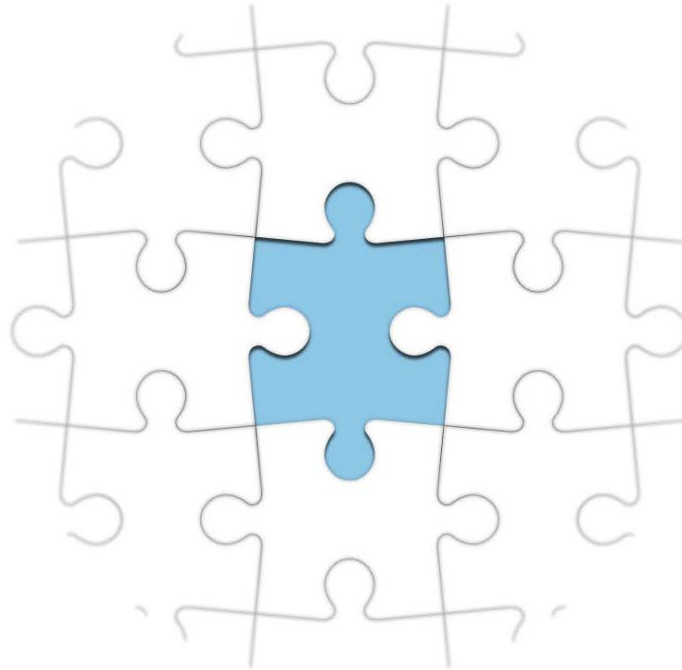


“Samen staan we sterk!”

Fundering voor samenwerking



Erasmus Universiteit Rotterdam, afstudeerrichting bestuurskunde

1^{ste} lezer : dhr. Mr. dr. J.A. van Ast
2^e lezer : dhr. Dr. H.H.F.M. Daemen

Student : W.A. de Jonge
Studentnummer : 349250

September 2012

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven voor de Erasmus Universiteit Rotterdam in het kader van het afsluiten van de studie bestuurskunde.

In deze paragraaf wil ik graag alle betrokkenen bedanken die het mogelijk maakten om dit onderzoek te doen. Allereerst mijn scriptiebegeleider Jacko van Ast. Met zijn wijze woorden en uitstekende begeleiding heb ik deze laatste beproeving doorstaan.

Graag neem ik de gelegenheid om de betrokken partijen uit het onderzoek te danken voor hun tijd en inspanning: de gemeente Woerden, de KCAF, het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, de provincie Utrecht, de gemeenteraadsleden, GroenWest, Grontmij, Oasen en de GWW. De interviews waren van groot belang om inzicht te verkrijgen in het proces. Zonder deze medewerking was het niet mogelijk deze scriptie te schrijven.

Het onderzoek bleek verre van eenvoudig. Na lang zoeken kwam ik tot de conclusie dat er weinig soortgelijke casussen (omtrekt funderingsproblematiek) waren beschreven. Dit bemoeilijkte voor mij de analyse van de casus. Toch ben ik er zeker van dat deze scriptie handvatten geeft voor gemeenten en andere betrokken partijen die (in de toekomst) met funderingsproblemen te maken krijgen. Ik wil benadrukken dat het geenszins mijn bedoeling is om aan te geven wie welke fouten heeft gemaakt in dit proces. Mijn hoofddoelstelling is een bijdrage te leveren aan de beschikbare kennis over funderingsproblematiek en regievoering. Alleen door te leren van de ervaringen van anderen kan er vooruitgang geboekt worden.

Als laatste zou ik graag Liesbeth willen bedanken voor haar geduld en aanmoediging op de momenten dat het nodig was. Het uitstellen van vakanties en tripjes waren noodzakelijk om voldoende tijd te reserveren om een goede scriptie te kunnen schrijven. Daarnaast waren haar scherpe reviews van groot belang en hield ze mij de spiegel voor die ik nodig had.

Werner de Jonge
Woerden, september 2012

Samenvatting

Aanleiding

Tijdens een bodemsanering in de gemeente Woerden is een relatief lage grondwaterstand geconstateerd in een woonwijk. De houten palen staan voor een deel niet meer onder water, waardoor paalrot kan ontstaan. Paalrot kan de fundering van een huis zodanig beïnvloeden dat het huis onbewoonbaar wordt. De grondwaterstand wordt beïnvloed door een nabij gelegen pompstation van het drinkwaterbedrijf Oasen. Dit pompstation wordt door de bewoners verantwoordelijk gehouden voor de lage grondwaterstand. Ook incorrecte bouw zou een mogelijke oorzakelijke factor kunnen zijn. Technische mogelijkheden om de grondwaterstand te beïnvloeden zijn voor handen, maar het is zeer moeilijk in te schatten óf, en hoeveel effect dit heeft. Daarnaast zijn sommige oplossingen, zoals een nieuwe fundering erg duur. Tot op heden is er nog geen schade vastgesteld aan de woningen. Daarom wordt er vooral over preventieve maatregelen gesproken.

Maatschappelijke bijdrage

Een (te) lage grondwaterstand is een groeiend probleem in Nederland. Het aantal woningen dat op grond staat met een (te) lage grondwaterstand wordt geschat op minimaal 100.000, met een schadebedrag van ongeveer één miljard euro. Daarnaast wordt het aantal woningen dat met een lage grondwaterstand te maken krijgt in de (nabije) toekomst geschat op twee tot drie miljoen. De economische schade wordt geschat op 20 miljard euro. Daarnaast is er bij funderingsproblematiek niet alleen fysieke schade. Het brengt huiseigenaren in een lastig parket: bij verkoop van het huis is er geen sprake van een verborgen gebrek. Ook ondervinden veel huiseigenaren stress en onzekerheid.

Tot op heden is er weinig geschreven over het besluitvormingsproces van deze problematiek. De casus rondom funderingsproblematiek in de gemeente Woerden is een recente, unieke casus, waarbij alle onderdelen van netwerkvorming en regie aan bod zullen komen. Daarmee kan deze casus de basis vormen voor toekomstige besluitvormingsprocessen waarbij regie een belangrijke rol speelt. Uit deze motivatie volgt dan ook de doelstelling van deze scriptie.

Doel

De doelstelling van deze scriptie is bij te dragen aan de wetenschappelijke kennis omtrent het besluitvormingsproces bij funderingsproblemen. Daarnaast is het doel te onderzoeken

wat regie inhoudt. Er is veel kennis beschikbaar over de technische oplossingen van funderingsproblematiek, maar omtrent het besluitvormingsproces is weinig bekend. Analyses over de percepties over hoe het besluitvormingsproces gestalte krijgt zijn er nauwelijks. Deze casestudie hoopt bij te dragen aan de praktische kennis van dit probleem.

Probleemstelling

Het centrale probleem in deze scriptie is de preventieve aanpak van funderingsproblemen die worden veroorzaakt door een te lage grondwaterstand. Deze aanpak verloopt problematisch, omdat de verantwoordelijken voor de grondwaterstand niet helder in de wet worden verwoord. De gemeente Woerden heeft daarom aan invulling gegeven aan de regierol in dit besluitvormingsproces. Dit proces verloopt stroef en het overleg duurt al meer dan vier jaar. Vanuit dit kader is de volgende centrale vraagstelling gekomen:

Hoe heeft de gemeente Woerden de regisseursrol ingericht rondom het probleem van 'grondwateronderlast' en op welke wijze heeft de regisseursrol invloed op het besluitvormingsproces?

Bevindingen

Oorzaak en gevolg van maatschappelijke problemen bevinden zich steeds vaker in elkaars verlengde en zijn meer met elkaar vervlochten. De huidige samenleving valt te vergelijken met een netwerk: een netwerksamenleving waarin alles met elkaar verbonden is. De van oudsher ontwikkelde hiërarchieën (verticale stuurvormen) maken plaats voor netwerkachtige samenwerkingen (horizontale stuurvormen). In plaats van directe invloed van 'boven', worden partijen zelf geacht invulling te geven aan hun taken. Om deze taken tot uitvoer te brengen is (vaak) de medewerking nodig van andere partijen. Door de inmenging van andere partijen krijgen veel besluitvormingsprocessen een incrementeel karakter. De gemeente Woerden heeft na de constatering van de lage grondwaterstand de regierol aangenomen. Daarmee heeft de gemeente zich voor een lange termijn gecommitteerd te helpen bij het zoeken naar een oplossing. Momenteel praat de gemeente al vier jaar over deze casus met drinkwaterbedrijf Oasen, het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, de provincie Utrecht, de Woningbouwvereniging GroenWest en de Vereniging GrondWaterWoerden. Het besluitvormingsproces gaat langzaam en is vol onzekerheid. Met 'trial and error' heeft de gemeente Woerden invulling gegeven aan de regisseursrol. Zij onderkent het belang van haar eigen positie binnen het netwerk. Dit

proces is in deze scriptie onderzocht. Daarbij worden de standpunten van alle actoren onderzocht.

Regie kan helpen om het proces te sturen. Door complexe verbindingen ontstaat er een hoge mate van onzekerheid in kennis en onzekerheid over de te hanteren maatstaven. Uit interviews en de literatuur komt naar voren dat de regisseursrol een divers karakter heeft. Over het algemeen zijn de betrokkenen het met elkaar eens dat een regisseur de actoren één kant op moet sturen. Hierbij zal een samenhang moeten bestaan van de doelstellingen en de acties die dat mogelijk maken. Daarbij dient de regisseur de betrokken partijen te stimuleren en uit te dagen om te komen tot een gezamenlijk oplossing.

De inrichting van de regisseursrol van de gemeente Woerden kent een moeilijke uitgangspositie: er is nog geen noemenswaardige schade vastgesteld. Enerzijds is er de focus op preventieve en curatieve maatregelen om funderingsschade te voorkomen, anderzijds is er een discussie gaande over een eventuele verdeelsleutel van de kosten bij toekomstige schade. Juridisch heeft de gemeente een zorgplicht in deze casus, maar zij is geen waterbeheerder. De genoemde zorgplicht is een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting. Deze inspanningsverplichting stelt de gemeente in staat tot het nemen van doelmatige maatregelen, indien er structureel nadelige gevolgen zijn. Wettelijk is de aansprakelijkheid richting de gemeente afgedekt. De gemeente Woerden geeft wel degelijk invulling aan deze zorgplicht door de regisseursrol op zich te nemen om partijen dichter bij elkaar te brengen. De verantwoordelijkheid van de gemeente blijft, ondanks de invoering van de Waterwet, onduidelijk en slecht gedefinieerd.

Er is sprake van regie binnen het netwerk van actoren van de casus Woerden. Kernelementen zoals vertrouwen, wederzijds respect en stimulans van de dialoog zijn aanwezig, ondanks de afwezigheid van doorzettingsmacht bij de gemeente Woerden. Tocht wordt er invloed uitgeoefend op basis van overtuigingskracht en het voeren van een eigen script. Dit wordt gedaan door samenwerken aan een uitgesproken visie en het creëren van gezamenlijke doelstellingen. Dit gebeurt door het nemen van kleine stappen en te werken met uitdagende, maar haalbare tijdsplanningen. Uit de literatuur blijkt dat de gemeente Woerden in de 'transitie' zit van een *faciliterende*- naar een *visionaire* regisseur.

Aanbevelingen

Voor toekomstige casussen zijn er leerpunten te trekken uit de casus Woerden. De belangrijkste punten zijn opgenomen als aanbevelingen aan de gemeente:

- *Inventariseer of de urgentie bij alle betrokkenen aanwezig is.*
- *Voorkom alle schijn van partijdigheid.*
- *Zorg voor gezamenlijke beeldvorming van de discussie.*
- *Probeer discussieonderwerpen te scheiden indien er een belemmering ontstaat.*
- *Zorg voor diversiteit in het team.*
- *Creëer gezamenlijke begripsvorming.*
- *Communiceer eenduidig.*
- *Focus als regisseur op het proces:*
 - Geef aan welke verwachtingen waargemaakt moeten worden door de deelnemende partijen.
 - Maak afspraken over besluitvorming en verdeelsleutels.
 - Spreek af hoe onderlinge conflicten worden opgelost.
- *Creëer een omgeving van vertrouwen ('Vertrouwen komt te voet en vertrekt te paard')*
- *Creëer en deel (gezamenlijke) kennis.*

Alle aanbevelingen dienen om het element van toeval en onzekerheid te reduceren. Veel zaken hoeven daarbij niet aan het 'toeval' overgelaten te worden door gebruik te maken van wetenschappelijk onderlegde methoden en technieken.

Deze casus draagt bij aan de kennisopbouw over het omgaan met funderingsproblematiek door gemeenten én over de invulling van de regisseursrol van gemeenten.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	9
1.1	FUNDERINGEN EN FUNDERINGSPROBLEMEN	9
1.2	OORZAKEN VAN FUNDERINGSPROBLEMATIEK.....	10
1.3	JURIDISCHE ACHTERGROND	11
1.4	PROBLEEMSTELLING	15
1.5	MAATSCHAPPELIJK BELANG	16
1.6	DOELSTELLING	17
1.7	VRAAGSTELLING	17
1.8	ONDERZOEKSSTRATEGIE EN BRONNEN	18
1.9	LEESWIJZER	19
2	THEORETISCH KADER	20
2.1	KENMERKEN VAN HET BELEIDSPROBLEEM	20
2.2	BESLUITVORMINGSPROCESSEN	21
2.3	STURING.....	22
2.4	WAT ZIJN NETWERKEN?.....	25
2.5	BESTUDERING VAN NETWERKEN	27
2.6	STRATEGIEËN.....	32
2.7	REGIE.....	37
2.8	BASISELEMENTEN	47
3	OPERATIONALISATIE	49
3.1	ONDERZOEKSMODEL	49
3.2	BELEIDSPROBLEEM.....	50
3.3	BESLUITVORMINGSPROCES	50
3.4	NETWERKEN.....	51
3.5	REGIE.....	54
4	ONDERZOEKSOPZET	58
4.1	TYPE ONDERZOEK	58
4.2	ONDERZOEKSSTRATEGIEËN	58
4.3	ONDERZOEKSMETHODEN	59
4.4	GEVALSSTUDIE	60
4.5	VERZAMELEN VAN DATA.....	60
5	DE CASUS WOERDEN.....	64
5.1	DE BETROKKEN PARTIJEN.....	64
5.2	HET VERHAAL.....	65
5.3	POSITIONERINGEN	75
5.4	ANALYSE REGIEROL	82
6	CONCLUSIE.....	92
6.1	ONDERZOEKSVRAAG.....	92
6.2	REFLECTIE EN BEPERKINGEN	97
6.3	AANBEVELINGEN	97
6.4	MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	99

6.5	AANBEVELINGEN VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK	100
7	BRONNEN	102
7.1	PAPERS / ARTIKELEN.....	102
7.2	WEBSITES	106
7.3	OVERIGE BRONNEN	108
8	BIJLAGEN	110
8.1	BIJLAGE 1: NETWERKTOOLS.....	110
8.2	BIJLAGE 2: BASISELEMENTEN SPELTHEORIE	113
8.3	BIJLAGE 3 TOELICHTING VRAGENLIJST PARTNERS EN PRÖPPER	118
8.4	BIJLAGE 4: VRAGENLIJST	120
8.5	BIJLAGE 5: INTERVIEWOPZET	123
8.6	BIJLAGE 6: UITGEBREIDE BESCHRIJVINGEN VAN DE HOOFDROLSPELERS	126
8.7	BIJLAGE 7: TIJDSLIJN	135
8.8	BIJLAGE 8: HISTORISCHE GEGEVENS GRONDWATERONTTREKING RONDOM WOERDEN	141
8.9	BIJLAGE 9: MATRIXEN	142
8.10	BIJLAGE 10: STRATEGIEËN CASUS WOERDEN	146

1 Inleiding

Funderingsproblemen in woonwijken bestaan onder andere in de gemeenten Dordrecht, Rotterdam, Bunschoten, Weesp, Haarlem, Gouda en Woerden. Funderingsproblematiek is op dit moment een actueel probleem, maar bestaat al veel langer. Veel gemeenten (of beter gezegd de inwoners van gemeenten) hebben inmiddels mogen kennismaken met funderingsproblemen bij koopwoningen. Naar verwachting komen nog meer huiseigenaren dit probleem in de toekomst tegen. Ter illustratie is op figuur 1 te zien waar momenteel funderingsproblemen zijn vastgesteld. Een punaise op de kaart is een constatering die van een enkel geval kan variëren tot duizenden woningen. Diverse oorzaken liggen hieraan ten grondslag: drainerende riolen, grondwateronttrekkingen, daling oppervlaktewater, delfstofwinning, bodemdaling, bouwputten, en bacteriële aantasting.



Figuur 1: Overzicht plaatsen met funderingsproblemen (SPFN, 2012)

Kennis over dit onderwerp is in technische en procesmatige zin belangrijk. Deze scriptie draagt bij aan de kennis over (besluitvormings-)processen die bij funderingsproblemen ontstaan en over de rol van de gemeente in het bijzonder. Alvorens in te gaan op de probleemstelling en bijbehorende doelstelling van deze scriptie worden de technische aspecten (oorzaken en gevolgen) en de juridische wetgeving omtrent funderingsproblematiek toegelicht. Deze informatie is algemeen van aard en daarmee niet alleen van toepassing op de onderzochte casus, maar toepasbaar in bredere zin.



1.1 Funderingen en funderingsproblemen

De fundering is een van de belangrijkste delen van het huis. Het draagt het gewicht van het huis en draagt de krachten die erop worden uitgeoefend over op de draagkrachtige ondergrond (VNG en VROM, 2009). Er zijn verschillende soorten funderingen. De vier meest gebruikten zijn stalen palen, betonnen palen, half-betonnen en halfhouten palen, en houten palen. Hierbij is het belangrijk dat de palen op een grondlaag van zand staan. Funderingen kunnen kapot gaan, de vier bekendste oorzaken hiervoor zijn: schimmelaantasting (paalrot), bacteriële aantasting (palenpest), gebrek aan draagkracht (overbelasting) en bodeminklinking bij funderingen op staal. De schade van kapotte funderingen kunnen op diverse manieren tot uiting komen.

Als de fundering niet stevig genoeg is om het gewicht van het huis op een evenwichtige manier te kunnen dragen, ontstaat er schade welke zowel zichtbaar als onzichtbaar kan zijn. De muren kunnen bijvoorbeeld scheuren vertonen aan zowel de binnenkant als de buitenkant van het huis. Daarnaast kunnen ook hele muren ontwricht raken, waardoor het huis letterlijk scheef komt te staan. Bij ruitjeshuizen kan een scheef huis de omringende huizen 'meetrokken' en is de schade vele malen hoger bij een vrijstaand huis.

Schade aan funderingen kan huizen onbewoonbaar en onverkoopbaar maken. Als er instortingsgevaar dreigt wordt het huis onbewoonbaar verklaard. Herstel van de fundering kost vele tienduizenden euro's per huis. Om de fundering te herstellen is veel geld nodig: een extra hypotheek nemen is meestal geen optie in verband met de dalende huizenprijzen. Verkoop van het huis is erg moeilijk, omdat de koper deze investering van de vraagprijs aftrekt. Hierdoor kan een restschuld ontstaan voor de verkopende partij en daardoor wordt de verkoper gedwongen om in het huis te blijven wonen, simpelweg omdat er geen andere mogelijkheid is.

Naast de financiële schade die wordt ondervonden bij funderingsproblematiek zijn er ook andere soorten schade. Er is een verhoogde kans op sociale problemen in de wijk. Huiseigenaren die diep in de problemen raken ondervinden vaak stress, mede verantwoordelijk voor onder andere werkloosheid. Verpaupering van de wijk is een ander gevolg waarbij een verhoogde kans op toename van criminaliteit ontstaat.

Alvorens dieper in te gaan op de vraagstelling van de scriptie worden eerst de oorzaken van funderingsproblematiek kort samengevat. Deze achtergrondinformatie dient ter onderbouwing van de latere vraagstelling en maakt duidelijk dat het om een complexe probleem gaat.

1.2 Oorzaken van funderingsproblematiek

Funderingsproblemen worden veroorzaakt door: te lage grondwaterstand; trillingen in de grond (door bijvoorbeeld dremfels, heiverken, etc.); bouwgebreken; droogte en geroerde grond. De casus die later in deze scriptie wordt behandeld heeft als oorzaak een te lage grondwaterstand. Er is gekozen om in de volgende paragraaf enige technische uitleg te geven wat een te lage grondwaterstand inhoudt en welke oorzaken dit heeft.

1.2.1 Te lage grondwaterstand

Wateroverlast is een bekend probleem in Nederland. Een te lage grondwaterstand (wateronderlast) is echter een verborgen probleem, dat pas 'boven water' komt als het (vaak) al te laat is.

Een (te) lage grondwaterstand kan schade aan de fundering van gebouwen en paalrot (droogstand van funderingshout) tot gevolg kan hebben (De Gier et al., 2011). KPMG omschrijft wateronderlast als het gevolg van een verlaging van de grondwaterstand waardoor problemen ontstaan. Door de lage grondwaterstand komen de houten palen boven het water uit, wat tot paalrot zou kunnen leiden op lange termijn (Wareco ingenieurs rapport 2010, 2011; VNG, 2002). J. Buma van Delateres (2009) geven de volgende uitleg aan grondwateronderlast: het grondwater bereikt een te laag peil, waardoor er risico ontstaat op schade aan funderingen en/of de bebouwing die erbovenop staat. Een te lage grondwaterstand kan door diverse factoren veroorzaakt worden:

- een laag oppervlaktewaterpeil;
- wegzakken van grondwater naar de diepere ondergrond;
- opname van grondwater door vegetatie (bomen);
- bemalen bouwputten, grondwateronttrekkingen en drainages;
- lekke riolen die het grondwater draineren.

Er gaat (in de meeste gevallen) een lange tijd overheen voordat funderingsproblemen daadwerkelijk geconstateerd worden. Een eenduidige termijn valt niet te geven, maar de praktijk leert dat daar soms 10 tot 20 jaar overheen kunnen gaan zonder aanwijsbare problemen te constateren. Om verschil in definitie zoveel mogelijk te voorkomen zal in deze scriptie zoveel mogelijk gesproken worden over 'te lage grondwaterstand' in plaats van grondwateronderlast.

Rationeel is er de roep dat 'de verantwoordelijke partijen' iets aan de grondwaterstand zouden moeten doen. Juridische wetgeving over het waterbeheer is echter niet eenduidig en maakt een wezenlijk deel uit van de onderzochte casus. In de volgende paragraaf wordt de wetgeving over waterbeheer worden toegelicht.

1.3 Juridische achtergrond

De juridische wetgeving omtrent waterbeheer is in de afgelopen jaren gewijzigd. In de vorige paragraaf is aangegeven dat funderingsproblemen vaak een lange

aanlooptijd (10 tot 20 jaar) hebben voordat er schade geconstateerd wordt. Het is daarom, rechtswege, goed om de juridische wetgevingen van vóór en ná invoering van de Waterwet (2008) te bespreken.

1.3.1 Situatie vóór de invoering van de Waterwet

Voordat de Waterwet eind 2009 daadwerkelijk in werking trad was er sprake van een wirwar van waterbeheerwetten, te weten:

- Wet op de waterhuishouding;
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
- Wet verontreiniging zeewater;
- Grondwaterwet;
- Wet droogmakerijen en indijkingen;
- Wet op de waterkering;
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken (de 'natte' delen daarvan);
- Waterstaatswet 1900 (het 'natte' gedeelte ervan).

Ondanks de vele wetten kon echter niet van een actief grondwaterbeheer gesproken worden, namelijk: *“realiseren en bewaken van een grondwaterpeil dat overlast zoveel mogelijk voorkomt (actief grondwaterbeheer”* KPMG/Grontmij, 2001). Juridisch gezien was het grondwaterbeheer niet voldoende geregeld met betrekking tot de verantwoordelijkheid. In feite hebben het waterschap, het rijk en de provincie ieder een deel van de beheersing van de grondwaterstand in handen, maar deze verantwoordelijkheid is slechts juridisch toegedeeld. Bij eventuele schade aan bouwwerken als gevolg van een te lage grondwaterstand kan geen van deze partijen aansprakelijk worden gesteld.

Conflicten

Vóór de invoering van de Waterwet waren er conflicterende belangen en tegenstrijdigheden. Voor de waterbeheersing werd een strategisch plan gemaakt door de Rijksoverheid, maar de verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden waren onduidelijk geformuleerd, waren vrijblijvend of compleet afwezig. Daarnaast waren er tegenstrijdigheden in het gebruik van de middelen. Een greppel/drain kon gebruikt worden voor de ontwatering, maar ook om het waterpeil op peil te houden. Een ander voorbeeld was dat een ontwateringsgreppel gebruikt

werd, terwijl een greppel twee meter ervandaan juist een tegenovergestelde functie had. Kortom een onoverzichtelijke situatie. Het is van belang dat de juridische kaders helder zijn bij conflicten over de grondwaterstand, gezien dit kaders schept voor de verschillende spelers.

1.3.2 Na 22 december 2009: Invoering Waterwet

Na lang overleg werd in 2008 de Waterwet aangenomen. De Waterwet hield een belangrijke wijziging in op het gebied van waterbeheer. Het juridisch rapport van de Universiteit van Utrecht (De Gier et al., 2011) geeft hier duidelijkheid op. De Wet inzake de verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken trad vanaf 1 januari 2008 in werking (publiekrechtelijke taak). Deze wet is in 2010 ook onderdeel geworden van de Waterwet (artikelen 3.5 en 3.6). Kanttekening daarbij is dat de gemeente geen water(systeem)beheerder is geworden. Dit beperkt dan ook de bevoegdheden die niet zijn gegrond op deze wet ter uitvoering van haar watertaken. De bevoegdheden zijn gegrond op de Gemeentewet, de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening.

Groot verschil met de eerdere wetgeving is dat de gemeente een zorgplicht heeft. Deze zorgplicht is geclausuleerd in zes punten (De Gier et al., 2011). De verantwoordelijkheid van de gemeente beperkt zich tot (het):

- in het openbaar gebied (dus geen particuliere eigendommen);
- zoveel mogelijk voorkomen of beperken;
- voorkomen van structureel nadelige gevolgen;
- voor de aan de grond gegeven bestemming;
- voor zover het treffen van maatregelen doelmatig is;
- en niet tot de zorg van waterschap of provincie behoort.

Deze punten zijn tevens de belangrijkste punten voor een gemeente bij problemen met een te lage grondwaterstand. Alle taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn integraal opgeschreven en onder een noemer samengekomen: *de Waterwet*. Voor de Waterwet fungeerden vele losstaande wetten naast elkaar waardoor er geen overzicht was. De Waterwet is als een paraplu opgebouwd. In de opsomming van alle betrokkenen bij de uitvoering van de Waterwet geeft de nieuwe wetgeving helder aan dat er een zorgverplichting is op het openbaar gebied. Indien de grondwaterstand ten gevolge van drainering door kapotte riolering komt, is de

gemeente verplicht hier maatregelen voor te nemen (De Gier et al., 2011). De Rijksoverheid draagt zorg voor het strategisch landelijk waterhuishoudkundig beleid. Dit houdt in dat de hoofdlijnen zijn uitgezet door de Rijksoverheid en dat er samenhang is in het beheer. Dit is richtinggevend aan Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten (KPMG/Grontmij, 2001). In deze scriptie is de gemeente onderwerp van het onderzoek. Daarom zal de zorgplicht van gemeente vanuit de Waterwet nader worden beschreven.

Zorgplicht gemeenten

De genoemde zorgplicht verdient hierbij aandacht. Artikel 3.6 van de Waterwet geeft invulling aan de verwachtingen ten opzichte van de zorgplicht die genoemd is. Gezien de positie van de gemeente in artikel 3.6 lid 1 en 2 specifiek worden benoemd, worden dit artikel hieronder geciteerd:

- *“De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dragen zorg voor het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort.*
- *De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, omvatten mede de verwerking van het ingezamelde grondwater, waaronder in ieder geval worden begrepen de berging, het transport, de nuttige toepassing en het, al dan niet na zuivering, op of in de bodem of in het oppervlaktewater brengen van ingezameld grondwater, en het afvoeren naar een zuiveringstechnisch werk” (De Gier et al., 2011).*

In dit artikel worden naast de gemeente ook andere actoren genoemd in directe zin (Waterschap en Provincie), maar ook in indirecte zin doordat de zorgplicht beperkt is tot het openbaar gemeentelijke gebied (de huiseigenaren bij private grond).

De gemeente krijgt een soort ‘restfunctie’, maar is geen waterbeheerder. De gemeente dient zorg te bieden waar de verantwoordelijkheid van andere overheidsorganen en die van huiseigenaren ophoudt. De gemeente heeft daarbij een inspanningsverplichting (zorgplicht) en geen resultaatverplichting. Ondanks deze zorgplicht blijft de positie van de gemeente onduidelijk. Er worden geen wettelijke bevoegdheden of een reeks van instrumenten gegeven om deze zorgplicht vorm te

geven of waterbeheerders te kunnen aansturen. Dit onderschrijft tevens de functie van de gemeente als regievoerder en de onderkenning dat er geen sprake is van hiërarchie maar van een ‘netwerk’ van overheden met een daarbij gaande overlegcultuur. Daarnaast dient het om *nadelige gevolgen* tegen te gaan die structureel van aard zijn (De Gier et al, 2011; De Gier et al., 2009). Pikant detail: de zorgplicht beperkt zich dus tot het openbaar gebied en strekt zich niet uit tot particuliere eigendommen.

Casus

In deze scriptie staat de casus ‘Woerden’ centraal. Er is sprake van een te lage grondwaterstand in de wijk Schilderskwartier. Daarbij zou een deel van de woonwijk in de toekomst problemen kunnen krijgen met de funderingen. Heden is nog geen schade vastgesteld. De volgende twee inhoudelijke punten staan centraal in de discussie van de gekozen casus:

- De huidige omstandigheden laten toe dat er funderingsproblemen kunnen ontstaan bij huizen met houten palen. Om dit te voorkomen dient er iets aan de grondwaterstand te veranderen.
- Tot op heden is er nog geen schade geconstateerd bij de betreffende huizen in de wijk. Toch wordt gediscussieerd over wie verantwoordelijkheid moet dragen bij schade.

De hoofdrollen in de casus Woerden zijn weggelegd voor de gemeente Woerden, provincie Utrecht, Vereniging Grondwater Woerden (vanaf nu GWW), Woningcorporatie GroenWest (vanaf nu GroenWest), Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (vanaf nu HDSR) en Drinkwaterbedrijf Oasen (vanaf nu Oasen). In de volgende paragraaf wordt de probleemstelling uitgelegd.

1.4 Probleemstelling

Het centrale probleem in deze scriptie is de preventieve aanpak van funderingsproblemen die worden veroorzaakt door een te lage grondwaterstand. Deze aanpak verloopt problematisch, omdat de verantwoordelijkheid voor de grondwaterstand niet helder in de wet verwoordt staat. Daarnaast wil geen van de actoren de mogelijke financiële consequenties dragen. Woningeigenaren spreken vaak de gemeente als eerste aan als funderingsproblemen worden vastgesteld. Dit is

te verklaren doordat de gemeente een bekende partij is voor de huiseigenaar (WOZ betaling, etc.) en daarnaast laagdrempelig te benaderen is.

Veel gemeenten hebben in eerste instantie vaak geen idee hoe ze hierop moeten reageren. Er is weinig tot geen ervaring op dit gebied. Sommige gemeente houden 'de boot af' en sommigen 'vatten de koe bij de horens'. De gemeente Woerden is hiervan een voorbeeld. Onder andere in de beleidsnota's van de gemeente Woerden, d.d. december 2009 en september 2011, geven zij zelf aan als "regisseur" in dit beleidsprobleem te zitten. Maar wat betekent deze regierol bij het oplossen deze problematiek? Welke rol denkt de gemeente te moeten spelen in het netwerk van actoren? Wat is nu precies de definitie van de gemeente als "regisseur"? En hanteren de andere actoren deze definitie ook (ofwel is deze definitie algemeen van aard of is deze rol op zijn minst afgestemd met de andere actoren)? In deze discussie zijn drie componenten te onderscheiden:

- Technisch component (er is geen eenduidige oplossing aanwezig);
- Procesmatige component (er is weinig ervaring en onderzoek gedaan naar het proces rondom funderingsproblematiek);
- Politieke component (vanuit Rijksoverheid loopt discussie over de wetgeving).

In deze scriptie zal de focus op het proces liggen. Er is weinig bekend over het gebruikelijke proces bij funderingsproblematiek. Meer kennis over het proces draagt bij aan het maatschappelijke karakter van deze scriptie. In de volgende paragraaf zal dieper ingegaan worden op het maatschappelijk belang.

1.5 Maatschappelijk belang

Een (te) lage grondwaterstand is een groeiend probleem in Nederland. In de publicatie van KPMG/Grontmij (2001) 'Grondwateroverlast in het stedelijk gebied' wordt het aantal woningen dat op grond staat met een (te) lage grondwaterstand geschat op minimaal 100.000 met een schadebedrag van ongeveer 1 miljard euro. Daarbij schatten zij dat er ronde de twee tot drie miljoen woningen met grondwateronderlast te maken kunnen krijgen (KPMG/Grontmij, 2001). Naar verwachting is dat in 2012 ongeveer 400.000 koopwoningen en een soortgelijk aantal aan huurwoningen. De totale economische schade wordt daarbij geschat op 20 miljard euro. Een aanzienlijk probleem, waarbij het van groot belang is om de ervaring en kennis die er is over dit onderwerp zo goed mogelijk te gebruiken. Tot op

heden is er weinig geschreven over de procesgang van deze problematiek. Uit deze motivatie volgt dan ook de doelstelling van mijn scriptie.

1.6 Doelstelling

De doelstelling van deze scriptie is bij te dragen aan de wetenschappelijke kennis die er is omtrent het besluitvormingsproces bij funderingsproblematiek. Er is wetenschappelijk kennis beschikbaar over de technische oplossingen van funderingsproblematiek (dit betekent niet dat de technische kennis zelf eenduidig is). Over het besluitvormingsproces is weinig bekend in de vorm van casestudies. Vaak worden wel de gebeurtenissen in kaart gebracht, maar analyses over de percepties of hoe besluiten tot stand zijn gekomen zijn er nauwelijks. Dit onderzoek probeert inzicht te verkrijgen in hoe gemeenten functioneren binnen netwerken van maatschappelijke actoren. Doelstelling van dit onderzoek is het in kaart brengen en verklaren van het besluitvormingsproces, het in kaart brengen van de regierol van de gemeente Woerden en het formuleren van aanbevelingen ter procesbegeleiding voor toekomstige casussen. Zo kan kennis opgebouwd worden en kan deze kennis ertoe bijdragen dat 'valkuilen' vermeden kunnen worden in de toekomst.

1.7 Vraagstelling

De volgende centrale vraagstelling is in het kader van de doelstelling en probleemstelling geformuleerd:

Hoe heeft de gemeente Woerden de regisseursrol ingericht rondom het probleem van 'grondwateronderlast' en op welke wijze heeft de regisseursrol invloed op het besluitvormingsproces?

Deelvragen

- 1. Hoe wordt het beleidsprobleem grondwateronderlast gekarakteriseerd?*
- 2. Wat wordt verstaan onder het besluitvormingsproces?*
- 3. Wat zijn netwerken en hoe kunnen netwerken in kaart worden gebracht?*
- 4. Wat betekent een regisseursrol en welk type regie heeft de gemeente Woerden gekozen?*
- 5. Hoe kan de regisseur het besluitvormingsproces beïnvloeden?*

1.8 Onderzoeksstrategie en bronnen

In deze scriptie is de casus over mogelijke funderingsproblemen door een (te) lage grondwaterstand binnen de gemeente Woerden verder belicht en uitgediept. Bij het onderzoeken van de probleemstelling heeft een uitgebreide documentenanalyse plaatsgevonden (van het theoretisch kader en het inhoudelijke kader) waarin zoveel mogelijk (openbare) bronnen en correspondentie zijn onderzocht, gelezen en gesproken. Na het lezen van de stukken is de situatieschets chronologisch opgeschreven. Ontbrekende informatie en informatie waar een 'waardeoordeel' aan hangt zijn in kaart gebracht en daarna bekeken bij wie de het antwoord gevonden kan worden. Alle betrokken partijen zijn aangeschreven met de vraag of zij als betrokkenen zouden willen deelnemen aan dit onderzoek. De vragen zijn daarna door middel van semigestructureerde interviews en vragenlijsten afgenomen bij de betrokken partijen. In kader van deze casus hebben de volgende partijen hun medewerking verleend in de vorm van interviews:

- De dossierhouder van de gemeente Woerden;
- De projectleider van de gemeente Woerden (in dienst van Grontmij);
- Projectlid van de provincie Utrecht;
- De projectleden van het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (HDSR);
- Projectlid woningcorporatie GroenWest;
- Vereniging GrondWaterWoerden (GWW);
- Twee raadsleden van de gemeente Woerden;
- Voormalig projectlid van drinkwaterbedrijf Oasen;
- Oprichter van Kennis Centrum Aanpak Funderingsproblematiek (KCAF).

De vragenlijst is op GWW, Oasen, de KCAF en de gemeenteraadsleden na compleet ingevuld en geretourneerd. Met interviews en de vragenlijsten is het besluitvormingsproces in kaart gebracht. En mede door het gebruik van tool die vanuit de theorie worden aangereikt is bekeken of er sprake is van regievoering door de gemeente en welke invloed dit heeft gehad op het verdere besluitvormingsproces. Na de analyse zijn dan ook nog enkele aanbevelingen gedaan die aangewend kunnen worden om het proces verder te stimuleren en als aanbevelingen dienst doen voor andere (toekomstige) casussen.

