

Een frisse blik op samenwerking in de afvalwaterketen

*Opzet en toepassing van een conceptueel toetsingskader voor samenwerking
tussen waterschap en gemeenten*

Michiel van Vilsteren

Een frisse blik op samenwerking in de afvalwaterketen

*Opzet en toepassing van een conceptueel toetsingskader voor samenwerking
tussen waterschap en gemeenten*

Juli 2012

Deze scriptie is geschreven door
Michiel van Vilsteren
MichielvanVilsteren[at]gmail.com

Ter voltooiing van de master Civil Engineering & Management
Universiteit Twente, Nederland

Onder begeleiding van de afstudeercommissie bestaande uit
Dr. M.S. (Maarten) Krol (Universiteit Twente)
R.E. (Ronald) van den Hoek, MSc. (Universiteit Twente)
Ir. W. (Wijnand) Turkensteen (Waterschap Rijn en IJssel)

Samenvatting

De taken en verantwoordelijkheden binnen de afvalwaterketen liggen voor het grootste deel bij de waterschappen en gemeenten. De algemene regel is dat het waterschap de zuiveringstaak voor haar rekening neemt en de gemeente de rioleringstaak. Vanuit het Bestuursakkoord water (2011) hebben beide overheidspartijen de taak gekregen om meer te gaan samenwerken op thema's binnen de afvalwaterketen, omdat er door het integreren van beide sectoren een doelmatigheidswinst behaald kan worden. Deze doelmatigheidswinst uit zich in lagere maatschappelijke kosten, een betere kwaliteit en/of een verminderde kwetsbaarheid.

De wil om samen te werken is bij waterschappen en gemeenten vaak aanwezig, er is echter ook de behoefte aan ondersteuning in het opzetten en uitvoeren van samenwerking. Het doel van dit onderzoek is om het Waterschap Rijn en IJssel te ondersteunen in het verbeteren van de samenwerking binnen de waterketen met gemeenten, waardoor het waterschap in de toekomst een houvast heeft bij het opzetten, ontwikkelen en onderhouden van samenwerkingen met gemeenten.

In dit onderzoek is samenwerking in de afvalwaterketen in het werkgebied van Waterschap Rijn en IJssel getoetst op succes- en faalfactoren voor samenwerkingsprocessen. Indien er wordt voldaan aan succesfactoren, is de kans op een geslaagde samenwerking groter, dan wanneer hier niet aan wordt voldaan. Het omgekeerde geldt voor de faalfactoren: indien een bepaalde faalfactor ontbreekt dan is de kans op een geslaagde samenwerking groter. Deze succes- en faalfactoren zijn gebundeld in een toetsingskader. Dit toetsingskader is toegepast op een drietal cases, waarin het waterschap samenwerkt met één of meerdere gemeenten. Eén case over samenwerking in de beginfase, één case over een lopende samenwerking en één case over een afgeronde samenwerking. Voor elk van de drie cases zijn zowel gemeente als waterschap ondervraagd, gebruikmakend van een vragenlijst.

In elk van de drie cases bleek dat de partijen de inhoud belangrijker dan het proces vonden. Hierdoor hebben de partijen onder meer in een vroeg stadium inhoudelijke beperkingen aan het resultaat verbonden, wat het samenwerkingsproces kan belemmeren. Verder is er geen besluitvormingsproces verbonden aan elk van de drie onderzochte samenwerkingsverbanden. Partijen hebben dus niet bepaald op welke momenten beslissingen worden genomen en wat de vorm van deze beslismomenten zal zijn. De conclusie die hierbij hoort is:

Een helder besluitvormingstraject, onder meer met afspraken over het proces, beslissingsmomenten en exit-regels, blijkt in de praktijk een belangrijke succesfactor voor samenwerking.

Ook het communiceren van deze beslismomenten naar de partijen was beperkt. Uit de lopende en afgeronde case is bijvoorbeeld gebleken dat partijen niet altijd op de hoogte waren van hetgeen er op bijeenkomsten beslist zou worden. Ook waren belangen van andere partijen in het samenwerkingsverband niet altijd duidelijk bij partijen. Met name in de lopende en afgeronde case spelen veel verschillende belangen, waardoor de samenwerkingen complex zijn. Transparantie van het proces én van het procesmanagement en de communicatie van belangen zijn dus aandachtspunten voor een succesvolle samenwerking. De tweede conclusie van het onderzoek is:

In de praktijk is de transparantie in een proces, inclusief het duidelijk communiceren van belangen en informatie, een belangrijke succesfactor gebleken voor samenwerking.

Voorwoord

Dit rapport is ter afronding van de studie Water Engineering & Management en is tevens het eindresultaat van mijn onderzoek naar samenwerking in de afvalwaterketen. Hiervoor heb ik een klein half jaar bij het Waterschap Rijn en IJssel te Doetinchem op kantoor gezeten. Hoewel een aantal van mijn vooroordelen over de overheid zijn bevestigd, zijn de meeste toch ontkracht. Met name de innovatieve kracht van het waterschap heeft me in positieve zin verbaasd.

Tijdens mijn afstudeerperiode ben ik erachter gekomen dat mijn wetenschappelijke interesse te breed is om me voor een klein half jaar met één onderwerp bezig te houden. Toch zie ik deze afstudeerperiode als een prettige tijd en als een goede ervaring voor het vervolg van mijn leven.

De besprekingen met mijn afstudeercommissie zijn door mij als zeer nuttig ervaren. Tijdens deze besprekingen kreeg ik weer voldoende inspiratie voor het vervolg van mijn onderzoek. Daarom wil ik graag mijn begeleiders bedanken voor hun begeleiding en ondersteuning tijdens dit onderzoek. Van Ronald en Maarten heb ik geleerd om gestructureerd een onderzoek op te zetten en om dit systematisch te rapporteren. Verder zijn ze zeer scherp geweest op de inhoud van mijn rapport en de feedback die ik van hun heb ontvangen was zeer bruikbaar. Wijnand wil ik bedanken voor zijn enthousiasmerende manier van begeleiden. Het was altijd zeer prettig om met hem op een vrolijke manier van gedachten te wisselen over samenwerking. Verder wil ik Martien Kaats (WRIJ) bedanken voor het delen van zijn kennis en zijn ervaringen met samenwerken in de afvalwaterketen.

Ook wil ik iedereen bedanken die tijd voor mij heeft vrijgemaakt om mij te helpen bij mijn onderzoek. Alle respondenten van het waterschap en de gemeenten wil ik hiervoor danken en uiteraard ook de mensen die ik tijdens mijn afstudeerperiode heb geïnterviewd. Tot slot wil ik familie en vrienden bedanken!

Michiel van Vilsteren

Arnhem, juli 2012

Inhoud

Samenvatting.....	i
Voorwoord	iii
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvraag	2
1.3 Onderzoeksopzet.....	3
2 Theoretisch kader en methode	4
2.1 Theoretisch kader	4
2.2 Methode	5
2.2.1 Expertinterviews.....	5
2.2.2 Opstellen toetsingskader.....	6
2.2.3 Toepassen toetsingskader	6
3 Analyse van de waterketen: actoren en samenwerking	7
3.1 Waterketen.....	7
3.2 Actoren	7
3.2.1 Waterschap	8
3.2.2 Gemeente.....	8
3.2.3 Drinkwaterbedrijf	8
3.3 Samenwerking	9
3.3.1 Niveaus van samenwerking.....	9
3.3.2 Concretisering samenwerking	9
4 Samenwerkingskansen voor de afvalwaterketen	11
4.1 Samenwerking in de afvalwaterketen	11
4.2 Trend	11
4.3 Visie	12
4.4 Thema's	13
4.5 Onderverdeling.....	14
4.6 Selectie	14
5 Succes- en faalfactoren voor samenwerking	15
5.1 Opzet toetsingskader	15
5.1.1 Basisvoorwaarden	15
5.1.2 Openheid	16
5.1.3 Bescherming core values.....	18
5.1.4 Voortgang	19
5.1.5 Inhoud	20

5.2	Toepassing van het toetsingskader	21
6	Praktische toepassing van het toetsingskader voor samenwerking	23
6.1	Cases	23
6.1.1	Case in de beginfase: GFRS	23
6.1.2	Lopende case: Regionale hoofdpst	24
6.1.3	Case in de eindfase: Onderzoek naar gemalenoverdracht	24
6.2	Inhoudelijke resultaten	25
6.2.1	Case in de beginfase: GFRS	25
6.2.2	Lopende case: Regionale hoofdpst	27
6.2.3	Case in de eindfase: Onderzoek naar gemalenoverdracht	30
6.3	Verbindende conclusies uit de cases	32
7	Discussie	34
7.1	Keuzes in het onderzoek	34
7.1.1	Methode	34
7.1.2	Cases	35
7.2	Bruikbaarheid toetsingskader	35
7.2.1	Weergave resultaten conform het doel	36
7.2.2	Effect toetsingskader	36
7.2.3	Aanvullingen	36
7.3	Interpretaties en percepties	36
8	Conclusies en aanbevelingen	38
8.1	Conclusies	38
8.2	Aanbevelingen	39
	Bibliografie	40
	Bijlagen	I
Bijlage A	Verdeling minder meerkosten	II
Bijlage B	Succes- en faalfactoren voor samenwerking	III
Bijlage C	Hoofd- en deelvragen interviews	IV
Bijlage D	Geïnterviewde experts	V
Bijlage E	Samenwerkingskansen Waterschap en Gemeenten	VI
Bijlage F	Toetsingskader	VII
Bijlage G	Stellingen- en vragenlijst	IX
Bijlage H	Afkortingen- en begrippenlijst	XII

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte (oktober 2010 - april 2012) staat dat het Rijk met de betrokken overheden wil komen tot een doelmatiger waterbeheer, om zodoende de rijksbegroting op het algehele waterbeheer vanaf 2015 met 200 miljoen euro te verlichten. De doelstellingen die bij deze lastenverlichting horen zijn omschreven in het Bestuursakkoord Water (2011). Dit Bestuursakkoord Water is een overeenkomst tussen rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven en stuurt onder meer aan op een doelmatiger beheer van de waterketen.

Volgens het Bestuursakkoord Water kan de doelmatigheid in de waterketen aanzienlijk worden vergroot door het beheer verder te professionaliseren en kennis en capaciteit te bundelen. Een regionale aanpak, een sterkere focus op kennis en innovatie en verbetering van de feitelijke werkprocessen staan hierbij centraal. Kosteneffectieve investeringsbeslissingen en systematischer en efficiënter uitvoeren van operationele taken moeten hier tot resultaten leiden. De regio's zijn nu aan zet om invulling te geven aan de afspraken in dit bestuursakkoord. Dit houdt in dat de provincies, waterschappen en gemeenten zelf met slimme oplossingen moeten komen met betrekking tot een doelmatiger beheer van (onder meer) de waterketen.

Deze doelmatigere aanpak in de waterketen is onderzocht door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende overheidslagen en belanghebbenden in de waterketen. Het eindproduct hiervan was Doelmatig Beheer Waterketen –*eindrapport commissie feitenonderzoek* (2010). Deze commissie heeft de doelmatigheidsverbetering in de waterketen in de periode 2000-2010 beschouwd en ze heeft de mogelijkheden, wat betreft deze doelmatigheidsverbetering, voor de periode 2010-2020 in beeld gebracht. Een hogere doelmatigheid kan duiden op eenzelfde of grotere prestatie tegen lagere kosten (besparingen) of een betere prestatie tegen gelijkblijvende of lagere kosten (Hermans & Van der Eem, 2006). De twee belangrijkste conclusies van het commissierapport zijn:

De commissie acht een besparing in de waterketen van 550 miljoen euro in 2020 reëel. Voor klimaatadaptatie, rioolvervanging en waterkwaliteitsverbetering is een kostenverhoging van 600 miljoen euro in 2020 voorzien. Deze kostenverhoging kan (dus) grotendeels worden gecompenseerd door efficiencyverbetering in de waterketen.

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 en met oog voor regionale en lokale kenmerken moeten worden vormgegeven.

De 550 miljoen euro minder meerkosten is gebaseerd op diverse kostenverschuivingen en besparingen binnen de waterketen over de periode 2010-2020. 70 miljoen euro zal binnen de drinkwatersector worden bespaard, 140 miljoen euro binnen de rioleringssector en 100 miljoen euro binnen de zuiveringssector. 140 miljoen euro zal moeten worden bespaard door het integreren van riolering- en zuiveringssectoren tot, bijvoorbeeld, een uitvoeringsorganisatie voor afvalwaterbeheer. De overige 100 miljoen euro is berekend op verdere integratie binnen de waterketen. Deze tweede stap integratie is volgens een aantal geïnterviewden echter niet realistisch, omdat deze stap extra

desintegratiekosten met zich mee brengt en deze kosten niet zullen opwegen tegen de besparing. In Bijlage A staat de opbouw van deze besparingsverdeling verder gespecificeerd.

De focus van dit onderzoek zal liggen op het deel integratie van de rioleringssector en de zuiveringssector. Het Bestuursakkoord Water (2011) heeft deze integratie vertaald naar doelmatig samenwerken tussen de zuiveringssector en de rioleringssector, dit sluit aan bij de tweede conclusie uit het commissierapport. Begin 2011 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het beleidsdocument *Samenwerken op basis van afspraken* (2011) gepubliceerd. Dit document, dat het Ministerie samen met de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft opgesteld, is een praktische invulling van de Waterwet uit 2009. De Waterwet is in het kort op vier punten gebaseerd:

- Vereenvoudiging en verbetering: minder regels.
- Decentralisatie: minder landelijke normen en meer beleidsvrijheid voor regionale overheden.
- Afstemming tussen overheden.
- Verschuiven verantwoordelijkheden overheid naar burgers en bedrijven.

In het bijzonder het tweede en derde punt hebben betrekking op het verbeterde samenwerken tussen de regionale overheden, wat de basis is voor de integratiewinst genoemd in Doelmatig Beheer Waterketen (Gast, 2010). Het samenwerken op basis van afspraken houdt in dat regionale overheden, zoals waterschap en gemeente, met elkaar om de tafel gaan zitten om de regionale praktische invulling van het nationale beleid te bepalen. Dit wordt momenteel al volop gedaan.

Naast het verminderen van de kosten is het samenwerken ook gericht op het verbeteren van de kwaliteit (bijvoorbeeld door te innoveren) en het verminderen van de kwetsbaarheid (bijvoorbeeld door kennis te delen). Deze drie begrippen, vaak afgekort als de drie k's, zijn doelmatigheidsindicatoren en komen terug in de diverse beleidsdocumenten, onder meer in het Bestuursakkoord Water (2011); Samenwerken op basis van afspraken (2011) en in de syllabus van Toekomst Waterketen Gelderland (2011).

Waterschap en gemeenten krijgen dus vanuit het landelijke beleid als nieuwe taak om meer te gaan samenwerken. Uit interviews met experts is gebleken dat de wil om samen te werken vaak aanwezig is, er is echter ook de behoefte aan ondersteuning in het opzetten en uitvoeren van samenwerking. Ook het Waterschap Rijn en IJssel (WRIJ), unit Zuiveringsbeheer en Riolering (Z&R), is bezig met samenwerking en zou graag een systematische aanpak willen hebben voor het operationaliseren van samenwerking.

Het doel van het onderzoek is om het Waterschap Rijn en IJssel te ondersteunen in het verbeteren van de samenwerking binnen de waterketen met gemeenten, waardoor het waterschap en gemeenten in de toekomst een houvast hebben bij het opzetten, ontwikkelen en onderhouden van onderlinge samenwerkingen.

1.2 Onderzoeksvraag

In de vorige paragraaf is de onderzoeksdoelstelling bepaald. De onderzoeksvraag die hierbij hoort is:

“Welke succesfactoren blijken in de praktijk het meest relevant voor samenwerking in de afvalwaterketen?”

Het onderzoek zal dus gefocust zijn op samenwerking. Een samenwerking die beter functioneert, zal immers resulteren in een verbetering op minimaal één van de drie k's: minder kosten, een verminderde kwetsbaarheid of een verbeterde kwaliteit. Voor de verdere vormgeving van het onderzoek zijn een aantal deelonderzoeksvragen opgesteld:

- Hoe ziet het speelveld eruit waarop de samenwerking in de afvalwaterketen plaatsvindt?
- Op welke thema's liggen kansen voor samenwerking in de afvalwaterketen?
- Wat zijn succesfactoren voor samenwerking?
- Hoe scoren praktische samenwerkingen op de succesfactoren voor samenwerking?

1.3 Onderzoeksopzet

Om de deelonderzoeksvragen, en daaruit volgend de hoofdonderzoeksvraag, te kunnen beantwoorden is een onderzoeksopzet opgesteld. In hoofdstuk 2 zal er dieper op de theorie en methode worden ingegaan en in de hoofdstukken 3 tot en met 6 zullen de deelonderzoeksvragen worden behandeld. Deze stappen staan hieronder beschreven.

- De eerste stap van het onderzoek was het analyseren van het systeem. Hiervoor is gebruik gemaakt van achtergronddocumentatie. Dit staat beschreven in hoofdstuk 3.
- Met behulp van de literatuur en de expertinterviews is een groslijst met kansrijke samenwerkingsthema's in de afvalwaterketen opgesteld. Deze stappen en resultaten staan beschreven in hoofdstuk 4.
- Gebruikmakende van literatuur en de expertinterviews zijn succesfactoren voor samenwerking onderzocht en bij elkaar gebracht tot een 'toetsingskader voor samenwerking'. In hoofdstuk 5 staat deze stap beschreven.
- Het toetsingskader uit hoofdstuk 5 is omgezet in een vragenlijst. Deze vragenlijst is gebruikt in een drietal praktijkcases. De selectie, uitvoering en resultaten van deze cases staan beschreven in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 7 is de discussie, hier zal worden ingegaan op de gemaakte keuzes in het onderzoek, op het gebruik van het toetsingskader en op de cases. Conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 8.

2 Theoretisch kader en methode

In het voorgaande hoofdstuk is de onderzoeksopzet globaal geschetst, in dit hoofdstuk zal deze opzet verder uitgediept worden. Hiervoor wordt eerst een theoretisch kader gesteld. Dit kader dient als opstap naar de methode, waarin de verschillende stappen van het onderzoek behandeld zullen worden.

2.1 Theoretisch kader

Gray (1989) omschrijft samenwerking als een proces waarin partijen, die verschillende aspecten van een probleem zien, op een constructieve manier hun onderlinge verschillen verkennen en zoeken naar oplossingen die verder gaan dan hun beperkte visie van wat mogelijk is. Samenwerking is dus een *proces* en zal dus ook op deze manier benaderd moeten worden.

Bouwen en Taillieu (2004) leggen ook duidelijk de link tussen samenwerking en proces. Zij stellen dat in een samenwerking van meerdere partijen een proces van gezamenlijke besluitvorming tussen de belangrijkste actoren in een probleemdomen, gericht op de toekomst van het domein, een vereiste is. Het betrekken van meerdere actoren in een besluitvormingsproces geeft aan dat men accepteert dat er op hetzelfde moment veel verschillende zinnige manieren zijn om een probleem te begrijpen en om naar oplossingen te zoeken (Brugnach, et al., 2011). Een praktijkvoorbeeld van samenwerking in besluitvorming is het procesontwerp voor PKB Ruimte voor de Rivier, een proces dat zich kenmerkt door grote complexiteit en onzekerheid. Meijerink (2004) heeft de besluitvorming in dit procesontwerp geëvalueerd op veertien ontwerpprincipes verdeeld over openheid, bescherming core values, voortgang en inhoud zoals beschreven door De Bruijn et al. (2002).

Door samen te werken in besluitvorming kan consensus, commitment of tolerantie voor een bepaald besluit worden ontwikkeld. Ook kan er onderling vertrouwen worden opgebouwd, dit speelt een belangrijke rol in een succesvolle samenwerking. Dit wordt onderstreept door Hermans en Van Der Eem (2006). Het samen maken van beslissingen houdt niet alleen in dat belanghebbende partijen invloed hebben op de planning, maar ze worden ook deels verantwoordelijk voor de uitkomsten (Bouwen & Taillieu, 2004).

