankelijk om de problemen op te kunnen lossen. Dit is zichtbaar in de afvalwaterketen: om deze betaalbaar en efficiënt te laten blijven zijn, moeten betrokken overheden meer met elkaar samenwerken. Provan & Kenis (2008) onderscheiden in deze samenwerkingen drie typen netwerken die op verschillende wijzen worden gestuurd: het participantgestuurde netwerk, het leidende organisatie netwerk en de administratieve netwerk organisatie. Deze netwerken zullen in het onderzoek worden gebruikt om een onderscheid te kunnen maken tussen de tien geselecteerde cases. Als netwerken verschillen van ontwerp, zullen deze ook verschillend moeten worden bestuurd. In hoofdstuk 4 en 5 wordt deze aanpak nader beschreven.

3.3 Overheidssturing binnen netwerken

De theorie van Provan en Kenis (2008) is onderscheidend van andere netwerktheorieën, zoals die van Kilduff en Tsai (2003) of Sørensen (2006) eerder in dit hoofdstuk zijn besproken, doordat deze theorie zich concentreert op het bestuur van de netwerken. De theorie kan helpen te begrijpen hoe de samenwerkingsregio's werken. Waarom werken de samenwerkingsregio's in een bepaalde samenstelling? Er zijn onderling immers grote verschillen. Met de theorie van Provan en Kenis kan duidelijk worden gemaakt hoe de besturen van de samenwerkingsregio's georganiseerd zijn. Vervolgens kunnen uit deze vormen de sterke en zwakke plekken worden gezocht. Zijn er in de samenwerkingsregio's verschillen te ontdekken tussen de vormen van Provan en Kenis? Welke vorm van samenwerking komt in de praktijk binnen de samenwerkingsregio's het meest voor? De theorieën die in de rest van deze paragraaf besproken worden, kunnen de samenwerking intern analyseren en worden gebruikt om de samenwerkingen te verbeteren.

Er zijn verschillende vormen van netwerken te onderscheiden. De verschillen zijn voornamelijk zichtbaar in de manier waarop een netwerk wordt ontworpen en aangestuurd. Provan en Kenis (2008) spreken daarom ook wel van de *governance of networks* in tegenstelling tot *network governance*. Governance of networks stelt zien dat netwerken kunnen verschillen qua ontwerp en daarom ook verschillend moeten worden bestuurd. Klijn (2008) beschrijft een governance netwerk als een complexe wisselwerking van onderhandelingen binnen een netwerk van gouvernementele organisaties en andere organisaties, zowel privaat als non-profit. De interactie tussen deze groepen maakt het proces complex en lastig te beheren. Er zijn constant onderhandelingen tussen de publieke en niet publieke actoren in het netwerk (Klijn, 2008, p. 508). Een netwerk is geen juridische entiteit, waardoor er geen wettelijke noodzaak voor het bestuur van organisaties is. Er is wel enige

vorm van governance nodig om doelgerichte organisatorische netwerken te kunnen sturen: de deelnemers dienen zich bezig te houden met collectieve acties, conflicten moeten gericht zijn en gebruikte middelen moeten efficiënt en effectief worden benut (Provan & Kenis, 2008, p. 231).

Hoe kunnen overheden het best omgaan met netwerken? Zoals Bevir & Rhodes (2004) concludeerden zullen netwerken het formele gezag van de overheid meer en meer gaan aanvullen of verdringen. Bij een samenwerking in een netwerk heeft de overheid niet langer de beslissende stem. Er zijn meerdere actoren in het netwerk die kunnen meebeslissen. Diverse organisatienetwerken karakteriseren de huidige samenleving en lossen maatschappelijke problemen op. Dit doen zij nooit alleen, organisaties kunnen hun taken niet langer alleen te vervullen. Door de komst van netwerken zijn organisaties afhankelijk van elkaar geworden, de overheid kan niet langer alleen haar beleid bepalen. Traditioneel reageerde de overheid op problemen door informatie te verzamelen en vervolgens top-down beslissingen te nemen. Door de complexiteit van netwerken en de bestaande wicked problems is sprake van een mate van onzekerheid, waardoor de traditionele manier van werken niet meer werkt. Koppenjan en Klijn (2004) gebruiken de 'netwerk aanpak'¹³ om uit te leggen hoe de overheid beter kan samenwerken: door onderlinge afstemming en samenwerking. Er zijn immers belangen van meerdere onderling afhankelijke actoren betrokken. Deze actoren baseren het wicked problem op hun eigen normen, waarden en percepties, waardoor het probleem van diverse kanten kan worden bekeken. Door samen te werken kan de kennis optimaal worden benut en het probleem het beste worden opgelost (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 2, 7-9, 114).

Bolland en Wilson (1994) laten zien hoe een overheid in een interorganisatorische relaties kan blijven coördineren. De coördinatie vindt niet per definitie plaats om het gehele proces te verbeteren, maar in eerste instantie om de eigen invloed en autonomie te behouden. Dit staat tegenover de hiervoor genoemde netwerk aanpak van Koppenjan en Klijn, waarbij de complexiteit van maatschappelijke problemen heeft gezorgd voor een vermindering van sturing door de overheid. De theorie begint bij de aanpak van Reid (1965, p. 359). Hij beschouwde interorganisatorische samenwerking als de vrijwillige uitwisseling tussen twee of meer autonome agentschappen, van aanvullende middelen die nodig zijn om gemeenschappelijke doelen te bereiken. Interorganisatorische relaties zijn een belangrijk element voor coördinatie. Wanneer een interorganisatorisch systeem structureel is gefragmenteerd is de coördinatie tevens laag. Als het structureel is geïntegreerd, is de coördinatie veel hoger. Door een efficiënte- en gecoördineerde planning kan het netwerk zich aanpassen aan de veranderende behoeften van de burger. Hierbij moet het netwerk wel aandacht schenken aan middelen om de samenwerking tussen instanties in de planning en agendasetting te bevorderen (Bolland & Wilson, 1994, p. 344, 358).

O'Toole (1997) heeft een stappenplan gemaakt voor actoren uit het openbaar bestuur om te kunnen blijven coördineren in een netwerk. O'Toole suggereert dat het niet alleen gaat om onderhandelen. Ambtenaren in een netwerk moeten er bijvoorbeeld niet van uitgaan dat zij een monopolie op gezag bezitten, het geven van richtlijnen kan zelfs de invloed verzwakken. Ook moeten ambtenaren regelmatig de belangrijkste risico's en allianties binnen het netwerk inventariseren (O'Toole, 1997, p. 47-48). De overheid kan volgens Klijn, Koppenjan & Termeer (1995) binnen netwerken grofweg twee

¹³ Zie Kickert (1997) voor verdere uitleg over het begrip netwerk benadering. Deze theorie biedt wetenschappelijke concepten en normatieve uitgangspunten voor het analyseren en beoordelen van complexe processen van het oplossen van problemen in het netwerk.

soorten managementstrategie toepassen, namelijk *game management* en *network structuring*. Game management heeft betrekking op het beheer van de verhoudingen binnen een bestaand netwerk. Het gebruiken van deze strategie kan de overheid helpen om compromissen te sluiten om de voorwaarden voor gezamenlijke besluitvorming te veranderen. Network structuring focust juist op pogingen om de structuur of het type deelnemers binnen een netwerk te veranderen. Deze strategie is gerichte een aanpak, waarbij het gaat om het veranderen van relaties tussen actoren, het verschuiven van de patroon van de verdeling van middelen en op zoek naar een belangrijke verandering in het beleid richting te stimuleren (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995, p. 439-442).

Sørensen (2006) gebruikt de term meta-governance in het debat over beheren van netwerken door de overheid. Meta-governance is volgens de auteur een manier om gecoördineerde governance in een gefragmenteerd politiek systeem te verbeteren of te beïnvloeden. Een dergelijk politiek systeem is gebaseerd op een hoge mate van autonomie voor zelfbesturende netwerken en instellingen. Deze indirecte vorm van bestuur wordt uitgeoefend door beïnvloeding van verschillende processen van zelfbestuur. Sørensen heeft door een zorgvuldige evaluatie van de literatuur over het beheren van netwerken bepaalde regelmatigheden of patronen geïdentificeerd in de instrumenten die worden gebruikt. Dit heeft geresulteerd in een kader met vier manieren waarop netwerken kunnen worden beheerd:

1. Hands-off framing van zelfbestuur: door de vormgeving van de politieke, financiële en organisatorische context waarbinnen het zelfbestuur plaatsvindt. De meta-gouverneur is bij framing niet in direct contact met het zelfbesturende actoren.
2. Hands-off storytelling: door bestuur sociale-, politieke betekenis en een identiteit te geven. Deze vorm van meta-governance is een krachtig middel om invloed uit te oefenen op zelfbesturende actoren, bijvoorbeeld door het schetsen van belangen, beelden van relaties, en visies van het verleden en mogelijke toekomstbeelden voor individuen, groepen en voor de samenleving als geheel. Het is een krachtig hands-off middel voor het beïnvloeden van de vorming van politieke strategieën tussen zelfbesturende actoren zonder rechtstreeks te mengen in hun strategie.
3. Hands-on ondersteuning en facilitering: door het bieden van ondersteuning en facilitering aan zelfbesturende actoren. Deze vorm van meta-governance is hands-on doordat de metagovernor direct in contact staat met de zelfbesturende actoren. Het blijft inhoudelijk neutraal, doordat de meta-gouverneur niet zijn eigen doelstellingen wil bevorderen.
4. Hands-on participatie: door een meer assertieve directe deelname van de meta-gouverneur in processen van zelfbestuur. De meta-gouverneur moet dan wel elke gezaghebbende positie opzeggen en deelnemen aan de specifieke zelf vastgestelde regels van het spel in een bepaalde omgeving. In dat geval kan worden onderhandeld over collectieve oplossingen voor gemeenschappelijke problemen (Sørensen, 2006, p. 100-101).

In de loop der jaren hebben diverse wetenschappers geschreven over de coördinatie van de overheid in de bestaande netwerken. In deze paragraaf zijn een aantal van deze theorieën besproken. Er zijn constant onderhandelingen tussen de publieke en niet publieke actoren in het netwerk. Met name Bolland & Wilson (1994) en O'Toole (1997) hebben geprobeerd om de overheid handvaten te geven waardoor zij enigszins kunnen blijven sturen in een netwerk. Samenwerking en een gezamenlijke planning is hierbij van belang. Boland & Wilson wijzen erop dat een efficiënte- en gecoördineerde

planning van belang zijn, net als aandacht schenken aan middelen om de samenwerking tussen instanties in de planning en agendasetting te bevorderen. Ambtenaren in een netwerk kunnen volgens O'Toole (1997) er niet langer van uitgaan dat zij een monopolie op gezag bezitten. Hij raadt aan om voorzichtig te zijn met het geven van richtlijnen, dit kan zelfs de invloed van de overheid in het netwerk verzwakken. Sorensen laat in haar artikel zien dat de overheid met behulp van meta-governance een gefragmenteerd politiek systeem kan verbeteren of kan beïnvloeden. Het gaat hierbij om een 'hands-on' aanpak. Bij de beantwoording van de deelvragen in hoofdstuk 5 kunnen samenwerkingsverbanden die veel aandacht aan deze punten scoren opvallen in de sterke of zwakke plekken van de samenwerking. Klopt het dat de regio's met een goede gezamenlijke agenda uiteindelijk goed scoren in bijvoorbeeld het rapport van de Visitatiecommissie Water en hun opgestelde doelen behalen?

3.4 Samenwerken in een netwerk

Bij een samenwerking in een netwerk heeft de overheid niet langer standaard de beslissende stem. Er zijn meerdere actoren in het netwerk die kunnen meebeslissen. Er is sprake van een mate van onzekerheid die is besproken in paragraaf 3.3 door bijvoorbeeld Koppenjan en Klijn (2004). Bij samenwerkingen in een netwerk zijn de relaties tussen de actoren erg belangrijk. Met name wederzijds vertrouwen is een veel gehoorde basis voor een goede samenwerking: dit zorgt immers voor goede relatie onder de leden van het netwerk. Er is echter meer onderzoek gedaan naar bestanddelen die kenmerkend zijn voor een succesvolle samenwerking. In deze paragraaf worden diverse onderzoeken naar samenwerkingen besproken, al dan niet in de publieke sector. Hoe kunnen samenwerkingen in de afvalwaterketen worden omschreven volgens wetenschappelijke literatuur?

Hoe kun je een samenwerking het beste omschrijven? Gray (1989) ziet een samenwerking als een proces waarin partijen die verschillende aspecten van een probleem zien op een constructieve manier hun onderlinge verschillen verkennen. De verschillende actoren zoeken naar oplossingen die verder gaan dan binnen de beperkte eigen visie van wat mogelijk is. Samenwerking is volgens Gray een proces en zal dus ook op deze manier benaderd moeten worden (Gray, 1989, p. 5-6). De samenwerkingen waar in deze thesis naar zullen worden gekeken, vallen goed binnen dit begrip. Diverse actoren, waaronder waterschappen, gemeenten en eventueel overige actoren, werken samen om de (afval)waterketen efficiënter te laten werken. De partners zijn allen verantwoordelijk voor een deel van de waterketen en willen de taken zo goed mogelijk op elkaar laten aansluiten. Tussen de visies van deze partijen zitten uiteraard verschillen, door samen te werken kunnen deze verschillen worden verkend.

De afgelopen jaren zijn in de literatuur een aantal belangrijke factoren verzameld waar volgens de auteurs een samenwerking of netwerk minstens uit moet bestaan. Een netwerk is volgens Provan en Kenis (2008) effectief wanneer het tot uitkomsten leidt die normaal gesproken niet worden bereikt indien individuele deelnemers onafhankelijk optreden. Vier factoren zijn hierbij van belang. Allereerst de mate van aanwezigheid van vertrouwen in het netwerk. Vervolgens de grootte van het netwerk in termen van netwerkleden. De doelconsensus onder de leden van het netwerk is ook van belang. Tot slot het type activiteit in het netwerk, en meer bepaald of daarvoor netwerkcompetenties nodig zijn (Provan & Kenis, 2008, p. 230, 237). Deze vier factoren worden in onderstaande tekst met behulp van diverse wetenschappelijke artikelen nader toegelicht.

De eerste factor die Provan & Kenis (2008) noemen is de aanwezigheid van vertrouwen in het netwerk. Edelenbos & Klijn (2007) hebben als pioniers onderzocht hoe belangrijk vertrouwen binnen netwerken is voor de prestaties en duurzaamheid van het netwerk. De focus in dit onderzoek ligt op publiek-private samenwerkingen, wat de afvalwaterketen in brede zin ook is, wanneer (drinkwater) bedrijven zijn aangesloten. Volgens Osborne (2006) kan een publiek-private samenwerking (PPS) worden beschreven als 'een samenwerking tussen publieke en private actoren met een duurzaam karakter, waarin actoren onderlinge producten en /of diensten ontwikkelen en waarin risico's, kosten en baten worden gedeeld.' Een dergelijke samenwerking is gebaseerd op het idee van een gemeenschappelijke toegevoegde waarde. Betrokken actoren verwachten dat de extra kosten die de samenwerking met zich meebrengt worden goedgemaakt door de extra voordelen van een publiek-private samenwerking (Osborne, 2006, p. 11-12). Vertrouwen kan volgens McEvily, Perrone en Zaheer (2003) het best worden gezien als 'de bereidheid om de kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de bedoelingen of het gedrag van anderen' (McEvily, Perrone & Zaheer, 2003, p. 92). Een van de belangrijkste resultaten van het onderzoek van Edelenbos & Klijn is dat het overgrote deel van de respondenten aangeeft dat vertrouwen in de andere partner(s) de belangrijkste voorwaarde voor is voor het succes van een Publiek-Private Samenwerking. Edelenbos & Klijn geven drie verklaringen voor het belang van vertrouwen in een samenwerking (Edelenbos & Klijn, 2007, p. 30):

1. Het faciliteren van een samenwerking: vertrouwen is een van de voorwaarden voor samenwerking in complexe besluitvorming. Door wederzijds vertrouwen wordt de onzekerheid van de acties van de andere actoren in de samenwerking verminderd. Partijen weten wat ze kunnen verwachten van elkaar. Een ander belangrijk voordeel van vertrouwen is dat het de transactiekosten vermindert die betrokken zijn bij de besluitvorming en de organisatie. Voorbeelden van zulke transactiekosten zijn het opstellen en bewaken van contracten. Vertrouwen kan dienen als alternatief of extra toevoeging voor deze kosten.
2. Het laten stromen van een samenwerking: vertrouwen bevordert de voortdurende interactie tussen organisaties en de voortzetting van de samenwerking. Tijdens conflicten zullen partners gemakkelijker met elkaar omgaan en leiden conflicten niet snel tot een breuk in de relatie. De partner is in een dergelijke situatie bereid om te geloven dat de schuld kan worden toegeschreven aan situaties buiten de controle van de partner in de samenwerking. Vertrouwen stimuleert actoren ook om te investeren in de samenwerking, zowel in termen van mankracht als in termen van financiële investeringen, om nieuwe en innovatieve producten te creëren.
3. De verhoging van de prestaties van de samenwerking: heeft betrekking op de werking en de resultaten van de samenwerking door uitwisseling van specialistische kennis. Als er veel vertrouwen is in een samenwerking, is de kans groter dat onderling expertise wordt uitgewisseld. Hierdoor wordt de capaciteit vergroot en worden nieuwe oplossingen gecreëerd voor complexe problemen. Vertrouwen stimuleert tevens innovatie, doordat de onzekerheid over opportunistisch gedrag binnen innovaties wordt verminderd. Er is vertrouwen dat de partner zijn best doet om het resultaat te verwezenlijken (Edelenbos & Klijn, 2007, p. 31-32).

Edelenbos & Klijn (2007) noemen in hun artikel drie redenen waarom vertrouwen in een netwerk belangrijk is: vertrouwen faciliteert een samenwerking door onzekerheid te verminderen, maakt een samenwerking stabiel door interactie te bevorderen en vertrouwen verhoogt de prestaties van een samenwerking door onderlinge uitwisseling van kennis en capaciteiten. Deze drie punten kunnen helpen om aan te geven waar wederzijds vertrouwen in een samenwerking leidt tot sterke punten in een samenwerking. Het is makkelijk om aan te geven dat er sprake is van vertrouwen, maar waarin uit dit vertrouwen zich? Het uitwisselen van kennis is bijvoorbeeld iets wat in het Bestuursakkoord Water (2011) wordt genoemd om de doelmatigheid te vergroten: 'de doelmatigheid in de waterketen kunnen we nog aanzienlijk vergroten door het beheer verder te professionaliseren en kennis en capaciteit te bundelen' (Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011, p. 27). In hoofdstuk 5 zal worden getoetst of in de geselecteerde cases door aanwezigheid van wederzijds vertrouwen de uitwisseling van kennis is gestimuleerd, prestaties zijn verhoogd en onzekerheid verminderd.

Vertrouwen kan echter ook nadelig zijn voor een samenwerking. McEvily, Perrone en Zaheer (2003) merken op dat bij vertrouwen een onderscheid moet worden gemaakt tussen de betrouwbaarheid van de partner en het vertrouwen van de actor zelf op basis van de werkelijke en de waargenomen bedoelingen, motieven en competenties van de partner. Zonder een betrouwbare partner is vertrouwen niet duurzaam (McEvily, Perrone & Zaheer, 2003, p. 93). Misschien is dit voor sommige samenwerkingen geen probleem, omdat gemakkelijk van partner kan worden gewisseld. In de afvalwaterketen is dit echter niet het geval. De waterschappen en gemeenten zijn in grote mate van elkaar afhankelijk, doordat de riolering op elkaar aangesloten is. De regio's hebben elkaar vaak uitgekozen omdat ze op andere beleidsterreinen ook al met elkaar samenwerkten. Dit geef je niet gemakkelijk op. Daarnaast zijn onderling ook afspraken gemaakt waar de partners zich aan moeten houden. Er moet daarom rekening worden gehouden met de negatieve gevolgen van vertrouwen in een netwerk bij de beoordeling van de regio's.

Het tweede belangrijke onderdeel voor een succesvolle samenwerking is volgens Provan & Kenis (2008) de grootte van het netwerk in termen van het aantal netwerkleden. Een probleem met het beheren van een netwerk is dat de behoeften en activiteiten van meerdere organisaties moeten worden ondergebracht en gecoördineerd. Hoe meer leden er in een netwerk zitten, hoe lastiger het dus is om de behoeften en activiteiten van het netwerk te bundelen tot een gezamenlijke aanpak. Er gaan zich problemen voordoen vanaf 10, 20 of meer organisaties. Een acuut probleem binnen een netwerk van een dergelijk formaat doet zich echter pas voor wanneer de deelnemers geografisch zijn gespreid, waardoor het lastig is om frequent bijeenkomsten met de partners te kunnen organiseren (Provan & Kenis, 2008, p. 238-239). De auteurs geven geen specifiek aantal organisaties waarin een netwerk zich 'correct' kan gedragen voor verschillende vormen van bestuur. In deze thesis wordt het aantal actoren in het netwerk meegenomen, maar het is lastig om hier conclusies aan te verbinden. Faerman, McCaffrey & Van Slyke (2001) voegen aan deze discussie toe dat de groepsdynamiek in een netwerk erg belangrijk is. Als er een groot aantal partijen in een netwerk betrokken zijn, zullen partijen minder op elkaar lijken en zijn er minder persoonlijke banden. Dit brengt extra kosten met zich mee dan wanneer het aantal partijen kleiner is (Faerman, McCaffrey & Van Slyke, 2001, 377).

Provan & Kenis (2008) noemen tevens een gezamenlijk doel onder de leden van het netwerk als belangrijke factor voor een succesvolle samenwerking. Doelconsensus en een overeenkomst van het beleidsterrein zorgt er volgens de auteurs voor dat een conflict beter kan worden beheerst. Voorbeelden van dergelijke doelen zijn het aantrekken van netwerk-brede financiering, een verbeterde klantenservice of om conflicten tussen de deelnemers te verlagen. Met name participantgestuurde netwerken zijn het meest effectief wanneer de deelnemers eens kunnen worden over de doelen van het netwerk. De deelnemende organisaties kunnen samenwerken zonder noemenswaardige conflicten, waarbij zij werken aan de gezamenlijke doelen van het netwerk en tegelijkertijd werken aan de eigen doelen. In een lead organisatie kan op de korte termijn een conflict over de gezamenlijke doelen juist zorgen voor innovatie, maar op de lange termijn zorgt het voor problemen in de duurzaamheid van het netwerk. Bij een administratieve netwerk organisatie is juist van belang dat het bestuur van het netwerk ervoor zorgt dat mogelijke conflicten worden opgelost en betrokkenheid bij het netwerk en haar doelstellingen wordt gestimuleerd (Provan & Kenis, 2008, p. 239-240).

De laatste succesfactor voor een succesvolle samenwerking is volgens Provan & Kenis (2008) het type activiteit in het netwerk en meer bepaald of daarvoor netwerkcompetenties nodig zijn. Twee factoren zijn hierbij van belang. Allereerst moet worden beoordeeld wat de aard van de taak is die de leden van het netwerk uitvoeren. Als de taak van het netwerk een aanzienlijke onderlinge afhankelijkheid tussen de leden van het netwerk vraagt, dan is de noodzaak voor coördinerende vaardigheden en taak-specifieke competenties groot. Dit betekent dat het bestuur van het netwerk onderling afhankelijke maatregelen zal opstellen om te zorgen dat conflicten worden vermeden. In de samenwerkingsregio's op de afvalwaterketen varieert deze afhankelijkheid, sommige regio's hebben veel strakkere afspraken gemaakt over deelname van projecten in het netwerk. Dit zou volgens Provan & Kenis te maken kunnen hebben met de activiteiten van het netwerk. Ten tweede moet worden beoordeeld wat de externe eisen en behoeften zijn waarmee het netwerk wordt geconfronteerd (Provan & Kenis, 2008, p. 240-241). De externe factoren zijn in de waterketen bijvoorbeeld de leeftijd en kwaliteit van het rioolstelsel, de typen bodem in de regio of de inwonersdichtheid. Deze factoren hebben invloed de afvalwaterketen en daarmee ook op de samenwerking in de regio.

Naast de netwerk-governance van Provan & Kenis (2008) zijn ook andere samenwerkingsverbanden mogelijk om de afvalwaterketen te verbeteren. Er zal allereerst een keuze moeten worden gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Bij publiekrechtelijke vormen gaat het om lichte vormen, waarbij bestuurlijke zeggenschap en democratische controle gewaarborgd blijven. Er kan laagdrempelig worden gekozen voor een gemeenschappelijke regeling. Hierna kan worden gekozen voor een centrumgemeente, gemeenschappelijk orgaan, bedrijfsvoeringorganisatie of openbaar lichaam. Privaatrechtelijke samenwerking gaat weer een stap verder en is toegestaan als daarmee het openbaar belang beter wordt gediend. Mogelijke vormen zijn de stichting, vereniging op coöperatie, overheids-BV of –NV of publiek-private samenwerkingen (Westerweel en Schwarz, 2015, p. 20-21). In de praktijk blijkt dat het mogelijk is om de netwerken in de afvalwaterketen te combineren met een van deze publiekrechtelijke of privaatrechtelijke afspraken. Hier zal in hoofdstuk 5 aandacht aan worden geschonken.

Als de samenwerking op de afvalwaterketen wordt uitgebreid door drinkwaterbedrijven of kennisinstellingen te betrekken in de samenwerking, zal sprake zijn van een publiek-private samenwerking. Spiering, Blanken en Dewulf (2005) spreken over een publiek-private samenwerking bij een interorganisationeel samenwerkingsverband voor een tijdelijk project, waarbij afspraken worden gemaakt over kosten en risicoverdeling. Dit is iets anders dan privatisering, waarbij de kosten en opbrengsten volledig voor de private sector zijn, omdat taken en verantwoordelijkheden zijn overgedragen. Randvoorwaarden voor een publiek-private samenwerking zijn: gericht op bereiken van synergie of meerwaarde, het dienen van zowel maatschappelijke als bedrijfseconomische belangen, instandhouding van de eigen identiteit van actoren en van de identificatie met eigen doelstellingen en verantwoordelijkheden, zorgen voor een verdeling van de opbrengsten in overeenstemming met de inbreng van middelen en de risicoaanvaarding door alle betrokken actoren (Spiering, Blanken & Dewulf, 2005, p. 11, 18).

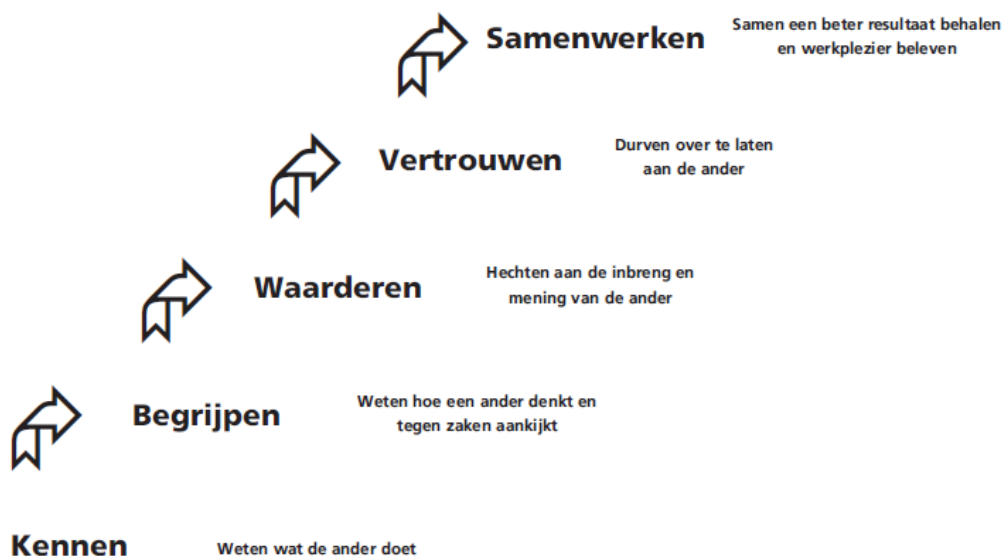
Westerweel en Schwarz (2015) hebben in het tijdschrift *Het Waterschap* een afwegingskader voor samenwerking en samenwerkingsvormen in de waterketen geplaatst. Door gezamenlijk in de regio de volgende vijf vragen te beantwoorden, wordt geholpen bij het maken van een afgewogen keuze. Ambities en verwachtingen van de ketenpartners zijn hierbij van belang:

1. Is de activiteit duidelijk te definiëren en ontkoppelbaar van andere activiteiten?
2. Is de activiteit organisatiespecifiek en/ of van strategisch belang om vanuit de individuele organisatie uit te voeren?
3. Is er vertrouwen dat (per saldo) winst op de drie K's door samenwerking te realiseren is?
4. Is er een gezamenlijke ambitie en strategie die afgestemd is met de strategie van alle samenwerkingspartners?
5. Zin er ontwerpcriteria en voorwaarden voor een interne en externe fit van de organisatiestructuur?

Gezien de dynamiek van de waterketen, is volgens de auteurs lastig te voorspellen hoe organisatie er over een aantal jaar uit zal komen te zien. Het is aan te bevelen om toekomstscenario's te toetsen op het samenwerkingsverband, waardoor flexibiliteit en toekomstbestendigheid worden doordracht (Westerweel & Schwarz, 2015, p. 21-22). Dit afwegingskader geeft aandacht aan een aantal aandachtspunten waar Provan & Kenis (2008) eerder in deze paragraaf op hebben gewezen. Het zorgt voor duidelijkheid over de gemeenschappelijke doelen van het netwerk, waardoor conflicten beter beheersbaar zijn. Dit zorgt voor een stabiele basis voor de samenwerking tussen de partners. Tevens worden de activiteiten van de samenwerking genoemd. Provan & Kenis geven aan dat het type activiteit van het netwerk moet corresponderen met de netwerkcompetenties die daarvoor nodig zijn. In hoeverre zijn de leden van het netwerk afhankelijk van elkaar en in hoeverre is coördinatie noodzakelijk? Het genoemde vertrouwen gaat in dit afwegingskader niet, zoals bij Edelenbos & Klijn (2007), over de partners, maar over het opzichzelfstaande netwerk en haar doelen. Vragen uit dit afwegingskader zijn besproken met de respondenten en worden besproken in hoofdstuk 5 van deze thesis.

In de handreiking *Samenwerken op basis van afspraken: handreiking toepassen regelgeving afvalwater in de praktijk* helpen de koepelorganisaties gemeenten en waterschappen om de eerste stappen naar een succesvolle samenwerking te zetten. In de totstandkoming van de

samenwerkingen, zoals wordt besproken in paragraaf 5.1.1, kan dit een behulpzaam middel zijn om te toetsen of aan alle voorwaarden is voldaan. Allereerst wordt de samenwerkingstrap van het adviesbureau Leertouwer, Van Dijck & U gebruikt om de totstandkoming van een samenwerking onder te verdelen in vijf stappen. De eerste stap is die van 'kennen', waarbij partners uitspreken wie ze zijn, waar zij gespecialiseerd in zijn en zelfs al wat belangen zijn om samen te werken. Stap twee is begrijpen: de partners moeten zich in elkaar kunnen verplaatsen. Wat beweegt hen? Vervolgens leidt deze stap naar de volgende stap: waardering. Het is belangrijk om de positieve kanten van gedrag op te merken en daarmee de verschillen tussen de eigen organisatie en die van de partners. Uiteindelijk zorgt dit ervoor dat partners elkaar waarderen en de verschillende specialisaties kunnen gebruiken om de samenwerking te intensiveren. Stap vier is voor het vertrouwen van de partners: dit moet volgens het adviesbureau groeien. Tot slot kan in stap vijf tot een duurzame en stabiele samenwerking worden gewerkt. Hierbij blijft waardering en vertrouwen belangrijk om effectief en efficiënt te kunnen blijven samenwerken. Uiteindelijk leidt dit tot de volgende samenwerkingstrap (Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, p. 37-41):



Figuur 4 De samenwerkingstrap

In dit hoofdstuk zijn diverse aandachtspunten voor samenwerkingen in de publieke sector besproken. Voor deze thesis zijn met name de vier factoren van Provan en Kenis (2008) voor een effectief netwerk van belang: de mate van aanwezigheid van vertrouwen, de grootte van het netwerk, de doelconsensus onder de leden van het netwerk en het type activiteit. Deze factoren zijn, zoals in hoofdstuk 4 wordt uitgelegd, getoetst op de geselecteerde samenwerkingen in de afvalwaterketen. Edelenbos & Klijn (2007) geven drie verklaringen voor het belang van vertrouwen in een samenwerking. Allereerst faciliteert vertrouwen een samenwerking door onzekerheid te verminderen, het maakt hiernaast een samenwerking stabiel door interactie te bevorderen en vertrouwen verhoogt de prestaties van een samenwerking door onderlinge uitwisseling van kennis en capaciteiten. Deze drie punten kunnen helpen om aan te geven waar wederzijds vertrouwen in een samenwerking leidt tot sterke punten in een samenwerking. Vertrouwen kan echter ook nadelige effecten hebben, blindelings blijven vertrouwen op een onbetrouwbare partner is niet goed voor de samenwerking. Er moet hierbij worden gelet op onderlinge afhankelijkheid van de partners.