1.9 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader weergegeven. Hierin worden de kernelementen besproken en uitleg gegeven aan theorieën die de basis vormen voor de verdere analyse. In hoofdstuk drie komt de operationalisering ter sprake. In dit hoofdstuk worden de theoretische componenten vertaald. Hoofdstuk vier geeft uitleg over welke methoden en technieken aan deze scriptie ten grondslag liggen. In hoofdstuk vijf komt de analyse van de casus aan bod. Door middel van een reconstructie worden de strategische zetten zichtbaar gemaakt en verklaard. In hoofdstuk zes is de conclusie te lezen met de aanbevelingen en hoofdstuk zeven vormt een kort nawoord. In hoofdstukken acht en negen zijn de bronnen te vinden evenals de bijlagen ter ondersteuning van deze scriptie. Bij het schrijven van deze scriptie is uitgegaan van een lezer die bekend is met details uit de netwerktheorie. Voor lezers die minder bekend zijn met de netwerktheorie is in de bijlagen een aantal begrippen uit deze theorie nader toegelicht.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden een aantal theorieën en begrippen behandeld. De basis is daarmee gelegd vanuit een theoretisch kader om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden. Er wordt eerst stilgestaan bij typen beleidsproblemen, waarna het concept van sturingsmodellen wordt uitgelegd.

2.1 Kenmerken van het beleidsprobleem

De definitie van het probleem zegt iets over de aard van de problematiek. Hoppe (1989) heeft op grond van twee dimensies een typologie ontwikkeld over beleidsvraagstukken. De dimensies die daarbij worden gebruikt: 'zekerheid over kennis' en 'consensus over maatstaven'. Deze dimensies kennen twee gradaties: hoog en laag. De mate van consensus over aanwezige kennis en maatstaven zegt iets over de aard van het probleem. In tabel 1 zijn de typologieën ondergebracht.

Zekerheid over kennis / Consensus over maatstaven	Hoog	Laag
Hoog	Getemde vraagstukken	(On)tembare wetenschappelijke vraagstukken
Laag	(On)tembare ethische vraagstukken	Ongetemde politieke vraagstukken

Tabel 1: Typologieën beleidsproblemen (Hoppe, 1989)

Zogenaamde '*getemde vraagstukken*' hebben een hoge overeenstemming van de bestaande kennis over het probleem door de partijen (valide en betrouwbaar), over de maatstaven die gehanteerd worden, én een hoge consensus over wenselijkheid van overheidsoptreden. Ongetemde politieke vraagstukken kennen daarentegen een lage zekerheid over de beschikbare kennis en lage consensus over de te hanteren maatstaven. In de volksmond bekend als '*wicked problems*' (Bekkers, 2007; Hoppe, 1989). Het oplossen van getemde vraagstukken kan belegd worden bij een partij zonder dat hierover een maatschappelijke discussie over zal ontstaan. Bij complexe vraagstukken ligt dit anders.

Indirect zegt het type beleidsprobleem iets over de te hanteren theorie bij de verklaring van de problematiek. Een getemd vraagstuk vergt een andere aanpak dan een ongetemd politiek vraagstuk (er is meer discussie waardoor een ander besluitvormingsproces tot stand komt).

2.2 Besluitvormingsprocessen

Besluitvorming van complexe vraagstukken komt op verscheidene manieren tot stand. Vanuit het theoretisch kader worden diverse handreikingen gedaan hoe een besluitvormingsproces tot stand komt én hoe doelstellingen binnen beleid worden vastgesteld. In deze scriptie wordt de drie belangrijkste kort uitgelegd als ondersteuning voor het verklaren van regie.

Rationele model (fase model)

Volgens het rationele model is er sprake van een planmatige aanpak van beleid. Voorbedachte doel-middel-relaties vormen de basis. Het probleem wordt gedefinieerd met bijbehorende doelen en criteria. Hierna worden diverse oplossingen bedacht en geëvalueerd waaruit een selectie wordt genomen. Uiteindelijk zal er een beslissing genomen worden waarna de implementatie kan starten. Beleidsvorming heeft een uniform karakter en past goed bij de aanpak van bekende problematiek met bewezen oplossingen uit het verleden en waar overeenstemming is over de maatstaven (Bovens et al., 2007; Bekkers, 2007; Hommes et al.; 2009). De rationele benadering gaat uit van top-down sturing met een lineair tijdsverloop waarbij de focus ligt op het doel.

Stromenmodel

Volgens het stromenmodel van Kingdon (Koppenjan en Klijn, 2004; Bovens et al., 2007) is besluitvorming een samenspel van drie stromen die als een georganiseerde anarchie naast elkaar 'stromen'. Kingdon onderscheidt een stroom van '(maatschappelijke) problemen' die zich voordoen en onder het voetlicht worden gebracht. De tweede stroom is een zogenaamde 'partijestroom'. Dit laat zich het beste uitleggen als een stroom van actoren die zich met het besluitvormingsproces bemoeien (gemeenteraad, afdeling van een provincie, et cetera). De derde stroom is een stroom van 'oplossingen'. Volgens Kingdon worden problemen en oplossingen los van elkaar bedacht (een oplossing kan er al zijn, terwijl het probleem nog dient te worden bedacht). Door 'events' en toevalligheden 'raken' deze stromen elkaar soms waardoor een besluit tot stand komt. Deze momenten worden door Kingdon omschreven als een '*window of opportunity*'. Het stromenmodel heeft een pluriform karakter wat aangeeft dat beleid niet door een enkele actor wordt bepaald, maar juist door een verscheidenheid van actoren op ieder denkbaar gebied. Dit benadrukt ook

dat er een stuurvorm wordt onderschreven die niet verticaal van aard is (zoals bij het rationele model) maar van horizontale relaties (netwerk) waarbij afhankelijkheden zijn om het doel te kunnen bereiken.

Rondenmodel

Het rondenmodel is geïntroduceerd door Teisman (1992). Het uitgangspunt is dat beleid en besluitvorming over rondes plaatsvinden. Beleid wordt daarbij niet zomaar bedacht, maar bij elke ronde bijgesteld. Dit bijstellen komt tot stand door nieuwe coalities te vormen en het anders toepassen van de strategie. Rondes kunnen worden afgesloten (doordat er overeenstemming is gekomen over een onderwerp) of een afsluiting van een ronde kan de opening van een nieuwe ronde betekenen (bijvoorbeeld na de vaststelling van de visie is het bedenken van een plan van aanpak de nieuwe stap). Beleid kan dus worden gezien als een (door)ontwikkelingsproces. Ook bij het rondenmodel wordt uitgegaan van een beleidsvorming met een pluriform karakter (horizontale relaties, netwerk) (Bekkers, 2007; Koppenjan en Klijn, 2004).

De kenmerken van het beleidsprobleem en de kenmerken van het besluitvormingsproces vullen elkaar aan. Bij het stromenmodel en het rondenmodel krijgen besluitvormingsprocessen een incrementeel karakter. Besluiten worden in kleine stapjes richting gegeven, mede door het feit er meerdere actoren betrokken zijn bij het nemen van een besluit. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de het begrip 'sturing' en het onderscheid tussen de belangrijkste stuurvormen.

De mate van complexiteit van het beleidsprobleem en het aantal actoren die betrokken zijn hebben invloed op het besluitvormingsproces.

2.3 Sturing

Sturing gaat over invloed uitoefenen bij beleidsvraagstukken en omgaan met onzekerheden. Afhankelijk van de kenmerken van het beleidsprobleem en het netwerk wordt duidelijk welk soort sturing ingezet kan worden. Daarom is sturing als bouwsteen meegenomen in dit theoretisch kader.

Als definitie van “*sturing*” van beleid wordt hier Bekkers (2007) geraadpleegd: “*Onder sturing wordt verstaan een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context*”.

Er zijn veel uitgebreidere soorten beschrijvingen voorhanden, maar sluiten juist door

hun uitgebreidere beschrijvingen zeer snel een situatie uit. Er valt een onderverdeling te maken naar verschillende stuurvormen. Deze kunnen zowel verticaal als horizontaal zijn. Voorheen werden beleidsvraagstukken vooral vanuit de klassieke benadering aangepakt, namelijk via wetten en de primaat van de politiek (top-down, verticale sturing). De klassieke benadering toont ook veel overeenkomsten met het rationele besluitvormingsproces. Planmatig van aard en werk vooral met doel-middel relaties. Door toegenomen complexiteit van besluitvorming en de toename van beleid overschrijdende vraagstukken ("*wicked problems*"), dient er echter een andere aanpak bedacht te worden. Het klassieke sturingsmodel voldoet niet meer voor alle beleidsvraagstukken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot nieuwe sturingsopvattingen.

Binnen sturing zijn twee grote stromingen te onderkennen die als antwoord dienen voor hedendaagse beleidsvraagstukken: 'New Public Management' (NPM) en 'netwerksturing'. Beide zijn relevant voor sturing binnen netwerken omtrent beleid en beiden houden rekening met het maatschappelijke speelveld waarin de overheid zich bevindt. Toch zijn er onderlinge nuances te maken waar welk soort sturing nu het meest geschikt voor is. In de volgende paragrafen worden beide stromingen daarom nader toegelicht.

2.3.1 New Public Management

New Public Management (NPM) is ontstaan eind jaren '70 van de vorige eeuw. Hierbij wordt de nadruk wordt gelegd op bedrijfsmatig werken en bedrijfsmatige oplossingen (effectiviteit en efficiëntie). Deze toepassingen zijn in de private sector ontstaan en naar de publieke sector doorgetrokken. NPM is het gedachtengoed dat de nadruk op privatisering legt bij een terugtrekkende overheid. Bij NPM staan transparantie van de overheid en het verbeteren van de prestaties van de publieke dienstverlening centraal (Bekkers, 2007), waarbij de burger als klant wordt gezien.

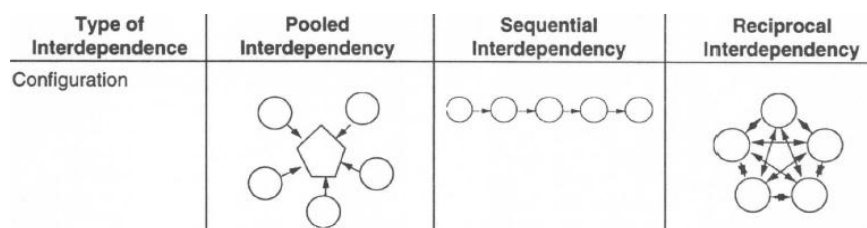
Het besluitvormingsproces en de uitvoering zijn in het NPM gescheiden trajecten (Koppenjan en Klijn, 2004) waarbij helder omschreven doel-middel-relaties de basis vormen. NPM is een rationeel sturingsmodel. Een voorwaarde voor het gebruik van NPM als sturingsmodel is dat het probleem helder en goed gespecificeerd moet zijn en het liefst in een stabiele omgeving situeert. Termen die bij het NPM-gedachtengoed horen zijn: outputsturing (KPI's), performance indicatoren en productspecificatie. Daarnaast dient er consensus te zijn over de aanpak van het

probleem: soort oplossing, kennisonzekerheid tot een minimum beperken door gemeenschappelijk overeengekomen en gevalideerde kennis – ‘ongetemde’ problemen moeten worden ‘getemd’ (Koppenjan en Klijn, 2004). Verschil met netwerksturing is dat NPM meer gericht is op private actoren en autonome instanties. Beslissingen worden daarbij meer centraal genomen waarbij de uitvoering elders ligt. Dit komt overeen met het traditionele top-down gedachtengoed. Dit zijn tevens de grootste verschillen van insteek in vergelijking met netwerksturing. De genoemde uitleg geeft aan dat het probleem redelijk onder controle dient te zijn en dat uitbesteding mogelijk dient te zijn door KPI's te formuleren. Het NPM zou men ook kunnen zien als een variant van het klassieke sturingsmodel (primaat van de politiek, controle en wetten). De klassieke elementen van het NPM-gedachtengoed sluiten dan ook goed aan op het rationele besluitvormingsmodel van Teisman die voor deze paragraaf behandeld is. Terugkijkend naar de kenmerken van beleidsproblemen zegt Bekkers (2007) over wicked problems: *“In dit geval ontbreken eenduidige morele maatstaven. Onze kennis over mogelijke oorzaken, mogelijke interventies en mogelijke effecten die in het kielzog hiervan ontstaan, vertoont eveneens fundamentele lacunes”*. Met deze bewering wordt impliciet aangegeven dat sturing vanuit het NPM gedachtengoed minder geschikt is bij wicked problems. Juist in geval van onzekerheid omtrent de morele maatstaven in combinatie met de wetenschappelijke onzekerheden kan netwerksturing een oplossing bieden door de krachten te bundelen en te profiteren van elkaars kennis, middelen en innovatieve ideeën. Beleidsvraagstukken dienen daarbij gezien te worden als *“sociale en politieke constructies”* waarin consensus behaald dient te worden alvorens tot een oplossing te kunnen komen. Vanuit deze beredenering zal het concept van netwerksturing behandeld worden. Netwerksturing is, in tegenstelling tot het NPM-gedachtengoed, wel geschikt voor zogenaamde wicked problems (Koppenjan en Klijn, 2004). Eerst zal uitgelegd worden wat er precies verstaan wordt onder netwerken.

NPM laat zich als stuurvorm goed lenen voor getemde vraagstukken met een stabiele omgeving. Beslissingen worden (vaak) op een centraal punt genomen wat overeenkomt met het top-down gedachtengoed.

2.4 Wat zijn netwerken?

Maatschappelijke problemen bevinden zich steeds vaker in elkaars verlengde. Oorzaak en gevolg worden hierdoor minder zichtbaar waardoor ook een zekere vervlechting plaats vindt. De huidige samenleving valt te vergelijken met een netwerk: een netwerksamenleving waarin alles met elkaar verbonden is. De van oudsher ontwikkelde hiërarchieën (verticale stuurvormen) maken plaats voor netwerkachtige samenwerkingen (horizontale stuurvormen). In plaats van directe invloed van ‘boven’ worden partijen nu zelf geacht invulling te geven aan taken. Om deze taken tot uiting te brengen is (vaak) de medewerking nodig van andere partijen. Dit betekent dat partijen steeds afhankelijker van elkaar worden en ‘gedwongen’ worden informatie met elkaar dienen te delen. Door Rhodes (1997) beschreven als “...in this centerless society, governments cannot govern themselves; they need partners”. Castells (2000) beschrijft dit fenomeen dan ook in zijn boek “the rise of the network society”. De wetenschap van de bestuurskunde volgt deze globale trend. Beleid dient afgestemd te worden met belanghebbenden om tot een goede uitvoering te komen. Bij het afstemmen ontstaan interorganisationale netwerken door continue samenwerking op diverse gebieden. Hierbij worden relaties opgebouwd en onderhouden. Ook Koppenjan en Klijn (2004) erkennen deze ontwikkeling en geven daarover aan: “The mutual dependency between local and central parties increases. Horizontal relationships are formed: networks”. Het onderzoeken van onderlinge relaties en wederzijdse afhankelijkheden geven interessante verklaringen hoe processen zijn gelopen en welke belangen hierin vertegenwoordigd en verdedigd worden. Netwerken komen voor in verschillende soorten en maten, en bij ieder netwerk met meer dan één actor zijn er onderlinge afhankelijkheden. Een aantal van deze afhankelijkheden zijn in een schema weergegeven ter illustratie (figuur 2).



Figuur 2: Typen netwerken

We kunnen hieruit opmaken dat het zo kan zijn dat iedereen alle input aan een centrale actor in het netwerk levert, of dat er sprake is van een ketensamenwerking. De laatste variant geeft wederzijdse afhankelijkheden binnen het gehele netwerk

aan. In tegenstelling tot het NPM-gedachtengoed en de traditionele sturingsmethode, worden beslissingen binnen netwerken met wederzijdse afhankelijkheden niet centraal genomen vanuit een bestuursorgaan, maar gezamenlijk in een netwerk. Nu de begrippen sturing en netwerken zijn behandeld zal in de volgende paragraaf ingegaan worden op netwerksturing.

2.4.1 Netwerksturing

Het begrip netwerksturing wordt door Hupe en Klijn (1997) beschreven als een soort interactieve sturing die niet zozeer is gebaseerd op kennis en bevoegdheden, maar op communicatie en participatie. Daaropvolgend geven zij aan dat dit sturingsmodel toepasbaar is op situaties waarin: een variëteit van actoren zijn betrokken met een zekere vervlechting, een verscheidenheid aan regimes zijn, geen enkele actor dominant is en er sturingsambities voor de realisatie van collectieve doelen zijn. Het vertrekpunt is daarbij dat andere actoren als potentiële partners gezien worden en niet als 'object' (Hupe, 1996). Koppenjan en Klijn (2004, P.108) beschrijven netwerksturing als volgt: "...modern government does not govern above the citizens, societal groups and private actors, but with them through horizontal types of coordination".

Voorgaande definities geven aan dat netwerksturing een samenwerking betekent door middel van horizontale relaties. Het sluit niet uit dat er machtsverschillen bestaan tussen de actoren, en gaat uit van een (onderlinge) afhankelijkheid door verschil in de beschikbaarheid van middelen, kennis, netwerken, verantwoordelijkheden, etc. Het streeft besluitvorming na door interorganisatorische coördinatie. Netwerksturing gaat dus om samenwerking van horizontale relaties met een wederzijdse afhankelijkheid (die ook erkend wordt) en waarin actoren elkaar erkennen als stakeholder. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de volgende definitie: "Netwerksturing gaat om horizontale relaties met een wederzijdse afhankelijkheid (die ook erkend wordt) en waarin actoren elkaar ook erkennen als stakeholder" (Koppenjan en Klijn, 2004). Het hanteren van netwerksturing bij beleidsproblemen brengt voordelen met zich mee, zoals:

- De nadruk op horizontale typen van sturing waarbij de aanname is dat actoren beter met elkaar zullen gaan samenwerken (*enhance support*);

- De nadruk op beter gebruik van kennis die door andere actoren verzameld is om de kwaliteit van beleid en de publieke dienstverlening te verbeteren (*quality improvement*);
- De nadruk om zo vroeg mogelijk in het proces de actoren te betrekken om de legitimiteit van beslissingen te verhogen (*enhancing legitimacy*);
- Het zo vroeg mogelijk betrekken van actoren draagt bij aan het wegnemen van eventuele strategische- en kennisonzekerheden. Daarnaast kan er een gedeelde visie ontwikkeld worden doordat informatie in een vroeg stadium afgetapt wordt (*enhancing quality and innovative capability*).

De genoemde voordelen sluiten elkaar niet uit. Deze kunnen in combinatie met elkaar optreden, maar het is goed mogelijk dat er slechts een enkel voordeel uit gehaald wordt (bijvoorbeeld: alleen betere samenwerking). In het kader van dit onderzoek lijkt het concept over netwerken meer aansluiting te vinden met het te onderzoeken probleem. Daarom zal dit nader worden toegelicht.

Ongetemde politieke vraagstukken vragen (vaak) om overleg tussen organisaties binnen het besluitvormingsproces. Uitgangspunt bij netwerksturing zijn de erkenning van horizontale en wederzijdse afhankelijkheden tussen organisaties.

2.5 Bestudering van netwerken

Binnen de literatuur over netwerken zijn er twee concepten waarbij het bestuderen van interorganisationele netwerken centraal staan. (Morcöl, et al, 2009). De twee belangrijkste theorieën zijn:

1. Complexiteitstheorie;
2. Netwerktheorie.

Beide theorieën hebben als uitgangspunt dat organisaties en interorganisationele netwerken sociale netwerken zijn. Daarbij is er een interactie tussen de actoren. Mischen *et al.* (2008) geven hierbij aan: “...can't help us predict which rules or behaviors will emerge, it can help us understand the social networks that influence the development of the rules and behaviors”. Theorieën over netwerken kunnen dit beter begrijpen en verklaren, maar niet voorspellen. Hier ligt ook direct de beperking in van deze theorieën. Beide theorieën zullen worden toegelicht waarin de verschillen uiteengezet zullen worden. Na deze uiteenzetting wordt gemotiveerd aangegeven met welke theorie in deze scriptie verder is gegaan.

2.5.1 Complexiteits theorie

De complexiteitstheorie vindt zijn oorsprong in de exacte wetenschappen en wordt onder andere ook toegepast in de biologie en scheikunde (Morcöl et al, 2009). Hierbij wordt een netwerk vergeleken met een complex (adaptief) systeem. Een complex systeem kan gedefinieerd worden als een patroon van relaties tussen adaptieve, zelf-organiserende en onderling afhankelijke elementen (*agents*). Dit patroon laat samenhang zien bij verandering, maar ook samenhang bij groei (“...and a pattern that exhibits emergent properties” Morcöl, Göktug en Aaron, 2009). De complexiteitstheorie legt de focus van onderzoek op veranderingsprocessen en – mechanismen. Maar de definitie over netwerken heeft nagenoeg dezelfde inhoud. Een netwerk wordt beschreven als een relatief stabiel en complex patroon van relaties tussen meerdere wederzijds afhankelijke en zelf-organiserende elementen die tevens bijdraagt aan een zelf-organiserend systeem als een geheel (Morcöl, Göktug en Aaron, 2009). De focus van het bestuderen van netwerken ligt op de interne systeemdynamiek, maar erkent daarbij tevens de invloed van externe factoren. Binnen de bestuurskunde wordt het concept van systeemdenken ook gebruikt, onder andere bij open- en gesloten organisaties. Het is een systematische aanpak waarbij als uitgangspunt de interacties binnen het systeem worden genomen, en non-lineaire relaties met andere factoren. De complexiteitstheorie maakt minder onderscheid tussen het verschil van eenvoudige- en complexe systemen. De theorie suggereert dat systemen tijdens veranderingen relatief gemakkelijk van een eenvoudig systeem naar een relatief complex systeem kunnen veranderen en vice versa. Daarnaast wordt er aangegeven dat definities als *eenvoudig* en *complex* vooral te maken heeft met de definities die de onderzoeker hanteert (Morcöl, 2005).

2.5.2 Gelijkenissen met de netwerktheorie

Als aanvullende theorieën (complexiteitstheorie en de netwerktheorie) tonen ze gelijkenissen:

- Netwerken en complexe systemen zijn samengesteld uit meerdere wederzijds afhankelijke actoren.
- Beide theorieën bestuderen relatief stabiele patronen van relaties, hoewel complexe systemen bij de complexiteitstheorie meer in dynamische termen gedefinieerd zijn.
- Beide theorieën gaan uit van het zelforganiserend vermogen.

- Beide theorieën delen dezelfde mathematische wortels (Barabási, 2002).

Onderling bestaat er erkenning voor elkaars tekortkomingen en aanvullingen en daarom sluiten ze elkaar dus niet uit. Er wordt gesuggereerd dat meer onderzoek zou uitwijzen dat beide theorieën elkaar uitstekend aanvullen om tot betere resultaten te komen (Morcöl, Göktug en Aaron, 2009). Uiteindelijk is het onderzoeksobject dat uitmaakt welke theorie het meest geschikt is en daarmee is de keuze verantwoord. Naast gelijkenissen zijn er ook een aantal verschillen op te merken.

2.5.3 Verschillen met de netwerktheorie

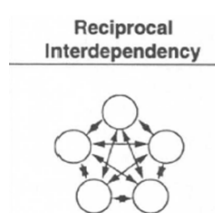
De netwerktheorie legt zijn focus van onderzoek op het begrijpen van structuren en stabiliteit terwijl de complexiteitstheorie de nadruk legt op het begrijpen van veranderende omstandigheden (veranderingsprocessen en – mechanismen). De netwerktheorie maakt daarbij gebruik van kwalitatieve en interpreterende methoden om de sociale structuren en patronen te beschrijven en te verklaren. Zowel de complexiteitstheorie als de netwerktheorie heeft als doel het beschrijven van stabiele relaties en afhankelijkheden in netwerken gedurende een bepaalde periode. De netwerktheorie legt daarbij de nadruk op het beschrijven van de integratie en het beschrijven van samenhang van beleid of overheidsnetwerken. De reden voor integratie wordt toegeschreven aan gedeelde waarden, gezamenlijke doelen en vertrouwen tussen de actoren en de participanten. Door netwerken als zodanig te beschrijven kan de indruk worden gewekt dat deze statisch zijn, maar netwerkonderzoekers realiseren zich goed dat deze netwerken onderhevig zijn aan verandering.

De onderzoeksobjecten in deze scriptie zijn de complexe netwerken en systemen, samengesteld uit meerdere actoren. Het gaat hier niet om veranderingsprocessen maar om de beschrijving, het interpreteren en het verklaren van de sociale patronen en interacties. Koppenjan en Klijn (2004) bieden een framework aan (geïnspireerd vanuit de 'gametheory') dat uitleg geeft van de mechanismen die aan de basis staan van zelforganiserende netwerken (Morcöl, Göktug en Aaron, 2009). Daarnaast biedt het de grondbeginselen voor het begrijpen van onzekerheden binnen netwerken (strategische en institutionele onzekerheden) en hoe om te gaan met zogenaamde wicked problems (Koppenjan en Klijn, 2004). Vanuit deze beredenering is gekozen om de netwerktheorie verder te behandelen.

2.5.4 Netwerktheorie

De netwerktheorie legt de focus op het onderzoeken van sociale structuren en functies. Daarbij geeft het een theoretisch raamwerk en normatieve startpunten voor het analyseren en vaststellen van complexe processen bij beleidsvraagstukken. Hierbij wordt rekening gehouden met netwerksettings en de verschillende rollen die percepties, interacties en instituten spelen (Koppenjan en Klijn, 2004).

Koppenjan en Klijn (2004) hanteren de volgende definitie: *een netwerk is een min of meer stabiel patroon (patronen) van sociale interacties tussen wederzijds afhankelijke actoren rond beleidsproblemen en/of clusters van middelen en die gevormd worden, onderhouden en kunnen worden veranderd door een serie van spelen*. Deze definitie is een verfijning van de eerder genoemde definities die de kern van de netwerktheorie goed weergeeft. Belangrijke begrippen in deze definitie zijn: stabiele patronen (met een duurzaam karakter), wederzijdse afhankelijke actoren en vorming door interactiepatronen. Op figuur 3 is een netwerk met wederzijdse afhankelijkheden opgenomen.



Figuur 3: Wederzijds afhankelijk netwerk

De netwerktheorie helpt bij het verklaren van complexe besluitvormingsprocessen bij beleidsvraagstukken waarbij meerdere actoren zijn betrokken. De private- en publieke sector komen elkaar tegen en zijn afhankelijk van elkaar. Het feit dat een actor afhankelijk is van een andere actor waar een horizontale relatie wordt verondersteld maakt beide actoren onderdeel van het netwerk. De netwerktheorie is daarbij voor een deel gebaseerd en geïnspireerd op de 'game theorie'. De game-theorie is plat vertaald speltheorie. Het inzicht in processen komt vanuit een spelbenadering waarin begrippen als arena's, strategieën en rondes worden gebruikt die helpen om processen te verklaren. Zo wordt er gebruik gemaakt van de zogenaamde 'arena's'. Dit zijn plaatsen (kan fysieke plaats zijn als niet-fysieke plaats) waar actoren elkaar tegenkomen en met elkaar interacteren. Maar processen hoeven uiteraard niet altijd in een arena af te spelen. Ook wordt bij de game-theorie gebruik gemaakt van 'strategieën' (waarbij iedere actor een strategie vormt) en 'rondes' (waarin een beslissing/besluit uit voort komt waarna iedere actor zich weer opnieuw kan instellen op een eventuele volgende ronde). Tijdens deze interactie wordt er kennis uitgewisseld en *macht* uitgeoefend door de betrokken actoren.

Kenmerkend van de netwerktheorie is het uitgangspunt van wederzijdse afhankelijkheden. Dit betekent dat middelen (bronnen) die nodig zijn om een probleem op te lossen niet bij één actor ligt maar juist verspreid zijn over de betrokken actoren. Gevolg daarvan is dat (voorheen) verticale relaties verschuiven naar horizontale relaties. De verandering van de verhoudingen breidt zich dan ook uit in de sturingsinstrumenten en verschuivingen van macht. Horizontale relaties brengen automatisch meer onderhandelingen met zich mee, er dienen dus impasses en doorbraken geforceerd te worden op sommige momenten om verder te komen (Koppenjan en Klijn, 2004; Rhodes, 1997). Wederzijdse afhankelijkheden zijn daarnaast gevoelig voor (onderlinge) conflicten (Kumar et al., 1996) en kunnen onzekerheid creëren binnen het netwerk. Onzekerheid over elkaars bedoelingen en percepties van het probleem, maar ook onzekerheid over de belangen die op het spel staan. Vertrouwen is een onmisbare factor binnen een netwerk. In de volgende paragraaf wordt dit begrip verder beschreven.

De netwerktheorie laat zich goed lenen bij het helpen verklaren van besluitvormingsprocessen tussen organisaties die wederzijds afhankelijk zijn van elkaar bij complexe vraagstukken.

2.5.5 Vertrouwen

Een netwerk kan alleen bestaan bij de gratie van de bereidheid tot samenwerking tussen de diverse participerende actoren. Om deze samenwerking in goede banen te leiden dient er sprake te zijn van vertrouwen tussen de actoren. Zonder deze basis van vertrouwen zal een netwerk snel uiteen vallen en/of worden van tevoren gestelde doelen niet gehaald.

Vertrouwen wordt beschouwd als een perceptie van de goede intenties van de andere actoren (Koppenjan en Klijn, 2004). Bij *vertrouwen* draait het om de bereidheid van iedere deelnemende actor van het netwerk om het hogere doel voor ogen te houden en niet bij iedere mogelijkheid die zich voordoet alleen maar het eigenbelang te verdedigen. Een belangrijk kenmerk van vertrouwen is dat het lang duurt om vertrouwen te kunnen opbouwen, maar ook dat bij het eventueel schaden van dit vertrouwen (door bijvoorbeeld een stommiteit) de complete investering teniet kan worden gedaan. Het bekende spreekwoord luidt niet voor niets: *vertrouwen komt*

te voet en vertrekt te paard. Vertrouwen in een netwerk kan bijdragen aan een groot aantal factoren binnen het besluitvormingsproces/uitvoer van beleid (Koppenjan en Klijn, 2004), namelijk:

- Het faciliteren van de samenwerking;
- Het verstevigen van de samenwerking;
- Het verbeteren van de prestaties;
- Reduceren van de transactiekosten;
- Bijdragen aan investeringen en stabiliteit in een relatie;
- Het stimuleren van het leerproces en de uitwisseling van kennis;
- Het stimuleren van innovatie.

Deze bijdrage geeft de significantie van het begrip ‘vertrouwen’ in een netwerk weer. Zonder vertrouwen is samenwerking, het fundamentele uitgangspunt van een netwerk, niet te bewerkstelligen. Om onderling vertrouwen te stimuleren zijn er een aantal opmerkingen die belangrijk zijn:

- Vertrouwen kan geïnstitutionaliseerd worden (door bijvoorbeeld certificeringen).
- Ervaringen met elkaar uit het verleden en in andere arena’s kan ten goede komen van het onderlinge vertrouwen.
- De reputatie van een actor kan vertrouwen kweken (als deze actor zich als betrouwbaar heeft neergezet).
- Als toekomstige ontwikkelingen wijzen op wederzijds voordeel kan dit een goede basis zijn voor vertrouwen.
- Het afspreken van regels en onderlinge omgangsnormen draagt bij aan het onderlinge vertrouwen (er kunnen dingen worden uitgesproken naar elkaar toe – onenigheid onder elkaar wordt als volwassenen uitgesproken).

In de vorige paragraaf werd al aangegeven dat de netwerktheorie zich baseert op de speltheorie met de daarbij behorende strategieën, rondes en arena’s. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op strategieën binnen netwerken en welk effect deze hebben op het netwerk.

2.6 Strategieën

Om de probleemstelling te onderzoeken zal er nader uitleg gegeven worden over strategieën. Iedere actor heeft doelstellingen die nagestreefd worden, een strategie is een ‘*game plan*’ om de geformuleerde doelstellingen te bereiken (Kotler; 2000).

Mintzberg et al. (2005) onderscheiden 5 verschillende definities van strategie. Strategie als plan, strategie als plot, strategie als patroon, strategie als positie en strategie als perspectief. Deze definities kunnen gezien worden als de beantwoording van 'het waarom'.

- Strategie als plan betekent dat er een vooropgezette handelswijze is of een richtlijn aan de hand waarvan een kwestie moet worden opgelost. Twee essentiële kenmerken van deze definitie van strategie zijn dat deze weloverwogen en doelgericht worden ontwikkeld.
- Strategie kan als plot dienen. Dit houdt in dat er een bepaalde tactiek wordt gekozen waarmee men de concurrent of opponent te slim af wil zijn. Strategie wordt volgens deze definitie ingezet als een instrument waar dreiging vanuit gaat.
- Strategie als patroon houdt in dat er een bedoelde of onbedoelde consistentie in vertoond gedrag is te ontdekken. Interessant aan deze definitie is het feit dat een strategie dus niet weloverwogen en doelgericht hoeft te zijn. Strategie kan zelf ook een vormende werking hebben.
- Strategie als positie is een manier om de plaats van een organisatie in zijn omgeving te bepalen. De positie wordt vaak vastgesteld ten opzichte van de overige betrokken actoren.
- Strategie als perspectief is een intern gerichte strategie. Deze focust zich geheel op de diepgewortelde perceptie van de wereld om ons heen. Strategie als perceptie is hiermee het tegenovergestelde van strategie als positie waarbij de strategie zich volledig naar buiten richt.

Het vormen van een strategie kan op verschillende manieren worden gedaan. Afhankelijk van wat een actor wil bereiken binnen zijn netwerk kiest hij een strategie. Deze strategie zal de actor zo goed mogelijk proberen uit te voeren om tot een oplossing te komen waar hij het meeste voordeel van ondervindt. Maar *hoe* kom je tot een goede strategie en welke strategievormen zijn er? Hieronder worden meerdere strategietypen weergegeven. Elk type strategie kan in potentie uitstekend werken. Dit is echter wel (casus)afhankelijk, van wat men wil bereiken, van de andere actoren in het netwerk en vooral van de strategieën van de andere actoren in het netwerk.

Koppenjan en Klijn (2004) onderscheiden daarbij vijf vormen van strategie voor actoren, namelijk:

1. Go-alone strategie: één actor uit het netwerk, probeert ondanks zijn afhankelijkheden ten opzichte van andere actoren, zijn eigen strategie uit te voeren. Probleem hierbij is dat andere actoren zich hiertegen kunnen verzetten, waardoor deze strategie mogelijk niet werkt;
2. Conflict strategie: het voorkomen of blokkeren van oplossingen of beleidsmaatregelen die door één of meer actoren uit het netwerk wenselijk worden gevonden;
3. Ontwijkende strategie (vermijdend): een actor neemt een passieve houding aan en ontwijkt conflicten omdat hij niet geïnteresseerd is in het bereiken van een oplossing, vanwege bijvoorbeeld de kosten die dit met zich meebrengt;
4. Coöperatieve strategie: de betrokken actoren zijn zich bewust van hun onderlinge externe afhankelijkheden, doen hun best om andere partijen te interesseren voor hun plannen en trachten een goed resultaat te halen in het onderhandelingsproces;
5. Faciliterende strategie: samenwerking is noodzakelijk om een resultaat te behalen waarvan alle partijen voordeel hebben. Deze vorm is gericht op het bij elkaar brengen van partijen en het bemiddelen in conflicten.

Afhankelijk van de situatie kan een strategie geformuleerd en uitgedragen worden. Er dient echter duidelijk te zijn wie welke belangen heeft, hoe de situatie eruit ziet, wie welke machtsbronnen heeft, welke afhankelijkheden er te (h)erkennen zijn en ook hoe de relaties onderling als netwerk eruit zien (hoelang kennen de actoren elkaar, hoe ziet het interactiepatroon eruit, et cetera) (Koppenjan en Klijn, 2004). De interne samenstelling is volgens Robbin (2010) van invloed op de 'te varen koers'. Beschikbare middelen (bijvoorbeeld financieel), gemiddelde leeftijd, hoeveelheid en kwaliteit van medewerkers zijn van invloed op de strategie die gekozen wordt. Ook van directe invloed op de keuze van de strategie is of de actor wel of niet actief betrokken wordt binnen het proces. Indien de actor niet actief binnen het netwerk betrokken wordt, dan kan er ook buiten het netwerk een strategie gehanteerd worden. Het is daarnaast mogelijk dat er verschillende strategieën tegelijk gehanteerd worden (zowel binnen als buiten het netwerk) (Robbins, S.M., 2010).

Om de strategie te bepalen en om de eigen doelstellingen te behalen, is het belangrijk om het netwerk in zijn geheel te bezien. Ford en Mouzas (2008) reiken hiervoor een matrix (tabel 2) aan vanuit de private sector. De matrix geeft niet aan welke keuzes een individuele actor heeft binnen het spel, maar laat zien wat er kan gebeuren binnen netwerken en welke impact dit heeft.