Verder zijn er een aantal factoren die samenwerking kunnen bevorderen of kunnen tegenwerken. Dit worden ook wel de succes- en faalfactoren genoemd. Indien er wordt voldaan aan succesfactoren, zoals de keuze van de juiste samenwerkingspartners, is de kans op een geslaagde samenwerking groter, dan wanneer hier niet aan wordt voldaan. Het omgekeerde geldt voor de faalfactoren: indien een bepaalde faalfactor ontbreekt, zoals slechte verhoudingen op bestuurlijk niveau, dan is de kans op een geslaagde samenwerking groter. In Bijlage B staat een lijst met de belangrijkste succes- en faalfactoren die in de literatuur worden genoemd.

Wanneer er gekeken wordt naar samenwerking tussen decentrale overheden kan er een onderscheid gemaakt worden tussen samenwerken op beleid en samenwerken op operationeel niveau (Oomens, 2011). De twee belangrijkste motieven om samen te werken ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken zijn het realiseren van (bedrijfseconomische) schaalvoordelen en het behalen van een hogere kwaliteit van uitvoering/ dienstverlening (Pröpper, Kessens, & Weststeijn, 2005).

In het document *Permanente Samenwerking in het Afvalwatersysteem* (Van der Werf, 2006) wordt een permanente samenwerking tussen waterschap en gemeente als streefbeeld geschetst. Het idee

achter deze permanente samenwerking is dat de waterketen gezien wordt als één fysiek systeem. Dit systeem kan enkel optimaal functioneren als het als ook als één geheel ontwikkeld en beheerd wordt.

2.2 Methode

Vanuit de theorie is de basis gelegd voor het vervolg van het onderzoek. De gebruikte methode bestaat uit het houden van expertinterviews, deze interviews zijn gebruikt voor het opstellen van een groslijst van thema's waarop kan worden samengewerkt. Vervolgens is, gebaseerd op de literatuur aangevuld met kennis uit de expertinterviews, een toetsingskader voor samenwerking opgesteld. Dit toetsingskader is, in de vorm van vragenlijsten, toegepast in de praktijk voor een aantal cases. Hieruit zijn zowel inhoudelijke als methodische resultaten voortgekomen. Hieronder zal er op elk van de onderdelen van de methode verder worden ingezoomd.

2.2.1 Expertinterviews

Het doel van het houden van expertinterviews is het op een snelle manier verzamelen van waardevolle informatie. In de eerste plaats zijn de interviews bedoeld om de mening van de geïnterviewde personen over de onderzoeksproblemen én -oplossingen helder te krijgen. De perceptie van experts kan zorgen voor een *verbreding* van de kennis. Ten tweede zijn de interviews bedoeld als een aanvulling op de bestudeerde literatuur. Experts kunnen wellicht verklaren waarom bepaalde acties genomen zijn, dus de interviews zijn ook een *verdieping* voor het onderzoek.

De eerste stap is het bepalen van de onderzoeksdoelstellingen voor de interviews. Hierin staat welke informatie de interviews moeten opleveren. Deze doelstellingen staan hieronder weergegeven.

1. Te weten komen hoe de geïnterviewde tegen samenwerking in de (afval)waterketen aankijkt.
 - a. Te weten welke problemen gelieerd zijn aan samenwerking in de afvalwaterketen.
 - b. Te weten komen hoe de geïnterviewde tegen de huidige situatie in de afvalwaterketen aankijkt.
 - c. Achterhalen wat de geïnterviewde als toekomstbeeld voor de afvalwaterketen heeft.
2. Het vinden van kansrijke thema's in de waterketen waarop samengewerkt kan worden.
3. Begrijpen waarom bepaalde thema's in de waterketen (niet) kansrijk zijn.

De volgende stap is het kiezen van de juiste experts. Deze keuze van de te interviewen personen is gemaakt met behulp van een aantal criteria. De geïnterviewde:

- heeft jarenlange ervaring (minimaal 10 jaar) in de afvalwaterketen.
- heeft jarenlange ervaring met samenwerking in de waterketen.
- heeft bij voorkeur binnen meerdere sectoren binnen de waterketen gewerkt.

Uiteindelijk zijn er vijf experts geïnterviewd, vier van deze interviews zijn afgenomen in een vroeg stadium van het onderzoek, het vijfde in een later stadium. De interviews zijn gestuurd met een aantal hoofd- en deelvragen als rode draad. Omdat de eerste interviews nieuwe inzichten gaven zijn er voor de opvolgende interviews vragen weggelaten en andere vragen toegevoegd. Er is de geïnterviewden tijdens de interviews voldoende ruimte geboden om de vragen naar hun eigen inzicht te beantwoorden. De onderzoeksopzet voor de interviews kan gevonden worden in Bijlage C.

2.2.2 Opstellen toetsingskader

Het doel van het toetsingskader is het kunnen toetsen van samenwerking op succes- en faalfactoren voor samenwerking. Gebruikmakende van De Bruijn et al. (2002) en Meijerink (2004) en de in de interviews vergaarde informatie zijn een aantal succes- en faalfactoren voor processen en samenwerking onderzocht. Deze criteria zijn gebundeld en verdeeld in categorieën, wat dus heeft geresulteerd in een toetsingskader voor samenwerking.

2.2.3 Toepassen toetsingskader

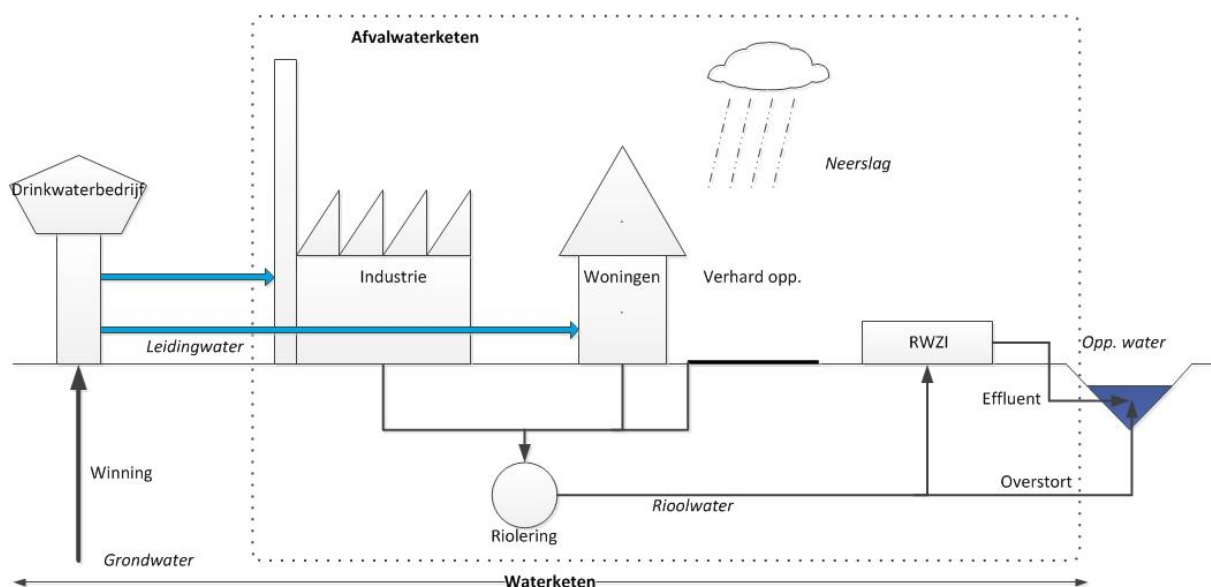
Om dit toetsingskader vervolgens voor te kunnen leggen aan betrokken partijen is het omgezet naar een vragenlijst. De vragenlijst is eerst intern getest om te kijken of de vorm van de antwoorden op de vragen toereikend was voor het toetsingskader. Vervolgens is het toetsingskader gebruikt om de samenwerking voor een drietal praktijkcases te onderzoeken. Voor de selectie van deze cases zijn eerst een aantal criteria opgesteld, waarmee de groslijst van thema's is doorlopen. Hieruit zijn een aantal specifieke cases voor het Waterschap Rijn en IJssel naar voren gekomen. Binnen deze cases zijn de vragenlijsten voorgelegd aan zowel de betrokkenen van het waterschap als de gemeente, om zo de samenwerking van meerdere kanten te kunnen belichten. Vervolgens zijn de resultaten vergeleken en geanalyseerd.

3 Analyse van de waterketen: actoren en samenwerking

Een systeemanalyse is uitgevoerd om de belangrijkste actoren en interacties tussen actoren in het werkveld van de afvalwaterketen, waarbinnen wordt samengewerkt tussen waterschap en gemeenten, helder in beeld te krijgen. Allereerst zal er algemeen worden ingegaan op de waterketen. Vervolgens worden de belangrijkste actoren uitgediept en dan in het bijzonder waterschap en gemeente. Ten slotte zal de samenhang tussen de actoren worden beschreven en worden aangegeven welke vormen van samenwerking momenteel worden toegepast. Deze systeemschets dient als uitgangspunt voor een praktische invulling van samenwerking in de afvalwaterketen.

3.1 Waterketen

In het Bestuursakkoord Waterketen (2007) staat de waterketen omschreven als het geheel van diensten aan huishoudens en bedrijven dat te maken heeft met het gebruik en het afvoeren van water. De waterketen omvat het winnen, zuiveren en leveren van drinkwater, het inzamelen van afvalwater en het afvoeren daarvan via de riolering, eventueel samen met het overtollige hemelwater, en het transporteren en zuiveren van stedelijk afvalwater. In Figuur 1 staat dit schematisch weergegeven.



Figuur 1 De waterketen

In het Bestuursakkoord Waterketen (2007) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (2011) is het landelijke beleid voor de waterketen geschetst. Het Rijk heeft de doelen bepaald en deze doelen vastgelegd in mijlpalen. Verder houdt het Rijk ook toezicht op het naleven van deze doelen, maar de invulling van deze doelen zal in de regio, door waterschappen en gemeenten, moeten gebeuren.

3.2 Actoren

De taken en verantwoordelijkheden binnen de afvalwaterketen liggen dus voor het grootste deel bij waterschappen en gemeenten. De algemene regel is dat het waterschap de zuiveringstaak voor haar rekening neemt en de gemeente de rioleringstaak. Op enkele locaties in het land kan de verdeling van taken afwijken van de regel.

3.2.1 Waterschap

In de Waterschapswet staan waterschappen gedefinieerd als openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben (Havekes, 2009), de taken van het waterschap zijn dus monodisciplinair. Binnen de waterketen maakt het waterschap regionaal beleid en ze voert het zuiveringsbeheer uit.

Nederland telt 26 waterschappen, welke zijn verenigd in de Unie van Waterschappen (UvW). Vanuit de Unie van Waterschappen wordt landelijk beleid voor onder meer de waterketen opgesteld. De zuiveringssector heeft als taakstelling, zoals beschreven in Doelmatig Beheer Waterketen (2010), om in 2020 jaarlijks 100 miljoen euro minder meerkosten te maken. In dit document wordt als indicatie gegeven, dat 70% van dit bedrag te behalen valt bij operationeel beheer, 15% bij kapitaallasten en de overige 15% bij nieuwe opgaven (zie Bijlage A).

Het zuiveringsbeheer is echter maar één van de taken van het waterschap. Het waterschap is bijvoorbeeld ook waterkwaliteitsbeheerder van het oppervlakte water. Deze taak kan conflicteren met de werkzaamheden van het waterschap in de waterketen, omdat de belangen tegenstrijdig kunnen zijn. Het overstorten van een riool, na een hevige regenbui, heeft bijvoorbeeld direct invloed op de waterkwaliteit van het oppervlaktewater. Een hogere overstortfrequentie kan dus positief zijn voor de waterketen, omdat een riool minder groot gedimensioneerd hoeft te worden en er minder hemelwater richting de zuivering stroomt, maar heeft een negatief effect op de oppervlaktewaterkwaliteit.

3.2.2 Gemeente

De taken van de gemeente zijn, in tegenstelling tot die van het waterschap, multidisciplinair. De waterketen is slechts één van werkvelden waar de gemeente verantwoordelijkheden heeft. Binnen de waterketen verzorgt de gemeente de rioleringstaken, dit geldt zowel voor het maken van lokaal beleid als voor de operationele taken. Onder deze taken valt het verzamelen van het afvalwater en het regenwater evenals het afvoeren hiervan. De gemeente maakt ook de besluiten m.b.t. het onderhouden, repareren en vervangen van de eigen infrastructuur.

De 415 Nederlandse gemeenten zijn verenigd in de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Samen met de UvW maakt de VNG landelijk beleid gericht op samenwerking in de waterketen. De rioleringssector heeft als taakstelling uit Doelmatig Beheer Waterketen (2010) om voor 2020 jaarlijks €140 miljoen minder meerkosten te maken. Als indicatie is gegeven is dat er bij kapitaallasten voor €55 miljoen minder meerkosten gemaakt kunnen worden, €35 miljoen bij operationeel beheer en €50 miljoen bij de nieuwe opgaven (zie Bijlage A).

Een andere belangrijke taak van de gemeente is het beheer van de openbare ruimte. Deze taak ligt buiten de waterketen, maar kan wel conflicteren met het rioolbeheer. Het vervangen van een rioolbuis heeft bijvoorbeeld direct effect op de openbare ruimte, omdat de straat wordt opgehaald. Een ander voorbeeld is, dat wanneer er wordt besloten om meer verhard oppervlak af te koppelen van de riolering, dit direct invloed heeft op de openbare ruimte.

3.2.3 Drinkwaterbedrijf

De derde speler binnen de waterketen is het drinkwaterbedrijf. De taak van een drinkwaterbedrijf is het winnen, zuiveren en leveren van drinkwater. In het westen van Nederland wordt hier veelal oppervlaktewater voor gebruikt en in het oosten van Nederland grondwater. Negen van de tien

drinkwaterbedrijven zijn overheids-NV's/BV's, waarvan de aandelen in handen zijn van gemeenten en/of provincies (Gast, 2010). Het tiende drinkwaterbedrijf is onderdeel van Waternet, een watercyclusbedrijf voor Amsterdam en omstreken. De drinkwatersector heeft als taakstelling om voor 2020 jaarlijks €70 miljoen minder meerkosten te maken (Bijlage A).

3.3 Samenwerking

Het waterschap heeft te maken met diverse taken en verantwoordelijkheden. Het gevolg van deze diversiteit is dat het waterschap contact heeft met een scala aan (potentiële) samenwerkingspartners. Gemeenten zijn belangrijke samenwerkingspartners, maar ook andere overheden, bedrijven en overige instanties kunnen samenwerkingspartners zijn. Ook de schaalgrootte van deze partners kan variëren van individuele, lokale bedrijven tot nationale spelers en zelfs internationale overheden/bedrijven. Verder kan de samenwerking plaatsvinden op diverse niveaus binnen organisaties. Het samenwerken op verschillende niveaus van netwerken en samenwerkingsverbanden wordt ook wel multischaligheid genoemd.

3.3.1 Niveaus van samenwerking

Samenwerkingsniveaus kunnen op diverse wijzen worden geclassificeerd. De Strategische Schets Waterschap 2020 (2011) maakt een onderscheid tussen vijf niveaus van netwerken en samenwerkingsverbanden waar het waterschap zich in bevindt of in de toekomst in zal gaan bevinden, waarbij elk van de niveaus de focus heeft op andere taken. Elke taak binnen de waterketen, maar ook elke andere taak binnen het waterschap, kan gekoppeld worden aan een zo effectief en efficiënt mogelijk schaalniveau. Deze niveaus, inclusief focus, zijn:

- Lokale netwerken, met name gericht op beheer en onderhoud.
- Regionale netwerken, gericht op de uitvoering van de taken van het waterschap.
- Nationale netwerken, gericht op onder meer beleid- en kennisontwikkeling.
- Grensoverschrijdende netwerken, gericht op grensoverschrijdende waterproblematiek. Voor Waterschap Rijn en IJssel is dit logischerwijs gericht op Duitsland.
- Internationale netwerken, gericht op Europese wet- en regelgeving.

Voor de waterketen ligt de focus op de eerste drie punten. Echter zijn niet alleen de schaalgroottes van de samenwerkingsverbanden van belang, maar ook de schaalgroottes van de samenwerkingspartners. Het waterschap kan bijvoorbeeld op een lokale schaal samenwerken met een nationale speler. Verder hebben bijvoorbeeld ook gemeenten te maken met meerdere niveaus van samenwerking. Zo kan het voorkomen dat het waterschap op verschillende schaalgroottes, op verschillende taken samenwerkt met dezelfde partners. Dit komt ook terug binnen de eigen organisatie, bepaalde samenwerkingstaken worden uitgevoerd door bestuurders, andere samenwerkingsverbanden worden gevormd door managers, beleidsmedewerkers of andere niveaus.

3.3.2 Concretisering samenwerking

Het Waterschap Rijn en IJssel heeft te maken met vier regionale netwerken. Het onderscheid in deze regio's wordt onder meer gemaakt in de publicatie van Tien jaar Toekomst Waterketen Gelderland (2011) en de bijbehorende syllabus (2011). Deze regio's zijn gericht op een brede samenwerking tussen overheidstaken. Binnen deze regio's zijn er weer kleinere samenwerkingsverbanden, lokale netwerken, te vinden voor de afvalwaterketen zoals *afvalwaterteams* (AWT) en intergemeentelijke samenwerkingen.

De grootte van deze afvalwaterteams binnen WRIJ is gebaseerd op één of meerdere zuiveringskringen - gemeenten die het afvalwater op dezelfde rioolwaterzuiveringsinstallatie (Rwzi) lozen. In het Bestuursakkoord Water (2011) wordt de zuiveringskring als basis voor samenwerking genomen en het Waterschap Rijn en IJssel heeft dit overgenomen. Binnen het Gelderse deel van het werkgebied van het Waterschap Rijn en IJssel zijn er vier afvalwaterteams actief. Een afvalwaterteam bestaat uit medewerkers van elk van de betrokken gemeenten en het waterschap en wordt zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau gevormd voor hetzelfde gebied. Deze twee zijn parallel actief. Van der Werf (2006) geeft aan dat gemeenten en waterschap afspraken maken over de opzet en aansturing van het afvalwaterteam die bij de lokale situatie passen.

Binnen de regionale - en lokale netwerken worden door (een deel van) de actoren, naast een bredere samenwerking, initiatieven op specifieke thema's opgepakt. Deze initiatieven door gemeenten en waterschap kunnen gezien worden als een concrete toepassing van samenwerking in de afvalwaterketen. In hoofdstuk 6 komen een aantal van deze initiatieven terug.

4 Samenwerkingskansen voor de afvalwaterketen

In dit hoofdstuk zullen samenwerkingskansen in de afvalwaterketen worden behandeld. Deze kansen komen voort uit een aantal documenten en de expertinterviews. De belangrijkste bevindingen van deze expertinterviews zullen worden behandeld. Eerst zal de algemene samenwerking in de afvalwaterketen worden belicht. Vervolgens zal worden ingegaan op de verwachtingen en visie van de experts. Hieruit volgen een aantal thema's, waar vervolgens op zal worden gegaan. Tot slot zal een selectie worden gemaakt van thema's die relevant zijn voor het vervolg van het onderzoek.

4.1 Samenwerking in de afvalwaterketen

Een van de geïnterviewden schetst kort de geschiedenis van 'samenwerking in de waterketen' en weet te vertellen dat er door de landelijke politiek al sinds 1998 hierover wordt gesproken. De eerste impuls voor een meer gestructureerde vorm van samenwerking in de afvalwaterketen was volgens hem echter het Bestuursakkoord Waterketen (2007). Tot die tijd bestond het samenwerken vooral uit losse initiatieven van waterschappen en gemeenten, maar na de publicatie van het Bestuursakkoord Waterketen zijn er op bredere schaal samenwerkingsinitiatieven genomen. Na het Bestuursakkoord Water (2011), waarin de bal door het Rijk bij de regio's (zie paragraaf 3.3.2) is gelegd voor het uitwerken van samenwerking, zijn de regio's op grote schaal pas echt actief aan de slag gegaan met samenwerking in de waterketen.

Het landelijke beleid in de afvalwaterketen kan, volgens een van de geïnterviewden, in twee hoofdroutes worden verdeeld. De eerste hoofdroute is 'de dingen goed doen'. Dit houdt in dat door, bijvoorbeeld, slimmer inkopen de kosten beperkt kunnen worden. De tweede hoofdroute is 'de goede dingen doen', wat onder meer gaat over anders, slimmer of later investeren. Voor het maken van dergelijke slimme keuzes moet de organisatie, zowel waterschap als gemeente, wel voldoende kennis in huis hebben.