Alle bovenstaande factoren zullen in hoofdstuk 5 worden getoetst op aanwezigheid in de cases. Zijn de genoemde bestanddelen voor een succesvolle samenwerking aanwezig en hoe zorgen zij voor een succesvolle samenwerking?

Tevens is in deze paragraaf gesproken over de keuzes die regio's moeten maken bij de totstandkoming van de samenwerking. Westerweel en Schwarz (2015) geven allereerst een opsomming van mogelijke rechtsvormen, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. Bij publiekrechtelijke vormen gaat het om lichte vormen, waarbij bestuurlijke zeggenschap en democratische controle gewaarborgd blijven: een gemeenschappelijke regeling, centrumgemeente, gemeenschappelijk orgaan, bedrijfsvoeringorganisatie of openbaar lichaam. Privaatrechtelijke samenwerking gaat weer een stap verder en is toegestaan als daarmee het openbaar belang beter wordt gediend. Mogelijke vormen zijn de stichting, vereniging op coöperatie, overheids-BV of -NV of publiek-private samenwerkingen. Tevens geven de auteurs een aantal afwegingen over de ambities en verwachtingen voor partners in de regio, zodat de plannen weloverwogen kunnen worden opgesteld. Tot slot wordt in deze paragraaf de samenwerkingstrap van het adviesbureau Leertouwer, Van Dijck & U gepresenteerd, wat kan helpen bij het analyseren van de totstandkomingen van de regio's.

3.5 Governance van netwerken op afvalwaterketen

In dit hoofdstuk zijn diverse theorieën besproken over netwerken en governance. Niet alleen in de literatuur is deze verschuiving zichtbaar, ook in de praktijk. In deze laatste paragraaf van het theoretisch kader wordt een overzicht gegeven van de relevantie literatuur voor het verdere verloop van dit onderzoek. In paragraaf 3.1 is de verschuiving naar governance in de publieke sector besproken. Vervolgens is deze verschuiving gereflecteerd op de watersector. In paragraaf 3.2 is dieper ingegaan op een onderdeel van de verschuiving binnen de publieke sector: de netwerken. Wat zijn netwerken en wat voor vormen van netwerken zijn in de publieke sector mogelijk? In de daarop volgende paragraaf 3.3 wordt een mogelijke aanpak voor de overheid in deze netwerken besproken. Hoe kunnen zij invloed blijven uitoefenen in een instabiele omgeving? Tot slot is in paragraaf 3.4 besproken wat essentiële factoren zijn voor een succesvolle samenwerking. Deze factoren zijn gespecificeerd op de samenwerkingen in de afvalwaterketen die in deze thesis zijn gebruikt. In deze laatste paragraaf wordt kort stilgestaan bij belangrijke begrippen die voor het empirische onderzoek zullen worden gebruikt.

Zoals in paragraaf 3.1 is besproken, is een verschuiving naar governance zichtbaar. De overheid is sinds de jaren '80 alsmaar bedrijfsmatiger gaan werken. Dit heeft onder andere geresulteerd in het samenvoegen van de vele waterschappen tot 24 waterschappen anno 2015. Tevens wordt in diverse wetswijzigingen, regeerakkoorden en bestuursakkoorden gestreefd naar een doelmatige en efficiënte waterketen. Een doelmatig beheer van de waterketen zorgt volgens het Bestuursakkoord Water (2011) niet alleen voor uitvoering van de taken tegen de laagst maatschappelijk kosten. De doelmatigheid draagt tevens bij aan het verbeteren van de kwaliteit van oppervlaktewater, met name in stedelijke gebieden. De overheid legt zich niet alleen toe op efficiëntie en doelmatigheid van waterbeleid, maar ook op het maatschappelijke doel. Er wordt door deze verschuiving naar governance steeds meer samengewerkt met andere (semi-)overheden of zelfs private partijen om beleid uit te kunnen voeren, zoals met drinkwaterbedrijven.

Een van de kenmerken van governance is het toenemende gebruik van netwerken. Deze netwerken zijn in paragraaf 3.2 besproken. Een netwerk is volgens Provan en Kenis (2008) een groep van drie of meer juridisch zelfstandige organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doelen, maar ook een collectief doel te bereiken. De verschillen zijn voornamelijk zichtbaar in de manier waarop een netwerk wordt ontworpen en aangestuurd. Provan en Kenis (2008) spreken daarom ook wel van de governance of networks in tegenstelling tot network governance. Governance of networks stelt dat netwerken kunnen verschillen qua ontwerp en daarom ook verschillend moeten worden bestuurd. Dit is iets wat in deze thesis wordt verkend. Hoe kunnen de regio's binnen de afvalwaterketen de samenwerking intensiveren of verstevigen? De mogelijke oplossing zou kunnen liggen in de manier waarop een netwerk wordt bestuurd. De nadruk op deze verbeterpunten zal liggen op het onderscheid wat Provan en Kenis (2007) maken tussen drie verschillende typen van governance netwerken: participant gestuurd, leidende organisatie gestuurd en administratief gestuurd. De overheid wil zoveel mogelijk controle blijven hebben op de uitkomsten van een netwerk. Door een gezamenlijke planning en agendasetting kan volgens onder andere Koppenjan & Klijn (2004) een netwerk beter worden gestuurd en de onzekerheid van een netwerk worden verminderd. In hoofdstuk 5 zal daarom worden getoetst of dit tot succesfactoren van samenwerkingen kan leiden.

In paragraaf 3.3 is vervolgens besproken hoe de overheid in deze instabiele omgeving invloed kan blijven uitoefenen op de uitkomsten van het beleid in een netwerk. Er zijn constant onderhandelingen tussen de publieke en niet publieke actoren in het netwerk. Klijn (2008) beschrijft een governance netwerk als een complexe wisselwerking van onderhandelingen binnen een netwerk van gouvernementele organisaties en andere organisaties, zowel privaat als non-profit. De interactie tussen deze groepen maakt het proces complex en lastig te beheren. Bolland & Wilson (1994) en O'Toole (1997) hebben concrete handvaten gegeven waarmee de overheid kan blijven sturen in het netwerk. In de afvalwaterketen is dit met name van belang bij publiek-private samenwerkingen. Het is echter als waterschap of gemeente tevens belangrijk om ook onderling voor de belangen te blijven strijden. Een kleine gemeente kan hele andere belangen hebben in het netwerk dan een grotere gemeente die veel meer geld beschikbaar heeft.

Tot slot zijn aandachtspunten in samenwerkingen besproken in paragraaf 3.4. Met name de vier factoren van Provan en Kenis (2008) voor een effectief netwerk zijn voor deze thesis van belang: de mate van aanwezigheid van vertrouwen, de grootte van het netwerk, de doelconsensus onder de leden van het netwerk en het type activiteit. Edelenbos & Klijn (2007) geven hierop aansluitend drie verklaringen voor het belang van vertrouwen in een samenwerking: het vermindert onzekerheid, maakt een samenwerking stabiel door interactie te bevorderen en het verhoogt de prestaties van een samenwerking door onderlinge uitwisseling van kennis en capaciteiten. Tevens is in deze paragraaf gesproken over de keuzes die regio's moeten maken bij de totstandkoming van de samenwerking. Westerweel en Schwarz (2015) geven allereerst een opsomming van mogelijke rechtsvormen, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. Tevens geven de auteurs een aantal afwegingen over de ambities en verwachtingen voor partners in de regio, zodat de plannen weloverwogen kunnen worden opgesteld. Tot slot wordt in deze paragraaf de samenwerkingstrap van het adviesbureau Leertouwer, Van Dijck & U gepresenteerd, wat kan helpen bij het analyseren van de totstandkomingen van de regio's.

Concluderend: betrokken bestuurslagen zullen anno 2015 op een nieuwe manier gaan werken aan de afvalwaterketen. Een waterschap kan niet langer normen en eenzijdige voorschriften meegeven aan gemeenten. De diverse betrokken actoren maken onderling afspraken in een netwerk, waardoor niet altijd de individuele belangen doorslaggevend zullen zijn. Er is een gemeenschappelijk doel nodig, vertrouwen in de partners en er moet goed worden nagedacht over de type activiteiten die het netwerk zal gaan uitvoeren. Rekening houdend met de factoren die in dit hoofdstuk zijn genoemd, kunnen de samenwerkingen in de afvalwaterketen doelmatiger, efficiënter of effectiever gaan samenwerken. In hoofdstuk 5 zal worden getoetst in hoeverre de samenwerkingen deze factoren al gebruiken. Afsluitend een quote uit een handreiking van de koepelorganisaties:

'De essentie is nu samenwerken op basis van afspraken. De beleidsvrijheid die de vernieuwde regelgeving biedt en het samenwerkingsproces om deze in te vullen, vragen wel om het nemen van verantwoordelijkheid. Er bestaat geen blauwdruk die met wat knippen en plakken voor elke situatie een oplossing geeft. Het vraagt om een nieuwe aanpak, om het samen zoeken naar optimale oplossingen voor onze watervraagstukken.' (Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, p. 5).

4 Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek centreert zich rond de vraag op welke wijze waterschappen in Nederland hun rol in de afvalwaterverwerking kunnen versterken door de samenwerking met gemeenten te verbeteren. Het antwoord op deze hoofdvraag zal door middel van een aantal deelvragen worden beantwoord. In dit hoofdstuk staan de onderzoeksmethoden die zijn gebruikt voor het beantwoorden van deze vraag centraal. Dit hoofdstuk bestaat uit drie delen. Allereerst wordt het methodologische perspectief verantwoordt. Vervolgens wordt in het tweede deel de aanpak van het onderzoek beschreven. Tot slot wordt gereflecteerd op de strategische keuzes die zijn gemaakt om dit onderzoek uit te voeren, waaronder ook betrouwbaarheid en validiteit vallen.

Voor dit onderzoek zijn semigestructureerde interviews afgenomen met 26 respondenten die betrokken zijn bij samenwerkingsvormen binnen de afvalwaterketen in een aantal Nederlandse regio's. Deze respondenten zijn werkzaam bij waterschappen, gemeenten of zelfs provincies en drinkwaterbedrijven. De informatie uit deze interviews is aangevuld met een documentenanalyse, verkennende gesprekken en e-mails met respondenten uit andere regio's, adviesbureaus of koepelorganisaties. In dit hoofdstuk zullen de methodologische keuzes van het onderzoek worden toegelicht en verantwoord.

4.1 Methodologisch perspectief

Dit onderzoek is een bestuurskundig onderzoek. De bestuurskunde kenmerkt zich door haar multidisciplinaire aard. Het plaatst het openbaar bestuur in het centrum van de aandacht door verschillende disciplines te gebruiken, waaronder de rechtswetenschap, economische wetenschap, sociologie, psychologie, politieke filosofie, politicologisch onderzoek en antropologie. Openbaar bestuur kan in ruime opvatting worden omschreven als de publieke sector en governance in brede zin. Het gaat binnen het openbaar bestuur niet alleen om overheidsbureaucratie en politieke gezagsdragers, maar ook over semioverheidsinstanties en particuliere organisaties met publieke taken, zoals woningbouwcorporaties, openbare nutsbedrijven en ziekenhuizen (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007, p. 57-60). Bestuurskundige onderzoeksobjecten zijn vaak zeer complex en omvangrijk. Onderzoek vindt niet plaats in laboratoria, maar in de alledaagse werkelijkheid. De gegevens uit dit onderzoek zijn kwalitatief verzameld, er is met name gebruik gemaakt van beschrijvingen en interpretaties, meningen en opvattingen van de respondenten, in plaats van cijfermatige informatie bij kwantitatieve onderzoeksmethoden (Van Thiel, 2007, p. 9-11, 70).

Dit onderzoek is exploratief van aard. Door mogelijke verbeterpunten binnen de huidige samenwerkingen te verkennen, kunnen samenwerkingen in de toekomst tevens verbeteren. Bij exploratief onderzoek wordt een probleem onderzocht waar geen of zeer weinig kennis over beschikbaar is. Er is door onder andere Provan en Kenis onderzoek gedaan naar vormen waarop actoren binnen een netwerk samenwerken, maar dit is nooit specifiek voor de samenwerkingsregio's binnen de afvalwaterketen onderzocht. Tevens worden in dit onderzoek mogelijke verbeterpunten of succesfactoren onderzocht. Dit exploratieve onderzoek mondt uit in een gedetailleerde empirische beschrijving (Van Thiel, 2007, p. 23, 26). Het onderzoek van de Visitatiecommissie Water heeft de huidige stand van zaken wellicht onderzocht, er is nog geen onderzoek gedaan naar de vormen waarop de samenwerkingen tot stand zijn gebracht. Respondenten reflecteren in dit onderzoek op de huidige manier waarop wordt samengewerkt binnen hun regio. Vervolgens worden hier lessen uit getrokken om de samenwerkingen in de toekomst te verstevigen.

Allereerst zijn de wettelijke taken van waterschappen en gemeenten op het gebied van afvalwaterverwerking onderzocht. Waar sluiten deze taken aan bij de taken van andere bestuurslagen? Vervolgens wordt in het theoretisch kader een beeld gevormd van de huidige netwerksamenleving en van de vormen die deze netwerken aan kunnen nemen. Deze zullen worden toegepast op mogelijke beschikbare uitvoeringen op het gebied van afvalwaterverwerking. Uiteindelijk zullen de resultaten uit het onderzoek worden omgevormd tot best practices, waar betrokkenen uit andere samenwerkingsregio's van kunnen leren. Een best practice kan volgens Van Dale (2015) worden beschreven als 'een werkmethode die in de praktijk het beste is gebleken en daarom voortaan als richtlijn dient'. Deze richtlijnen kunnen bestuurders binnen de afvalwaterketen concreet gebruiken om hun samenwerking te verstevigen. In hoofdstuk 7 zullen deze best practices worden verwerkt in aanbevelingen voor bestuurders.

Er zijn momenteel 49 regio's waarin samengewerkt wordt op de afvalwaterketen. Voor dit onderzoek is gekozen voor een selectieve case-study met 10 regio's. Een overzicht van deze regio's met gegevens over ligging en de betrokken waterschappen, drinkwaterbedrijven en gemeenten is weergegeven in onderstaande tabel 1. De selectie van de casussen is in eerste instantie gemaakt op basis van reputatie steekproeven. Er is gebruik gemaakt van kennis van een senior beleidsmedewerker bij de Unie van Waterschappen en informatie uit de documentanalyse van vakbladen en beleidsstukken. Hierbij is ook het netwerk van de stageorganisatie en de Unie Van Waterschappen ingezet, zodat een aantal respondenten deskundig en bereikbaar waren. Bij deze reputatiesteekproef is een lijst opgesteld van mogelijke cases (Swanenborn, 2008, p. 55- 56, 59- 60). Vervolgens is deze lijst aangevuld met regio's met een aantal onafhankelijke variabelen, zoals de kostenbesparing (volgens het rapport van de Visitatiecommissie Water 2014), de geografische ligging, het jaar van oprichting van de samenwerking, het aantal betrokken gemeenten, waterschappen, provincies en drinkwaterbedrijven en/of gekozen vorm (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk). Deze lijst met potentiële cases is vervolgens door middel van 'convenience sampling' geselecteerd, waarbij de onderzoeker contrasterende cases heeft geprobeerd te selecteren voor een gevarieerd beeld van de regio's (Van Thiel, 2007, p. 104).

Een case-study kan volgens Van Thiel (2007) verkennen, beschrijven, diagnosticeren, ontwerpen of evalueren. Er is een gering aantal eenheden nodig, maar wel een groot aantal variabelen. Dit is goed mogelijk door het afnemen van interviews, waardoor vragen aan personen kunnen worden gesteld en kan worden doorgevraagd indien nodig (Van Thiel, 2007, p. 24-26). Er wordt Swanborn (2008) in dit onderzoek gebruik gemaakt van meervoudige case-study's, omdat meerdere casussen op dezelfde manier worden onderzocht. Bij een case-study gaat het om de bestudering van een sociaal verschijnsel. Er wordt slechts op 1 moment gemeten, door interviews af te nemen. Er wordt echter wel gekeken naar de samenwerking gedurende een bepaalde periode, namelijk sinds het Bestuursakkoord Water in 2011. Deze informatie wordt dus achteraf meegenomen in het onderzoek (Swanenborn, 2008, p. 23-29). In de tabel op de volgende pagina vindt u een willekeurige opsomming van de gebruikte cases in dit onderzoek:

| Naam regio | Ligging | Betrokken waterschappen (evt. drinkwaterbedrijf) | Betrokken gemeenten (aantal) |
|---|--------------------------|---|---|
| 1. Hoeksche Waard | Zuid-Holland | Waterschap Hollandse Delta | Strijen, Binnenmaas, Oud-Beijerland, Korendijk en Cromstrijen (vijf) |
| 2. Platform Vallei en Eem | Gelderland en Utrecht | Waterschap Vallei en Veluwe ¹⁴ (Vitens) | Amersfoort, Baarn, Barneveld, Bunschoten, Ede, Eemnes, Leusden, Nijkerk, Renkum, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Soest, Veenendaal, Wageningen en Woudenberg (zestien) |
| 3. Waterportaal Zuidoost Brabant | Noord-Brabant | Waterschap de Dommel (Brabant Water) | Bergeijk, Cranendonck, Eersel, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Heeze-Leende, Nuenen, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre (elf) |
| 4. Bestuurlijk Overleg Water AGV-gebied | Noord-Holland en Utrecht | Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (Waternet ¹⁵) | Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Blaricum, Bussum, De Ronde Venen, De Stichtse Vecht, Diemen, Eemnes, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Ouder-Amstel, Uithoorn, Weesp en Wijdemeren (achttien) |
| 5. Winnet | Utrecht | Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden | Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, De Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist (veertien) |
| 6. Netwerk Afvalwaterketen Delfland | Zuid-Holland | Hoogheemraadschap van Delfland | Delft, Den Haag, Lansingerland, Leidschendam, Maassluis, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Schiedam, Vlaardingingen, Westland en Zoetermeer (twaalf) |
| 7. Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland + | Zeeland | Waterschap Scheldestromen (Evides) | Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Sluis, Terneuzen, Tholen, Veere en Vlissingen (dertien) |
| 8. Limburgse Peelen | Limburg | Waterschap Peel en Maasvallei en Waterschap Roer en Overmaas (Waterschapsbedrijf Limburg) | Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Roerdalen, Roermond, Peel en Maas en Weert (acht) |
| 9. Aquario ¹⁶ | Friesland | Wetterskip Fryslân (Vitens) | Boarnsterhim, Gaasterlân-Sleat, Leeuwarderadeel, Súdwest-Fryslân, Terschelling en Zuidhorn (zes) |
| 10. Werkeenheid 4 West-Brabant | Noord-Brabant | Waterschap Brabantse Delta en Waterschap Rivierenland | Aalburg, Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam en Woudrichem (zes) |

Tabel 1 Beschrijving cases in onderzoek

¹⁴ Ontstaan op 1 januari 2013 uit een fusie tussen het waterschap Vallei en Eem (ondertekenaar van het Platform Vallei en Eem) en het waterschap Veluwe.

¹⁵ Waternet is het enige waterbedrijf in Nederland dat zich richt op de hele watercyclus (o.a. verzamelen van afvalwater, het zuiveren en leveren van drinkwater en op peil houden van oppervlaktewater) voor de gehele gemeente Amsterdam. Het waterschap Amstel, Gooi en Vecht heeft haar uitvoeringsorganisatie in Waternet ondergebracht. Zie voor meer informatie over deze stichting <https://www.waternet.nl/over-waternet/>.

¹⁶ De samenwerking Aquario en de bijbehorende pilot behoeven enige uitleg. Na het Bestuursakkoord Water in 2011 is Aquario Watermanagement BV opgericht, een dienstverlenend waterketenbedrijf, door drinkwaterbedrijf Vitens en Wetterskip Fryslan. Aquario verrichtte de uitvoerende taken voor een aantal gemeenten. Eind 2013 is besloten dat er geen pilot waterketenbedrijf met de gemeenten wordt uitgevoerd en is overgegaan tot liquidatie. In bijlage 2 zal de case verder worden uitgediept.

4.2 Aanpak

Met behulp van interviews met bestuurders en ambtenaren uit diverse waterschappen en gemeenten wordt in dit onderzoek geanalyseerd of de vormen van netwerkmanagement uit de literatuur toepasbaar zijn op de watersector. Een interview is volgens Van Thiel (2007) een gesprek waarin de onderzoeker door vragen te stellen aan één of meer personen (respondenten) informatie verzamelt over een onderzoeksontwerp. Door semigestructureerde interviews te houden, kunnen meningen en percepties worden getoetst. Door het semigestructureerde karakter van de afgenomen interviews, was ruimte om ook een aantal feiten te controleren, zoals de organisatie van de samenwerking en de totstandkoming hiervan (Van Thiel, 2007, p. 108-109). De topiclijst die is gebruikt tijdens de interviews is te vinden in Bijlage 1. De interviews zijn getranscribeerd en uitgewerkt in een interviewverslag. Er is geen gebruik gemaakt van codering in de in dit interviewverslag. De resultaten zijn feitelijk gepresenteerd, maar er is altijd sprake van interpretatie van de onderzoeker. Namen van respondenten zijn anoniem verwerkt om de samenwerking in de toekomst niet te belasten met bijvoorbeeld negatieve uitspraken.

In de diepgaande interviews is in beginsel ruimte geweest voor huidige vorm van de samenwerking en de ideeën van de respondenten over de voortgang van deze samenwerking. Vervolgens zijn de barrières die respondenten in de samenwerking ervaren besproken. Hierna zijn de vormen en aandachtspunten van samenwerkingen in netwerken uit de literatuur besproken met respondenten. Deze samenwerkingsvormen worden misschien (nog) niet door de bestuurder toegepast, maar kunnen worden getoetst op bruikbaarheid voor waterschapsbestuurders. Het kan de bestuurders ook aan het denken zetten over de manier waarop zij samenwerken. Tijdens deze interviews bleek dat veel aandachtspunten uit de literatuur herkenbaar waren. In de interviews liepen deze fases door elkaar om de respondent ruimte te kunnen geven om zijn verhaal te kunnen doen. Met uitzondering van een aantal telefonisch afgenomen interviews, zijn alle interviews opgenomen en vervolgens getranscribeerd.

Voorafgaand aan de semigestructureerde interviews stond vast dat een aantal thema's zeker aan de respondenten zouden worden voorgelegd: de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm, de onderlinge relaties, mate van vertrouwen en de sterke en zwakke punten uit de samenwerking. Voor alle interviews is dezelfde topiclijst gebruikt, waar voorbeeldvragen over deze thema's stonden. Vaak is deze topiclijst aangevuld met specifieke vragen over de samenwerking binnen een bepaalde regio. De interviews zijn afgenomen met bestuurders en ambtenaren bij waterschappen en gemeenten. Zij zijn werkzaam bij een van de 10 geselecteerde regio's waar wordt samengewerkt binnen de afvalwaterketen. Naast deze semigestructureerde interviews hebben in de beginperiode van het onderzoek ook een aantal verkennende gesprekken plaatsgevonden, met adviseurs van Hiemstra & De Vries en Twynstra Gudde, medewerkers bij de koepelorganisaties Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en een aantal bestuurders en ambtenaren werkzaam bij een gemeente of waterschap. Hierdoor is een breed beeld over de bestaande samenwerkingen verkregen, waardoor het onderwerp meer ging leven en als voorbereiding op de interviews.

Door middel van een sneeuwbaaleffect hebben bestuurders en ambtenaren die momenteel veel samenwerken binnen een regio elkaar aangedragen. Omwille van de tijd is niet gekozen om op alle verzoeken in te gaan. Alleen als er meer informatie noodzakelijk werd geacht door de onderzoeker of de dijkgraaf van het waterschap aanvullende informatie wilde geven, is op het verzoek ingegaan. In beginsel zijn twee respondenten per regio voldoende geacht. Onderstaande tabel laat een overzicht zien van alle gesproken betrokkenen in deze regio's:

| Regio/ Functie | Dijkgraaf | Programma- manager of ambtelijke ondersteuning | Waterschaps- bestuurder | Wethouder gemeente |
|-------------------------------|-----------|---|----------------------------|-----------------------|
| Hoeksche Waard | 1 | 1 | | 2 |
| Platform Vallei en Eem | 1 | 2 | | |
| Delfland | 1 | 1 | | |
| BOWA | | 2 | 1 | 1 |
| Winnet | | 1 | | |
| Waterportaal Zuidoost Brabant | | 1 | | |
| SAZ+ | | 1 | | 1 |
| Limburgse Peelen | 1 | 1 | | |
| Aquario | | 1 | | 1 |
| Werkeenheid 4 West-Brabant | | 1 | | |

Tabel 2 Overzicht respondenten

De informatie uit deze interviews heeft laten zien hoe bestuurders van waterschappen de samenwerking met andere bestuurslagen kunnen verbeteren en daarmee hun rol in het netwerk te verstevigen. Deze resultaten zullen, zoals eerder vermeld, in hoofdstuk 5 worden gepresenteerd. De genoemde vormen van netwerkmanagement in de literatuur worden vergeleken met de ervaringen van bestuurders en ambtenaren. Zo kan worden geconcludeerd welke vormen van samenwerking bij afvalwaterverwerking de rol van waterschappen kunnen versterken. Naast informatie uit de interviews, is ook van andere methoden gebruik gemaakt om tot een antwoord te kunnen komen op de deelvragen van dit onderzoek. In de beginfase van het onderzoek zijn een aantal verkennende gesprekken gevoerd. Deze gesprekken dienden niet alleen inleidend op het onderwerp, maar gaven ook een goede eerste indruk van de bestaande vormen van waterschappen. Deze informatie is aangevuld met een documentanalyse van vakbladen, beleidsstukken, intentieverklaringen en wetenschappelijke literatuur. Vervolgens zijn met name voor de beantwoording van de tweede- en derde deelvraag interviews afgenomen.

Eind mei zijn de voorlopige resultaten van het onderzoek gepresenteerd in een workshop tijdens een congres. Hier waren ongeveer 35 bestuurders aanwezig, met name bestuurders van waterschappen. Tijdens deze workshop zijn niet alleen de voorlopige resultaten gepresenteerd, maar zijn de bestuurders ook een aantal stellingen voorgehouden. Dit was een goed moment om te toetsen of het onderzoek op de goede weg was en of de resultaten leefden bij de doelgroep. Een van de punten waar tijdens de workshop veel discussie over was, was de mate van sanctionering binnen een samenwerking. Dit was een goede eyeopener om te zien dat de verschillen in de regio's erg groot waren. Tevens werd tijdens de discussie in de workshop veel aandacht geschonken aan de lage

interesse van de meeste gemeenteraadsleden, waarvan naar schatting vijf in de zaal aanwezig waren. Doordat waterbeheer niet hoog op de politieke agenda van raadsleden staat, is het voor wethouders lastig om ambtenaren mee te krijgen in het proces. Tot slot zijn ook een aantal kansen voor versterking van de samenwerkingen in de toekomst besproken. Op deze punten zal verder worden ingegaan in het volgend hoofdstuk, maar de workshop is zeker een waardevolle inbreng geweest voor de resultaten tijdens dit onderzoek!

Om deelvraag 1 te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van een documentanalyse en een aantal verkennende gesprekken met medewerkers van de koepelorganisaties en adviesbureaus. Het was belangrijk om binnen dit nieuwe beleidsterrein allereerst goed in te lezen over actuele thema's binnen de afvalwaterketen. Hoe werkt de afvalwaterketen en welke actoren zijn bij de afvoer en zuivering van het afvalwater betrokken? De verkennende gesprekken hebben geholpen om het beleidsterrein vervolgens 'eigen' te kunnen maken. Met behulp van deze informatie werd tevens mogelijk om de regio's te selecteren voor de case selectie in dit onderzoek. Vervolgens kon met de informatie uit de gesprekken en de documentanalyse deelvraag 1 worden beantwoordt. In de interview is als 'opening' de actoren gevraagd om de samenwerking te beschrijven, uit deze antwoorden kwam echter geen nieuwe informatie. Dit is daarom geen methode geweest om deelvraag 1 te kunnen beantwoorden.

Bij de tweede deelvraag zijn de interviews van een groter belang voor de beantwoording. Sterke punten van een samenwerking zijn een aantal keer bejubeld in vakbladen, zoals in het blad Waterkracht of op de website www.samenwerkenvoorwater.nl. Een aantal van de gekozen regio's zijn in een dergelijk artikel besproken om hun sterke punten. Van deze informatie is gebruik gemaakt voor selectie en vervolgens beantwoording van de deelvraag 2. Tevens is het rapport van de Visitatiecommissie Water van belang geweest. Er is in dit rapport met name gekeken naar de behaalde resultaten binnen een regio. De sterke punten zijn in de interviews ook met de respondenten besproken. Wat vinden zij sterk aan de samenwerking waarin zij werken? Vervolgens is in de interviews ook besproken wat in de literatuur wordt genoemd als succesfactoren voor een goede samenwerking. Deze informatie is samengevoegd in de beantwoording van deelvraag 2.

Voor de beantwoording van deelvraag 3 is tevens gebruik gemaakt van een documentanalyse en interviews. Hoewel er in vakbladen veel is geschreven over goedwerkende samenwerkingen, geldt dit niet voor samenwerkingen waar minder goed werd samengewerkt. Punten waar in een samenwerking nog aan gewerkt kon worden, zijn nauwelijks besproken in de vakbladen. Vermoed wordt dat deze informatie niet openbaar is gedeeld, maar bijvoorbeeld is besproken in stuurgroepen. Om deelvraag 3 te kunnen beantwoorden zijn, net als in deelvraag 2, succesfactoren uit wetenschappelijke literatuur besproken. Zijn er punten waar de respondent zich niet in herkent? Welke punten kunnen worden aangepast om tot een beter resultaat te kunnen komen? En wat ziet de respondent zelf in de samenwerking waar hij aan heeft gewerkt of nog aan zou willen werken? Met deze informatie is een verkenning en verklaring voor de mindere punten in een samenwerking mogelijk.