	Existing process	Evolving process
Existing structure	1. Review	2. Change relationships
Evolving structure	3. Establish new relationships	4. Change network positions

Tabel 2: Doelstellingen van strategieën (Ford en Mouzas, 2008)

Hierbij gaat cel een uit van een bestaande structuur met een bestaand proces. Uitgangspunt hierbij is dat de relatie steeds verder van elkaar afhankelijk wordt waarbij lage transactiekosten zijn en mede door de vertrouwdheid een stabiel karakter heeft gekregen. Cel twee gaat uit van veranderende verhoudingen binnen een bestaand netwerk. Bijvoorbeeld een andere verdeling van de werkzaamheden kan de relatie met andere actoren veranderen. Bij cel drie blijven de processen intact maar treed er wellicht een nieuwe actor in het netwerk. Hierdoor worden nieuwe relaties aangegaan. In cel vier ontstaat de situatie van nieuwe relaties en veranderende omstandigheden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in situaties die plotseling ontstaan en waarbij de actoren nog niet eerder in een dergelijk netwerk gezeten hebben. Hierdoor tasten actoren die niet bekend zijn met de structuur of de andere actoren, vaak nog een beetje in het duister. Maar ook hier worden de afhankelijkheden weer eens benadrukt. Ford en Mouzas (2008) zeggen hierover het volgende: *“Network positions are relative and a change in the position of any one actor inevitably affects others and the structure of the network as a whole. Any benefits achieved for some actors from changes in network pictures will have associated costs for some or all”*.

Strategieën zijn niet statisch en kunnen niet alleen wijzigen tijdens het proces; er kunnen ook mixen van strategieën gehanteerd worden. Aan de hand van de onderzoeksvraag wordt dieper ingegaan op de faciliterende strategie. Regievoering is een term die gehanteerd wordt bij complexe besluitvormingsprocessen bij gemeenten. In het rapport van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) wordt hierover genoemd: *“aan gemeenten om met relevante maatschappelijke partijen op lokaal niveau samenhangend beleid tot stand te brengen. Niet door middel van hiërarchische macht, maar door alle partijen op*

basis van vrijwilligheid te bewegen tot samenwerking bij de oplossing van een gemeenschappelijk lokaal vraagstuk. Gemeenten hebben een regisseursrol in deze mobilisatie van lokale daadkracht'.

Regievoering kan alleen plaatsvinden met twee of meer betrokken actoren. De strategie die een actor formuleert en uitdraagt heeft direct invloed op het besluitvormingsproces. Het is daarom van belang de verschillende strategieën te onderkennen en in kaart te brengen.

2.6.1 Verklaren van impasses, doorbraken en outcomes binnen netwerken

Het verklaren van beleidsprocessen kan worden gedaan aan de hand van de theorie van Koppenjan en Klijn (2004). Outcomes zijn vaak het resultaat van diverse factoren en oorzaken. Namelijk: cognitieve-, sociale-, institutionele oorzaken, netwerk management en externe factoren. Allen kunnen gedeeltelijk verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke outcome, ofwel resultaat van het beleidsproces.

- Cognitieve oorzaken: ook wel 'dialogen van de doven' genoemd. Om met onzekerheden om te gaan en de aard van het probleem vast te stellen wordt er onderzoek gedaan om meer zekerheid te krijgen. Echter, informatie kan door andere interpretaties juist het onderwerp van discussie worden in plaats van dat het helpt om onzekerheden weg te nemen. Gezamenlijke beeldvorming zou de oplossing kunnen zijn. Dit kan bewerkstelligd worden door bijvoorbeeld kruislingse debatten te voeren waarbij gereframed kan worden vanuit diverse standpunten.
- Sociale oorzaken: in een netwerkbenadering werken diverse actoren met elkaar samen om te komen tot een oplossing. Echter, actoren die met andere (afzonderlijke) actoren samenwerken hebben vaak verschillende doelen en belangen. Deze diversiteit binnen netwerken is de oorzaak dat actoren andere strategieën erop na kunnen houden. Het hanteren van verschillende strategieën kan in sommige gevallen goed werken om tot een oplossing te komen. In andere gevallen leidt dit juist tot impasses, blokkades en stagnatie rondom het besluitvormingsproces. Coördinatie en de samenwerking tussen actoren zijn belangrijk. Actoren dienen zich dus bewust te zijn van de wederzijdse afhankelijkheid.
- Institutionele oorzaken: het ontbreken van gedeelde institutionele netwerken kunnen een blokkade opwerpen bij de interactie tussen actoren. Soms zijn er

geen gedeelde (formele) regels, normen, taal en oriëntatie. De literatuur maakt daarbij een vergelijking met het bouwen van de “*toren van Babel*”. Mede door het ontbreken van een gezamenlijke taal werd dit een mislukking. Het opbouwen en/of afbreken van nieuwe of oude structuren en (formele) regels kan helpen de stagnatie ongedaan te maken.

- Netwerk management: het ontbreken van netwerkmanagement is een oorzaak van impasses binnen beleidsnetwerken, vaak veroorzaakt door het ontbreken van een kwaliteitsmanager (c.q. netwerkmanager, facilitator, etc.). De kwaliteitsmanager kan als mediator optreden indien er bijvoorbeeld een ‘taalbarrière’ is. Maar kan ook helpen bij het vormen van een gezamenlijke probleemperceptie en oplossingen. Aanstellen van een kwaliteitsmanager is succes verhogend binnen beleidsnetwerken.
- Externe factoren: factoren buiten het beleidsspel kunnen het beleidsproces beïnvloeden. Een verandering in wet- en regelgeving binnen een gebied kan bijvoorbeeld voor meer betrokkenheid zorgen van deze actor in een aangrenzend gebied van het probleem. Soms is het lastig om een verklaring te vinden, indien het niet een (op het eerste gezicht) logisch verband heeft tussen de variabelen (bijvoorbeeld veranderende machtsverhoudingen, (probleem-) percepties, etc.).

Bovenstaande oorzaken kunnen allen onafhankelijke variabelen zijn om de afhankelijke variabele (onderzoeksubject) helpen te verklaren. Een onafhankelijke kan directe causaliteit hebben met de afhankelijke variabelen, maar kan ook een mediërende rol hebben. Multicausaliteit behoort ook tot de mogelijkheden, gezien beleidsprocessen zich niet vaak door een onafhankelijke variabele laat verklaren maar meestal door meerdere losstaande oorzaken. Daarnaast speelt de factor tijd een belangrijke rol, naast de aanwezigheid van actoren op een bepaalde plaats op een bepaald tijdstip (Koppenjan en Klijn, 2004). Hupe en Klijn (1997) hebben gebaseerd op het netwerk denken een invulling aangereikt over de regisseursrol binnen het lokaal bestuur. Vanuit dit denken zal regie in de volgende paragraaf worden behandeld.

2.7 Regie

Om de rol van regie binnen lokaal bestuur beter te begrijpen zal eerst de definitie van regie behandeld worden. Daarna zal aangegeven worden in welke situaties regie toepasbaar is en welke soorten regie er door de wetenschap onderkend worden. De

begrippen 'regie' en 'regisseur' worden in deze tijd te pas en te onpas gebruikt. In sommige gevallen worden de begrippen zonder context genoemd en staan ze voor een totaaloplossing. Er wordt vanuit gegaan dat de begrippen voor zich spreken zonder daarbij kaders te scheppen. Hier dienen vraagtekens bij gezet te worden. Welke vrijheid geniet de regisseur bij het voeren van regie? Wordt er volgens een vooraf opgesteld plan gewerkt waarin de vrijheid beperkt is, of is er totale vrijheid? Hieronder een aantal voorbeelden van het begrip:

- Denters (1999) omschrijft regie in zijn boek *“de regiefunctie in gemeenten”* als volgt: *“De gemeentelijke regierol heeft betrekking op situaties waarin het lokale bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstelling de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van de medewerking van anderen (burgers, intermediaire organisaties, en andere overheden)”*.
- Partners en Pröpfer (2004) definiëren regie als: *“Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”*. Hierbij ligt er nadruk op het geheel (gemeenschappelijke doelen) en niet slechts op de doelen van de regisseur.
- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) hebben regie gedefinieerd als: *“Een samenwerkingsbegrip, waarbij geen sprake is van gezag, wettelijke ondergeschiktheid (hiërarchie), zeggenschap, verantwoording of beleidsverantwoordelijkheid van de regisseur over de andere partijen”*.

Er zijn verschillen omtrent de definitie van “regie” op te merken. In sommige definities staat de beheersing van processen centraal, terwijl anderen het inspireren en interacteren met de actoren belangrijk wordt bevonden. Soms staat het verleiden en uitoefenen van invloed bovenaan de lijst. De definitie is afhankelijk van de context van waaruit regie gevoerd wordt, de relatie(s) en het doel dat bereikt dient te worden. Daarbij kan de regievoerder ook inhoudsdeskundige zijn of juist niet. Kortom er kan geen sprake zijn van één definitie van 'regisseur'. De invulling die gegeven dient te worden aan het regisseren verschilt per situatie. Juist daarom is het belangrijk voor een regisseur om helderheid te geven waar de focus op ligt en duidelijkheid te geven waar de grenzen liggen aan de deelnemers binnen een netwerk. Dit komt de kwaliteit en de transparantie ook ten goede (Partners en Pröpfer, 2004). In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de regie en al haar facetten.

2.7.1 Typen regie

In deze paragraaf wordt eerst de toepassing van regie uitgelegd gevolgd door de typen regievoering die bekend zijn. Achtereenvolgens worden daarom Hupe en Klijn (1997), Koppenjan en Klijn (2004) en Partners en Pröpper (2004) behandeld.

2.7.1.1 Hupe en Klijn

De visie op regie van Hupe en Klijn (1997) is in grote lijnen gelijk aan die van Koppenjan en Klijn (2004). In hun onderzoek maken Hupe en Klijn onderscheid tussen planner en regisseur, die zij koppelen aan verticale en horizontale sturing. De rol van regisseur is volgens Hupe en Klijn (1997) het stimuleren en bevorderen van interacties in netwerken. Er is sprake van een *sterke afhankelijkheid* van anderen. Dit betekent impliciet dat de hiërarchische verhoudingen aanwezig kunnen zijn, maar dat er sprake is van horizontale sturing (regisseur) in plaats van verticale sturing (planner). De onderzoekers hebben beide vormen van sturing in een schema weergegeven (zie tabel 3). De planningsvisie geeft een ‘centralistische’ overheid weer waarbij beleid gezien wordt als een rationeel stappenplan wordt benaderd. Daarbij is de regisseursvisie niet gebaseerd op hiërarchie maar op wederzijdse afhankelijkheid. Verder maken de onderzoekers geen onderscheid van gradaties binnen het voeren van regie.

	Planner	Regisseur
<i>Aard van beleidsprocessen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsprocessen zijn geordende interacties (probleemformulering, alternatieven afwegen, beslissing) • Duidelijke autoriteitsverhoudingen • Eenduidige problemen als basis voor beleidsprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsprocessen zijn complexe interactieprocessen tussen wederzijds afhankelijke organisaties • Autoriteit is verdeeld over verschillende organisaties • Problemen en oplossingen worden (mede) ontwikkeld gedurende beleidsprocessen
<i>Specificatie rol</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ‘System controller’ • Controle en beheersing van het proces (top down, ‘getting the job done and organized’) 	<ul style="list-style-type: none"> • Is mediator/procesmanager • Vormen en veranderen van condities voor succes interactie tussen organisaties
<i>activiteiten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategieformulering • Organiseren • Leiding geven 	<ul style="list-style-type: none"> • Zoeken naar overeenstemming tussen organisaties • Selecteren van organisaties • Creëren en behouden van communicatiekanalen tussen actoren

Tabel 3: De planner en regisseur (Klijn, 1996)

De rol van regisseur ziet er meer uit als een netwerkmanager en vergt diverse vaardigheden. De regisseur dient niet alleen het overzicht te hebben van alle betrokken actoren binnen het netwerk, maar ook contacten te onderhouden en zich

bewust te zijn van de eigen beperkingen en (onderlinge) afhankelijkheden. Ideeën worden met overtuiging gebracht in plaats van dwingend opgelegd. Het is belangrijk te weten dat succesvol regie voeren niet per se hand in hand gaan met het succesvol uitvoeren van de *eigen* opgestelde doelen. De fixatie voor het behalen van de eigen doelstellingen kan het voeren van succesvol regie in de weg staan. Het is belangrijk om een consensus te krijgen over de *gezamenlijke* doelstellingen binnen het netwerk. Een regisseur heeft dus een intermediaire rol. Hupe en Klijn (1997) geven aan dat er pas van succesvol regie voeren gesproken kan worden “...*wanneer de interactie tussen de betrokken organisaties beleidsvoorstellen genereert. Dit wil zeggen dat de interacties tussen de organisaties niet stagneren of breukpunten vertonen, maar resultaten worden bereikt die voor de betrokken organisaties bevredigend zijn*”. Het resultaat van succesvol regie voeren is dus het genereren van beleidsvoorstellen die voor alle betrokken organisaties bevredigend zijn. Dit kan alleen indien de regievoerder ook de controle heeft op alle externe factoren. Vanuit dit perspectief kan er alleen vastgesteld worden of er regie is gevoerd en of dit naar de verwachtingen is gebeurd. Een ‘outcome’ hoeft in niet per se het resultaat te zijn van goede regie. Ook bij goede uitvoering van de regiefunctie kan het zijn dat de resultaten niet voor iedereen bevredigend is.

Het model van regietypen is een dichotomie: planner of regisseur. Deze zwart-wit benadering staat niet in verhouding met de pluriforme samenleving. Vanuit de praktijk zijn er mediators, coaches, regisseurs, disc-jockeys, dirigenten, et cetera. Alle genoemde beroepen hebben vergelijkingspunten met elkaar, maar allen vullen de ‘regierol’ op een andere manier in.

De schrijvers geven naast de onderverdeling planner-regisseur ook invulling aan de verschillende strategieën die gehanteerd kunnen worden. Zie hiervoor tabel 4 De regisseur kan zowel aan netwerksturing doen, maar ook aan netwerkvorming. In de tabel zijn deze twee soorten sturing tegenover elkaar gezet. Het zijn echter meer tools zoals die ook door Koppenjan en Klijn worden genoemd, en zijn niet als typen regie te herkennen.

	Netwerksturing	Netwerkvorming
<i>Actoren en interacties</i>	<ul style="list-style-type: none"> Het selecteren / activeren van actoren Het begeleiden, organiseren van complexe interacties 	<ul style="list-style-type: none"> Introduceren van nieuwe actoren in het netwerk Veranderen van posities van bestaande organisaties
<i>Ideeën/percepties</i>	<ul style="list-style-type: none"> Het verbinden en afstemmen van percepties Het veranderen van percepties 	<ul style="list-style-type: none"> Reframing (aanbrengen van fundamentele veranderingen in opvattingen over aard van problemen en oplossingen, et cetera)
<i>Institutionele context</i>	<ul style="list-style-type: none"> Tijdelijke organisatievormen (projectgroepen et cetera) Tijdelijke afspraken over omgang met elkaar 	<ul style="list-style-type: none"> Veranderen van (formeel) regels die posities van actoren bepalen Veranderen van regels voor omgang of conflicthantering

Tabel 4: Managementstrategieën voor een regisseursrol in twee gedaanten (Klijn, 1996)

De strategie keuze is onder andere afhankelijk van het netwerk. Het probleem en de (onderlinge) interactie spelen hierbij ook een rol waarbij de omgangsregels ook bekend moeten zijn bij iedere actor. De bevoegdheden die een actor heeft bepaalt in belangrijke mate de strategie die gehanteerd wordt.

Beleidsinstrumenten

Van der Doelen (1989) geeft een indeling van beleidsinstrumenten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen juridische instrumenten, economische instrumenten en communicatieve instrumenten. Vaak worden deze instrumenten in combinatie met elkaar ingezet om beleid te realiseren. Vooral in netwerken is er de veronderstelling dat een combinatie van instrumenten beter werkt dan eenzijdige inzet. Toch verwijzen Hupe en Klijn (1997), terecht, naar het hiërarchisch sturingsmodel (*“de planner”*), dat meer in lijn ligt dan een horizontaal sturingsmodel (*“de regisseur”* – ofwel een netwerk met wederzijdse afhankelijkheden).

	Juridische instrumenten	Economische instrumenten	Communicatieve instrumenten
Eenzijdige instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> Verbods- en gebodsbepalingen (vergunningen etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidieverschaffing 	<ul style="list-style-type: none"> Voorlichting, onderwijs, onderzoek
Meerzijdige instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> Convenanten Contracten 	<ul style="list-style-type: none"> Output-afspraken (wederzijds geaccepteerde kengetallen) 	<ul style="list-style-type: none"> Onderhandelen (afspraken over doelstellingen en pakketten van doelstellingen)

Tabel 5: Sturingsinstrumenten (Van der Doelen, 1989)

Ondanks de handreiking met instrumenten die aan de netwerkmanager kan worden gegeven, is het nog op de traditionele tools gericht (top-down benadering – zie tabel 5). Dit onderkennen Hupe en Klijn (1997) dan ook. Zij geven in hun onderzoek aan: *“De rol van regisseur lijkt bij uitstek te passen in een situatie waarin van een complex beleidsnetwerk kan worden gesproken. In een dergelijk netwerk is er niet één centrale actor die – anders dan tegen hoge kosten – zijn wil dwingend aan anderen kan opleggen”*. Hiermee bedoelen de auteurs dat er sprake dient te zijn van

horizontale verhoudingen indien een actor de regisseursrol aan wilt nemen binnen het beleidsproces.

Uitgangspunten van Hupe en Klijn

Hupe en Klijn (1997) hebben een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het bestuurlijk handelen vanuit de regiefunctie, het zogenaamde '5 S'en model. De uitgangspunten zijn bedoeld als handvatten voor het in kaart brengen van en invulling geven aan de regierol. Dit model ziet er als volgt uit:

- Stimuleren: de regisseur heeft een actieve rol in het initiëren van nieuwe ontwikkelingen en het creëren van voldoende variëteit.
- Situeren: de regisseur heeft niet alleen kennis en overzicht van het netwerk en de lopende initiatieven die zich daarbinnen afspelen, maar ook een visie op de sterke en zwakke kanten van het netwerk.
- Steun creëren: het realiseren en behouden van steun van de betrokken organisaties in het netwerk is niet alleen een belangrijke conditie voor het realiseren van bevredigende uitkomsten, maar moet ook actief worden bevorderd en onderhouden.
- Structureren: netwerken blijven niet vanzelf bestaan maar vereisen onderhoud. De vorming en bestendiging van een netwerk vormen een noodzakelijk onderdeel van een regisseursrol.
- Sturen: een intelligent gebruik van beschikbare sturingsinstrumenten en sturing strategieën moet de mogelijkheden van het bereiken van interessante uitkomsten vergroten. Flexibiliteit en creatief gebruik van de mogelijkheden zijn hierbij belangrijk.

Het is essentieel dat er afhankelijkheden bestaan tussen de actoren en er een win-win situatie gecreëerd kan worden. Dit model is afkomstig van de 'Rotterdamse school' van het denken in netwerken en sluit goed aan bij de netwerktheorie, zoals beschreven door Koppenjan en Klijn (2004). Kritiek op dit model is dat het slechts adviespunten zijn en ze dus voor een goed deel overlappen. Daarbij geeft het niet aan of er gradaties zijn in regievoering. Er wordt door de onderzoekers geen concrete meetmethode aangereikt voor het 5 S'en model, dit maakt het model vooral theoretisch en niet praktisch. Ander punt van kritiek is dat in de praktijk doelstellingen voor lange, middellange en korte termijn worden vastgesteld. Als voorbeeld wordt in

een nota van de gemeente Alkmaar (2009) hier terecht op gewezen: een verdere onderverdeling in strategisch, tactisch en operationele regievoering is nodig (c.q. lange, middellange en korte termijn regie).

Het model van Hupe en Klijn (1997) maakt een duidelijk onderscheid tussen een regievoerder of een planner. Echter de dichotomie van het model is op zichzelf een grote beperking. In een pluriforme samenleving wordt ook een verscheidenheid aan soorten regie verwacht.

2.7.1.2 Koppenjan en Klijn

Koppenjan en Klijn (2004) maken onderscheid in drie strategieën die door de 'netwerkmanager(s)' gehanteerd kunnen worden om te sturen binnen het netwerk. Zij onderscheiden het managen op inhoud, managen van het spel en managen van het netwerk. In de volgende alinea's worden deze strategieën nader toegelicht.

Managen op inhoud: hierin wordt aandacht geschonken aan de inhoud van het maatschappelijk probleem. Inhoud van rapporten brengen juist meer onzekerheid in het netwerk, ondanks dat er informatie in overvloed is. Koppenjan en Klijn (2004) zeggen hierover: "*uncertainty about content is not so much a consequence of a lack of information about the real nature of the problem, but of the inability of stakeholders to coordinate their individual interpretations in a particular situation*". In een netwerkaanpak gaat het niet om een overkoepelende aanpak te ontwikkelen waarin de oplossingen van alle stakeholders (actoren) worden verwerkt. Er moet focus worden gelegd op de percepties van de partijen bloot te leggen, dat hen drijft samen te werken. Dit komt ten goede aan onder andere het verdere verloop van het proces, namelijk minder fixatie op oplossingen in een (te) vroeg stadium, minder uitsluiting van gezamenlijke leermomenten en minder politisering van objecten.

Managen van het proces: het beïnvloeden van het proces tussen de betrokken actoren. Zo worden de actoren gestimuleerd hun voorgenomen strategie aan te passen, bijvoorbeeld van de go-alone strategie naar een coöperatieve strategie. Het managen van het proces gaat niet zozeer over de inhoud of het veranderen van het netwerk. Het gaat om het bij elkaar brengen van, en het bij elkaar houden van de betrokken actoren. Daarbij hoort het organiseren van interactiemogelijkheden tussen actoren, elkaar laten kennismaken van elkaars perceptie(s) en het ontdekken van

mogelijkheden om vervlechting van doelen mogelijk te maken (Koppenjan en Klijn, 2004). Kanttekening is dat interactie niet altijd goed hoeft te zijn. Er dient wel een zekere win-win situatie in het vooruitschiet te liggen. Daarnaast hoeft het probleem niet altijd bij iedereen een hoge prioriteit te hebben en is er sprake van 'transactie kosten'. Deze ontstaan doordat er geïnvesteerd dient te worden zonder dat duidelijk is wat de 'pay-off' is en of deze er in de toekomst zal zijn. De elementen die hier genoemd worden lijken ook in grote mate op de invulling van de regierol die door Hupe en Klijn (1997) worden genoemd.

Managen van het netwerk: beleidsnetwerken staan niet los van de buitenwereld, maar staan daar middenin. Met dit uitgangspunt geven Koppenjan en Klijn (2004) de institutionele context weer waar regels, interactiepatronen en percepties de interactie tussen actoren kan beïnvloeden. Actoren kunnen betrokken zijn bij meerdere beleidsnetwerken tegelijk met (soms) exact dezelfde tegenspelers. Binnen netwerken is er (vaak) geen legitimiteit of mogelijkheid om direct invloed uit te oefenen. Deze netwerken worden door middel van zogenaamde netwerkregels beheerd. Deze regels worden door interactie tussen actoren gecreëerd, en kunnen zodoende ook door interactie wijzigen. Het gaat hier in feite om het vormen en sturen van het netwerk. De netwerkmanager heeft volgens Koppenjan en Klijn (2004) drie categorieën van strategieën om netwerken te beïnvloeden. Er zijn strategieën die zijn gericht op:

- *'the composition of the network'*. Door het vergroten of verkleinen van het aantal actoren komt er een andere verdeling van de invloed die partijen hebben.
- *'network outcomes'*. Door de focus op de outcomes te leggen is er een constante druk aanwezig. Dit kan bewerkstelligd worden door een andere beloningsstructuur.
- *'network interactions'*. Invloed uitoefenen tussen de actoren door het creëren van procedures voor interactie.

Bij het instrument is er een vergelijking te maken met Hupe en Klijn (1997). Zij maken onderscheid tussen netwerksturing en netwerkvorming. De instrumenten om de besproken strategieën te bewerkstelligen hebben Koppenjan en Klijn (2004) samengevat. Deze samenvattingen zijn opgenomen als bijlage een. Als laatste

behandelen wij hier Partners en Pröpper (2004). Zij geven op een praktische manier ook een indeling van regierollen.

Het model van Koppenjan en Klijn (2004) biedt een verscheidenheid van strategieën aan de netwerkmanager. Dit overzicht is uitgebreid en praktisch, om deze redenen is het ook goed toepasbaar in praktisch onderzoek. Het soort regie of netwerkmanager wordt niet verder gecategoriseerd.

2.7.1.3 Partners en Pröpper

Partners en Pröpper (2004) beschrijven het model waarin zij vier verschillende typen regievoering hanteren. Dit onderscheid Partners en Pröpper dan ook met Koppenjan en Klijn (2004) die zich vooral met de invulling van de regierol bezighouden en niet zozeer in het type regie als ideaalbeeld. Partners en Pröpper erkennen het pluriforme karakter van de regietypen in tegenstelling tot Hupe en Klijn (1997). Deze komen voort uit twee belangrijke kenmerken die aan regie worden onderscheiden, namelijk doorzettingmacht en het hebben van een eigen script of beleidskader.

Doorzettingmacht geeft aan in welke mate de regisseur zijn wil kan opleggen (in potentie). Met andere woorden; het gaat om het uitoefenen van macht op andere actoren. Doorzettingmacht kan zich op diverse manieren manifesteren. Door middel van ruil of concessies kun je bewerkstelligen dat andere actoren iets doen wat ze normaal gesproken niet uit zich zelf zouden doen. Er kan ook medewerking worden afgedwongen onder druk en zonder tegenprestaties (op formele grondslag). Bijvoorbeeld de doorzettingmacht van gemeenten bij het onderwerp 'lokale veiligheid' heeft een formele grondslag. Maar de regisseur hoeft geen macht hebben, maar oefent wel communicatief druk uit (door overtuigingskracht). Dit wordt gezien als het hebben van een eigen script. Het eigen script geeft aan in welke mate de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader mag en kan vormgeven. Hieronder worden de vier vormen van regie uitvoeriger beschreven:

- Beheersingsgerichte regie. De gemeente bepaalt het beleidskader en beschikt zij over doorzettingmacht. De regievoerder heeft een sterke positie en heeft de mogelijkheid om zelf het script te maken. Daarnaast bezit de regievoerder machtsbronnen en heeft de "*maximale mogelijkheid – en beleidsvrijheid – het script op de lokale situatie aan te passen en zo te streven naar lokale innovatie en maatwerk*" (Partners en Pröpper, 2004).

- *Uitvoeringsgerichte regie.* Het Rijk bepaalt de kaders en heeft de gemeente geen eigen script. Het script komt binnen door verticale verhoudingen. Wel beschikt de gemeente over doorzettingsmacht. Een andere vorm kan zijn dat het script van een samenwerkingsverband afkomstig is. Hierbij komt de doorzettingsmacht tot stand door een verklaring van de deelnemende actoren.
- *Visionaire regie.* De gemeente bepaalt het beleidskader en heeft een eigen script. Doorzettingsmacht heeft de gemeente echter niet. Daarom heeft zij overtuigingskracht nodig. Door een aansprekende, samenbindende visie te presenteren, kan de gemeente andere actoren in het beleidsveld binden aan haar eigen script.
- *Faciliterende regie.* De gemeente heeft noch een eigen script, noch doorzettingsmacht. Met haar activiteiten stimuleert en ondersteunt zij andere lokale partners, die zelf de ruimte hebben om eigen doelen te stellen of het script te volgen van een door het Rijk opgelegd beleid. De gemeente legt zich dus toe op het faciliteren van samenwerking tussen andere partijen.

De besproken typen regie laten zich vertalen in tabel 6:

Doorzettingsmacht	Eigen lokaal script of beleidskader		
		Ja	Nee
Ja		Beheersingsgericht regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
Nee		Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Tabel 6: Typen regie (Partners en Pröpper, 2004)

De genoemde regietypen zijn ideaaltypisch en niet dwingend van aard. Een regisseur kan ondanks zijn doorzettingsmacht ook kiezen voor een ander soort rol. Partners en Pröpper geven aan dat succesvolle regie, ongeacht de gekozen vorm van regie, altijd afhankelijk is van een goede regisseur die het overzicht heeft over de situatie, verantwoording aflegt aan andere actoren over zijn handelen en de behaalde resultaten. Dit betekent dat zij dit als basiselement zien van waaruit de regisserende rol kan worden afgelezen. In tabel 7 staat dit in een schema afgebeeld. Er zijn passende activiteiten voor de genoemde componenten voor een feitelijke invulling, tabel 9 zijn deze activiteiten in ruwe vorm opgenomen (Partners en Pröpper, 2004). Daarbij reiken de auteurs de lezer een praktische meetmethode aan in de vorm van een vragenlijst. Dit geeft handvatten om bovengenoemde punten in de praktijk te brengen. Alvorens over te gaan naar de operationalisering van de

behandelde literatuur zal eerst nog kort aandacht worden geschonken aan de basiselementen van de speltheorie.

Nr.	Regiecomponent	Activiteiten
1	Overzicht over situatie	Actoren bevragen op alle relevante informatie om een goed en omvattend beeld van de situatie te verkrijgen.
2	Verantwoording over het geheel afleggen	Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen.
3	Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	<ul style="list-style-type: none"> • Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers voor het geheel; • Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren; • Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen; • Toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing.
4	Organiseren van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel; • Actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten); • Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren; • Het tonen van betrokkenheid bij het geheel.

Tabel 7: De gemeente als regisseur (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006)

Partners en Pröpper (2004) hebben de regierol gecategoriseerd waardoor het herkenbaarder wordt welke invulling er aan gegeven wordt. Deze praktische insteek is ook goed toepasbaar voor het vaststellen van de regietype in combinatie met de strategieën van de netwerkmanager die ter beschikking staan.

2.8 Basiselementen

Vanuit de netwerktheorie worden een aantal basiselementen genoemd om een strategisch spel mee te verklaren. Sommige lezers van deze scriptie zijn goed bekend met de basiselementen, maar voor die lezers die minder bekend zijn met de basiselementen van de netwerktheorie is er een uitleg opgenomen van de belangrijkste elementen. In bijlage twee vindt u uitleg over definities als: actoren en hulpbronnen, afhankelijkheden, percepties, game theorie, macht en invloed, macht en invloed, machtsbronnen en hindermacht.

De verschillende typologieën van beleidsproblemen geven aanwijzingen over het besluitvormingsproces en met wat voor vraagstuk er gewerkt wordt. De verschillende besluitvormingsprocessen hebben ieder ook unieke kenmerken die helpen verklaren hoe een besluit uiteindelijk tot stand komt.

De onderzoeksobjecten in deze scriptie zijn de complexe netwerken en systemen, samengesteld uit meerdere actoren. De netwerktheorie helpt bij het beschrijven, interpreteren en verklaren van sociale patronen en interacties. Daarnaast biedt het de grondbeginselen voor het begrijpen van onzekerheden binnen netwerken en hoe om te

gaan met zogenaamde wicked problems. Vanuit deze beredenering is gekozen om de netwerktheorie verder te operationaliseren.

Hupe en Klijn maken in hun model onderscheid tussen een regievoerden en een planner. Voor het identificeren van de kenmerken van regie zal dit model dan ook meegenomen worden in het onderzoek. Daarbij geven Koppenjan en Klijn een uitgebreid overzicht van de tools die een netwerkmanager kan gebruiken. Dit overzicht kan gebruikt worden om regie verder te identificeren. Als laatst is het model van Partners en Pröpper te gebruiken om regie verder te categoriseren.

3 Operationalisatie

In het vorige hoofdstuk zijn een aantal theoretische concepten besproken die relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Achtereenvolgens is de beleidsvormingstheorie, de netwerktheorie, strategieën en het regiecomponent behandeld.

In dit hoofdstuk worden de theoretische concepten verder geoperationaliseerd. De theoretische concepten zijn zodanig geformuleerd dat de concepten getoetst kunnen worden door middel van praktijksituaties. Het doel van deze scriptie is om met aanbevelingen te komen welke strategie of strategieën gemeenten kunnen hanteren om met dit besluitvormingsproces om te gaan. Na vaststelling van de definities is de analyse van het beleidsprobleem 'grondwateronderlast' gedaan met behulp van een documentanalyse. Bestudering van het netwerk wordt gedaan door middel van een interactieanalyse binnen het netwerk en een analyse van de institutionele context. Om het proces van besluitvorming in kaart te brengen en de strategie per actor bloot te leggen, wordt gekeken naar de arena's, de rondes en de impasses die zijn ontstaan. Hierbij is gebruik gemaakt van een aantal tools die Koppenjan en Klijn (2004) aanreiken.

3.1 Onderzoeksmodel

Beleidsprobleem

- Zekerheid over kennis / consensus over maatstaven

Vaststelling regie

- Planner of regisseur
 - Aard van beleidsprocessen
 - Specificatie rol
 - Activiteiten

In kaart brengen van netwerken

- Karakteristieken van de actoren
 - Aantal actoren
 - Macht
 - Percepties
- Karakteristieken van het spel
 - Strategieën

- Arena's, rondes
- Afhankelijkheden en hulpbronnen
- Karakteristieken van het netwerk
 - Onderlinge interactie
 - Kenmerken

Vaststelling regietype

- Inrichting regierol
- Beheersingsgerichte regie, uitvoeringsgerichte regie, visionaire regie, faciliterende regie
 - Doorzettingsmacht
 - Beleidsruime / ruimte voor een eigen script

3.2 Beleidsprobleem

In het theoretisch kader werd onderkend dat beleidsvraagstukken zijn onder te verdelen in kennis en consensus. In dit onderzoek is het van belangrijk vast te stellen waar het begrip 'wateronderlast' zich bevindt in de matrix van Hoppe (1989). De visie op het beleidsvraagstuk maakt deel uit van de perceptie op de werkelijkheid. Het beïnvloedt het beleidsproces en het besluitvormingsproces indien de context van het beleidsprobleem niet scherp is. Is er slechts een nieuwe situatie voor de betrokken instanties, of ontbreekt er alleen kennis. Of is het een combinatie van beide en weten actoren niet welke kant ze op willen of moeten gaan? De percepties van de betrokkenen kunnen wijzigen door de perceptie van het probleem. Gezien de dynamiek die dit met zich meebrengt is het begrip 'wateronderlast' verder in kaart gebracht.

3.3 Besluitvormingsproces

Door de kenmerken van de casus in beeld te brengen wordt het besluitvormingsproces (mede) verklaard. Het soort besluitvormingsproces kan aanwijzingen geven welke benadering er het beste gehanteerd zou kunnen worden. Tijdens de analyse wordt hier verder op ingegaan.

3.4 Netwerken

Na vaststelling van het beleidsprobleem worden de betrokken actoren in kaart gebracht met de bijbehorende strategieën. In de volgende alinea's is dit nader uitgewerkt.

3.4.1 In kaart brengen van actoren

Als eerste deel van een actoranalyse zijn de volgende vragen gesteld:

- Welke actoren zijn betrokken bij dit probleem?
- Hebben actoren hinder- en/of realisatiemacht (direct/indirect)?
- Zijn er actoren die inzicht en ideeën hebben (verrijking)?
- Welke actoren zijn niet zozeer betrokken, maar worden wel zijdelings geraakt?

3.4.2 Afhankelijkheden: hulpbronnen

Afhankelijkheden ontstaan door hulpbronnen die benodigd zijn voor het oplossen van het probleem. Vaak zijn deze hulpbronnen niet allemaal bij een zelfde actor aanwezig. Er kunnen efficiëntieverschillen tussen actoren zijn zodat het productiemiddel op zich zelf al een hulpbron is. Koppenjan en Klijn (2004) geven vijf soorten hulpbronnen (hierna: middelen) aan: financiële middelen, productiemiddelen, Competenties, kennis en legitimiteit. Soms is er een mix van deze middelen nodig om tot een probleemoplossing te komen. De combinatie van belangrijkheid en de mogelijkheid tot vervangbaarheid zijn doorslaggevend. Tijdens de analyse is gekeken naar de middelen van iedere actor. Hierbij werden vragen gesteld zoals:

- Welke middelen hebben deze actoren tot hun beschikking en in welke mate zijn deze beschikbaar?
- Hoe belangrijk zijn deze middelen met betrekking tot dit probleem?
- Zijn deze middelen vervangbaar op een of andere manier?
- Is de actor cruciaal om mee te nemen in het proces?

3.4.3 Percepties

Het idee achter het in beeld brengen van de probleempercepties is dat iedere actor een ander beeld (kan hebben) van het probleem. Koppenjan en Klijn (2004) leggen dit principe uit als de probleemformulering die door de probleemeigenaar geformuleerd is. Deze formulering is slechts een van de mogelijke uitleggen is van

het probleem gezien iedere actor het probleem vanuit haar eigen context zal uitleggen. Door systematisch de probleemperecepties van iedere actor in kaart te brengen worden tegenstellingen sneller zichtbaar. Dit helpt dus om gericht te kijken naar de oorzaken. In deze analyse zijn alleen de cruciale actoren meegenomen die deelnemen in het netwerk.

3.4.4 Netwerkvorming

Om uitspraken te doen over het functioneren van gemeenten binnen netwerken, is er in het kader van dit onderzoek een theoretisch concept gemeten. Actoren proberen hun doelstelling te verwezenlijken door gebruik te maken van strategieën. Strategieën worden gevormd op basis van de percepties die actoren hebben van de werkelijkheid, mede tot stand gekomen door de interactiemomenten die er zijn met deze werkelijkheid. Vanuit de theoretische concepten die gebruikt zijn (netwerken), worden de volgende vragen beantwoord:

- Hoe vaak interacteren de verschillende actoren onderling (bekend met elkaars werkwijzen – interactiepatronen aanwezig)?
- Welke (institutionele)kenmerken kent het netwerk?