De geïnterviewden zijn het erover eens dat de uitwerking van het landelijk beleid regionaal moet gebeuren. Uit de twee beleidsgerichte interviews is duidelijk geworden dat men bestuurlijk vanuit de waterschappen momenteel op ongeveer 60-65 samenwerkingsregio's is uitgekomen. De invulling van de samenwerkingen in deze regio's moet echter wel conform de kenmerken, behoeften en mogelijkheden van de specifieke regionale situatie moet zijn. De regio's, vertegenwoordigd door een trekker van de samenwerking, kunnen hierbij goede voorbeelden, zoals genoemd in onder meer Doelmatig Beheer Waterketen (2010), gebruiken om regionaal invulling te gaan geven aan het landelijk opgestelde beleid.

Een van de geïnterviewden gaat in op de genoemde getallen in Doelmatig Beheer Waterketen (Bijlage A). Volgens hem is de algemene trend om te kijken wat men in de gehele afvalwaterketen voor elkaar kan betekenen, terwijl ongeveer tweederde van de berekende winst te behalen valt in de werkprocessen binnen de sectoren, de riolerings- en zuiveringssector. Deze winst valt ook nog eens gemakkelijker te realiseren, omdat de werkprocessen gelijk zijn. Voor de samenwerkingswinst, in dit document ook wel aangeduid als de eerste stap integratie, moeten de regio's het afvalwaterbeheer intensief gaan bundelen, wat veel lastiger te organiseren is.

4.2 Trend

De experts voorzien op korte termijn weinig grote veranderingen in de afvalwaterketen. Partijen in de waterketen zien wel steeds meer de voordelen van het gezamenlijk maken van beleid en

uitvoeren van taken, waardoor ze elkaar sneller zullen gaan opzoeken. Bij de waterschappen is de trend dat ze onderling steeds meer gaan samenwerken rond bepaalde thema's. Voorbeelden hiervan zijn het gezamenlijk innen van belastingen en het ontwikkelen van kennis en beleid voor het terugwinnen van energie en grondstoffen uit slib. Ook zullen er nog enkele waterschappen gaan fuseren. Bij gemeenten wordt de ambtelijke samenwerking intensiever, wat onder meer betekent dat de rioolbeheerders elkaar steeds beter zullen gaan vinden. Door het samenbrengen van rioolbeheerders kan er geleerd worden van degenen die de taken het beste uitvoeren. Dit sluit aan bij de hoofdroute van de dingen goed doen. Het kan echter een moeilijke stap zijn voor de gemeenten die de taken minder goed uitvoeren dan de anderen, om te erkennen dat ze hun taken de afgelopen jaren niet optimaal hebben uitgevoerd.

De rol van het waterschap zou, volgens meerdere experts, aanjagend en enthousiasmerend moeten zijn in de samenwerking tussen gemeenten onderling. Het waterschap kan bijvoorbeeld als partner meedenken in investeringsdiscussies. Deze vorm van samenwerken sluit aan op de trend van het zoeken naar winstmogelijkheden binnen de eigen sector. Door voor deze rol te kiezen kan het waterschap een positieve invloed hebben op de intergemeentelijke samenwerking. Het gevolg hiervan is dat er een goede relatie tussen waterschap en gemeenten wordt ontwikkeld, wat een goede basis kan zijn voor toekomstige samenwerkingen tussen waterschap en gemeenten.

De algemene trend volgens de experts is dat er een opschaling in het operationele beheer zal plaatsvinden. Naast het bij elkaar brengen van gemeenten en waterschappen ligt er ook een uitdaging bij het betrekken van de marktpartijen. Ook deze marktpartijen kunnen ervoor zorgen dat taken slimmer, beter of goedkoper worden gedaan.

4.3 Visie

De trend uit de voorgaande paragraaf beschrijft wat de verwachte ontwikkelingen zijn. Aan de experts is ook gevraagd hoe volgens hen de ontwikkeling binnen de afvalwaterketen zou moeten lopen. Deze visie zal hier worden beschreven.

Een van de geïnterviewden stelt dat een deel van de operationele taken in de afvalwaterketen in een uitvoeringsorganisatie weggezet kan worden. Bepaalde taken kunnen goedkoper gedaan worden als deze worden gebundeld. Het nadenken over beleid moet volgens hem niet worden weggezet in een andere organisatie, deze taak moet bij de gemeenten en waterschap blijven. De focus van de samenwerking van deze overheidspartijen moet hiervoor wel verschuiven van bestaande operationele taken naar nieuwe beleidstaken, dit vraagt om voldoende kennis bij deze organisaties.

Met een aantal van de geïnterviewden is gepraat over de specifieke situatie van Waterschap Rijn en IJssel en hoe de rol van het waterschap in hun ogen zou moeten zijn. Een van de experts vindt dat het waterschap zich veel meer als één partij naar de gemeenten zou moeten gedragen. Hij geeft aan dat het beeld van het waterschap bij gemeenten niet altijd eenduidig is. Er is namelijk een onderverdeling tussen de zuiveringsbeheerder en de waterkwaliteitsbeheerder bij het waterschap. De eerste heeft als taakstelling om de zuivering zo efficiënt mogelijk in te richten, omdat dit de kosten reduceert. De tweede heeft als taak om een bepaalde kwaliteit van het oppervlaktewater te behouden, wat betekent dat er slechts een beperkte hoeveelheid overstortwater op het oppervlaktewater mag komen. Deze twee taakstellingen van het waterschap kunnen met elkaar conflicteren. Vanuit beide taakstellingen verwacht het waterschap soms tegenstrijdige acties van de gemeenten. Dit kan verkeerd overkomen bij gemeenten, waardoor de samenwerking belemmerd

kan worden. Volgens een andere expert ligt de oorzaak van deze conflicterende situatie bij de driehoeksverhouding van openbare ruimte, watersysteem en waterketen. Het waterschap houdt zich voornamelijk bezig met de waterketen en het watersysteem en de verantwoordelijkheden van de gemeenten liggen vooral bij openbare ruimte en waterketen. De afstemming tussen deze verschillende taken binnen de organisaties is vaak al te beperkt, waardoor de samenwerking op dit hele driehoekige speelveld zeer lastig is.

Om dit speelveld beter beheersbaar te krijgen, wordt voor de lange termijn landelijk onder meer door de UvW en de VNG een gezamenlijke visie opgesteld voor de afvalwaterketen. Een van deze visieprojecten is Routekaart Afvalwaterketen 2030. Hierin worden ambities voor de afvalwaterketen geformuleerd, onder meer op het gebied van asset management en terugwinning van grondstoffen, nutriënten, energie en het gebruik van grijs water.

Een van de geïnterviewde experts trekt deze visie nog breder. Volgens hem zullen overheidspartijen en burgers op een heel nieuwe manier naar hemelwater in de stad moeten gaan kijken. Burgers moeten in de toekomst niet meer van de overheid gaan verwachten dat deze de problemen betreffende hemelwater voor de burger gaat oplossen. In plaats daarvan zal de overheid het eigen initiatief bij de burger veel meer moeten stimuleren.

4.4 Thema's

Uit de interviews zijn een aantal thema's met aanwijsbare winstmogelijkheden naar voren gekomen. Deze thema's kunnen op diverse manieren worden geclassificeerd. Een van de experts verdeelt de thema's in de afvalwaterketen in drie hoofdonderwerpen: waterkwantiteitsvraagstukken, waterkwaliteitsvraagstukken en vervangingsvraagstukken. Op elk van deze drie hoofdonderwerpen moeten de thema's tegen het licht worden gehouden en zal er gekeken moeten worden of de dingen die er gebeuren ook daadwerkelijk goed gebeuren. Een andere expert maakt een vierdeling in operationele taken versus beleidsgerichte taken en bestaande taken versus nieuwe taken. Momenteel wordt er door de overheden bij samenwerking vooral gekeken naar bestaande operationele taken, terwijl de winstmogelijkheden juist in dat kwadrant erg beperkt zijn. Deze liggen juist bij de andere combinaties en dan in het bijzonder bij de nieuwe beleidstaken. Voor het oppakken van deze nieuwe beleidstaken hebben overheden voldoende capaciteiten nodig, maar deze capaciteiten zijn vaak niet aanwezig bij deze overheden.

Volgens een andere geïnterviewde zijn er twee thema's waar de grootste winst te behalen valt. De ene mogelijkheid om grote winst te halen ligt bij de rioolvervangingsopgaven. De andere mogelijkheid ligt aan de rioleringskant bij de verbeteringsmaatregelen, bijvoorbeeld op het gebied van afkoppelen. Verder liggen er volgens deze geïnterviewde kansen voor de afvalwaterketen bij de afstemming met de zuivering, ook wel Real Time Control genoemd. Op deze manier kan de capaciteit van rioolstelsels beter benut worden en zal er minder vaak overgestort hoeven te worden, wat de oppervlaktewaterkwaliteit ten goede komt.

Weer een andere expert noemt als kans voor de gemeenten het onderling vergelijken van kosten van taken. Volgens hem valt er op dat gebied voor de gemeenten nog zeer veel te leren, dit wordt beaamd door een andere geïnterviewde. Er is een groot verschil in kostenbewustzijn tussen gemeenten. Door het inzichtelijk maken van de grote verschillen tussen gemeenten, wordt hen aangezet om stappen te zetten. Deze expert hoopt dat een volgende ronde benchmark (zie Bijlage H)

rioleringszorg hier ook aan bijdragen, zodat de verschillen in kosten beter inzichtelijk worden voor de gemeenten.

4.5 Onderverdeling

Uit diverse documenten (Hartman & Westerweel, 2012; Hermans & Van der Eem, 2006; KplusV, 2011), de gehouden interviews en verscheidene gesprekken binnen Waterschap Rijn en IJssel, zijn een aantal relevante thema's binnen de afvalwaterketen naar voren gekomen. Van deze thema's is een groslijst (Bijlage E) gemaakt welke is onderverdeeld in vijf categorieën:

- Beleid
- Planvorming
- Kennis en onderzoek
- Beheer en onderhoud
- Maatregelen en investeringen

Voor de thema's op de groslijst wordt aangenomen dat er enige vorm van samenwerkingswinst behaald kan worden. Deze winst kan zijn in de vorm van minder kosten, een hogere kwaliteit, een verminderde kwetsbaarheid (de drie k's) of een combinatie hiervan, ook dit staat aangegeven in de bijgevoegde tabel. Er is getracht om deze lijst zo compleet mogelijk te maken, maar nieuwe inzichten en ontwikkelingen kunnen zorgen voor veranderingen. Ook zullen bepaalde thema's op de groslijst minder relevant zijn voor bepaalde regio's, terwijl andere thema's juist zeer interessant zijn voor bepaalde werkgebieden. In de volgende paragraaf zal er verder worden ingegaan op relevante thema's voor het vervolg van het onderzoek.

4.6 Selectie

Uit de lijst met thema's (zie Bijlage E) is een selectie gemaakt van thema's die relevant kunnen zijn voor het vervolg van het onderzoek. Voor deze selectie zijn vier criteria gebruikt. Allereerst is het interessant dat een nader te onderzoeken thema voor een langere tijd loopt of vaker speelt op diverse locaties. Op deze manier kan er door het verbeteren van de samenwerking op een langere termijn winst behaald worden. Tevens is een langlopende samenwerking interessanter als basis voor een bredere samenwerking dan een thema dat slechts korte tijd speelt. Het tweede criterium is dat het thema op het moment van onderzoeken actueel moet zijn binnen het beheersgebied van Waterschap Rijn en IJssel. Ten derde moet het thema relevant zijn voor zowel het waterschap als voor de gemeenten binnen het waterschap. Tot slot moet het thema aansluiten bij het operationele niveau. Samengevat zijn de volgende criteria gebruikt voor het selecteren van interessante onderzoeksthema's:

- Langlopend, routinematig;
- Actueel in het studiegebied;
- Relevant voor het waterschap en gemeenten;
- Operationeel (praktisch) niveau.

De groslijst met thema's is doorlopen aan de hand van de bovenstaande criteria. Na het doorlopen van deze selectie zijn er vier thema's overgebleven. Deze thema's dienen als input voor de praktijkstudie van het onderzoek (zie hoofdstuk 6). De vier thema's zijn: Afkoppelen hemelwater (E1); Gemalenbeheer (D2); Gezamenlijk meten/monitoren (C1); Optimalisatiestudies (C5).

5 Succes- en faalfactoren voor samenwerking

Voor het opstellen van een toetsingskader zijn succes- en faalfactoren van samenwerking onderzocht. Ook zijn diverse literatuur- en beleidsdocumenten over processen en samenwerking gebruikt. Het uiteindelijke doel van het toetsingskader is om op een gestructureerde wijze te kunnen beoordelen hoe succesvol een samenwerking op een specifiek thema is; op welke criteria voor samenwerking goed wordt gescoord en op welke punten een samenwerking tekort schiet. Door te achterhalen wat de goede en mindere kanten van een samenwerking zijn, kan een praktische samenwerking uiteindelijk gericht worden verbeterd.

5.1 Opzet toetsingskader

Als uitgangspunt voor het toetsingskader (Bijlage F) zijn de veertien ontwerpprincipes voor processen zoals beschreven in *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming* (De Bruijn, et al., 2002) genomen. Hiervoor is gekozen, omdat Gray (1989) samenwerking ook beschouwt als een proces, dus een document gericht op het managen en ontwerpen van processen zal geschikt kunnen zijn voor het managen en ontwerpen van samenwerking en het toetsen hiervan. Verder wordt een soortgelijke methode gebruikt in *Samenwerken op basis van afspraken* (2011).

Meijerink (2004) heeft de ontwerpprincipes van De Bruijn et al. (2002) gebruikt om een tussentijdse evaluatie te maken voor de Planologische Kern Beslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier. Dit document is gebruikt bij het opzetten van het toetsingskader om tot juiste interpretaties van de ontwerpprincipes te komen.

Aan deze ontwerpprincipes zijn het drietal basisvoorwaarden voor samenwerking zoals beschreven in *Samenwerken op basis van afspraken* (2011) toegevoegd. Deze ontwerpprincipes en basisvoorwaarden vormen samen de kapstok voor het toetsingskader. Ook de succesfactor 'gelijkwaardigheid' is als criterium toegevoegd, omdat uit diverse literatuur (Bouwen & Taillieu, 2004; Brugnach & Ingram, 2012) is gebleken dat dit een belangrijke voorwaarde is voor een goede samenwerking en dit criterium niet direct onder een ander criterium valt te plaatsen. Ook Groener et al. (2011) gebruiken *gelijkwaardigheid* als criterium voor het selecteren van samenwerkingspartners in de waterketen. Verder is uit de interviews naar voren gekomen dat een partij (bijvoorbeeld waterschap of gemeente) een *belang* bij samenwerking moet hebben. Totaal maakt dit een lijst van negentien primaire criteria onderverdeeld in vijf hoofdcategorieën.

Onder een aantal van deze negentien primaire criteria zijn secundaire criteria geplaatst, welke een onderdeel van het primaire criterium beschrijven. Het doel van deze secundaire criteria is om de primaire criteria verder te specificeren. De secundaire criteria zijn onder meer gebaseerd op diverse succes- en faalfactoren voor samenwerking (Gray, 1989; Hermans & Van der Eem, 2006; Van der Molen, 2011) en op de bevindingen uit de interviews. Hieronder zullen per categorie de primaire criteria beschreven worden en er zal aangegeven worden welke secundaire criteria erbij horen. Het gehele toetsingskader is te vinden in Bijlage F.

5.1.1 Basisvoorwaarden

De eerste hoofdcategorie wordt gevormd door de basisvoorwaarden voor samenwerking, waarvan de eerste drie uit het document *Samenwerken op basis van afspraken* (2011) komen. Deze hoofdcategorie bestaat uit de volgende primaire criteria:

- Gevoel van urgentie

- Gedeeld probleembesef
- Wederzijds afhankelijkheidsbesef
- Belang

Gevoel van urgentie

Gevoel van urgentie heeft in deze context betrekking op de noodzakelijkheid van samenwerking. Partijen zullen moeten inzien dat samenwerken hen kan helpen bij het beter uitvoeren van werkzaamheden, en dus kan zorgen voor een verbetering met betrekking op kosten, kwaliteit of kwetsbaarheid. Indien dit besef er niet is, zullen partijen zich waarschijnlijk niet committeren aan de samenwerking.

Gedeeld probleembesef

Het is niet alleen belangrijk dat partijen de noodzaak zien om samen te werken, maar het is ook van belang dat alle partijen hetzelfde probleem zien. Het is namelijk mogelijk, dat partijen met een verschillend probleem in het hoofd beginnen aan een samenwerking. Indien het probleembesef niet gedeeld is, zullen partijen in de samenwerking mogelijk verschillende doelen nastreven en zullen ze verschillende richtingen op sturen. Hierdoor zullen bij een deel van de partijen de te nemen stappen wellicht niet breed worden gedragen. Wanneer er echter een gedeeld probleembesef is, dan kan gezamenlijk de richting van het samenwerkingsproces worden bepaald en zullen partijen zich gemakkelijker committeren aan het samenwerkingsproces.

Wederzijds afhankelijkheidsbesef

Het wederzijdse afhankelijkheidsbesef hangt nauw samen met de eerste twee punten. Deze basisvoorwaarde geeft aan dat partijen moeten inzien dat ze zonder samenwerking bepaalde doelen niet of slechts voor een deel zullen halen. Indien partijen niet inzien dat ze de andere partijen nodig hebben om te verbeteren op kosten, kwetsbaarheid of kwaliteit dan zullen ze zich niet verbinden aan het samenwerkingsproces. Het kan echter ook zijn, dat een (potentieel) samenwerkingsverband geen meerwaarde heeft (zie *gevoel van urgentie*).

Belang

Het criterium 'belang bij samenwerking' is toegevoegd aan de basisvoorwaarden, om het individuele voordeel te benadrukken. Belang heeft overlap met de eerste drie basisvoorwaarden, maar kan ook meer zijn dan een verbetering op kosten, kwaliteit of kwetsbaarheid. Partijen kunnen bijvoorbeeld ook strategisch samenwerken. Door op bepaalde thema's mee te doen in een samenwerking kunnen partijen, zonder zelf direct te verbeteren op een van de drie k's, toch andere doelen bereiken. Een voorbeeld hiervan kan het creëren of onderhouden van goede banden met andere partijen zijn.

Samenvattend moet voor een succesvolle samenwerking in principe aan elk van de basisvoorwaarden worden voldaan. Het is echter mogelijk dat een partij een ander belang heeft, zonder een gevoel voor urgentie, waardoor de voorwaarden voor een goede samenwerking nog steeds gewaarborgd zijn. Verder is naar voren gekomen dat commitment aan de samenwerking het belangrijkste resultaat is van de basisvoorwaarden.

5.1.2 Openheid

De hoofdcategorie openheid komt uit De Bruijn et al. (2002) en heeft betrekking op het opbouwen en behouden van vertrouwen bij de deelnemende partijen. Deze categorie is verdeeld in drie primaire criteria:

- Relevante partijen zijn bij de samenwerking betrokken
- Inhoudelijke keuzes zijn omgezet in procesmatige afspraken
- Proces en procesmanagement transparant

Relevante partijen zijn bij de samenwerking betrokken

Het eerste criterium is dat alle relevante partijen betrokken zijn bij de samenwerking. Relevante partijen zijn actoren die een belang hebben bij de samenwerking of actoren die de samenwerking kunnen verrijken of blokkeren. Wanneer niet alle relevante partijen aan een samenwerking deelnemen, kan dit het vertrouwen in de samenwerking schaden. Het ontbreken van een belangrijke partij in de samenwerking zal immers een slechter resultaat opleveren. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een partij die samenwerking kan belemmeren of zelfs kan blokkeren.

Inhoudelijke keuzes zijn omgezet in procesmatige afspraken

Het tweede criterium heet in het kort 'inhoud wordt proces'. Dit houdt in dat er vooraf geen inhoudelijke keuzes worden gemaakt, maar dat er enkel keuzemomenten worden beschreven en dat er vroeg in het proces wordt aangegeven aan de betrokken partijen hoe deze keuzemomenten eruit zullen zien. Op deze manier worden niet direct bepaalde oplossingen doorgedrukt of uitgesloten. Wanneer er wel inhoudelijke keuzes zijn gemaakt in een vroeg stadium, zullen sommige partijen geen mogelijkheden zien om hun doelen te realiseren, wat de samenwerking kan belemmeren. Dit criterium is van belang voor het vertrouwen van de partijen in de samenwerking. Het tweede deel van dit criterium is even zo belangrijk. Door het maken van heldere procesmatige afspraken weten partijen waar ze aan toe zijn en ze weten wanneer er beslissingen worden genomen.