Tot slot de beantwoording van deelvraag 4. Deze deelvraag biedt een basis voor de toekomst. Hoe zien de respondenten de toekomst van hun samenwerking? Zullen zij gaan meer gaan samenwerken met de actoren in het netwerk of juist met een ander netwerk? Een documentanalyse is voor de

beantwoording niet mogelijk, het gaat om de interpretaties van de respondenten. Deze informatie is aangevuld met toetsing tijdens een workshop. In de tabel 3 op de volgende pagina vindt u een overzicht van de gebruikte methoden per deelvraag en het beoogde doel van deze deelvraag:

| Deelvraag | Methode | Doel |
|--|---|--|
| 1. Huidige vormen van samenwerkingen | <ul style="list-style-type: none"> • Documentanalyse (verwerkt in hoofdstuk 2, 5 en bijlage 2) • Verkennende gesprekken | Beschrijving van huidige vormen van samenwerkingen |
| 2. Sterke punten van samenwerking | <ul style="list-style-type: none"> • Documentanalyse (Visitatiecommissie Water, vakbladen en wetenschappelijke literatuur) • Interviews | Verkenning en verklaring |
| 3. Zwakkere plekken van samenwerking | <ul style="list-style-type: none"> • Documentanalyse (wetenschappelijke literatuur) • Interviews | Verkenning en verklaring |
| 4. Kansen voor versterking in toekomst | <ul style="list-style-type: none"> • Interviews • Workshop tijdens congres | Ontwerp voor verbetermaatregelen |

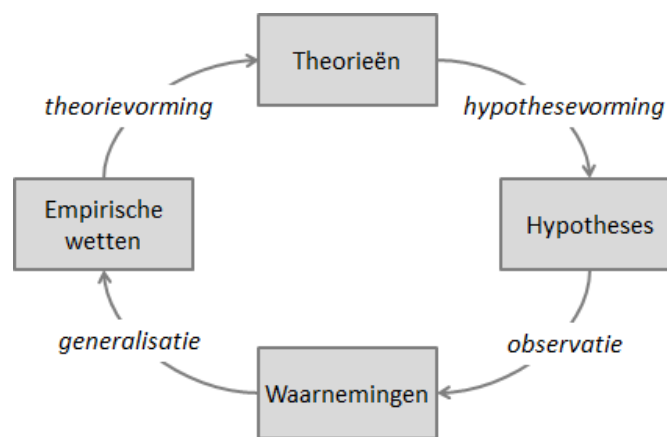
Tabel 3 Samenhang tussen deelvragen en onderzoeksmethoden

De verkregen informatie uit de documentanalyse, interviews en workshop worden in hoofdstuk 5 gepresenteerd. Er wordt antwoord gegeven op de vier deelvragen. Voor de beantwoording van deelvragen 2 en 3 is gebruik gemaakt van de drie typen netwerken die Provan en Kenis (2008) onderscheiden (participant gestuurd-, leidende organisatie gestuurd en administratief gestuurd netwerk). In de praktijk zijn vijf samenwerkingsvormen gesignaleerd: een netwerkorganisatie, het cafetariamodel, het basismodel, het basis model met uitvoeringsorganisatie en de overheids-BV. Er is daarom gekozen om tot een nieuw onderscheid van de samenwerkingen te komen. Dit onderscheid is deels gebaseerd op de theorie van Provan en Kenis (2008) en deels praktijkgericht. Hierdoor is een context specifieke duiding van de samenwerkingen mogelijk. Een overzicht vindt u in Figuur 5 in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 worden de antwoorden op de deelvragen vervolgens gebundeld in de beantwoording van de hoofdvraag.

4.3 Reflectie op strategische keuzes

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van case-study's, om een gevarieerd beeld te krijgen van de diverse vormen van samenwerking die in de praktijk zichtbaar zijn. De selectie was niet willekeurig, om zoveel mogelijk te kunnen leren uit de huidige samenwerkingsverbanden. De selectie van de casussen is gemaakt op basis van documentanalyse, informatie uit een verkennend gesprek bij de Unie van Waterschappen en binnen het netwerk van de stageorganisatie, zoals in paragraaf 4.1 aangegeven. Door willekeurig of alleen op geografische ligging, oppervlakte van regio, grootte van het waterschap of een aantal betrokken gemeenten te selecteren, kan een ander beeld worden verkregen. Dit is echter wel meegenomen in de selectie van casussen, door 10 regio's te selecteren, is een vrij gevarieerd beeld ontstaan.

Terwijl de documentanalyse en het theoretisch kader nog niet compleet waren afgerond, zijn de eerste interviews afgenomen. Hierdoor zijn de samenwerkingsverbanden niet compleet getoetst op de wetenschappelijke mogelijkheden van samenwerking. De fasen uit de empirische cyclus, zoals in figuur 3 (TU Delft, 2015) op de volgende pagina is weergegeven, is hierdoor niet zozeer stapsgewijs doorlopen. Door de exploratieve aard van dit onderzoek is gestart met het beschrijven van het probleem, in dit geval de verscheidenheid en effectiviteit van vormen van samenwerkingen binnen afvalwaterketen. Vervolgens is door middel van de documentanalyse, het theoretisch kader en de interviews een theorie getoetst. De praktijk staat hierdoor in dit onderzoek centraal. De resultaten van dit proces staan beschreven in de komende hoofdstukken van dit onderzoek. Een nadeel van de methode om praktijk gestuurd te werk te gaan, is dat teveel kan worden meegegaan met de gedachten van de respondenten. Er kunnen niet duidelijke hypothesen worden getoetst, omdat de theorie nog niet volledig was afgerond tijdens de waarnemingen.



Figuur 5 Empirische cyclus

Voor de analyse van kwalitatieve data zijn validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek minder concreet dan bij kwantitatief onderzoek het geval zou zijn. Een groot deel van de analyse is persoonlijk, een andere onderzoeker zou tijdens interviews misschien op een ander thema doorvragen. Er zullen in dat geval altijd andere aandachtspunten zijn waar op wordt doorgevraagd. Toch is het onderzoek niet geheel subjectief. Door diverse respondenten te spreken in iedere regio, worden sterke en zwakkere plekken binnen de samenwerking een aantal keer belicht. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten, kon daarom wel extra aandacht worden besteed aan de interviews. Door meer respondenten binnen eenzelfde regio te benaderen, wordt het beeld van de samenwerking in die regio kritischer bekeken. Van Thiel (2007) noemt triangulatie om dit probleem te verminderen. Triangulatie is 'het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier. Dat kan zijn door het gebruik van meerdere operationalisaties, databronnen, onderzoekers en methoden' (Van Thiel, 2007, p. 106-115, 167). In dit onderzoek zijn de resultaten niet alleen door middel van interviews verzameld, maar is ook een documentanalyse gedaan, zijn een aantal verkennende gesprekken gevoerd met experts bij koepelorganisaties en adviesbureaus en zijn voorlopige resultaten getoetst aan betrokkenen in het veld.

De interviews bleken een goede manier om te achterhalen hoe er in een bepaalde regio werd samengewerkt. Bij de meeste regio's stonden een groot deel van de afspraken al op papier in bestuurlijke overeenkomsten, zoals over de gekozen vorm van de samenwerking, de onderlinge afspraken over financiën of personeel, verwachte besparingen en projecten waar samengewerkt zal

gaan worden. In de praktijk bleek echter dat achter deze afspraken soms veel meer schuilde. Er kan bijvoorbeeld in een regio sprake zijn van grote onderlinge verschillen, waardoor de regio eigenlijk in twee kampen is verdeeld. Door voor een alternatieve methode om de data te verzamelen te kiezen, zoals de enquête, zouden deze kenmerken minder snel opvallen. Daarnaast heeft het interview als groot voordeel dat gemakkelijk kan worden doorgevraagd als de respondent iets interessants aangeeft. Dit is bij een enquête minder gemakkelijk, helemaal wanneer deze anoniem zijn ingevuld. Zoals in Tabel 2 zichtbaar is, zijn met name programmamanagers of ambtelijke ondersteuners van een regio gesproken. Voor een vervolgonderzoek is aan te raden om de respondenten gevarieerder te kiezen. Het is erg interessant om bijvoorbeeld meer wethouders of gemeentelijke ambtenaren te kunnen spreken over hun visie binnen de samenwerking.

4.4 Reflectie op onderzoeksproces

Tijdens het proces is onderschat hoeveel werk het is om een case en een interview voor te bereiden. De voorbereiding voor een interview binnen een nieuwe regio was omvangrijk, doordat veel documenten beschikbaar waren die een aantal vragen uit de topiclijst deels konden beantwoorden. Tijdens de interviews bood deze voorbereiding wel voordelen, doordat direct diep in de materie kon worden ingegaan. Een volgend onderzoek is aan te raden om de casussen beter te selecteren qua vorm. Hierdoor kunnen meer interviews worden gepland in een zelfde regio, waardoor de voorbereidingstijd beter kan worden gebruikt. Er kan ook worden bekeken of een combinatie van diepgaande interviews en enquêtes waardevol kan zijn, door bijvoorbeeld ook de burger, drinkwaterbedrijven of de provincie nauwer bij het onderzoek te betrekken.

Het betrekken van respondenten bij het onderzoek ging echter wel erg goed. Door de stageplek reageerde met name waterschapsbestuurders snel op het verzoek voor een (telefonisch) interview. Ook andere werknemers van waterschappen waren erg behulpzaam en stuurden vaak nadien nog stukken op voor extra informatie. Het was lastiger om gemeenteraadsleden of wethouders te betrekken bij het onderzoek, zij wisten vaak niet voldoende van het onderwerp af om diepgaande interviews af te kunnen nemen. Ambtenaren met portefeuilles als riool- of waterbeheer hadden niet altijd tijd, maar waren over het algemeen enthousiast en behulpzaam. De onderzoeksdoelgroep was over het algemeen goed bereikbaar.

Een laatste opmerking die moet worden geplaatst, is dat het lastig is om zwakkere plekken te vinden in een samenwerking. De respondenten waren over het algemeen nauw betrokken bij de samenwerking en hadden net het hele proces van de Visitatiecommissie Water achter de rug. Zij waren trots op de resultaten die waren bereikt door de samenwerking en wilden vooral over de positieve aspecten van de samenwerking spreken. Al met al, kan worden teruggekeken op een waardevolle periode van dataverzameling. Tijdens deze fase in het onderzoek zijn veel respondenten gesproken, welke met veel enthousiasme wilden vertellen over hun werk binnen de afvalwaterketen. Het is waardevol om te reflecteren op de punten die beter konden in deze fase, maar er mag niet worden onderschat hoe vruchtbaar de huidige methoden zijn geweest om de data te verzamelen! In de volgende twee hoofdstukken worden de resultaten van de dataverzameling gepresenteerd. Gezamenlijk vormen ze de antwoorden op de vier empirische onderzoeksvragen en de uiteindelijke hoofdvraag.

5 Resultaten

In de literatuur zijn diverse vormen van samenwerken binnen een netwerk zichtbaar. Het rapport van de Visitatiecommissie Water stelt dat door een samenwerking te versterken, zowel kostenbeheersing, kwaliteitsverbetering als kwetsbaarheidvermindering kunnen worden gerealiseerd binnen de afvalwaterketen. Deze samenwerkingen op regionaal niveau bestaan uit een aantal gemeenten, één of meerdere waterschappen en in een aantal gevallen ook een drinkwaterbedrijf of de provincie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014, p. 8). In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de afgenomen interviews en documentenanalyse worden besproken aan de hand van de 10 geselecteerde samenwerkingsverbanden uit de praktijk. Deze resultaten uit de interviews zullen de vier deelvragen beantwoorden. In hoofdstuk zes wordt de uiteindelijke hoofdvraag, op welke wijze waterschappen in Nederland de samenwerking op de afvalwaterketen versterken kunnen versterken, beantwoord. Van alle geselecteerde regio's is een beschrijving te vinden in bijlage 2.

5.1 Samenwerkingen op afvalwaterketen

Sinds het Bestuursakkoord Water in 2011 zijn waterschappen en gemeenten plaatselijk met elkaar in contact om (intensiever) samen te gaan werken op de afvalwaterketen. De gestelde doelen in het Bestuursakkoord Water lopen tot het jaar 2020. Inmiddels is de tijd om de maatregelen binnen dit akkoord te nemen op de helft. In deze paragraaf wordt de huidige stand van zaken uiteengezet. Welke vormen van samenwerken zijn in de praktijk zichtbaar en waarom is voor een bepaalde vorm gekozen? Hoe ervaren de betrokkenen de samenwerking? Wie zijn er betrokken in een regio? En hoe is de samenwerking tot stand gekomen? In paragraaf 5.1.1 wordt de totstandkoming van een samenwerking besproken. Vervolgens worden de mogelijke vormen van samenwerking in een netwerk besproken in paragraaf 5.1.2. In de derde sub paragraaf worden de verschillen in samenwerkingen besproken om paragraaf 5.1 te eindigen met een deelconclusie. De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt: **Hoe werken waterschappen en gemeenten momenteel samen op het gebied van afvalwaterverwerking?**

5.1.1 Totstandkoming van een samenwerking

Nadat de koepelorganisaties het Bestuursakkoord Water tekenden, moesten de regio's van onderop ontstaan. Eerder was immers al, zonder groot succes, geprobeerd om van bovenaf de samenwerking te bevorderen. Door een cultuuromslag te bereiken, hoopten de ondertekenaars van het akkoord in de toekomst vraagstukken op korte en lange termijn onder gezamenlijke verantwoordelijkheid te kunnen oplossen. Bij een bottom-up methode zijn de regionale partijen tevens zelf in staat zijn om te bepalen hoe lokaal invulling kan worden gegeven aan de maatregelen uit het Bestuursakkoord Water (Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011, p. 28). In de ambtelijke notitie *Invulling onderdeel stok achter de deur: visitatie en interventieladder* is door de ondertekenaars van het Bestuursakkoord Water voor contactpersonen in de deelgebieden een interventieladder opgenomen, zie hiervoor Figuur 4. De interventieladder beschrijft een serie van maatregelen die stapsgewijs in werking treden indien een regio of partij binnen die regio achter loopt. De maatregelen zullen naarmate de tijd vordert steeds dwingender worden. Deze geleidelijke opbouw past bij de gemaakte afspraken in het Bestuursakkoord Water, waar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering is gelegd bij de gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven zelf (Samenwerken aan Water, 2012, p. 1-3).

| stap | wat | wanneer |
|------|---|------------|
| 0 | Stimuleren en ondersteunen | 2010-2012 |
| 1 | Visitatie/kwaliteitsaudits | 2013- 2014 |
| 2 | Bestuurlijke interventie (mediatie) | 2015 |
| 3 | Verplicht gezamenlijk investeringsprogramma | 2016 |
| 4 | Toezicht | 2017 |

Figuur 6 Interventieladder

In de beginfase uit de stappen van deze interventieladder worden de regio's met name gestimuleerd om gemeenschappelijke doelen en ambities af te spreken. Vervolgens worden ook regio's ondersteund. Om gemeenten en waterschappen te helpen om de kennis en capaciteiten te bundelen, is rond 2012 besloten om kenniscoaches in te schakelen, zie hiervoor paragraaf 2.1. Een voorbeeld van een regio waar een dergelijke kenniscoach de samenwerking heeft versterkt, is de regio Limburgse Peelen. De kenniscoach die betrokken is bij deze regio, geeft aan dat hij al betrokken was bij de samenwerkingen vanuit zijn managementpositie: 'De meeste kenniscoaches zijn ingenieurs, ik toevallig ook, maar zij hebben veel technische en specifieke kennis. Ik kijk juist vanuit de managementkant. Op het gebied van water bestaat een grote afstand tussen de gemiddelde manager in een gemeente en de specialist in die gemeente. De rioleur wordt snel een eilandbewoner, waar hij ontzettend veel ruimte heeft. Wat hij denkt dat verstandig is, kan hij gaan uitvoeren. Hij zit niet op een lijn met zijn manager. Hier is veel winst te behalen.' en specifiek over de samenwerking in de Limburgse Peelen: 'Dat was een procesverhaal. Die jongens hadden een raamwerk en vergelijking gemaakt, waarin tientallen miljoenen besparing op tafel lag. Geen enkele manager zegt dan, dat laat ik liggen. Dit moet je procesmatig benaderen. Hierdoor geef je de samenwerking een boost' (R25).

Tevens is gesproken met een coördinator bij Stichting RIONED die zich bezig houdt met het inzetten en matchen van kenniscoaches aan regio's. Allereerst zegt R34 over de keuze voor kenniscoaches over externe adviesbureaus het volgende: 'In het Bestuursakkoord Water is letterlijk gezegd dat de veranderingen voor en door de partijen tot stand moet komen, geen hulp van externen. Daarom is gekozen voor mensen die uit veld komen. Al denk ik dat adviesbureaus dit net zo goed kunnen hoor, maar daar is bestuurlijk gewoon niet voor gekozen. De adviesbureaus hebben nog wel gewoon werk, uit de regio's komen alsnog veel opdrachten voor hen binnen. Alleen in de totstandkoming dus niet' (R34). Verder in het gesprek geeft hij aan dat de kenniscoaches echt het coachen benadrukken in hun werk. Dit betekent: 'Vragen stellen, het is geen advies! Dat is wel echt een verschil met een adviesbureau. Die schrijven vaak echt rapporten en helpen om een advies uit te voeren. Dat doen de kenniscoaches niet' (R34).

In alle interviews met respondenten is de totstandkoming van zijn eigen regio besproken. Opvallend is dat geen van de respondenten zelf heeft aangegeven gebruik te hebben gemaakt van een kenniscoach. Na afloop van het interview met R09 stond op de website van Stichting RIONED dat deze respondent erg tevreden is over de hulp van twee kenniscoaches om de opgestelde businesscases uit te kunnen werken. Er is vervolgens opnieuw (telefonisch) contact geweest met R09. Uit dit gesprek kwam naar voren dat er toentertijd zaken speelden tussen mensen in de

organisatie. Er is in het eerste interview echter wel gesproken over de rol van de koepelorganisaties in de totstandkoming, zij waren 'erg belangrijk voor de afstemming van de gezamenlijke ambitie en strategie'. Er is in dit interview niet voldoende gesproken over de totstandkoming om ook over de rol van de kenniscoach te spreken, aldus R09. Dit zou ook het geval kunnen zijn geweest bij andere respondenten, omdat het niet het belangrijkste doel in de interviews is geweest.

In alle regio's is een regionaal feitenonderzoek tot stand gekomen, waarin is onderzocht waar gemeenten en waterschappen mogelijk konden besparen. Vervolgens zijn gezamenlijke ambities en plannen opgesteld. Het tijdsbestek waarin dit gebeurde, is per regio verschillend. Dit komt met name door de bottom-up benadering van het Bestuursakkoord Water. Toen de Visitatiecommissie Water in juli 2013 begon met haar onderzoek, verwachtte zij dat de meerderheid van de regio's beschikte over vastgestelde ambities en plannen en al bezig was met de implementatie van deze plannen. Dit was niet het geval. Veel regio's besteedden al wel extra aandacht aan de waterketen, maar de vorming van projectorganisaties vergde meer tijd dan in de planning van het Bestuursakkoord was aangegeven (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014, p. 14). Uiteindelijk is deze achterstand ingehaald en zijn alle regio's bezig met de implementatie van de gezamenlijke ambities. In de interventieladder zouden nu bestuurlijke interventies plaats moeten vinden, hier wordt in het onderzoek echter verder geen aandacht aan geschonken omdat zij op het oog nog niet goed zichtbaar waren.

Zoals in hoofdstuk 2 is besproken zijn voorafgaande aan het Bestuursakkoord Water al veel eerdere akkoorden met de koepelorganisaties getekend. Het belangrijkste verschil met het akkoord uit 2011 is dat er voor een Bottom-Up benadering is gekozen. De regio's zijn van onderaf ontstaan en de koepels hebben zelf afgesproken wat de resultaten van een dergelijke samenwerking in de regio zouden moeten worden behaald. Respondent 33 ziet hier het grote succes van het Bestuursakkoord Water: 'Na het Bestuursakkoord Water zijn er in Nederland ongeveer 60 regio's ontstaan. Dit aantal is teruggebracht naar zo'n 50 regio's¹⁷. Zij moeten op een bepaalde manier toch 380 miljoen euro gaan bezuinigen, door gezamenlijk plannen op te stellen, kennisontwikkeling in data te delen en het beheer en onderhoud gezamenlijk op te pakken. Door geen format neer te leggen, kunnen resultaten worden bereikt. Iedere regio is verschillend (R33)'. De keuzes die de regio's in de totstandkoming hebben moeten maken zullen hieronder worden besproken.

Bij de totstandkoming kozen gemeenten en waterschappen zelf hun partners binnen deze samenwerking. Soms volgens stroomgebied en soms omdat er simpelweg al op andere terreinen werd samengewerkt. Er zijn echter ook regio's die zijn ontstaan vanuit initiatief van de grootste gemeente, waarna omliggende gemeenten zijn aangesloten. Dit was bijvoorbeeld aan de orde in de regio Limburgse Peelen, waar de gemeente Weert het initiatief nam voor de samenwerking. Dit ging niet zomaar: 'De gemeente X heeft uiteindelijk besloten niet aan de Limburgse samenwerking deel te nemen, maar zich te richten op het Brabantse. Over provinciale grenzen kijken was destijds bijzonder moeilijk' (R24). Dit is iets wat respondent 7 binnen zijn regio ook heeft gezien in de totstandkoming van zijn regio: 'De samenstelling van regio's werd gebaseerd op de zuiveringsclusters van het waterschap. Voor een aantal randgemeenten was dit lastiger te bepalen. Kijk bijvoorbeeld gemeente Y... Zij zitten echt tegen de provinciegrens aan. Voor hen was het lastig om een keuze te maken

¹⁷ Noot: het aantal regio's is uiteindelijk teruggebracht naar 49.

tussen de twee regio's waar zij in vielen' (R07). Een laatste voorbeeld van een totstandkoming is in een regio waar al veel werd samengewerkt op de afvalwaterketen is de Hoeksche Waard. De gemeenten en het waterschap werkten al vanaf 2009 samen op het project ISA waar samen met de TU Delft en het onderzoeksinstituut Deltares een data-analyse is gemaakt binnen de afvalwaterstroom en neerslaggegevens zijn gekoppeld. Het was voor de partners in de regio daarom al snel duidelijk dat deze samenwerking zou worden uitgebreid met een samenwerking binnen de gehele afvalwaterketen: 'De gemeenten en het waterschap hadden al een nauwe samenwerking voor het Bestuursakkoord Water. De pilot sturingsinstrument voor minder oppervlaktewater in de afvalwaterketen heeft goed uitgedaan, het was voor ons logisch om ook op andere terreinen binnen de keten de samenwerking te intensiveren' (R05).

Een van de verschillen binnen de totstandkoming van de regio's is de aansluiting van drinkwaterbedrijf en provincie in een samenwerking. Eerder in dit onderzoek is in Tabel 1 al een overzicht van de regio's waar zij betrokken zijn. In het Bestuursakkoord Water zijn afzonderlijke afspraken gemaakt voor drinkwaterbedrijven, zij moeten afzonderlijk 70 miljoen besparen. Tevens is afgesproken dat 'partners in de afvalwaterketen regionaal afspraken maken met de drinkwaterbedrijven over gebruik en benutting van hun ervaring en kennis' (Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011, p. 28). Het is daarom opmerkelijk dat slechts in zes van de 10 cases het drinkwaterbedrijf de samenwerkingsovereenkomst heeft getekend. In de Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland + is het drinkwaterbedrijf Evides onlangs betrokken. Dit is in de interviews met respondenten uit deze regio besproken. Hoewel de gemeenten al sinds 2007 samen met het waterschap aan een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot afvalwater werken, is het drinkwaterbedrijf op 2 april 2015 pas aangesloten. Hierdoor is een integrale waterketensamenwerking ontstaan. Een van de respondenten licht toe: 'In de afvalwaterketen zijn er verschillende partijen met verschillende rollen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de riolering, het waterschap voor de waterzuivering en Evides voor het drinkwater. Nu alle partijen aan tafel zitten, is het mogelijk synergievoordelen te halen door betere planning en afstemming van werkzaamheden, kostenbesparingen door gezamenlijke beheersmaatregelen, dus minder kosten, minder kwetsbaarheid en meer kwaliteit' (R19).

De provincie is alleen regionaal gebiedsregisseur, met name in het ruimtelijk economische domein en de natuur. Indien de belangen van lokale overheden op het ruimtelijk terrein botsen, is het aan de provincie knopen door te hakken. Tevens is de provincie kadersteller voor het regionale watersysteem. In het Bestuursakkoord Water (2011) staat afgesproken dat de provincies en waterschappen op individueel niveau afspraken maken over de inhoud en afstemming van de beheerprogramma's¹⁸. De provincie heeft verder geen uitvoerende taak op de afvalwaterketen (UvW, IPO, Ministerie van I&M, VNG, 2011, p. 10, 13, 15). Om deze reden hebben de meeste samenwerkingen ervoor gekozen om de provincie niet mee te laten werken in de samenwerking. Indien nodig, weten de waterschappen de provincie zelf te vinden. De enige regio waarin de provincie betrokken is, is wederom de regio Samenwerking Zeeuwse Afvalwaterketen +. In het Bestuurlijk Overleg Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland (BOSAZ) sluit de gedeputeerde water

¹⁸ Rijkswaterstaat en de waterschappen maken beheerprogramma's met een looptijd van zes jaar. Dit houdt verband met de verplichting iedere zes jaar te rapporteren aan de Europese Commissie over de uitvoering van de EU-waterwetgeving.

van de provincie Zeeland aan als waarnemer. Tevens zit in het kernteam en het ambtelijk overleg, een medewerker van de provincie die waarneemt. R19 geeft aan dat de rol van de provincie geen officieel lid is, maar slechts agenda lid. Dit omdat de provincie ook een wettelijke taak heeft in de handhaving. Twee respondenten betrokken bij de Commissie Water van de VNG geven aan dat de mate van betrokkenheid van een provincie met name te maken heeft met de heersende bestuurscultuur. Hoe gaan mensen met elkaar om in de regio? Een van de respondenten ligt toe: 'In de Randstad is de provincie gewoon veel minder belangrijk. Er heerst een andere bestuurscultuur. De verschillende modellen werken daarom niet overal.' en 'De stad Amsterdam gaat echt niet wachten tot ze iets hebben gehoord van de provincie!' (R33).

Een andere keuze die regio's moeten maken, is de mate waarin afspraken juridisch worden vastgelegd. Dit kan door te kiezen voor een privaatrechtelijke overeenkomst. In de meeste regio's, 8 van de 10 cases, is dit niet het geval. Vaak geven betrokken ambtenaren wel aan dat dit in de toekomst de samenwerking kan versterken. Zo ook respondent 9: 'Juridisch stelt het weinig voor. In de toekomst is het meest haalbare een vereniging of coöperatie-achtige constructie, zonder een personele bezetting. Die kan toezicht houden op de onderlinge samenwerking. Gemeentes blijven dan verantwoordelijk voor het succes van de organisatie en zullen ook de bijbehorende risico's dragen als het de verkeerde kant op dreigt te gaan'. Naast de coöperatie zoals besproken in art. 2:53 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek, zijn ook andere rechtsvormen mogelijk: contract, stichting, vereniging, maatschap, overheids-NV of -BV en Publiek-Private samenwerking. Deze vormen zijn besproken in paragraaf 3.4 van dit onderzoek. Als er al een privaatrechtelijke overeenkomst is, is dit vaak in de vorm van een contract. Respondent 4, werkzaam bij een waterschap, geeft aan dat hiervoor is gekozen om toch een bepaalde druk te kunnen uitoefenen als partners zich niet aan de afspraken houden.

In het Netwerk Regio Delfland is bewust niet voor een privaatrechtelijke samenwerking gekozen, maar voor een echte 'netwerk' aanpak, zoals deze wordt besproken in hoofdstuk 3. De totstandkoming in deze regio is erg interessant. Het Hoogheemraadschap wilde een evenredige partner in de samenwerking zijn, daarom is gekozen voor een externe begeleider. Twee respondenten, ambtelijk en bestuurlijk betrokken bij het waterschap, geven het volgende aan: 'Gemeenten kregen het gevoel dat wij de riolering van hen over wilden nemen in de samenwerking. In eerste instantie waren wij verantwoordelijk voor het proces en het belang van slagen van de samenwerking. Terwijl wij als hoogheemraadschap in het Bestuursakkoord Water ook specifieke bezuinigingen hebben meegekregen!' (R16 en R17). De regio heeft gekozen voor een externe procesbegeleider die volgens het Multiple-Gains principe van Frans Evers werkte. Door de 'Mutual Gains Approach'¹⁹ zijn de belangen van de partners duidelijk geworden. Dit resulteerde in een samenwerkingsovereenkomst die op 22 november 2013 is ondertekend door de betrokken gemeenten en het Hoogheemraadschap. Hierdoor werden de ondertekenaars 'gelijkwaardige partners, al blijft het hoogheemraadschap altijd een bijzondere binnen de samenwerking' (R16 en R17). Peijs werd een gemeenschappelijke vijand van de partners in de samenwerking. Na de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst wisten partijen direct hoe ze verder moesten werken. De totstandkoming heeft in deze regio wellicht langer geduurd, vervolgens zijn grote stappen gezet.

¹⁹ Bij deze aanpak worden belangen van partijen behartigd, in plaats van het verdedigen van standpunten tijdens onderhandelingen.

Een laatste keuze in de totstandkoming van regio's is de grootte van een regio. Dit is op verschillende manieren mogelijk. In een aantal gevallen werkten gemeenten al samen, zoals bij de regio Hoeksche Waard. De regio kende hier al een gemeenschappelijke regeling met een uitvoeringsprogramma groenbeheer vanaf 1999. Het was daarom een logische vervolgstap om ook op de afvalwaterketen samen te gaan werken: 'Vervolgens hebben we afspraken gemaakt met de gemeenten in Hoeksche Waard, het zogenaamde ISA project, dat was ook een van de voorlopers in die tijd. We hebben ervoor gezorgd dat de gehele waterketen integraal werd gestuurd' (R04). Bij een andere regio ging de samenwerking met een aantal gemeenten juist lastiger. Zo geeft Respondent 7 aan dat de samenwerking grotendeels gebaseerd is op bestaande samenwerkingen, vooral langs stromingsgebieden en zuiveringsclusters. Toch waren een aantal randgemeenten lastiger mee te nemen in de samenwerking. 'Gemeente X wilde eigenlijk liever bij een andere provincie en waterschap, maar daar vonden ze eigenlijk niet dat de gemeente binnen de samenwerking paste. Uiteindelijk hebben wij de gemeente X toch bij onze regio weten te betrekken, maar dat ging niet vanzelf!' (R07).

De totstandkoming van de 49 regio's is samenvattend verschillend opgepakt. In veel regio's werd al op een ander beleidsterrein samengewerkt en vonden wethouders het vanzelfsprekend om op de afvalwaterketen samen te werken met deze gemeenten. In andere regio's was het een lastiger proces, met name bij randgemeenten was niet altijd duidelijk bij welke regio de gemeenten aansluiting kon vinden. Opvallend is dat alleen de Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland + heeft gekozen voor een samenwerking waarin het drinkwaterbedrijf en de provincie betrokken zijn. De grootte van de samenwerking varieert van vijf tot achttien leden. Over het algemeen is er één waterschap betrokken bij een samenwerking. Uiteindelijk hebben de interventieladder en de commissie Peijs ervoor gezorgd dat de regio's zich goed hebben ontwikkeld, met een aantal koplopers uitgezonderd. Er zijn in de praktijk diverse vormen van samenwerking zichtbaar. Deze zullen worden besproken in de volgende paragraaf.

5.1.2 Vormen van samenwerkingen

Tijdens de documentanalyse zijn voor alle 10 cases de samenwerkingsovereenkomsten en afvalwaterplannen geanalyseerd. In deze stukken staat vaak al beschreven hoe de organisatie van een samenwerking wordt georganiseerd. Zoals in de hoofdstukken 3 en 4 is aangegeven zijn de drie vormen van samenwerkingen door Provan & Kenis (2008) erg belangrijk voor dit onderzoek. Tijdens de uitwerking van de resultaten bleek echter dat er binnen deze drie vormen nog verschillen zichtbaar waren. Daarom wordt in deze paragraaf eerst de theorie van Provan & Kenis getoetst op de 10 geselecteerde casussen. Vervolgens zal een eigen indeling met vijf verschillende vormen van samenwerkingen gepresenteerd, op basis van de indeling van Provan & Kenis.

In het Bestuursakkoord Water (2011) wordt gesteld dat de regio's zelf aan zet zijn om invulling te geven aan de afspraken. Gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven moeten de verbetermogelijkheden concretiseren en op basis daarvan verandertrajecten inzetten (Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011, p. 27). Zoals in paragraaf 5.1.1 is besproken moesten de regio's een aantal keuzen maken over de samenstelling. Er zijn in wetenschappelijke literatuur een aantal vormen van samenwerkingen te herkennen, waaronder de drie vormen van Provan &

Kenis. De drie vormen – participant gestuurde netwerk, leidende organisatie gestuurd netwerk en administratieve netwerk organisatie – zijn in de praktijk eveneens zichtbaar en zullen hieronder worden besproken.