3.4.5 Strategieën

Na de uitvoering van de actorenanalyse worden de strategieën van de actoren en die van de gemeente, in kaart gebracht. De volgende begrippen van strategieën worden hierbij gehanteerd:

1. Go-alone strategie: de actor zet zijn eigen belang voorop, het algemeen belang is hieraan ondergeschikt.
2. Conflict strategie: het eigen belang weegt hierbij zwaarder dan het algemeen belang. Deze strategie richt zich op het voorkomen of blokkeren van oplossingen of beleidsmaatregelen die door één of meer actoren uit het netwerk wenselijk worden gevonden. Vaak tegenstrijdige belangen.
3. Ontwijkende strategie (vermijgend): de actor neemt een passieve houding aan en is daarbij conflictontwijkend. De actor is ongeïnteresseerd.
4. Coöperatieve strategie: de actor zoekt de samenwerking op met andere actoren. Staat open voor ideeën en is geïnteresseerd in zowel het idee als in andere actoren.
5. Faciliterende strategie: de actor neemt een faciliterende rol aan en neemt het initiatief. Staat open voor interactie met andere actoren, deelt ideeën en

probeert gezamenlijke belangen naar voren te brengen. Daarnaast kan de actor ook een mediërende rol hebben en probeert dan draagvlak onder de actoren te krijgen.

Strategieën zijn, in tegenstelling tot analyses, dynamisch (niet statisch). Analyses zijn dus momentopnamen van de situatie. Bij een belangrijke gebeurtenis (hoeft niet met het onderhavige probleem te maken te hebben) of bij nieuwe beschikbare kennis kan de houding veranderen tot gesloten of zelfs conflict opzoekend. Daarom wordt er in een besluitvormingsproces gesproken over rondes.

Rondes

Binnen het besluitvormingsproces kunnen meerdere fasen onderscheiden worden. Deze fasen binnen het besluitvormingsproces worden ook wel 'rondes' genoemd. Door de interactie tussen actoren in chronologisch volgorde te zetten worden 'beslismomenten' en 'events' makkelijker herkend worden. Vaak is een dergelijke gebeurtenis en/of event ook de start van een nieuwe fase waarin nieuwe actoren kunnen toetreden, actoren de arena verlaten, strategieën wijzigen, et cetera.

Arena's

In het kader van dit onderzoek worden arena's als volgt geïdentificeerd:

- Er dienen twee of meer actoren aanwezig te zijn die een afhankelijkheid hebben naar elkaar toe;
- In het kader van de casus kunnen de actoren met elkaar verbonden zijn door middel van bijvoorbeeld een werkgroep/commissie/et cetera. Ook dat wordt beschouwd als een arena.

In dit onderzoek is er een tijdslijn gemaakt met alle belangrijke events (rondes) die binnen een arena heeft plaatsgevonden.

Game analyse

Door middel van de game-analyse is het tactische spel in kaart gebracht waarbij de strategieën blootgelegd worden. Hierbij worden de volgende vragen gesteld:

- Welke startpositie had iedere actor?
- Welke afhankelijkheden bestaan er tussen de actoren?

- Welke percepties hebben de actoren van het probleem?
- Welke doelstellingen heeft iedere actor bij dit probleem?

Om de rol van de gemeente verder te onderzoeken zijn er specifieke vragen gesteld over de opstelling van de gemeente ten opzichte van de andere actoren. Het besluitvormingsproces is de basis van elk netwerk en de daarbij horende percepties en strategieën die elke actor hanteert. Daarbij draagt inzage in het besluitvormingsproces bij aan de context van waaruit iedere actor opereert. Vanuit de theoretische concepten, worden de volgende vragen beantwoord:

- Welke arena's zijn er en welk soort arena's zijn dit (formeel/informeel)?
- Hoe zien de 'startposities' van de actoren eruit?
- Welke strategieën zijn er toegepast door de actoren?
- Wat zijn de outcomes van de casus?

3.5 Regie

Er dient te worden vastgesteld of de elementen van regievoering aanwezig zijn in de casus. Ook is het belangrijk om vanuit het perspectief van de gemeente vast te stellen of de betrokkenen de gemeente als regisseur ziet. Dit heeft direct invloed op de rol die de gemeente tracht te vervullen. Daarna zal onderzocht worden aan welke voorwaarden de gemeente heeft voldaan om de regierol uit te voeren. Aan de hand daarvan kan vastgesteld worden voor welk type regie de gemeente heeft gekozen.

3.5.1 Vaststellen van regie

Om vast te stellen of er sprake is van regievoering door de gemeente is gebruik gemaakt van het overzicht van Hupe en Klijn (1997) tabel 8. Er wordt nagegaan of aan alle randvoorwaarden is voldaan (onder andere door bestudering van het besluitvormingsproces) en daarna worden de afzonderlijke elementen van de 'regisseur' nagegaan (tabel 8).

	Planner	Regisseur
<i>Aard van beleidsprocessen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsprocessen zijn geordende interacties (probleemformulering, alternatieven afwegen, beslissing) • Duidelijke autoriteitsverhoudingen • Eenduidige problemen als basis voor beleidsprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsprocessen zijn complexe interactieprocessen tussen wederzijds afhankelijke organisaties • Autoriteit is verdeeld over verschillende organisaties • Problemen en oplossingen worden (mede) ontwikkeld gedurende beleidsprocessen
<i>Specificatie rol</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 'System controller' • Controle en beheersing van het proces (top down, 'getting the job done and organized') 	<ul style="list-style-type: none"> • Is mediator/procesmanager • Vormen en veranderen van condities voor succes interactie tussen organisaties
<i>activiteiten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategieformulering • Organiseren • Leiding geven 	<ul style="list-style-type: none"> • Zoeken naar overeenstemming tussen organisaties • Selecteren van organisaties • Creëren en behouden van communicatiekanalen tussen actoren

Tabel 8: De planner en regisseur (Klijn, 1996)

Omdat voor het vaststellen van regievoering geen eenduidige meetmethode bestaat, is ter controle de vragenlijst van Partners en Pröpper (2004) gebruikt. Het voldoen aan deze elementen (in grote mate) geeft aan of de gemeente wel of niet een regievoerder. Partners en Pröpper hebben deze basiselementen in een overzicht weergegeven (tabel 9).

Bij de beantwoording van de vragen is een schaalverdeling 'geheel eens' tot 'geheel oneens' gebruikt omtrent de regieactiviteiten van de gemeente. De beantwoording van deze activiteiten geeft antwoord op de vraag of de basiselementen aanwezig zijn. Volgens Partners en Pröpper (2004) zijn de scores geen volledige verklaring, maar vormen: "...een schatter op de effecten die de regierol feitelijk in de samenleving aanricht". Partners en Pröpper geven daarmee gelijk de zwakte van het eigen onderzoek bloot. Er zijn geen open vragen opgenomen wat ook direct de zwakte is van het onderzoek. Stellingen zijn goed te gebruiken om de 'wat' vraag te beantwoorden maar niet het 'waarom' en 'hoe'. Bij dit onderzoek zijn de percepties gemeten van de betrokken actoren binnen de casus over de regievoering van de gemeente. Deze zijn gemeten door middel van een schriftelijke vragenlijst en worden een week na afname van het interview verstuurd. Indien 11 van de 14 vragen met gedeeltelijk eens tot helemaal eens wordt beantwoord kan er gesproken worden van de aanwezigheid van regie in de casus. De vragen uit de vragenlijst bijlage drie corresponderen op de volgende manier met de genoemde componenten:

Component	Stellingen
<i>Component 1: overzicht over de situatie</i>	1, 2, 3, 4, 5
<i>Component 2: verantwoording leggen over het geheel</i>	6,7
<i>Component 3: uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel</i>	8, 9, 10,11
<i>Component 4: organiseren van samenwerking met het oog op het geheel</i>	12, 13, 14

3.5.2 Kenmerken van regie

Om de kenmerken van regie te onderzoeken wordt het model van Koppenjan en Klijn (2004) gebruikt. Door de kenmerken van sturing op het netwerk, de inhoud en het proces op een systematische manier in kaart te brengen kunnen de elementen van sturing op een heldere wijze worden weergegeven. De impact op het besluitvormingsproces loopt synchroon met de verhaallijn van de casus. Daarom is er gekozen de verhaallijn in heldere rondes te verdelen, met de daarbij behorende stuulementen.

3.5.3 Perceptie van regie

Uit het theoretisch kader komt naar voren dat organisaties vaak verschillende definities hanteren van hetzelfde begrip. Invulling van begrippen en definities zijn casusafhankelijk. Om dit aan te tonen, wordt iedere betrokkene gevraagd wat zij onder het begrip “regie” verstaan en welke invulling daar, volgens de betrokkene, aan gegeven zou moeten worden.

3.5.4 Type regie

Voor het bepalen van het type regie dat gevoerd wordt door de gemeente zal gebruik gemaakt worden van de regietypen van Partners en Pröpper (2004). In tabel 9 staat per regietype beschreven aan welke voorwaarden voldaan dienen te worden.

Regietype	Voorwaarden	
	Doorzettingsmacht	Beleidsruimte / ruimte voor eigen 'script'
Beheersingsgerichte regie	Groot: <ul style="list-style-type: none"> • bevoegdheden • (financiële) hulpbronnen • andere partijen (anderszins) 'afhankelijk' van regisseur 	Groot: <ul style="list-style-type: none"> • probleemdefinitie • doelbepaling • middelenkeuze • tijdsfasering
Uitvoeringgerichte regie	Heel groot: net als bij beheersingsgerichte regie, maar eventueel extra bij ontbreken inhoudelijke overtuigingskracht vanuit gemeente (vanwege 'gemis' eigen script)	Klein: <ul style="list-style-type: none"> • gemeenten zijn in staat en bereid rijksbeleid uit te voeren en zich te conformeren naar rijksdoelen en rijksmiddelen • rijksbeleid is begrijpelijk en consistent (anders ontstaat er de facto beleidsruimte)
Visionaire regie	Klein, invloed op basis van overtuigen	Groot: <ul style="list-style-type: none"> • probleemdefinitie • doelbepaling • middelenkeuze • tijdsfasering
Faciliterende regie	Klein, invloed op basis van overtuigen	Klein: Gemeente krijgt ruimte om beleid ondergeschikt te maken aan of af te stemmen op het beleid van lokale partners

Tabel 9: Voorwaarden voor de regietypen (Partners en Pröpper, 2004)

Deze invulling geeft richting hoe de gemeente Woerden haar regierol heeft ingevuld bij de onderhavige casus. In deze scriptie wordt de onderverdeling van Partners en Pröpper (2004) gebruikt om de regietype vast te stellen. Na het vaststellen van het soort regie wordt bekeken in hoeverre het deze invloed heeft gehad op het besluitvormingsproces van de onderzochte casus.

4 Onderzoeksopzet

Er zal worden ingegaan op de methoden en technieken die gebruikt zijn bij het uitvoeren van dit onderzoek.

4.1 Type onderzoek

Er zijn volgens van der Velde et al. (2000) twee soorten onderzoek: gestructureerd en ongestructureerd onderzoek. Tabel 10 beschrijft de grootste verschillen.

Structured research	Unstructured research
Tested with hypotheses	Explorative research
Quantitative data	Qualitative data
Relatively cheap	Relative expensive
Closed questions	Open questions
Dependent of researcher	Dependent of respondent
Risk: to forget important variables	Risk: 'to drown' in information

Tabel 10: Gestructureerd versus ongestructureerd onderzoek (Van der Velde et al., 2000)

In deze scriptie is gekozen voor ongestructureerd onderzoek. Het onderzoeksobject laat zich niet 'vangen' in kwantitatieve data. Daarnaast is het onderzoek exploratief en beschrijvend van aard. Daarbij dient gezegd te worden dat ons onderzoek slechts een 'snapshot' is uit de tijd. De keuze voor kwalitatief onderzoek heeft te maken met het verkennende karakter en het feit dat er geen heldere hypotheses zijn vastgesteld die met behulp van statistische methoden getest konden worden.

Keuze van onderzoek. Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Deze data lenen zich goed voor interpretaties met bijbehorende context. De variabelen die gemeten worden zijn niet numeriek van aard, dus lenen zich niet voor statistische analyses.

4.2 Onderzoeksstrategieën

Er zijn diverse onderzoeksstrategieën bekend, de meest gebruikte zijn: experiment, enquête (vragenlijst), gevalstudie en bestaand materiaal. De keuze voor een strategie wordt bepaald door zowel kennis omtrent het onderwerp, alsook de formulering van de vraagstelling (tabel 11).

Strategie	Probleemstelling	Aantal eenheden	Aantal variabelen
Experiment	Verklaren, toetsen, evalueren	Gering	Gering
Enquête	Beschrijven, toetsen, diagnose	Groot	Groot
Gevalsstudie	Verkennen, beschrijven, diagnose, ontwerp, evaluatie	Gering	Groot
Bestaand materiaal	Alle	Variërend	Variërend

Tabel 11: Onderzoeksstrategieën (Swanborn, 1981; Van Thiel, 2010)

In dit onderzoek is een gevalsstudie uitgevoerd. De kennis over het functioneren van gemeenten binnen netwerken is zeer gering, alsook de kennis omtrent de probleemstelling ‘wateronderlast’. Daarnaast gaat het hier om een actueel onderwerp. Er wordt met dit onderzoek gestreefd om een praktische bijdrage te leveren aan dit concrete maatschappelijke vraagstuk en kan er gesproken worden over een praktijkgericht onderzoek (Van Thiel, 2010).

4.3 Onderzoeksmethoden

Er bestaan diverse onderzoeksmethoden: het interview, observaties, vragenlijsten en inhoudsanalyses, meta-analyses en secundaire analyses. In tabel 12 zijn de onderzoeksmethoden met bijbehorende kenmerken belicht door Van Thiel (2010).

Methoden	Werkwijze	Varianten	Strategie
Interview	Het stellen van (open of gesloten) vragen aan personen	Open interview, semi-gestructureerd of gestructureerd interview	Gevalsstudie, enquête
Observatie	Het waarnemen van menselijk gedrag, in levensechte situatie of laboratorium	Verborg, open of participerende observatie	Experiment, gevalsstudie
Vragenlijst	Het stellen van vooraf opgestelde vragen aan personen	Schriftelijke, telefonische, digitale, of mondelinge vragenlijst met open en/ of gesloten vragen	Enquête, gevalsstudie, experiment
Inhoudsanalyse	Het interpreteren van documenten	Tekstuele analyse, computerondersteunde analyse	Bestaand materiaal, gevalsstudie
Meta-analyse	Het maken van een overzicht van eerdere onderzoeksbevindingen	Thematische ordening en samenvatting, statistische analyse	Bestaand materiaal
Secundaire analyse	Nieuwe berekeningen met bestaande numerieke gegevens	Statistische analyse	Bestaand materiaal

Tabel 12: Overzicht van onderzoeksmethoden (Van Thiel, 2010; Schreuder Peters, 2005)

Om de betrouwbaarheid te vergroten (triangulatie door feiten te controleren) wordt gebruik gemaakt van meerdere methoden. Er zijn interviews afgenomen in combinatie met inhoudsanalyses en vragenlijsten. In de interviews zijn daarbij feiten gecontroleerd en de meningen, relaties en percepties afgetast.

4.4 Gevalsstudie

Gezien het unieke en uitgebreide karakter van het probleem is dit onderzoek beperkt tot een casus. Deze gevalsstudie heeft plaatsgevonden van april 2012 tot en met augustus 2012. De casus is geselecteerd op grond van toegankelijkheid van de gemeente en de status van de casus (in een vergevorderd stadium).

Minimumvereiste was om de betreffende dossierbehandelaar in het onderzoek te betrekken. Deze medewerker kent de projectleider en het project goed en ook de gesprekspartner voor de rest van de gemeentelijke organisatie. Er is ook onderzocht of de gemeente als 'de gemeente' handelt of dat er tegenstrijdige belangen of afdelingen actief zijn. In het laatste geval dienen deze afdelingen namelijk afzonderlijk als actor benoemt te worden.

Casus gemeente Woerden

In deze casus zijn de volgende actoren benaderd voor een interview en/of schriftelijke vragenlijst:

- Vereniging GrondWaterWoerden;
- Dossierhouder van de gemeente Woerden;
- Projectmanager van de gemeente Woerden;
- Gemeenteraadsleden van de gemeente Woerden;
- Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden;
- Provincie Utrecht;
- Woningcorporatie GroenWest;
- Drinkwaterbedrijf Oasen;
- Kennis Centrum Aanpak Funderingsproblematiek / Stichting Platform Funderingsproblematiek Nederland

4.5 Verzamelen van data

Voor het verzamelen van de data voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van diverse bronnen, namelijk gemaakt van bestaand materiaal en er is in de vorm van interviews, vragenlijsten en correspondentie nieuw materiaal verzameld.

Bestaand materiaal

Er is primaire informatie gebruikt in de vorm van beleidsnota's, nieuwsbrieven, lokale krantenberichten, rapporten van instanties en bestaande jurisprudentie. Alle bronnen

die zijn gebruikt zijn tevens te vinden in de bronvermelding. Met behulp van een inhoudsanalyse is gekeken of het materiaal bruikbaar was voor het onderzoek (Van Thiel, 2010). Hieronder een opsomming met de technieken die gebruikt zijn om de betreffende analyse voor te bereiden en uit te voeren:

Actoranalyse

Voor de actoranalyse is met behulp van beleidsnota's, websites, krantenknipsels en rapporten inzicht verkregen in de betrokken actoren. Sommige vragen die niet ingevuld konden worden zijn tijdens het interview ter sprake gekomen. Tijdens de interviews met andere actoren zijn sommige delen van informatie nogmaals gecontroleerd om zo zeker te zijn van de betrouwbaarheid van de bron.

Game-analyse

Door middel van diverse bronnen zijn de casussen op chronologische wijze in kaart gebracht met alle belangrijk gebeurtenissen en events. In combinatie met de afgelegde interviews is er inzicht verkregen in de motivatie en percepties van de actoren. Deze informatie verklaarde de keuze voor bepaalde strategieën.

Netwerkanalyse

Bestaande jurisprudentie omtrent dit onderwerp heeft geholpen om de institutionele kaders van het netwerk weer te geven. Daarnaast hebben de actoren zelf aangegeven hoe de interactiepatronen met actoren verliepen tijdens de afgelegde interviews.

Nieuw materiaal

Er is gekozen voor het semigestructureerde interview. De vragen zijn vooraf opgesteld en afgeleid van het theoretisch kader. Informatie uit bestaand materiaal is voor het interview doorgenomen. Door het gebruik van het semigestructureerde interview is er ruimte voor informatie die bij een gestructureerd interview niet aan de orde zou zijn gekomen. Daarbij is een afweging gemaakt tussen flexibiliteit en het volgen van een vast patroon voor de consistentie. Vragen over de gevolgde strategie van de correspondent zijn verpakt in omliggende topics om de aandacht van de geïnterviewde af te leiden. Voordat de interviews daadwerkelijk plaatsvonden is er een proefinterview afgenomen met twee onafhankelijke personen zonder belang.

Proefinterview

Op maandag 2 juli heeft een proefinterview plaatsgevonden met een medewerker van een gerenommeerd marktonderzoeksbureau die tevens een universitaire opleiding heeft genoten en in zijn dagelijkse werkzaamheden kwalitatief onderzoek verricht met behulp van o.a. interviews (op het gebied van criminologie en recht). Deze persoon is op geen enkel punt betrokken bij de onderhavige gevalsstudies. Als gevolg van dit proefinterview zijn de vragen en volgorde van de vragen nog enigszins aangepast om het gesprek een natuurlijker verloop te laten krijgen. Na het verwerken van de feedback is er nogmaals een interview geweest, ditmaal met een persoon die betrokken is bij diverse publieke instellingen. Deze persoon heeft veel ervaring met interviews en interactie met overheidsinstanties. In bijlage vier vindt u de definitieve vragenlijsten die aan de actoren zijn voorgelegd.

Vragenlijst

In het kader van het onderzoek zijn alle actoren benaderd om een vragenlijst in te vullen. (Partners en Pröpper, 2004). De vragen zijn in het vorige hoofdstuk reeds nader verklaard en gekoppeld aan desbetreffende deelvraag.

Interviews

Er zijn interviews gevoerd met de volgende actoren:

- KCAF en SPFN (secretaris)
- Dossierhouder gemeente Woerden
- Projectleider HDSR
- Projectleider Provincie Utrecht
- GWW
- Gemeenteraadsleden (twee)
- Vastgoed manager GroenWest
- Voormalig projectlid Oasen
- Projectleider gemeente Woerden

Bij deze semigestructureerde interviews heeft bijlage vijf als leidraad gediend tijdens het gesprek. Bijlage vier betreft de vragenlijst welke met begeleidende tekst naar de actoren verstuurd is. De volgende betrokkenen hebben een ingevulde reactie teruggestuurd: gemeenteraadslid Woerden; dossierhouder gemeente Woerden; projectlid Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden; projectlid van de provincie Utrecht en projectlid GroenWest.

Borging vertrouwelijke gegevens

De onderzoeker heeft geheimhouding beloofd aan de respondenten van al het interviewmateriaal en de correspondentie. Daarnaast hebben enkele correspondenten gevraagd om niet bij naam genoemd te worden in deze scriptie. Dit om het huidige proces niet in gevaar te brengen en/of te frustreren. De verzamelde gegevens zijn geanonimiseerd en vertrouwelijk behandeld. In het kader van onderzoek, is er geen belang bij het verstoren van het nog lopende proces. Er is verslag gemaakt van de interviews met de belangrijkste bevindingen. Hierin is informatie geanonimiseerd. Enkele correspondenten hebben gevraagd om de beknopte versie van het interview in te zien. De originele informatie wordt pas na goedkeuring van betrokken subjecten vrijgegeven indien hier uitdrukkelijk door de subjecten om werd verzocht.

Validiteit

Door het unieke karakter van de gevalsstudie, is de externe validiteit van het onderzoek gering. De interne validiteit is door het soort onderzoek hoog. Dit is mede het gevolg van de (vele) openbare bronnen over dit onderwerp en de afgelegde interviews (Van Thiel, 2010).

Betrouwbaarheid

Voor de achtergrondstudie is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur gepubliceerd in gerenommeerde bladen. Daarnaast werden openbare bronnen en documenten gebruikt die door de betrokkenen zelf op websites en als document zijn gepubliceerd. Dit betrof onder andere: ingezonden raadsbrieven, juridisch rapport, technisch rapport, samenvattingen van de ambtelijke projectgroep / raadsvergaderingen. Ten behoeve van de verifieerbaarheid en validiteit van het onderzoek werd de informatie mede getoetst door deze voor te leggen aan de betrokken actoren tijdens de interviews of deze te controleren op andere contactmomenten. Alle documentatie is openbaar en toegankelijk, wat ook herhaling van dit onderzoek mogelijk maakt tot de einddatum van dusver: 27 augustus 2012.

5 De casus Woerden

Tijdens de bodemsanering van het oude Texaco tankstation in het Schilderskwartier te Woerden wordt een relatief te lage grondwaterstand ontdekt. In het daaropvolgende jaar worden er, in opdracht van de gemeente Woerden, metingen gedaan. De huiseigenaren in het westelijk deel van het Schilderskwartier ontvangen in 1997 hierover een informatiebrief. In deze brief wordt aangegeven dat de grondwaterstand (te) laag is, maar dat de situatie niet als urgent wordt beschouwd. Er wordt aangegeven dat de situatie opnieuw wordt bekeken over tien jaar.

In 2007 vindt het nieuwe onderzoek plaats en deze resultaten worden gepresenteerd aan de wijkbewoners. Uit dit onderzoek blijkt dat er fouten gemaakt zijn in het eerste onderzoek en dat de urgentie hoger is dan in eerste instantie werd gedacht. Dit is het begin van 'de casus Woerden'. Het betreft 610 woningen in het risicogebied: ongeveer 50 woningen hebben te maken met permanente droogstand van de fundering en ruim 500 woningen hebben te maken met periodieke droogstand.

5.1 De betrokken partijen

Deze beschrijving focust zich op het tijdsbestek 2007 tot en met 10 augustus 2012. De volgende partijen zijn hierbij betrokken:

- Gemeente Woerden;
- Woningcorporatie GroenWest (tot eind 2010 nog bekend onder SWW);
- Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden HDSR;
- Vereniging Grondwater Woerden (GWW);
- Drinkwaterbedrijf Oasen;
- Provincie Utrecht.

Een belangrijke speler in dit verhaal is de belangenvereniging (GWW), welke door de getroffen huiseigenaren is opgericht daarom wordt GWW uitgebreid beschreven in de volgende alinea. In bijlage 6 zijn beschrijvingen opgenomen van de overige betrokken partijen.

Vereniging Grondwater Woerden (bewonersvereniging GWW)

GWW is in 2011 opgericht door bestaande huiseigenaren uit het Schilderskwartier van de gemeente Woerden. GWW wordt vertegenwoordigd door een driekoppig bestuur welke wordt verkozen door de leden bij een Algemene Ledenvergadering.

Het bestuur bestaat uit een voorzitter, een secretaris en een penningmeester. Om inspraak te hebben op de vertegenwoordiging van de belangen van de huiseigenaren in het Schilderskwartier dien je lid te worden van de vereniging. Daarvoor ontvangt het lid een maandelijkse nieuwsbrief en mag deze aanwezig zijn, en inspraak hebben, bij de vergaderingen. Inmiddels bestaat GWW uit ongeveer 380 woningeigenaren (leden) en vertegenwoordigt daarbij een grootdeel van de wijk. Nota bene zijn er ook leden welke huizen wel in de betreffende wijk staan, maar niet geraakt zullen worden met de funderingsproblemen (geen last van grondwateronderlast en/of geen houten maar betonnen funderingen).

Belang van GWW

De vereniging heeft als doel alle maatregelen te ondersteunen die de grondwaterstand in het Schilderskwartier helpen verhogen. Dit tot het punt van het voorkomen van schade aan de funderingen van de woonhuizen (preventie). Indien toch schade mocht ontstaan dan stelt GWW zich ten doel de belangen te behartigen van de huiseigenaren door het bemiddelen in een optimale schadeloosstelling (kosten keuring, herstel funderingen en vergoeding gevolgschade van de herstelwerkzaamheden). GWW probeert volgens de statuten haar doelen te verwezenlijken door constructief te overleggen met de diverse actoren, het verzamelen van informatie, onderzoek te doen of opdracht te geven hiervoor, voorlichting en advies uit te brengen en juridische acties te nemen in de breedste zin van het woord. Daarbij zal GWW alle maatregelen ondersteunen die ten goede komen van de grondwaterstand in de wijk (Kamer van Koophandel, 2011).

5.2 Het verhaal

In de volgende paragrafen is het verhaal tot in detail uitgewerkt. Elke sub paragraaf staat voor een ronde die is geïdentificeerd.

Unieke casus

Wat deze casus uniek maakt is dat er tot op heden (augustus 2012) geen schade aan de funderingen is geconstateerd. De lopende discussie gaat voornamelijk over het nemen van preventieve maatregelen en het afspreken van een verdeelsleutel indien er toch schade zal ontstaan.

De constatering van schade zou het proces aanzienlijk kunnen versnellen. Bij schade kunnen één of meerdere betrokkenen (wellicht) aansprakelijk gesteld worden. Er kan sprake zijn van een onrechtmatige daad gezien het handelen van de één schade veroorzaakt aan de ander. De vergunningnemer en vergunningverlener zijn daarbij zeker niet gevrijwaard van aansprakelijkheid, evenals de huiseigenaren. Er zijn echter wel beperkingen voor een claim op basis van de onrechtmatige daad (De Gier et al., 2011). Ook zou de mate van urgentie voor het vinden van een oplossing in sneller vaarwater komen. Dit is heden niet het geval. Er zijn twee discussies te onderscheiden in deze casus. Eerste discussie gaat over het nemen van maatregelen ter voorkoming van schade bij de huizen in de wijk (preventie). De tweede discussie gaat over de aansprakelijkheid en bijkomende (financiële) verdeelsleutel indien toch schade wordt vastgesteld.

5.2.1 Resultaten grondwateronderzoek

In deze fase bevindt de casus in het beginstadium. In de volgende alinea's worden daarbij de contouren geschetst van het speelveld en de betrokken partijen. Er wordt geëindigd met de oprichting van GWW.

Arena's in deze ronde:

- Bestuurlijk overleg
- Projectgroep
- Informatieavonden voor de huiseigenaren
- Raadscommissie Ruimte

Naar aanleiding van bevindingen uit

1995-1997 is afgesproken de buurt verder te monitoren. Na tien jaar (2007) wordt onder leiding van wethouder Wim Groeneweg (CDA), een funderingsonderzoek uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt dat een paal van een fundering droog staat. In hetzelfde jaar wordt daaropvolgende het besluit genomen om de grondwaterstand nader te onderzoeken in het Schilderskwartier (grondwateronderzoek). Dit vervolgonderzoek kwam enerzijds direct voort uit het besluit dat de Waterwet eind 2009 zou worden ingevoerd waarin een zorgplicht is opgenomen. Anderzijds kwam dit besluit ook voort door de afronding van het waterplan. De gemeente besloot toen met de komst van de Waterwet vooruit te lopen op de eerder genoemde zorgplicht. Het vervolgonderzoek naar de grondwaterstand werd dan ook gepland tussen 2009 en 2010, waarbij Oasen en de gemeente samen de opdrachtgevers waren. Het onderzoek ging uit van 21 meetpunten die willekeurig waren gekozen. In deze periode werden diverse funderingspalen onderzocht en grondwaterstanden gemeten.

Gedreven door de zorgplicht die in de Waterwet voor gemeenten wordt voorgeschreven werd zowel een projectgroep als een bestuurlijk overleg georganiseerd om op regelmatige basis omtrent de grondwaterstand te overleggen. In deze overleggen zitten afgevaardigden van Oasen, de gemeente Woerden, HDSR en de provincie Utrecht. In de projectgroep worden voornamelijk de technische oplossingen en mogelijkheden besproken, in het bestuurlijk overleg gaat het meer om de samenwerking en de verdeling van de lasten. Tijdens de beginperiode van deze bijeenkomsten van de projectgroep en het bestuurlijk overleg heeft de gemeente te kennen gegeven de rol van regievoerder zich te willen opnemen om invulling te geven aan haar zorgplicht. Opvallend is echter dat de definitie van de regierol en de randvoorwaarden/kaders nooit naar elkaar worden uitgesproken. Er wordt wel over de communicatie gesproken. Belangrijke gebeurtenis is daarbij de informatiebijeenkomst voor de huiseigenaren in december 2009. Op deze bijeenkomst wordt aangegeven dat alle communicatie over het onderzoek via de gemeente zal lopen (email, wijkambtenaar). Verder is de achtergrond van de Waterzorgplicht summier belicht, waarbij ook de vrijblijvendheid van de zorgplicht voor de partijen wordt benadrukt. Er komt sterk naar voren dat de urgentie niet hoog is. Vanuit het ambtelijk apparaat worden faciliteiten geboden in de vorm van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit.

In maart 2010 zijn de gemeenteraadsverkiezingen geweest. Dit heeft onder meer ingehouden dat de bestaande coalitie (CDA, CU, Progressief Woerden) niet meer in de huidige vorm kon doorgaan. De nieuwe coalitie (VVD, Progressief Woerden, CU, D66 en de SGP) stellen wethouder Titia Cnossen van de ChristenUnie aan voor onder meer de grondwaterproblematiek.

Eind maart 2010 wordt het onderzoek van Wareco gepubliceerd. Er zijn diverse bevindingen gedaan bij dit grondwateronderzoek.

- De grondwaterstand staat lager dan verwacht.
- Er wordt vastgesteld dat er nog geen schade was aan de funderingen.
- Een groot aantal huizen met houten en halfhouten funderingen staan droog in het Schilderskwartier.

Aansluitend op deze bevindingen werden de resultaten besproken in de projectgroep en het bestuurlijk overleg. Door de provincie Utrecht, de gemeente Woerden, Oasen,

HDSR en Wareco (ingenieursbedrijf) worden in juni 2010 een informatieavond georganiseerd voor de bewoners van het Schilderskwartier. Tijdens deze avond is voorlichting gegeven over de constatering van een lage grondwaterstand, het (mogelijke) probleem omtrent de funderingen in de buurt van de huizen en aan welke oplossingen er werden gedacht. De bijeenkomst was emotioneel, waarbij wethouder Cnossen het volgende aangeeft: *“Het is juist de bedoeling om duidelijk te maken dat het niet uw eigen probleem is maar ons probleem en dat wij daar als gemeente heel serieus mee bezig zijn en ons er ook zorgen over maken”*. Door het uitspreken van deze woorden zijn veel mensen op de gedachte gebracht dat de gemeente de kosten op zich zal nemen. Een ongelukkige uitspraak die juist vanuit medeleven tot stand komt. Als volgende stap is afgesproken dat er wordt nagedacht over te nemen preventieve maatregelen.

In oktober 2010 vindt een bestuurlijk overleg plaats tussen de gemeente Woerden, de Gedeputeerde van Utrecht, Oasen en een afgevaardigde van het HDSR. Tijdens dit overleg hebben de bestuurders van de aanwezige partijen toegezegd mee te willen werken om een oplossing te vinden voor het probleem. Vanuit de gemeente is er ambtelijke capaciteit vrijgemaakt ter ondersteuning. Opvallend genoeg zaten de huiseigenaren (GWW i.o. en woningcorporatie SWW (na de fusie begin 2011 doorgegaan onder woningcorporatie GroenWest)) niet aan tafel. Vooral GWW waardeerde dit niet. GWW was weliswaar een vereniging i.o., maar voelde zich niet serieus genomen doordat ze niet waren uitgenodigd bij dit overleg. Een informeel overleg en een nadere kennismaking tussen de gemeente Woerden en GWW i.o. vond plaats. Dit gesprek heeft ertoe geleid dat GWW meer inspraak kreeg binnen het besluitvormingsproces en ook spreektijd kreeg in de Raadscommissie Ruimte die op 4 november 2010 plaats vond. De discussie in deze periode ging voornamelijk over de inhoud van het onderzoeksrapport en oplossingen die genoemd werden. Er was echter geen consensus te vinden over de inhoud van het rapport en er bestond twijfel over de juistheid van een aantal onderdelen. Hierbij gaf wethouder Cnossen aan een oplossing te willen waarbij alle belanghebbenden zijn betrokken. In het verslag van de raadscommissie van 4 november 2010 komt naar voren: *“...de urgentie om te komen tot een oplossing van dit probleem werd gedeeld door raadsleden en wethouder”*. Door deze verklaring werd de politieke betrokkenheid bij dit probleem verhoogd. De inzet tot het komen van een oplossing wordt met deze uitspraak

verhoogd. Ook werd toen aangegeven dat de gemeente de regierol op zich neemt om een oplossing te vinden, maar dat de provincie eigenlijk verantwoordelijk is. Deze tegenstrijdigheden worden ook door andere actoren opgemerkt, maar zal een reactie blijft uit. Op 20 januari 2011 is Vereniging Grondwater Woerden (GWW) een feit. Woningcorporatie SWW heeft tot dusver weinig aandacht besteed aan het probleem. Ondanks het feit dat de woningcorporatie ongeveer 160 woningen bezit in de betreffende wijk, is er weinig correspondentie of interactie waargenomen. Tot dusver een passieve speler. In januari 2011 worden GWW en SWW (voorloper van GroenWest) uitgenodigd deel te nemen aan de projectgroep en het bestuurlijk overleg. Voor de uitnodiging liep alle correspondentie vanuit de projectgroep en het bestuurlijk overleg via de gemeente naar de huiseigenaren, GroenWest en GWW i.o.. Deze centralistische coördinatie was destijds een wens van de gemeente.

Gebeurtenissen

- 1995-1997: constatering laag grondwaterpeil
- 1997-2007: monitoring grondwaterpeil + nieuw onderzoek in 2007
- 2008: Invoering Waterwet, zal eind 2009 in werking treden
- Maart 2010: gemeenteraadsverkiezingen, start nieuwe wethouder Titia Cnossen
- Juni 2010: voorlichting bewoners omtrent grondwaterstand
- Januari 2011: oprichting GWW

5.2.2 Rapporten en vertrouwen

2011 is een dynamische fase. Nu alle betrokken partijen deelnemen aan de projectgroep en het bestuurlijk overleg begint er wrijving te ontstaan. Deze wrijving komt voort uit het feit dat Oasen en de gemeente de opdrachtgevers waren van het grondwateronderzoek en dat deze niet in overleg is gedaan met

Arena's in deze ronde:

- Bestuurlijk overleg
- Projectgroep
- Informatieavonden voor de huiseigenaren
- Raadscommissie Ruimte
- Gemeenteraad

de andere belanghebbenden. Er is geen vertrouwen in het verrichte onderzoek. In deze fase is vooral over bestaand onderzoek gediscussieerd en sterk vanuit de inhoud van gedachten gewisseld. Daarnaast vinden er ook wisselingen plaats van

personen, fusie van wooncorporaties en een onverwachte wending van de invulling van de regierol naar facilitator.