Proces en procesmanagement transparant

Het derde criterium heeft betrekking op de transparantie van het proces en het procesmanagement. Allereerst moet voor partijen duidelijk zijn wat hun rol is in het samenwerkingsproces, zodat er geen onduidelijkheden over onder meer taken, rechten en plichten in het proces sluipen. Tevens is het belangrijk voor partijen om te weten hoe het besluitvormingsproces eruit ziet en wat de functie is van bijeenkomsten en/of besluitmomenten. Als er bijvoorbeeld onverwacht zware besluiten worden genomen op een bijeenkomst die daar in eerste instantie niet voor bedoeld was kan dit partijen buitenspel zetten en zal het vertrouwen worden aangetast. Een heldere communicatie in het samenwerkingsproces is dus belangrijk voor goed samenwerken. Partijen kunnen hierin bijdragen door probleempercepties te delen met andere partijen. Dus als proces en procesmanagement transparant zijn, zullen partijen gedurende het samenwerkingsproces niet voor verrassingen komen te staan en zullen ze meer vertrouwen hebben in de samenwerking.

De genoemde criteria zijn belangrijk voor een succesvolle samenwerking. Een samenwerking kan echter nog steeds functioneren als er niet aan het eerste criterium wordt voldaan. Het missen van een interessante samenwerkingspartner hoeft niet per definitie slecht te zijn voor de samenwerking, maar zal er hoogstwaarschijnlijk wel voor zorgen dat er geen optimaal resultaat wordt gehaald. Het ontbreken van procesmatige afspraken en transparantie zal echter veel zwaarder drukken op de samenwerking, omdat dit direct het vertrouwen van de partijen aantast. Vertrouwen in samenwerkingspartners en in het proces is namelijk het belangrijkste resultaat van een open samenwerking.

5.1.3 Bescherming core values

De categorie *bescherming core values* is verdeeld in vijf criteria. Core values, ofwel essentiële waarden van een organisatie, kunnen worden gezien als randvoorwaarden waarbinnen een proces volgens de partij moet blijven. De primaire criteria horende bij deze hoofdcategorie zijn:

- Bescherming centrale belangen partijen
- Gelijkwaardige partijen
- Commitment aan proces i.p.v. aan het resultaat
- Commitments kunnen worden uitgesteld
- Het proces heeft exit-regels

Bescherming centrale belangen partijen

Het beschermen van de centrale belangen van partijen houdt in dat partijen niet buiten hun wil om tot bepaald gedrag mogen worden gedwongen. Wanneer dit wel gebeurt, zullen partijen hun vertrouwen in de samenwerking verliezen en zullen ze het proces belemmeren. Support van hogere beslissers in de eigen organisatie, bijvoorbeeld van bestuurders, kan tevens bijdragen aan de bescherming van de centrale belangen van de organisatie. De bestuurders van een organisatie zijn immers een deel van de uitdragers van de centrale belangen van de organisatie.

Gelijkwaardige partijen

Het tweede criterium gaat over de gelijkwaardigheid van partijen. Dit kan zowel slaan op middelen en kennis, maar ook zeker op de besluitvorming. Partijen moeten het gevoel hebben dat ze een evenredig aandeel hebben in de inspraak en besluitvorming. Dit kan twee kanten op werken. Kleine gemeenten kunnen het gevoel hebben dat grote gemeenten te hard hun eigen belangen doordrukken in onderhandelingen, anderzijds zitten kleine gemeenten vaak ook met één persoon om tafel net als grote gemeenten, waardoor hun invloed relatief groot kan zijn. Als het geheel in verhouding is zullen de partijen zich gemakkelijker committeren aan het samenwerkingsproces.

Commitment aan proces i.p.v. aan het resultaat

Het derde criterium gaat erover dat partijen zich committeren aan het *proces* en dat ze niet worden gedwongen zich op tussenresultaten vast te pinnen. Op deze manier blijft het samenwerkingsproces voorop staan en zullen partijen zich niet gaan richten op details in de uitkomsten. Het richten op details zal de samenwerking namelijk belemmeren en zorgt voor minder vertrouwen in het proces. Dat partijen gericht moeten zijn op het proces, houdt onder meer in dat inhoudelijke uitkomsten van samenwerking open blijven bij aanvang van het proces. Wanneer er bij voorbaat al inhoudelijk invulling aan een oplossing wordt gegeven, dan zal mogelijk een deel van de partijen afhaken, omdat ze zich niet kunnen verenigen met de uitkomsten van de oplossing of nog niet overtuigd zijn van de oplossing. Een open inhoudelijke uitkomst van samenwerking is dus meegenomen als secundair criterium in het toetsingskader. Het tweede secundaire criterium is, dat partijen voldoende ruimte moeten krijgen om hun mening formeel kenbaar te maken over de invulling van inhoudelijke besluiten. Wanneer partijen overtuigd zijn dat ze inhoudelijk genoeg invloed kunnen uitoefenen op daarvoor bestemde momenten, dan zullen ze de inhoud gemakkelijker kunnen loslaten en zich eerder richten op het proces.

Commitments kunnen worden uitgesteld

Het vierde criterium in deze categorie sluit aan bij het vorige. Dit criterium stelt dat commitments door partijen moeten kunnen worden uitgesteld. Partijen kunnen het gevoel krijgen beklemd te

raken als ze zich moeten vastleggen op bepaalde deelbesluiten voordat ze hier daadwerkelijk aan toe zijn, bijvoorbeeld wanneer ze nog te weinig bestuurlijk draagvlak binnen de eigen organisatie waarnemen. Als dit gebeurt dan zal het mogelijk de partij afschrikken en zal het moeilijker worden het uiteindelijke doel te realiseren. Het geven van voldoende bewegingsruimte aan partijen is dus een onderdeel van dit criterium. Verder kan een partij, wanneer deze gedwongen wordt mee te gaan in een deelbesluit, besluiten het gehele samenwerkingsproces te verlaten. Dit zal mogelijk zeer schadelijk zijn voor het proces.

Het proces heeft exit-regels

Het vijfde en laatste criterium in deze categorie gaat over exit-regels. Dit houdt in dat er vooraf expliciet afspraken moeten worden gemaakt tussen de partijen over de mogelijkheden om uit het samenwerkingsproces te stappen, indien het besluitvormingsproces zich beweegt in een richting die onverenigbaar is met de doelstellingen van deze partijen. Wanneer dergelijke regels worden opgesteld, schept dit duidelijkheid bij de partijen. Deze duidelijkheid geeft ze een gevoel van bescherming, wat weer resulteert in meer vertrouwen in het proces.

Indien aan de hierboven genoemde vijf criteria wordt voldaan dan zijn de centrale belangen van de partijen zeer waarschijnlijk gewaarborgd en voelen partijen zich veilig in het proces. Gevoel van veiligheid bij de partijen in het samenwerkingsproces is het belangrijkste resultaat indien de core values zijn beschermd. Indien er voor een partij niet aan al deze criteria wordt voldaan, dan zal de samenwerking van de betreffende partij mogelijk weerstand ondervinden. Hoe deze weerstand zich uit, zal per samenwerkingsverband verschillen.

5.1.4 Voortgang

Voortgang heeft betrekking op de doorloopsnelheid van het proces. Deze categorie is onderverdeeld in vijf primaire criteria:

- Proces heeft winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag
- Proces heeft een zware personele bezetting
- Omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces
- Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd
- Manier van besluitvorming is helder bij de partijen

Proces heeft winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag

Het eerste criterium is dat het proces winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag moet genereren. Dit houdt in dat partijen naast het gezamenlijke doel ook de mogelijkheid moeten hebben om door middel van het samenwerkingsproces eigen (kleine) doelen te realiseren. Belangrijk is ook dat de partijen zich bewust zijn van deze mogelijkheden. Indien partijen deze mogelijkheden zien, dan zullen ze zich gemakkelijker aan het samenwerkingsproces committeren. Het beeld van de te behalen eigen doelstellingen moet uiteraard wel realistisch zijn. Dit criterium heeft een overlap met de basisvoorwaarde 'belang'.

Proces heeft een zware personele bezetting

Het tweede criterium dat valt onder voortgang heeft betrekking op een zware personele bezetting. Een zware bezetting is noodzakelijk, omdat er op deze manier snel beslissingen genomen kunnen worden. Vertegenwoordigers van betrokken partijen zullen namelijk veel beslissingsruimte hebben

en het draagvlak voor deze beslissingen zal ook sterker zijn indien het proces sterk bezet is. Tevens kunnen acties snel worden opgepakt, wat de voortgang van het proces bevordert.

Een zware personele bezetting heeft onder meer betrekking op het aantal manuren, maar het is nog belangrijker dat de partijen door de juiste personen worden vertegenwoordigd. Indien er iemand aan tafel zit die namens zijn partij geen besluiten mag nemen of alles moet overleggen met zijn meerdere, dan zal dit de voortgang belemmeren. Ook kan het zijn dat het proces op een later moment nog weerstand gaat ondervinden van een partij, omdat deze niet door de juiste persoon was vertegenwoordigd. Verder moet het proces ook een kundige trekker hebben. Indien er geen vertrouwen is in de aanjager van het proces, dan zal dit de voortgang ook tegenwerken.

Omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces

Het derde criterium gaat over het actief gebruik maken van de omgeving van het proces. Partijen kunnen een politieke, maatschappelijke of wetenschappelijke omgeving gebruiken om het proces hun richting op te sturen. Indien dit op een juiste manier gebeurt, dan zal dit de voortgang van het proces bevorderen. Een voorbeeld hiervan is dat gemeenteraadsleden of bestuurders worden warm gemaakt voor de samenwerking en dat ze de samenwerking als proces steunen. Dit kan ook echter averechts werken, wanneer de politieke omgeving wordt gestuurd naar een bepaalde inhoudelijke oplossing. Dit zal het proces belemmeren, omdat er dan mogelijk andere inhoudelijke oplossingen worden uitgesloten.

Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd

Het vierde criterium gaat over het zo diep mogelijk wegleggen van conflicten in het proces. Dit betekent voor de samenwerking dat verschillen tussen partijen op ambtelijk niveau besproken moeten worden. Enkel de resultaten van dergelijke discussies bereiken de hogere lagen, zodat deze geen tijd en energie hoeven te stoppen in relatief kleine verschillen. Dit stimuleert de voortgang van het samenwerkingsproces, omdat conflicten het besluitvormingsproces niet bereiken. Ook conflicten uit het verleden kunnen negatieve invloed hebben op de voortgang van het samenwerkingsproces, want dergelijke conflicten kunnen het onderlinge vertrouwen hebben geschaad.

Manier van besluitvorming is helder bij de partijen

Het laatste criterium binnen deze categorie stelt dat de manier van besluitvorming helder naar de partijen moet worden gecommuniceerd. Er moet aan de partijen duidelijk wordt gemaakt dat bepaalde besluiten sowieso genomen zullen worden, maar dat de partijen wel een significante invloed op deze besluiten kunnen hebben. Op deze manier wordt er een gevoel van urgentie ontwikkeld bij de partijen en zullen ze zich gemotiveerd voelen om te participeren in het samenwerkingsproces.

Samenvattend zullen elk van de vijf bovengenoemde factoren bijdragen aan een goed functionerend samenwerkingsproces en aan het tijdig bereiken van het samenwerkingsdoel. Indien het samenwerkingsproces niet voldoet aan één of meerdere van deze criteria dan kan het nog steeds goed functioneren. De voortgang kan hierdoor echter wel worden belemmerd. Het belangrijkste resultaat van een goede voortgang in het proces is de commitment van partijen aan het proces.

5.1.5 Inhoud

In de voorgaande categorieën ligt de nadruk op de samenwerking als *proces*, maar ook de inhoud is uiteraard van belang. Deze categorie bestaat uit twee primaire criteria.

- Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt
- Proces kent verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie

Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt

Het eerste criterium wordt door De Bruijn et al. (2002) voluit omschreven als ‘inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten’. Belangrijk is dus dat het samenwerkingsproces voldoende inhoudelijk fundament heeft bij de partijen, maar dat de inhoud het besluitvormingsproces niet mag beïnvloeden. Op deze manier blijft besluitvormingsproces zo open mogelijk.

Verder is het van belang dat partijen hun rol als expert en hun rol als belanghebbende gescheiden houden, dit komt het vertrouwen van andere partijen ten goede. Het waterschap is bijvoorbeeld expert op het gebied van waterproblematiek, maar tevens ook beheerder van watersystemen. Indien de expertrol misbruikt wordt voor het beschermen van de rol als beheerder, dan kunnen andere partijen wantrouwend worden tegenover het waterschap. Daarom is het belangrijk dat experts, maar ook andere partijen, inhoudelijke kennis delen met samenwerkingspartners.

Proces kent verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie

Het andere criterium uit deze categorie stelt dat het proces een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie moet kennen. Dit betekent dat er allereerst veel oplossingen gegenereerd moeten worden. Vervolgens kunnen er dan oplossingen uit het aanbod van mogelijkheden worden geselecteerd. Belangrijk hierbij is dat keuzes goed moeten worden beargumenteerd. Ook moet er worden aangegeven wat de gevolgen zijn van oplossingen, zodat partijen daadwerkelijk weten waarmee ze (al dan niet) instemmen. Wanneer deze weg wordt gevolgd zal er onder de partijen een groter draagvlak ontstaan voor genomen beslissingen dan wanneer er gekozen is uit een beperkt aantal mogelijkheden. Verder draagt dit criterium bij aan het vinden van de meest doelmatige oplossing.

De manier waarop met inhoudelijke informatie wordt omgegaan, kan invloed hebben op het samenwerkingsproces. Zeker wanneer partijen inhoudelijk níet op één lijn zitten worden deze criteria interessant voor samenwerking. Indien er op een juiste manier met inhoudelijke informatie wordt omgegaan, dan zullen partijen gemakkelijker commitment geven aan het proces en de uitkomsten van het proces.

5.2 Toepassing van het toetsingskader

Door het doorlopen van het opgestelde toetsingskader, bestaande uit de vijf categorieën met de bijbehorende criteria, kan worden beoordeeld hoe succesvol een samenwerkingsproces op één of meerdere thema's is. In deze paragraaf zal kort worden beschreven hoe deze toetsing uitgevoerd kan worden.

Het toetsingskader is omschreven naar een vragen- en stellingenlijst. Deze lijst is te vinden in Bijlage G. Het deel van de primaire criteria dat niet is onderverdeeld in secundaire criteria, is als een stelling geponeerd. Deze stellingen kunnen worden bevestigd of ontkend. De overige primaire criteria zijn onderverdeeld in secundaire criteria. Deze secundaire criteria zijn als ja/nee-vraag genoteerd. Het antwoord dat samenwerking faciliteert is voor de meeste vragen en stellingen *ja*, m.u.v. de vragen II.A.1-II.A.3 en IV.D.2. Het is mogelijk dat een stelling niet van toepassing is op een

specifieke case, in dat geval dient dit vermeld te worden en zal de stelling niet worden meegenomen in de totale beoordeling van het themapakket. Tevens wordt bij elk gegeven antwoord een korte toelichting verwacht om onduidelijkheden zoveel mogelijk te beperken.

De vragen- en stellingenlijst moet ingevuld kunnen worden door (een deel van) de betrokken partijen. Door het invullen van de lijst zou de betreffende partij al een beeld moeten krijgen op welke punten de samenwerking goed scoort en wat verbeterpunten zijn. Dit wordt ondersteunt door per antwoord met kleuren aan te geven of de gegeven antwoorden op de vragenlijst de samenwerking faciliteren (groen) of belemmeren (rood). Verder kan degene die deze vragenlijst afneemt en beoordeelt, bij voorkeur een neutrale partij, door het aflezen van de ingevulde lijst door de kleuren een snelle beoordeling doen van de samenwerking.

Door de toelichtingen te bestuderen kan een verdiepingsstap worden gezet, want uit deze toelichtingen kunnen achterliggende gedachten bij antwoorden naar voren komen. Uit de toelichtingen kan ook blijken hoe de betrokken partij de vragen en stellingen heeft geïnterpreteerd. Indien een partij 'ja' invult, maar dat uit de toelichting blijkt dat deze partij 'nee' bedoelt, dan wordt dit in de antwoorden veranderd. Indien een partij 'ja' invult, maar uit antwoorden van andere partijen blijkt dat het antwoord zeer waarschijnlijk 'nee' is, dan zal dit antwoord *niet* worden veranderd. De partij kan namelijk een vertekenend (of juist een correct) beeld hebben van bepaalde situaties. Door meerdere, individueel ingevulde, vragenlijsten van dezelfde case onderling te vergelijken, kan er onderscheid gemaakt worden tussen verschillende percepties van de betrokken partijen over de betreffende case.

Tot slot kan er nog een stap terug worden gemaakt naar degene die de vragenlijst heeft ingevuld, om te kunnen verifiëren of de getrokken conclusies overeenkomen met het beeld van de ondervraagde partij. Dit is op diverse manieren gedaan: door een terugkoppelgesprek te houden met de respondent; door de vragenlijst als leidraad tijdens een interview met de respondent te gebruiken en door mijn conclusies uit de vragenlijst schriftelijk te sturen naar de respondent voor feedback.

6 Praktische toepassing van het toetsingskader voor samenwerking

Voor het toepassen van het toetsingskader uit het voorgaande hoofdstuk is een drietal casestudies gedaan. Het doel van deze casestudies is om te kijken welke mogelijkheden het toetsingskader heeft in de praktijk en het onderzoeken van de bijbehorende succesfactoren. Voor deze studies is een drietal praktische cases gekozen. In dit hoofdstuk zal allereerst worden uitgelegd hoe de keuze is gemaakt om deze cases te onderzoeken, waarna deze drie cases zullen worden toegelicht. In de tweede paragraaf zullen de inhoudelijke resultaten worden besproken per case.

6.1 Cases

De keuze van de cases is in samenspraak geweest met de adviseurs riolering (zie begrippenlijst in Bijlage H) van het Waterschap Rijn en IJssel. Het uitgangspunt bij de keuze van de cases was, dat diversiteit de insteek moest zijn. De reden hiervoor is dat op deze manier de toepasbaarheid van het toetsingskader zo breed mogelijk onderzocht kan worden. Deze diversiteit komt in de eerste plaats terug in het betrekken van alle drie de adviseurs riolering binnen het Waterschap Rijn en IJssel. Deze adviseurs riolering hebben te maken met verschillende thema's, waarop samenwerking in de afvalwaterketen betrekking heeft en elk van hen is betrokken bij één van de drie cases. Door hen alle drie te betrekken bij dit onderzoek, wordt er voorkomen dat het onderzoek te veel zal gaan leunen op de interpretaties van één persoon. Ook is het mogelijk dat er verschillende (probleem)percepties binnen het waterschap naar voren komen, wat positief kan zijn voor de waarde van de uitkomsten van het onderzoek. Een andere manier waarop getracht is diversiteit in de cases te laten terugkomen is door een onderverdeling te maken tussen een samenwerking in de beginfase; een samenwerking die lopend is; en een samenwerking die afgerond is. Verder zijn er bij elke case andere gemeenten betrokken.

In hoofdstuk 4 staan de thema's beschreven met een voorselectie van een viertal relevante thema's voor het Waterschap Rijn en IJssel. Twee van de cases, zijn uit deze selectie (zie paragraaf 4.6) voortgekomen, namelijk gemalenbeheer (D2) en gezamenlijk meten & monitoren (C1). De case over GFRS, beschreven in paragraaf 6.1.1, is nauw verbonden aan optimalisatiestudies (C5). Deze case gaat echter over het optimaliseren van een specifiek onderdeel van de afvalwaterketen terwijl de optimalisatiestudies over de gehele afvalwaterketen gaan. De cases die voor het vervolgonderzoek gebruikt zijn, staan beschreven in de hier opvolgende paragrafen.