De eerste vorm die wordt genoemd door Provan & Kenis (2008) is het participantgestuurde netwerk. Leden van dit type netwerk sturen zichzelf zonder dat hiervoor een gescheiden sturende dienst voor nodig is. Binnen de geselecteerde casussen zijn slechts twee samenwerkingen welke op deze manier werkzaam zijn: het Netwerk Afvalwaterketen Delfland en het Bestuurlijk Overleg Amstel, Gooi en Vecht-gebied. In de eerstgenoemde regio, Netwerk Afvalwaterketen Delfland, zijn de partners gelijk aan elkaar. Tot de zomer van 2012 heeft het Hoogheemraadschap Delfland de regierol op zich genomen om het proces van de samenwerking vorm te geven. Vervolgens moesten alle partijen zijn eigen belangen en inzichten opstellen. Het Hoogheemraadschap wilde niet langer de leidende organisatie zijn en een dubbelrol hebben als procesmanager en inhoudelijk belanghebbende. Er is daarom gekozen om na het feitenonderzoek in 2012 een onafhankelijke procesbegeleider in te schakelen ten behoeve van transparantie en voortgang in het proces. Deze onafhankelijk procesmanager helpt de dertien partners om op eenduidige en transparante manier de voortgang op het dossier te behouden en de bestuurlijke overleggen voor te zitten. Inhoudelijk heeft de procesmanager geen enkele rol in de samenwerking. De deelnemers in het Netwerk Afvalwaterketen Delfland gebruiken namelijk een zogenaamde 'à la carte menukaart'. In het document waarin de uitvoeringsafspraken uit de bestuurlijke overeenkomst zijn besproken, beschrijven ze de manier van werken als volgt: 'Iedere deelnemende partij geeft voor zichzelf aan waarop de samenwerking als startpunt gezocht wordt. Dit is nadrukkelijk een startpunt omdat de komende jaren, op basis van organische groei, bij de uitwerking van de opties kan blijken dat vorm, samenstelling en inhoud veranderen en zich mogelijk verder door ontwikkelen' (Afvalwaterketen Delfland, 2013, p. 7, 13).

In het Bestuurlijk Overleg Amstel, Gooi en Vecht-gebied zijn de partners tevens gelijk aan elkaar. Er zijn geen feitelijke afspraken vastgelegd, net als bij het Netwerk Afvalwaterketen Delfland kunnen de partners zelf kiezen aan welke projecten zij als gemeente of waterschap aan mee willen werken. Dit bevestigt het beeld van Provan & Kenis, waarbij leden zichzelf sturen. Participant gestuurde netwerken kunnen volgens Provan & Kenis op twee manieren werken: met een formeel- of informeel bestuur. Een voorbeeld van een formeel bestuur is door middel van regelmatige bijeenkomsten van de aangewezen organisatie vertegenwoordigers. Een dergelijk informeel netwerk zien de auteurs door middel van de lopende en ongecoördineerde inspanningen van de mensen die een belang hebben in het succes van het netwerk. Door het gebruik van de 'Menukaart' is de verwachting dat in Delfland sprake is van een vorm van informeel bestuur is. Toch is dit niet het geval, doordat er is afgesproken dat een Bestuurlijke Watertafel twee maal per jaar bijeenkomt. De Bestuurlijke Watertafel 'is een bestuurlijk strategisch overleg tussen het stadsgewest Haaglanden, de betrokken gemeenten en de Hoogheemraadschappen van Delfland en Rijnland. De Watertafel beoogt bestuurlijke drukte te verminderen en watergerelateerde onderwerpen in samenhang te bespreken' (Afvalwaterketen Delfland, 2013, p. 33). De andere casus waar het participant gestuurde netwerk in de praktijk zichtbaar is, het Bestuurlijk Overleg Water Amstel, Gooi en Vecht-gebied. Hier wordt een stuk informeler gewerkt. Het netwerk maakt gebruik van de 'praktische overlegstructuur' en er zijn formeel geen afspraken gemaakt over de regelmaat waarmee de partners elkaar zien. Er zijn noch afspraken gemaakt over de projecten, de partners hebben louter een 'intentieverklaring' getekend.

Het tweede type netwerk welke Provan & Kenis (2008) onderscheiden is het leidende-organisatie netwerk, waar een leidende organisatie het netwerk beheert en/of de activiteiten van de aangesloten organisaties faciliteert om zo de gestelde netwerkdoelen te bereiken. Vaak heeft het waterschap een leidende rol in de samenwerking. Vooral in de beginfase zijn het de waterschappen geweest die de gemeenten aanjaagde en de trekker was van de samenwerking, zoals duidelijk is geworden in paragraaf 5.1.1. Dit kan met name worden verklaard door het grotere belang van waterschappen bij een dergelijke samenwerking op de afvalwaterketen. Waterschappen hebben een duidelijke taak en water is immers hun enige beleidsterrein. Gemeenten kenden nog veel andere samenwerkingen waar aandacht aan moest worden geschonken. De volgende twee cases kunnen het best worden getypeerd door dit type netwerk: Platform Vallei en Eem en Limburgse Peelen. In deze cases is ofwel een waterschap ofwel een gemeente actief als leidende organisatie om het netwerk te sturen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de partners in de samenwerking met uitzondering van deze sturende rol een gelijkwaardige positie genieten.

Het Platform Vallei en Eem is een typisch voorbeeld van een leidende organisatie netwerk. Hoewel de organisatie een regiegroep kent waarin drie portefeuillehouders namens de gemeenten werken en slechts één portefeuillehouder van het waterschap, heeft de programmacoördinator een belangrijke rol. Deze coördinator functioneert als secretaris van de regiegroep en is en vast lid van het kernteam en het ambtelijke platform. Dit is de leidende organisatie die het netwerk beheert. Respondent 1 vult aan: 'Wij leveren kennis, kunde, uitvoeringskracht, organisatiekracht, bestuurlijke en ambtelijke afstemming. Hoewel de gemeenten eenzelfde rol in de samenwerking hebben, zijn wij toch degenen die ervoor zorgen dat alles loopt.' (R01).

De tweede regio binnen deze typering is de regio Limburgse Peelen. Hier is juist de gemeente Weert de trekker van de samenwerking bij de totstandkoming van de regio. R24: 'De samenwerking binnen de Limburgse Peelen is op initiatief van de gemeente Weert tot stand gekomen. Vanuit Weert zijn in eerste instantie de buurgemeenten gemeenten Nederweert, Leudal en Cranendonck (Noord Brabant) en Waterschap Peel en Maasvallei en Waterschapsbedrijf Limburg benaderd. Omdat er goede bestuurlijke contacten met de gemeente Maasgouw bestonden is ook deze gemeente benaderd. De gemeente Peel en Maas hoorde van dit initiatief en liet weten graag aan deze samenwerking te willen deelnemen. Al met al zijn deze eerste stappen op een vrij willekeurige wijze tot stand gekomen.' Anno 2015 heeft de gemeente Weert nog steeds deze rol in de samenwerking. In januari 2015 hebben zij het document *Samenwerking in de afvalwaterketen gemeente Weert en WPM/WBL: Schakelen in de waterketen* gepresenteerd, waarin de gemeente onder andere onderzocht of meer taken kunnen worden uitbesteed. Hierin presenteert de gemeente zich als 'regiegemeente'.

Tot slot de laatste netwerk organisatie van Provan & Kenis (2008): de administratieve netwerk organisatie. Hierbij wordt een onafhankelijke administratieve actor verantwoordelijk gehouden voor het besturen van het netwerk en haar activiteiten. Dit type netwerk komt in de praktijk het meest voor. De regio's Winnet, Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland +, Waterportaal Zuidoost Brabant, Werkeenheid 4 West-Brabant, Hoeksche Waard en Aquario zijn volgens deze netwerktypering werkzaam. Een aantal regio's kennen zelfs een onafhankelijk programmabureau welke verantwoordelijk is voor de sturing en organisatie binnen het netwerk.

In de regio Winnet is een duidelijke vorm van de administratieve netwerk organisatie zichtbaar. De dagelijkse coördinatie van Winnet vindt plaats vanuit een programmabureau dat is ondergebracht bij Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. De kosten van dit programmabureau worden onderverdeeld door het Hoogheemraadschap en de gemeenten, op basis van inwonersaantallen. Op het programmabureau worden niet alleen de afspraken binnen de samenwerking gecontroleerd en gecoördineerd, maar beoordeeld ook een beleidsmedewerker de gezamenlijke data van de partners.

De samenwerking in de regio Hoeksche Waard lijkt in eerste instantie een leidende organisatie netwerk. Het waterschap heeft met name bij de totstandkoming van de regio de trekkersrol erg op zich genomen. Toch heeft de regio geen extra stemrecht in de samenwerking. De vijf gemeenten en het waterschap betalen naar inwonersaantal ongeveer hetzelfde en hebben allemaal een stem in de samenwerking. De belangen van de gemeenten zijn hierdoor veel beter vertegenwoordigd dan de belangen van het waterschap, iets waar R04 soms moeite mee heeft. De organisatie van alle vormen met een onafhankelijke administratieve actor zijn ongeveer gelijk aan elkaar. Er is een kernteam of regiegroep die zorgt dat de belangen evenredig worden vertegenwoordigd in de samenwerking. Zij zorgen tevens voor een goed werkende samenwerking, waar regelmatig overleg plaatsvindt en de partners zich aan de gemaakte afspraken houden.

In de Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland + wordt geen gebruik gemaakt van een zelfstandig programmabureau zoals bij Winnet, maar heeft het ambtelijke kernteam de organisatie van het netwerk in handen. Dit ambtelijk kernteam bestaat uit 3 afdelingshoofden van gemeenten, een afdelingshoofd van het waterschap en een vertegenwoordiger uit de provincie. Zij bereiden onder andere de vergaderingen van de regiegroep en het BOSAZ (Bestuurlijk Overleg Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland: de wethouders van de betrokken gemeenten en de gezworene van het waterschap) voor. Tevens zorgen zij voor overzicht over het totaal van de werkzaamheden. Dit doen zij samen met een programmamanager, welke tevens secretaris van de regiegroep is. De programmamanager draagt zorg voor de samenstelling van het meerjarenperspectief, de jaarplanning en het jaarverslag (Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland, 2013, p. 5).

Wie goed de samenwerkingsovereenkomst van de regio Waterportaal Zuidoost Brabant leest, zal in eerste instantie denken dat hier sprake is van een participant gestuurd netwerk. Er is immers geen sprake van overheveling van taken of verantwoordelijkheden. Toch heeft het kernteam een sturende rol binnen de organisatie, waardoor de samenwerking in te delen valt onder de administratieve netwerken: *'Verantwoordelijk voor de operationele aansturing van de dagelijkse activiteiten is het Kernteam. Het Kernteam controleert het meerjarenprogramma, het jaarplan, de begroting en de financiële verrekening en legt deze ter besluitvorming voor aan de Stuurgroep'* (Waterportaal Zuidoost Brabant, 2012, p. 5). In alle besproken administratieve netwerken is duidelijk een organisatie of team verantwoordelijk voor de sturing van het netwerk, in verschillende maten van afhankelijkheid.

Een overzicht van de drie vormen van Provan & Kenis (2008) die in de geselecteerde cases zichtbaar zijn, vindt u in tabel 4 op de volgende pagina. De administratieve netwerk organisatie is de meest voorkomende vorm. 6 van de 10 cases zijn in te delen in deze categorie. In de praktijk zijn echter nog veel verschillen binnen deze netwerken zichtbaar. In de volgende paragraaf zal daarom een verder onderscheid worden gemaakt tussen de netwerken.

| Vorm netwerk | Regio's met deze vorm | Percentage |
|-------------------------------|--|------------|
| Participant gestuurd | - Netwerk Afvalwaterketen Delfland | 20% |
| | - Bestuurlijk Overleg Water AGV-Gebied | |
| Leidende organisatie gestuurd | - Vallei en Eem | 20% |
| | - Limburgse Peelen | |
| Administratieve netwerk | - Winnet | 60% |
| | - Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland + | |
| | - Waterportaal Zuidoost Brabant | |
| | - Werkeenheid 4 West-Brabant | |
| | - Hoeksche Waard | |
| | - Aquario | |

Tabel 4 Vormen Provan & Kenis (2008) in praktijk

5.1.3 Nieuwe vormen van samenwerkingen

In de praktijk zijn grotere verschillen tussen bijvoorbeeld netwerken binnen de administratieve netwerk organisatie zichtbaar dan de modellen van Provan & Kenis (2008) doen vermoeden. Zoals in de inleiding van deze paragraaf al is aangegeven, is in deze thesis een nieuw onderscheid tussen de vormen van netwerkorganisaties gemaakt. De participant gestuurde organisatie zal in deze nieuwe vorm blijven staan, maar tussen de leidende organisatie gestuurde organisatie en de administratieve netwerk organisatie zitten een aantal tussenvormen. Door deze nieuwe kwalificaties van netwerkvormen kan een beter onderscheid gemaakt worden en beter worden beoordeeld hoe een samenwerking verder kan worden versterkt.

De resultaten zijn een combinatie van een analyse van samenwerkingsovereenkomsten, informatie uit vakbladen en informatie uit de interviews. Tussen de samenwerkingsvormen zijn echter verschillen, er kan niet eenvoudig worden ingedeeld. Met name de juridische kant van de samenwerkingen wordt door Provan & Kenis (2008) niet voldoende belicht. De minst geformaliseerde vorm van een samenwerking is het participant gestuurde netwerk. Vervolgens volgen –in volgorde van formalisering- het cafetaria-model, het basismodel, het basismodel met uitvoeringsorganisatie en de privaatrechtelijke netwerk organisatie. Hieronder zullen de variaties op dit basismodel worden omschreven.

De minst geformaliseerde vorm van samenwerken is het participant gestuurde netwerk. Deze vorm is gebaseerd op de gelijknamige vorm van Provan & Kenis (2008), waar de partners in het netwerk gelijkwaardig zijn en er geen leidende organisatie is die het netwerk bestuurt. Het Netwerk Afvalwaterketen Delfland is een goed voorbeeld van een dergelijke samenwerking. Volgens de uitvoeringsafspraken van de Afvalwaterketen Delfland: 'iedere deelnemende partij geeft voor zichzelf aan waarop de samenwerking als startpunt gezocht wordt (Afvalwaterketen 2013, p. 13). Doordat in de totstandkoming gebruik is gemaakt van een externe projectbegeleider, heeft het waterschap een rol gekregen die dichterbij de rol van de gemeenten ligt. In andere regio's is het waterschap toch vaak trekker van de samenwerking. Net zoals in paragraaf 5.1.2 behoort ook het Bestuurlijk Overleg Water Amstel, Gooi en Vecht-gebied tot deze categorie. Deze regio is evengoed een netwerk waarin partners gelijk aan elkaar zijn en er geen specifieke organisatie is aangewezen voor de sturing van het netwerk.

De tweede mogelijke vorm van samenwerking in de afvalwaterketen is het cafetariamodel. Dit model is afgeleid van de vorm die wordt toegepast in de regio Winnet. De kern van dit model bestaat uit een gezamenlijk basispakket, dat vanuit een gezamenlijke inleg wordt betaald. Daarnaast is er ieder jaar een aantal projecten en/of -diensten waar de deelnemers op kunnen intekenen. Binnen de regio Winnet zijn twee onderdelen in het basispakket aanwezig: data-verzameling en data-analyse (Winnet, 2013, p. 1). De andere regio's in de samenwerkingen in de afvalwaterketen hebben hier een soortgelijke invulling aan gegeven. Andere regio's die volgens een dergelijke samenwerkingsvorm werken zijn Limburgse Peelen en Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland +. De sturing is in dit model ondergeschikt aan de manier waarop de partners ervoor hebben gekozen de projecten binnen de samenwerking te verdelen. Net als bij het participant gestuurde netwerk zijn alle partners gelijk aan elkaar. Zo kent de samenwerkingsovereenkomst Afvalwaterketen Zeeland uit 2013 de volgende passage: '4.5 Wat betreft de uitvoering zijn partijen er vrij in om te besluiten met 1 of meer in de overeenkomst genoemde partijen, ongeacht de verdeling als bedoeld in artikel 1.5, samen te werken en onderlinge afspraken te maken. De overige partijen zullen hierover worden geïnformeerd en kunnen later aanhaken of gebruik maken van de opgedane kennis' (Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland, 2013, p. 5).

De volgende vorm van een netwerk in de afvalwaterketen is het basismodel. De basis voor de meeste samenwerkingen is gelijk aan het model van het Platform Vallei en Eem, zoals afgesproken in de Samenwerkingsovereenkomst Afvalwaterketen Vallei en Eem (2013). Er wordt in de sturing en uitvoering van taken in het netwerk een onderscheid gemaakt tussen een bestuurlijk- en een ambtelijk platform. In een bestuurlijk platform ontmoeten de bestuurders van alle deelnemende partijen elkaar en worden ontwikkelingen en actuele beleidsvragen besproken. De werkplannen en voorstellen van het ambtelijk platform worden getoetst en er worden begrotingen en jaarverslagen vastgesteld. Een bestuurlijk platform komt gemiddeld twee tot vier keer per jaar bijeen. De samenwerkingsverbanden kennen hiernaast ook een ambtelijk platform, welke vaker bij elkaar komen dan het bestuurlijke platform. Het ambtelijk platform controleert en stuurt de resultaten van projectgroepen en wisselt kennis en ervaring uit. Vaak is een kernteam de spil tussen het ambtelijke- en bestuurlijke platform, de managers en de projectgroepen. Een dergelijk kernteam verzorgt de bedrijfsvoering (Platform Vallei en Eem, 2012, p. 7-8). Respondent 4 legt uit: 'We hebben niet gekozen voor een gemeenschappelijke regeling, dit ligt politiek ook erg gevoelig. Het is echt een samenwerkingsovereenkomst, waarin alle partijen genoemd worden en afspraken worden gemaakt. Daarnaast spelen binnen de samenwerking een aantal projecten, dit kost ook geld. Hier zijn aparte overeenkomsten voor gesloten. Hier hoeft niet iedere gemeente aan mee te doen! Die worden onderling bestuurlijk afgetikt' (R04). Andere regio's die volgens een basismodel werken zijn Werkenheid 4 West-Brabant en Waterportaal Zuidoost Brabant.

Sommige samenwerkingen kennen tevens een uitvoeringsorganisatie. Deze wordt ingezet voor werkzaamheden die niet door medewerkers van de deelnemende partners kunnen worden uitgevoerd. Dit kan door gebrek aan specialistische kennis, maar ook door gebrek aan tijd zijn. Volgens de Notitie gezamenlijke aanpak kostenbesparingen afvalwaterketen, zoals besproken in paragraaf 2.2, zijn er een aantal operationele taken geschikt voor deze uitvoeringsorganisaties. Voorbeelden zijn de uitvoering van inspectie en onderhoud, bijvoorbeeld bij gemalen, en een gezamenlijke storingsdienst. Dit model is gelijk aan het basismodel welke zojuist is besproken, alleen

wordt hier veel aandacht besteed aan een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Het vierde model in de kwalificering is daarom het basismodel met uitvoeringsorganisatie. Deze vorm is zichtbaar in de regio Hoeksche Waard. In deze regio is in 2009 al gestart met een pilot: ISA. Vanaf 2013 is deze pilot voortgezet in een beheerfase. De uitvoeringsorganisatie houdt zich bezig met een gebiedsgericht meetplan en gezamenlijke databeheer en -analyse. De regio Hoeksche Waard heeft tevens een gezamenlijke wacht- en storingsdienst. Veel overige regio's willen de samenwerking uitbreiden met een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie, hier zal later in het hoofdstuk aandacht aan worden gegeven.

De laatste en meest formele vorm van een netwerk in de afvalwaterketen is de privaatrechtelijke netwerk organisatie. Deze vorm is, zoals eerder vermeld, helaas in de praktijk niet meer vindbaar. Tot 2013 was dit de vorm die in de regio Súdwest-Fryslân is gekozen om de afspraken uit het Bestuursakkoord Water (2011) uit te voeren. De BV kende geen winstoogmerk, rendement ging terug naar de gemeenten. Door deze structuur was het mogelijk om juridisch stappen te ondernemen indien een gemeente zich niet aan de afspraken hield. Het is ook denkbaar dat deze vorm van een netwerk zich uit als stichting of N.V. mogelijk is, hier zijn echter geen voorbeelden van op de afvalwaterketen.

De samenwerkingsvormen worden in onderstaande tabel nogmaals gepresenteerd:

| Samenwerkingsvorm | Omschrijving | Regio |
|---|--|--|
| Participant gestuurde netwerk organisatie | Leden van het netwerk sturen zichzelf en kennen geen gescheiden sturende dienst | Netwerk Afvalwaterketen Delfland, Bestuurlijk Overleg Water AGV-gebied |
| Cafetariamodel | Basis voor samenwerking staat, deelnemers kunnen intekenen voor een aantal projecten of diensten | Winnet, Limburgse Peelen, Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland + |
| Basis model | Een bestuurlijk- en een ambtelijk platform, een kernteam en soms een projectteam. | Vallei en Eem, Werkeenheid 4 West-Brabant, Waterportaal Zuidoost Brabant |
| Basis model met uitvoeringsorganisatie | Kent zelfde vorm als het basismodel, maar bevat tevens een uitvoeringsorganisatie | Hoeksche Waard |
| Privaatrechtelijke netwerk organisatie | Vergaande juridische vorm van het basismodel | Aquario |

Figuur 7 Samenwerkingsvormen in praktijk

5.1.4 Overige verschillen in samenwerkingen

Hoewel Figuur 7 misschien anders doet vermoeden, zijn er ook veel verschillen zichtbaar tussen de genoemde vormen van samenwerking onderling. Deze verschillen zijn niet alleen zichtbaar in de manier waarop een netwerk wordt gestuurd, maar met name interne verschillen in de samenwerking. Deze vormen zijn onafhankelijk van het type netwerkvorm. De verschillen die in de geselecteerde cases binnen de afvalwaterketen zichtbaar zijn: mate van concreetheid van afspraken of doelen, aantal partners in het netwerk en de rol van het waterschap in het netwerk. In deze paragraaf zullen de verschillen nader worden toegelicht.

Het belangrijkste verschil, ook binnen de genoemde samenwerkingsvormen, is de mate van concreetheid van afspraken of doelen. In de Noord-Hollandse regio BOWA is bijvoorbeeld gekozen voor een lichte vorm van samenwerken, ook op papier. De afspraken zijn vastgelegd in een 'intentieverklaring' en kent geen juridische grond. Respondent 11: 'Er is voor deze lichte vorm van samenwerken gekozen omdat dit door de betrokkenen als het meest kansrijk wordt geacht om de samenwerking organisch tot stand te laten komen zonder dat dit als dwingend wordt ervaren' (R11). In regio Aquario is dit heel anders. Daar zijn juist veel afspraken juridisch vastgelegd. Respondent 28 deelt zijn ervaringen: 'Van de mogelijke rechtsvormen was een BV de beste vorm die bij de pilot paste. Een gemeenschappelijke regeling was voor de gemeente (Súdwest-Fryslân) niet bespreekbaar'. Hier zie je duidelijk twee uiterste vormen, met name zichtbaar in participant gestuurde netwerk organisaties en privaatrechtelijke netwerk organisaties. De meeste tussenvormen kennen echter geen van deze extreme vormen, maar een tussenvorm waarin een aantal basisprincipes zijn vastgelegd en de leden van het netwerk verder onderling kunnen beslissen.

Een ander verschil is het aantal partners in netwerk: variërend van 6 tot 19 partners, soms inclusief drinkwaterbedrijf of provincie. Dit kan invloed hebben op het proces, doordat er meer meningen kunnen zijn. Het kan tevens invloed hebben op de inhoud, doordat kennis makkelijker gedeeld kan worden. Provan & Kenis (2008) hebben het aantal leden van een netwerk genoemd als belangrijke factor voor een succesvolle samenwerking. Zoals in paragraaf 3.5 aangegeven, kunnen netwerken met 10 of meer actoren minder goed worden gestuurd. In deelvraag 2 en 3 zal hier meer aandacht aan worden besteed.

Een laatste verschil is de rol van het waterschap in regio. Zijn de gemeenten voldoende aangehaakt om het proces zelf te trekken of moet het waterschap de gemeenten meenemen in het proces? Op de vraag wat de rol van het waterschap is in de samenwerking antwoordt R6: 'Het is een gelijkwaardige partner, al is het natuurlijk wel een ander type organisatie met veel meer capaciteit. Wij streven allemaal naar een gezamenlijk belang. Sommige onderdelen zijn voor waterschap misschien voordeliger, soms voor één of meerdere gemeenten. Uiteindelijk worden we er allemaal beter van' (R06). Respondent 10 ziet een zelfde rol binnen het waterschap in de samenwerking waarin hij werkzaam is: 'Ze zijn de ondersteuner. Het waterschap levert in menskracht het secretariaat en de trekker. Gemeenten betalen een kleine bijdrage voor dit secretariaat. Zonder hun ondersteuning zou het niet gelukt!'.

Oorzaken van deze verschillen in de regio zijn tevens besproken met een contactpersoon bij de Unie van Waterschappen: 'Er zijn 415 gemeenten in Nederland en 24 waterschappen. Tussen deze organisaties zitten grote verschillen. Hiernaast zijn de verschillen tussen rioleringsbeheer en

zuiveringsbeheer erg groot. Iedere regio heeft daarom eigen doelen opgesteld' (R34). Het Regionaal feitenonderzoek *Gezamenlijk Afvalwaterbeheer West-Overijssel* biedt een overzicht met de verschillen binnen gemeenten waar voor de afvalwaterketen rekening mee moet worden gehouden:

- Inwoneraantallen: het aantal inwoners binnen een beheergebied van een waterschap is vele malen groter dan het aantal inwoners binnen het beheergebied van een gemeente. Daarnaast vallen gemeentegrenzen niet altijd binnen de grenzen van een waterschap, waardoor een gemeente met meerdere waterschappen te maken kan hebben.
- Stelselkenmerken: een aantal technische kenmerken van een stelsel, waaronder bijvoorbeeld het aantal kilometer riolering van een gemeente valt. De kosten voor het rioleringsbeheer zijn deels afhankelijk van omgevingsfactoren, zoals de mate van stedelijkheid (adressendichtheid), wanneer de riolering is geplaatst en het type bodem.
- Kosten per kilometersysteembuis verschillen per gemeente, door bijvoorbeeld verschillen in fysieke omstandigheden, financiële systematiek en toerekening en in de invulling van beheertaken.
- Heffingen: de kosten voor het beheren van de riolering en zuivering worden betaald uit de heffingen van gemeenten en waterschappen (van der Eem & Zwiers, 2012, p. 13-14).

Samenvattend: er zijn een groot aantal verschillen in de samenwerkingen zichtbaar in de praktijk. Hoewel de 3 typen netwerken van Provan & Kenis (2008) laten lijken dat dit niet het geval is. Niet alleen bij de totstandkoming van de samenwerkingen moesten een aantal keuzen worden gemaakt, ook tijdens het proces zijn verschillen zichtbaar tussen de samenwerkingen. Het is dus niet eenvoudig om de vijf genoemde typen van juridische vormen te gebruiken als mal voor samenwerkingen in de regio. De partners moeten blijven kijken naar de belangen en wensen van de organisaties in het netwerk om een optimaal resultaat te kunnen bereiken.

5.1.5 Vormen van samenwerkingen tussen waterschappen en gemeenten

In dit hoofdstuk zijn veel vormen van samenwerkingen besproken. Het antwoord op de eerste deelvraag van dit onderzoek kan daarom niet eenduidig worden beantwoord. Want hoe werken waterschappen en gemeenten momenteel samen op het gebied van afvalwaterverwerking? In paragraaf 5.1.1 is allereerst de totstandkoming van de samenwerkingen in de regio besproken. Gemeenten en waterschappen moesten niet alleen kiezen met wie zij wilden samenwerken aan de doelen in het Bestuursakkoord Water uit 2011, ook moesten belangen worden vastgesteld en worden onderzocht waar mogelijk kon worden bespaard of kwaliteitsverbetering mogelijk was. Op basis van een feitenonderzoek werd vervolgens een samenwerkingsovereenkomst opgesteld, waarin tevens een werkvorm voor de samenwerking werd gekozen.

Vervolgens zijn de samenwerkingen begonnen met werken aan het behalen van de doelen. In paragraaf 5.1.2 zijn de vormen van Provan & Kenis (2008) vergeleken met de praktijk. De meest voorkomende vorm is het administratieve netwerk. 50% van de regio's is momenteel werkzaam in een dergelijke samenwerking. 20% van de cases werkt volgens het participantgestuurde netwerk, 30% volgens de leidende organisatie gestuurde vorm van de auteurs. Op basis van de kennis uit de praktijk is in paragraaf 5.1.3 een nieuwe structuur aangebracht, op basis van dit model. Hier is gekozen voor vijf vormen van samenwerkingen op de afvalwaterketen: participant gestuurde netwerk organisatie, cafetariamodel, basismodel, basismodel met uitvoeringsorganisatie en de

overheids-BV. In deze sortering is rekening gehouden met de mate waarop de samenwerkingen juridisch zijn vastgelegd en hoe onderlinge verhoudingen liggen binnen de samenwerking.

In de laatste paragraaf, 5.1.4, zijn vervolgens de verschillen in de praktijk in kaart gebracht. Het belangrijkste verschil, ook binnen de genoemde samenwerkingsvormen, is de mate van concreetheid van afspraken of doelen. Dit is nauw verweven met de eerder genoemde juridische maatregelen in een samenwerking. Andere verschillen zijn het aantal leden in het netwerk en de rol van het waterschap in de samenwerking. Tussen de gemeentes binnen de samenwerking kunnen tevens grote verschillen aanwezig zijn. Het is goed om ieder jaar de actuele stand van zaken op te nemen voor iedere gemeente. Op een dergelijk moment kunnen inwoneraantallen en stelselkenmerken (een aantal technische kenmerken van een stelsel, waardoor tevens de kosten voor het rioleringsbeheer deels afhankelijk van zijn). Hierdoor kunnen immers ook belangen van een gemeente veranderen. Het is goed om de verschillen tussen de gemeenten open te bespreken zodat het geen negatieve invloed kan hebben op de samenwerking.

De deelvraag die in deze paragraaf centraal staat luidt: **Hoe werken waterschappen en gemeenten momenteel samen op het gebied van afvalwaterverwerking?** Hier kan echter geen eenduidig antwoord op worden gegeven. De drie vormen van netwerken zoals besproken door Provan & Kenis (2008) en het nieuwe onderscheid met vijf vormen uit dit onderzoek laten zien dat er veel verschillende vormen in de praktijk zichtbaar zijn. Met uitzondering van de vergaande juridische vorm, zijn alle vormen in de regio's zichtbaar. Doordat de samenwerkingen van onderaf tot stand zijn gekomen –met behulp van een opgestelde interventieladder en een gezamenlijk druk van de visitatiecommissie- zijn grote verschillen zichtbaar in de samenwerkingen. Toch kan worden gesteld dat de meeste samenwerkingen vrij los zijn opgesteld en met behulp van een kern- of regieteam worden aangestuurd. In een aantal samenwerkingen kunnen de gemeenten en het waterschap kiezen aan welke projecten zij meedoen in de samenwerking. In andere regio's vinden dergelijke samenwerkingen plaats buiten het netwerk om. Het is daarom belangrijk om als regio allereerst te beoordelen in welke vorm momenteel wordt samengewerkt om mogelijke verbeterpunten aan te kunnen wijzen.