Begin 2011 koos de projectleider, die tot dusver de rol van de gemeente als regievoerder vertegenwoordigde, voor een andere baan. De 'oude projectleider' is in dienst gegaan bij HDSR voor een andere functie. De nieuwe projectleider (ook met een technische achtergrond) zet de lijn door die door zijn voorganger was uitgezet. Naast deze personele wisseling vindt er ook een fusie plaats. SWW fuseert begin 2011 met twee andere organisaties en vormen gezamenlijk GroenWest. De afronding van de fusie wordt begin 2012 gerealiseerd. Dit vergt zoveel inspanning van de woningcorporatie dat de aandacht voor de funderingsproblematiek verminderde prioriteit lijkt te hebben. De aandacht van GroenWest is vooral naar binnen gekeerd en heeft minder oog voor de buitenwereld op dat moment.

Eind maart 2011 wordt de (eindconcept-) rapportage grondwater- en funderingsonderzoek, in 2008 in gang gezet door Oasen en de gemeente, door Wareco gepubliceerd. Dit rapport diende ter voorbereiding voor een besluit welke maatregelen te nemen om tot een oplossing te komen. Vrijwel direct wordt aan dit onderzoek getwijfeld (GWW). Hiervoor worden uiteenlopende redenen genoemd, onder andere:

- Dit rapport kwam zes weken later dan aangekondigd zonder formele reden van de vertraging.
- De opdrachtgevers (gemeente Woerden en Oasen) kregen het rapport onder ogen voordat het openbaar en beschikbaar gesteld werd.
- Niet alle wensen en oplossingen die bij de commissievergaderingen zijn besproken waren onderzocht.
- Er is in het verleden niet overlegd met alle betrokkenen wat de exacte opdracht aan Wareco zou zijn.
- Niet alle huizen zijn onderzocht, slechts een steekproef.
- Geen van de woningen van GroenWest was in de steekproef meegenomen.

Na het publiceren, werd het technische rapport gepresenteerd voor de Raadscommissie, voor de gemeenteraad en voor de bewoners. Nog geen vier weken later (begin april 2011) wordt, in opdracht van de gemeente Woerden, een juridisch rapport gepubliceerd. Dit rapport is in opdracht van de gemeente Woerden door de

Universiteit van Utrecht geschreven en is een verdiepingsslag van de inhoudelijke juridische wetgeving van de periode voor de invoering van de Waterwet en de huidige situatie. Hierin wordt de rol van de betrokken actoren bekeken en de (mogelijk) aansprakelijkheid die daaruit voortvloeien. Het juridische rapport wordt niet openbaar gepresenteerd, wel wordt de inhoud beschikbaar gesteld. Geconcludeerd werd dat huiseigenaren weinig kans maken om iemand aansprakelijk te stellen, ondanks dat de huiseigenaren zelf niets kunnen doen aan de grondwaterstand, ook de gemeente kan niet aansprakelijk worden gesteld. Het juridisch rapport wordt ook als basis gebruikt om aan te geven dat de gemeente dus geen blaam treft. De huiseigenaren uit het risicogebied stellen een reactie op de nieuw ontstane situatie.

Begin mei 2011 wordt een brief verstuurd vanuit GWW naar de andere partijen. In deze brief staat:

- De gemeente wordt verweten een dubbele rol te hebben bij het geven van de opdracht aan Wareco voor het grondwateronderzoek. In de brief worden vraagtekens gesteld bij de objectiviteit van het onderzoek.
- De vergunningverlening aan Oasen wordt bekritiseerd (een vergunning mag alleen verleend worden als er geen schade wordt berokkend).
- De aard van de relatie tussen Oasen en de gemeente wordt in twijfel getrokken. Is dit oprechtheid tussen beide partijen of zijn er belangen te verdedigen?
- De betrokken partijen tonen geen urgentie in het probleem.
- Oplossingen worden vooruit geschoven.
- Informatie wordt (onderling) niet gedeeld.
- Er zijn fouten gemaakt bij de bouw, wat de bewoners niet te verwijten valt. De bouwvergunning werd destijds door bouw- en toezicht van de gemeente verleend.
- Oasen dient als de veroorzaker te betalen voor de (eventuele) schade die kan ontstaan.

Na het versturen van deze brief verandert de onderlinge toon. Op 12 mei 2011 wordt het grondwateronderzoek gepresenteerd. Er is direct onenigheid over de resultaten. Volgens GWW en GroenWest geven de beschikbare rapporten onjuiste cijfers en wordt het probleem niet goed onderzocht. Ook wordt kennis niet gedeeld. Er is reeds sprake van een kennisachterstand bij de huiseigenaren (ook bij GroenWest) en de huidige situatie (van niet delen) maakt de kennisachterstand alleen maar groter. Daarom besluiten GWW en GroenWest samen op te trekken. Er wordt een eigen

onderzoek naar de grondwaterstand gestart (aanloop september 2011) en loopt tot op heden door. In de tussentijd wordt er in november 2011 een funderingsonderzoek gepresenteerd aan de gemeente (door Wareco). De onderzochte woningen zijn daarbij geanonimiseerd.

In deze fase van de casus komt het gebrek aan vertrouwen sterk naar voren. Dit gebrek komt voort uit het beeld dat de opdrachtgevers van het onderzoek ook belanghebbenden zijn bij de oplossing van dit probleem. Maar ook de andere deelnemende partijen zouden in deze fase vooral bezig zijn geweest de verantwoordelijkheid af te wimpelen. Er wordt door diverse partijen geredeneerd dat het vreemd is dat een onderzoek zes weken vertraging heeft zonder formele reden. Er is zelfs gesuggereerd dat de opdrachtgevers de resultaten van het onderzoek zouden hebben gemanipuleerd. Het feit dat er nooit overleg is geweest over wat Wareco exact had moeten onderzoeken breekt het vertrouwen in het onderzoek verder af. Dat de gemeente niet aansprakelijk gesteld kan worden is moeilijk te verkroppen voor gedupeerden. Daarbij verwijzend naar het optreden van wethouder Cnossen die het jaar ervoor nog aangegeven had dat het “ons” probleem is.

Andere partijen proberen de aandacht te vestigen op het feit dat er tot op heden nog geen schade is vastgesteld. Zij verwijzen daarbij naar het juridisch rapport en andere wetgeving dat geen van de partijen (op de huiseigenaren na) verantwoordelijk gehouden kunnen worden. Alleen Oasen kan verantwoordelijk worden gehouden zodra er sprake is van een onrechtmatige daad (bij schade). De wrijving tussen partijen begint ook de ‘regisseur’ te beïnvloeden. De gemeente geeft aan dat de regierol alleen nog zal worden ingebracht als er actieve inbreng van de huiseigenaren is. Daarbij komt de gemeente met het ultimatum dat begin 2012 een besluit genomen dient te zijn. De gemeente benadrukt (in tegenstelling tot eerdere uitspraken) de faciliterende rol die zij speelt, en dat zij geen oplossingen zal brengen. De inzet van het college is een gezamenlijke aanpak van het probleem waarbij alle maatregelen (curatief en preventief) bespreekbaar zijn. Daarom biedt de gemeente nog voor zes maanden (tot begin 2012) ambtelijke en bestuurlijke ondersteuning aan. Intern wordt de gemeente zich steeds meer bewust dat zij teveel focus op de inhoud legt en te weinig op het proces. Partijen als GWW en GroenWest worden in een brief verweten een te afwachtende en passieve houding te hebben

aangenomen. In reactie daarop spreekt GroenWest uit zich als bondgenoot van GWW.

Ook vanuit de politiek krijgt het probleem steeds meer aandacht. Er wordt een motie ingediend tijdens de gemeenteraadszitting in december 2011 hierin wordt aandacht gevraagd voor de huiseigenaren. De gemeente zou haar uiterste best moeten doen om de huiseigenaren te ondersteunen en een oplossing te vinden. Er werden twee stemmingen gehouden door een gelijkspel. Maar ook de tweede stemming eindigde in gelijkspel. Bij de stemming werd de toenmalige fractievoorzitter van D66 (lid van de coalitie en wonend in het risicogebied) beticht van belangenverstremgeling door de tegenstanders van deze motie. De toenmalige fractievoorzitter onthield zich daarom van stemming waardoor de motie werd verworpen. De fractievoorzitter stapt later op en begint een eigen partij maar zal de coalitie blijven ondersteunen. In de gemeenteraad is een sterke verdeeldheid te zien over de positie van de gemeente, de rol die zij dient te spelen en de invulling die eraan gegeven zou moeten worden.

Gebeurtenissen

- Maart 2011: publicatie Wareco rapport
- April 2011: publicatie juridisch rapport
- September 2011: start metingen door GWW en GroenWest
- November-december 2011: indiening motie – afgewezen

5.2.3 Nieuwe impulsen

Na het groeiende wantrouwen in 2011 breekt er een nieuwe periode aan. Een nieuwe (externe) projectleider en een nieuwe wethouder geven nieuwe impulsen aan het proces. Kan het vertrouwen nog worden hersteld?

Begin 2012 wordt verantwoordelijk

wethouder Titia Cnossen (ChristenUnie) voorgedragen voor de functie van Burgemeester in de gemeente Woudenberg. Direct gevolg hiervan is dat zij op 1 maart 2012 wordt vervangen door Cor van Tuijl (SGP). Cor van Tuijl neemt haar taken over. Tot 1 maart 2012 was de heer van Tuijl raadslid voor de SGP in Woerden. Hij maakt als nieuwe wethouder de bewuste keuze om één-op-één nader

Arena's in deze ronde:

- Bestuurlijk overleg
- Projectgroep
- Informatieavonden voor de huiseigenaren
- Raadscommissie Ruimte

kennis te maken met de betrokkenen, hun standpunten opnieuw te inventariseren en een poging te doen om het vertrouwen te herstellen.

Naast een nieuwe wethouder is ook een nieuwe projectleider aangesteld door de gemeente, Welmoed Visser. Zij is in dienst van Grontmij en vanaf 2012 actief voor de begeleiding van het proces. Deze projectleider wordt door de gemeente bekostigd. Sommige betrokkenen zetten vraagtekens bij deze vorm van bekostiging, terwijl andere partijen deze projectleider als aanwinst zien voor het proces. De dossierhouder die voorheen de werkzaamheden op zich had genomen blijft op de achtergrond actief gezien zijn inhoudelijke expertise op dit vlak en zijn goede contacten met de betrokkenen.

Naast deze zojuist genoemde nieuwe impulsen is in maart 2012 ook de gedeputeerde van de provincie Utrecht (Ralph de Vries) op bezoek geweest in het Schilderskwartier. Dit gebeurde op uitnodiging van GWW en GroenWest. Alle partijen hebben dit bezoek als verhelderend en stimulerend ervaren, en hebben meer vertrouwen gekregen in een goede afloop. De gemeente lijkt met het aantreden van de nieuwe wethouder én het aantreden van een nieuwe projectleider een nieuwe impuls te willen geven aan het proces. Vanaf april 2012 is de gemeente begonnen met het verspreiden van een informatiebrief voor alle bewoners van het Schilderskwartier. Tevens wordt de informatiebrief geplaatst op de website voor alle andere geïnteresseerde partijen. Daarnaast is de website heringericht zodat ook alle andere onderzoeken en relevante documentatie omtrent grondwaterlast makkelijker te vinden zijn. Begin 2012 komen de betrokken partijen overeen dat er een onderzoek komt met een infiltratiesysteem. Het onderzoek wordt bekostigd door de gemeente met goedkeuring van alle betrokkenen. Dit onderzoek zal in september 2012 gepresenteerd worden aan de Gemeenteraad. Ook GWW lijkt hiermee een andere koers te hebben ingeslagen door ook met andere betrokkenen in discussie te gaan en constructief te zijn in het dialoog.

Er wordt hard gewerkt aan het herstel van het vertrouwen tussen de partijen. Dit blijkt niet alleen uit de documentatie. Er wordt gesproken over hoe toekomstig onderzoek te behandelen, welke verdeelsleutels gehanteerd gaan worden in de toekomst en hoe een toekomstige oplossing geaccepteerd dient te worden. Over deze punten

bestaat nog geen consensus, maar een open dialoog is een teken dat onderling vertrouwen aan het groeien is en de partijen bereid zijn zich kwetsbaarder op te stellen. De complete tijdslijn met alle gebeurtenissen is terug te vinden in bijlage 7. Alvorens de regierol van de gemeente te analyseren dient eerst de verhaallijn te worden geanalyseerd. Bij deze analyse worden de discussies, positioneringen en percepties verder uitgelegd.

Gebeurtenissen

- Januari 2012: inhuur projectleider + start nieuw onderzoek naar infiltratiemogelijkheden
- Maart 2012: aantreden nieuwe wethouder
- Maart 2012: bezoek Gedeputeerde aan de wijk
- April 2012: start verspreiding informatiebrief + opening informatielijn
- Juni 2012: herinrichting website gemeente

5.3 Positioneringen

Tot op heden (augustus 2012) is er nog geen schade vastgesteld en wordt er gesproken over een toekomstscenario waarbij er schade zou kunnen ontstaan. De casus kan in twee verhalen worden verdeeld: een technisch verhaal en een het verhaal over besluitvorming.

5.3.1 Technisch verhaal

Technisch gezien zijn er preventieve en curatieve maatregelen die voorhanden zijn. Belangrijk in deze analyse is de complexiteit: de grondwaterstand is (te) laag om de huidige funderingen nat te houden. Er is reeds uitgebreide kennis over hoe de grondwaterstanden in de regio Woerden kunnen worden beïnvloed. Deze bestaande kennis maakt het lastig om een passende oplossing te vinden. Grondwater laat zich, in tegenstelling tot oppervlaktewater, moeilijk sturen. De volgende bevindingen zijn belangrijk:

- Het water dat gewonnen wordt voor drinkwater komt uit relatief ondiepe grondlagen. Het effect van de winning op de grondwaterstand is relatief groot. Indien de grondwaterwinning zou stoppen is er vrijwel direct effect meetbaar.

- Neerslag heeft een groot effect op de grondwaterstand. De neerslag die valt op de Utrechtse Heuvelrug stroomt in de loop van de tijd via het grondwater naar Woerden. Dit aspect is niet beïnvloedbaar.
- De meeste waterwingebieden liggen in het midden en oosten van Nederland. De waterkwaliteit is daar het hoogste en daarbij goedkoop te exploiteren. In het westen van het land zijn een aantal waterwingebieden, maar deze kwaliteit is meestal slecht. Dit komt door de verzilting van de grond (een te hoog zoutgehalte). Het verplaatsen of vervangen van deze capaciteit behoort dus niet tot de mogelijkheden in verband met een gebrek aan alternatieven. Daarbij spelen enkele andere factoren een rol: er is weinig reservecapaciteit, het waterverbruik per inwoner neemt weliswaar licht af, maar de verzilting van de grond neemt echter toe.

Enkele technische oplossingen kunnen bijdragen tot het verbeteren van de grondwaterstand, zoals:

- Door de verstedelijking krijgt het oppervlaktewater minder kans om door te dringen tot het grondwaterniveau. Omwille van de infrastructuur wordt neerslag zo snel mogelijk afgevoerd door putten richting het riool. Een nieuw infiltratiesysteem zou dit effect wellicht ten goede kunnen verbeteren.
- Doordat het grondwater in Woerden relatief ondiep gewonnen wordt, kan het niveau verbeterd worden door een naburige polder onder water te zetten.
- Oude rioolssystemen kunnen lekkages bevatten waar oppervlaktewater in kan wegstromen voordat het doordringt tot de diepere lagen van de grond. Een investering in een nieuw rioolstelsel zou de situatie (wellicht) ten goede kunnen komen.
- Door de houten palen te vervangen door betonnen palen is het probleem omtrent het grondwater verholpen. Dit is echter een zeer kostbare aangelegenheid voor de huiseigenaren. Niet iedere huiseigenaar kan dit opbrengen.

Op de complete vervanging van de houten palen naar betonnen palen na, is geen van deze oplossingen zaligmakend. Van enkele alternatieven is ook onduidelijk wat het effect op lange termijn is: bijvoorbeeld het stoppen van de winning van water kan ertoe leiden dat de boeren in het gebied minder grote oogsten hebben en inkomsten

mislopen. Daarnaast zal deze optie alleen niet voldoende zijn om de palen compleet onder water te krijgen. Een ander gevolg kan zijn dat andere gebieden last krijgen van wateroverlast, omdat het grondwater te hard stijgt.

5.3.2 Onderlinge afhankelijkheden

In deze casus zien we dat partijen wederzijds afhankelijk zijn om tot een bevredigende oplossing te komen. De zorgplicht die de gemeente vanuit haar wettelijke taak heeft maakt dat de gemeente zelf een betrokkene is in dit probleem. Er is sprake van meerdere dwarsverbanden:

- HDSR is als waterschap verantwoordelijk voor het oppervlaktewater. Gezien de grondwateronttrekking in Woerden dicht bij het oppervlak gebeurt, kan interactie tussen grond- en oppervlaktewater niet worden uitgesloten.
- Oasen haalt het water uit de grond en bepaalt de hoeveelheid (tot een maximum van de vergunning). Daarbij is Oasen ook de partij die zich, indien er een alternatief voordoet, de hoeveelheid waterwinning kan verminderen waardoor de grondwaterstand kan verhogen.
- De provincie is als toezichthouder op Oasen indirect betrokken. Als vergunningverlener houden zij toezicht op de invulling van de vergunning en toetst vooraf of een vergunning mag worden afgegeven.
- Doordat het grondwater zich onder privaat grondbezit bevindt, delen alle huiseigenaren als direct betrokkenen de verantwoordelijkheid. De zorgplicht van de gemeente strekt zich uit in het openbaar gebied. Sommige huiseigenaren hebben zich verenigd (GWW), maar er bestaan ook niet aangesloten huiseigenaren. GroenWest als woningbouwvereniging bezit ook huizen in het risicogebied en zijn dus mede-probleem eigenaar.

Op de individuele (niet verenigde) huiseigenaren na zitten al deze partijen vanaf begin januari 2011 in een projectgroep om tot een oplossing te komen. De onderlinge verhoudingen kunnen als horizontaal beschreven worden. Er kan in deze casus van een netwerk gesproken worden.

5.3.3 Positionering en probleempercepties van de betrokkenen

De standpunten en percepties van iedere betrokken partij zijn in de volgende alinea's afzonderlijk chronologisch beschreven. Eerst wordt kort beschreven vanuit welke motivatie de partij betrokken zijn in het proces. Met behulp van documentanalyse en

afgenomen interviews met de betrokken partijen (op Oasen na) zijn de strategieën en gedachtegang van de betreffende partij verwoord.

Gemeente Woerden

Voor de invoering van de Waterwet in 2009 kon alleen worden gesproken van gemeentelijke (mede-) verantwoordelijkheid binnen ruimtelijke ordening. Er werd goede ruimtelijke ordening nagestreefd en dit werd gedaan door te beoordelen of de bestemming overeenkomt met de toestand van het grondwater. Daarbij was er alleen betrokkenheid van de gemeente als het over gemeentelijk grondgebied gaat. Ontwatering (aanleg, beheer, etc.) waren niet wettelijk geregeld. Wel kon een gemeente ervoor kiezen dit naar zich toe te trekken. Er was sprake van een vrijblijvende rol binnen de wettelijke kaders waarbij de gemeente geen waterbeheerder was.

De Waterwet draagt de gemeente op structureel nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Eventuele maatregelen die dienen dan ook genomen te worden. Echter beperken deze maatregelen zich tot het openbaar gemeentelijk gebied. Ook het gebied dat onder de provincie of het waterschap valt wordt niet meegerekend. De genoemde inspanningsverplichting fungeert als een restfunctie. Dit betekent dat de gemeente regievoerder is indien er sprake is van een netwerk met andere betrokkenen. Wat de regierol precies inhoud en welke maatregelen genomen moeten worden is niet aangegeven. De gemeente kan zelf beslissen hoe aan deze functie invulling te geven. Er is nog geen schade vastgesteld, dus uitgangspunt van de gemeente is dan ook om deze status quo (geen schade) te handhaven.

HDSR

HDSR beheert een groot gebied binnen de provincie Utrecht. Buiten de gemeentekern is HDSR verantwoordelijk voor o.a. het oppervlaktewater en het dijktoezicht. De provincie is een partner waarmee vaak interactie plaats vindt. HDSR is juridisch gezien niet verantwoordelijk voor de grondwaterstand: formeel is het waterschap uitsluitend beheerder van het oppervlaktewater en geen grondwaterbeheerder. Het waterschap heeft daarbij ook geen (actieve) grondwaterbeheerstaken in stedelijk gebied (Gilissen et al., 2011; KPMG/Grontmij, 2001). Gezien de ondiepe grondwaterwinning kan interactie tussen grondwater en oppervlaktewater niet uitgesloten worden. Dit betreft HDSR dus als betrokkene. De

mogelijkheid om financieel bij te dragen zijn echter minimaal. Er wordt geïnvesteerd in dijken verzwaring en bodemverontreiniging.

Belang voor het waterschap in deze casus is het inbrengen van expertise. Daarbij hebben ze de taak het netwerk te ondersteunen en toe te zien dat de eigen belangen (dijken, schoon water en waterkwantiteit) verdedigd worden. De denkwijze van HDSR botst met de belangen van GWW. HDSR denkt als waterspecialist in deeloplossingen, die samen voor het grootste deel van de huiseigenaren een goede oplossing kan bieden in de toekomst. Eén oplossing voor de hele buurt is tot dusver niet realistisch gebleken.

Oasen

Oasen is een drinkwaterbedrijf waarbij de aandelen in handen zijn van gemeenten uit de provincie Zuid-Holland. Oasen is ontstaan uit door een aantal fusies en heeft de problematiek in Woerden overgenomen van haar rechtsvoorgangers. Oasen heeft twee belangen: allereerst het leveren van schoon drinkwater. Ten tweede proberen zij de het eerste belang op een duurzame manier te doen. Dit betekent dat het productieproces duurzaam is, maar ook dat omwonenden geen last hebben van het onttrekken van het water. Oasen voelt zich verantwoordelijk voor het probleem dat is ontstaan. In de jaren '90 hebben ze flink meer water onttrokken aan het grondwater dan de vergunning toestond (zie bijlage 8). Dit maakt ze kwetsbaar voor juridische claims bij eventuele schade. Preventieve maatregelen die schade voorkomen, kunnen Oasen behoeden voor een flinke financiële claim. Dat zij zich verantwoordelijk voelen blijkt ook uit het jaarverslag van 2011: *“Voor dat deel dat een gevolg is van de waterwinning ten behoeve van de productie van drinkwater, zal Oasen haar verplichtingen nakomen. Hiervoor zou een onafhankelijke commissie de verdeelsleutel van de kosten kunnen bepalen voor alle betrokkenen, naar rato van ieders aansprakelijkheidsdeel”* (Oasen, Meerjarenplan 2010-2012; Jaarverslag Oasen 2011). Tevens worden er concrete bedragen opzij gezet mocht er in de nabije toekomst schade voordoen. Hiermee heeft Oasen als eerste blijk gegeven van het accepteren van een financiële verantwoordelijkheid. Er dient echter wel goed gekeken te worden naar de verantwoording van Oasen naar de aandeelhouders. Oasen is in handen van publieke aandeelhouders, maar wordt bestuurd als een commercieel bedrijf. Oasen heeft als drinkwaterbedrijf vaker te maken gehad met funderingsproblematiek bij huizen. Hierbij zijn er twee opties, het nemen van

preventieve maatregelen of het vergoeden van de schade. Bij het nemen van preventieve maatregelen dient Oasen verantwoording af te leggen richting de aandeelhouders. Dit gezien er kosten worden gemaakt zonder 'harde' bewijzen dat dit nodig is. Ook kan Oasen (of een andere actor) er voor kiezen te wachten tot er schade is. Bij schade die wordt veroorzaakt door onttrekking van water uit de bodem wordt de Advies Commissie Schade Grondwater (ACSG) ingeschakeld (voorganger was het CDG). Het initiatief voor het inschakelen kan door iedere betrokkene genomen worden. Een commissie zal dan uitmaken welke vergoeding hier tegenover staat (indien causaliteit wordt aangetoond tussen grondwateronttrekking en schade) en welke verdeelsleutel gehanteerd zal worden. Door middel van de provinciale grondwaterheffing wordt de commissie betaald.

GroenWest

GroenWest is een woningcorporatie die is ontstaan uit een fusie. Eén van de voorlopers van GroenWest, SWW, kreeg als eerste te maken met de funderingsproblematiek. Deze problemen heeft GroenWest dus overgenomen. Door de fusie in 2011 is de aandacht voor de funderingsproblematiek op de achtergrond komen te staan. Nu de fusie voltrokken is komt ook direct de aandacht terug voor de funderingsproblematiek. Zij bezitten ongeveer 160 huizen met houten funderingspalen in het risicogebied. GroenWest heeft er belang bij dat het besluitvormingsproces zorgvuldig gebeurt en er een constructieve oplossing komt. Daarbij wil zij niet verantwoordelijk worden gesteld voor een probleem dat gecreëerd is door een ander. Samenwerking is dus zeer gewenst.

GWW

Deze vereniging komt op voor de (individuele) huiseigenaren in het Schilderskwartier. Met het credo '*samen staan we sterk*' hebben een groot aantal huiseigenaren (ca. 380) zich verenigd om hun belangen te vertegenwoordigen. De huiseigenaren willen niet opdraaien voor (eventuele) kosten als gevolg van de funderingsproblemen. Zij beredeneren dat zij geen invloed kunnen uitoefenen op de grondwaterstand, maar wel verantwoordelijk worden gehouden voor de schade.

GWW zet zich in voor alle preventieve maatregelen die ten goede komen van de grondwaterstand. Ze spreken in hun communicatie vooral de gemeente aan op hun verantwoordelijkheid als regievoerder en als vertegenwoordiging van het volk.

Daarbij worden ook de andere partijen op hun verantwoordelijkheid aangesproken. De middelen van GWW zijn echter zeer beperkt (financieel, macht). Op kennisgebied kunnen ze redelijk stelling nemen, maar ze missen de slagkracht die andere organisaties wel bezitten. Wél hebben ze een zekere (hinder)macht omtrent de oplossing: omdat het om privaat terrein gaat, kunnen andere actoren geen oplossing uitvoeren zonder toestemming te hebben van de eigenaar van het terrein. In deze macht zit ook gelijk de zwakte en het risico. Iedere huiseigenaar kan het proces frustreren of blokkeren. Dit is geen onwaarschijnlijk scenario, gezien GWW tot dusver altijd gevochten heeft voor een passende oplossing voor álle huiseigenaren (deeloplossingen worden resoluut afgewezen door GWW).

Bij schade zal GWW (en huiseigenaren) zich moeten wenden aan het ACSG. Deze commissie zal het causale verband onderzoeken en een verdeelsleutel maken van de schade en vormt de eerste stap bij schade. Indien een rechter er aan te pas komt neemt deze in de meeste gevallen het advies over van de ACSG.

Provincie Utrecht

De Provincie is de vergunningverlener voor het onttrekken van grondwater. Toetsing vindt vooraf plaats aan de hand van een aantal criteria. Als betrokkene houdt zij toezicht of de afspraken worden nagekomen omtrent grondwateronttrekking (meer mag niet, minder mag wel). Daarbij kan het provinciaal bestuur te allen tijde de vergunning intrekken of de hoeveelheid aanpassen (KPMG/Grontmij, 2001). De provincie brengt ervaring, kennis en inzicht mee van andere casussen.. De provincie voelt zich mede verantwoordelijk voor het probleem. Dit blijkt mede uit het bezoek van de gedeputeerde aan de wijk. De provincie heeft in het verleden een belangrijke rol gespeeld als vergunningverlener van het onttrekken van drinkwater. Uit documentatie blijkt dat in het verleden de onttrekking van Oasen hoger was dan toegestaan. Deze overtreding wordt door diverse partijen gebruikt als oorzaak voor de lage grondwaterstand in het gebied. Daarbij heeft de provincie, als vergunningverlener, (verticale) macht over drinkwaterbedrijf Oasen. Opmerkelijk is een statement van de provincie Utrecht (juli 2012). Zij geeft aan voorstander te zijn van urgent funderingsherstel bij huizen die het hoogste risico lopen. En daarbij willen ze een financieel fonds opbouwen voor toekomstige funderingsproblematiek in de Schilderswijk. Hiermee lijkt de provincie voorstander te zijn van een snelle oplossing

en niet na te willen denken over preventieve maatregelen. De huidige situatie is verwerkt in de volgende overzichtelijke matrixen die te vinden zijn in bijlage 9:

5.4 Analyse regierol

In de volgende paragrafen zal de regierol van de gemeente nader bekeken worden aan de hand van het besproken theoretisch kader.

5.4.1 Beleidsprobleem

In deze casus valt op dat er verschillende onderdelen langs elkaar lopen. Er is sprake van een te lage grondwaterstand, waarvan de oorzaak niet precies duidelijk is. Wel is evident dat funderingsproblematiek een van de gevolgen is. Heden is er nog geen funderingsschade geconstateerd, maar deze zal zich in de toekomst voordoen. Technisch gezien is er *wel* algemeen geaccepteerde kennis over te lage grondwaterstand, maar een zeer hoge *onzekerheid* over hoe dit valt op te lossen. Daarbij zijn er meerdere oorzaken aan te wijzen en is niet één 'hoofdschuldige' aan te wijzen.

De betrokken actoren zijn op zoek naar hun positie in het beleidsprobleem. Er is hoge onzekerheid over wat 'zorgplicht' precies inhoudt en hoe een gemeente met een dergelijk probleem om moet gaan, zonder daar zelf voor aansprakelijk gesteld te worden. De juridische kant van het verhaal levert tot op heden geen bevredigend antwoord op. Daardoor ontstaat onzekerheid over de aanpak (zowel technisch als het proces). Vanuit het theoretisch kader wordt er dan ook gesproken van een ongetemd politiek vraagstuk ('wicked problem'). Samenvattend kan er zelfs gesproken worden over een ongetemd *politiek* vraagstuk met hoge onzekerheden over doel-middel relaties wijzend op een besluitvormingsproces met een incrementeel karakter.

5.4.2 Aanwezigheid van regie

Naar Hupe en Klijn (1997) is de rol van de regisseur die van een netwerkmanager. Door aan een aantal voorwaarden te voldoen kan er over een regierol gesproken worden. Om de aanwezigheid van regie in deze casus te testen zijn de voorwaarden puntsgewijs bekeken en worden hieronder besproken.

Aard van beleidsprocessen

- Beleidsprocessen zijn complexe interactieprocessen tussen wederzijds afhankelijke organisaties.

In de casus zijn wederzijdse afhankelijkheden tussen organisaties vastgesteld. Deze afhankelijkheid wordt vanuit meerdere oogpunten bevestigd. Door wetgeving (Waterwet, vergunningverlener/vergunningnemer) zijn partijen op elkaar aangewezen. Daarnaast is er financiële afhankelijkheid, geen van de betrokken partijen kan/wil bij eventuele schade het risico afdekken. Daarbij is er ook regiobepaalde afhankelijkheid (de gemeente wil de wijk niet laten verloederen en de GWW/GroenWest streven naar een oplossing die voor alle huiseigenaren toepasbaar is). Geen van de betrokken partijen is in staat de problemen alleen op te lossen door verschillende oorzaken: financiële middelen, wet- en regelgeving, gebiedsoverschrijdingen, (gebrek aan) kennis en expertise en (gebrek aan) ervaring op dit gebied. Hierdoor zijn complexe interactieprocessen ontstaan tussen de betrokkenen.

Er is sprake van onzekerheid bij het zoeken naar oplossingen en het opbouwen van vertrouwen tussen de betrokkenen. Dit geldt met name voor de organisaties die normaal weinig of geen interactie hebben (of ervaring hebben) met andere betrokkenen. Als voorbeeld worden GWW en GroenWest gegeven die normaal weinig tot geen interactie hebben met elkaar of met andere partijen zoals Oasen, provincie Utrecht of HDSR. Hierdoor is geen sprake van een *gemeenschappelijke taal*. Een *gemeenschappelijke taal* geeft aan in welke mate partijen met elkaar aan tafel kunnen zitten en bekend zijn met elkaar gebruiken, (overleg)cultuur en bevoegdheden. Alleen al het feit dat de ene organisatie over “funderingsproblemen” spreekt en de ander over “grondwateronderlast” is een uiting van verschil in perspectief en gemeenschappelijke taal. Dit ontbreken kan het proces frustreren en vertragen gezien er makkelijk misverstanden kunnen ontstaan over mandaat, overleg gewoontes, et cetera.

- Autoriteit is verdeeld over verschillende organisaties.

Wederzijdse afhankelijkheid is mede gecreëerd door wet- en regelgeving. Ondanks de introductie van de Waterwet is er eigenlijk geen centraal aanspreekpunt omtrent dit probleem. De verantwoordelijkheden zijn verspreid over de betrokken organisaties (o.a. vergunningverlener, beheerder van

oppervlaktewater, regisseur). Deze organisaties hebben geen doorzettingsmacht en moeten dus samen werken aan een oplossing.

- Problemen en oplossingen worden (mede) ontwikkeld gedurende beleidsprocessen.

Gedurende het beleidsproces wordt pas duidelijk wat de oorzaken zijn voor het probleem. Indien er schade vastgesteld zou zijn, is de oplossing – een nieuwe betonnen fundering – voor de hand liggend. De problemen zouden hiermee verholpen zijn. Preventieve maatregelen, zoals het ophogen van de grondwaterstand, is dan niet meer nodig. Omdat er nog geen schade is moet de oplossing op maat gemaakt te zijn. Dit betekent dat gedurende het besluitvormingsproces oplossingen worden bedacht, in samenwerking met elkaar en afzonderlijk van elkaar.

Specificatie rol

- Mediator/procesmanager.

De gemeente is enthousiast begonnen aan het begin van het besluitvormingsproces. In de stukken van de raadsvergaderingen deelt de gemeente zichzelf de “regierol” toe. Deze uitspraak wordt ook bevestigd tijdens het interview met de gemeente. Om hier invulling aan te geven zijn afgevaardigden van HDSR, de provincie Utrecht en Oasen gevraagd samen met de gemeente een projectgroep in te vullen. Later zijn daar afgevaardigden van GWW en GroenWest bij gevraagd. De gemeente heeft aangegeven dat zij vooral het proces zal gaan faciliteren en monitoren. Daarbij stellen zij ook ambtelijke en bestuurlijke capaciteit beschikbaar inclusief financiering van onderzoeken. Een dossierhouder vanuit de gemeente is aangesteld om het proces verder te stimuleren en begeleiden. Sinds begin 2012 heeft de gemeente de rol van mediator/procesmanager professioneler aangepakt door een externe projectmedewerker aan te stellen van Grontmij. Dit heeft de positie van de gemeente als regisseur veel goeds gedaan. Andere partijen hebben dit standpunt bevestigd in de interviews. Wat echter niet onopgemerkt mag blijven, is dat de gemeente nooit de kaders van de regierol helder heeft omschreven, of heeft gedeeld met de andere betrokkenen, laat staan dat over de invulling overleg is geweest. Er wordt voldaan aan de voorwaarden, maar de invulling ervan is niet overeengekomen. Later in de analyse wordt hier verder op ingegaan.

- Vormen en veranderen van condities voor succes stimuleren interactie tussen organisaties.

De condities voor het vormen van consensus is een taak die de regisseur op de agenda moet zetten. Dit geldt zeker als betrokken partijen niet of weinig interactie in het verleden met elkaar hebben gehad. Er moet gesproken worden over het omgaan met (onderlinge) conflicten, over verantwoordelijkheden en taakverdelingen, over verdeelsleutels en over eventuele stemmingen. Dit houdt in: is iedere stem gelijk, of hebben grotere organisaties meer te zeggen? Door het bespreken van deze spelregels kunnen moeilijkheden in de toekomst worden vermeden. Momenteel zijn de organisaties in gesprek met elkaar over de hiervoor genoemde onderwerpen. Tot een consensus is het nog niet gekomen. Zij ambiëren om half oktober 2012 tot een bestuurlijke overeenstemming te komen. Hierna moet de achterban de overeenstemming goedkeuren. Tot dusver heeft de gemeente nog niet kunnen voldoen aan dit punt.

Activiteiten

- Zoeken naar overeenstemming tussen organisaties.

Met de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op de aanpak van de funderingsproblematiek (april 2012), heeft de gemeente actief gezocht naar overeenstemming. Alle betrokkenen hebben deze visie onderschreven. Hierdoor een begin is gemaakt om onderlinge verschillen van inzicht te overbruggen en richting een oplossing te gaan. Door de onderschrijving van een gezamenlijke aanpak is de eerste stap gezet van *deelnemer* naar *coproducent* van een project. Een goed voorbeeld hiervan is dat de opdracht voor het nieuwe onderzoek naar waterfiltratiesystemen in overeenstemming met alle betrokkenen is bedacht en goedgekeurd. Hoewel het onderzoek wordt betaald door de gemeente, is de kans dat het onderzoek ter discussie wordt gesteld door betrokkenen hiermee aanzienlijk verkleind.

- Selecteren van organisaties.

De gemeente heeft, na de uitbreiding met GWW en GroenWest, alle partijen aan tafel gekregen die nodig zijn om tot een oplossing te komen. Dit standpunt wordt unaniem gedeeld door alle betrokkenen (bevestigd in alle interviews).

- Creëren en behouden van communicatiekanalen tussen actoren.

Bij aanvang is een projectgroep ingesteld met alle betrokkenen die elkaar maandelijks spreken. Er is hier sprake van sturing vanuit de institutionele context. Daarnaast zijn er informatieavonden gehouden voor alle bewoners waarbij de gemeente, HDSR en Oasen aanwezig waren. Ook is er spreektijd geweest voor alle betrokkenen in de gemeenteraad. Informeel heeft de voormalige wethouder met iedere betrokkene gesproken in een-op-een gesprekken. De nieuwe wethouder heeft tijdens zijn inwerkperiode, hetzelfde gedaan en de banden aangehaald.