6.1.1 Case in de beginfase: GFRS

Voor de case, waarbij samenwerking nog in een zeer vroeg stadium is, is gekozen voor een verkennende samenwerking tussen het Waterschap Rijn en IJssel en een Gelderse gemeente op het gebied van GFRS, voluit Goed Functionerend Rioolstelsel. GFRS heeft als doel het combineren van kennis in de afvalwaterketen, om zo een beter beeld te krijgen van het functioneren van de keten, waardoor er gericht maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering van het rioolstelsel.

Een onderdeel van GFRS gaat over de optimalisering tussen, aan de ene kant, het periodiek reinigen van het rioolstelsel en, aan de andere kant, de uitworp. Uitworp is de benaming voor het vuil uit het riool dat op het oppervlaktewater terecht komt. In een gemengd rioolstelsel blijft namelijk vuil achter. Wanneer er een zware bui valt zal het grote aanbod van hemelwater samen met het afvalwater, dat normaal gesproken al door het riool stroomt, dit vuil mobiliseren. Een deel van het rioolwater zal overstorten op het oppervlaktewater, omdat de capaciteit van de riolering en zuivering

beperkt is. Hierdoor komt dit vuil dus in het oppervlaktewater terecht, hetgeen een negatief effect heeft op de kwaliteit van dit oppervlaktewater.

Door het onderzoeken en vergelijken van de kosten en gevolgen van zowel het periodiek reinigen als het overstorten kan dit deelsysteem worden geoptimaliseerd. Landelijk is dit project opgepakt door een aantal belangenorganisaties. Samen met een gemeente heeft WRIJ unit Zuiveringsbeheer en Riolerings (Z&R) dit project opgepakt. Het belang van WRIJ ligt vooral aan de kant van de waterkwaliteit, terwijl het belang van de gemeente bij het reinigen van het rioolstelsel ligt. Verder hebben de partijen het idee dat, wanneer er meerdere informatiebronnen worden gekoppeld, ze beter inzicht in het systeem zullen krijgen en ze de riolering en zuivering beter kunnen beheren. Voor deze informatie hebben ze elkaar nodig.

6.1.2 Lopende case: Regionale hoofdpst

Voor de lopende case is gekozen om een project voor een 'regionale hoofdpst' nader te onderzoeken. Een regionale hoofdpst valt onder het thema 'meten en monitoren' (zie Bijlage E). In een gemeente liggen soms wel honderden gemalen (Waterschap Rijn en IJssel, 2011). In een regionale hoofdpst worden de meetgegevens van deze gemalen, overige rioleringskunstwerken en rioolbuizen gebundeld. Op deze manier kan er vanuit één plek het gehele systeem worden gemonitord, wat een beter beeld geeft van het gehele rioleringsstelsel. Ook kunnen problemen beter worden herkend en kunnen maatregelen gericht worden genomen.

Een viertal gemeenten is bezig met WRIJ unit Z&R om een dergelijke regionale hoofdpst op te zetten. Gemeenten willen graag meer inzicht krijgen in wat er in hun rioleringsstelsel gebeurt. Het belang van het waterschap is dat alle partijen meer inzicht gaan krijgen in de werking van de afvalwaterketen, waardoor ze maatregelen en investeringen gericht kunnen doen. Het belang van de gezamenlijkheid is, dat ze onder meer samen kunnen aanbesteden en omdat ze elkaars gegevens nodig hebben om het hele systeem te kunnen overzien.

Tot nu toe hebben de partijen de behoeften en de mogelijkheden van een regionale hoofdpst onderzocht en zijn ze andere gemeenten aan het motiveren om mee te doen in deze regionale hoofdpst. Ook hebben ze een projecttrekker aangewezen, welke werkzaam is voor een van de gemeenten. De partijen zien mogelijke verbetering op elk van de drie k's. De kwaliteit van de meetgegevens wordt beter doordat deze gegevens completer worden en ze actief geanalyseerd kunnen gaan worden. De kwetsbaarheid wordt minder, omdat er meer kennis van het systeem bij meer mensen aanwezig zal zijn. Investeringen kunnen straks gericht gedaan worden, waardoor het geld efficiënter wordt gebruikt. Hoewel dit niet direct hoeft te leiden tot minder kosten, betekent dit wel dat geld beter gebruikt zal gaan worden.

6.1.3 Case in de eindfase: Onderzoek naar gemalenoverdracht

Voor een case in de eindfase van een samenwerkingsproject is gekozen voor een afgerond gezamenlijk onderzoek van het Waterschap Rijn en IJssel en een gemeente in het beheersgebied van het waterschap. Gemeente en waterschap hebben onderzocht welk doelmatigheidsvoordeel er t.o.v. de referentiesituatie behaald zou kunnen worden indien de gemeentelijke gemalen naar het waterschap overgedragen zouden worden. Het belang van beide partijen bij dit gezamenlijk onderzoek was dus om te kijken of er maatschappelijk voordeel behaald zou kunnen worden.

Het waterschap was al eens eerder bij een dergelijk onderzoek betrokken samen met een andere gemeente in het beheersgebied. De uitkomst was toen, dat het overdragen van de gemalen van die gemeente aan het waterschap een maatschappelijk voordeel zou opleveren en de gemalen zijn toen dus ook overgedragen.

Met een overdracht zou de zorg voor het beheer van de gemalen van de gemeente naar het waterschap gaan. Het waterschap bezit namelijk ook gemalen en de achterliggende gedachte is, dat wanneer het waterschap ook de gemalen van meerdere gemeenten gaat beheren het beheer van alle gemalen samen efficiënter gedaan kan worden en zo dus de maatschappelijke kosten verlaagd kunnen worden. Naast de verlaging in maatschappelijke kosten, zorgt het overdragen van gemalen ervoor dat de gemeente wordt ontlast van deze taak. Het onderbrengen van het gemalenbeheer bij het waterschap zou tevens kunnen zorgen voor een nieuwe innovatieve stap in het gemalenbeheer (Budding, 2010), bijvoorbeeld op het gebied van real-time control (D4 uit Bijlage E). Dit betekent dat er ook een kwaliteitswinst te behalen valt.

Omdat het onderzoek naar de gemalenoverdracht en daarmee deze case nagenoeg is afgerond, zijn er al resultaten van de samenwerking bekend. In het geval van overdracht zouden de maatschappelijke kosten de eerste vijftien jaar iets hoger uitvallen, omdat er onder meer een verbeteringsstap op het gebied van de kwaliteit van de gemalen gemaakt zou moeten worden. Het waterschap stelt immers andere eisen aan de kwaliteit van de gemalen dan de gemeente. De gemeente heeft, op basis van de maatschappelijke kosten, besloten de gemalen (nog) niet over te dragen aan het waterschap. De samenwerking is hiermee beperkt gebleven tot het onderzoek en is dus niet voortgezet in de vorm van een gemalenoverdracht.

6.2 Inhoudelijke resultaten

Voor de drie bovengenoemde cases is het opgestelde toetsingskader toegepast (zie hoofdstuk 5 en Bijlage F). De bijbehorende vragenlijst (de tabellen in Bijlage G) is voorgelegd aan de adviseurs riolering van het waterschap voor de case waar ze bij betrokken zijn. Vervolgens is dezelfde vragenlijst voorgelegd aan de beleidsambtenaar van de gemeente die betrokken is bij de case. Voor de lopende case zijn twee van de vier gemeenten benaderd. Totaal zijn er drie personen van het waterschap ondervraagd en vier van de gemeente. In Tabel 1 staan de antwoorden op de vragen uit de lijst weergegeven en of dit een faciliterend of belemmerd effect heeft op samenwerking. Per case is er een onderverdeling gemaakt tussen de inzichten van het waterschap (W), de betrokken gemeente (G) en mijn interpretatie (M). In het vervolg van deze paragraaf zullen per case de bevindingen worden behandeld. Hierin zal ook worden ingegaan op de toelichtingen bij de ingevulde vragenlijsten en hoe ik tot mijn interpretatie ben gekomen.

6.2.1 Case in de beginfase: GFRS

Omdat de case over GFRS nog in een vroeg stadium van samenwerking is, zijn er nog maar weinig afspraken gemaakt tussen de partijen over het vervolg van de samenwerking en over te nemen besluiten. Dit maakt het aan de ene kant lastig om te kunnen beoordelen hoe succesvol de samenwerking op dit moment is. Aan de andere kant kan er echter in een vroeg stadium geconstateerd worden op welke punten van het toetsingskader deze samenwerking nog tekortschiet en zou deze samenwerking nog kunnen worden bijgestuurd.

Basisvoorwaarden

Beide partijen geven aan dat ze aan de basisvoorwaarden voldoen. Het gevoel van urgentie is immers de reden geweest dat ze elkaar hebben opgezocht: ze zagen dat de kwaliteit van het beheren van het rioolsysteem beter kon. Om deze stap in kwaliteitsverbetering te maken hebben de partijen elkaar nodig, dit wederzijdse afhankelijkheidsbesef is aanwezig. Wel geeft het waterschap aan dat ze niet volledig zicht hebben op de omvang van het probleem, maar het doel van deze samenwerking is ook juist om de problemen in beeld te krijgen.

Openheid

Zowel waterschap als de gemeente geven aan dat er andere partijen zijn die de samenwerking zouden kunnen verrijken. Dit zouden bijvoorbeeld marktpartijen kunnen zijn die bezig zijn met innovaties op het gebied van riooloptimalisatie, maar ook andere gemeenten. Dat deze partijen (nog) niet bij de samenwerking zijn betrokken hoeft niet per se een negatieve invloed te hebben op de samenwerking.

Omdat deze samenwerking nog in de beginfase is zijn er (nog) geen keuzemomenten vastgelegd voor het proces. De vertegenwoordiger van het waterschap geeft ook aan dat de focus niet op het proces is gericht, omdat het doel - inzicht krijgen in de exacte werking van het rioleringsstelsel - duidelijk was. Omdat de samenwerking nu uit slechts twee partijen bestaat en het doel duidelijk is, zou (i.p.v. een procesbenadering) een projectbenadering kunnen volstaan. Op het moment dat er meer belangen gaan spelen, als bijvoorbeeld een andere partij aanhaakt, kan de weg naar het resultaat onduidelijker worden. Een procesbenadering wordt dan interessanter.

Beide partijen geven aan dat er transparant gehandeld wordt. Bijeenkomsten zijn echter gericht op de inhoud en niet zozeer op het proces. Ondanks dat is het algemene beeld van openheid positief voor deze case en er is vertrouwen in de andere partij en in de samenwerking.

Bescherming core values

De partijen geven aan dat ze (nog) geen support hebben van hun hoogste beslissers, omdat het project dit niveau nog niet bereikt heeft. Het voordeel hiervan is dat spanningen op bestuurlijk niveau geen invloed hebben op het ambtelijk niveau. Partijen kunnen echter nog geen grote beslissingen worden genomen. Als er in een later stadium in de samenwerking beslissingen genomen moeten gaan worden, dan is het belangrijk dat de hogere beslissers betrokken worden.

Omdat beide partijen de samenwerking als een project zien, zijn ze gericht op het resultaat en niet op het proces. Beiden partijen hebben een gelijksoortig beeld van het resultaat, de uitkomst van de samenwerking is dus niet volledig open. Echter, de concrete invulling van resultaten hebben beide partijen wél open gelaten.

De exit-regels zijn niet opgesteld, omdat de samenwerking niet als proces wordt gezien en er nog geen besluitvormingstraject aan deze samenwerking is gekoppeld. De core values zijn voor dit moment en deze lichte vorm van samenwerking voldoende gewaarborgd. Wanneer de samenwerking zwaarder wordt zullen de core values van de partijen beschermd moeten blijven. Hogere beslissers zullen moeten worden betrokken en exit-regels moeten worden opgesteld.

Voortgang

De winstmogelijkheden die de partijen zien, liggen voornamelijk binnen de kaders van de samenwerking. Wellicht dat ze later in de samenwerking nog mogelijkheden vinden om eigen

nevendoelstellingen te realiseren. Ook gebruiken de partijen de omgeving van het proces (nog) niet voor de versnelling van het proces. Dit zou voor de betrokken partijen in de toekomst nog een methode kunnen zijn om de voortgang van het proces te versnellen.

Verder geven zowel WRIJ als de gemeente aan dat verhoudingen in het verleden niet altijd even optimaal waren. Het waterschap had een negatief imago bij de gemeente. Beide partijen geven aan dat ze deze verschillen kundig oppakken op ambtelijk niveau. Dat het samenwerken dit ambtelijke niveau gebeurt en de partijen elkaar juist hebben opgezocht zal eraan bijdragen dat deze verhoudingen uit het verleden de samenwerking niet zullen belemmeren. Deze verhoudingen zullen wel een aandachtspunt moeten blijven als de samenwerking wordt opgeschaald.

In deze samenwerking ontbreekt het nog aan een besluitvormingsproces, ondanks dat de partijen aangeven dat het besluitvormingsproces helder is (zie V.E.1. in Tabel 1). De partijen hebben namelijk de besluiten uit het verleden beschouwd bij het beantwoorden van de vraag, maar niet de beslissingsmomenten voor het vervolg van de samenwerking. Het ontbreken van een besluitvormingsproces, met onder meer beslismomenten, zal de voortgang van de samenwerking kunnen belemmeren. Dit geldt voor zowel een projectmatige als procesmatige samenwerking. Het wel of niet aanwezig zijn van een helder besluitvormingsproces zal van de gestelde criteria de meeste invloed hebben op de voortgang van de samenwerking.

Inhoud

Bij de inhoud lijken de partijen op een lijn te zitten en zijn er geen opvallende zaken die naar voren komen. Beiden geven aan over voldoende (toegang tot) kennis te beschikken en dat ze bereid zijn deze kennis te delen. Omdat de samenwerking zich nog in de beginfase bevindt, zijn er nog geen keuzemogelijkheden geschetst. Daarom valt over het tweede criterium, “proces kent verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie”, nog weinig te zeggen.

Conclusie

De belangrijkste bevindingen en aandachtspunten voor deze verkennende samenwerking, die voortgekomen zijn uit de vragenlijsten, zijn:

- Binnen de samenwerking ontbreekt het nog aan afspraken voor besluitvorming. Beslismomenten zullen moeten worden bepaald en er zal moeten worden afgesproken hoe deze beslismomenten eruit zullen zien. Dit is zeer belangrijk voor een goede voortgang van de samenwerking.
- Omdat de samenwerking nu uit slechts twee partijen bestaat en het doel duidelijk is, zou een projectbenadering kunnen volstaan. Op het moment dat de samenwerking zwaarder of complexer wordt, zal een procesbenadering interessanter worden.
- Aandachtspunt is dat wanneer de samenwerking complexer gaat worden, bijvoorbeeld door het aanhaken van nieuwe partijen, de core values van de partijen gewaarborgd moeten blijven. Dit kan gedaan worden door afspraken te maken over exit-regels en door het betrekken van managers en bestuurders.

6.2.2 Lopende case: Regionale hoofdpst

De case over de regionale hoofdpst is in een verder gevorderde fase van samenwerking. Naast dat er behoeften van partijen en mogelijkheden van oplossingsrichtingen zijn onderzocht, zijn er ook al een aantal afspraken gemaakt tussen de partijen over het vervolg van het samenwerkingsproces. De

vragenlijst is voorgelegd aan de vertegenwoordiger van het waterschap en aan de vertegenwoordigers van een tweetal gemeenten.

Basisvoorwaarden

Vanuit het waterschap en beide ondervraagde gemeenten (in de bijlage vermeld als G1 en G2) wordt er voldaan aan de basisvoorwaarden, dit houdt in dat zij de noodzaak en meerwaarde van samenwerking zien. Zo geeft een van de gemeenten aan dat ze te klein zijn om de gestelde doelen zelfstandig te bereiken en dat ze niet alle systeemgegevens in huis hebben. Hiervoor heeft deze gemeente andere gemeenten en het waterschap nodig. De vertegenwoordiger van het waterschap geeft aan dat het gevoel van urgentie bij de partijen voortkomt uit de behoefte, die de partijen hebben, om dure investeringen in de waterketen te kunnen onderbouwen én te kunnen verantwoorden.

Openheid

Bij openheid zijn er een aantal punten die uit het toetsingskader als negatief naar voren komen (zie Tabel 1). Een van de gemeenten geeft aan dat het waterschap de samenwerking zou kunnen blokkeren, indien het te hoge eisen gaat stellen. Wat betreft de relevante partijen zijn er nog andere gemeenten die zouden kunnen aanhaken in dit samenwerkingsverband. Het voordeel van het betrekken van meer partijen bij de regionale hoofdpoot is, dat de kosten per partij omlaag kunnen. Het nadeel van het betrekken van meer partijen is, dat er meer belangen gaan spelen en het lastiger wordt om elke partij tevreden te stellen. De huidige partijen in de samenwerking hebben daarom een aantal voorwaarden gesteld voor potentiële nieuwe samenwerkingspartners. Nieuwe partijen kunnen aanhaken bij het proces, ze kunnen echter geen invloed meer uitoefenen op besluiten uit fasen van het proces die al gepasseerd zijn.

Het waterschap geeft aan de regionale hoofdpoot meer als een project dan als een proces te hebben gezien. Het gevolg is dat het resultaat leidend is en niet de samenwerking. Een van de gemeenten geeft aan dat er geen plan van aanpak gemaakt is en dus ook geen keuzemomenten zijn geschetst. De actoren hebben het inhoudelijke resultaat namelijk steeds voor het proces geplaatst. Het ontwerpen van het proces is echter belangrijk voor een open samenwerking.

Als derde punt van openheid geeft één van de partijen aan dat overlegmomenten niet altijd goed werden gecommuniceerd. Beperkte communicatie binnen het proces zal een negatief effect hebben op het vertrouwen in de samenwerking. Eén van de gemeenten geeft echter aan het volste vertrouwen te hebben in de projectleiding en dat ze juist niet alles hoeven te weten. Dit geeft aan dat vertrouwen in een samenwerkingsverband aanwezig kan zijn bij een partij, zolang deze partij de openheid van deze samenwerking niet op de proef stelt.

Bescherming core values

De partijen geven aan dat ze ongedwongen deelnemen aan deze samenwerking. Ook hebben ze voldoende vrijheid in het proces, zo hoeven ze gegevens niet permanent open te stellen voor andere actoren als ze zich op een moment in het proces niet veilig voelen. Tevens zijn bestuurders al betrokken bij de samenwerking. Wel staat de hoofdpoot vast als eindresultaat. Echter, hoe deze hoofdpoot wordt ingevuld was bij aanvang nog grotendeels open.

De samenwerking is volgens de partijen gebaseerd op gelijkwaardigheid, maar tegelijkertijd geven ze ook aan dat ze erg veel uit handen geven aan de trekker van deze samenwerking. Partijen betalen

deze trekker, die tevens werkzaam is voor een van de vier gemeenten. Financieel zijn de partijen dus wel gelijkwaardig, maar met de inbreng van manuren is er dus wel een duidelijk verschil. Eén van de partijen geeft aan dat er soms spanningen zijn m.b.t. de inbreng van financiële middelen.

De partijen geven niet eenduidig aan of er exit-regels aanwezig zijn. Er zijn volgens één van de gemeenten afspraken gemaakt over meedoen en (tijdelijk) afhaken. Op het moment dat handelingen gaan conflicteren met de core values van partijen kunnen deze exit-regels de partijen (en dus het proces) beschermen. De andere gemeente (G2) is later aangehaakt en wist onder welke voorwaarden ze mee kon doen, maar ze weet niet of deze voorwaarden bij aanvang al zijn opgesteld. Het waterschap geeft aan dat de opgestelde voorwaarden niet zozeer als exit-regels zijn bestempeld.

Verder geven zowel waterschap als gemeente aan dat er conflicten uit het verleden zijn, die invloed kunnen hebben op de core values van de partijen binnen de samenwerking. Dit heeft te maken met de koers die het waterschap in het verleden gevaren heeft. Deze koers conflicteerde soms met de centrale belangen van de gemeenten, waardoor de gemeenten nog enigszins wantrouwend tegenover het waterschap staan. Dit probleem speelt volgens de gemeenten echter niet op het niveau van de direct betrokkenen, maar komt juist vanuit de bestuurlijke lagen.

Voortgang

Alle ondervraagde partijen geven aan dat ze mogelijkheden zien om doelstellingen te realiseren. In de toelichting geven ze echter aan dat deze doelstellingen vallen binnen de kaders van het project. Eigen doelstellingen zoals bedoeld in de vraag komen alleen bij het waterschap naar voren. Die partij ziet mogelijkheden op het gebied van emissiebeperking.