5.2 Sterke punten samenwerkingsvormen

De beantwoording van deelvraag 1 heeft gewezen op de verschillende vormen van samenwerking die in de praktijk zichtbaar zijn. In paragraaf 5.2 en 5.3 van dit hoofdstuk zullen vervolgens de sterke en zwakke plekken binnen een dergelijke samenwerking zichtbaar worden gemaakt. Hoe ervaren respondenten het netwerk waar zij in samenwerken? Wat zien zij als sterke en zwakke punten in de samenwerking? In hoofdstuk 3 zijn een aantal criteria besproken voor een goede samenwerking. Deze aandachtspunten zijn besproken in de interviews en worden besproken in paragraaf 5.2.1. Tevens is in het algemeen gevraagd naar sterke punten van de samenwerking. Wat maakt volgens de respondenten de samenwerking waarin zij werken sterk? Deze aanvullende sterke punten zullen in paragraaf 5.2.2 worden besproken. En wat kunnen andere regio's hier uit leren? Een sterke samenwerking op de afvalwaterketen is meer dan de bepaalde doelmatigheidseis, er wordt ook aandacht besteed aan de manier waarop partners met elkaar samenwerken. Hoe verloopt bijvoorbeeld de communicatie in de samenwerking? In paragraaf 5.2.3 wordt vervolgens een antwoord op de deelvraag gegeven. Kortom: **wat zijn de sterke punten van een samenwerkingsvorm?**

5.2.1 Succesfactoren voor samenwerkingen uit literatuur

In hoofdstuk 3 zijn een aantal factoren uit de literatuur genoemd waar een goede samenwerking aan moet voldoen. De belangrijkste is de aanwezigheid van wederzijds vertrouwen in de leden van een samenwerking. Andere factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van een samenwerking zijn het aantal leden die betrokken zijn, het gemeenschappelijke doel en het soort activiteit dat wordt uitgevoerd. Het is belangrijk bij activiteiten binnen een samenwerking is dat deze kunnen worden afgescheiden van individuele activiteiten van organisaties binnen een samenwerking. Het moet voordelen opleveren om activiteiten gezamenlijk uit te gaan voeren, in plaats van individueel. In deze paragraaf worden de succesfactoren uit literatuur gekoppeld aan de ervaringen van respondenten. Vervolgens zullen in paragraaf 5.2.2 overige succesfactoren volgens respondenten worden besproken.

Volgens onder andere Provan en Kennis (2008) zijn onderlinge relaties tussen individuele deelnemers in een samenwerking van belang. Het eerste punt wat de auteurs noemen is de mate van aanwezigheid van vertrouwen in het netwerk. In de samenwerkingen binnen de afvalwaterketen zijn zowel bestuurders als ambtenaren van waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven betrokken. Een van de gesproken respondenten geeft aan dat het wederzijds vertrouwen voor bestuurders in een samenwerking lastig kan zijn. Hij ziet voor bestuurders het wederzijds vertrouwen met name bij betrokken bestuurders, doordat er op water 'zelden iets spannends gebeurt' en 'het ijzer wordt hier niet zo heel heet' (R07). Respondent 16 ziet het wederzijdse vertrouwen terug in het aantal meters dat tot dusver is gemaakt in de samenwerking. Hij geeft aan dat na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 er weinig problemen waren met de nieuwe betrokken wethouders bij de samenwerking: 'Dit komt echt door die aanwezigheid van wederzijds vertrouwen. De wethouders kennen de samenwerking en weten wat er tot nu toe is bereikt. Hierdoor waren zij direct betrokken' (R16). Tot slot beschrijft ook respondent 24 de verschillende manieren waarin wederzijds vertrouwen zich uit in zijn samenwerking: 'Men spreekt elkaar meer aan op gedrag, inbreng, collegialiteit, etc. vergeleken met het begin van deze samenwerking. Dat is echt sterk gegroeid. Hiernaast is ook de unaniem uitgesproken wil om nu echt "meters te maken". Deze wil moet in het nieuwe Waterketenplan, dat momenteel wordt opgesteld, tot uitdrukking komen'.

Tevens heeft volgens Provan en Kenis (2008) de grootte van het netwerk invloed op het succes van een samenwerking, gezien volgens het aantal leden in een netwerk. Behalve de eerder genoemde verschillen tussen bestuurders en ambtenaren, zijn in samenwerkingen binnen de afvalwaterketen ook verschillen zichtbaar tussen gemeenten, waterschappen en soms drinkwaterbedrijven. Een respondent zegt hier het volgende over: 'Kijk er zit een groot verschil tussen waterschappen en gemeenten. Een waterschap houdt zich bezig met één onderwerp en is tien keer zo groot. Er zijn nu een stuk of 400 gemeenten en 20 waterschappen! Daarnaast houden gemeenten zich bezig met het integrale deel, onder de grond en de aansluiting met riolering bij huizen. Waterschappen hebben minder te maken met zulke complexe situaties, al bedoel ik daarmee niet dat het minder technisch is... Gemeenten moeten hun deel binnen het waterbeheer meer samenhangend bekijken, terwijl waterschappen veel meer kunnen specificeren in het technische aspect. Daar zit wel een verschil' (R25).

In de regio Hoeksche Waard kunnen partners elkaar gemakkelijk vinden. Dit is een van de kleinste regio's in de case selectie. Respondent 6 vertelt: 'De Gemeente X kende de andere gemeenten al erg goed. Wij zijn nu eigenlijk regionale trekker als gemeente op de afvalwaterketen, maar op andere dossiers doen andere gemeenten dit weer. Dit is echt een voordeel van het kleine aantal gemeenten in onze regio' (R06). Een regio met flink veel meer partners is Platform Vallei en Eem. Respondent 3 ziet het grote aantal partners echter niet als nadeel: 'Zestien gemeenten is een vrij grote groep. Qua cultuur zijn het wel gemeenten die redelijk met elkaar op een lijn zitten. Wij profileren elkaar ook, bijvoorbeeld naar mevrouw Peijs, we zijn de tweede stad van Nederland. We bestaan immers uit 15.000 inwoners' (R03). In de tien geselecteerde cases zijn geen specifieke voordelen uit het aantal leden van het netwerk zichtbaar geworden. Dit kan betekenen dat de theorie van Provan & Kenis (2008) binnen deze netwerken niet opgaat, maar ook dat deelnemers zich niet realiseren hoeveel invloed het aantal leden binnen hun samenwerking heeft op de resultaten die worden behaald.

De doelconsensus onder de leden van het netwerk is een van de andere succesfactoren die Provan & Kenis (2008) hebben aangewezen. Het is volgens hen belangrijk dat de leden van het netwerk samen werken aan een gemeenschappelijk doel. In een van de casussen werd al voor het Bestuursakkoord Water samengewerkt aan databeheer. Volgens de betrokken respondenten was de regio al goed bezig aan dit gemeenschappelijke doel. De regio werd door de Visitatiecommissie Water echter niet hoog beoordeeld, omdat er in eerste instantie weinig nieuwe stappen werden gezet: 'We hebben toen met hen gesproken en uiteindelijk zijn we zelfs koploper geworden! Daar mogen we trots op zijn.' (R06). Over het aanwezige wederzijdse vertrouwen vervolgen de respondenten: 'Heel goed, binnen afvalwaterketen ging het altijd al goed, zowel bij de waterschappen als bij gemeenten is er een goede club mensen aanwezig. Onderscheiden van nut en noodzaak en het gedeelde probleem. We hebben gezamenlijk de opdracht om te besparen. "Minder voor meer" zoals ze dat zo mooi kunnen zeggen. De gemeenten werken onderling goed samen... Het is een klein stukje magie, mensen moeten verliefd op elkaar worden. Het is net als met een datingsite, er moet een match zijn' (R06). De respondenten bevestigen dat doelconsensus zorgt dat leden van een netwerk onderling goed kunnen samenwerken, dit zorgt tevens voor wederzijds vertrouwen.

Er zijn veel andere respondenten die deze doelconsensus ook als een van de sterke punten van de samenwerking zien waarin zij werkzaam zijn, zoals Respondent 16: 'Het zijn niet alleen maar doelstellingen, we focussen ook echt op de uitvoering hiervan' (R16). Tot slot ziet respondent 10 dit gemeenschappelijke doel als een van zijn belangrijkste bijdragen aan de samenwerking: 'Het begint met het bij elkaar roepen. Onderwerpen op de agenda krijgen bij de burens, proberen om structuur te geven die draagvlak kan creëren. Het is dus echt knutselen.' (R10). In tegenstelling tot het aantal leden in een netwerk is een gemeenschappelijk doel binnen de samenwerking dus wel relevant voor een goed werkende samenwerking. Gemeenten en waterschappen kennen de noodzaak de ondertekening van het Bestuursakkoord Water en zijn bereid om hier aan te werken. Zoals in deelvraag 1 al is besproken, is het goed om bij de totstandkoming van een samenwerking de doelen vast te stellen. Alle regio's hebben dit gedaan in samenwerkingsovereenkomsten.

Tot slot het type activiteit in het netwerk, en meer bepaald of daarvoor netwerkcompetenties nodig zijn. Volgens Provan & Kenis moet hiervoor allereerst worden beoordeeld wat de aard van de taak is die de leden van het netwerk uitvoeren. Vraagt deze taak dat de leden onderling afhankelijk van elkaar zijn (Provan & Kenis, 2008, p. 303)? In een aantal samenwerkingen zijn stevige juridische

afspraken gemaakt om te zorgen dat alle partners zich aan de afspraken houden. Op deze wijze zijn de partners minder afhankelijk van elkaar. Tijdens de interviews is respondenten gevraagd of de gezamenlijke ambitie en strategie van het netwerk is afgestemd met die van alle samenwerkingspartners individueel.

Kortom: de succesfactoren van Provan & Kenis (2008) zijn grotendeels zichtbaar in de samenwerkingen in de praktijk. Met name de mate van vertrouwen is erg belangrijk voor het succes. Dit is iets wat vrijwel alle actoren herkennen. Slechts één respondent gaf aan dat er niet voldoende vertrouwen was in de samenwerking en het waterschap hard moest werken om alle gemeenten mee te krijgen. Tevens is het gezamenlijke doel van de leden van het netwerk belangrijk. Dit maakt het Bestuursakkoord Water uit 2011 anders dan voorgaande bestuursakkoorden in de sector. Gemeenten en waterschappen zijn nu veel meer gebrand om de samenwerkingen succesvol te laten zijn. In de volgende paragraaf zal worden gekeken naar overige succesfactoren die de respondenten benoemen als belangrijke factor voor het succes van zijn of haar regio.

5.2.2 Succesfactoren uit de praktijk

In de vorige paragraaf zijn componenten besproken waar een samenwerking aan zou moeten voldoen volgens wetenschappelijke literatuur. Respondenten hebben naast deze aandachtspunten ook sterke punten uit de eigen samenwerking benoemd. Iedere samenwerking kent, zoals gezien in paragraaf 5.1, een eigen vorm. In deze paragraaf worden de sterke punten van een bepaalde samenwerkingsvorm besproken, zoals gezien door leden van deze samenwerking. Wat maakt een specifieke samenwerking volgens respondenten verder succesvol? Wat zijn de rollen van waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven in deze samenwerking? Op deze vragen zal een antwoord worden gegeven in deze paragraaf.

In de regio Platform Vallei en Eem zorgt volgens respondent 4 een managementteam voor een goede communicatie. Dit is volgens hem een van de sterke punten van de samenwerking: 'Dit zorgt ervoor dat er geen spagaat ontstaat tussen het bestuurlijke en het ambtelijke team. Dit is echt uniek! Als het gaat om gemeentelijke herindelingen of samenwerkingen bij gemeenten wordt dit vaak als aantasting van de gemeentelijke autonomie gezien. Daarom moet je goed communiceren' en 'Communiceren is een heel belangrijk gegeven, om ook boven water te krijgen wat wensen zijn, wat ambities zijn of juist waar wrijving ontstaat. Af en toe is het dus belangrijk om een rondje lopen om te kijken wat er speelt. Omdat zaken van onderop vorm krijgen, is er eigenlijk veel draagvlak'. Tot slot merkt de respondent verder in het interview op: 'Er is niets vervelenders als tegengas, dit proberen wij te voorkomen door goede communicatie op inhoudelijke punten' (R04). Ook respondent 19 ziet vertrouwen en goede communicatie in de samenwerking terug: 'Er is sprake van vertrouwen, een open sfeer en een goede communicatie. Doorgaans zijn de vergaderingen van de X en Y goed bezocht' (R19).

Respondent 10 ziet juist openheid als succesfactor in zijn samenwerking. Dit kun je zien als een voorbeeld van goede communicatie die eerder is besproken. Op de vraag wat zijn samenwerking zo succesvol maakt antwoordt de respondent het volgende: 'Ik denk die openheid. Er zit geen dwingende samenwerking in, het is een vehikel wat samenwerking faciliteert. Je kunt aanhaken als je wilt, wat ruimte geeft. Anders kan een kleine minderheid dingen blokkeren, nu doe je het gewoon en soms denken andere gemeenten prima ga ik ook doen. Ons meetnet kan bijvoorbeeld alsnog

uitgebreid worden. Ook is het belangrijk om bestuurlijk niet teveel dwingend af te spreken, maar dat ligt ook aan het gebied. Bij ons heeft X een grote invloed op onze samenwerking' (R10).

De resultaten die uit de samenwerking komen, worden ook vaak in de interviews genoemd. Door de samenwerking hebben met name kleine gemeenten makkelijker contact met anderen, door capaciteitsproblemen is hier niet altijd ruimte voor geweest. Respondent 11 heeft daarom vertrouwen dat de drie K's worden gerealiseerd in zijn samenwerking: 'Ja, dit merken we in de praktijk. Met name de winst van kennisdeling en verlagen van kosten wordt gerealiseerd. Het verminderen van de kwetsbaarheid speelt op de achtergrond een rol, maar is wel degelijk aanwezig omdat er een goed netwerk is ontstaan'. In dit voorbeeld zijn de capaciteitsproblemen opgelost door de komst van het netwerk, een positieve vooruitgang. In paragraaf 5.3.2 zullen de nadelige gevolgen van deze capaciteitsproblemen in de regio's worden besproken.

Uiteindelijk is voor gemeenten belangrijk dat de burger als klant tevreden is. Dit is een andere kijk op het resultaatgerichte netwerk. Vanuit de klant, of de burger, gezien is het met name belangrijk dat de belastingen laag zijn en dat de afvalwaterketen goed werkt. Burgers willen bijvoorbeeld het liefst zo min mogelijk onroerendezaakbelasting (OZB) betalen. Deze belasting betalen alle huiseigenaren jaarlijks aan de gemeente. Respondent 1 bevestigt dit beeld: 'Mijn insteek is dat het een burger niet kan schelen welke overheid wat doet en waar de besparing plaatsvindt. Het blijft zijn zelfde huishoudportemonnee. Daarbij komt, dat het adagium 'je gaat erover of je gaat er niet over' in de huidige bestuurlijke verhoudingen al niet meer klopt. Ik vind dat overheden en eventueel andere partijen gezamenlijk moeten kijken naar een probleem/kans. Vervolgens gezamenlijk kijken naar de beste oplossing, vervolgens naar wie dat dan het beste kan doen en vervolgens naar wie dat betaalt. Natuurlijk is dat laatste belangrijk en komen de basisverantwoordelijkheden dan weer naar voren. Maar als je daarmee begint kijkt je veel minder open naar alle mogelijkheden' (R01).

Respondent 25 ziet de rol van de Visitatiecommissie Water als een belangrijk 'drukpunt' waardoor de samenwerkingen op de afvalwaterketen tot dusver goed zijn verlopen. Dit heeft volgens hem het streven naar een gemeenschappelijk doel versterkt: 'Het is belangrijk om drukpunten te hebben. Daarom werkte het ook zo goed met de Visitatiecommissie van Peijs. Zij zorgde ervoor dat de gemeenten druk voelden. Dit is nu wel weer een stuk minder het geval (R25)!' Naast een doelconsensus is dus een gezamenlijke toekomstvisie erg belangrijk. De visitatiecommissie was een gezamenlijke vijand van de gemeenten en waterschappen, door deze druk werd de resultaatgerichtheid in het netwerk versterkt.

In deze paragraaf zijn een aantal succesfactoren binnen de tien geselecteerde regio's binnen de afvalwaterketen verzameld. Deze succesfactoren zijn, anders dan die uit paragraaf 5.2.1, benoemd door respondenten werkzaam in de regio's. Het zijn punten waar ze trots op zijn en die ze graag willen delen met andere regio's. De belangrijkste factor is een goede communicatie. Dit versterkt het effect van het wederzijdse vertrouwen in het netwerk. Ook een open sfeer is belangrijk in een samenwerking. Het is belangrijk dat knelpunten besproken kunnen worden. Een andere succesfactor zijn de behaalde resultaten tot dusver. Dit motiveert leden van het netwerk om door te gaan met de samenwerking. Uiteindelijk gaat het er vooral om dat de burger minder lasten hoeft af te dragen aan de waterketen. Een ander resultaat is zichtbaar bij kleine gemeenten, die door de samenwerking capaciteitsproblemen hebben zien oplossen.

5.2.3 Belangrijke factoren voor een succesvolle samenwerking

In paragraaf 5.2.1 en 5.2.2 zijn sterke punten uit de literatuur en praktijk van de casussen uiteengezet. Met name de factoren die genoemd zijn door Provan & Kenis (2008) zijn in de regio's binnen de afvalwaterketen zichtbaar. Respondenten noemen zelf als sterke punten in de samenwerking vooral het wederzijdse vertrouwen en de goede onderlinge sfeer. In deze paragraaf wordt de deelvraag 'wat zijn de sterke punten van een samenwerkingsvorm?' beantwoordt.

In paragraaf 5.2.1 zijn succesfactoren uit de literatuur getoetst op de 10 geselecteerde cases. De meest genoemde factor is de aanwezigheid van wederzijds vertrouwen. Veel partners in de regio's zijn van elkaar afhankelijk. Zij vinden het belangrijk dat de andere actoren in het netwerk zich voldoende inzetten binnen de gezamenlijke projecten en ervoor zorgen dat de financiële afspraken worden nagestreefd. Een groot aantal respondenten ziet daarom wederzijds vertrouwen als een belangrijke factor voor het succes in zijn of haar regio. Provan & Kenis (2008) noemen naast het wederzijds vertrouwen ook het aantal leden die betrokken zijn in de samenwerking. Er is in dit onderzoek echter geen verband gevonden met deze factor binnen de casussen. Wel noemen respondenten het gemeenschappelijke doel en het type activiteit dat wordt uitgevoerd. Gemeenten en waterschappen kennen de noodzaak van de ondertekening van het Bestuursakkoord Water en zijn bereid om aan de doelstellingen uit dit akkoord te werken. Het is belangrijk bij activiteiten binnen een samenwerking is dat deze kunnen worden afgescheiden van individuele activiteiten van organisaties binnen een samenwerking. Het moet voordelen opleveren om activiteiten gezamenlijk uit te gaan voeren, in plaats van individueel. Ook dit is iets wat actoren in de samenwerkingen erkennen als effectief.

Vervolgens is in paragraaf 5.2.2 gekeken naar overige succesfactoren in de samenwerkingen binnen de afvalwaterketen. Deze succesfactoren zijn aangeduid door respondenten werkzaam in de regio's. Zij hebben in de interviews aangegeven dat deze punten hun regio onderscheidend maken. De meest genoemde factor is een goede onderlinge communicatie en een open sfeer. Het is belangrijk dat knelpunten besproken kunnen worden. De behaalde resultaten tot dusver zijn een andere belangrijke succesfactor uit de praktijk. Dit motiveert leden van het netwerk om door te gaan met de samenwerking. Uiteindelijk gaat het er vooral om dat de burger minder lasten hoeft af te dragen aan de waterketen. Een ander resultaat is zichtbaar bij kleine gemeenten, die door de samenwerking capaciteitsproblemen hebben zien oplossen.

Er zijn een aantal sterke punten verzameld in dit onderzoek, waardoor de deelvraag '**Wat zijn de sterke punten van een samenwerkingsvorm**' kan worden beantwoordt. Met name de sfeer in het team is belangrijk. Veel respondenten merken communicatie op als toverwoord voor een succesvolle samenwerking. Als de bestuurders en ambtenaren elkaar goed kunnen vinden en knelpunten met elkaar kunnen bespreken, heerst een goede sfeer. Het is belangrijk dat de leden in het netwerk elkaar vertrouwen. Hierdoor kunnen de drie K's uit het Bestuursakkoord Water (2011) worden behaald. Zulke behaalde resultaten werken tevens motiverend om door te blijven werken aan de samenwerking. Dit houdt verband met de laatste succesfactor: het werken naar een gezamenlijk doel. Het is belangrijk dat de leden van een netwerk onderling afstemming hebben gevonden. Dit versterkt de eerder genoemde goede sfeer in het netwerk. Het aantal leden in het netwerk heeft tot slot geen invloed op de effectiviteit van het netwerk.

5.3 Complicerende factoren samenwerkingsvormen

De beantwoording van deelvraag 2 heeft gewezen op sterke punten van de samenwerkingen, zowel gelet op punten uit de literatuur als punten die de respondenten in de praktijk ervaren. In deze paragraaf zullen vervolgens de zwakke plekken uit de samenwerking op dezelfde manier worden besproken. In hoofdstuk 3 zijn een aantal criteria besproken voor een goede samenwerking volgens wetenschappelijke literatuur. Deze aandachtspunten zijn met respondenten besproken. Wat ontbreekt er in de samenwerking waarin zij werkzaam zijn? Naast deze genoemde punten is gevraagd naar de zwakkere punten van de samenwerking. Wat bemoeilijkt volgens de respondenten de samenwerking? Hoe gaan zij met deze complicaties om? Deze aandachtspunten zullen worden meegenomen in paragraaf 5.4, waar zal worden gekeken naar kansen voor verbetering in de toekomst. In deze paragraaf 5.3 zal echter eerst worden geconstateerd wat de complicerende factoren binnen een samenwerking zijn. In paragraaf 5.2.1 zullen de complicerende factoren uit de literatuur worden vergeleken met de ervaringen van respondenten uit de 10 geselecteerde cases. Vervolgens worden in 5.3.2 overige complicerende factoren behandeld. In 5.3.3 zullen de eerder besproken zwakkere plekken in de samenwerkingen worden samengevoegd om de derde deelvraag te beantwoorden: **Wat bemoeilijkt de samenwerking tussen waterschappen en haar partners?**

5.3.1 Complicerende factoren voor samenwerkingen uit literatuur

In deze paragraaf zullen, net zoals in paragraaf 5.2.1, een aantal factoren uit de literatuur worden vergeleken met de ervaringen van respondenten. Tijdens de interviews zijn belangrijke factoren voor een samenwerking getoetst. Een samenwerking verloopt niet altijd soepel, er kunnen factoren zijn die de samenwerking bemoeilijken. In deze paragraaf wordt gekeken of de oorzaak hiervan kan worden verklaard door het ontbreken van succesfactoren uit wetenschappelijke literatuur. Net zoals in paragraaf 5.2.1 zal de focus hierbij liggen op de succesfactoren die Provan & Kenis in 2008 hebben opgesteld. Vervolgens zullen in paragraaf 5.2.2 overige complicerende factoren in samenwerkingen op de afvalwaterketen worden besproken die de respondenten in de casussen erkenden.

Volgens Provan en Kennis (2008) zijn onderlinge relaties tussen individuele deelnemers in een samenwerking van belang. Het eerste punt wat zij noemen is de mate van aanwezigheid van vertrouwen in het netwerk. McEvily, Perrone en Zaheer (2003) hebben in hun onderzoek de nadelige gevolgen van vertrouwen onderzocht. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de betrouwbaarheid van de partner en het vertrouwen van de actor zelf op basis van de werkelijke en de waargenomen bedoelingen, motieven en competenties van de partner. Zonder een betrouwbare partner is vertrouwen niet duurzaam (McEvily, Perrone & Zaheer, 2003, p. 93). In een aantal regio's gaven de respondenten aan dat bestuurlijk niet altijd wederzijds vertrouwen aanwezig is geweest, zo ook respondent 4: 'Het vertrouwen wat er ontbreekt zit met name op bestuurlijk niveau en niet zo zeer op ambtelijk niveau. Respondent 3 vult hierop aan: 'In een andere samenwerking heb ik het wel eens gehad dat een gemeente niet wilde meewerken, waar bestuurlijk wantrouwen was. Gemeente eens bezoeken en met wethouder gaan praten. Dan geef je aan; hier liggen bepaalde kansen, u laat nu kansen liggen. Bestuurder gaat zich, als je het goed verwoord, wel achter de oren krabben' (R03). In deze voorbeelden is een laag onderling vertrouwen zichtbaar. Gelukkig hebben de respondenten deze problemen opgelost, zodat kan worden gewerkt aan een duurzame samenwerking.

Eveneens heeft volgens Provan en Kenis (2008) de grootte van het netwerk invloed op het succes van een samenwerking, door het aantal leden in een netwerk. Er zijn geen positieve effecten gevonden van het aantal leden in een netwerk. Maar zijn er misschien nadelen zichtbaar in de praktijk? In de samenwerkingsverbanden is een duidelijk verschil zichtbaar tussen gemeenten en waterschappen: 'Samenwerkingen zijn vaak naar binnen gericht, met name door de betrokken gemeenten. Zij willen hun organisatie instandhouden en zijn beherend van aard. Gemeenten kennen een behoudende wijze van werken, innovatie en hulp van buiten is niet gemakkelijk op te pakken. Dit zie je ook terug in de rol van kenniscoaches. Het initiatief om hier gebruik van te maken is vrij gering. Dit heeft met autonomie van gemeentes en waterschappen te maken, ze vinden dat ze zelf de beste zijn. Leergierigheid is gering, de organisaties zijn vrij naar binnen gericht (R25)'. Respondent 4 is eigenlijk de enige respondent die negatiever tegenover de samenwerking staat. Dit is echter een van de kleinste samenwerkingen in deze casus selectie. De grotere samenwerkingen hebben geen negatieve punten genoemd over het aantal deelnemers in hun samenwerking. Hoewel er dus verschillen bestaan tussen waterschappen en gemeenten, heeft het aantal betrokken partners geen invloed op de effectiviteit van het netwerk. De negatieve gevolgen zijn met name gericht op de wijze waarop de organisaties werken en niet op het aantal organisaties die betrokken is bij de samenwerking. Hierbij moet wel worden aangekaart dat dit een casusselectie betreft en dat het mogelijk is dat andere samenwerkingen wel negatieve gevolgen hebben ondervonden van het aantal partners in hun samenwerking.

De doelconsensus onder de leden van het netwerk is een andere succesfactor volgens Provan & Kenis (2008). Met name bij de totstandkoming en het opstellen van beleidsplannen zijn de ambities niet altijd gelijk. Dit kan het proces vertragen. Om dit te voorkomen heeft de regio Netwerk Afvalwaterketen Delfland ervoor gekozen om een onafhankelijke procesmanager aan te stellen. De procesmanager heeft geholpen met het vaststellen van de individuele belangen van organisaties in het netwerk: "Het hele proces gaat uit van onderhandelingen op basis van belangen. Zo kunnen we de taart vergroten. We zijn begonnen met ambtelijke medewerkers en bestuurders. Daarna hebben we ook samen met de wethouders de belangen besproken' (R16). Dit proces heeft in de totstandkoming van de samenwerking uiteraard de nodige tijd gekost. De Bestuurlijke Overeenkomst Afvalwaterketen Delfland is pas op 22 november 2013 getekend, andere regio's waren toen al verder in de samenwerking²⁰. Uiteindelijk heeft deze vertraging echter wel geleid tot duidelijke afspraken, waardoor snel tot uitvoering overgegaan kon worden. Er kan daarom worden geconcludeerd dat de doelconsensus onder de leden ook in dit geval uiteindelijk noodzakelijk is geweest voor de effectiviteit van het netwerk. De vertraging is later goedge maakt in de uitvoeringsfase.

Tot slot het type activiteit in het netwerk, en meer bepaald of daarvoor netwerkcompetenties nodig zijn (Provan & Kenis, 2008, p. 303). Respondent zes wijst op een al eerder genoemd probleem: de capaciteit van kleine gemeenten. Dit heeft ook gevolgen voor de competenties binnen het netwerk: 'Er is verschil in capaciteit bij kleine gemeenten: daar moet je begrip voor tonen. Dit is nu eenmaal zo, dit kun je niet veranderen. Daar moet je als regio zo goed mogelijk mee omgaan. Door de samenwerking worden deze problemen juist verminderd (R06)'.

²⁰ Een groot aantal regio's tekende in 2011 en 2012 al dergelijke samenwerkingsovereenkomsten om te starten met de uitvoering van de doelen uit het Bestuursakkoord Water.

In paragraaf 5.2.1 zijn de succesfactoren uit de literatuur getoetst aan de cases. In deze paragraaf zijn de negatieve kanten van deze factoren beoordeeld. In slechts één regio werd een slechtere sfeer geconstateerd. Provan & Kenis geven aan dat het aantal leden van een netwerk invloed heeft op de samenwerking, dit is echter niet bewezen voor de effectiviteit in de samenwerkingen binnen deze casusselectie. Al met al zijn aan vrijwel alle succesfactoren in de afvalwaterketen voldaan. Daar waar problemen zijn geconstateerd, is aan gewerkt. In de volgende paragraaf zal worden gekeken of er naast ontbreken van succesfactoren misschien andere factoren zijn die complicerend kunnen werken.

5.3.2 Complicerende factoren in de praktijk

In paragraaf 5.3.1 is duidelijk geworden dat het ontbreken van succesfactoren uit wetenschappelijke literatuur kunnen zorgen voor complicaties in een samenwerking. Deze factoren zijn echter allemaal opgelost in de regio's. In de praktijk zijn echter nog andere complicerende factoren zichtbaar. De gesproken respondenten hebben voorbeelden gegeven van dergelijke factoren in hun samenwerking. Ook van deze factoren is inmiddels een groot deel van de problemen opgelost, maar er zijn ook factoren die nog steeds een negatieve invloed hebben op de samenwerking. Hoe zijn de respondenten hiermee om gegaan? Deze paragraaf geeft een overzicht van problemen binnen de samenwerkingen op de afvalwaterketen, naast de eerder genoemde factoren uit de praktijk.

Een veelgehoord probleem is dat gemeenten soms het gevoel krijgen dat het betrokken waterschap taken 'overneemt'. Respondent 16 erkent dat dit speelde bij de totstandkoming van zijn regio. Het waterschap heeft daarom gekozen voor een onafhankelijke procesbegeleider: 'Zo zijn wij niet langer alleen verantwoordelijk voor het proces en belang van het netwerk, maar hebben we een even groot belang als de betrokken gemeenten'. Respondent 1, werkzaam bij een waterschap, is het hier niet mee eens: 'Mijn insteek is dat het een burger niet kan schelen welke overheid wat doet en waar de besparing plaatsvindt. Het blijft zijn zelfde huishoudportemonnee. Daarbij komt, dat het adagium 'je gaat erover of je gaat er niet over' in de huidige bestuurlijke verhoudingen al niet meer klopt. Ik vind dat overheden en eventueel andere partijen gezamenlijk moeten kijken naar een probleem/ kans. Vervolgens gezamenlijk kijken naar de beste oplossing, vervolgens naar wie dat dan het beste kan doen en vervolgens naar wie dat betaalt. Natuurlijk is dat laatste belangrijk en komen de basisverantwoordelijkheden dan weer naar voren. Maar als je daarmee begint kijkt je veel minder open naar alle mogelijkheden. De machtsstrijd blijft altijd op de loer liggen: in de trant van 'de riolering is van ons'. Dat stadium moeten we definitief achter ons laten en dat gaat steeds beter.'

Met name tussen kleine gemeenten en een gemiddeld waterschap zitten grote verschillen. Bij een waterschap werken in een dergelijk geval veel meer ambtenaren, hierdoor is het lastiger om snel beslissingen door te voeren. Respondent 10, werkzaam als wethouder bij een gemeente, geeft een goed voorbeeld van de problemen die een dergelijke situatie kan opleveren: 'De ambtelijke delen van X²¹ gaan gewoon maar zijn gang, zonder echt te communiceren. Een goed voorbeeld is het onderhoud van binnenwaterslootjes, die zijn van de betrokken gemeentes overgedragen aan X om kosten te besparen. Nu stuurt het waterschap zomaar een brief aan deze gemeenten dat ze het weer zelf moeten doen! X is erg naar binnen gericht, een grote, maar ook verkokerde organisatie' (R10). Dit is volgens hem een groot verschil met de manier waarop gemeenten samenwerken: 'De

²¹ Het betrokken waterschap in de samenwerking van de gemeente.

Portefeuille Water bestaat heel vaak niet eens voor wethouders, portefeuille Riool is vaak ook maar een bijbaantje. Dit was vrij lastig in het begin, want wat moet die wethouder nou met dit overleg? Een van de honderd andere issues! Start is in de afgelopen bestuursperiode gebeurd, bij nieuwe start is het ineens gewoon normaal om dit overleg erbij te hebben. Dan zit het in de checklist en dan is duidelijk dat het erbij hoort' (R10).