Conclusie

Er wordt vastgesteld dat de gemeente invulling heeft gegeven aan de regierol, ondanks dat er niet aan alle voorwaarden wordt voldaan. Alle betrokkenen hebben de gemeente als regievoerder geaccepteerd. De invulling van de regierol blijft echter een discussiepunt. In de volgende paragraaf wordt hier dieper op ingegaan.

5.4.3 Strategieën

Na het onderzoeken van het beleidsprobleem en regie zijn de gehanteerde strategieën van de betrokken partijen in kaart gebracht. De schema's zijn ter illustratie opgenomen in bijlage 10.

Wat opvalt is dat de gemeente bij aanvang van het proces weinig strategische elementen heeft toegepast. Vanuit enthousiasme heeft de gemeente de regierol op zich genomen, maar ze zijn hier later op terug gekomen, omdat ze niet aansprakelijk gesteld willen worden. Naderhand wordt ook duidelijk dat (op de bewoners na) de urgentie ontbreekt bij de betrokken partijen. De casus werd na deze constatering vooral faciliterend aangepakt om zo te voldoen aan de zorgplicht, maar elke schijn van erkenning van aansprakelijkheid voorkomend. Het ontbreken van doorzettingsmacht en institutionele regels in combinatie met een overdracht van wetgeving helpt mede verklaren waarom het netwerk stug op gang kwam. De nieuwe regels (in de vorm van de Waterwet) hebben de structuren veranderd waardoor de betrokkenen hun nieuwe rol moesten vinden. Van de 'regierol' waarover werd gesproken valt tot en met begin 2012 weinig te herkennen. Het funderingsonderzoek werd gedaan als basis voor de andere partijen om hiermee rond de tafel te gaan zitten en samen tot een oplossing te komen. Maar juist dit onderzoek, met al haar goede bedoelingen, heeft geleid tot veel onenigheid in het netwerk.

De verwachtingen voor de invulling van de regierol blijven uit en stellen teleur. Een reactie hierop is dat andere partijen zelf ook onderzoeken uit laten voeren. Een 'dialogen van de doven' ligt met deze onderzoeken op de loer. Door middel van de onderzoeken proberen partijen het probleem te 'reframen' door de context te veranderen. Door de afwezigheid van een (duidelijk) sturende partij kregen de eigen belangen van betrokkenen hogere prioriteit dan de samenwerking. Er is geen gezamenlijke probleempceptie aanwezig waardoor gezamenlijke oplossingen moeilijk van de grond af komen. De afwezigheid van een netwerkmanager (c.q. regisseur) is de verklaring voor de periode dat het proces stagneerde en in een impasse geraakte. Als gevolg hiervan gingen partijen hun frustraties uiten over het uitblijven van oplossingen. Door de afwezigheid actieve regievoerder verloopt het proces binnen een grimmige sfeer van wantrouwen en zijn conflicten aan de orde van de dag. Spanningen lopen hiermee op binnen het netwerk. Ook de passieve houding van GroenWest in 2010-2011 heeft bijgedragen dat het proces stagneerde.

Met het afwijzen van een motie, het aantreden van een nieuwe wethouder en de aantreden van een externe projectleider lijkt het tij gekeerd. Er komt ruimte in het proces voor een doorbraak. Externe factoren onder andere de wisseling van een wethouder verklaren dit. De steun die de ex-wethouder mevrouw Titia Cnossen naar de huiseigenaren uitsprak in juni 2010 zijn niet vergeten. Deze hebben haar altijd achtervolgd waardoor het proces ontwricht werd. De nieuwe wethouder heeft geen voorgeschiedenis waardoor het proces weer vlot kan worden getrokken. Het netwerkmanagement krijgt daarbij meer aandacht. Het aanstellen van een professionele projectleider, die stuurt op het proces en niet op de inhoud, draagt bij aan deze doorbraak. Managings tools naar Koppenjan en Klijn (2004) voor het managen van de inhoud, het proces en het netwerk worden nu herkenbaar toegepast. Deze toepassingen zijn, in vergelijking met de periode daarvoor, vooral sterk uitgebreid en intensiever toegepast dan voorheen. Er wordt structuur aangebracht door regels en afspraken te maken en vertrouwen tussen de partijen te creëren. Daarbij wordt gesproken over eventuele verdeelsleutels en conflictsituaties. Tot op heden is nog geen overeenstemming bereikt, maar er is wel voldoende vertrouwen om over gevoelige onderwerpen te praten. Ook wordt de media minder gevoed door geruchten en het lekken van informatie. Partijen lijken de afspraak na te

komen om conflicten binnen het netwerk op te lossen door te overleggen en dit niet (meer) via de media te spelen.

Inhoudelijk wordt er ook gestuurd door de gemeente. De projectleden zijn door het onderschrijven van een gezamenlijke aanpak meer richting *coproducten* geschoven. Er wordt doortastender opgetreden door de gemeente bij het vervlechten van doelstellingen door een gezamenlijke visie te creëren. In de volgende paragraaf zal de inrichting van de regierol nader geanalyseerd worden.

5.4.4 Inrichting van de regierol

In de vorige paragrafen is aangetoond dat er sprake is van regie en dat de gemeente Woerden de regierol invult. De elementen die door Hupe en Klijn (1997) worden beschreven zijn op bijna alle punten voldaan. Vanuit het theoretisch kader van Partners en Pröpper (2004) kan het soort regietype worden vastgesteld door de mate van doorzettingsmacht te bepalen. In de onderzochte casus is de doorzettingsmacht door wet- en regelgeving zeer beperkt. De gemeente heeft door de Waterwet geen hiërarchische positie. De gemeente is aangewezen als een regisseur zonder doorzettingsmacht en is dus aangewezen om invloed uit te oefenen op basis van overtuigingskracht.

De beleidsruimte die gegeven wordt is echter zeer groot. De inspanningsverplichting is alleen aanwezig indien er sprake is van *structureel nadelige gevolgen*. Wat de inspanningsverplichting precies inhoudt en welke vorm de gemeente daar aan wil geven heeft een vrij format. In de casus heeft de gemeente gewerkt aan een gezamenlijk onderschreven visie op de aanpak. Dit heeft de projectleden richting *coproducten* geschoven, wat door overtuigingskracht is gelukt. Tevens zijn de betrokkenen overeengekomen om gezamenlijk (technisch) onderzoek te verrichten en is er een tijdsplan opgesteld. Ze ambiëren oktober 2012 een bestuurlijke overeenstemming te bereiken. Aan deze punten ligt een helder plan ten grondslag. Met het verruimen van de denkkaders geeft de gemeente ook blijk van de regierol. De verantwoordelijkheden binnen de projectgroep lagen eerst alleen op het technische vlak. Tijdens het bestuurlijk overleg zou dit verder behandeld worden. Gezien de frequentie van het bestuurlijk overleg van drie a viermaal per jaar, heeft de gemeente het mandaat van de projectgroep kunnen verbreden. De projectgroep zou

naast het zoeken naar de technische oplossing ook het voorbereidend werk voor het bestuurlijk overleg moeten uitvoeren. Zo wordt elk overleg productiever.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een groei van de inrichting van de regierol. De gemeente is vanuit een faciliterende regierol in een visionaire regierol gegroeid. Diverse interviews bevestigen dit beeld. Vrijwel alle partijen zijn het erover eens dat de gemeente een duidelijke visie op haar eigen rol heeft en hierin zeer overtuigend werkt. De toepassing van diverse managementtools uit het theoretisch kader zijn terug te vinden in het besluitvormingsproces.

Ten eerste is het rationele besluitvormingsmodel te herkennen. De gemeente nam de regierol op zich en er werd een onderzoek uitgevoerd. De intentie was om daar de doelstellingen van het project op af te stemmen en de (financiële) middelen bij elkaar te krijgen om zo tot een oplossing te komen. Dit verliep niet zoals gepland, mede door de complexiteit van het probleem en het ontbreken van doorzettingsmacht. Hierdoor wordt direct gestart met de 'dialogo voor de doven', waarin rapporten de overhand krijgen. In september 2011 houdt de gemeente nog vast aan deze benadering (met rationele kenmerken) door druk uit te oefenen op de betrokkenen. Pas begin 2012 ziet de gemeente in dat het besluitvormingsproces anders benaderd dient te worden. Een pluriform en incrementeel karakter zijn de primaire kenmerken van het besluitvormingsproces. Door het erkennen van deze kenmerken wordt het ook makkelijker om te sturen binnen het netwerk. Er is minder weerstand bij de actoren door de andere aanpak van de besluitvorming.

In deze casus zijn veel kenmerken van het *rondenmodel* te herkennen. Het besluitvormingsproces heeft het karakter gekregen van kleine stappen met een lerend karakter. De genoemde kenmerken uit deze paragraaf zijn vergeleken met de toepassingsmethoden van Koppenjan en Klijn (2004) (tabel 13). In deze tabel is een vlak groen gekleurd als de toepassing is gebruikt en daarbij is aangegeven in welke ronde dat optrad.

Toepassingen	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Managen van inhoud			
Vervlechting van doelstellingen			
Overleg over selectie van inhoud en hoe oplossingen tot stand komen (wie, hoe, wanneer, etc.)			
Koppelen van verschillende arena's (arena voor de technische oplossing, arena voor de onderhandelingen, etc.)			
Faciliteren van informatie en voorlichting van informatie (uitleg, consequenties, bandbreedte, etc.)			
Coördinatie van gezamenlijk opdrachtgeverschap bij verzamelen van informatie			
Managen van proces			
Initiëren of beëindigen van interactiemomenten (bv. projectgroepen en bestuurlijk overleg) en met betrokken partijen			
Overeenkomen van de doelstelling van het interactiemoment (zoals projectgroepen en bestuurlijk overleg)			
Maken van afspraken over het (onderling) delen van informatie	x	x	x
Maken van afspraken over het besluitvormingsproces (verdeelsleutels, stemrechten, procedures of mogelijkheden voor het in beroep gaan)			
Overeenstemming over het naar buiten treden met informatie (media, andere actoren, etc.)			
Faciliteren van het proces aan het begin van het proces (focus op motivatie, spelregels, managen van verwachtingen, elkaar leren kennen)	x		
Faciliteren van het proces in het midden van het proces (creëren van een omgeving met vertrouwen, voorkomen van fixaties op één oplossing, conflict management)			
Faciliteren van het proces aan het eind van het proces (signaleren van kansen, managen van conflicten, vervlechting van doelstellingen bewaken)			
Managen van netwerk			
Veranderen van de samenstelling van het netwerk (samenstelling van betrokken partijen, posities, 'instapregels')			
Wijzigen van netwerkregels met de focus op netwerkinteractie (momenten van interactie tussen partijen wijzigen d.m.v. procedures, standaardisatie)			
Reframen van het probleem door nieuwe concepten of gebeurtenissen			

Tabel 13: Overzicht toegepaste strategieën

Het laatste onderdeel van de analyse is de perceptie van regie. Bij de interviews en de vragenlijsten is gevraagd hoe zij regie zien en welke invulling daar aan gegeven zou moeten worden. Dit geeft interessante inzichten en verklaart mede waarom de invulling zo moeilijk was voor de gemeente.

5.4.5 Perceptie van regie

De betekenis van regie voeren verschilt per persoon en context. De definitie en invulling is een keuze van de regievoerder zelf. In de casus is vanaf het begin de regierol niet helder afgebakend. Er heeft nooit overleg plaatsgevonden met de andere partijen over de invulling van de regierol van de gemeente. Omdat er geen afspraken zijn gemaakt over deze invulling is de betrokkenen gevraagd wat zij onder

'regie' verstaan. Niet iedere betrokkene heeft de schriftelijke vragenlijst teruggestuurd. Maar door het interview zijn de meeste vragen wel besproken. Onderling geven de antwoorden goed het verschil aan. Respondenten 1 en 5 geven zowel een passieve en faciliterende als actieve rol aan de regiehouder. Dit houdt in; wél het overzien, bij

Respondent 2:
"In overheidsland: een partij die verantwoordelijk is voor het proces om samen met betrokken partijen te zoeken naar een oplossing voor een probleem."

elkaar brengen en ondersteunen, maar niet verantwoordelijkheid willen

Respondent 1:
"De regisseur is de (lieft niet belanghebbende partij) die het geheel overziet, partijen bij elkaar brengt, ieder aanspreekt op hun rol en verantwoordelijkheid en vooral het proces faciliteert om tot een oplossing van het probleem te komen."

dragen voor een inhoudelijke oplossing (in tegenstelling tot respondent 2). Tijdens de interviews wordt duidelijk dat er een 'algemeen' overeenkomstig beeld heerst met

de vergelijking van een filmregisseur. Toch is er onduidelijkheid in hoeverre de regisseur de eindverantwoordelijkheid draagt voor het resultaat. Een respondent

geeft aan dat het besluit genomen moet worden door de regisseur, en dat de andere partijen meer faciliterend (ondergeschikt) moeten zijn. Typerend is de uitspraak van respondent 4 tijdens het interview: *"Het communicatietraject liep in het begin wat stroef, en nu is dat wat beter"*. Dit duidt op de onervarenheid die de gemeente had met de regierol. De antwoorden op wat regie nu precies inhoudt zijn niet eenduidig. Dit heeft bijgedragen aan de wrijving gedurende

Respondent 5:
"Het voldoende betrekken van partijen in het proces. Bewaken en bijstelling planning en toewerken naar vooraf geformuleerde doelstelling (aan de hand van een projectplan)."

het besluitvormingsproces. Er waren verwachtingen

die gedurende het proces niet waar werden of konden worden gemaakt. Dit kan

Respondent 8: "Diegene die alles organiseert, partijen bij elkaar brengt, samenbrengt en tot overeenstemming brengt. Conclusie die het hele proces regisseert"

verklaard worden vanuit de marketingliteratuur. De mate van tevredenheid is de discrepantie tussen gecreëerde verwachtingen en eerder opgedane ervaringen (Kotler, P., 2000). Deze beredenering helpt te verklaren hoe de genoemde wrijving is

ontstaan. Begrippen werden in het beginstadium van het proces geroepen maar kregen nooit betekenis. Hierdoor werd het lastig voor de gemeente om de eigen positie helder aan te duiden. Dit besproken te hebben kan nu de conclusie van deze scriptie in de volgende paragraaf worden beschreven.

6 Conclusie

In dit hoofdstuk zullen conclusies worden getrokken uit de eerder uitgewerkte analyses van dit onderzoek.

6.1 Onderzoeksvraag

In deze paragraaf zullen de onderzoeksvraag en de deelvragen worden beantwoord. De onderzoeksvraag luidt:

Hoe heeft de gemeente Woerden de regisseursrol ingericht rondom het probleem van ‘grondwateronderlast’ en op welke manier heeft de regisseursrol invloed op het besluitvormingsproces?

In de volgend alinea's zullen de deelvragen beantwoordt worden.

- *Hoe kan worden gekarakteriseerd wat voor beleidsprobleem grondwateronderlast is?*

Er is veel onduidelijkheid hoe de te lage grondwaterstand precies wordt veroorzaakt en of deze lage grondwaterstand de oorzaak (zal) zijn voor (toekomstige) funderingsschade. Het aantal onderzoeken dat is uitgevoerd bevestigen dit beeld. Tevens is er weinig overeenstemming over de positie die iedere partij inneemt en wie waarvoor verantwoordelijk is. Samenvattend kan worden gesproken over een ongetemd politiek vraagstuk (ofwel wicked problem).

- *Wat wordt er verstaan onder het besluitvormingsproces?*

Vanuit het theoretisch kader bestaan er besluitvormingsprocessen met een uniform karakter en met een rationeel karakter (duidelijke doel-middel relaties). Andere besluitvormingsprocessen hebben een pluriforme karakter, uitgaande van een netwerksamenleving. Deze zijn dynamisch van aard, omdat meerdere actoren samen een beslissing moeten nemen. In de onderzochte casus zijn de kenmerken van het rondemodell aanwezig. Daarbij wordt uitgegaan van kleine stappen per ronde en houdt rekening met de diversiteit in het netwerk. Het rondemodell leent zich bovendien goed voor wicked problems.

- *Wat zijn netwerken en hoe kunnen netwerken in kaart worden gebracht?*

Een netwerk is een min of meer stabiel patroon (of patronen) van sociale interacties tussen wederzijds afhankelijke actoren. Dit netwerk speelt zich af rond beleidsproblemen en/of clusters van middelen die worden gevormd, worden onderhouden of veranderen door een serie van spelen.

De begrippen sturing en netwerken zijn nodig om een beleidsprobleem en daarbij horende besluitvormingsprocessen in kaart te brengen. De context van een beleidsprobleem, de maatschappij, wordt in toenemende mate complexer. Maatschappelijke vraagstukken zijn steeds vaker en hechter met elkaar verweven. *Sturing* betreft invloed uitoefenen bij beleidsvraagstukken en het omgaan met onzekerheden. Hierbij wordt gesproken over verticale sturing (hiërarchieën) en horizontale sturing (netwerken). Door middel van diverse analyses (actoren analyse, sociale interactieanalyse) kunnen netwerken op systematische manier in kaart worden gebracht.

In de onderzochte casus beschikt de gemeente als regievoerder niet over preventieve en repressieve toezicht middelen zoals de provincie daar wel over beschikt. De gemeente zal daarom bij aanvang al moeten uitgaan van netwerksturing.

- *Wat betekent een regisseursrol en welk type regie heeft de gemeente Woerden gekozen?*

Uit de interviews en de literatuur komt naar voren dat de regisseursrol een divers karakter heeft. In het algemeen zijn de betrokkenen het er over eens dat een regisseur binnen het netwerk de actoren één kant op moet sturen. Hierbij moet er samenhang zijn van doelstellingen en acties die dat mogelijk maken. Daarbij dient de regisseur de betrokken partijen te stimuleren en uit te dagen om te komen tot een gezamenlijk oplossing. Deze invulling sluit nauw aan op de definitie van Partners en Pröpper (2004).

De gemeente Woerden heeft in het begin van de casus aangegeven de regierol op zich te willen nemen. Daarbij was eigen positie en invulling hiervan niet omschreven. De verwachtingen per actor jegens de regisseur verschilden, waardoor er wrijving ontstond. De gemeente Woerden zit momenteel in de transitie van een faciliterend regisseur naar een visionair regisseur. Weinig tot geen doorzettingsmacht is aanwezig, maar door het creëren van een eigen script wordt door middel van overtuigingskracht gewerkt aan een oplossing.

- *Welke invulling dient de regisseursrol te hebben?*

De invulling van de regisseursrol is casus afhankelijk en is niet algemeen te beantwoorden. Multipelen factoren spelen mee zoals technische kennis, wet- en regelgeving, doelstellingen, ervaring van het probleemgebied, kennis van het netwerk, et cetera. De invulling van de regisseursrol gebeurt door taken en

verantwoordelijkheden helder af te afbakenen en deze af te stemmen met de betrokken organisaties. Er is geen onderlinge hiërarchie aanwezig en er is sprake van netwerken met wederzijdse afhankelijkheden.

- *Hoe kan de regisseur het besluitvormingsproces beïnvloeden?*

De regisseur kan de samenwerking sturen en hiermee het proces beïnvloeden. Hupe en Klijn (1997) reiken de klassieke instrumentenmix aan: juridische instrumenten, economische instrumenten en de communicatieve instrumenten. Deze instrumenten zijn vooral bruikbaar indien sprake is van een zekere hiërarchie tussen de actoren (verticale verbindingen) en waarbij beïnvloeding door middel van machtoefening wordt gebruikt. Een regisseur kan er bewust voor kiezen een andere manier van sturing toe te passen, namelijk netwerksturing.

Bij netwerksturing is het uitgangspunt dat er sprake is van horizontale verbindingen met wederzijdse afhankelijkheden. Koppenjan en Klijn (2004) reiken hierbij strategieën aan om netwerken te sturen, zoals sturing op inhoud, netwerkbeïnvloeding en indirecte sturing op de outcome door middel van het aanreiken van tools. Hierbij is het uitgangspunt dat er horizontale wederzijdse afhankelijkheden bestaan om het probleem op te lossen, maar waarbij iedere actor wel zijn eigen belang zal nastreven.

Uit de analyse blijkt dat tussen 2008 en eind 2011 de gemeente Woerden worstelt met de invulling van de regierol. De gemeente is onduidelijk in de communicatiestroom en weet niet goed wie er moeten deelnemen aan de projectvergaderingen en het bestuurlijk overleg. Een bepaalde periode loopt alle communicatie van de projectgroep naar de gedupeerden via de gemeente, waardoor er filtering van de informatie plaatsvond: de informatie richt zich op de inhoud, terwijl het procesmatige deel niet wordt gecorrespondeerd. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2010 werd het probleem door de politiek opgepakt. Wethouder Cnossen zet het probleem op de politieke agenda en stelt voor om het probleem in samenwerking met de andere partijen te gaan oplossen. Dit heeft als gevolg dat bij diverse andere betrokken partijen 'zwaardere personen' worden ingezet, maar spel verhard hiermee ook. Een voorbeeld is de vermaning naar GWW om zich actiever op te stellen, met als directe boodschap dat gemeente anders als regievoerder opstapt. Er werd druk gezet op partijen en deadlines moesten per se gehaald worden, anders volgde uitsluiting van het proces. Uit deze feiten kan

geconcludeerd worden dat het uitgangspunt van het besluitvormingsproces (van de gemeente) destijds *kenmerken* had van een rationele benadering (top-down, uniform karakter, primaat van de politiek). Deze aanpak werd later een kweekvijver voor weerstand en wrijving.

Vanaf januari 2012 is de nadruk gelegd op indirecte (netwerk)sturing. Hiermee lijkt de basis te worden gelegd op samenwerking en niet op de gewenste 'outcome' (die nog onbekend is). Elementen van de drie genoemde strategieën van Koppenjan en Klijn (2004) komen steeds duidelijker en prominenter naar voren. Voorbeeld: conflicten worden binnen het netwerk uitgesproken en niet meer via de media, er is draagkracht bij alle partijen voor het vinden van een oplossing, er wordt samengewerkt aan een gezamenlijke visie en onderzoek wordt in coproductie gedaan. De brief van GWW van begin juli 2012 is hierbij een goed voorbeeld van dit effect. Eerder klaagde GWW over de voortgang en het dwarsbomen bij het zoeken naar een oplossing, nu geeft GWW in een ingestuurd brief blijk van tevredenheid over het proces en een aangename samenwerking met de andere partijen. Ook buiten het netwerk erkent de gemeente dat de bewoners die niet letterlijk aan tafel zitten wél partij zijn in dit geheel. Sinds begin 2012 is daarom begonnen met het proactief informeren van bewoners door een informatielijn open te stellen en informatiebrieven actief te verspreiden met actuele informatie. Tevens is de website met alle correspondentie en onderzoeken vanaf begin jaren '90 opnieuw ingericht ten gunste van de gebruiksvriendelijkheid. Deze wending valt (mede) te verklaren vanuit de benadering van het besluitvormingsproces. Door inzet van netwerkstuurmiddelen lijkt de gemeente het pluriforme karakter van het besluitvormingsproces te erkennen. Het besluitvormingsproces krijgt een incrementeel karakter. Grote beslissingen vallen pas na het nemen van veel kleine beslissingen. De acceptatiegraad voor de grotere beslissingen zal hier zeker door verbeteren.

Hoe heeft de gemeente Woerden de regisseursrol ingericht rondom het probleem van 'grondwateronderlast' en op welke manier heeft de regisseursrol invloed op het besluitvormingsproces?

Met '*trial and error*' heeft de gemeente invulling aan de regisseursrol gegeven. De gemeente Woerden onderkent het belang van haar eigen positie binnen het netwerk van de betrokken partijen om gezamenlijk tot een oplossing te komen. De inrichting

van de regisseursrol door de gemeente Woerden kende een moeilijke uitgangspositie: er is namelijk nog geen noemenswaardige schade vastgesteld. Enerzijds is er de focus op preventieve en curatieve maatregelen bij de funderingsproblemen, anderzijds is er de discussie over een eventuele verdeelsleutel van de kosten bij schade in de toekomst. Juridisch gezien heeft de gemeente een zorgplicht, maar is geen waterbeheerder. De genoemde zorgplicht krijgt via wetgeving echter weinig handen en voeten en is beperkt tot een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting. De gemeente geeft invulling aan haar zorgplicht door maatregelen te bedenken die binnen haar zeggenschap liggen. Ondanks de invoering van de Waterwet blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente onduidelijk (De Gier et al., 2011).

De regisseursrol van de gemeente Woerden wordt nu zichtbaar uitgevoerd. Er is sprake van regie binnen het netwerk van actoren. Op directe manier wordt gestuurd in de discussie door kernelementen als vertrouwen, wederzijds respect en de dialoog te stimuleren, ondanks de afwezigheid van doorzettingsmacht. Er wordt invloed uitgeoefend op basis van overtuigen en het voeren van een eigen script. Dit overtuigen wordt bereikt door samenwerking te stimuleren en het nemen van kleine stappen in het proces. Gezamenlijke doelstellingen en een gezamenlijke visie staan hier aan de basis. Er wordt gewerkt met uitdagende maar haalbare tijdsplanningen. Vanuit Partners en Pröpper (2004) kan gesproken worden dat de gemeente in een verre 'transitie' zit van faciliterende regisseur naar de visionaire regisseur.

Concluderend kan worden gesteld dat deze casus niet alleen (alleen) technisch en bestuurskundig moet worden onderzocht, maar dit vooral een morele zoektocht betreft. Is het moreel te verantwoorden dat huiseigenaren in onzekerheid leven, omdat er water uit grond onder hun huis wordt gepompt wat gebruikt wordt voor consumptie voor de samenleving? Er moet vastgesteld te worden of privaat eigendom beschermd moet/kan worden. Moet een huiseigenaar hiervoor een gang naar de rechter maken bij schade, terwijl het mogelijk is om een dit te voorkomen? En is het moreel te verantwoorden dat andere huiseigenaren die geen last hebben zullen bijdragen om de getroffen huiseigenaren schadeloos te stellen? Op bovenstaande ethische vragen is dan ook geen antwoord gegeven in dit onderzoek.

6.2 Reflectie en beperkingen

Gedurende het onderzoek en tijdens de interviews wordt al snel duidelijk dat er veel meer casussen zijn omtrent funderingsproblematiek. Ondanks dat veel gemeenten nog met soortgelijke problematiek te maken krijgen is er tot op heden weinig casuïstiek materiaal beschikbaar over de regievoering van het proces. Bestuurskundig gezien is de regierol belangrijk gezien het karakter van sturing dat erin is verwerkt. Voor de bestudering van regie zijn dit mogelijkheden die benut moeten worden om de leercurve omhoog te stuwen.

De uitspraken van dit onderzoek beperken zich tot de onderzochte casus. Conclusies kunnen niet zonder onderbouwing worden doorgetrokken naar andere (soortgelijke) casussen. Er is niet onderzocht of de grootte van de gemeente invloed heeft op het proces. De interviews waren semigestructureerd van aard en zijn door dezelfde interviewer afgenomen. Dit zou een bias kunnen opleveren. De interviewer is niet specifiek getraind in het afnemen van interviews en heeft geen technisch-inhoudelijke achtergrond, waarop sommige antwoorden anders geïnterpreteerd zouden kunnen zijn door verschil in terminologie. In de vragenlijsten zou een zekere bias kunnen zijn opgetreden, doordat deze een momentopname vertegenwoordigen. Om dit te ondervangen zijn veel van de (controle)vragen ook tijdens het interview aan bod gekomen. Gedurende het onderzoekstraject is de centrale onderzoeksvraag steeds verder verfijnd door de kennis die opgedaan werd. Mede daardoor heeft deze scriptie de kenmerken gekregen van een verkennend onderzoek. Meer onderzoek is nodig om te bekijken of het toegepast onderzoeksmodel volledig en universeel van aard is. Iedere casus blijkt uniek, en alle uitspraken uit deze analyse zijn slechts toepasbaar op de onderzochte casus.

6.3 Aanbevelingen

Een aantal leerpunten zijn te trekken uit de casus Woerden. De belangrijkste punten zijn daarom opgenomen als aanbevelingen aan de gemeente Woerden:

- *Inventariseer of de urgentie bij alle betrokkenen aanwezig is.* Stagnaties in processen ontstaan door het missen van een zekere urgentie in het besluitvormingsproces. Inzicht verkrijgen in de mate van urgentie bij betrokkenen afzonderlijk is belangrijk.

- *Voorkom alle schijn van partijdigheid.* Onafhankelijkheid kan alleen worden gewaarborgd als er geen eigen of individuele belangen zijn. Het feit dat de gemeente Woerden niet aansprakelijk kan worden gesteld helpt haar in de functie van regievoerder.
- *Zorg voor gezamenlijke beeldvorming van de discussie.* Het creëren van gezamenlijke probleemstellingen scheidt zaken. Dit kan op verschillende manieren: discussieer over preventieve maatregelen, maar bespreek ook (toekomstige) schadevergoedingsregelingen. Voer technische en bestuurlijke discussies gescheiden, door het opzetten van een bestuurlijk overleg en een technische projectgroep. Zorg echter wel voor voldoende mandaat voor beide teams. Door voldoende mandaat in de projectgroep te hebben, kunnen problemen bij het bestuurlijk overleg voorkomen worden wat ten goede komt van de snelheid binnen het besluitvormingsproces.
- *Zorg voor diversiteit in het team.* Diversiteit kan gecreëerd worden in het team door zowel ingenieurs, als procesbegeleiders, mediators en personen met andere achtergronden plaats te laten nemen. Door een het probleem vanuit meerdere oogpunten te bekijken kan dit helpen bij het vinden van een oplossing.
- *Creëer gezamenlijke begripsvorming.* Maak een goede begripsafbakening en zorg dat alle partijen op de hoogte zijn van deze definities. Vooroordelen en onbegrip kunnen namelijk tot procesfrustratie leiden. Onderstaande aanbevelingen komen voort uit de onderzochte casus:
 - Geef bij de start aan wat er onder het begrip 'regie' wordt verstaan. De invulling van de rol dient te worden afgebakend in overleg met de andere betrokken partijen. Dit heeft ten doelverwachtingen te managen en overeenstemming te verkrijgen. Dit komt het proces ten goede waardoor frustraties over de invulling van de regierol gedurende het proces kan worden voorkomen.
 - Verkrijg overeenstemming over de probleemdefinitie(s), zodat vanaf een gezamenlijk startpunt naar een gezamenlijke oplossing wordt gezocht.
- *Communiqueer eenduidig.* Door eenduidig te communiceren kunnen frustraties onderling worden voorkomen.
- *Focus als regisseur op het proces.* Denk als regievoerder niet alleen in technische oplossingen, maar denk ook na over het proces. Start bij het opbouwen van het

proces door de actoren te inventariseren. Realiseer dat er actoren (kunnen) zijn met weinig bestuurlijke ervaring (zoals een bewonersvereniging). Stel jezelf als regisseur op tijd procesvragen, zoals:

- Hoe komt de interactie tussen de actoren tot stand?
- In welke frequentie moeten de actoren bij elkaar komen?
- Wie dienen daarbij aanwezig te zijn”
- Waar vind dit overleg plaats (neutraal gebied, of bij een van de betrokken organisaties)?

Ook proces overstijgende vragen moeten worden gesteld:

- Geef aan welke verwachtingen waargemaakt moeten worden door de deelnemende partijen.
 - Maak afspraken hoe een (gezamenlijk) besluit tot stand komt en creëer een verdeelsleutel.
 - Spreek af hoe onderlinge conflicten worden opgelost.
- *Creëer een omgeving van vertrouwen* (*‘Vertrouwen komt te voet en vertrekt te paard’*). Vertrouwen wordt verdiend en wordt gecreëerd door gezamenlijk aan doelstellingen te werken. Misbruik dient daarbij altijd voorkomen te worden. Afspraken maken en het nakomen van deze komt het onderlinge vertrouwen ten goede.
 - *Creëer gezamenlijke kennis*. Indien kennis cruciaal is in een overlegfase doet de regisseur er verstandig aan om gezamenlijk de kennis op te doen (coproducent c.q. co-opdrachtgever schap). Door gezamenlijk de opdrachtvorm overeen te komen en van te voren de parameters en kaders af te dichten wordt voorkomen dat een onderzoek door andere actoren niet erkend wordt.
 - *Deel kennis*. Kennisdeling draagt bij aan het creëren van vertrouwen tussen de actoren.

Alle aanbevelingen dienen om het element van toeval en onzekerheid te reduceren. Veel zaken hoeven daarbij niet aan het ‘toeval’ overgelaten te worden door gebruik te maken van wetenschappelijk onderlegde methoden en technieken.

6.4 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan de kennisuitbreiding over netwerksturing binnen lokale overheden. De traditionele hiërarchische stuurvormen voldoen niet zodra er geen

machtsdominantie bestaat. In de onderzochte casus wordt kennis opgedaan welke van groot belang is voor lokale overheden die in de toekomst met soortgelijke problematiek te maken krijgen. Deze casus is zeer actueel omdat er naar schatting twee tot drie miljoen koopwoningen in de toekomst te maken *kunnen* krijgen met funderingsproblematiek. Ondanks deze getallen is er weinig goed gedocumenteerde materiaal beschikbaar over funderingsproblematiek. De focus ligt in de meeste gevallen op de technische oplossingen, maar het proces welke zowel overheden, privépersonen, bedrijven als beheerders (provincie) aangaat, is in de meeste gevallen onderbelicht en niet onderzocht. Daarom is dit onderzoek van groot maatschappelijk belang. Het proces duurde in deze casus al vier jaar en er is nog geen oplossing voorhanden. Dit onderzoek geeft inzicht in hoe een dergelijk proces verloopt, welke standpunten er verdedigd worden en de gedachtenpatronen van de individuele actoren. Ook de bekende valkuilen tijdens het inrichten van de regierol worden beschreven, waardoor deze als procesbeschrijving een handreiking is voor andere gemeenten die in de toekomst ook met deze vorm van problematiek te maken krijgen. Tijd en kostenbesparing zijn hierbij primaire doelen. Dit is dan ook de werkelijke bijdrage van deze scriptie.

6.5 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Tijdens het onderzoeken van de casus zijn een aantal aspecten naar voren gekomen die interessant zijn voor toekomstig onderzoek. De gemeente Woerden heeft duidelijk gekozen voor een regisserende rol in deze casus, maar al snel bleek dat de gemeente niet precies wist hoe een regisserende rol eruit moet zien. Gezien vanuit het maatschappelijke perspectief dat steeds meer taken decentraal belegd worden bij lokale overheden waarbij soms lokale (complexe) problemen kunnen ontstaan is het goed om de vraag te beantwoorden of gemeenten in Nederland (van groot tot klein) wel over de juiste kennis beschikken om aan alle verwachtingen te kunnen voldoen. Is er wel voldoende kennis om als regisseur op te treden bij ieder (lokaal) probleem? Toekomstig onderzoek kan wellicht een beeld schetsen of gemeenten voorbereid zijn op meer van dit soort casussen.

Ander interessant perspectief is om te weten of de grootte van de gemeente invloed heeft op de inrichting van de regisseursrol. Vanuit de bestuurslogica dat grotere gemeenten meer middelen ter beschikking hebben om experts in dienst te hebben zou dit goed kunnen. Toekomstig onderzoek zou dit uit moeten wijzen. Vanuit het

juridische perspectief gezien lijken de taken en verantwoordelijkheden van de Waterwet op papier helder en compleet te zijn, toch kunnen hier vraagtekens bij worden gezet. De eerste kritieken op de taken van de gemeente waren er al in 2005 (eerste teksten van de Waterwet). Onderzoek naar de huidige Waterwet kan helpen om toekomstige funderingsproblematiek beter het hoofd te kunnen bieden.

7 Bronnen

7.1 Papers / artikelen

Bekkers, V.J.J.M. (2007); *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleidsprocessen in de publieke sector*; Den Haag, Lemma

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Van Twist, M.J.W. en Rosenthal, U., (2001); *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek*; 6^e herziene druk, Kluwer: Alphen aan den Rijn

Blommestein, van J.H.J., Depla, P.F.G., Horvers, F.J.W.M., Spiegelenberg, R. (2002); *Gemeenten geven water een plaats. VNG-position paper over de positie van gemeenten op watergebied*; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, april 2002

Buma, J (2009); *Grondwater in stedelijk gebied. Praktijkvoorbeelden van kansen creëren en omgaan met knelpunten*; Stowa, Delft Cluster, Rijkswaterstaat (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), Deltares, Rapport 18, 2009

Cohen, M.D., J.G. March and J.P. Olsen (1976); *People, problems and solutions and the ambiguity of relevance*; in: J.G. March and J.P. Olsen (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget: 24-37

Castells, M. (2000); *The rise of the network society*; Oxford: Blackwell

Denters, S.; *De regiefunctie in gemeenten: Preadvies*, ROB; Den Haag, 1999.

Doelen, F.C.J. van der (1988); *Informatie, prikkels en voorschriften: Beperkende en verruimende sturingsmodellen*; In: *Beleidswetenschap*, nr.3, 1988

Ford, D. en Mouzas S. (2008); *Is there any hope? The idea of strategy in business networks*; *Australasian Marketing Journal*; 16 (1)

Freeman, R.E. (1984); *Strategic Management: A Stakeholder Approach*; Pitman, Boston, MA.