Kijkend naar de personele bezetting scoort deze samenwerking over het algemeen positief. Alleen geeft één van de twee gemeenten aan dat ze structureel onderbezet zijn in de samenwerking. Veel van het werk wordt dan ook aan de procestrekker overgelaten. Verder is het positief dat conflicten binnen de samenwerking zoveel mogelijk ambtelijk worden behandeld.

Het besluitvormingsproces is echter onderbelicht binnen deze samenwerking. Partijen geven aan dat de besluitvorming aanwezig is, maar er zijn geen procesgerichte beslistmomenten bepaald voor de toekomst. Het ontwerpen van een helder besluitvormingsproces is dan ook belangrijk voor de voortgang van het samenwerkingsproces, zeker omdat er vijf verschillende partijen betrokken zijn.

Inhoud

Uit het toetsingskader is naar voren gekomen dat de inhoud de samenwerking faciliteert. Hoewel een regionale hoofdpot als doel is bepaald, is de invulling hiervan open gelaten. Er zijn meerdere varianten van de regionale hoofdpot aangedragen, verdeeld in een *basispakket*, *pluspakket* en *toppakket*. Gemeenten en waterschap gaan tot nu toe dus goed om met de inhoud, omdat het proces een verloop kent van inhoudelijke variëteit naar selectie (V.B).

Conclusie

De algemene bevindingen die uit de case van de regionale hoofdpot naar voren zijn gekomen zijn:

- Op openheid scoort deze samenwerking onder de maat. Dit heeft vooral te maken met het vaststellen (II.B en IV.E) en onduidelijk communiceren (II.C) van keuzes en keuzemomenten door en naar partijen. Dit heeft (mogelijk) gevolgen voor het vertrouwen in de andere partijen en in het samenwerkingsproces.

- De deelnemers aan deze case zullen verder gelijkwaardigheid in de gaten moeten houden. Er worden relatief veel taken aan de projecttrekker overgelaten. De inbreng van middelen is echter goed verdeeld. Zolang alle deelnemers geen bezwaar hebben tegen de verdeling van de taken, dan kan de samenwerking prima functioneren. Zodra partijen deze onbalans als een negatief punt gaan zien kunnen de spanningen, die nu nog beperkt zijn, toenemen.
- Het leveren van meerdere keuzemogelijkheden heeft een positieve invloed op het proces.

6.2.3 Case in de eindfase: Onderzoek naar gemalenoverdracht

De case over het onderzoek naar de gemalenoverdracht is al afgerond. Dit maakt deze case erg bruikbaar om praktijkresultaten te kunnen vergelijken met resultaten voortkomend uit de vragenlijst. Aan het eind van het onderzoek konden gemeente en waterschap besluiten om de samenwerking al dan niet voort te zetten in de daadwerkelijke overdracht. Gemeente heeft besloten om de gemalen niet over te dragen. Het waterschap vond juist dat de overdracht een logisch gevolg zou zijn van het onderzoek. Beide partijen hebben dus andere conclusies verbonden aan het onderzoek.

Basisvoorwaarden

Het waterschap en de gemeente voldeden aan alle vier de basisvoorwaarden voor het samenwerken in een onderzoek. Beide partijen zijn het erover eens dat er mogelijkheden lagen om te verbeteren op kosten, kwetsbaarheid en/of kwaliteit toen dit onderzoek werd opgestart. Het mogelijke synergievoordeel en het ontlasten van de gemeente waren bij aanvang van dit project de belangrijkste redenen om onderzoek te doen naar de overdracht van de gemalen.

Het onderzoek heeft beide partijen inzicht gegeven in de voor- en nadelen van de overdracht van de gemalen. De gemeente geeft n.a.v. het onderzoek aan dat het synergievoordeel niet meer groot genoeg was en ze heeft dus besloten om niet verder samen te werken op dit thema. Bij aanvang van het onderzoek voldeed de samenwerking nog aan alle basisvoorwaarden, maar door het onderzoek is het belang bij het voortzetten van de samenwerking verdwenen bij de gemeente.

Openheid

De gemeente geeft aan dat het eigen bestuur deze (ambtelijke) samenwerking heeft kunnen belemmeren. Omdat de gemeente bezig is met een verregaande samenwerking met een aantal buurgemeenten heeft het onderzoek naar gemalenoverdracht een politieke lading gekregen. Ook het waterschap ziet dat de samenwerking tussen gemeenten onderling een mogelijke belemmering zou kunnen zijn voor het vervolg van de samenwerking tussen waterschap en gemeente. Er speelden namelijk meer belangen dan alleen de belangen van het waterschap en de gemeente.

Verder geeft de gemeente aan dat het in dit proces onduidelijk was waar de keuzemomenten lagen en dat deze keuzemomenten pas in de laatste fase duidelijk werden. Het waterschap heeft de overdracht echter beschouwd als een mogelijke vorm van samenwerking met gemeenten en ziet de keuze voor het onderzoek als een beslissing in het samenwerkingsproces.

Wat betreft de rollen in het samenwerkingsproces zegt de vertegenwoordiger van het waterschap dat hij meer als adviseur werd gezien dan als samenwerkingspartner, terwijl het waterschap ook juist deze laatste rol nastreeft. Met name de uitwisseling van informatie werd door het waterschap als stroef beschouwd. Belangen van de partijen werden niet altijd duidelijk gecommuniceerd.

Voor de gemeente was het noodzakelijk om kennis uit het onderzoek naar de gemalenoverdracht te delen met een aantal buurgemeenten, waarmee ze bezig zijn om een verregaande ambtelijke samenwerking op te zetten. Het onderzoek naar de overdracht was namelijk een proces waar goed naar werd gekeken door de andere gemeenten binnen deze verregaande samenwerking, omdat uitkomsten de onderhandelingen tussen deze gemeenten zouden kunnen beïnvloeden.

Bescherming core values

Bij de bescherming van de belangrijke waarden liggen er duidelijke verschillen tussen de ingevulde vragenlijsten van het waterschap en de gemeente. Uit de vragenlijst van de gemeente valt op te maken dat het proces binnen de ruimte van de belangrijke waarden van (de vertegenwoordiger van) de gemeente is gebleven. De antwoorden van het waterschap geven daarentegen een ander beeld. De vertegenwoordiger van het waterschap geeft bijvoorbeeld bij gelijkwaardigheid aan, dat het waterschap naar zijn mening relatief veel energie in de samenwerking heeft gestoken. Dit is echter vergeleken met de verwachte tijd die hij in dit project zou moeten steken.

Wat verder opvalt, is dat de gemeente de afronding van het onderzoek duidelijk als een beslismoment heeft gezien om al dan niet de samenwerking op dit thema voort te zetten, terwijl de vertegenwoordiger van het waterschap dit niet zo heeft beschouwd. Er was dus onduidelijkheid over de vrijheid van tussentijdse beslissingen (III.D.1) bij de vertegenwoordiger van het waterschap. De samenwerking op dit thema is na dit onderzoek ook niet voortgezet, wat voor de gemeente dus een logische stap was, terwijl dit voor de vertegenwoordiger van het waterschap niet logisch was.

Voortgang

Bij het de vertegenwoordiger van het waterschap heerst het gevoel dat de bestuurders van beide partijen eerst hun kaders helder hadden moeten krijgen, voordat de ambtenaren conclusies aan de uitkomsten van het onderzoek hadden kunnen verbinden. Wanneer er op bestuurlijk niveau duidelijkheid is, kan men op ambtelijk niveau makkelijker opereren.

Het waterschap ziet de uitkomsten van het Bestuursakkoord Water als een goede aanleiding om onderzoek naar de overdracht van de gemalen te doen, omdat dit akkoord de samenwerking stimuleert. Dit had de voortgang van het proces kunnen versnellen, maar dit is niet zo ervaren.

Bij besluitvorming in de samenwerking geven waterschap en gemeente beide een andere toelichting. De vertegenwoordiger van het waterschap zag de overdracht als onderdeel van een breder akkoord en zag de overdracht als een beslissing die al genomen was. De gemeente stelt dat er na het onderzoek een beslissing zou komen over het overdragen van gemalen. In de praktijk heeft dit laatste ook plaatsgevonden. Het besluitvormingsproces in de samenwerking als geheel was dus niet duidelijk (IV.E.1), vandaar dat dit in de rechter kolom als belemmerend is gemarkeerd.

Inhoud

Het waterschap geeft aan over voldoende inhoudelijke kennis te beschikken en deze ook te delen. De gemeente geeft aan dat ze niet altijd de kennis in huis had, hiervoor heeft ze adviseurs ingeschakeld. Verder geeft de gemeente aan dat ze deze kennis heeft gedeeld, maar met name met de andere gemeenten waarmee ze een verregaande ambtelijke samenwerking aan willen gaan.

Verder geven beide partijen aan dat voor hen niet alle inhoudelijke keuzes van de andere partijen duidelijk zijn. De uitkomsten van het onderzoek waren er en beide partijen hebben hier andere conclusies aan verbonden.

Conclusie

De belangrijkste bevindingen die uit de vragenlijsten naar voren zijn gekomen zijn:

- De basisvoorwaarden voor samenwerken in het onderzoek naar gemalenoverdracht waren bij beide partijen aanwezig. Door de uitkomsten van het onderzoek verdween voor de gemeente het belang om verder samen te werken. De commitment aan de samenwerking op dit thema verdween hierdoor logischerwijs.
- Het beeld van het besluitvormingsproces verschilt tussen waterschap en gemeente. In de ogen van de vertegenwoordiger van het waterschap was de overdracht van de gemalen al bepaald, terwijl voor de gemeente het afronden van het onderzoek als een beslismoment werd gezien om al dan niet de gemalen over te dragen. Het beter communiceren tussen de partijen en het opstellen van heldere processtappen had wellicht de verwachtingen tussen de partijen gelijk kunnen krijgen.
- Verschillende belangen hebben dit proces vormgegeven. Binnen beide partijen waren er bijvoorbeeld bestuurlijke belangen. Voor het waterschap zou dit thema als opstap kunnen dienen van een verdere samenwerking met de gemeente. Bij de gemeente speelde mede het belang van ambtelijke samenwerking met andere gemeenten. Door deze verschillende belangen is het proces complex geworden.

6.3 Verbindende conclusies uit de cases

Bij elk van de drie beschouwde cases ligt de nadruk op de inhoud en niet op het proces (criteria II.B en III.C in Tabel 1) en zijn er in een vroeg stadium inhoudelijke beperkingen aan het resultaat verbonden. In het geval de case over *GFRS*, waarin de twee partijen een gelijk beeld van het eindresultaat hebben en belangen niet conflicteren, valt dit te begrijpen. Bij de andere twee cases spelen echter te veel belangen, zowel binnen als buiten de samenwerking (II.A), waardoor de samenwerking complex wordt. Voor deze twee cases is een procesbenadering (II.B en III.C) dus essentieel voor het goed verlopen van samenwerking.

Een ander gevolg van de projectbenadering bij deze thematische samenwerkingsverbanden is, dat er geen besluitvormingsproces is verbonden aan de samenwerking (criteria II.B en IV.E). Partijen hebben dus niet bepaald op welke momenten beslissingen worden genomen en wat de vorm van deze beslismomenten zal zijn. Dit geldt voor elk van de drie cases. Bij het opstarten van een samenwerking is het vroegtijdig (II.B) opstellen van een besluitvormingstraject (IV.E) een belangrijk aandachtspunt voor een succesvolle samenwerking.

Niet alleen het vaststellen van beslismomenten is in deze cases beperkt gebleven, maar ook het communiceren van deze beslismomenten (IV.E) naar de partijen was beperkt. Uit de lopende en afgeronde case is bijvoorbeeld gebleken dat partijen niet altijd op de hoogte waren van hetgeen er op bijeenkomsten beslist zou worden. Ook waren belangen van andere partijen in het samenwerkingsverband niet altijd duidelijk (II.A) bij partijen. Transparantie van het proces én van het procesmanagement (II.C) en de communicatie van belangen zijn dus aandachtspunten voor een succesvolle samenwerking.

Tabel 1 Bevindingen uit de vragenlijsten van de drie cases: Begin (B), Lopend (L) en Eind (E)

		B-W	B-G	M	L-W	L-G1	L-G2	M	E-WS	E-G	M
	Basisvoorwaarden										
I.A	Gevoel van urgentie										
I.B	Belang bij samenwerking										
I.C	Zicht op probleem										
I.D	Zicht op meerwaarde										
	Openheid										
II.A	Relevante partijen										
II.A.1	Partijen in SW die kunnen blokkeren										
II.A.2	Partijen die kunnen SW verrijken										
II.A.3	Partijen buiten SW die blokkeren										
II.B	Proces										
II.B.1	Vroege keuzes										
II.B.2	Keuzes gericht op proces										
II.C	Transparantie										
II.C.1	Duidelijke rol										
II.C.2	Functie bijeenkomsten duidelijk										
II.C.3	Communicatie van informatie										
II.C.4	Delen probleem met andere partijen										
	Bescherming core values										
III.A	Centrale belangen										
III.A.1	Ongedwongen deelname										
III.A.2	Support hoogste beslissers										
III.B	Gelijkwaardigheid										
III.B.1	Machtsverhouding										
III.B.2	Gelijke inbreng										
III.C	Commitment aan proces										
III.C.1	Open uitkomst										
III.C.2	Ruimte voor formele mening										
III.D	Vrijheid										
III.D.1	Vrijheid tussentijdse beslissingen										
III.D.2	Bewegingsruimte										
III.E	Exit-regels										
	Voortgang										
IV.A	Eigen doel										
IV.B	Bezetting										
IV.B.1	Mensuren										
IV.B.2	Juiste persoon										
IV.B.3	Kundige trekker										
IV.C	Omgeving										
IV.D	Conflicten										
IV.D.1	Op ambtelijk niveau behandeld										
IV.D.2	Verleden invloed op SW										
IV.E	Besluitvorming										
IV.E.1	Proces is helder										
IV.E.2	Invloed is duidelijk										
	Inhoud										
V.A	Faciliterend										
V.A.1	Voldoende kennis voor bijdrage										
V.A.2	Scheidt rollen										
V.A.3	Deelt inhoudelijke kennis										
V.B	Variëteit/selectie										
V.B.1	Voldoende keuzemogelijkheden										
V.B.2	Duidelijkheid over gemaakte keuzes										
V.B.3	Zicht op gevolgen en risico's										

 Faciliteert samenwerking

 N.v.t.

 Belemmert samenwerking

 Weet niet

7 Discussie

In de discussie zal worden ingegaan op de gemaakte keuzes in het onderzoek, op het gebruik van het toetsingskader en op de cases. Deze discussie zal gebaseerd zijn op eigen inzichten, welke gedurende het onderzoek zijn ontwikkeld en op een aantal documenten uit de literatuur.

7.1 Keuzes in het onderzoek

Tijdens het onderzoek zijn er een aantal keuzes geweest die (mogelijk) invloed hebben gehad op de uitkomsten van het onderzoek. Er zijn onder meer keuzes gemaakt voor te interviewen experts, voor de gebruikte methode en voor de cases. De experts hebben invloed gehad op de thema's en succesfactoren. Het kan zijn dat bepaalde thema's onder- of overbelicht zijn, maar omdat vijf verschillende experts zijn geïnterviewd zal dit waarschijnlijk niet zwaar wegen in het onderzoek. De methode en de cases zullen hierna verder worden besproken.

7.1.1 Methode

Het onderzoek is opgezet met als uitgangspunt een bepaalde systematiek gebaseerd op De Bruijn et al. (2002) en het document Samenwerken op basis van afspraken (2011). De gedachte achter deze keuze was dat samenwerken een proces is en dat het daarom interessant zou zijn om samenwerking op deze manier te beschouwen. De gekozen aanpak heeft een aantal interessante inzichten opgeleverd, bijvoorbeeld dat het proces bij elk van de cases onderbelicht is ten opzichte van de inhoudelijke resultaten. Ook de aandacht voor besluitvorming en het duidelijk communiceren van de besluitvorming naar de partijen is, kijkend naar het kader, een belangrijk aspect van samenwerking. De procesbenadering heeft dus een aantal zwakke punten in het procesontwerp kunnen blootleggen. Dit heeft Meijerink (2004) ook geconstateerd toen hij de ontwerpprincipes heeft toegepast op het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier.

Er is echter ook gebleken dat een projectbenadering zou kunnen volstaan voor de case over GFRS, zolang belangen en doelen helder zijn bij de partijen en de samenwerking beperkt blijft tot de huidige omvang. Verder moet meegenomen worden dat de bevindingen in het onderzoek gebaseerd zijn op een *conceptueel* toetsingskader en de gekozen aanpak is één van de vele manieren om naar integratie in de afvalwaterketen te kijken. Deze integratie kan bijvoorbeeld ook worden getoetst op doelmatigheid (Ministerie van VROM, 2007), niet de procesmatige randvoorwaarden voor samenwerking maar de inhoudelijke resultaten staan dan centraal. Regionale feitenonderzoeken (Bijlage H) zijn een voorbeeld van deze manier van toetsen.

Ook zijn er een aantal criteria toegevoegd aan de methode De Bruijn et al. (2002). Het criterium *Belang* (I.B) is van toegevoegde waarde op de ontwerpcriteria van De Bruijn et al. (2002), omdat partijen ook kunnen samenwerken zonder een *gevoel van urgentie*, maar wel een belang kunnen hebben bij samenwerking. Relatiebeheer kan hier een voorbeeld van zijn. Verder is *Gelijkwaardigheid* (III.B) als criterium toegevoegd en ook dit criterium bleek een toegevoegde waarde te hebben voor het toetsingskader. Dit criterium wordt namelijk niet volledig afgedekt door de andere criteria, terwijl gelijkwaardigheid wel relevant is voor een succesvolle samenwerking. Gelijkheid in een proces zorgt immers voor een gevoel van democratie bij partijen, waardoor partijen gedeelde kennis kunnen ontwikkelen en ze gezamenlijke doelen en oplossingen kunnen definiëren (Tabara & Chabay, zoals geciteerd in Brugnach & Ingram, 2012).

7.1.2 Cases

Dit onderzoek heeft zich gericht op samenwerking op specifieke praktische thema's. Zoals onder meer in paragraaf 3.3 wordt aangegeven gebeurt samenwerking op diverse schalen en met diverse partners. Samenwerking op een specifiek thema met slechts één of enkele samenwerkingspartners is een lichte vorm van samenwerking. Partijen zullen het sneller eens zijn, er spelen minder belangen en de samenwerking zal over het algemeen gelijkwaardiger zijn, dan wanneer er wordt samengewerkt met meerdere samenwerkingspartners. Binnen de case over de regionale hoofdpoot is men van plan meerdere gemeenten te gaan betrekken in de samenwerking. Hoewel hier voordelen aanzitten, zoals toegang tot meer metingen en meer partijen om de kosten over te verdelen, zijn er ook nadelen van het samenwerken met een grotere groep. De samenwerking zal immers complexer worden en meer belangen zullen een rol gaan spelen.

Samenwerkingsverbanden als regionale netwerken (Stuurgroep verkenning Rijn Oost-3, 2011) richten zich over het algemeen op een breder scala aan thema's. Wanneer de samenwerking groter wordt en er meer afspraken gemaakt moeten worden, wordt de procesbenadering interessanter om toe te passen. Er zijn immers meer actoren, meer belangen en meer thema's die een rol spelen. Daarom lijkt dit toetsingskader juist interessanter om toe te passen op grotere samenwerkingsverbanden. Ook Meijerink (2004) heeft deze ontwerpcriteria voor processen gebruikt om een zeer groot proces te toetsen. Ondanks dat Meijerink de procesbenadering als meest optimale manier ziet om met complexe beleidsvraagstukken om te gaan, is hij ook een aantal beperkingen tegengekomen. Wanneer bijvoorbeeld belangen van partijen onverenigbaar zijn, dan zal de procesbenadering niet toereikend zijn. Binnen de afvalwaterketen zie ik geen onverenigbare belangen, alle betrokken partijen willen immers een doelmatiger beheer van de afvalwaterketen.