Een ander probleem waar veel regio's mee kampen is het gebrek aan capaciteit. Met name bij kleinere gemeenten kan dit zorgen voor vertraging van de doelbereiking in de samenwerking. Respondent 11 herkent dit: 'De samenwerking wordt bemoeilijkt doordat mensen door de dagelijkse drukte (te) weinig tijd hebben om gezamenlijk business cases aan te pakken. We hebben dit aangekaart bij de managers en de bestuurders om de vakmensen de ruimte te geven hier tijd voor vrij te maken'. Respondent 7 bevestigt dit beeld: 'Kleinere gemeenten hebben gewoon een stuk minder capaciteit. Je ziet het daardoor veel sneller misgaan. Een aantal maanden geleden nog in X, toen werd de enige rioleur binnen de gemeente langdurig ziek. Er was eigenlijk niemand die precies wist wat hij allemaal deed. Uiteindelijk is het allemaal goed gekomen, maar dit is mede te danken aan de hulp van andere gemeenten uit de regio. Dan zie je pas hoe kwetsbaar je kan zijn als slechts één persoon afweert van een bepaald systeem' (R07).

Aansluitend op het gebrek aan personeel is het punt dat afvalwaterverwerking laag op de politieke agenda staat. Dit is met name het geval bij wethouders. Zij hebben veel andere portefeuilles die aandacht vragen en zijn lastig aan te sluiten bij de samenwerking. Respondent 10 vertelt: 'Het is voor mensen heel lastig om aangehaakt te blijven doordat we maar 2x per jaar afspreken. Dan weten de wethouders soms niet meer goed wat er een half jaar geleden speelde. Dat is het gevaar, daarom moeten we het verbreden met andere thema's. Dan blijft het in je achterhoofd en blijf je contact houden. Er zijn wethouders die daardoor ook afhaken, er zijn alleen maar hamerstukken. Ambtenaren zijn dan aanwezig, welke projecten doen we wel of niet? Grote besluiten moeten alsnog door college.'

Een laatste complicerende factor is dat de gemeenten in de samenwerking erg van elkaar verschillen. Niet alleen doordat de regio is verdeeld in een grote stad, een aantal omliggende randgemeenten en een aantal verder afstaande gemeenten, ook door bijvoorbeeld de verschillen in bodem. Bijvoorbeeld in de regio Winnet: 'Onze regio is duidelijk verdeeld in drie delen. De bodem van de oost en westkanten van Utrecht zijn heel verschillend. De stad Utrecht zit daar eigenlijk precies tussen in, met ook haar eigen problemen. Het kan zo zijn dat een bepaalde beslissing voor de riolering van de oostkant heel goed is, maar heel duur uit pakt bij de andere gemeenten in de regio. Daarom werkt dat cafetariamodel zo goed, zo kunnen we sommige acties gemakkelijk opsplitsen, zodat er geen onnodig werk wordt uitgevoerd' (R13). Dit is iets wat respondent 17 ook in zijn regio herkent: 'In onze regio zijn twee grote gemeenten betrokken, zij kunnen meer capaciteit leveren. Ze hebben echter ook veel meer macht dan kleinere gemeenten. De samenwerking is daarom echt maatwerk geworden, qua gebied zijn we misschien niet de grootste, maar je treft toch veel verschillende organisaties aan' (R17).

In de praktijk blijken dus toch een groot aantal complicerende factoren in de samenwerkingen zichtbaar te zijn. Een veelgehoord probleem is dat gemeenten soms het gevoel krijgen dat het betrokken waterschap taken 'overneemt'. Dit speelde met name bij de totstandkoming van de regio's. Er heerst door de gezamenlijke doelconsensus nu een cultuur waarin gezamenlijk wordt gekeken naar de beste oplossing, dit probleem is dus grotendeels verholpen. Een andere complicatie zit in de verschillen tussen (kleine) gemeenten en (gemiddelde) waterschappen in capaciteit en flexibiliteit. Dit kan zowel tot problemen leiden indien ambtelijke delen binnen het waterschap niet communiceren, als tot capaciteitsproblemen bij de kleine gemeenten. Het is zeer waardevol om hier rekening mee te houden. Tot slot is het met name voor wethouders lastig om betrokken te blijven, omdat het thema niet hoog op de politieke agenda staat. Er zijn veel andere thema's die ook aandacht vragen.

5.3.3 Belangrijke factoren voor complicaties in samenwerkingen

In de twee voorgaande paragrafen zijn complicerende factoren voor samenwerkingen genoemd, zowel volgens de literatuur als praktijk. In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de derde deelvraag van dit onderzoek. Complicerende factoren binnen samenwerkingen kunnen het gevolg zijn van het ontbreken van een aantal essentiële aandachtspunten uit wetenschappelijke literatuur. Als geen aandacht wordt besteed aan bijvoorbeeld de gemeenschappelijke doelconsensus, kan een samenwerking minder goed functioneren. In de praktijk zijn echter aan al deze factoren voldaan. De interviews hebben wel bevestigd dat er met een aantal van deze factoren problemen zijn geweest, deze zijn echter allemaal opgelost.

De respondenten hebben echter wel andere voorbeelden van complicaties gevonden. Zo worstelen veel gemeenten met het gevoel dat het betrokken waterschap taken 'overneemt'. Dit speelde met name bij de totstandkoming van de regio's. Zij hebben als waterschap immers een groter belang bij een effectieve waterketen en hebben ook veel meer expertise om problemen aan te pakken. Door goede communicatie, duidelijke afspraken en een doelconsensus zijn de meeste van deze problemen echter verholpen. Een tweede complicerende factor heeft te maken met de verschillen tussen met name kleine gemeenten en de waterschappen. Dit uit zich in zowel problemen met capaciteit als flexibiliteit. Dit kan zowel tot problemen leiden indien ambtelijke delen binnen het waterschap niet communiceren, als tot capaciteitsproblemen bij de kleine gemeenten. De derde complicatie is om wethouders te blijven betrekken bij de samenwerking, omdat het thema niet hoog op de politieke agenda staat.

Wat bemoeilijkt de samenwerking tussen waterschappen en haar partners? In de totstandkoming van de samenwerkingen ontbraken een aantal factoren van bijvoorbeeld Provan & Kenis (2008), waardoor duidelijk problemen zichtbaar zijn geworden. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van een gezamenlijke doelconsensus, waardoor niet duidelijk was voor de partners waarom er samengewerkt moest worden. Dit kan vertragend werken. In de huidige samenwerkingen zijn andere problemen zichtbaar gemaakt. Tussen waterschappen en gemeenten zitten grote verschillen. Waterschappen hebben van oorsprong veel kennis en capaciteit op het gebied van de (afval)waterketen. Gemeenten kunnen hierdoor het gevoel krijgen dat ze niet serieus worden genomen of er 'niet toe doen'. Dit gevoel is door de gezamenlijke doelen en communicatie echter grotendeels weggenomen. Partijen in de samenwerkingen erkennen elkaars waarden. Toch zijn er nog verschillen in capaciteit. Een kleine gemeente is erg kwetsbaar en heeft veel minder capaciteit om een bepaald project aan te kunnen pakken in de samenwerking. Een waterschap kan

daartegenover veel minder makkelijk schakelen, een organisatie van een dergelijk formaat gaat veel bureaucratischer te werk. Het is belangrijk om deze verschillen te erkennen, waardoor in de toekomst problemen kunnen worden verminderd. Het zijn simpelweg verschillende typen organisaties. Tot slot een laatste complicatie: het hoog houden van het thema op de politieke agenda. Zolang er geen problemen op de waterketen zichtbaar zijn, zal de gemiddelde burger er niet veel aandacht aan schenken. Wethouders kiezen er daardoor snel voor om aandacht te schenken aan andere thema's binnen hun portefeuille. De wethouders moeten binnen de samenwerking echter wel akkoord geven als bestuurders. Het is lastig als ze niet de gehele achtergrond kennen. Betrokken ambtenaren zullen daarom samen met het waterschap de wethouders voldoende op de hoogte moeten houden om zo problemen te voorkomen.

5.4 Kansen voor samenwerkingen

Door de eerdere deelvragen in dit hoofdstuk zijn de verschillende vormen van de huidige samenwerkingen zichtbaar geworden. Vervolgens zijn de sterke en zwakke plekken van de geselecteerde cases onderzocht. In deze laatste paragraaf zullen mogelijke verbeterpunten in de samenwerkingen zichtbaar worden gemaakt. Het is een logische afsluiting voor het exploratieve onderzoek, alleen mogelijk door de interpretaties van de respondenten te verzamelen. Deze deelvraag biedt een basis voor de toekomst. Hoe zien de respondenten de toekomst van hun samenwerking? Zullen zij gaan meer gaan samenwerken met de actoren in het netwerk of juist met een ander netwerk? Hoe kunnen de regio's hun samenwerking versterken, zodat zij in de toekomst effectief zullen blijven werken? Willen zij formelere regels opstellen of de organisatiestructuur veranderen? Kortom: **Welke kansen zijn er om een samenwerking nog meer te kunnen versterken?**

5.4.1 Mogelijke verbeteringen in de regio's

De waterschappen en gemeenten in Nederland zijn sinds 2011 actief om de afspraken uit het Bestuursakkoord Water (2011) na te komen. Doordat de regio's van onderaf zijn ontstaan, waren er geen standaard vormen voor samenwerkingen beschikbaar. Regio's hebben gezamenlijk gekozen voor een bepaalde vorm. In de loop der tijd zijn uiteraard problemen ontstaan, zoals besproken in paragraaf 5.3 van dit hoofdstuk. Een aantal van deze problemen zijn inmiddels opgelost. In dit hoofdstuk zullen oplossingen worden aangedragen voor de gevonden problemen in de samenwerkingen. Tevens zullen overige verbeterpunten worden besproken die zijn aangedragen door de respondenten. Respondenten zien bijvoorbeeld mogelijke verbeteringen in de rol van het waterschap in de samenwerking. Daarnaast zou het volgens een aantal respondenten goed zijn om meer aandacht te schenken aan het bredere aspect van de waterketen door bijvoorbeeld (drinkwater)bedrijven of burgers bij de samenwerking te betrekken.

De eerste mogelijkheid om in de toekomst de samenwerkingen te versterken is volgens respondent 9 een goede communicatie. Hij geeft aan dat het belangrijk is om de dialoog te blijven voeren: 'Om in de toekomst de samenwerking te blijven laten werken moeten we de dialoog blijven voeren. Niet alleen met bestuurders, maar ook ambtelijk. Zo kunnen we ervoor zorgen dat in 2020 de drie K's zijn bereikt' (R09). Het belang van een goede communicatie in een samenwerking is al eerder in dit onderzoek belicht. De respondent benadrukt het belang van deze succesfactor voor de toekomst. Hierbij wijst hij op het verschil tussen de bestuurlijke en ambtelijke tak van waterschappen en gemeenten. Respondent 23 bevestigt dit beeld: 'Ik merk vooral bij de betrokken gemeenten veel verschil tussen betrokkenheid. Dit zit hem vooral in de bestuurlijke kant. Er zijn vaak maar een aantal wethouders die écht goed weten waar ze het over hebben. De andere betrokken wethouders zien

het belang van de samenwerking wel in, maar schenken er niet veel aandacht aan. Dit slijpelt vervolgens door in de betrokkenheid van de gemeenteraadsleden: die is nihil. Ik denk dat je de burger veel meer bij de samenwerking kan betrekken, maar dan moeten de bestuurders wel het goede voorbeeld geven! Water is gewoon ontzettend belangrijk voor Nederland, het is zonde dat we hier niet veel meer mee pronken!’ (R23).

Een andere manier om in de toekomst de samenwerking te versterken is volgens respondent 23 mogelijk door te blijven concentreren op het benoemen van kwaliteiten en belangen van partners. Dit sluit aan op de eerder genoemde gezamenlijke communicatie. ‘Hierdoor wordt de samenwerking gestimuleerd, het is onderdeel van de gezamenlijk toekomstvisie. Iedereen werkt aan dezelfde stip op de horizon’, aldus respondent 23. Dit komt overeen met het document dat is opgesteld in de regio Netwerk Delfland, waar alle belangen en kwaliteiten zijn opgeschreven en besproken. Andere regio’s kunnen aan dit punt tevens aandacht schenken om de samenwerking in de toekomst te versterken. Het zijn misschien punten die vanzelfsprekend lijken, maar het is goed om zo nu en dan de belangen duidelijk op tafel te leggen. Zo kan iedere partner het beste uit de samenwerking halen.

Niet alleen bij gemeenten zijn verschillen zichtbaar tussen de ambtelijke en bestuurlijke kanten. In iedere regio is de rol van het waterschap verschillend: van een sterk leidende organisatie tot een gelijkwaardige partner voor de gemeenten. De diverse vormen van Provan & Kenis (2008) die in de praktijk zichtbaar zijn bevestigen dit diverse beeld. Toch is er ook een overeenkomst in de rollen van de diverse waterschappen: het bestuurlijke deel van de waterschappen komt niet voldoende terug in dit onderzoek. De desbetreffende leden uit het dagelijks bestuur en de dijkgraaf weten over het algemeen veel van het onderwerp af. Deze kennis zie ik minder terug bij de leden van het Algemeen Bestuur uit het waterschap. Respondent 17 geeft bijvoorbeeld aan dat om de drie K’s te kunnen realiseren, de rol van de dijkgraaf in zijn samenwerking moet veranderen: ‘De dijkgraaf zal niet langer als onderhandelaar moeten willen spelen, hier is een rol weggelegd voor de Heemraad. Er moet hen een spiegel worden voorgehouden. Dat doen de wethouders in gemeenten eigenlijk net zo! (R17)’. Om het thema politiek op de agenda te krijgen kan het Algemeen Bestuur een voorbeeldfunctie innemen. Als zij de maatschappelijke meerwaarde benadrukken van de samenwerking kunnen volksvertegenwoordigers in gemeenten wellicht ook meer betrokken raken.

Eerder in dit onderzoek is al gesproken over de rol van ambtelijke trekkers of aanjagers in de regio’s. Veel respondenten erkennen het belang van deze rol en willen in de toekomst graag een dergelijke functie blijven zien. Hierdoor kan de samenwerking blijvend worden gestimuleerd door deze aansporingen. Respondent zes vertelt: ‘Deze rol zal blijvend zijn, wat mij betreft. Er zullen altijd momenten zijn waarop iemand even niet mee werkt of het grotere belang van de samenwerking niet ziet. Het is dan aan een aanjager om ervoor te zorgen dat alle neuzen weer dezelfde kant op staan’. De kenniscoaches die door VNG en Stichting RIONED zijn aangesteld kunnen tevens helpen met het aanjagen in de samenwerking. Respondent 34 geeft aan dat de organisaties nu aan het oriënteren zijn hoe dergelijke personen in de toekomst kunnen worden ingezet: ‘We willen nu mensen breder gaan inzetten, niet alleen meer door de kenniscoaches, maar ook door andere betrokkenen in het veld die veel inhoudelijke of procesmatige kennis hebben. Zij kunnen ook andere regio’s verder helpen. We willen ambtelijke trekkers verder ondersteunen en helpen met hun rol’ (R34).

Het rapport van de Visitatiecommissie Water is een veelgenoemd onderdeel van de tot nu toe behaalde resultaten in de regio's. Om te kunnen doorgaan met gezamenlijke missie, zien veel respondenten een functie voor een dergelijke commissie weggelegd. Respondent 34: 'Na Peijs zijn veel regio's op stoom. Een effect van de Visitatiecommissie is dat management en bestuur hun rol pakten, dit heeft in aantal regio's iets langer geduurd dan bij anderen. Het aanjagen van die commissie is echt goed geweest om de achterlopers mee te krijgen (R34)'. Ook andere respondenten noemen het belang van de Visitatiecommissie, net als de Visitatiecommissie zelf in haar rapport: 'De commissie geeft hier kennis van in haar rapport en heeft in het proces haar zorgen gedeeld met de achterblijvende regio's. Op het moment dat de commissie met haar werkzaamheden begon, hadden de ambities bijvoorbeeld al vast moeten liggen. Dit was niet altijd het geval. De visitatiebezoeken hebben een positieve impuls gegeven aan de samenwerkingsverbanden door ambities aan te scherpen.' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014, p. 18). Het is daarom aan te raden om ook in de toekomst te blijven meten en vergelijken tussen de regio's. Zo blijven alle partners actief in de samenwerking en kunnen zij erop gewezen worden wanneer dit even niet gebeurt.

In het rapport van de Visitatiecommissie worden tevens een aantal maatregelen voorgesteld om de achterblijvende regio's uit het rapport extra te stimuleren om ook daar de voortgang op niveau te brengen: 'De commissie dacht hiervoor ook aan samenwerken met de koepels, omdat zij de achterblijvers ook vooruit wilden helpen. Daarnaast had de commissie het plan om ook regio's uit het peloton en de koplopers te bezoeken. Zij kunnen vertellen over wat er bij hen goed loopt. De commissie wilde ook de 'best practices'- die gedurende de Inventarisatiefase op tafel zijn gekomen - beschikbaar maken voor alle regio's (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014, p. 16). Het delen van de best practices is iets wat in deze scriptie al naar voren is gekomen. Uit de tien geselecteerde regio's zijn succesfactoren aangewezen. Regio's kunnen zelf nagaan of zij aan deze factoren reeds voldoende aandacht schenken. De koepelorganisaties kunnen hier verder aan bijdragen.

Respondenten geven als volgende kans voor de toekomst van hun regio de uitbreiding van het beleid van de afvalwaterketen naar de gehele waterketen. Door wethouders bijvoorbeeld meer te betrekken bij andere problemen op de waterketen te kijken tijdens gezamenlijke overleggen in de samenwerking. Hierdoor zijn ze meer betrokken. Eerder is ook de rol van de kenniscoaches uit een quote van respondent 34 besproken. De koepelorganisaties onderzoeken momenteel hoe deze rol kan worden uitgebreid om breder inzetbaar te kunnen zijn. Respondent 24 vult aan: 'De zorg voor de waterketen is zoveel omvattend dat de meeste individuele organisaties die niet volledig kunnen invullen met alle consequenties voor de kwaliteit van deze zorg. Zoeken naar nieuwe samenwerkingsvormen, waarbij bundelen van kennis en kunde centraal staat, is de uitdaging voor de komende periode.' Tevens kan het betrekken van waterschapsbedrijven of drinkwaterbedrijven bij de keten de samenwerking versterken. Dit gebeurt bijvoorbeeld al in de regio Limburgse Peelen. Respondent 24 vertelt over de rol van het waterschap en waterschapsbedrijf het volgende: 'Waterschappen (inclusief het waterschapsbedrijf) hebben in deze samenwerking twee belangrijke rollen: de beheerder van de zuiveringen en de beheerder van het oppervlakte- en grondwater voor zover zij daarvoor verantwoordelijk zijn. Waterschappen zijn gelijkwaardige partners en participeren in deze samenwerking met inhoudelijke kennis en kunde en financiële middelen'. De respondenten geven aan dat winst te behalen is wanneer de partners verder kijken dan de wettelijke taken die zij hebben. Zij raden andere regio's dan ook aan om hun beleid uit te breiden en te onderzoeken hoe de samenwerking versterkt kan worden.

In de regio Limburgse Peelen wordt momenteel gewerkt aan een grondwatermeetnet. Dit is iets waar juist het waterschap weer haar expertise goed kan gebruiken om de samenwerking verder te versterken. Het is tevens een uitbreiding van de samenwerking in de regio, zoals in de vorige alinea is besproken. Een aantal regio's kennen al een dergelijk grondwatermeetnet. Respondent 24 vertelt: 'Dit project is momenteel in voorbereiding. Binnen de Limburgse Peelen wordt een hoge prioriteit aan het gezamenlijk inrichten van een grondwatermeetnet gegeven. Reden: binnen verschillende stedelijke gebieden doen zich ernstige grondwaterproblemen voor die met de huidige grondwatermodellen nog niet goed inzichtelijk zijn te maken. Uitbreiden van het grondwatermeetnet van het waterschap met de gemeentelijke meetsystemen moet uitkomst bieden.' Op de vraag hoe het grondwatermeetnet zal worden georganiseerd antwoordde respondent 24 het volgende: 'Gezien het feit dat het inrichten en beheren van een grondwatermeetnet (inclusief uitlezen en valideren van gegevens) niet echt tot de corebusiness van de gemeenten behoort, ligt het voor de hand dat de waterschappen hierin een uitvoerende rol op zich nemen. Waterschap Peel en Maasvallei is hiertoe graag bereid en zal voor het in voorbereiding zijnde project als trekker optreden' (R24).

Het rapport van de Visitatiecommissie Water (2014) noemt nog een andere mogelijkheid om de samenwerkingen te kunnen verbeteren. Dit is het laatste argument uit het rapport die in deze thesis zal worden genoemd: de versterking van het contact tussen de regio's en de drinkwaterbedrijven. Dit contact kan volgens het rapport *Waterketen: Slim, Betaalbaar en Robuust 2020* bestaan uit deelname aan een regionale stuurgroep of het mede ondertekenen van de regionale ambitie. In het algemeen leggen de overheden de nadruk op de samenwerking in de afvalwaterketen, omdat die voor de implementatie van de afspraken uit het Bestuursakkoord Water (2011) prioriteit heeft. Tijdens de Visitatiefase zijn de regio's en drinkwaterbedrijven opgeroepen om elkaar meer op te zoeken. De achterliggende gedachte van deze oproep is dat de keten alleen kan worden geoptimaliseerd wanneer alle schakels van de keten hierover met elkaar in gesprek zijn. De Visitatiecommissie vindt het dan ook positief dat sinds dit najaar de koepelorganisatie VEWIN is toegetreden tot het kernteam waterketen en het Bestuurlijk Overleg (BO) met de VNG en de UvW (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014, p. 18). In dit onderzoek hebben een aantal regio's reeds aan deze oproep gehoor gegeven. Respondent 19 vertelt: 'In de afvalwaterketen zijn er verschillende partijen met verschillende rollen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de riolering, het waterschap voor de waterzuivering en X^{22} voor het drinkwater. Nu alle partijen aan tafel zitten, is het mogelijk synergievoordelen te halen door betere planning en afstemming van werkzaamheden, kostenbesparingen door gezamenlijke beheersmaatregelen, dus minder kosten, minder kwetsbaarheid en meer kwaliteit'.

De laatste mogelijkheid om in de regio's meer te kunnen besparen is door ontwikkeling en toepassing van technische innovaties in de waterketen. Door slimmer samen te werken, zowel inhoudelijk als organisatorisch, kan de waterketen worden doorontwikkeld. Als aanvulling op de bevindingen van de Visitatiecommissie Water (2014) heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu daarom de Adviescommissie Water (AcW) gevraagd om een advies uit te brengen over de huidige en toekomstige innovaties in de waterketen. Het Ministerie vindt het belangrijk om in de waterketen innovatie en duurzaamheid te stimuleren. Hierdoor kan ook in de toekomst de keten –en hiermee

²² Het betrokken waterbedrijf in de regio.

ook de regio's- worden versterkt. De Adviescommissie Water heeft 20 april 2015 haar bevindingen gedeeld door de ontwikkelingen op dit gebied in beeld te brengen en daarbij in te gaan op het huidige innovatieklimaat en de vraag of dat voldoende is om de gestelde doelen van duurzaamheid en doelmatigheid te realiseren. (Adviescommissie Water, 2015, p. 1). Een voorbeeld van een dergelijke innovatie in de waterketen is te vinden in Bijlage 3 van dit onderzoek. In 2030 hopen de koepelorganisaties dat waterschappen en gemeenten afval omzetten in groene grondstoffen, energie en schoon water.

In deze paragraaf zijn een aantal mogelijke verbeteringen opgesomd die de regio's kunnen toepassen om de onderlinge samenwerking te versterken. De eerste mogelijkheid die de respondenten hebben genoemd om in de toekomst de samenwerkingen te kunnen versterken is een goede communicatie: niet alleen met bestuurders, maar ook ambtelijk. Vooral wethouders kunnen zich meer over de samenwerking uitlaten. Ook bij het waterschap is het verschil tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie zichtbaar in de samenwerking: de desbetreffende leden uit het dagelijks bestuur en de dijkgraaf weten over het algemeen veel van het onderwerp af. Deze kennis is minder zichtbaar bij de leden van het Algemeen Bestuur uit het waterschap. De samenwerking kan tevens worden versterkt door een Visitatiecommissie, kenniscoaches, bestuurlijke- en ambtelijke trekkers of de koepelorganisaties de samenwerking te laten stimuleren. Respondenten adviseren om periodiek de kwaliteiten en belangen van partners te benoemen, waardoor een gezamenlijke toekomstvisie eventueel kan worden aangepast en op elkaar blijft aansluiten. Tot slot kan de samenwerking worden versterkt door het beleid uit te bouwen. Dit kan door het beleid uit te breiden naar de gehele waterketen, nieuwe organisaties te betrekken bij de samenwerking of door te innoveren.

5.4.2 Samenwerken op de waterketen 2.0

In paragraaf 5.4.1 zijn mogelijke kansen voor de samenwerkingen in de regio uiteengezet. Hoe denken de respondenten de samenwerkingen op de afvalwaterketen te kunnen versterken in de toekomst? Door de eerdere deelvragen in dit hoofdstuk zijn de verschillende vormen van de huidige samenwerkingen zichtbaar geworden. Vervolgens zijn de sterke en zwakke plekken van de geselecteerde cases onderzocht. In deze laatste paragraaf zullen mogelijke verbeterpunten in de samenwerkingen zichtbaar worden gemaakt. Het is een logische afsluiting voor het exploratieve onderzoek, alleen mogelijk door de interpretaties van de respondenten te verzamelen. Deze deelvraag biedt een basis voor de toekomst. Hoe zien de respondenten de toekomst van hun samenwerking? In deze paragraaf wordt de laatste deelvraag van dit onderzoek beantwoordt: **Welke kansen zijn er om een samenwerking nog meer te kunnen versterken?**

Kort gezegd zijn er drie punten waar in de toekomst winst te behalen valt: een goede communicatie - ook tussen ambtelijke en bestuurlijke partners in de samenwerking -, één of meerdere stimulators voor het behalen van de doelen en uitbreiding van het huidige beleid op de afvalwaterketen. Deze drie verbeterpunten zijn het resultaat van de interviews die zijn afgenomen met de respondenten en een documentanalyse. Met name het rapport van de Visitatiecommissie Water (2011) en de Adviescommissie Water (AcW) zijn relevant geweest voor de beantwoording. De drie pijlers waar mogelijke verbeteringen zijn zullen in deze paragraaf worden besproken.

Het eerste punt waar de samenwerking in de toekomst kan worden versterkt is communicatie. Om in de toekomst de bestendigheid van de samenwerking te garanderen zal de dialoog moeten blijven gevoerd. Dit geldt niet alleen voor bestuurders –met name wethouders en leden van het Dagelijks

Bestuur hebben hierin een voorbeeldfunctie-, maar ook ambtelijk. Een ander aspect van communiceren is het blijven benoemen van kwaliteiten en belangen van partners. Door deze punten inzichtelijk te maken kan worden gewerkt aan de gezamenlijk toekomstvisie. Iedereen werkt aan 'dezelfde stip op de horizon'. Door de communicatie intern te versterken komen de partners dichter bij elkaar.

De samenwerking kan in de toekomst ook worden versterkt door personen of organisaties aan te wijzen die kunnen stimuleren om de doelen te behalen. In het verleden is de Visitatiecommissie Water een belangrijke factor geweest voor het aanjagen van deze doelen. Vooral het aanwijzen van regio's die voor- of achter bleven bleek een goed middel om de samenwerking tot stand te laten komen. Tevens hebben de kenniscoaches en ambtelijke trekkers een belangrijke rol gehad in de totstandkoming van de samenwerkingen. Nu de samenwerkingen vorm hebben gekregen en actief zijn, geven een aantal respondenten aan om toch een dergelijke stimulans toe te voegen. Indien partners op enig moment minder prioriteit aan de samenwerking geven, kan de aanjager dit aanknopen om ervoor te zorgen dat 'alle neuzen weer dezelfde kant op staan'. De Visitatiecommissie Water geeft in haar rapport aan dat een mogelijke rol in de toekomst is weggelegd voor de koepelorganisaties. Zij kunnen een commissie samenstellen die de resultaten van de regio's blijft meten.

De laatste mogelijke verbetering voor de bestaande samenwerkingen in de afvalwaterketen is door het beleid uit te breiden. Momenteel focussen de regio's zich met name op besparingen op de afvalwaterketen. Respondenten hebben in de interviews aangegeven dat ook in de rest van de waterketen mogelijke besparingen zijn. De regio Limburgse Peelen is bijvoorbeeld gaan werken aan een gezamenlijk grondwatermeetnet. Het is tevens mogelijk om de samenwerking te intensiveren door de private sector te betrekken bij de samenwerking. Tot slot zijn ook uitbreidingen mogelijk door te investeren in technische of organisatorische vooruitgang. Vooral op het gebied van duurzaamheid zijn volgens respondenten stappen te zetten.

De vierde deelvraag '**Welke kansen zijn er om een samenwerking nog meer te kunnen versterken?**' is na deze paragraaf gemakkelijk te beantwoorden. Er zijn drie type verbeteringen mogelijk binnen de samenwerkingen op de afvalwaterketen. Door als regio een of meerdere punten aan te pakken kan de samenwerking worden versterkt. Dit kan door de interne communicatie te verbeteren en elkaars belangen en kwaliteiten duidelijk voor ogen te houden, door een aanjager aan te stellen die de resultaten van de samenwerkingen bijhoudt en door het beleid uit te breiden en samen te gaan werken met nieuwe partners.

6 Conclusie en reflectie

Dit hoofdstuk blikt allereerst kort terug op de conclusies uit de twee theoretische hoofdstukken. Vervolgens worden deze conclusies verbonden aan de antwoorden op de vier empirische deelvragen. Komen de bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur overeen met de praktijk van bestuurders en ambtenaren binnen de afvalwaterketen? In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende aspecten besproken die een rol spelen in de samenwerkingsverbanden op de afvalwaterketen. In dit hoofdstuk worden de waarnemingen en bevindingen samengebracht om tot een antwoord te komen op de centrale vraag van dit onderzoek:

‘Op welke wijze kunnen waterschappen in Nederland de samenwerking op de afvalwaterketen versterken?’

Met het antwoord op deze hoofdvraag wordt in dit hoofdstuk vervolgens opnieuw gekeken naar de maatschappelijke en de wetenschappelijke relevantie, zoals besproken in hoofdstuk twee. Wat heeft dit onderzoek gebracht? En hoe kan toekomstig onderzoek over deze samenwerkingen dit huidige onderzoek uitbreiden? In het volgende hoofdstuk 7 worden tot slot een aantal aanbevelingen geformuleerd aan de hand van deze resultaten. Wat kunnen waterschappen, gemeenten en andere betrokkenen uit dit onderzoek meenemen?

6.1 Huidige samenwerkingen binnen de afvalwaterketen

Dit onderzoek is gestart met twee theoretische hoofdstukken. In hoofdstuk 2 is grof de geschiedenis van de waterschappen besproken samen met de wettelijke veranderingen op dit terrein. De eerste waterschappen zijn in de twaalfde eeuw ontstaan. Sinds die tijd is een hoop veranderd: onder andere door de komst van de nieuwe Waterschapswet, Waterwet, Omgevingswet en ondertekening van diverse bestuursakkoorden. In de waterketen zijn diverse spelers actief, waardoor steeds belangrijker is geworden om taken goed te verdelen en doelmatig te werken. Het Bestuursakkoord Water uit 2011 is getekend om nu concreet aandacht te gaan besteden aan deze doelmatigheid, door 550 miljoen euro in 2010 te besparen in zelf te vormen regio's. Een doelmatig beheer van afvalwaterketen leidt tot een uitvoering van de taken tegen de laagste maatschappelijke kosten. Deze doelmatigheid kan worden behaald door een versteviging van de samenwerking tussen waterschappen, gemeenten, drinkwaterbedrijven en andere partners. De Visitatiecommissie Water heeft in 2014 haar conclusies over de voortgang van deze besparingen gedeeld.