Gier De, A.A.J., van Rijswijk, H.F.M.W. (2009); *Advies. Consequenties van de nieuwe Wro en de nieuwe Waterwet voor de doorwerking van het waterbeleid*; Universiteit van Utrecht, 15 april 2009

Gier De, A.A.J., Gilissen, H.K., Uwamahoro, D., van Rijswijk, H.F.M.W. (2011); *Juridisch rapport casus Woerden*; Universiteit van Utrecht

Graddy, E., & Chen, B. (2006); *Influences on the size and scope of networks for social service delivery*; Journal of Public Administration Research and Theory, 16(4), 533-553

Hommel, S., Hulscher, S.J.M.H., Mulder, J.P.M., Otter, H.S., Bressers, H.Th.A. (2009); *Role of perceptions and knowledge in the impact assessment for the extension of Mainport Rotterdam*; Marine Policy, Volume 33, Issue 1, January 2009, Pages 146–155

Hupe P.L. en Klijn E.H. (1997); *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*; Utrecht: Sardes

Hoppe, R. (1989); *Beleidsproblemen geproblematiseerd*; Muiderberg: Couthinho

Klijn E.H. (1996); *Regels en sturing in netwerken: De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*; Delft

Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004); *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge; London and New York

Kotler, P. (2000); *Marketing Management*; Prentice Hall International Inc.

KPMG/Grontmij (2001); *Grondwateroverlast in het stedelijk gebied*; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Riza Lelystad

Kumar K., van Dissel H.G. (1996); *Sustainable collaboration: Managing conflict and cooperation in interorganizational systems*; MIS Quarterly; September 1996; 20; 3

Michell, R.K., Agle, B.R., Wood, D.J. (1997); *Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts*; *Academy of Management*; The Academy of Management Review; Oct 1997; 22, 4

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003); *kenmerk gsib/ir2003/73482, offerteonderzoek onderzoek 'optimalisering van de gemeentelijke regierol'*; Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006); *De gemeente als regisseur, lokale daadkracht mobiliseren*; Den Haag

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J., (2005); *Strategie slaat terug*; 1^{ste} druk, Pearson Education Benelux

Mischen, P.A., Jackson, S.K. (2008); *Connecting the dots: Applying complexity theory, knowledge management and social networks analysis to policy implementation*; *Public Administration Quarterly*, 32, 314-339

Morcöl, G. (2005); *A new systems thinking: implications of the sciences of complexity for public policy and administration*; *Public Administration Quarterly*, Fall 2005, 29, 3, 297-320

Morcöl, Göktug en Aaron (2009); *Network and Complexity Theories: A Comparison and Prospects for a Synthesis*; *Administrative Theory & Praxis*, Mar 2009; 31, 1;

Pfeffer, J. (1981); *Power in organizations*; Marshfield, MA: Pitman

Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004); *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*; Vught: Partners+Pröpper in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Robbins, S.M. (2010); *Play Nice or Pick a Fight? Cooperation as an Interest Group Strategy at Implementation*; Policy Studies Journal; Aug 2010; 38; 3

Salancik, G.R. & Pfeffer, J. (1974); *The bases and use of power in organizational decision-making: the case of universities*; Administrative Science Quarterly, 19: 453-473

Schreuder Peters, R.P.I.J. (2005); *Methoden & Technieken van Onderzoek. Principes en Praktijk*; Sdu Uitgevers B.V. (2^e druk)

Swanborn, P.G. (1981); *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: inleiding in ontwerpstrategieën*; Meppel/Amsterdam: Boom

Teisman, G. (1992); *Complexe besluitvorming*; Den Haag: VUGA

Thiel, Van S. (2010); *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*; Uitgeverij Couthino, Bussum

Velde, Van der M.E.G., Jansen, P.G.W. & Telting, A. (2000); *Bedrijfswetenschappelijk onderzoek*; Baarn: Uitgeverij H. Nelissen B.V

Vereniging van Nederlandse Gemeenten en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009); *Het herkennen en aanpakken van eventuele funderingsproblemen bij koop of verkoop van een woning*; Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van VROM, in samenspraak met het Stichting Platform Fundering Nederland en de NVM Makelaars

Wareco Ingenieurs (2010); *Grondwateronderlast Schilderskwartier Woerden*; in opdracht van de gemeente Woerden en Oasen

Wareco Ingenieurs (2011); *Adviesrapport (definitief) Grondwater- en funderingsonderzoek Schilderskwartier te Woerden*; in opdracht van de gemeente Woerden en Oasen

Weber, M. (1947); *The theory of social and economic organization*; New York, Free Press

7.2 Websites

- 1) Gemeente Woerden (2011); *Onderzoek fundering en grondwateronderlast Schilderskwartier afgerond*;
[\[https://www.woerden.nl/secure/default/home/nieuwsberichten2/OnderzoekfunderingengrondwateronderlastSchilderskwartierafgerond\]](https://www.woerden.nl/secure/default/home/nieuwsberichten2/OnderzoekfunderingengrondwateronderlastSchilderskwartierafgerond); bezocht op 13 juli 2012
- 2) Bodemprofessionals (2011); *Onderzoek fundering en grondwateronderlast Schilderskwartier afgerond*;
[\[http://www.bodemprofessionals.nl/rssfeed/884849/onderzoek-fundering-en-grondwateronderlast-schilderskwartier-afgerond\]](http://www.bodemprofessionals.nl/rssfeed/884849/onderzoek-fundering-en-grondwateronderlast-schilderskwartier-afgerond); bezocht op 13 juli 2012
- 3) ChristenUnie Woerden (2011); *Geen makkelijke oplossing funderingsproblemen Schilderskwartier*;
[\[http://woerden.christenunie.nl/k/n23867/news/view/481014/354980/Geen-makkelijke-oplossing-funderingsproblemen-Schilderskwartier.html\]](http://woerden.christenunie.nl/k/n23867/news/view/481014/354980/Geen-makkelijke-oplossing-funderingsproblemen-Schilderskwartier.html); bezocht op 13 juli 2012
- 4) Woerdense Courant (2011); *'Wateroverlast aangepakt'*;
[\[http://www.deweekkrant.nl/pages.php?page=1942823\]](http://www.deweekkrant.nl/pages.php?page=1942823); bezocht op 10 juni 2012
- 5) EenVandaag (2006); *Paalrot doet huizen verzakken*;
[\[http://www.eenvandaag.nl/binnenland/30895/paalrot_doet_huizen_verzakken\]](http://www.eenvandaag.nl/binnenland/30895/paalrot_doet_huizen_verzakken); bezocht op 10 juni 2012
- 6) Belangen Vereniging Funderings Problematiek Rotterdam (2012);
[\[http://www.funderingrotterdam.nl/\]](http://www.funderingrotterdam.nl/); bezocht op 10 juni 2012
- 7) Adri, van der W.; *Weesp aangeklaagd in zaak over woningherstel*; in: Den Haag Dichtbij; [\[http://www.dicht.by/den-haag/wonen/artikel/2235298/weesp-aangeklaagd-in-zaak-over-woningherstel.aspx\]](http://www.dicht.by/den-haag/wonen/artikel/2235298/weesp-aangeklaagd-in-zaak-over-woningherstel.aspx); bezocht op 14 juli 2012
- 8) Kennis Centrum Aanpak Funderingsproblematiek (2012);
[\[http://www.platformfundering.nl/\]](http://www.platformfundering.nl/); bezocht op 6 juli 2012
- 9) Didde, R. (2011); *Fundering lijdt onder droogte*; in: Binnenlands Bestuur; [\[http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/nieuws/fundering-lijdt-onder-droogte.1245501.lynkx\]](http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/nieuws/fundering-lijdt-onder-droogte.1245501.lynkx); bezocht op 31 juli 2012

- 10) Wonen Blog.nl (2008); *Fundering half miljoen huizen in gevaar door paalrot*; [<http://wonen.blog.nl/kopen/2008/12/03/fundering-half-miljoen-huizen-in-gevaar-door-paalrot>]; bezocht op 24 mei 2012
- 11) Croese, W. (2008); *Funderingen keuren noodzakelijk*; in: SP Zaanstreek; [http://zaanstreek.sp.nl/bericht/24498/080401-funderingen_keuren_noodzakelijk.html]; bezocht op 22 juli 2012
- 12) Smit en Zonen, C.J. (2012); *De grond waarop uw huis is gebouwd*; [http://www.cjsmitenzonen.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=29&showall=1]; bezocht op 18 mei 2012
- 13) Perfectkeur; *Waar zijn er funderingsproblemen?*; [<http://www.perfectkeur.nl/Kennisbank/kaart%20van%20nederland.html>]; bezocht op 30 mei 2012
- 14) Buma, J. (2009); *Grondwater in stedelijk gebied. Praktijkvoorbeelden van kansen creëren en omgaan met knelpunten*; in opdracht van Stowa, Delft Cluster, ministerie van Verkeer en Waterstaat en Deltares; [[http://www.delftcluster.nl/website/files/Stedelijk_water/STOWA_2009_18_\(060709\)_LR.pdf](http://www.delftcluster.nl/website/files/Stedelijk_water/STOWA_2009_18_(060709)_LR.pdf)]; bezocht op 3 juli 2012
- 15) Woerdense Courant (2011); *Waterpeil blijft gelijk*; [http://www.deweekkrant.nl/artikel/2011/mei/04/waterpeil_blijft_gelijk]; bezocht op 13 juli 2012
- 16) Oasen N.V. (2012); *Jaarverslag 2011*; [<http://www.oasen.nl/Lists/Downloads/Jaarverslag-2011.pdf>]; bezocht op 18 juli 2012
- 17) Oasen N.V. (2012); *Aandeelhouders*; [<http://www.oasen.nl/over-oasen/Paginas/aandeelhouders-artikel.aspx>]; bezocht op 18 juli
- 18) Vos de Wael, A. (2012); *van Tap tot Bron. Visie Oasen op haar toekomst*; in opdracht van Oasen N.V.; [http://www.oasen.nl/Lists/Downloads/Van_Tap_tot_Bron-Visie_Oasen_op_de_toekomst.pdf]; bezocht op 18 juli
- 19) GroenWest (2011); *Een thuis in het Groene Hart. Ondernemingsplan GroenWest 2011-2013*; [http://www.groenwest.nl/content/25319/download/clnt/34975_Ondernemingsplan_2011.pdf]; bezocht op 14 juli 2012

- 20) Algemeen Dagblad (2011); *Funderingsproblemen worden verdoezeld*;
[<http://www.ad.nl/ad/nl/5597/Economie/article/detail/3254232/2012/05/11/Funderingsproblemen-worden-verdoezeld.dhtml>]; bezocht op 2 augustus 2012
- 21) Wijkplatform Schilderskwartier Woerden (2011);
[<http://www.wijkplatformschilderskwartier.nl/pagina13.html>]; bezocht op 15 juli 2012
- 22) GrondWaterWoerden (2012); *Geslaagd bezoek gedeputeerde Ralph de Vries aan GWW en Schilderskwartier*; [<http://grondwaterwoerden.nl/geslaagde-bezoek-gedeputeerde-ralph-de-vries-aan-gww-en-schilderskwartier/>]; bezocht op 15 juli 2012
- 23) Cnossen, T. (2011); *Geen makkelijke oplossing funderingsproblemen Schilderskwartier*, in ChristenUnie Woerden;
[<http://woerden.christenunie.nl/k/n23287/news/view/481014/340217/Geen-makkelijke-oplossing-funderingsproblemen-Schilderskwartier.html>]; bezocht op 14 juli 2012
- 24) Vet, de, C.J.G.M. (2012); Ledenbrief; in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
[http://www.vng.nl/Documenten/actueel/brieven/ledenbrieven/2012/20120622_Ledenbrief_FLO_U201200941.pdf]; bezocht op 1 augustus 2012
- 25) Gemeente Alkmaar (2008); *Regie in Alkmaar. Een schakelende overheid*;
([http://www.alkmaar.nl/gemeente/webcms/site/gemeente/bestuur/com/bm/2008/files/p_25899.pdf]); bezocht op 13 juli 2012
- 26) Advies Commissie Schade Grondwater (2012); [<http://www.grondwater-cdq.nl/>]; bezocht op 25 augustus 2012

7.3 Overige bronnen

- Gemeente Woerden; Raadscommissie Ruimte; diverse notulen in de periode 2008-2012
- Ingezonden brieven van GWW – vanaf 2008 tot en met augustus 2012
- Gemeente Woerden; diverse Raadsinformatiebrieven vanaf 2008 tot en met augustus 2012
- Gemeente Woerden; verslagen informatieavonden (30/06/2010; 02/12/2009)

- *Project NBW-opgave Woerden (2010)*, in opdracht van het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden
- *Statuten Vereniging Grondwater Woerden (2011)*; Kamer van Koophandel, uittreksel
- *Oasen (2009)*; *Aan de leiding. Integraal meerjarenplan 2010-2012*; Oasen
- *Oasen (2008)*; *Van tap tot bron, Visiedocument*; Oasen
- Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (2008); *Water voorop?!*
- Randstedelijke Rekenkamer (2007); *Meldingsvoorschrift in vergunningen voor grondwateronttrekkingen*

8 Bijlagen

8.1 Bijlage 1: Netwerktools

8.1.1 Managen van inhoud

Management of content	
Strategies	Description
Furtherance of goal intertwinement	Initiating a search for solutions that can unite the diverging objectives of the involved parties, through, for example, integrating subjects, package deals, mitigating and compensating measures, or offering a perspective of future benefits
The promotion of substantive variety	Increasing the scope for seeking goal intertwinement by stimulating the parallel development of competitive solutions and the parallel linking of these activities with the process of problem and objective formulation
Breaking through asymmetrical policy discussions	Bringing the knowledge conflicts and asymmetries into light in the policy discussion and seeking the possibility of reducing these. For example, through the promotion of frame reflection, the formulation of new agendas and the bridging of language differences, the development of fully-fledged counter-voices
Preventing premature cognitive fixations	Ensuring at the beginning of the process that the focus is on the question of how the process should be organized and not on the content of the problem. A substantive decision can be used to jumpstart the process as long as it is open to adjustment
Promoting cognitive reflection	By consciously introducing new actors and roles such as entrepreneurs, brokers and devil's advocates in order to bring up for discussion perceptions that are taken for granted
Organizing substantive selection	The conscious organizing of the process in which substantive selection occurs by making agreements over how solutions will be chosen (by whom, when, in what manner and by which criteria)
Linking of parallel arenas of research and problem solving	Conducting research in a second, parallel arena in addition to the negotiating arena. Research questions and findings are continuously traded back and forth between these two arenas
Facilitating instead of decisive research	Ensuring research that is not focused on settling knowledge conflicts, but on supporting interaction by addressing diverging knowledge issues and demonstrating the consequences of alternatives, showing the bandwidth within which solutions can be generated or to nuance these, suggest new angles, account for and explain research findings and offer the opportunity to reformulate conflicts as knowledge questions
Joint commissioning of research	Coordinating the research efforts of parties by the joint commissioning of research in order to mutually adapt expectations and demands with regard to research questions, assumptions, methods, scope, length and the selection of researchers
Boundary work	Guaranteeing the independence of research by making agreements about boundaries and role assignments between the research and the negotiating arenas. Instituting a scientific forum as a guarantee for scientific quality and to arrive at an inter-subjective, agreed standpoint in the case of inconclusive findings

Bron: Koppenjan en Klijn, 2004

8.1.2 Managen van het spel

Managing the game	
Strategies	Description
Initiating or terminating interactions	Through coupling or uncoupling of actors, arenas and games
Coupling actors, arenas and games	Bringing about new interactions through which opportunities for goal intertwinement and learning are created
Uncoupling actors, arenas and games	Terminating dysfunctional interactions
Arranging interactions	Choosing a light or heavy arrangement for the coupling. Varying from informal agreements via cooperative agreements and contracts to joint legal corporations, either public or private
Designing games	Promoting agreements between stakeholders about the rules of the games
Agreements about the objective	Formulating the objective of interaction, the agenda of dos and don'ts, guided by the principle of an open agenda
Agreements about participation	Indicating participants, their quality, and entry and exit rules
Agreements about methods of working	Structuring work activities via sub-arenas, task division, inclusion of research and experts, symmetrical representation, and work forms in which the principle of multiple cross-links is used
Agreements about information	Determining between whom in what manner and under what conditions information is exchanged, internally as well as externally
Agreements about steps in the process	Timing and sequence of activities, what deadlines apply and how these are handled. The principle of parallel ordering is used here as much as possible
Agreements about decision making	Determining what criteria and decision rules apply, who makes decisions, how the decision making will proceed and what objection or appeal procedures apply
Agreements about external coordination	Moments, intensity and nature of communication with constituencies, the larger environment, third party interests and the media, using the principle of loose coupling
Facilitating the game	Supporting the interactions between stakeholders, in part through promoting the implementation and when necessary the readjustment of the process agreements
Facilitation at the beginning of the game	Focusing activities on the motivation of parties, the creation of game rules, a balanced composition of the game field, the management of expectations and the promotion of a climate in which parties can get to know one another
Facilitation during the interaction	Attending to the provisions for interaction, maintaining an attractive agenda, promoting substantive variety, signaling assuring communication with the environment, adjusting and preventing fixations, conflict management, process and process agreements tot changed circumstances
Facilitation at the end of the game	Signalling the selection opportunities, mediating and regulating conflict, guarding goal intertwinement and negotiated knowledge; preventing destructive strategies in view of the conclusion of the process; pointing to future dependencies and opportunities

Bron: Koppenjan en Klijn, 2004

8.1.3 Managen van het proces

Management of institutional uncertainty	
Strategies	Description
Changing network rules focused on network composition	Changing the number of actors within the network, their positions, the entry rules, the process of network formation, the degree of self-regulation and organizations
Changing network rules focused on network outputs	Changing the reward and evaluation rules, setting guidelines for actors' behaviour and influencing professional codes
Changing network rules focused on network interactions	Adjusting the arrangements that regulate the interaction of actors in concrete games such as conflict regulation mechanisms, procedures, certification, standardization and regulatory regimes
Reframing through the launching of major plans	Introducing new ideas or values by drafting strategic policy documents
Reframing through narratives	Presenting authoritative narratives as new frame of reference within which problems and solutions can be regarded in a sector or network
Reframing through sensitizing concepts	The use of sensitizing concepts to bring attention to proposals for a new idea, a new method or organizational form
Reframing through the use of focusing events	Using invasive, striking events in order to introduce and emphasize the urgency of new methods of working or new evaluation frameworks
Managing trust through institutional design	The promotion of trust between parties through institutional regulations such as the introduction of a certification system, conflict regulating institutions and regulators
Redesigning the primacy of politics	Redefining the role of politicians, political bodies and administrators for policy preparation and decision making: from authoritative allocation of values to initiating and guiding interaction processes by which meaning and values are discovered and assessed

Bron: Koppenjan en Klijn, 2004

8.2 Bijlage 2: Basiselementen speltheorie

Basiselementen: om een strategisch beleidsspel te kunnen spelen zijn er zijn een aantal basiselementen, welke hierna behandeld: actoren en hulpbronnen, afhankelijkheden en percepties.

8.2.1 Actoren en hulpbronnen

Een actor kan een individu zijn, maar ook een afdeling van een organisatie, de organisatie in zijn geheel, een (georganiseerde) groep mensen, et cetera. Een actor kan dus zowel uit het publieke domein als het private domein komen, en kan een direct of een indirect belang hebben bij het beleidsprobleem (Freeman, 1984). Wel is van belang dat een actor een bepaalde bevoegdheid en/of legitimiteit heeft op grond waarop de actor kan handelen.

Één organisatie kan uit meerdere actoren bestaan. Een gemeente bestaat bijvoorbeeld uit meerdere afdelingen; indien de gemeente vertegenwoordigd wordt door een afdeling (die namens alle andere afdelingen spreekt), dan is er sprake van de actor “de gemeente”. Indien er verschillende belangen binnen de gemeente bestaan, dienen de aparte afdelingen als een aparte actor benoemd te worden.

Wat actoren bindt zijn de beperkte middelen die actoren binnen het netwerk hebben (Koppenjan en Klijn, 2004). Dit creëert een zekere afhankelijkheid bij het oplossen van vraagstukken. Het is belangrijk te benoemen dat vanuit het theoretisch kader een actor pas zodanig genoemd mag worden zodra er een afhankelijkheidsrelatie bestaat bij het oplossen van een probleem. Dit kan zich beperken tot hulpbronnen, maar kan ook bestaan uit het leveren van expertise en informatie of uitoefenen van macht.

Definitie actor: Er wordt in dit onderzoek ervan uit gegaan dat een actor een zeker belang heeft bij het vraagstuk. Daarom zijn in dit onderzoek alleen de strategische actoren meegenomen die een direct belang hebben bij het vraagstuk. Centrale actor in dit onderzoek is de betreffende gemeente die geconfronteerd wordt met huiseigenaren die last hebben van wateronderlast.

8.2.2 Afhankelijkheden

Zogenaamde wicked problems begeven zich vaak over meerdere beleidsterreinen, instanties en juridische kaders. Instanties worden hierdoor gedwongen met andere actoren samen te werken. Soms zijn er niet genoeg middelen bij een actor aanwezig om het probleem over deze beleidsterreinen heen op te lossen, maar er zijn vaak wel genoeg middelen aanwezig bij alle betrokkenen gezamenlijk. Hierdoor ontstaat (bijna automatisch) een afhankelijkheidsrelatie. De bron van afhankelijkheid kan zijn: kennis, autoriteit, legitimiteit, realisatiekracht, financiële middelen, et cetera. Juist door de verdeling van middelen over de organisaties heen en de wil om complexe vraagstukken aan te pakken worden er afhankelijkheden (en dus netwerken) gecreëerd (Koppenjan en Klijn, 2004).

8.2.3 Percepties

Actoren vormen hun strategie op basis van percepties. Aan de basis van het probleem ligt dan ook het verschil in percepties van actoren te onderkennen. Actoren kunnen verschillende betekenissen geven aan het probleem en hebben een verschillende mate van urgentie. Perceptie wordt in de literatuur omschreven als een 'stabiele variabele' die zich vooral wijzigt op lange termijn (met uitzondering van gebeurtenissen, waarbij een acute noodzaak tot perceptieherziening nodig is). Perceptie is de basis van waaruit een strategie zich ontplooit. De theorie die hier gehanteerd wordt over strategie kunt u vinden in desbetreffende paragraaf.

8.2.4 Arena's

Een arena is de plaats waar de actoren elkaar ontmoeten en waar besluiten plaatsvinden. Een arena heeft dan ook diverse verschijningsvormen, zoals een gemeenteraad, een werkgroep, een commissie, een bestuurlijk platform, et cetera. Cohen et al. (1976) omschrijven een arena als: "*It is the place where a specific group of actors make choices on the basis of their perceptions of problems, solutions and each other's' strategies*". De arena is dan ook de aangewezen plaats waar actoren hun strategie ten uitvoer brengen. Strategieën zijn dynamisch en kunnen door het proces heen veranderen. Dit gebeurt door bijvoorbeeld nieuwe inzichten of nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast hoeft een besluitvormingsproces zich niet te beperken tot één arena. De actoren kunnen elkaar treffen in meerdere arena's, voor verschillende beleidsproblemen. Dit betekent niet dat de strategie bij elke arena (dus ook voor

andere beleidsproblemen) hetzelfde is. Toch kan er wel invloed worden uitgeoefend (indirecte beïnvloeding door geven en nemen) of dat de arena's aan elkaar gekoppeld zijn (Koppenjan en Klijn, 2004). Hierdoor wordt er bij het ene beleidsprobleem wat 'gegeven' en wordt er ergens anders wat meer 'genomen'.

8.2.5 Rondes

Besluitvorming rond complexe problemen zijn, door de vaak uiteenlopende belangen, incrementeel van aard. Hierbij wordt het 'grote' probleem in kleinere stukken behandeld, zogenaamde 'rondes'. Een ronde wordt daarbij afgesloten met een cruciaal besluit, waarbij het vraagstuk bijvoorbeeld opnieuw wordt gherdefinieerd of waarbij de scope van de oplossing wordt veranderd of vergroot (Koppenjan en Klijn, 2004).

8.2.6 Game theorie

De mix van de gevoerde strategieën van verschillende actoren in de diverse arena's vormen samen "het spel". De mix van de verschillende strategieën kan leiden tot stagnatie, maar ook aanleiding geven tot samenwerking. Om tot oplossingen te komen binnen een netwerk is samenwerking een onmisbaar. Door middel van een game analyse kan bekeken worden welke actor, welke beslissing heeft genomen en wanneer. Hiermee kan het besluitvormingsproces in kaart gebracht worden.

8.2.7 Macht en invloed

Een heldere definitie van *macht* is moeilijk te maken. Weber (1947) beschrijft *macht* als: "*the probability that one actor within a social relationship would be in a position to carry out his own will despite resistance*". Pfeffer (1981) definieert *macht* als: "*a relationship among social actors in which on social actor, A, can get another social actor, B, to do something that B would not otherwise have done*". In deze definitie worden de verhoudingen helder omschreven en heeft *macht* een dwingend karakter met nadruk op de 'relatie'. Terwijl *macht* niet alleen in de relatie hoeft te bestaan, maar ook om de 'outcome' gaat. Salancik en Pfeffer (1974) geven presenteren dit als: "*power may be trick to define, but it is not that difficult to recognize: [it is] the ability of those who possess power to bring about the outcomes of desire*". Hiermee gaan ze voorbij het idee dat *macht* zichtbaar is, maar onderkennen niet het idee dat het concept wel degelijk invloed uitoefent. "*Therefore, a party to a relationship has*

power, to the extent it has or can gain access to coercive, utilitarian, or normative means, to impose its will in the relationship” (Mitchell et al., 1997).

Macht en invloed verwijzen beiden in algemene zin naar de pogingen die partijen ondernemen om anderen te bewegen hun opvattingen of daden aan te passen, en daardoor de eigen doeleinden te bereiken (Bovens et al, 2001). Macht en invloed kunnen aan de hand van meerdere methoden worden gemeten. Deze methoden zijn:

- De netwerkmethode;
- De reputatiemethode;
- De intensieve procesmethode;
- De machtsbalansmethode.

Machtsbronnen uit de machtsbalansmethode worden hier kort toegelicht, omdat deze worden toegekend aan betrokken actoren in de casus.

8.2.8 Machtsbronnen

De volgende machtsbronnen kunnen worden onderscheiden (Bekkers, 2007):

- Materiële hulpbronnen;
- Financiële hulpbronnen;
- (professionele) kennis en vaardigheden;
- Informatie en ICT;
- Positie- of functiemacht;
- Positie in het besluitvormingsproces;
- Relaties;
- Identiteit c.q. imago;
- Collectieve macht.

In de netwerkanalyse wordt reeds een aantal van bovenstaande machtsbronnen toegekend aan de betrokken actoren. Hieruit blijkt dat de betrokken overheidsinstanties meer macht hebben ten opzichte van belangengroeperingen. Als voorbeeld beschikken *gewone* burgers zelden over de materiële en financiële hulpbronnen waar overheidsinstanties wel over beschikken.

8.2.9 Realisatiemacht en hindermacht

Wanneer actoren een belangrijke en niet te vervangen machtsbron in hun bezit hebben, zijn zij in staat om mogelijke oplossingen te blokkeren. Deze machtsbron(nen) worden ingezet wanneer de aangedragen oplossing hun eigen belangen (mogelijk) in gevaar brengt. Wanneer actoren een oplossing willen realiseren dienen zij realisatiemacht te hebben. Deze vorm van macht is slechts zelden geconcentreerd bij één actor en vergt dan de bereidheid van andere actoren om mee te denken en te praten over de oplossing die is voorgesteld (Koppenjan en Klijn, 2004).

Realisatiemacht en hindermacht hangen af van de belangen die hiermee gediend kunnen worden. Van realisatiemacht binnen netwerken kan pas sprake zijn als de betrokken actoren gezamenlijk gaan streven naar een oplossing voor het probleem. Hindermacht is daarbij een tegenwerkende kracht. Met verdragingsstrategieën kunnen actoren proberen het proces te frustreren met als ultieme doel dat besluitvorming niet plaatsvindt of andere voorwaarden zal hanteren.

8.3 Bijlage 3 Toelichting vragenlijst Partners en Pröpper

Comp.1 overzicht over de situatie (Partners en Pröpper, 2004)

VERANTWOORDING AFLEGGEN OVER HET GEHEEL: WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?

De regisseur is bereid en blijkt ook werkelijk in staat te zijn 1) *verantwoording*, 2) *rekenschap*, 3) *uitleg* of 4) *toelichting* te bieden voor het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen. Anderen kunnen de regisseur hierop ook aanspreken.⁴⁸

WELKE ACTIVITEITEN PASSEN BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 2 Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen, zonder zich te verschuilen achter anderen of partieel verantwoording afleggen over alleen het directe eigen aandeel in het geheel.
- 3 Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel (onder meer door voldoende eigen inzet).

Comp.2 verantwoording leggen over het geheel (Partners en Pröpper, 2004)

OVERZICHT OVER DE SITUATIE: WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?

De regisseur blijkt een goed en omvattend beeld van de situatie te hebben:

- a het beleidsonderwerp en relevante koppelingen met andere beleidsonderwerpen – in relatie tot de gegeven opdracht of het gegeven vraagstuk – , inclusief: relevante problemen en de ontwikkeling hierin; oorzaken voor problemen;
- b alle relevante actoren en relevante onderlinge relaties;
- c de doelen en belangen van de relevante partijen, alsmede de verschillen en overeenkomsten hiertussen;
- d de inbreng die actoren hebben (inhoudelijk en organisatorisch, inclusief ‘hulp- of subregie’);
- e relevant beleid (van gezamenlijke of afzonderlijke actoren) en de voortgang en resultaten daarvan.

WELKE ACTIVITEITEN PASSEN BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 1 Actoren bevragen op alle relevantie informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie (volgens de zojuist genoemde punten a tot en met e).

Comp.3 uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel
(Partners en Pröpper, 2004)

BELEIDSLIJNEN TEN AANZIEN VAN HET GEHEEL: WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?

De regisseur slaagt erin dat er ten aanzien van het geheel een bepaalde koers is uitgestippeld: wat is het doel en / of wat zijn de randvoorwaarden, welke middelen worden ingezet en wat is het tijdschema? De regisseur kan deze koers zelf bepalen, maar hij kan er ook voor zorgen dat andere actoren de beleidslijnen uitzetten.

WELKE ACTIVITEITEN PASSEN BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 4 Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel.
- 5 Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren.
- 6 Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen (of deze nu door regisseur eenzijdig zijn bepaald of dat deze resultaat van samenwerking zijn).
- 7 Toezicht houden op de voortgang van het proces en zorgen voor tijdige bijsturing indien dit nodig is.

Comp.4 organiseren van samenwerking met het oog op het geheel (Partners en Pröpper, 2004)

ORGANISEREN VAN SAMENWERKING: WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?

De regisseur slaagt erin – gegeven de opdracht of het vraagstuk – voldoende partijen te motiveren bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken voorzover de beleidslijnen dit vragen.

WELKE ACTIVITEITEN PASSEN BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 8 Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel.
- 9 Actoren aan elkaar koppelen – bijvoorbeeld door doelen te vervlechten of werkprocessen te verbinden.
- 10 Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terug te koppelen naar de onderscheiden of naar alle actoren.

8.4 Bijlage 4: Vragenlijst

Geachte heer / mevrouw,

In het kader van een afstudeerscriptie (afstudeerrichting bestuurskunde) verricht ik onderzoek naar sturing binnen de publieke sector. Er is bewust gekozen om daarbij het grondwaterprobleem binnen Woerden te onderzoeken. Wateronderlast is namelijk niet alleen een groot probleem voor een groot aantal huizen in Woerden. Ook andere steden worden door een verlaging van de grondwaterstand geraakt (bijvoorbeeld: Weesp, Haarlem, Rotterdam, Gouda, Dordrecht, et cetera). In de meeste gevallen is grondwateronderlast een zeer lokaal probleem, waarbij huiseigenaren vaak opzien tegen hoge kosten en onverkoopbare woningen.

Doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de samenwerking tussen verschillende actoren en (in het bijzonder) met de gemeente. Om dit te bewerkstelligen zou ik u graag door middel van deze vragenlijst een aantal vragen willen stellen. Alle verzamelde gegevens zullen compleet geanonimiseerd worden gebruikt (er zullen geen namen of organisaties in die zin gebruikt worden met als doel het besluitvormingsproces niet te frustreren, saboteren of anderszins te dwarsbomen). Het invullen van deze vragenlijst zal u naar verwachting **niet meer dan vijf (5) minuten kosten**.

Als tegenprestatie voor uw medewerking aan dit onderzoek zal ik u een kopie van mijn bevindingen opsturen. Mocht u verder nog vragen hebben betreffende het onderzoek of deze vragenlijst dan wil ik u uitnodigen om contact met mij op te nemen. Mijn contactgegevens staan in de bijgevoegde contactgegevens.

Met vriendelijke groet,

Werner de Jonge

Hoe beoordeelt u de feitelijke situatie ten aanzien van rol van de gemeente bij de samenwerking met betrekking tot de <u>grondwateronderlast/funderingsproblemen</u> aan de hand van onderstaande stellingen?				
Uw opvattingen (<i>vink het vakje aan dat het beste uw oordeel benadert</i>)				
		Geheel	Gedeelt	Geheel

		eens	elijk eens	elijk oneens	oneens
1.	De gemeente heeft voldoende overzicht van het beleidsonderwerp (<u>grondwateronderlast/funderingsproblemen</u>) en de problemen die daarbinnen spelen				
2.	De gemeente heeft voldoende overzicht van relevante partijen bij het beleidsonderwerp en hun onderlinge samenspel				
3.	De gemeente heeft een voldoende overzicht van de doelen en belangen van de relevante partijen				
4.	De gemeente heeft voldoende overzicht van de inbreng die partijen hebben (inhoudelijk en organisatorisch)				
5.	De gemeente bevraagt betrokken partijen in voldoende mate over de voortgang van de samenwerking en de resultaten daarvan				
6.	De gemeente legt in voldoende mate rekenschap af over de gehele samenwerking en de resultaten daarvan aan betrokkenen zelf en andere geïnteresseerden				
7.	De gemeente toont zelf voldoende commitment aan de samenwerking				
8.	De gemeente draagt in voldoende mate een beleidskoers uit voor de samenwerking				
9.	De gemeente stimuleert in voldoende mate de visievorming over een beleidskoers voor de samenwerking				
10.	De gemeente maakt in voldoende mate problemen bespreekbaar , bijvoorbeeld als gevolg van botsende doelen of belangen van samenwerkende partijen				
11.	De gemeente let voldoende op de voortgang van de samenwerking en stuurt zonodig bij				
12.	De gemeente motiveert partijen voldoende om bij te dragen aan het beleid en de samenwerking				
13.	De gemeente brenkt in voldoende mate partijen bij elkaar				
14.	De gemeente spreekt partijen in voldoende				

	mate aan op hun inzet en inbreng in de samenwerking				
--	--	--	--	--	--

15. Kunt u aangeven wat u verstaat onder het begrip regisseur?

16. Hoe zou een regierol vanuit uw standpunt ingevuld dienen te worden?

Contactgegevens:

W.A. (Werner) de Jonge

E-mail: 349250wj@eur.nl

Telefoonnummer: 06 4129 6745

8.5 Bijlage 5: Interviewopzet

In het kader van een afstudeerscriptie (afstudeerrichting bestuurskunde) verricht ik onderzoek naar sturing binnen de publieke sector. Er is bewust gekozen om daarbij het grondwaterprobleem binnen Woerden te onderzoeken. Wateronderlast is namelijk niet alleen een groot probleem voor een groot aantal huizen in Woerden. Ook andere steden worden door een verlaging van de grondwaterstand geraakt (bijvoorbeeld: Weesp, Haarlem, Rotterdam, Gouda, Dordrecht, et cetera). In de meeste gevallen is grondwateronderlast een zeer lokaal probleem, waarbij huiseigenaren vaak opzien tegen hoge kosten en lastig verkoopbare woningen. Doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de samenwerking tussen verschillende actoren en (in het bijzonder) met de gemeente. Om dit te bewerkstelligen zou ik u graag door middel van dit interview een aantal vragen willen stellen. Alle verzamelde gegevens zullen compleet geanonimiseerd worden gebruikt (ook zullen er geen namen of organisaties in die zin gebruikt worden met als doel het besluitvormingsproces niet te frustreren, saboteren of anderszins te dwarsbomen). Dit interview duurt niet langer dan de vooraf afgesproken tijd.

Situëren - Kennis van het netwerk

- Bestaand netwerk als vertrekpunt
- Zwakke en sterke punten van netwerk
 - Hoe ziet het netwerk er volgens jullie uit?
 - Zijn er naast de actieve actoren ook nog andere actoren die cruciaal zijn bij de besluitvorming, of indirect een rol kunnen gaan spelen?
 - Is er sprake van een informatieachterstand voor sommige actoren?
 - Indien ja, kunnen jullie aangeven waar dit dan door zou kunnen komen? Hoe proberen jullie dit te voorkomen?
 - Valt dit ook terug te zien in de houding van de betreffende actor (vanuit uw perspectief)?
- Bestaande beleidsinitiatieven van projecten als basis voor nieuwe initiatieven
 - Is er sprake van een constructieve houding van de betrokken actoren omtrent dit probleem?
- Gelegenheden zijn te benutten
- Interne afstemming door externe oriëntatie

- Op welke manier komen afspraken binnen het netwerk tot stand?
- Worden deze afspraken ook naar behoren nagekomen?