De keuze om cases te kiezen waarin wordt samengewerkt op individuele, praktijkgerichte thema's heeft dus invloed gehad op de uitkomsten van het onderzoek. Wanneer partijen geen belang zien om samen te werken op een specifiek thema dan zullen hun wegen zich splitsen. Indien een thema echter deel uitmaakt van een groter samenwerkingsverband met meerdere thema's, dan zullen belangen van een partij binnen een thema invloed hebben op samenwerking op andere thema's. In dat laatste geval zou het *belang* van partijen duidelijk buiten het thema kunnen liggen.

7.2 Bruikbaarheid toetsingskader

In paragraaf 6.2 staan de bevindingen uit de praktijkcases weergegeven. In deze paragraaf zal er worden ingegaan op de bruikbaarheid van het toetsingskader. Voor de beoordeling hiervan wordt er ingegaan op de volgende vragen:

- Is de weergave van resultaten van het toetsingskader conform het doel?
- Welk effect heeft het toetsingskader
 - op degene die het invult?
 - op samenwerking?
- Welke verbeterpunten voor het toetsingskader zijn er uit de cases naar voren gekomen?
- Hoe om te gaan met interpretaties
 - van degene die het kader invult?
 - van de onderzoeker?

7.2.1 Weergave resultaten conform het doel

Allereerst zijn deze ingevulde vragenlijsten gebruikt om te bekijken of de uitkomsten van het toetsingskader conform het doel zijn. Zoals in hoofdstuk 5 staat beschreven is het uiteindelijke doel van het toetsingskader om op een gestructureerde wijze te kunnen beoordelen hoe succesvol een samenwerking op een specifiek thema is. De vragenlijst is volledig ingevuld voor drie verschillende cases en hier zijn een aantal bevindingen uit gekomen. Deze benadering heeft onder meer een aantal zwakke punten in de samenwerkingen kunnen blootleggen. In de algemene zin is het toetsingskader dus toepasbaar voor het onderzoeken van samenwerking op specifieke thema's.

7.2.2 Effect toetsingskader

Het toetsingskader bleek voor een deel van de respondenten een eyeopener te zijn, omdat het hen op een andere manier, met een *frisse blik*, naar samenwerking liet kijken. Tijdens het terugkoppelgesprek met de adviseurs riolering van het Waterschap Rijn en IJssel is bijvoorbeeld gebleken dat het toetsingskader een goede start kan zijn voor het openbreken van een gesprek over samenwerking. Niet alleen de gestelde criteria voor samenwerking werden bediscussieerd, maar er bleek tijdens deze terugkoppeling dat het toetsingskader ook een discussie over onder meer belangen en verwachtingen binnen een samenwerking op gang kan brengen.

Het bediscussiëren van een dergelijk toetsingskader binnen een samenwerkingsverband zou de samenwerking dus kunnen faciliteren. Tevens ondersteunt het invullen en bediscussiëren van de vragenlijst de betrokken partijen in het nadenken over samenwerking en in het ontwikkelen van betere inzichten over samenwerking. Aan de ene kant is het toetsingskader dus om te leren als onderzoeker hoe de samenwerking functioneert, maar het kader zou ook kunnen functioneren als leermiddel voor respondenten, waardoor ze in de toekomst een samenwerkingsproces beter kunnen opzetten. Deze benadering komt terug in Hovelynck et al. (2010). Eén van de dualiteiten die hierin beschreven wordt is 'weergeven versus leren'. Het kader kan *weergeven* voor een samenwerking hoe goed deze scoort op succesfactoren en de respondenten kunnen *leren* over samenwerking door het invullen van het toetsingskader.

7.2.3 Aanvullingen

Uit het onderzoek is gebleken dat de manier van benaderen van de respondenten niet onderbelicht mag worden. Het doel van de vragenlijst kan verkeerd worden gecommuniceerd, waardoor respondenten niet willen meewerken of de vragenlijst zelfs een averechts effect zou kunnen hebben. De vragenlijst kan namelijk overkomen als een voorschrift i.p.v. een onafhankelijke toetsing. Wanneer het doel van de vragenlijst echter helder wordt aangegeven, dan kan deze lijst een positieve bijdrage leveren.

Het totaalbeeld van de vragenlijst is dat het bruikbaar zou kunnen zijn, maar dat het op een juiste manier interpreteren van de ingevulde vragenlijst een belangrijke rol speelt bij het toepassen van de vragenlijst. De toelichtingen die respondenten geven zijn hier essentieel voor. Verder zou een extra terugkoppeling om de antwoorden te verifiëren, zoals bij een aantal respondenten is gedaan, een positieve bijdrage kunnen leveren aan de betrouwbaarheid van de resultaten. Een aantal onduidelijkheden, zowel bij mij als bij de respondent, zijn daarbij verduidelijkt.

7.3 Interpretaties en percepties

Zoals in de voorgaande paragraaf wordt genoemd spelen interpretaties een belangrijke rol bij het gebruik van dit toetsingskader. Het is belangrijk dat onderzoeker en respondent op één lijn zitten qua

interpretatie. De onderzoeker kan namelijk te snel concluderen dat een respondent iets op een bepaalde manier bedoeld heeft, terwijl dit mogelijk niet het geval is. Een terugkoppelmoment zoals beschreven in de vorige paragraaf zou dergelijke interpretatieverschillen kunnen tegengaan. Op deze manier zullen er minder misverstanden en verkeerde interpretaties zijn en kunnen deze verkeerde interpretaties worden gecorrigeerd.

Hoewel zo'n terugkoppeling zal leiden tot meer zekerheid, zal dit niet leiden tot minder ambiguïteit. Ambiguïteit wordt Brugnach en Ingram (2012) beschreven als de aanwezigheid van meerdere mogelijke interpretaties van een situatie. Brugnach et al. (2011) vult hierop aan dat ambiguïteit een vorm van onzekerheid is, dat voortkomt uit de aanwezigheid van verschillende manieren waarop naar een probleem gekeken kan worden. Door een terugkoppelmoment zullen respondenten niet anders naar problemen gaan kijken en ik zal hun antwoorden niet anders gaan vertalen naar mijn toetsingskader.

Ook zal de gebruiker van het toetsingskader rekening moeten houden met de perceptie van de respondent. Vraag IV.B.2 van de vragenlijst (Bijlage G) gaat bijvoorbeeld in op de mening van de respondent en of hij/zij vindt dat de partij door de juiste persoon wordt vertegenwoordigd. In veel gevallen zal de respondent zelf de vertegenwoordiger van de partij zijn en zal deze vraag waarschijnlijk vaker positief worden beantwoord dan het in werkelijkheid is. Het criterium 'Juiste persoon' is te subjectief gebleken. De vraag had concreter op 'beslissingsbevoegdheid' en 'beschikbare inhoudelijke kennis' van de respondent moeten ingaan. Ook kan partij A vinden dat de samenwerking gelijkwaardig is, terwijl partij B dit anders ziet. De onderzoeker zal door het bestuderen van de toelichtingen een afweging moeten maken hoe hij dit criterium scoort. Dit kan hij bijvoorbeeld doen door gebruik te maken van een indicator als 'verdeling van financiële inbreng'.

Ook zal de onderzoeker zich moeten realiseren dat negatieve antwoorden zwaarder op de uitkomsten drukken. Wanneer drie partijen voor een samenwerking het kader invullen en twee partijen scoren een succesfactor positief en derde partij scoort de succesfactor negatief, dan hecht ik relatief meer waarde aan het negatieve antwoord dan aan de twee positieve antwoorden. Bij criteria als 'goede communicatie van informatie' en 'bescherming van core values' is dit terecht. Als de kernwaarden van één partij immers worden bedreigd, dan kan dit een bedreiging kunnen zijn voor de hele samenwerking.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

Zoals in de inleiding staat aangegeven was de hoofdvraag van het onderzoek:

“Welke succesfactoren blijken in de praktijk het meest relevant voor samenwerking in de afvalwaterketen?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een conceptueel toetsingskader opgesteld en toegepast op een drietal praktijkcases, elk in een ander stadium van samenwerking. Het toetsingskader is dus toepasbaar voor het onderzoeken van samenwerking op praktische thema's.

Bij elk van de drie beschouwde cases ligt de nadruk op de inhoud en niet op het proces (criteria II.B en III.C in Tabel 1) en zijn er in een vroeg stadium inhoudelijke beperkingen aan het resultaat verbonden. In het geval de case over *GFRS*, waarin de twee partijen een gelijk beeld van het eindresultaat hebben en belangen niet conflicteren, valt dit te begrijpen. Bij de andere twee cases spelen echter te veel belangen, zowel bij partijen van binnen als van buiten de samenwerking (II.A), waardoor de samenwerking complex wordt. Voor deze twee cases is een procesbenadering (II.B en III.C) dus essentieel voor het goed verlopen van de samenwerking.

Een ander gevolg van de projectbenadering bij deze thematische samenwerkingsverbanden is, dat er geen besluitvormingsproces is verbonden aan de samenwerking (criteria II.B en IV.E). Partijen hebben dus niet bepaald op welke momenten beslissingen worden genomen en wat de vorm van deze beslismomenten zal zijn. Dit geldt voor elk van de drie cases. Bij het opstarten van een samenwerking is het vroegtijdig (II.B) opstellen van een besluitvormingstraject (IV.E) een belangrijk aandachtspunt voor een succesvolle samenwerking. Wanneer er in een vroeg stadium heldere afspraken worden gemaakt komt een proces mogelijk sneller op gang en zullen partijen sneller vertrouwen in de samenwerking krijgen. De conclusie hiervan is:

Een helder besluitvormingstraject, onder meer met afspraken over het proces, beslissingsmomenten en exit-regels, blijkt in de praktijk een belangrijke succesfactor voor samenwerking.

Niet alleen het vaststellen van beslismomenten is in deze cases beperkt gebleven, maar ook het communiceren van deze beslismomenten (IV.E) naar de partijen was beperkt. Uit de lopende en afgeronde case is bijvoorbeeld gebleken dat partijen niet altijd op de hoogte waren van hetgeen er op bijeenkomsten beslist zou worden. Ook waren belangen van andere partijen in het samenwerkingsverband niet altijd duidelijk (II.A) bij partijen. Dit komt het vertrouwen niet ten goede. Transparantie van het proces én van het procesmanagement (II.C) en de communicatie van belangen zijn dus aandachtspunten voor een succesvolle samenwerking. Het helder communiceren van informatie en belangen zorgt namelijk voor meer vertrouwen in elkaar en in het proces. Daarom kan er het volgende geconcludeerd worden:

In de praktijk is de transparantie in een proces, inclusief het duidelijk communiceren van belangen en informatie, een belangrijke succesfactor gebleken voor samenwerking.

8.2 Aanbevelingen

Tot slot wil ik een aantal aanbevelingen doen. Deze aanbevelingen zullen gaan over het gebruik van het toetsingskader en samenwerking binnen de afvalwaterketen. Allereerst heb ik gemerkt dat partijen verschillend reageren als ze de vragenlijst voor samenwerking toegestuurd krijgen. Zo kunnen partijen argwanend tegenover de bedoelingen van de onderzoeker zijn. Dit zal mogelijk ook gebeuren als een vertegenwoordiger van het waterschap de gemeente gaat benaderen. Ook is het mogelijk dat partijen, mogelijk vanuit een vooroordeel, het nut van de vragenlijst niet zien. Om deze argwaan te voorkomen zal de gebruiker van de vragenlijst zich onafhankelijk moeten opstellen. Om het nut van de vragenlijst duidelijk te maken zal de gebruiker van de vragenlijst dit helder moeten communiceren naar de respondenten, bijvoorbeeld middels een mondelinge toelichting. Verder zal een enthousiaste benadering de respondent ook sneller enthousiast maken.

Zorg voor een onafhankelijke en enthousiaste benadering van de respondenten om het onderzoek zo succesvol mogelijk te kunnen uitvoeren en het nut van de vragenlijst bij respondenten helder te krijgen.

Ook zou een interview met de vragenlijst als uitgangspunt kunnen zorgen voor het beter communiceren van het nut van de vragenlijst. Dit is in één geval ook gedaan, het nadeel hiervan lijkt dat de respondent minder aan het denken wordt gezet, dan wanneer deze de vragenlijst zelf doorloopt. Het eerst laten invullen door de respondent en vervolgens een terugkoppelgesprek houden, mogelijk met meerdere respondenten tegelijk, heeft het beste gewerkt. Verder zou het gebruiken van het toetsingskader tijdens, bijvoorbeeld, een workshop een levendige discussie kunnen opleveren.

Laat respondenten voor zichzelf de vragenlijst invullen en breng vervolgens de respondenten bij elkaar voor een discussie.

In dit onderzoek zijn drie cases op het niveau van een individueel thema beschouwd. Het zou interessant kunnen zijn om ook een bredere samenwerking, bijvoorbeeld op het niveau van een regionaal netwerk, te beschouwen. Deze samenwerkingen zijn wel complexer dan samenwerkingen op individuele thema's, maar juist een complexe samenwerking vraagt om een procesbenadering. Verder zijn deze regionale netwerken genoemd in het Bestuursakkoord Water als basis voor samenwerking in de afvalwaterketen.

Pas het toetsingskader toe op een regionale samenwerking met meer thema's en meer actoren, bijvoorbeeld een afvalwaterteam.

Bij elk van de drie cases is het besluitvormingsproces onderbelicht gebleven. Ook zijn andere afspraken, zoals exit-regels, in mijn ogen in een aantal gevallen onderbelicht. In dit onderzoek is gebleken dat het maken van heldere afspraken een aantal problemen had kunnen voorkomen. Ook bij goedlopende samenwerkingen zijn afspraken van belang, want er zal vaak een minder moment komen in een proces. Voor toekomstige praktische samenwerkingen wil ik dan ook adviseren om in een vroeg stadium een aantal simpele procesmatige afspraken te maken. Dit zal naar mijn mening een positieve uitwerking hebben op de samenwerking. De afspraken zullen onder meer moeten gaan over het proces, beslissingsmomenten en exit-regels.

Stel een aantal simpele procesmatige afspraken op bij aanvang van een praktische samenwerking.

Bibliografie

- Berkes, F. (2009). *Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning*.
- Bouwen, R., & Taillieu, T. (2004). Multi-party Collaboration as Social Learning for Interdependence: Developing Relational Knowing for Sustainable Natural Resource Management. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 14: 137–153.
- Brugnach, M., & Ingram, H. (2012). Ambiguity: the challenge of knowing and deciding together. *Environmental Science & Policy*, 60-71.
- Brugnach, M., Dewulf, A., Henriksen, H.-J., & van der Keur, P. (2011). More is not always better: coping with ambiguity in natural resources management. *Journal of Environmental Management*, 92 (1), 78–84.
- Budding, A. (2010, September 29). 'Tijd om status quo in gemalenbeheer te doorbreken'. Retrieved from www.waterforum.net.
- Burgering, W., Salverda, P., & Leeuwis-Tolboom, J. (2011). Tien jaar Toekomst Waterketen Gelderland. In Leeuwis-Tolboom, & Janine, *Toekomst Waterketen Gelderland - Syllabus*.
- De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E., & In 't Veld, R. (2002). *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming* (3rd ed.). Den Haag: Sdu uitgevers.
- De Voogd van der Straaten, J. W., Van Noorden, A., Oomens, A., & Worst, W. (2009). *Samenscholing in de afvalwaterketen - Een toekomstvisie*.
- Dekkers, M., Messelaar, A., & Naberman, S. (2009). *Twents Kansenboek Ketenoptimalisatie*. Haaksbergen: Waterschap Regge en Dinkel.
- Gast, M. (2010). *Doelmatig Beheer Waterketen -eindrapport commissie feitenonderzoek-*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Gray, B. (1989). *Collaboration; Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco London: Jossey-Bass Publishers.
- Groener, J., Kaats, M., Oosterloo, W., & Voskamp, T. (2011). *Strategische schets werkgroep waterketen*.
- Hartman, E., & Westerweel, J. (2012). Ervaringen met samenwerking in de (afval)waterketen - Naar meer doelmatigheid efficiëntie. Presentatie te Doetinchem.
- Havekes, H. (2009). *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging*.
- Hermans, P., & Van der Eem, J. (2006). *Samen in de waterketen: het werkt!* Lelystad: Rijkswaterstaat RIZA.
- Hovelynck, J., Dewulf, A., François, G., & Taillieu, T. (2010). Interdisciplinary knowledge integration through group model building: recognizing dualities and triadizing the conversation. *Environmental Science & Policy*, 13: 582-591.

- KplusV. (2011). *Notitie business cases - Onderzoek samenwerking afvalwaterketen Stadsregio*. Arnhem: KplusV organisatieadvies.
- Meijerink, S. (2004). *Rivierbeheer als leerproces - Een tussentijdse evaluatie van het procesontwerp voor de PKB Ruimte voor de Rivier*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2). (2011). *Samenwerken op basis van afspraken -handreiking toepassen regelgeving afvalwater in de praktijk-*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011). *Bestuursakkoord Water*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2007). *Bestuursakkoord Waterketen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van VROM. (2007). *Rijksmonitor Waterketen - Ontwikkeling van doelmatigheid en transparantie in de Waterketen*. Den Haag.
- Oomens, A. (2011). *Praktijkvoorbeelden samenwerking*. Retrieved from Samenwerken aan Water: www.samenwerkenaanwater.nl
- Pröpper, I., Kessens, H., & Weststeijn, E. (2005). *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden*. Vught: PARTNERS + PRÖPPER.
- Stuurgroep verkenning Rijn Oost-3. (2011, September 22). *Strategische schets waterschap anno 2020 - Verkenning naar opschaling*.
- Van der Molen, J. (2011). *Crossing Borders - Een kader voor het tot ontwikkeling brengen van grensoverschrijdende samenwerking in watermanagement*. Coevorden: Waterschap Velt en Vecht.
- Van der Werf, M. (2006). *Permanente Samenwerking in het Afvalwatersysteem, Doorpakken vanuit optimalisatiestudies*. Den Haag: Unie van Waterschappen.
- Van Weeren, B.-J., Coppel, D., & Salverda, P. (2011). *Van samen werken naar samenwerken én samen doen in de waterketen. Tien jaar Toekomst Waterketen Gelderland*.
- Waterschap Rijn en IJssel. (2011, December 13). *Gemeenten en waterschap gaan samen meten. Gemeentenieuws Montferland*.

Bijlagen

Bijlage A Verdeling minder meerkosten

In het document Doelmatig Beheer Waterketen (2010) wordt een onderbouwde inschatting gemaakt van het besparingspotentieel in de waterketen. Deze besparing is verdeeld over de drie sectoren (drinkwater; riolering; zuivering) en over nieuwe opgaven, kapitaallasten en operationeel beheer (zie begrippenlijst in Bijlage H). Voor de riolerings- en zuiveringssector is de trend van de oplopende uitgaven voor 2020 vermeld als '2020z' en de verminderende uitgaven, zoals bepaald in het document, staan onder '2020m'. Voor de drinkwatersector zullen de jaarlijkse uitgaven gelijk blijven over de periode 2010-2020, daarom is er slechts onderscheid gemaakt tussen de huidige situatie (2010) en de situatie zoals bepaald in Doelmatig Beheer Waterketen.

Tabel 2 Besparingsverdeling (in € *10⁶) over de sectoren in de waterketen

	Drinkwater		Riolering			Zuivering		
	2010	2020	2010	2020z	2020m	2010	2020z	2020m
Nieuwe opgaven	70	67	105	290	240	55	130	115
Kapitaallasten	560	532	870	1050	995	440	455	440
Operationeel beheer	770	732	325	360	325	605	715	645
Totale kosten	1400	1330	1300	1700	1560	1100	1300	1200
Besparing		70			140			100

De potentiële besparing vanuit de eerste stap integratie is bepaald als 5% van de totale kosten voor de nieuwe situatie van de riolerings- en zuiveringssector. Dit komt neer op $0,05 \cdot (1560 + 1200) = 140$ miljoen euro. De potentiële besparing berekend voor de tweede stap integratie is bepaald als 2,5% van de kosten voor de nieuwe situatie van alle drie de sectoren minus de integratiebesparingen uit de eerste stap. De berekening die hierbij hoort is $0,025 \cdot (1560 + 1200 + 1330 - 140) = 100$ miljoen euro.

Deze integratieberekeningen zijn, volgens een geïnterviewde expert, geëxtrapoleerd vanuit een specifieke case voor de regio Amsterdam. De getallen genoemd in Doelmatig Beheer Waterketen (2010) zijn niet volledig doorgerekend, maar een zo goed mogelijke inschatting van experts.