Het tweede theoretische hoofdstuk van dit onderzoek is hoofdstuk 3 waar juist vooral wetenschappelijk is besproken in wat voor vormen er kan worden samengewerkt. Sinds de jaren '80 is de overheid steeds doelmatiger gaan werken, dit is ook binnen de (afval)waterketen zichtbaar. Netwerken en publiek-private samenwerkingen zijn steeds belangrijker geworden volgens auteurs als Hood (1991), Rhodes (1994), Kjaer (2004). Een netwerk is volgens Provan en Kenis (2008) een groep van drie of meer juridisch zelfstandige organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doelen, maar ook een collectief doel te bereiken. Op de afvalwaterketen is sprake van een doelgericht netwerk (zie Kilduff en Tsai (2003) en O'Toole (1997) voor meer) doordat zij werken aan bezuinigingen volgens het Bestuursakkoord Water. Er is collectieve actie voor nodig om de doelen te bereiken. Provan & Kenis (2008) onderscheiden drie typen governance netwerken: participant gestuurd, leidende organisatie gestuurd en administratief gestuurd. Tot slot is in dit hoofdstuk

besproken hoe de overheid invloed kan blijven uitoefenen in de veranderende samenleving. Bevir & Rhodes (20014) en Koppenjan & Klijn (2004) laten zien dat dit een continue strijd is met onderlinge afstemming en samenwerking. De partners in een netwerk zijn van elkaar afhankelijk geworden, de overheid heeft niet langer de beslissende stem in de beleidsvorming. Gray (1989) ziet een samenwerking als een proces waarin partijen die verschillende aspecten van een probleem zien op een constructieve manier hun onderlinge verschillen verkennen. Dit proces is continue in beweging. In paragraaf 3.4 zijn een aantal factoren besproken die een samenwerking vergemakkelijken of juist belemmeren. Een netwerk is volgens Provan en Kenis (2008) effectief wanneer het tot uitkomsten leidt die normaal gesproken niet worden bereikt indien individuele deelnemers onafhankelijk optreden. Vier factoren zijn hierbij van belang: de mate van aanwezigheid van vertrouwen in het netwerk, de grootte van het netwerk in termen van netwerkleden, de aanwezigheid van doelconsensus en het type activiteit in het netwerk.

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt: Hoe werken waterschappen en gemeenten momenteel samen op het gebied van afvalwaterverwerking? Deze vraag kan echter niet eenvoudig worden beantwoordt. In de totstandkoming van de samenwerkingen hebben de regio's zelf gekozen welke vorm voor hen het beste werkt. De huidige vormen van samenwerkingen zijn vergeleken met de samenwerkingsvormen die Provan & Kenis (2008) hebben opgesteld en is vervolgens een nieuwe kwalificering gemaakt: participant gestuurde netwerk organisatie, cafetariamodel, basismodel, basismodel met uitvoeringsorganisatie en de overheids-BV. Hierbij is meer rekening gehouden met de mate waarop de samenwerkingen juridisch zijn vastgelegd en hoe onderlinge verhoudingen liggen binnen de samenwerking. Toch kan worden gesteld dat de meeste samenwerkingen vrij los zijn opgesteld en met behulp van een kern- of regieteam worden aangestuurd. In een aantal samenwerkingen kunnen de gemeenten en het waterschap kiezen aan welke projecten zij meedoen in de samenwerking. In andere regio's vinden dergelijke samenwerkingen plaats buiten het netwerk om. Het is daarom belangrijk om als regio allereerst te beoordelen in welke vorm momenteel wordt samengewerkt om mogelijke verbeterpunten aan te kunnen wijzen.

Voor de tweede deelvraag zijn de sterke punten uit de samenwerkingen onderzocht. Hierbij is in eerste instantie wetenschappelijke kennis gebruikt, waarbij de succesfactoren van Provan & Kenis (2008) een belangrijke rol hebben gespeeld. De meest genoemde factor is de aanwezigheid van wederzijds vertrouwen. Door de onderlinge afhankelijkheid is het voor actoren in het netwerk belangrijk om gezamenlijk volledig in te zetten binnen de gezamenlijke projecten en ervoor te zorgen dat de financiële afspraken worden nagestreefd. In dit onderzoek is geen verband gevonden met het aantal leden die betrokken zijn in de samenwerking. Wel van belang voor het succes van een regio is de aanwezigheid van een gemeenschappelijke doel en het type activiteit dat wordt uitgevoerd. Vervolgens zijn overige succesfactoren in de samenwerkingen verzameld. De meest genoemde factor is een goede onderlinge communicatie en een open sfeer. Het is belangrijk dat knelpunten besproken kunnen worden. De behaalde resultaten tot dusver zijn een andere belangrijke succesfactor uit de praktijk. Dit motiveert leden van het netwerk om door te gaan met de samenwerking.

De volgende deelvraag die is beantwoordt luidt 'Wat bemoeilijkt de samenwerking tussen waterschappen en haar partners?'. Net als bij deelvraag 2 is hier een onderscheid gemaakt tussen wetenschappelijke factoren en factoren uit de praktijk. Complicerende factoren binnen samenwerkingen kunnen het gevolg zijn van het ontbreken van een aantal essentiële aandachtspunten uit wetenschappelijke literatuur. In de praktijk is echter aan al deze factoren voldaan. Wat wel complicerend werkt zijn de aanwezige verschillen tussen waterschappen en gemeenten. Doordat waterschappen veel kennis en capaciteit hebben op het gebied van de (afval)waterketen, krijgen gemeenten soms het gevoel dat ze niet serieus worden genomen. Met name kleinere gemeenten zijn erg kwetsbaar en hebben veel minder capaciteit om een bepaald project aan te kunnen pakken in de samenwerking. Een waterschap kan daartegenover veel minder makkelijk schakelen, een organisatie van een dergelijk formaat gaat veel bureaucratiescher te werk. Een andere complicerende factor is de lage aanwezigheid van het thema op de politieke agenda. Hierdoor schenken met name wethouders niet altijd voldoende aandacht aan de samenwerking.

De laatste deelvraag die in dit onderzoek is beantwoordt verzamelt de kansen om de samenwerkingen in de toekomst verder te versterken. Respondenten hebben aangegeven hoe zij hun samenwerking in de toekomst zien veranderen. Kort gezegd zijn er drie punten waar in de toekomst winst te behalen valt: een goede communicatie - ook tussen ambtelijke en bestuurlijke partners in de samenwerking -, één of meerdere stimulators voor het behalen van de doelen en uitbreiding van het huidige beleid op de afvalwaterketen. De koepelorganisaties kunnen een belangrijke rol spelen in het aanjagen van innovaties en behalen van resultaten.

6.2 Versterking van samenwerkingen binnen de afvalwaterketen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende aspecten die een rol spelen in de samenwerkingen op de afvalwaterketen uitgebreid aan bod gekomen. In deze paragraaf worden de waarnemingen en bevindingen samengebracht om tot een antwoord te komen op de hoofdvraag van dit onderzoek: **Op welke wijze kunnen waterschappen in Nederland de samenwerking op de afvalwaterketen versterken?**

De 49 regio's die zijn gevormd na de ondertekening van het Bestuursakkoord Water in 2011 zijn inmiddels op de helft van het bereiken van haar doelen. Er is immers afgesproken dat de bezuinigingen en kwaliteitsverbetering in 2020 zijn doorgevoerd. Met name in de totstandkoming van de samenwerkingen hebben de gemeenten en waterschappen veel keuzes moeten maken. Hierdoor zijn er verschillende vormen van samenwerkingen ontstaan. De vormen die Provan & Kenis (2008) hebben samengesteld in hun onderzoek zijn toegepast binnen de vormen die zichtbaar zijn geworden in deze thesis. Het is voor iedere regio relevant om stil te staan bij de vorm waar zij in de totstandkoming voor hebben gekozen. Is dit nog de vorm die het beste past bij de samenwerking of kan worden 'opgeschaald' naar een meer juridische vorm? Hoe wordt momenteel onderling samengewerkt? Zijn er bijvoorbeeld partners binnen de samenwerking die zich niet aan de afspraken houden? Of zijn er juist partners die naast de huidige projecten nog een aantal kleinere projecten willen starten met een deel van de samenwerkingspartners? Dan is een andere vorm van samenwerken aan te raden. Hiervoor zal allereerst moeten worden beoordeeld wat de aard van de taak is die de leden van het netwerk uitvoeren. Vraagt deze taak dat de leden onderling afhankelijk van elkaar zijn?

Een voorbeeld waardoor een samenwerking kan worden verreikt is door een managementteam aan te stellen, zoals in het basismodel binnen Platform Vallei en Eem. Dit team kan de bestuurlijke en ambtelijke organisaties met elkaar verbinden. Het is aan te raden om binnen de samenwerking eens na te gaan of er knelpunten zijn ontstaan. Op basis van eventuele knelpunten kan worden gekeken of het raadzaam is de organisatievorm van de samenwerking te veranderen. Hierbij kan een voorbeeld worden genomen aan de regio Netwerk Afvalwaterketen Delfland, die een onafhankelijke procesmanager in dienst hebben genomen om alle partners te kunnen horen. Een losse uitvoeringsorganisatie kan een groot aantal werkzaamheden uitvoeren, waardoor kennis en capaciteit ook kunnen worden uitbesteed.

Het is van belang om een gezamenlijke toekomstvisie te hebben binnen een samenwerking. Goede communicatie is hierbij essentieel: het is belangrijk om elkaars kwaliteiten te (h)erkennen en duidelijk bekend te maken wat de doelen zijn van een bepaald beleid. Voor kleinere gemeentes is communicatie tevens van belang bij capaciteitsproblemen. Door tijdig aan te geven waar personeel of kennis onvoldoende is, kunnen andere gemeentes of het waterschap bijstaan. Als partners aangeven wanneer afspraken tijdelijk niet kunnen worden nagekomen of zijn vertraagd, wordt het vertrouwen niet beschadigd. Een van de succesfactoren van een goedwerkende samenwerking is immers de aanwezigheid van wederzijds vertrouwen. Het hebben van een gemeenschappelijk doel en – toekomstvisie versterkt dit wederzijdse vertrouwen.

Een ander complicerend aspect binnen de bestaande samenwerkingen is de aanwezigheid van onderlinge verschillen tussen de partners. Ook hierbij geldt dat goede communicatie een groot deel van de problemen kan wegnemen. De grootste problemen zijn zichtbaar tussen de verschillen tussen gemeentes en waterschappen. Bovendien zijn onderling tussen gemeentes verschillen in grootte, milieu en bestuurlijk-ambtelijk. Voor regio's met grote onderlinge verschillen kan raadzaam zijn om dit op tafel te leggen en eventueel te kiezen voor een cafetariamodel. Deelnemers kunnen in een dergelijke samenwerking intekenen voor een aantal extra projecten of diensten.

Om de doelen uit het Bestuursakkoord Water (2011) in de toekomst te kunnen blijven bevorderen kunnen opnieuw één of meerdere stimulators worden aangesteld. Hierbij kan worden gedacht aan een Visitatiecommissie, ambtelijke trekker of aanjager of een kenniscoach. Indien de koepelorganisaties en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu hier de leiding in nemen, kunnen deze functies landelijk gezicht krijgen. Hierdoor zullen ook regio's die er eigenlijk geen voordeel in zien mee doen en blijvend worden gestimuleerd om de doelen te behalen.

Een laatste mogelijkheid om de samenwerkingen in de toekomst te versterken is door het beleid uit te breiden. Momenteel werken de regio's met name samen op de afvalwaterketen. Door meer binnen de gehele waterketen te werken kan mogelijk extra worden bespaard. Tevens zal het thema zo politiek hoger op de agenda komen te staan, waardoor volksvertegenwoordigers mogelijk meer interesse in het thema krijgen. De keten kan ook worden uitgebreid door meer partners te betrekken bij de samenwerking, zoals drinkwaterbedrijven, kennisinstituten of private partijen.

Op welke wijze kunnen waterschappen in Nederland de samenwerking op de afvalwaterketen versterken? De bestaande samenwerkingen kunnen een groot aantal maatregelen toepassen om de samenwerking verder te ontwikkelen. Kort gezegd zijn er drie hoofd pijlers waarin deze maatregelen kunnen worden onderverdeeld: een goede communicatie - ook tussen ambtelijke en bestuurlijke partners in de samenwerking -, één of meerdere stimulators voor het behalen van de doelen en uitbreiding van het huidige beleid op de afvalwaterketen. De goede communicatie zorgt voor een lopende interne samenwerking, onderling vertrouwen en duidelijkheid over kwaliteiten, belangen en doelen. Extern kunnen stimulators voor druk op de ketel zorgen als de samenwerking even minder verloopt. Tot slot zullen innovaties en het aantrekken van nieuwe partners ervoor zorgen dat de samenwerking ook in de toekomst in beweging blijft.

6.3 Terug- en vooruitblik

In dit onderzoek is onderzocht hoe de samenwerkingen in de afvalwaterketen kunnen worden versterkt om in de toekomst betere resultaten te behalen. In deze paragraaf zullen de tekortkomingen en verbeteringen voor dit onderzoek worden genoemd. In hoofdstuk vier is beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd. Hoe zou dit onderzoek met een andere aanpak of onderzoeksmethoden worden versterkt? Vervolgens worden suggesties gegeven voor een vervolgonderzoek. Wat zijn aanknopingspunten om de samenwerkingsvormen verder te onderzoeken?

Tijdens het verzamelen van resultaten zijn per regio 1 tot 4 respondenten gesproken tijdens diepte-interviews. Sommige respondenten gaven weinig nieuwe informatie. Het zou interessant zijn om in een toekomstig onderzoek deze diepte-interviews aan te vullen met kortere vragenlijsten via internet. Op deze manier kunnen meer statistische gegevens een veelomvattend beeld weergeven. Vragen als 'Hoeveel procent van de respondenten ziet problemen in de doelconsensus?' zouden zo beter kunnen worden weergegeven. Nu is alleen duidelijk dat een gemeenschappelijk doel binnen de samenwerking van belang is, niet in hoeveel regio's dit problemen heeft veroorzaakt. Vervolgens kan zo specifiekere worden gezocht naar verbeteringen voor deze regio's. Dit zal de maatschappelijke relevantie van het onderzoek tevens vergroten, doordat het specifiekere kan worden toegepast.

In totaal zijn in dit onderzoek tien cases onderzocht, terwijl in totaal 49 regio's samenwerken op de afvalwaterketen. Een mogelijk vervolgonderzoek kan ook de andere regio's bij een onderzoek betrekken. In welke samenwerkingsvorm kunnen de overige 39 regio's het beste worden ingedeeld? Zijn regio's sinds de totstandkoming hetzelfde georganiseerd, of zijn afspraken losser of strakker gemaakt? Het zou interessant zijn om een breed beeld te krijgen van de samenwerkingsvormen in de regio's.

Een ander aanknopingspunt voor een vervolgonderzoek is het zoeken naar specifieke verbeteringen voor iedere typerende samenwerkingsvorm. In dit onderzoek zijn de samenwerkingsvormen van Provan & Kenis (2008) aangevuld met tussenvormen die in de praktijk zichtbaar zijn. Deze samenwerkingsvormen zijn vervolgens echter niet veel toegepast op het onderzoek. In de toekomst kunnen verbeterpunten voor deze vormen worden onderzocht. Hoe kunnen regio's die werken volgens het participant gestuurde netwerk bijvoorbeeld omgaan met partners die zich niet aan de gemaakte afspraken houden? Er zijn immers weinig juridische afspraken binnen deze vorm mogelijk.

Een laatste aanknopingspunt wat zal worden genoemd is een onderzoek naar de gevolgen van een aantal leden in een netwerk. In deze thesis zijn binnen de tien geselecteerde cases geen specifieke voor- of nadelen uit het aantal leden van het netwerk zichtbaar geworden. Dit kan betekenen dat de theorie van Provan & Kenis (2008) binnen deze netwerken niet opgaat, maar ook dat deelnemers zich niet realiseren hoeveel invloed het aantal leden binnen hun samenwerking heeft op de resultaten die worden behaald. Naar deze specifieke succesfactor van Provan & Kenis zou meer onderzoek kunnen worden gedaan om dit beeld te toetsen.

Uit de eerdergenoemde aanknopingspunten is gebleken dat in de toekomst een vervolgonderzoek mogelijk is. Er zijn aanknopingspunten op binnen de 49 regio's mogelijk, zowel door middel van diepte-interviews als door kortere vragenlijsten. Meer onderzoek kan ook worden gedaan naar de specifieke verbeterpunten voor alle mogelijke samenwerkingsvormen en naar de gevolgen van het aantal leden in een netwerk. Deze thesis kan hier helaas geen verdere aandacht aan geven, maar de samenwerkingen verdienen de aandacht om te kunnen blijven groeien. Afsluitend daarom een quote uit een interview met respondent 24:

'Samenwerken in de waterketen is geen keuze. Het is zondermeer een noodzaak omdat zonder samenwerking invulling van de zorgtaken voor de meeste organisaties bijna onmogelijk is.'

7 Praktische aanbeveling

In hoofdstuk 6 zijn de waarnemingen van deze thesis gepresenteerd en is de hoofdvraag beantwoordt. In dit hoofdstuk zullen de praktische tips voor bestuurders uit de praktijk kort worden gepresenteerd, zodat zij gemakkelijk kunnen ontdekken waar zij zelf de samenwerking kunnen versterken:

- ✓ Ga na welke vorm van samenwerking momenteel van toepassing is: participant gestuurde netwerk organisatie, cafetariamodel, basismodel, basismodel met uitvoeringsorganisatie en de overheids-BV. Zijn er knelpunten in de samenwerking waar een andere vorm misschien een oplossing voor biedt?
- ✓ Ziet u ergens problemen in de samenwerking door een gebrek aan onderling vertrouwen in de samenwerking? Ga na wat onderlinge verschillen tussen de partners zijn, zodat belangen en kwaliteiten duidelijk zijn. Schenk hier aandacht aan.
- ✓ Bespreek eens de vooraf opgestelde doelen, zijn deze nog van toepassing? Hoe kijken de partners onderling naar de toekomst van de samenwerking? Wat is er nog nodig om de doelstellingen in 2020 te kunnen behalen? Bent u tevreden over de tot dusver behaalde resultaten? Zo nee, kunt u deze misschien beter bijstellen?
- ✓ Kunt u door een stimulator in te zetten meer resultaten behalen uit de samenwerking?
- ✓ Wat voor type activiteiten worden in de samenwerking uitgevoerd? Houden alle partners zich aan de afspraken omtrent deze activiteiten?
- ✓ Zijn de partners in de samenwerking voldoende open over de activiteiten die zij uitvoeren in het netwerk? Is er nog steeds overeenstemming over de financiële bijdragen?
- ✓ Ondervindt u capaciteitsproblemen bij de kleinere gemeenten in uw samenwerking? Maak dit bespreekbaar en kijk hoe deze problemen kunnen worden opgelost.
- ✓ Gebruikt het waterschap voldoende technische kennis om de samenwerking te verbeteren? Het waterschap kan eventueel ook contact zoeken met kennisinstututen of private partijen om te innoveren.
- ✓ Vind u dat het thema hoog genoeg op de politieke agenda staat? Bespreek eens onderling hoe de partners hier over denken en hoe de samenwerking eventueel interessanter kan worden gemaakt, zodat het de aandacht krijgt die het verdient.
- ✓ Ga na of de ambtelijke trekker of aanjager indien nodig voldoende tijd kan besteden aan het stimuleren van partners om de doelen te behalen.
- ✓ Kan de samenwerking worden verstevigd door het beleid uit te breiden? Kunnen innovaties of nieuwe partners een impuls geven aan de samenwerking? Bespreek dit onderling.

8 Literatuur

Afvalwaterketen Delfland (2013, 7 oktober) *Uitvoeringsafspraken Afvalwaterketen Delfland Bijlage bij de bestuurlijke overeenkomst Afvalwaterketen Delfland*. Geraadpleegd op 8 september 2015 via [http://www.samenwerkenaanwater.nl/media/vh3837/NAD%20Uitwerkingsafspraken%20\(definitief\).pdf](http://www.samenwerkenaanwater.nl/media/vh3837/NAD%20Uitwerkingsafspraken%20(definitief).pdf).

Adviescommissie Water (2015, 20 april) *Advies en innovatie in de waterketen*. Den Haag: Adviescommissie Water.

Benyon, J. & Edwards, A. (2000) Community Governance of Crime Control. *Crime Prevention and Community Safety: An International Journal*, 2, 35–54.

Best practice (2015). In Dikke Van Dale. Geraadpleegd op 3 augustus 2015, van <http://surfdiensten2.vandale.nl.proxy.library.uu.nl/zoeken/zoeken.do>.

Bevir, M. & Rhodes, R.A.W. (2004) Interpreting British governance. *The British Journal of Politics and International Relations*, 6 (2), 130–6.

Binnenlands Bestuur (2013, 5 juni) *Afsprakenkader Omgevingswet Ministerie van Infrastructuur & Milieu en Unie van Waterschappen*. Geraadpleegd op 11 februari 2015 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2013/7/afsprakenkader-omgevingswet-ienm-en-unie-1-.pdf>.

BMC Onderzoek (2009) *Samen naar beter. Evaluatie landelijke waterschapsverkiezingen 2008*. Amersfoort: BMC Group.

Bogdanor, V. (2005) *Joined-Up Government*. New York: Oxford University Press.

Bolland, J.M. & Wilson, J.V. (1994) Three Faces of Integrative Coordination: A Model of Interorganizational Relations in Community-Based Health and Human Services. *Health Services Research*, 29 (3), 341-366.

Boutellier, J.C.J. (2011) *De improvisatiemaatschappij; over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Van Twist, M.J.W. (2007) *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek* (7^e druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Brabantse Delta (2014) Factsheet Samenwerkingsverband Water in Midden- en West-Brabant. Geraadpleegd op 3 mei 2015 via http://www.brabantsedelta.nl/binaries/content/assets/wsbd---website/nieuws/2014/01/factsheet_swwb.pdf.

- Brass, D.J. & Krackhardt, D.M. (2012) *Power, Politics, and Social Networks in Organizations*. In Ferris G.R. & Treadway, D.C. (Ed.): *Politics in Organizations* (355-375). New York: Routledge.
- Bult-Spiering, M., Blanken, A. & Dewulf, G. (2005) *Handboek publiek-private samenwerking*. Utrecht: Lemma.
- Castells, M. (2010 [1996]) *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Chhotray, V. & Stoker, G. (2009) *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). The Whole of Government Approach to the Public Sector. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Edelenbos, J. & Klijn E.H. (2007) Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical explanation. *Administration & Society*, 39, 25–50.
- Edelenbos, J. (2010). *Water als spanningsvolle verbinding: over water governance en het belang van beweeglijk bestuur*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Eem, van der, H & Zwiers, J. (2012) *Regionaal feitenonderzoek Gezamenlijk Afvalwaterbeheer West-Overijssel*. Hoorn: Welldra.
- Faerman, S.R., McCaffrey, D.P. & Van Slyke, D. (2001) Understanding interorganizational cooperation: Public-private collaboration in regulating financial market innovation. *Organization Science* 12: 372–88.
- Gast, M. (2010) *Doelmatig Beheer Waterketen -eindrapport commissie feitenonderzoek-*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).
- Geuijen, K. (2011) Samenwerken in publieke netwerken. In M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (eds.), *Handboek Publiek Management* (p. 97-114). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Gray, B. (1989) *Collaboration; Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Fransisco & London: Jossey-Bass Publishers.
- Havekes, H.J.M (2009) *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Hermans, P., & Van der Eem, J. (2006) *Samen in de waterketen: het werkt!* Lelystad: Rijkswaterstaat RIZA.
- Hood, C. (1991) A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69 (Spring), 3-19.

Infomil (2015) Handboek water: begrippen en algemene bepalingen. Geraadpleegd op 10 6 februari 2015 via <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/waterwet/begrippen-algemene/>.

Interprovinciaal Overleg (2015, z.d.) *Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling: Waterbeheer*. Geraadpleegd op 5 februari 2015 via <http://www.ipo.nl/duurzame-ruimtelijke-ontwikkeling-waterbeheer/waterbeheer>.

Kenis, P.N. & Provan, K.G. (2008) Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.) *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312). Amsterdam: Boom Academic.

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (1999) *Managing Complex Networks: Strategies for Our Public Sector*. Londen: Sage Press.

Kilduff, M., & Tsai, W. (2003) *Social Networks and Organizations*. Londen: Sage Press.

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

Klijn, E.H., Koppenjan, J. & Termeer, K. (1995) Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration*, 73 (Autumn), 437–454.

Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004) *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge Taylor & Francis Group.

Larson, A. (1992) Network dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of exchange relationships. *Administrative Science Quarterly*, 37, 76–104.

McEvily, B., Perrone, V. & Zaheer, A. (2003) Trust as an organizing principle. *Organization Science*, 14 (1), 91–103.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Interprovinciaal Overleg, Vewin, Vereniging Nederlandse Gemeenten & Unie van Waterschappen (2007) *Bestuursakkoord Waterketen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) *Eindrapport Visitatiecommissie Waterketen. Waterketen 2020: Slim, Betaalbaar en Robuust*. Rijswijk: VijfkeerBlauw.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015) *Omgevingswet in thema's: de stelselherziening uitgediept*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Geraadpleegd op 8 september 2015 via <https://omgevingswet.pleio.nl/file/download/30830322>.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken (2015) *Deltaprogramma 2015: Werk aan de delta. De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden*. Den Haag: Vormvijf.

Neuteboom, R.M.C.L (2002) Watersysteem en waterkwaliteit op orde? *Neerslag Magazine*. Geraadpleegd via <http://www.neerslag-magazine.nl/magazine/artikel/136/>.

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014) *Waterbeheer in Nederland: klaar voor de toekomst?* Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1993) *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin.

Osborne, S. P. (2000) *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective*. Londen: Routledge.

Osborne, S.P. (2006) Editorial: The New Public Governance, *Public Management Review*. 8: 3 pp 377–87. Ostrom, E. (1986) 'A Method for Institutional Analysis' in F. X. Kaufmann, G. Majone & Ostrom, V. (eds) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project*. Berlijn: Walter de Gruyter.

O'Toole (1997) Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45-52.

Peters, B.G., & Pierre, J. (1998) Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 223-243.

Platform Water Vallei en Eem (28 november 2012) *Samenwerkingsovereenkomst Afvalwaterketen Vallei en Eem*. Apeldoorn: Waterschap Vallei en Eem.

Provan, K.G., & Kenis, P.N. (2008) Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 229-252.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013) *Swingen met lokale kracht: overheden en de netwerksamenleving*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Rhodes, R.A.W. (1994) The Hollowing out of the State: The Changing Nature of Public Service in Britain. *Political Quarterly*, 65, 138-151.

Rijksoverheid & Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014, z.d.) *Vernieuwing omgevingsrecht*. Geraadpleegd op 16 februari 2015 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht/doel-omgevingswet>.

Rijksoverheid, provincies, Samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Unie van Waterschappen (2003) *Nationaal Bestuursakkoord Water*. Den Haag: Rijksoverheid.

Rittel, H.W.J. & Webber, M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4 (juni), 155-169.

Royal Haskoning DHV (2014) *Impactanalyse Omgevingswet: Impressie van de gevolgen voor rijk, provincies, omgevingsdiensten, waterschappen en bedrijfsleven*. Nijmegen: Royal Haskoning DHV.

Rutte, M. & Samsom, D.M. (2012) *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA*. 29 oktober 2012. Regeerakkoord voor de periode 2012 - 2015. Geraadpleegd op 17 juni 2015 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>.

Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland (8 maart 2013) *Samenwerkingsovereenkomst Afvalwaterketen Zeeland*. Middelburg: Waterschap Scheldestromen.

Samenwerking aan Water in Midden- en West-Brabant (augustus 2012) *Werkeenheid 4: Offerte 2012*. Breda: Waterschap Brabantse Delta.

Samen werken aan water (2012) Invulling onderdeel stok achter de deur: Visitatie en interventieladder. Geraadpleegd op 20 juni 2015 via http://www.samenwerkenaanwater.nl/media/vh2082/20120628_visitatie_en_interventieladder_contactpersonen_deelgebieden.pdf.

Serendipiteit (2015). In Dikke Van Dale. Geraadpleegd op 26 juni 2015 via <http://surfdiensten2.vandale.nl.proxy.library.uu.nl/zoeken/zoeken.do>.

Sørensen, E. (2006) Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic choice. *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 98–114.

Stichting RIONED (2012) *Voor doelmatig beheer van stedelijk water en waterketen. Kenniscoaches: wie, wat en hoe?* Geraadpleegd op 17 augustus 2015 via www.riool.net/riool-portlet/rest/file/6710.

Swanborn, P.G. (1996) *Case-study's: wat, wanneer en hoe* (4^e druk). Den Haag: Boom onderwijs.

Thiel, S. van (2013) *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding* (2^e druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

TU Delft (2015) *Empirische Cyclus*. Geraadpleegd op 17 juli 2015 via http://mod-est.tbm.tudelft.nl/wiki/index.php/Empirische_cyclus.

Unie van Waterschappen & Interprovinciaal Overleg (2005) *Afstemming van taken in het regionale waterbeheer*. Rijswijk: GBS prepress.

Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) *Samenwerken op basis van afspraken: handreiking toepassen regelgeving afvalwater in de praktijk*. Katwijk aan Zee, Station Drukwerk.

Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vewin, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011) *Bestuursakkoord Water*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.

Unie van Waterschappen & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2006) *Permanente samenwerking in het afvalwatersysteem: doorpakken vanuit optimalisatiestudies*. Unie van Waterschappen.

Unie van Waterschappen & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010) *Gezamenlijke doelgerichte aanpak afvalwaterketen*. Geraadpleegd op 4 mei 2015 via https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/vngdocumenten/2010_lbr/Notitie_gezamenlijke_aanpak_kostenbesparingen_afvalwaterketen_Unie-VNG.doc.

Unie van Waterschappen & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011) *Handreiking toepassen regelgeving afvalwater in de praktijk*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, AgentschapNL & DNV (2013) *Visiebrochure Afvalwaterketen tot 2030*. Den Haag: Unie van Waterschappen.

Unie van Waterschappen, Themagroep Waterbeheerprogramma's (2014) *Handreiking Waterbeheerplannen. Van plan naar programma*. Den Haag: Opmeer Drukkerij.

Unie van Waterschappen, Vewin & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015) Waterunit Brabantse Peelgemeenten: Stap voor stap naar elkaar toe. *Waterkracht: Samen bouwen aan de waterketen*, 6-7.

Unie van Waterschappen, Vewin & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015) *Twents Waternet timmert aan de weg*. Waterkracht: Samen bouwen aan de waterketen, 18-19.

Van Dijken, K. & Schilder, A. (2013) *Handreiking Regionale Samenwerking Sociaal Domein*. Den Haag: Platform31 in samenwerking met Hiemstra & De Vries.

Ven, G.P. van den (2003) *Leefbaar Laagland: Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland* (5^e druk). Utrecht: Uitgeverij Matrijs.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (13 februari 2012) Brief aan de leden t.a.v. het college en de raad: Kenniscoaches Doelmatig Waterbeheer. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Wagenaar, P., Kerkhoff, T. & Rutgers, M. (red.) (2011) *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Coutinho.

Warbroek, B. (2 april 2010) *Beheer afvalwater kan veel goedkoper*. Geraadpleegd op 14 februari 2015 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/beheer-afvalwater-kan-veel-goedkoper.154841.lynkx>.

Waterschap Hollandse Delta (19 april 2015) *Samenwerking afvalwaterketen: Hoeksche Waard*. Geraadpleegd op 19 april 2015 via <http://www.wshd.nl/common/watersysteem/samenwerking-afvalwaterketen/hoeksche-waard.html>.

Waterschap Peel en Maasvallei (2016) *Waterschapsbedrijf Limburg*. Geraadpleegd op 29 februari 2016 via <http://www.wpm.nl/algemeen/over-ons/waterschapsbedrijf-limburg-wbl.html>.

Waterportaal Zuidoost Brabant (17 september 2012) *Samenwerkingsovereenkomst Waterportaal ZOB*. Geraadpleegd op 27 juni 2015 via http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=460986/Bijlage_1__Samenwerkingsovereenkomst_Waterportaal_ZOB.pdf.

Westerweel, J.W. & Schwarz, G. (2015) Vorm volgt functie: afwegingskader voor samenwerking en samenwerkingsvormen in de waterketen. *Het Waterschap*, 1 (februari 2015), p. 20-22.