Verder benadrukt een andere, geïnterviewde expert dat de 380 miljoen euro minder meerkosten voor de afvalwaterketen (Riolering, zuivering en eerste stap integratie) als een gezamenlijk project moeten worden gezien, dus dat het doel de gezamenlijke winst is en niet de individuele getallen.

Bijlage B Succes- en faalfactoren voor samenwerking

Diverse literatuurdocumenten gaan in op succes- en faalfactoren voor samenwerking (Brugnach & Ingram, 2012; Gray, 1989; Hermans & Van der Eem, 2006; Van der Molen, 2011). De benaming kan in de diverse documenten afwijken, zo gebruikt Gray (1989) 'obstakel' in plaats van faalfactor. In onderstaande tabel staan deze succes- en faalfactoren opgesomd.

Tabel 3 Succes- en faalfactoren voor samenwerking

Succesfactoren	Faalfactoren
Keuze van de juiste partners	Verschillende risicopercepties
Wederzijds vertrouwen	Ego's
Eerlijkheid en betrouwbaarheid	Technische complexiteit
Een gedeelde visie	Slechte verhoudingen op management- of bestuursniveau
Wederzijdse afhankelijkheid	Geografische afstand
Support van de hoogste beslissers	Verschillen in organisatieculturen
Een kundige trekker	Institutionele belemmeringen
Betrokkenheid van stakeholders	Historische en ideologische hindernissen
Drive en ondernemerschap	Politieke/Institutionele cultuur
Mensenwerk. Betrokkenen kunnen elkaar motiveren en inspireren	Negatieve gebeurtenissen op maatschappelijk niveau
Transparantie m.b.t. doelen en belangen	Persoonlijke agenda's
Goede balans	Ongelijke machtsverhoudingen
Tijd	Tijd

Bijlage C Hoofd- en deelvragen interviews

- ❖ Er wordt volop samengewerkt, er zullen echter flinke stappen gezet moeten worden om de doelstellingen van het Bestuursakkoord Water te halen. Wat moet er nou concreet gebeuren om deze doelstellingen te gaan halen?
 - Vindt u dat er een cultuuromslag nodig is?
 - Zo ja, hoe zou men dit voor elkaar kunnen krijgen?
 - In de samenvatting van dit feitenonderzoek wordt bij punt 14 de verdere integratie van riolerings- en zuiveringssector genoemd. Dit zou 100 miljoen euro kunnen gaan opleveren. Er zijn ook bronnen die melden dat dit niet realistisch is, omdat je dan te maken krijgt met desintegratiekosten. Hoe kijkt u hier tegenaan?
- ❖ Er zijn kansen binnen de waterketen om geld te besparen, maar ook om te verbeteren op kwaliteit en kwetsbaarheid. Welke van deze kansen moeten gemeenten per se gezamenlijk gaan oppakken met het waterschap?
 - Welke rol moet het waterschap gaan vervullen?
 - Bijvoorbeeld met betrekking tot rioolvervangingsopgaven?
 - Bijvoorbeeld met betrekking tot verbeteringsmaatregelen?
- ❖ Binnen een gemeente/waterschap heb je onder meer te maken met bestuurders, managers, beleidsmedewerkers en ambtenaren. Welk van deze lagen zou als uitgangspunt moeten dienen voor samenwerking in de afvalwaterketen?
 - Op welk niveau zou de samenwerking in de afvalwaterketen zich moeten afspelen?
 - Beleidsmedewerkers/ambtenaren hebben vaak niet genoeg beslissingsvrijheid en bestuurders/managers staan vaak te ver van de problemen af. Dit zou problemen kunnen geven. Hoe kijkt u hier tegenaan en wat moet er gebeuren om dit op te lossen?
- ❖ Het maken van besluiten zorgt voor voortgang in een (samenwerkings-)proces. Hoe vindt u dat de besluitvorming bij samenwerkingen momenteel verloopt?
 - Wat moet er gebeuren om dit te verbeteren?
 - Kan er ook samengewerkt worden zonder besluiten te nemen? Zo ja, hoe ziet dit er dan uit?
 - Welke andere factoren kunnen samenwerking tot een succes maken?
- ❖ In de gepubliceerde documenten staan voorbeelden van goede voorbeelden van samenwerking, sommige zelfs in een aangepaste organisatievorm. Welke organisatorische ontwikkelingen en veranderingen voorziet u zoal in de waterketen?
 - Wat zal er op termijn gaan veranderen aan de huidige indeling van de waterketen?
 - Welke andere ontwikkelingen en innovaties voorziet u?
 - Wat voor een effect zullen deze ontwikkelingen hebben?

Bijlage D Geïnterviewde experts

Naam:	Broersma, Louis
Organisatie:	Grontmij
Functie:	Consultant water management / procesmanager
Datum interview:	07-03-2012
Naam:	Gastkemper, Hugo
Organisatie:	Stichting Rioned
Functie:	Directeur
Datum interview:	27-02-2012
Naam:	Van der Eem, Hans
Organisatie:	Welldra (adviesbedrijf)
Functie:	Mede-eigenaar / zelfstandig adviseur in de watersector
Datum interview:	10-04-2012
Naam:	Van der Velde, Rob
Organisatie:	Watermaat (adviesbedrijf)
Functie:	Eigenaar / zelfstandig ondernemer / adviseur
Datum interview:	01-03-2012
Naam:	Van Esch, Ruud
Organisatie:	Unie van Waterschappen
Functie:	Beleidsadviseur
Datum interview:	28-02-2012

Bijlage E Samenwerkingskansen Waterschap en Gemeenten

Tabel 4 Samenwerkingskansen

	Samenwerkingskansen	Kosten	Kwaliteit	Kwetsbaarheid
A	Beleid			
A1	Energievraagstukken	x	x	x
A2	Fosfaatvraagstukken		x	x
A3	Klimaatadaptatie		x	x
A4	Vertaling landelijke beleidsontwikkelingen	x	x	x
A5	Visieontwikkeling waterketen	x	x	x
B	Planvorming			
B1	Afstemming waterketen met omgeving		x	
B2	Afvalwaterakkoorden		x	x
B3	Waterbeheerplan	x	x	x
C	Kennis en onderzoek			
C1	Metten/monitoren		x	x
C1.1	Effluent; waterkwaliteit		x	x
C1.2	Grondwatermeetnet		x	x
C1.3	Gegevensverwerking en -beheer		x	x
C2	Innovaties		x	
C3	Kennis borgen			x
C4	Kennisdeling over diverse onderwerpen	x	x	x
C5	Optimalisatiestudies (OAS)	x	x	
D	Beheer en onderhoud			
D1	Databeheer		x	x
D2	Gemalenbeheer	x	x	
D3	Gezamenlijke storingsdienst		x	x
D4	Sturen van afvalwaterketen (RTC)	x	x	x
D5	Waterservicepunt		x	
E	Maatregelen en investeringen			
E1	Afkoppelen hemelwater	x	x	x
E2	Asset management	x		
E2.1	Relinen	x		
E2.2	Kleinschalige reparatietechnieken	x		
E3	Drukriolering buitengebied	x		
E4	Gezamenlijk aanbesteden	x		x
E5	IBA's buitengebied	x		
E6	Inkoop van diensten en/of materialen	x		x

Bijlage F Toetsingskader

Tabel 5a tot en met 5e

I Basisvoorwaarden voor samenwerking	
I.A	Gevoel van urgentie
I.B	Belang
I.C	Gedeeld probleembesef
I.D	Wederzijds afhankelijkheidsbesef
II Openheid in het samenwerkingsproces	
II.A	Relevante partijen zijn bij de samenwerking betrokken
II.A.1	<i>De partij ziet actoren binnen de samenwerking die de samenwerking kunnen tegenwerken</i>
II.A.2	<i>De partij ziet actoren buiten de samenwerking die de samenwerking kunnen verrijken</i>
II.A.3	<i>De partij ziet actoren buiten de samenwerking die de samenwerking kunnen blokkeren</i>
II.B	Inhoudelijke keuzes zijn omgezet in procesmatige afspraken
II.B.1	<i>Keuzemomenten zijn in een vroeg stadium kenbaar gemaakt aan de partij</i>
II.B.2	<i>De keuzes zijn gericht op de samenwerking als proces</i>
II.C	Proces en procesmanagement transparant
II.C.1	<i>De rolverdeling is duidelijk bij de partij</i>
II.C.2	<i>De functie van bijeenkomsten is duidelijk bij de partij</i>
II.C.3	<i>Beschikbare informatie wordt goed gecommuniceerd naar de partij</i>
II.C.4	<i>De partij deelt zijn kijk op het probleem met andere partijen</i>
III Bescherming core values	
III.A	Bescherming centrale belangen partijen
III.A.1	<i>Deelname aan het proces en de besluiten gebeurt ongedwongen</i>
III.A.2	<i>De partij heeft support van de hoogste beslissers</i>
III.B	Gelijkwaardige partijen
III.B.1	<i>De partij beschouwt de machtsverhoudingen binnen de samenwerking als gelijkwaardig</i>
III.B.2	<i>De partij beschouwt zijn bijdrage in de samenwerking als volwaardig</i>
III.C	Commitment aan proces i.p.v. aan het resultaat
III.C.1	<i>De concrete invulling van uitkomsten van samenwerking is/was nog open bij aanvang</i>
III.C.2	<i>De partij krijgt voldoende ruimte om zijn mening formeel kenbaar te maken</i>
III.D	Commitments kunnen worden uitgesteld
III.D.1	<i>De partij is niet verplicht mee te gaan in een deelbeslissing</i>
III.D.2	<i>De partij heeft voldoende bewegingsruimte in het proces</i>
III.E	Het proces heeft exit-regels

IV	Voortgang
IV.A	Proces heeft winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag
IV.B	Proces heeft een zware personele bezetting
IV.B.1	<i>De partij heeft voldoende manuren beschikbaar voor samenwerking</i>
IV.B.2	<i>De partij wordt door de juiste perso(o)n(en) vertegenwoordigd</i>
IV.B.3	<i>De partij vindt dat het proces een kundige trekker heeft</i>
IV.C	Omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces
IV.D	Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd
IV.D.1	<i>Eventuele conflicten worden op ambtelijk niveau behandeld</i>
IV.D.2	<i>Conflicten uit het verleden hebben invloed op de samenwerking</i>
IV.E	Manier van besluitvorming is helder bij de partijen
IV.E.1	<i>Het besluitvormingsproces is helder bij de partijen</i>
IV.E.2	<i>De partij weet welke invloed hij kan uitoefenen op besluiten</i>

V	Inhoud
V.A	Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt
V.A.1	<i>De partij heeft voldoende inhoudelijke kennis om bij te dragen aan oplossingen</i>
V.A.2	<i>Indien de partij meerdere rollen heeft, worden deze rollen voldoende gescheiden</i>
V.A.3	<i>De partij deelt inhoudelijke kennis</i>
V.B	Proces kent verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie
V.B.1	<i>De partij geeft aan dat er voldoende keuzemogelijkheden zijn geschetst</i>
V.B.2	<i>Het is voor de partij duidelijk waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn</i>
V.B.3	<i>De gevolgen en risico's van de keuzemogelijkheden zijn bekend bij de partij</i>

Bijlage G Stellingen- en vragenlijst

Tabel 6a tot en met 6e

I Basisvoorwaarden voor samenwerking	
I.A	U hebt een gevoel van urgentie om samen te werken <i>Hier Ja antwoorden als er aan minimaal één van de volgende voorwaarden wordt voldaan. U (1) wilt (moet) geld besparen. (2) ziet een maatschappelijk knelpunt. (3) er is bestuurlijke druk van het Rijk, de provincie of uw eigen organisatie om iets beter te doen. (4) ziet dat iets beter kan/moet.</i>
I.B	U hebt belang bij de samenwerking
I.C	U hebt zicht op het probleem
I.D	U hebt zicht op de meerwaarde van samenwerken (t.o.v. niet samenwerken)

II Openheid in het samenwerkingsproces	
II.A	Relevante partijen
II.A.1	<i>Zijn er partijen binnen de samenwerking die de samenwerking kunnen tegenwerken?</i>
II.A.2	<i>Zijn er partijen buiten de samenwerking die de samenwerking verrijken?</i>
II.A.3	<i>Zijn er partijen buiten de samenwerking die de samenwerking blokkeren?</i>
II.B	Proces
II.B.1	<i>Zijn de keuzemomenten in het samenwerkingsproces in een vroeg stadium bekend gemaakt?</i>
II.B.2	<i>Zijn de keuzes gericht op de samenwerking als proces?</i> <i>Hier Ja antwoorden als 'inhoudelijke resultaten uit het proces volgen'; Nee als 'het proces de inhoud volgt'</i>
II.C	Transparantie proces en procesmanagement
II.C.1	<i>Is uw rol binnen de samenwerking duidelijk?</i>
II.C.2	<i>Is de functie van bijeenkomsten duidelijk bij u?</i> <i>Kort aangeven hoe deze bijeenkomsten eruit zien</i>
II.C.3	<i>Wordt beschikbare informatie goed naar u gecommuniceerd?</i>
II.C.4	<i>Deelt u uw kijk op het probleem met andere partijen?</i>

III	Belangrijke waarden
III.A	Centrale belangen partijen
III.A.1	<i>Neemt u ongedwongen (zonder dat het móet) deel aan de samenwerking?</i>
III.A.2	<i>Hebt u support van de hoogste beslissers in uw organisatie (bijv. wethouders)?</i>
III.B	Gelijkwaardige partijen
III.B.1	<i>Zijn de machtsverhoudingen binnen de samenwerking gelijkwaardig?</i>
III.B.2	<i>Beschouwt u de bijdrage van uw organisatie in de samenwerking als volwaardig?</i>
	<i>Een volwaardige bijdrage kan onder meer slaan op de inbreng van (1) kennis (2) middelen (3) geld</i>
III.C	Commitment aan proces
III.C.1	<i>Is/was de concrete invulling van uitkomsten van samenwerking nog open bij aanvang?</i>
III.C.2	<i>Krijgt u voldoende ruimte om uw mening over besluiten formeel kenbaar te maken?</i>
	<i>Zijn er bijvoorbeeld officiële inspraakmogelijkheden of terugkoppelmogelijkheden voor deelnemende partijen?</i>
III.D	Vrijheid
III.D.1	<i>Hebt u de vrijheid om al dan niet direct mee te gaan in tussentijdse beslissingen?</i>
III.D.2	<i>Hebt u voldoende bewegingsruimte in het samenwerkingsproces?</i>
III.E	De samenwerking kent exit-regels
	<i>Exit-regels: Er is bij aanvang van de samenwerking expliciet afgesproken dat partijen de mogelijkheid hebben om het proces te verlaten indien het besluitvormingsproces zich in een richting beweegt die onverenigbaar is met de doelstellingen van deze partijen.</i>

IV	Voortgang
IV.A	U ziet mogelijkheden om eigen doelstellingen te realiseren (geef een voorbeeld)
	<i>Winstmogelijkheden die u voor uzelf denkt te kunnen halen en waarin de samenwerking zou kunnen helpen</i>
IV.B	Personele bezetting
IV.B.1	<i>Hebt u voldoende manuren beschikbaar voor samenwerking?</i>
IV.B.2	<i>Wordt uw partij door de juiste perso(o)n(en) vertegenwoordigd?</i>
IV.B.3	<i>Vindt u dat het samenwerkingsproces een kundige trekker heeft?</i>
IV.C	U gebruikt de omgeving van het proces voor de versnelling van het proces
	<i>Politiek, media, onderzoek etc. worden gebruikt om de samenwerking te versnellen</i>
IV.D	Mogelijke conflicten
IV.D.1	<i>Worden eventuele conflicten op ambtelijk niveau behandeld?</i>
IV.D.2	<i>Hebben conflicten uit het verleden invloed op de samenwerking?</i>
	<i>Is er 'oud zeer' dat de samenwerking tegenwerkt of zou kunnen tegenwerken?</i>
IV.E	Manier van besluitvorming
IV.E.1	<i>Is het besluitvormingsproces helder bij u?</i>
	<i>Zijn beslissingsmomenten aangeduid? Weet u wát er besloten gaat worden?</i>
IV.E.2	<i>Weet u welke invloed u kunt uitoefenen op besluiten?</i>
	<i>Weet u welke besluiten nog open zijn en wat al besloten is?</i>

V	Inhoud
V.A	Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt
V.A.1	<i>Hebt u voldoende kennis om bij te dragen aan het oplossen van het probleem?</i>
V.A.2	<i>Indien u, als partij, meerdere rollen (bijv. expert, belanghebbende) hebt: Scheidt u deze rollen?</i>
V.A.3	<i>Deelt u inhoudelijke kennis met andere partijen?</i>
V.B	Inhoudelijke variëteit naar selectie
V.B.1	<i>Zijn er voldoende keuzemogelijkheden geschetst waar uit gekozen kan worden?</i>
V.B.2	<i>Is het voor u duidelijk waarom bepaalde inhoudelijke keuzes gemaakt zijn?</i>
V.B.3	<i>Zijn de gevolgen en risico's van keuzemogelijkheden bekend bij u?</i>

Bijlage H Afkortingen- en begrippenlijst

Adviseur riolering Adviseur van het Waterschap Rijn en IJssel die contact houdt met gemeenten in het werkgebied en hen onder meer adviseert op het gebied van aanleg, onderhoud en monitoren van riolering.

Afkoppelen Het verplaatsen van de hemelwaterafvoer (voor een deel) van de bebouwing en/of verhard oppervlak van het riool naar bergings- en infiltratievoorzieningen e.d.

Afvalwaterteam Samenwerking tussen gemeenten en waterschap, op de schaalgrootte van één of meerdere zuiveringskringen (zie zuiveringskring) met betrekking tot de afvalwaterketen. Een afvalwaterteam bestaat zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Asset management Het beheersen van de rioleringsinfrastructuur en het maken van besluiten die betrekking hebben op het repareren en vervangen hiervan.

Benchmark Referentiekader. Inventarisatie van gegevens van zo veel mogelijk gemeenten om deze te kunnen vergelijken met elkaar en om zodoende aan te kunnen tonen aan gemeenten hoe goed ze scoren t.o.v. andere gemeenten.

Effluent Gezuiverd afvalwater dat van de Rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt afgevoerd naar het oppervlaktewater.

Feitenonderzoek Een onderzoek gericht op de kosten en effecten van beleid en maatregelen voor een specifiek gebied.

Gemengd Rioolstelsel Een rioolstelsel waarin afvalwater en regenwater gezamenlijk worden afgevoerd. Dit in tegenstelling tot een gescheiden rioolstelsel, waarin beide stromen apart van elkaar worden afgevoerd.

GFRS Goed functionerend rioolstelsel. Project dat betrekking heeft op het optimaliseren van het rioolstelsel tussen het periodiek reinigen van het rioolstelsel en de uitworp.

IBA Individuele Behandeling van Afvalwater. Kleinschalig systeem dat huishoudelijk afvalwater van één huishouden zuivert.

Kapitaallasten Kosten die betrekking hebben op de investeringen in infrastructuur.

Multischaligheid Het speelveld waarin (in dit geval) het waterschap zich bevindt met veel verschillende samenwerkingspartners op verschillende niveaus en in verschillende netwerken.

Nieuwe opgaven Kosten die betrekking hebben op innovaties en ontwikkelingen zoals klimaatadaptatie, afkoppelen, de aanpak van grondwaterproblemen en verdergaande zuivering.

Operationeel beheer De taken die betrekking hebben op het draaiende houden van de infrastructuur.

Overstorten Het afvoeren van rioolwater naar oppervlaktewater na een hevige bui wanneer de capaciteit van het riool te beperkt is om al het water af te voeren naar de Rwzi.

Real-time control Het variabel laten pompen van gemalen bijvoorbeeld na een hevige regenbui en de afstemming tussen de gemalen.

Regionale hoofdpst Meetlocatie waar metingen van waterschap en gemeenten bijeen worden gebracht en kunnen worden geanalyseerd.

RTC Zie Real-time control.

Rwzi Rioolwaterzuiveringsinstallatie.

Uitworp Vuil water dat vanuit het riool op het oppervlaktewater wordt overgestort.

WRIJ Waterschap Rijn en IJssel.

Z&R Zuiveringsbeheer en Riolering, een unit van het Waterschap Rijn en IJssel.

Zuiveringskring Een gebied dat afvoert naar dezelfde Rwzi.