Winnet (2013). *Winnet, winst voor water*. Geraadpleegd op 18 juli 2015 via www.winnet.nl/publish/pages/266/winnet_folder_2013.pdf.

Bijlage 1 Topiclijst

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de topiclijst zoals hieronder weergegeven. Hier moet wel bij benoemd worden dat niet alle topics in alle gesprekken aan bod zijn geweest. Voorafgaande aan ieder interview is nagedacht over de vragen die in dat interview aan bod moesten komen. Als in een bepaalde regio de samenwerking niet goed functioneerde, wordt het gesprek anders dan bij een regio waar dit beter ging. De interviews hadden daarnaast een sterk open karakter. De topiclijst fungeerde voornamelijk als richtlijn. In de interviews en gesprekken is veel ruimte gegeven aan respondenten om andere onderwerpen aan te kaarten of verder uit te wijden over één specifiek topic.

Introductie

- Korte introductie over mij en het onderzoek
- Doel van het interview en gang van zaken benoemen
- Benadrukken dat het interview wordt anoniem verwerkt en anders toestemming zal worden gevraagd
- Toestemming vragen voor geluidsopname

Gegevens respondent

- Functie en afdeling
- Werkzaamheden

Samenwerkingsverband in regio

- In de samenwerking zijn ... actief. Klopt dit?
- Kunt u wat meer vertellen over deze samenwerking?
- Hoe is de samenwerking tot stand gekomen?
- Wat is de rol van het waterschap in deze samenwerking?
- Wat is de rol van de verschillende gemeenten in deze samenwerking?

Onderlinge relaties

- Hoe zou u de samenwerking kunnen omschrijven?
Publiekrechtelijk: Lichte Gemeenschappelijke Regeling, Centrumgemeente, gemeenschappelijk orgaan, bedrijfsvoeringorganisatie of openbaar lichaam.
Privaatrechtelijk: Contract, Stichting, Vereniging/ coöperatie, overheids NV/ BV, PPS.
- Is er sprake van wederzijds vertrouwen in de samenwerking?
- Wat zijn volgens u de sterke punten van de samenwerking?
- Wat heeft u hier zelf aan bijgedragen?

Afwegingskader

- Is de activiteit duidelijk te definiëren en ontkoppelbaar van andere activiteiten?
- Is de activiteit organisatiespecifiek en/ of van strategisch belang om vanuit de individuele organisatie uit te voeren?
- Is er vertrouwen dat (per saldo) winst op de drie K's door samenwerking te realiseren is?
- Is er een gezamenlijke ambitie en strategie die afgestemd is met de strategie van alle samenwerkingspartners?
- Zin er ontwerpcriteria en voorwaarden voor een interne en externe fit van de organisatiestructuur?

Bijlage 2 Achtergrondinformatie regio's

2.1 Samenwerking Hoeksche Waard

De Hoeksche Waard is één van de zes regio's binnen het Waterschap Hollandse Delta. De samenwerking is feitelijk al in 2009 gestart door de uitvoering van het project ISA Hoeksche Waard. Het project Integrale Sturing Afvalwater HW had als doel het inzichtelijk maken van het functioneren van de afvalwaterketen en het effect op de waterkwaliteit in het watersysteem. Hiervoor werd onder andere meetapparatuur aangebracht bij zuiveringsinstallaties en gemalen en werden deze gegevens vervolgens geanalyseerd. De vijf betrokken gemeenten in deze regio zijn Strijen, Binnenmaas, Oud-Beijerland, Korendijk en Cromstrijen. Samen met het Waterschap Hollandse Delta is dit een van de kleinste regio's die is gevormd na ondertekening van het Bestuursakkoord Water (2011). Na dit akkoord is de regio gezamenlijk verder gegaan: in 2011 is een feitenonderzoek uitgevoerd waar mogelijke kansen voor verbetering zichtbaar zijn geworden (Waterschap Hollandsche Delta, 2015).

2.2 Samenwerking Platform Vallei en Eem

Het Platform Vallei en Eem is een grotere regio waarin de gemeenten Amersfoort, Baarn, Barneveld, Bunschoten, Ede, Eemnes, Leusden, Nijkerk, Renkum, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Soest, Veenendaal, Wageningen en Woudenberg, het Waterschap Vallei en Eem, de provincies Utrecht en Gelderland en drinkwaterbedrijf Vitens zijn betrokken. Het gaat om een gebied waarin zo'n 650.000 inwoners wonen. De partners in deze regio werken al sinds 2008 samen. Het Platform heeft sinds 2012 ook een eigen uitvoeringsorganisatie, met momenteel 2 medewerkers. Schematisch is de organisatie als volgt georganiseerd (Platform Vallei en Eem, 2011, p. 10):



Figuur 8 Organogram Platform Vallei & Eem

De organisatie van deze regio is in een 'Parapluplan'²³ zeer uitgebreid besproken, het kan daarom als naslagwerk dienen voor andere regio's: 'In het **bestuurlijk platform** ontmoeten de bestuurders van alle deelnemers elkaar en bespreken zij de ontwikkelingen en toetsen de voorstellen van het ambtelijk platform. Tevens stelt het bestuurlijk platform de plannen, de begrotingen en jaarverslagen vast. Het bestuurlijk platform komt gemiddeld drie keer per jaar bijeen. De bijeenkomsten van het **ambtelijk platform** (gemiddeld vijf keer per jaar) zijn bedoeld om de resultaten van de projectgroepen en afvalwaterteams te presenteren en erover te discussiëren. Daarnaast is het

²³ In de meeste regio's worden voor een dergelijke overeenkomst de termen Bestuurlijk Plan of Samenwerkingsovereenkomst gebruikt.

ambtelijk platform bedoeld voor ontmoeting en uitwisseling van ervaring. Initiatieven tot concrete samenwerking kunnen vanuit het ambtelijk platform worden geïnitieerd. Tweemaal per jaar worden de plannen en de benodigde inzet van ambtenaren besproken met de managers. Zij adviseren de bestuurders over de te nemen besluiten. Het **kernteam** is de spil tussen het ambtelijk platform, het bestuurlijke platform, de managers en de projectgroepen en afvalwater teams. Het verzorgt de bedrijfsvoering en vervult een enthousiasmerende en initiërende rol. De **regiegroep** is het dagelijks bestuur en bestaat uit een viertal bestuurders, aangevuld met leden van het kernteam. Zij bereiden de agenda van het bestuurlijk platform voor. Het platform beschikt over een eigen **uitvoeringsorganisatie** welke wordt ingezet voor werkzaamheden die niet door medewerkers van de deelnemende partners kunnen worden uitgevoerd. Hetzij door gebrek aan specialistische kennis, hetzij door gebrek aan tijd.' (Platform Vallei en Eem, 2011, p. 18). Een van de doelen van de regio is het behalen van een kostenreductie van jaarlijks € 12,7 miljoen vanaf 2020, dit is een besparing van 15,1% (Platform Vallei en Eem, 2011, p. 4).

2.3 Samenwerking Netwerk Afvalwaterketen Delfland

In het Netwerk Afvalwaterketen Delfland (NAD) werken 12 gemeenten en het Hoogheemraadschap van Delfland samen aan vermindering van kosten en kwetsbaarheid in de afvalwaterketen en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Dit zijn de volgende gemeenten: Delft, Den Haag, Lansingerland, Leidschendam, Maassluis, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Schiedam, Vlaardingen, Westland en Zoetermeer. Als onderdeel hiervan wordt gewerkt aan een langetermijnvisie op de afvalwaterketen: 'Nut en noodzaak van investeringen kunnen hierdoor beter worden afgewogen voor de lange termijn. Ook neemt de kwetsbaarheid voor onzekerheden in de toekomst af. De langetermijnvisie moet een document worden dat een inspirerend en ambitieus beeld geeft van de Delflandse afvalwaterketen in de verre toekomst (2050). Naast een stuk papier moet het vooral een gezamenlijk beeld worden van alle betrokkenen in het netwerk; een gezamenlijke taal waarin we spreken. De langetermijnvisie moet richting gaan geven aan de gezamenlijke beleid- en planvorming binnen het netwerk. In 2015 zal de langetermijnvisie worden uitgewerkt in een Strategisch Ketenplan.' (Netwerk Afvalwaterketen Delfland, 2013, p. 8).

De deelnemers in het Netwerk Afvalwaterketen Delfland gebruiken namelijk een zogenaamde 'à la carte menukaart'. In het document waarin de uitvoeringsafspraken uit de bestuurlijke overeenkomst zijn besproken, beschrijven ze de manier van werken als volgt: 'Iedere deelnemende partij geeft voor zichzelf aan waarop de samenwerking als startpunt gezocht wordt. Dit is nadrukkelijk een startpunt omdat de komende jaren, op basis van organische groei, bij de uitwerking van de opties kan blijken dat vorm, samenstelling en inhoud veranderen en zich mogelijk verder door ontwikkelen' (Netwerk Afvalwaterketen Delfland, 2013, p. 7, 13).

2.4 Samenwerking BOWA

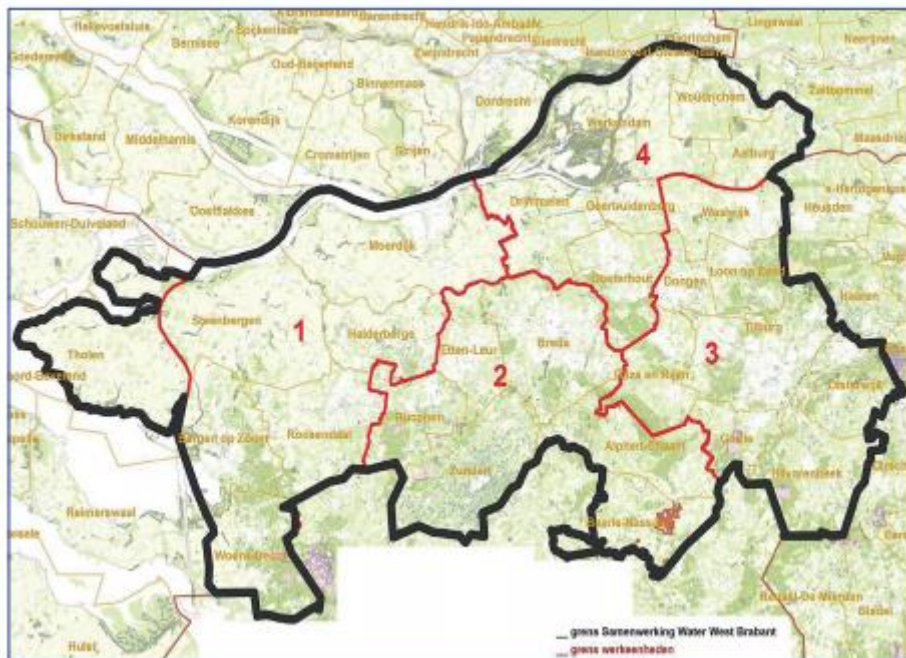
In de regio Bestuurlijk Overleg Amstel, Gooi en Vecht-gebied (BOWA) kent het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht een bijzondere rol. Het waterschap heeft haar uitvoeringsorganisatie namelijk ondergebracht in de organisatie Waternet: dit is het enige waterbedrijf in Nederland dat zich richt op de hele watercyclus (o.a. verzamelen van afvalwater, het zuiveren en leveren van drinkwater en op peil houden van oppervlaktewater) voor de gehele gemeente Amsterdam. De zestien betrokken gemeenten zijn Bussum, De Ronde Venen, De Stichtse Vecht, Diemen, Eemnes, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Ouder-Amstel, Uithoorn, Weesp en Wijdemeeren.

De partners hebben op 22 oktober 2011 een Intentieverklaring ondertekent. Hierdoor hebben de partners de wil om samen te werken kenbaar gemaakt. Er zijn voor het jaar 2012 een aantal doelen opgesteld. Tevens is de organisatie van de samenwerking bepaald: 'Gemeenten en waterschap hebben gekozen voor een praktische overlegstructuur, zoveel mogelijk aansluitend aan de bestaande overlegstructuur:

- Het BOWA (Bestuurlijk Overleg Water AGV-gebied) waar de deelnemende gemeenten en het waterschap bestuurlijk vertegenwoordigd zijn inclusief ambtelijke ondersteuning.
- Een voorbereidingscommissie bestaande uit het bestuurlijke duo, drie bestuurlijke vertegenwoordigers uit de deelnemende gemeenten en het leidend team.
- Een bestuurlijk duo bestaande uit een wethouder van een der deelnemende gemeenten en een dagelijks bestuurslid van het Waterschap.
- Daarnaast zijn nog ambtelijke overleggen' (Bestuurlijk Overleg AGV-gebied, 2011, p. 3).

2.5 Samenwerking WE4

De regio Werkeenheid 4 (WE4) is een samenwerking waarin zes gemeenten Aalburg, Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam en Woudrichem en twee waterschappen actief zijn. De waterschappen Brabantse Delta en Rivierenland zijn beiden betrokken, dit is de enige samenwerking uit deze thesis waar dit het geval is. De samenwerking Werkeenheid 4 valt onder het grotere verband Samenwerking Water West-Brabant (SWWB). In deze samenwerking zijn 27 gemeenten en 3 waterschappen actief, daarom is het gebied gesplitst in vier 'werkeenheden': Waterkring de Baronie, Werkeenheid vier West-Brabant, Waterkring West en Werkeenheid Hart van Brabant (Brabantse Delta, 2014, p. 1). Op het onderstaande figuur is het gebied afgebeeld. De regio die in deze thesis is gebruikt heeft op de afbeelding het nummer 4:



Figuur 9 Samenwerking Water West-Brabant

Na een feitenonderzoek heeft de regio in augustus 2012 een gezamenlijke ambitie opgesteld voor de samenwerking in de afvalwaterketen. De samenwerking vindt plaats op basis van bestuurlijke afspraken. Alle partijen (gemeenten en waterschappen) zijn gelijkwaardige partners in het proces. Het proces wordt begeleid door een bestuurlijk trio bestaande uit de wethouders van de gemeenten Woudrichem en Oosterhout en een lid van het Dagelijks Bestuur van Waterschap Brabantse Delta. Een team van managers maakt bindende afspraken met dit bestuurlijk trio en leidt de projecten. De dagelijkse activiteiten worden uitgevoerd door een kernteam van (beleids)medewerkers van alle partijen. Elke gemeente maakt periodiek een basis rioleringsplan (BRP). De regio raadt gemeenten aan om vanwege de invoering van de nieuwe zorgplichten een verbreed BRP (vBRP) te maken waarin ook aandacht wordt geschonken aan hemelwater en grondwater. Uit deze plannen volgen maatregelen tegen water-op-straat, vervuiling door overstortingen op oppervlaktewater en tegen te hoge of lage grondwaterstanden (Samenwerking aan Water in Midden- en West-Brabant, 2012, p. 1, 10).

2.6 Samenwerking Winnet

Winnet is het Waterinnovatienetwerk in de regio Utrecht. Het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden werkt hier samen met de volgende 18 gemeenten aan de BAW doelen: Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, De Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist. Er is in deze regio een duidelijke scheiding tussen de oost- en westkant van de stad Utrecht. Er zijn verschillende bodemsoorten in de regio, waardoor de aanpak voor bijvoorbeeld de riolering sterk verschilt. De stad Utrecht heeft tevens weer andere problemen door bijvoorbeeld de aanwezigheid van de grachten.

Winnet maakt gebruik van een zogenaamd cafetariamodel. De kern van de samenwerking bestaat uit een gezamenlijk basispakket, dat vanuit een gezamenlijke inleg wordt betaald. Daarnaast is er ieder jaar een aantal Winnet-projecten en/of -diensten waar de deelnemers op kunnen intekenen.

- Basispakket: Binnen het samenwerkingsverband zijn twee basisactiviteiten belegd, waaraan iedereen meedoet: data-verzameling en data-analyse & kennisdeling en –ontwikkeling
- Projecten: Naast de diensten uit het basispakket kunnen de deelnemers meedoen aan projecten. De eerste Winnet-projecten bestonden uit 'Quickwins'. Zoals initiatieven voor gezamenlijke inkoop en aanbesteding (Winnet, 2013).

2.7 Samenwerking Waterportaal Zuidoost Brabant

Een andere Brabantse samenwerking is het Waterportaal Zuidoost Brabant waar het waterschap De Dommel actief is. Elf gemeenten werken hier samen met het waterschap: Bergeijk, Cranendonck, Eersel, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Heeze-Leende, Nuenen, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre. Het waterschap wordt als vooruitstrevend gezien in vakbladen zoals 'De Waterkracht'.

Net als bij een aantal andere samenwerkingen is de organisatie onderverdeeld in een stuurgroep, afvalwaterteam en kernteam. Volgens de Samenwerkingsovereenkomst bestaat de stuurgroep uit de portefeuillehouders van alle partners en is bestuurlijk verantwoordelijk voor het Afvalwaterteam. Dit Afvalwaterteam bestaat op haar beurt uit de ambtelijke vertegenwoordigers van alle partners en is

als uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor het uitvoeren van de afgesproken activiteiten. Het Kernteam bestaat uit een afvaardiging van leden benoemd door en uit het Afvalwaterteam, twee vanuit de gemeenten en één vanuit het waterschap en is verantwoordelijk voor de (operationele) aansturing van het Afvalwaterteam. De stuurgroep is uiteindelijk eindverantwoordelijk over de samenwerking. Partners verplichten zich door de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst om zich te houden aan de aangegeven verplichtingen tijdens de looptijd van deze overeenkomst (Waterportaal Zuidoost Brabant, 2012, p. 4-5). Iedere partij levert een vooraf overeengekomen hoeveelheid uren en €'s. De samenwerking tussen gemeenten onderling en waterschappen gaat uit van het bundelen van kennis en capaciteit en het verder professionaliseren van de beheertaken. Er is geen sprake van overheveling van taken of verantwoordelijkheden (Samenwerken aan Water, 2015).

2.8 Samenwerking SAZ+

Het Waterschap Scheldestromen heeft met 13 omliggende gemeenten het Samenwerkingsverband Afvalwaterketen Zeeland (SAZ) afgesloten. Het gaat om de gemeenten Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Sluis, Terneuzen, Tholen, Veere en Vlissingen. Op 2 april 2015 is ook het drinkwaterbedrijf Evides toegetreden tot de samenwerking. Hiermee is ook de drinkwatersector vertegenwoordigd, waardoor een integrale waterketensamenwerking is ontstaan. De naam van de samenwerking is destijds gewijzigd naar SAZ+. Partijen werken samen om de afvalwaterketen (het geheel van riolering en zuivering) zo goed mogelijk te beheren.

Volgens de samenwerkingsovereenkomst Afvalwaterketen Zeeland ziet de organisatie er als volgt uit:

1. Bestuurlijk Overleg Samenwerking Afvalwaterketen Zeeland (BOSAZ) stelt meerjarenperspectief, jaarplannen en jaarverslagen vast. Vergadert minimaal 2x per jaar en kent voorzitter. Als leden de portefeuillehouders afvalwaterketen (de wethouders van de 13 gemeenten en de gezworene van het waterschap); de gedeputeerde water van de provincie Zeeland woont dit overleg bij als waarnemer.
2. Regiegroep bereidt agenda voor BOSAZ voor. Voorzitter is tevens voorzitter van BOSAZ. Overleg met 4 bestuurders, waarvan 3 portefeuillehouders namens de gemeenten (onderverdeeld in zuiveringskringen) en 1 portefeuillehouder van het waterschap.
3. Afdelingshoofden van de 13 gemeenten en het waterschap.
4. Kernteam: ambtelijk overleg onder voorzitterschap van programmamanager, 3 medewerkers namens gemeenten en 1 namens het waterschap. Medewerker van provincie neemt waar.
5. Programmamanager aangewezen door regiegroep.
6. Ambtelijk platform
7. Thema-, project- en werkgroepen (Samenwerkingsverband Afvalwaterketen Zeeland, 2012, p. 5-6).

2.9 Samenwerking Aquario

De samenwerking Aquario was uniek in zijn soort. Het was het enige nutsbedrijf voor beheer en onderhoud riolering en een dochterbedrijf van Vitens en Wetterskip Fryslan. Eind 2013 is besloten dat er geen pilot waterketenbedrijf met de gemeente Súdwest-Fryslân wordt uitgevoerd. Inmiddels is besloten over te gaan tot liquidatie van Aquario. Deze uitgebreide ketensamenwerking, waarin de kosten van het operationele beheer voor de aangesloten gemeenten met zo'n 15% werden verlaagd, was uniek omdat er een overheids BV voor is opgericht. De betrokken partners in deze

samenwerking waren het Wetterskip Fryslân, drinkwaterbedrijf Vitens en de zes gemeenten Boarnsterhim, Gaasterlân-Sleat, Leeuwarderadeel, Súdwest-Fryslân, Terschelling en Zuidhorn.

Aquario Watermanagement BV was en dienstverlenend bedrijf op het gebied van waterzuivering en rioolbeheer voor gemeenten. De BV is opgericht door Vitens en Wetterskip Fryslân. In 2011 zijn de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wunseradiel en Wymbritseradiel gefuseerd in de gemeente Súdwest Fryslân. Na het ontstaan van Súdwest Fryslân is het idee ontstaan om een pilot Afvalwaterketen bedrijf op te zetten in de regio. Deze pilot was bedoeld om het beheer en onderhoud van het riool van de gemeente en het waterschap onder te brengen in een bedrijf en de economische levensvatbaarheid te onderzoeken.

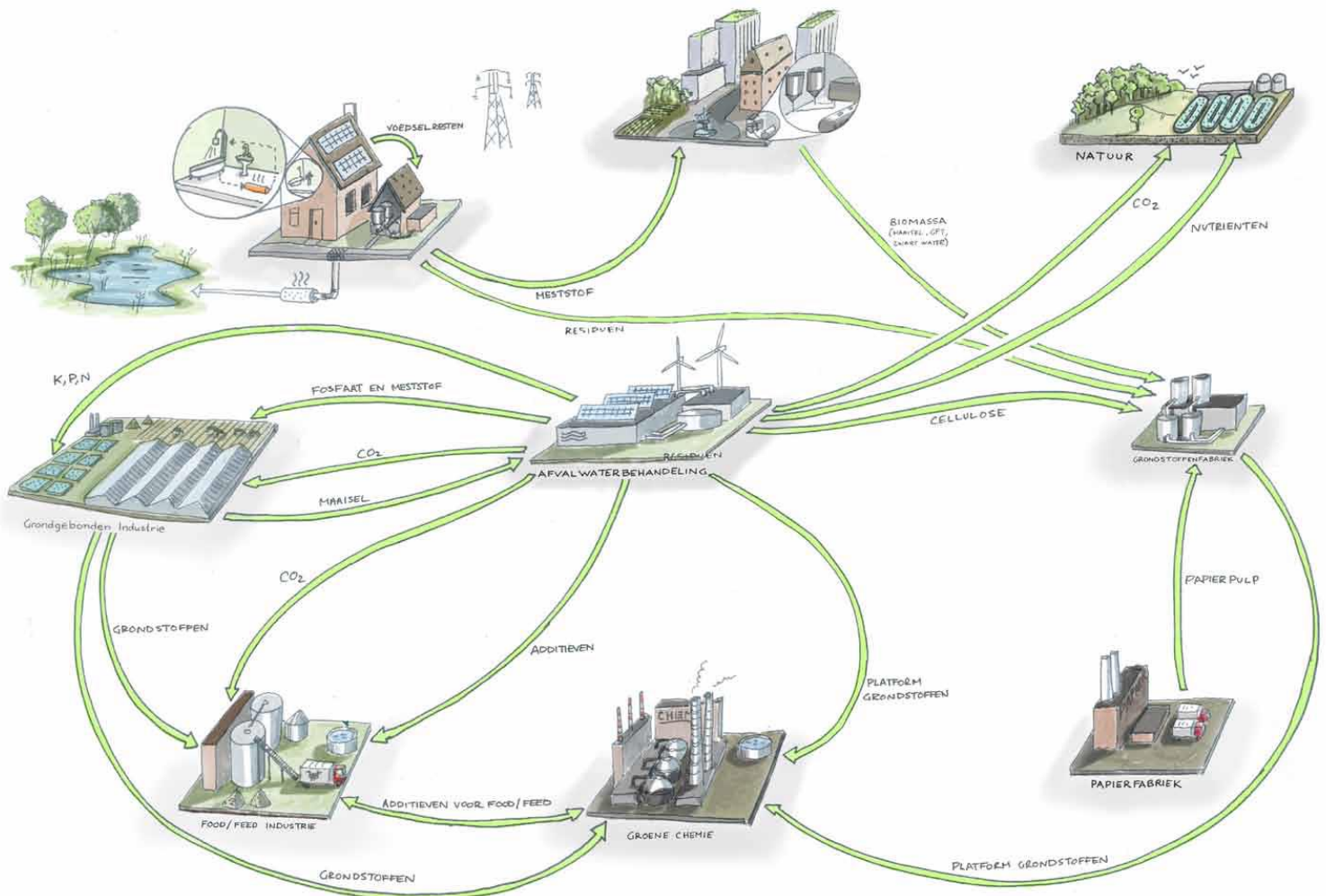
2.10 Samenwerking Limburgse Peelen

De laatste samenwerking die in deze caseselectie zal worden beschreven is Limburgse Peelen. Op 14 september 2011 hebben de gemeenten Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Leudal, Maasgouw, Mook en Middelaar, Nederweert, Peel en Maas, Roermond, Venlo, Venray en Weert samen met het Waterschap Peel en Maasvallei en haar dochteronderneming Waterschapsbedrijf Limburg het convenant 'Samenwerken in de afvalwaterketen Noord-Limburg' getekend. Door samen te werken in het Waterpanel Noord willen zij de drie K's uit het Bestuursakkoord Water (2011) behalen. Begin 2013 hebben het Waterschap Roer en Overmaas en de gemeenten Echt-Susteren, Roerdalen en Roermond aangegeven bij de samenwerking te willen aansluiten. De afspraken zijn vastgelegd in het convenant voor het Waterpanel Noord. Het Waterschapsbedrijf Limburg is een samenwerkingsverband van Waterschap Peel en Maasvallei en Waterschap Roer en Overmaas. Het bedrijf zuivert afvalwater en zet zuiveringsslib om in waardevolle grondstoffen en energie. Dat gebeurt innovatief en duurzaam, efficiënt en effectief. Het zuiveringstarief van Waterschapsbedrijf Limburg behoort tot de laagsten van heel Nederland (Waterschap Peel en Maasvallei, 2016).

Op dit moment is de regio gestart met het opstellen van het tweede Afvalwaterplan. In dit plan zal ook de Limburgse waterleidingmaatschappij (WML) aan de samenwerking deelnemen. De naamgeving van dit plan is daarom aangepast naar Waterketenplan (WKP). In dit tweede plan worden de resultaten van de in de afgelopen jaren, gezamenlijk uitgevoerde projecten vertaald in de nieuwe heffingen die in de bijbehorende GRP'n worden vastgesteld. Tevens worden ambities en afgeleid beleid, waar mogelijk, concreter gemaakt. Het nieuwe Waterketenplan is van groot belang voor de samenwerking voor de komende jaren (2016-2020) omdat de verwachting is dat in die periode ook naar andere organisatievormen zal worden gezocht die nodig zijn om de invulling van de gewenste doelmatig te kunnen realiseren.

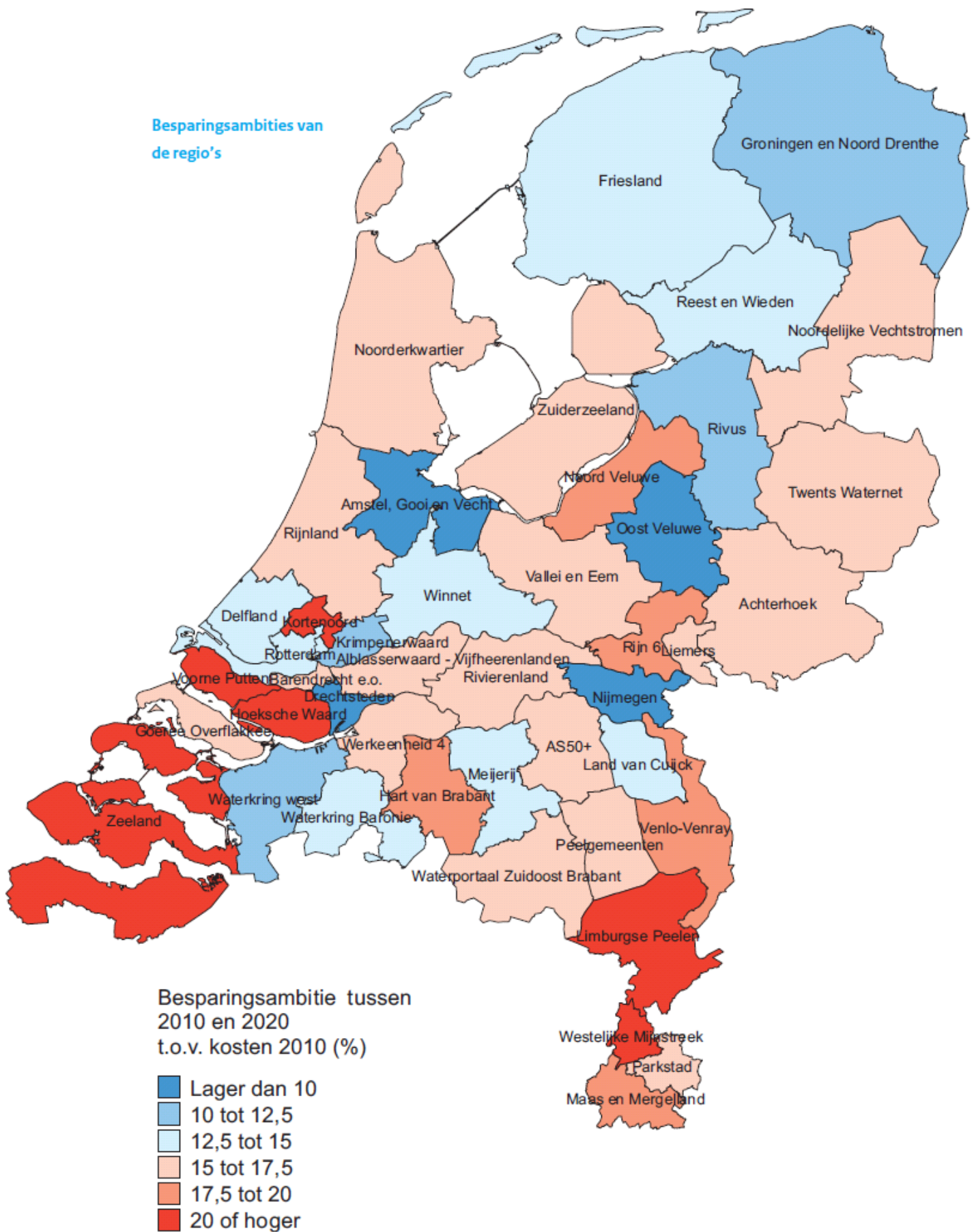
Bijlage 3 Afvalwaterverwerking 2030

In 2013 is een Visiedocument geschreven voor waterschappen en gemeenten in 2030. Aan dit document hebben Gert Verwolf, vanuit het Uniebestuur, en Ina Adema, als voorzitter van de VNG commissie Water gewerkt. In 2030 hopen zij dat waterschappen en gemeenten afval omzetten in groene grondstoffen, energie en schoon water. Daarnaast wordt beoogd dat doelmatigheid en kwaliteit wordt vergroot en de kwetsbaarheid wordt verminderd. Deze visie sluit aan bij het Bestuursakkoord Water uit 2011. De ketenpartners hebben een integrale blik. Wij kiezen ruimtelijke oplossingen die passen bij het natuurlijk systeem en de bebouwde omgeving. We stemmen onze vernieuwings- en uitbreidingsplannen af op projecten voor nieuwbouw en renovatie. Maatwerk staat voorop in onze dienstverlening. Wij leveren een breed scala aan diensten aan consumenten en bedrijven. We zorgen voor afvalkringenlopen voor bedrijven en bedrijfsterreinen. (Unie van Waterschappen, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Agentschap NL & DNV, 2013, p. 6).



Figuur 10 Afvalwaterverwerking 2030

Bijlage 4 Besparingsambities van de regio's



Figuur 11 Resultaten uit rapport Visitatiecommissie Water (2011)