Steun creëren - Organisatie van participatie

- Draagvlak door betrokkenheid
 - Op welke manier wordt of is er draagvlak gecreëerd binnen het netwerk om samen te komen?
- Doel zoeken in plaats van doel stellen
 - Is er een doel vastgesteld en zo ja, hoe is dit tot stand gekomen?
- 'Bottom up' betekent contact met doelgroep én uitvoerder

Structureren - Voorwaarden voor netwerkvorming

- Onderhoud relaties
 - Welke actoren spreken jullie met regelmaat buiten de raadsvergaderingen om?
 - Waar vind dit plaats over het algemeen?
 - Waar gaat dit dan over?
- Organisatorische ondersteuning
 - Op welke manier wordt er ondersteuning georganiseerd?
- Conflictreguleringsmechanisme
 - Zijn er afspraken gemaakt hoe (onderlinge) interne conflicten worden opgelost
- Afspraken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria
 - Zijn er afspraken gemaakt wanneer onderzoeken of uitkomsten geaccepteerd worden of geëvalueerd kunnen worden?

Sturen - Richtingaanwijzen

- Selectieve activering
 - Wordt iedere actor genoeg betrokken bij het besluitvormingsproces bij het zoeken naar een passende oplossing?
- Samenwerking vereist prikkels
- Verscheidenheid is te verwelkomen
- Goed voorbeeld doet goed volgen
- Terugkoppeling en verantwoording

Regie

- De gemeente Woerden heeft zich opgeworpen als regievoerder in dit proces. Samen met Oasen hebben zij Opdrachtgever geweest voor het onderzoek dat door Wareco is uitgevoerd.
 - Wat was de verklaring waarom de gemeente Woerden besloten heeft samen met Oasen het ingenieursbedrijf Wareco in te huren?
 - Is dit in overleg gegaan met de andere actoren?
 - Heeft de gemeente dit bewust gedaan?
 - Had de gemeente van begin af aan de regievoerende taak op zich genomen of is dit naderhand gegroeid?
- Zien jullie duidelijke bondgenoten in dit proces gevormd worden?
 - Hoe verloopt de communicatiestromen van en naar de betrokken partijen (email, telefonisch, face-to-face, etc.)?
- Zijn partijen in jullie ogen van standpunt gewijzigd omtrent zaken?
 - Indien ja, kunt u een voorbeeld noemen?
 - Indien nee, waar zou dat aan kunnen liggen? Liggen de belangen zo ver uiteen?

Politiek

- Welke politieke overwegingen zijn er (geweest) om de huiseigenaren niet te ondersteunen in hun zoektocht naar een oplossing?
- Welke partijen zijn er nu echt bedreven in het netwerken met andere partijen? In welk opzicht kunnen deze partijen hun belangen goed vertegenwoordigen?

Stimuleren - Initiatief

- Politieke aandacht
 - Is er, ondanks de stemming van begin dit jaar, nog wel actieve politieke bemoeienis en commitment bij dit proces?
- Actieve opstelling
- Gemeentelijk initiatief: geen eindpunt maar beginpunt
 - Waar ligt momenteel het initiatief rond dit onderwerp?
 - Op welke manier speelt de gemeente hierin een rol?
 - Welke rol zien jullie voor de gemeente weggelegd?

8.6 Bijlage 6: Uitgebreide beschrijvingen van de hoofdrolspelers

In de beschreven introductie van de casus zijn de volgende actoren betrokken: belangenvereniging GrondwaterWoerden (GWW), gemeente Woerden, HDSR, Provincie Utrecht, woningcorporatie GroenWest en drinkwaterbedrijf Oasen.

Vereniging Grondwater Woerden (bewonersvereniging GWW)

GWW is in 2011 opgericht door bestaande huiseigenaren uit het Schilderskwartier van de gemeente Woerden. GWW wordt daarbij vertegenwoordigd door een driekoppig bestuur die direct worden verkozen door de leden bij een Algemene Ledenvergadering. Het bestuur bestaat daarbij minimaal uit een voorzitter, een secretaris en een penningmeester. Om inspraak te hebben op vertegenwoordiging dien je lid te worden van de vereniging. Daarvoor in de plaats ontvang je dan ook maandelijks een nieuwsbrief en mag je aanwezig zijn en in spraak hebben bij de vergaderingen. Inmiddels bestaat GWW uit ongeveer 380 woningeigenaren (leden) en vertegenwoordigt daarbij een goed deel van de wijk. Er moet echter wel bij gezegd worden dat hier ook leden bij zijn wiens huizen wel in de betreffende wijk staan, maar niet geraakt zullen worden met funderingsproblemen (geen last van grondwateronderlast en/of geen houten maar betonnen funderingen. Daarbij is er geen open register waarin gecontroleerd kan worden of de betalende leden überhaupt in het Schilderskwartier wonen, hierover is geen transparantie geboden en maakt het lastig voor andere partijen om in te schatten in hoeverre zij de wij nu echt vertegenwoordigen.

Belang

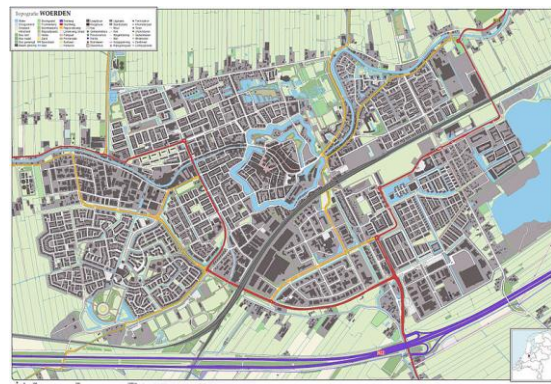
De vereniging heeft als doel alle maatregelen die de grondwaterstand in het Schilderskwartier helpen te verhogen te steunen. Dit tot het punt dat er geen schade kan ontstaan aan de funderingen van de woonhuizen in deze wijk (preventie). Indien er toch schade mocht ontstaan dan stelt GWW zich ten doel om de belangen te behartigen van de huiseigenaren voor het bemiddelen in een optimale schadeloosstelling (kosten keuring, herstel funderingen en vergoeding gevolgschade van de herstelwerkzaamheden). GWW probeert volgens de statuten haar doelen te verwezenlijken door constructief te overleggen met de diverse actoren, verzamelen van informatie, onderzoek doen of opdracht geven hiervoor, voorlichting en advies uit te brengen en juridische acties te nemen in de breedste zin van het woord. Daarbij

zal GWW alle maatregelen ondersteunen die ten goede komen van de grondwaterstand in de wijk (statuten Vereniging Grondwater Woerden, 2011).

Gemeente Woerden

De gemeente Woerden (figuur 4) is een middelgrote gemeente en bestaat uit de kernen Woerden, Harmelen, Kamerik en Zegveld. De gemeente Woerden bestaat uit ongeveer 50.000 inwoners en na de provinciale herindeling van 1989 valt Woerden onder de provincie Utrecht (voorheen provincie Zuid-Holland).

De gemeente is het eerste aanspreekpunt voor haar bewoners. Daarnaast heeft zij een zorgplicht uit hoofde van de Waterwet. Zoals eerder beschreven beperkt deze Zorgplicht zich echter tot het openbaar gebied. In deze casus bemoeit zich zowel de ambtenarij als de politiek met het probleem. Omdat de wethouder en de ambtenarij op één lijn staan en de (meerderheid) van de gemeenteraad ook achter de wethouder staat kunnen wij spreken van dé gemeente als geheel.



Figuur 4: landkaart gemeente Woerden

Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden

De Stichtse Rijnlanden is het product van een fusie tussen drie waterschappen in 1994, te weten: Kromme Rijn, Leidse Rijn en Lopikerwaard en in 1995 kwam Groot Waterschap van Woerden daarbij.

Als HDSR heeft als missie het droog houden van het leefgebied, veilige dijken en schoon water. Dit wordt bereikt door innovatief te werken waarbij efficiency, duurzaamheid en resultaatgerichtheid voorop staan in combinatie met een hoge kwaliteit. HDSR streeft naar zichtbaarheid en bereikbaarheid voor al inwoners en bedrijven van het gebied. Samenwerking met anderen is een onmisbare factor, gezien waterbeheer niet meer los kan worden gezien van de huidige samenleving. Het Hoogheemraadschap is beheerder van het regionale water. HDSR beheert een gebied dat zowel in de provincie Utrecht als Zuid-Holland ligt. Daarbij draagt het Hoogheemraadschap zorg voor de waterkeringen (dijken), de waterkwaliteit (zuivering (stedelijk) afvalwater) en waterkwantiteit (stand van het oppervlaktewater).

Zo hoog mogelijk in droge tijden, en lager in natte tijden) en beheer van de waterwegen HDSR, 2008). Dit probeert zij te verwezenlijken door duurzaam te werken, waarbij kwaliteit voorop staat. Maar daarnaast dient de bedrijfsvoering effectief en efficiënt te zijn ingericht met een sterke focus op resultaten door innovatief te werken en om te springen met middelen.

Provincie Utrecht

De provincie wordt vaak gezien als de tussenlaag tussen de Rijksoverheid en de gemeente in. Hiermee vangt de provincie het werk op wat te groot is voor (de meeste) gemeenten en 'te klein' voor de Rijksoverheid om zich mee te bemoeien. Dit laatste kan veroorzaakt worden door meerdere redenen zoals efficiëntieslagen die de Rijksoverheid niet kan waarmaken, terwijl de provincie als 'lokale partner' dit wel kan. De provincie is daarmee een "*gebiedsgerichte regisseur*" die nauw samen moet werken met andere overheden zoals gemeenten, waterschappen, Rijksoverheid, etc. om haar doelstellingen te verwezenlijken. De provincie houdt zich onder meer bezig met (niet uitputtend) economie, ruimtelijke ordening, recreatie, natuur en landschap, cultuur, bestuurlijke organisatie, toezicht op de waterschappen en op de financiën van de gemeenten. De bovengenoemde activiteiten kunnen worden onderverdeeld in de zeven kerntaken (+een):

1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer
2. Milieu, energie en klimaat
3. Vitaal platteland
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
5. Regionale economie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur
8. (Tot en met 2015 hoort hier ook de wettelijke taak Jeugdzorg bij. In 2015 is de overdracht van de taak van provincies naar gemeenten voorzien.)

In dit onderzoek is vooral de kerntaak "*Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer*" interessant om nader toe te lichten. Het Interprovinciaal Overleg geeft aan dat de provincie dient zorg te dragen voor voldoende schoon drinkwater (website IPO). Het beheer van grondwater doet de Provincie Utrecht in samenwerking met de waterschappen en de drinkwaterbedrijven. De Provincie Utrecht is ook de vergunningverlener voor het onttrekken van grondwater uit haar gebied. De

provincies zijn op grond van de Waterwet bevoegd om de vergunningen te verlenen voor grondwateronttrekkingen. Het onttrekken van grondwater van meer dan 0,5 miljoen m³ per jaar, grote industriële onttrekkingen en het gebruik voor koude-warmte opslag is namelijk verboden zonder goedkeuring van de Gedeputeerde Staten (GS) en bijbehorende vergunning (Meldingsvoorschrift in vergunningen voor grondwateronttrekkingen, Randstedelijke Rekenkamer 2007).

Woningcorporatie GroenWest

Woningcorporatie GroenWest bestaat sinds 2011 en is een samenvoeging van de woningcorporaties GroenrandWonen, SWW (voormalige woningbouwvereniging in Woerden voor 2011), Westhoek Wonen en sinds 29 juni 2012 ook Stichting Huisvesting De Driesprong. Het werkgebied van GroenWest beslaat het noordwestelijk deel van de provincie Utrecht (ca. 12.000 huishoudens en ca. 140 medewerkers). Woningcorporatie GroenWest geeft aan voor de 'financieel zwakkeren' in de samenleving op te komen. Dit zijn de gezinnen met een verzamelinkomen tot en met 33.000 euro per jaar. Ook voor de gezinnen met een verzamelinkomen tot en met 45.000 euro per jaar (peildatum 2011) probeert GroenWest zoveel mogelijk te doen voorzover dit niet in strijd is met de geldende wetgeving. Er zijn vestigingen in Vleuten, Montfoort, Mijdrecht en Woerden. Dit is in lijn met haar visie om lokaal aanwezig en aanspreekbaar te zijn.

GroenWest heeft in haar missie aan dat zij staat voor het kunnen aanbieden van aantrekkelijke woningen met een plezierige woonomgeving. Het gebied waarin zij actief is ligt voornamelijk in het Groene Hart, ook in de toekomst. Voor het bereiken van deze missie geven ze aan:

- Het vastgoed staat ten dienste van de wensen van de klant.
- Verantwoordelijkheid nemen en ondersteunen onze klanten.
- dialoog en participatie.
- Lokaal klaarstaan, bereikbaar en aanwezig zijn.
- Betrokkenheid tonen voor zowel stedelijk gebied als kleine kernen in ons werkgebied.
- Uitbreiding is niet ons streven.
- Bedrijfsmatig werken een hoog maatschappelijk rendement behalen.

- Integriteit, transparantie werken met gedreven en verantwoordelijke medewerkers.

De kernwaarden die GroenWest uitdraagt zijn daarbij van toepassing: transparant, bondgenoot, resultaatgericht, gedreven en vraaggericht (Ondernemingsplan GroenWest 2011-2013). Verder is GroenWest in het bezit van een kwaliteitscertificaat van Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector (KWH). Dit geeft aan dat de kwaliteit van de dienstverlening aan bepaalde standaarden dient te voldoen waarbij extern toezicht wordt gehouden. GroenWest heeft in het Schilderskwartier sociale woningbouw staan en is daarom belanghebbende in dit proces. Tot de ontdekking van het probleem in het Schilderskwartier verkocht GroenWest ook af en toe nog huizen in deze wijk. Na de ontdekking zijn er geen huizen meer verkocht in afwachting van de uitkomst.

GroenWest heeft verder een (redelijk) goede financiële basis en weinig (gevreesde) derivaten (slechts 16% tegenover 196% dat Vestia in bezit had) heeft. Toch zal de deal omtrent Vestia ook GroenWest raken. Zij zullen de komende jaren minder geld hebben om te investeren of woningen te bouwen gezien de verhoogde bijdrage aan het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) vanwege Vestia.

Drinkwaterbedrijf Oasen

Oasen N.V. is een drinkwaterbedrijf . Het bedrijf geeft aandelen uit die vrij op naam staan (naamloze vennootschap) en voorziet ruim 750.000 mensen van schoon en betrouwbaar drinkwater, met 246 fte in dienst en een jaaromzet van ruim 75 miljoen euro. Oasen is ontstaan uit een aantal fusies uit het verleden: vanaf 1885 tot 1986 bekend onder de naam 'Goudsche Waterleiding Maatschappij', vanaf 1987 genaamd 'Watermaatschappij Zuid-Holland Oost' (WZHO), in 2000 opgevolgd door 'Hydron Zuid-Holland' en vanaf 2005 bekend onder de huidige naam 'Oasen'. Deze opsomming geeft aan dat deze "problemen" in feite geërfd zijn van haar rechtsvoorgangers.

De missie van Oasen wordt op de website beschreven als:

"Oasen is een maatschappelijk drinkwaterbedrijf. We zorgen op duurzame wijze voor drinkwater voor onze klanten. De volksgezondheid staat daarbij voorop.

Door dit te bereiken worden er hoge standaarden gehanteerd voor de kwaliteit van het drinkwater. Ook de beschikbaarheid moet in ruime mate hieraan voldoen. Verder

werkt Oasen doelmatig en klantgericht door interactie met haar omgeving en verdere ontwikkeling daarin.

In de missie vallen vooral de woorden **maatschappelijk**, **duurzame** en **volksgezondheid** op.

Maatschappelijk: De maatschappelijke taak van het verzorgen van schoon en betrouwbaar drinkwater ontleent Oasen aan de Drinkwaterwet. Oasen heeft zich daarbij laten inspireren door Prof. Mr. H.J. de Ru: “*Een maatschappelijke onderneming is een onderneming die is vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersoon, die een maatschappelijk belang nastreeft dat parallel loopt aan het algemeen belang en waarvan de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel en alleen wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de ondernemingen hebben*”. De aandelen van Oasen zijn in het bezit van 32 gemeenten binnen de Provincie Zuid-Holland, die zich gedragen als publieke aandeelhouder en vertegenwoordigen daarmee hun bewoners, die tegelijk klanten zijn van Oasen (Van tap tot bron Visie Oasen op haar toekomst (2008), Oasen). Oasen heeft daarbij het begrip duurzaam van het voormalige ministerie van VROM overgenomen. In de definitie gaat de cradle-to-cradle gedachte dan goed op. Ook wordt hierin benadrukt dat de huidige generatie geen gevaren mogen laten ontstaan voor toekomstige generaties. Economie, ecologie en sociale belangen zijn met elkaar verstrengeld. *Schoon water* heeft en nog steeds een grote invloed op de volksgezondheid. Daarom heeft Oasen dit woord ook als kernwaarde opgenomen naast *transparantie*.

Zelf geeft Oasen in haar visiedocument aan zeven hoofddoelen te hebben om haar visie te realiseren, alleen de belangrijke doelen voor deze scriptie zijn beschreven:

- 1) Altijd uitstekende kwaliteit drinkwater afleveren.
- 2) Er mag nooit een tekort aan drinkwater ontstaan.
- 3) Duurzaamheid maakt integraal onderdeel uit van onze bedrijfsvoering.
- 4) Besturen vindt op samenhang gericht wijze plaats op die onderdelen dat het niet zelfstandig kan.
- 5) Alle kosten die worden gemaakt worden d.m.v. een eventwichtig (integraal) tariefbeleid in rekening gebracht.

Oasen heeft in 2010 de start gemaakt met het nieuwe plan ‘Aan de Leiding’. In dit plan staat dat tot 2020 ruim 400 kilometer aan waterleidingen zullen worden vervangen, wat uiteraard de nodige investeringen vraagt van de organisatie. Daarbij

komt dat er veel afstemming nodig is met diverse netwerkpartijen zoals waterschappen, gemeentes, energie- en gasbedrijven om dit plan te realiseren. Veel kabels worden namelijk bovenop de waterleiding gelegd, waardoor bij vervanging om de kabels gegraven dient te worden met alle moeilijkheden van dien. Efficiëntie, effectiviteit, duurzaamheid en kwaliteit zijn dan ook de spreukwoorden die Oasen in haar mond neemt bij de uitleg van de strategie en bedrijfsvoering. Oasen bemoeit zich met het leveren van water van bron tot tap.

Dat Oasen bekend is met het werken in netwerken komt niet alleen tot uitdrukking in de plannen met betrekking tot het vernieuwen van de waterleidingen. Ook de gekregen subsidie van de Provincie Zuid-Holland en het ministerie van ELI voor een energiezuinig installatie kwam tot stand door een samenwerking tussen Oasen, TU Delft, grondboorbedrijf Haitjema, Waternet en Logisticon-water treatment.

Omgeving Woerden

In Kamerik ligt het plan om het oude zuiveringsstation te vervangen, gezien deze nog van voor 1940 dateert. Daarnaast dienen er ook nog een groot aantal kilometers aan waterleidingen vervangen te worden. Dit vergt veel afstemming met de verschillende actoren die beïnvloed zullen worden. De locatie in Kamerik verzorgt de watervoorziening voor ongeveer 30.000 huishoudens en is dus van strategisch belang.

De zojuist beschreven betrokkenen zijn de hoofdactoren in deze casus. Naast deze actoren bestaan zijn er nog andere niet-direct betrokken actoren maar helpen in de verdere beeldvorming van de complexiteit van deze casus.

Wareco (ingenieursbedrijf)

Wareco is een gerenommeerd ingenieursbedrijf met ongeveer 30 jaar ervaring op het gebied van bodeminspectie, funderingen en water. Wareco doet dan zowel onderzoek naar deze gebieden (private en publieke opdrachtgevers) maar doet ook aan preventie en herstelwerkzaamheden, bijvoorbeeld funderingsherstel.

Wareco maakt niet actief deel uit van deze casus, maar zijn in het beginstadium door Oasen en de gemeente Woerden ingehuurd om onderzoek te doen naar de grondwaterstanden onder het Schilderskwartier.

Kennis Centrum Aanpak Funderingsproblematiek (KCAF)

KCAF is eind 2011 opgericht in opdracht van de Tweede Kamer. De doelstelling van deze organisatie is de kennis die bekend is over de funderingsproblematiek en de oplossingen die in de loop der jaren zijn ontwikkeld te verzamelen en te ontsluiten. Onafhankelijke kennis en betrouwbare informatie zijn hierbij essentieel. Alle zaken die met funderingsherstel te maken hebben (technisch herstel, financiering, herkennen en preventie van funderingsschade en relevante wet- en regelgeving) komen aan de orde. Ook is er een stappenplan ontwikkeld. Daarbij heeft de KCAF als hoofddoel om vooral de gedupeerden te ontlasten en informatie te verstrekken aan betrokkenen.

Het ontsluiten van informatie gaat via de website, het geven van lezingen, aanschrijven en contact opnemen met gemeenten waar huizen met funderingsproblemen zijn, versturen van nieuwsbrieven aan geïnteresseerden, geven van cursussen, gastcolleges, afstudeermogelijkheden, et cetera. Als laatste doelstelling van de KCAF is het in kaart brengen van ontbrekende wet- en regelgeving op het gebied van funderingsherstel en de Waterwet en verbeteringsmogelijkheden op wet- en regelgeving.

Stichting Platform Fundering Nederland (SPFN)

Allereerst is de SPFN een belangenorganisatie voor huiseigenaren die te maken hebben met funderingsproblemen. De SPFN is een stichting die zich inzet om woningeigenaren met funderingen die aangetast worden door de grondwaterstand, trillingen of andere oorzaken bij te staan met advisering en behandeling. Alles dat het herstel van de fundering bevordert wordt door de stichting gestimuleerd (in de ruimste zin des woords). Herstel door overleg en samenwerking met de diverse instanties die bij deze problematiek betrokken zijn.

In de praktijk geeft de SPFN vooral voorlichting aan huiseigenaren, wordt er aandacht gezocht voor dit onderwerp bij de media, geven ze cursussen, maar vooral ook helpen ze met juridisch advies bij funderingsproblematiek en hoe huiseigenaren zelf (lokaal) een actiegroep/stichting/vereniging kunnen oprichten om zo meer invloed uit te kunnen oefenen (vereende krachten).

Onafhankelijke huiseigenaren

Naast de georganiseerde huiseigenaren in de vorm van GWW zijn er ook huiseigenaren die zich niet hebben aangesloten bij GWW maar wél te maken (kunnen) krijgen met schade aan de fundering door wateronderlast in het Schilderskwartier. Hoe groot deze groep is is onbekend. Wél is bekend dat ze er zijn en dat ze wel grote invloed kunnen uitoefenen op het proces. Indien zich een oplossing aanbiedt kan het zo zijn dat er consensus nodig van alle huiseigenaren uit de wijk, of een blok om het te verwezenlijken. GWW vertegenwoordigt niet alle huiseigenaren. Indien er op privaat terrein gewerkt dient te worden, dan kan dat bijvoorbeeld alleen indien er toestemming van de eigenaar is. Als er financiële middelen worden gevraagd, en een van de onafhankelijke huiseigenaren van het blok geeft aan niet mee te willen/kunnen werken dan dient iemand anders de kosten te dragen. Dit is een risico die nog niet verder in kaart is gebracht of waar aan gedacht wordt. Deze huiseigenaren zijn niet aangesloten op het netwerk van actoren en zijn daarom ook niet als zodanig opgenomen.

8.7 Bijlage 7: Tijdslijn

Datum	Gebeurtenis	Beslissingen / bevindingen	Aanwezige(n) / betrokken actor
1931	Verlening onttrekking grondwater	Overeenkomst drinkwaterlevering wordt afgesloten. Pompstation de Hoge Boom wordt in werking gesteld	
1959	Verruiming vergunning drinkwateronttrekking	Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid verleent de vergunning voor het onttrekken van 1,6 miljoen m3 grondwater per jaar ten behoeve van drinkwaterproductie	Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid
1965 - 1967	Bouw woningen in het Schilderskwartier		
1980	Verruiming vergunning drinkwateronttrekking	Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne verhoogt de vergunning voor het onttrekken van drinkwater naar 3 miljoen m3 per jaar	Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne
1989	Provinciale herindeling	Gemeente Woerden valt vanaf 1989 onder de provincie Utrecht en niet meer onder de provincie Zuid-Holland	Provincie Utrecht Provincie Zuid-Holland
1994-1995	Constatering vervuilde grond en overschrijding wateronttrekking door vergunninghouder	<ul style="list-style-type: none"> Bodemsanering noodzakelijk (locatie oud Texaco tankstation) Tijdens de saneringswerkzaamheden wordt ontdekt dat het drinkwaterbedrijf Oasen de onttrekking van de hoeveelheid grondwater met ruime mate en regelmatig heeft overschreden. Na de ontdekking wordt Oasen op de vingers getikt en worden de hoeveelheden teruggeschroefd tot onder de maximale hoeveelheid waarvoor ze een vergunning hebben gekregen.	Provincie Utrecht Oasen Gemeente Woerden
1995-1997	Ontdekking (te) laag grondwater in de woonwijk Schilderskwartier in Woerden	<ul style="list-style-type: none"> Er wordt geen actie ondernomen. Onderzoek was gebaseerd op één locatie. Toenmalige bewoners zijn toen op de hoogte gesteld van de bevindingen maar geven aan geen aandacht van de media te willen hebben Na 10 jaar zal de conditie opnieuw worden bekeken Er is een informatiebrief verstuurd naar de bewoners die in het westen van de Schilderswijk woonden (niet de complete wijk > uit het archief blijkt dat er geen verzendlijst is bewaard of een reden waarom slechts een deel van de bewoners zijn geïnformeerd). 	Gemeente Woerden (toenmalige) bewoners Schilderswijk (West) Fugro IFCO
2007	Funderingsonderzoek	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoek gedaan naar 1 paal n.a.v. de bevindingen van 1995-1997. Hierbij werd droogstand ontdekt van de paal, schimmel of paalrot werd niet gevonden. 	
2007	Nieuw grondwateronderzoek (fase I)	De invoering van de nieuwe Waterwet geeft aanleiding voor nieuw onderzoek van de grondwaterstand. <ul style="list-style-type: none"> Oud grondwateronderzoek was volgens de gemeente niet goed uitgevoerd. Nieuw onderzoek dient duidelijkheid te geven hierin. Begin 2008 zal dit vervolgonderzoek plaatsvinden. Afronding zal in januari 2010 zijn. 	Gemeente Woerden
2008	Invoering Waterwet	<ul style="list-style-type: none"> Gemeente krijgt een grondwaterzorgplicht door middel van de nieuw in te voeren Waterwet. Hierdoor worden "oude gaten" in de wet opgevuld en duidelijker neergezet. Door de grondwaterzorgplicht hebben alle betrokken partijen hun eigen verantwoordelijkheden en worden alle wetgevingen onder een 'paraplu' gehangen. 	Gemeente Woerden Rijksoverheid (wetgever)
Eind 2008	Oprichting stuurgroep	Op basis van de zorgplicht uit de Waterwet is er een stuurgroep opgericht.	Provincie Utrecht

			HDSR Oasen Wareco Gemeente Woerden
22/12/2009	In werking treding van de Waterwet		
December 2009	Vergadering Wijkplatform 't Schilderskwartier	<ul style="list-style-type: none"> • Mededeling over verrichten van grondwateronderzoek (ook deels al uitgevoerd) • "De projectgroep, welke het onderzoek begeleidt, bestaat uit diverse vertegenwoordigers de provincie Utrecht, Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden, Oasen Drinkwater, ingenieursbureau Wareco en de gemeente Woerden". De gemeente vervult de regierol. Dit wordt verwoord als het proces op gang houden (Verslag Overleg Grondwateronderzoek Schilderskwartier, 02/12/2009) • Opdrachtgevende partijen van het onderzoek (2008-2010) zijn de gemeente Woerden en Oasen 	Gemeente Woerden Oasen Huseigenaren Schilderskwartier Wareco HDSR Provincie Utrecht
Maart 2010	Gemeenteraadsverkiezingen	<ul style="list-style-type: none"> • Coalitie 2006-2010: CDA, ChristenUnie en Progressief Woerden • Coalitie 2010-2014: VVD, Progressief Woerden, D66, ChristenUnie en SGP. <p>Voorheen wethouder Wim Groeneweg (CDA, 2006-2010) wordt vervangen door wethouder Titia Crossen (CU) die dan te maken krijgt met het grondwaterprobleem.</p>	Gemeenteraad
Juni 2010	Berichtgeving over mogelijke paalrot in Woerden (Algemeen Dagblad)	<ul style="list-style-type: none"> • Het AD stelt in haar bericht dat de kosten van de funderingsproblemen in Woerden kunnen oplopen tot wel € 50.000,- (bedrag geraamd door Wareco) 	
Juni 2010	Organisatie bewonersavond, voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> • Eerste bevindingen van ingenieursbureau Wareco worden gepresenteerd • Emotionele bijeenkomst van de bewoners van het Schilderskwartier in Woerden leidt tot het gezamenlijke besluit tot het oprichten van een (lokale) Vereniging (toekomstige GWW). 	Wareco Georganiseerde huiseigenaren (vanaf dit tijdstip: GWW) Niet-georganiseerde huiseigenaren
Juli 2010	Vervolg grondwateronderzoek (fase II)	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor mogelijke oplossingen voor het Schilderskwartier in Woerden. 	
25/10/2010	Informeel overleg	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdens dit overleg heeft de GWW aan de gemeente haar activiteiten uitgelegd. Daarna heeft de gemeente de stand van zaken van het onderzoek toegelicht. GWW heeft aangegeven in november 2010 met eigen oplossingen te komen. 	Gemeente Woerden Belangengroep GrondWaterWoerden i.o. (GWW)
14/10/2010	Bestuurlijk overleg	<ul style="list-style-type: none"> • Alle bestuurders van de betrokken partijen (uitgezonderd GWW en GroenWest) hebben uitgesproken mee te willen werken aan een oplossing. • Opvallend is dat de woningbouwvereniging GroenWest en de bewoners (toen nog niet (officieel) onder de vlag van GWW) niet uitgenodigd zijn. 	Gemeente Woerden Gedeputeerde van Utrecht (waterportefeuillehouder de heer Binnenkamp)

			Oasen (directeur van Oasen) Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden
04/11/2010	Raadscommissie Ruimte	Tijdens de raadscommissie waren diverse partijen aanwezig: <i>“de urgentie om te komen tot een oplossing van dit probleem werd gedeeld door raadsleden en wethouder. Titia Cnossen, verantwoordelijk wethouder, gaf aan te gaan voor een oplossing waarbij alle belanghebbenden zijn betrokken.”</i> In de informatiebrief waarin verslag is gemaakt wordt tevens gesproken over afspraken omtrent het kiezen van een voorkeursoplossing en de financiële afhandeling.	Provincie Utrecht HDSR gemeente Woerden Oasen Huseigenaren Schilderskwartier
01/01/2011	Fusie GroenWest	GroenWest ontstaat uit een fusie tussen SWW, Groenrand Wonen en Westhoek Wonen.	GroenWest
20/01/2011	Oprichting GWW	<ul style="list-style-type: none"> De huseigenaren bundelen de krachten en richten de Vereniging Grondwater Woerden (vanaf nu GWW) op om op te laten komen voor hun belangen. GWW en GroenWest worden uitgenodigd deel te nemen aan de projectgroep en bestuurlijk overleg 	GWW GroenWest
Januari 2011	Nieuwe projectleider	<ul style="list-style-type: none"> De eerste projectleider van de gemeente kiest voor een andere baan. 	
29/03/2011	(concept-) Rapportage grondwater- en funderingsonderzoek door Wareco, 2011.	<ul style="list-style-type: none"> Rapport verscheen zes weken later dan gepland (17/02/2011) Niet alle (gewenste) oplossingen (van alle betrokken actoren) zijn onderzocht Opdrachtgevers zijn Oasen en de gemeente Woerden 	Wareco Gemeente Woerden Oasen GWW
21/04/2011	Bestuurlijk overleg	<ul style="list-style-type: none"> Bespreking rapport van Wareco (29/03/2011) en vervolgtraject. 	Gemeente Woerden Provincie Utrecht HDSR Oasen
29/04/2011	Publicatie juridisch rapport door Universiteit van Utrecht	<p><i>“Ook is in het voorjaar het juridisch rapport van de Universiteit van Utrecht openbaar gemaakt, waarin de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in dit proces staan beschreven. Dit laatste rapport heeft ertoe geleid dat het college de rol van de gemeente in dit proces heeft herijkt”</i> (Raadsinformatiebrief, 13/09/2011).</p> <p>Bevindingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Huseigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor grondwateronderlast (GroenWest, GWW en niet georganiseerde huseigenaren) Gemeente Woerden heeft een grondwaterzorgplicht (Waterwet 2008), maar is alleen aansprakelijk op openbaar terrein. Huseigenaren vallen daar dus niet onder. Daarnaast dient de gemeente een regiefunctie te vervullen Juridisch gezien is de vergunninghouder (Oasen in dit geval) aansprakelijk indien er een oorzaak-gevolg is met schade (onrechtmatige daad) Vergunningverlener (Provincie Utrecht) kan vergunning niet zomaar intrekken (proces dat 10 jaar kan duren), maar mag wel eisen stellen aan de grondwaterwinning en/of de grondwaterwinning beperken Waterschat Stichtse Rijnlanden is alleen juridisch verantwoordelijk voor het oppervlaktewater. 	Universiteit van Utrecht

Werner de Jonge – studentnummer: 349250

26/04/2011	Raadsvergadering	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusies funderings- en grondwateronderzoek (technisch onderzoek) 	Gemeente Woerden
06/05/2011	Ingestuurde brief	<p>In deze brief wordt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente verweten een dubbele rol te hebben bij het geven van de opdracht aan Wareco voor het grondwateronderzoek. Is het onderzoek wel objectief gedaan, wat waren de kaders, etc.; • De vergunningverlening aan Oasen wordt in twijfel getrokken (alleen vergunning als er geen schade wordt berokkend?); • De aard van de relatie tussen Oasen en de gemeente wordt in twijfel getrokken. Is dit oprechtheid tussen beide partijen of zijn er belangen te verdedigen? • De betrokken partijen tonen geen urgentie in het probleem; • Oplossingen worden vooruit geschoven; • Informatie wordt (onderling) niet gedeeld; • Er zijn fouten gemaakt bij de bouw. Dit valt de bewoners niet te verwijten. De bouwvergunning werd destijds door bouw- en toezicht van de gemeente verleend; • Oasen dient als de veroorzaker te betalen voor de (eventuele) schade. 	GWW
12/05/2011	Raadscommissie Ruimte	<ul style="list-style-type: none"> • Presentatie rapport 'Grondwater- en funderingsonderzoek Schilderskwartier te Woerden' van Wareco Ingenieurs, in opdracht van de gemeente Woerden en het drinkwaterbedrijf Oasen. 	Wareco GWW Gemeente Woerden Oasen
13/09/2011	Raadsvergadering, raadscommissie Ruimte	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente als regisseur is ook direct gevolg van het juridisch rapport (alleen als er actieve inbreng huiseigenaren is). Gemeente stelt 6 maanden bestuurlijke en ambtelijke capaciteit beschikbaar. 	Gemeente Woerden
09/2011	Start eigen metingen door GWW	<ul style="list-style-type: none"> • GWW is gestart met het doen van eigen metingen. De resultaten werden tot voor 11/2011 niet gezien als reële metingen, maar sinds kort worden deze wel gedeeld met de gemeente Woerden die ze actief opvraagt gezien de twijfels bij het uitgevoerde rapport. 	GWW
21/09/2011	Berichtgeving "Waterlast aangepakt" in de Woerdense Courant	<ul style="list-style-type: none"> • Volgens plaatselijke krant worden er tussen september 2011 en februari 2012 een pakket van preventieve maatregelen genomen tegen de te lage grondwaterstand. 	
25/10/2011	1 ^{ste} Bestuurlijk overleg, raadscommissie Ruimte	<ul style="list-style-type: none"> • Door een projectgroep waarin medewerkers of vertegenwoordigers van de zes partijen zitting hebben worden de (on)mogelijke maatregelen in beeld gebracht om de problematiek aan te pakken. • Op 10 november 2011 wil GWW inspraak hebben bij de Raadscommissie Ruimte. Verzoek wordt gehonoreerd. • Vanwege het vertrouwelijke karakter van het bestuurlijk overleg worden in deze raadsinformatiebrief geen standpunten vermeld. • Wethouder Crossen houdt de regie in handen in naam van de gemeente. 	Provincie Utrecht HDSR Oasen Wareco Gemeente Woerden GWW

Werner de Jonge – studentnummer: 349250

08/10/2011	Raadsinformatiebrief	<ul style="list-style-type: none"> Aanvullend onderzoek is afgerond naar paalrot. In verband met privacy gevoeligheid van de informatie wordt dit rapport vertrouwelijk behandeld. 	Gemeente Woerden
10/11/2011	Raadsvergadering,	<ul style="list-style-type: none"> Op de insprekavond geeft GWW aan juridische stappen te ondernemen als de partners niet aan het verzoek voldoen om preventieve maatregelen te nemen. Gemeente geeft aan wettelijk niet aansprakelijk te zijn en dat de gemeente alleen een Zorgplicht heeft. Gemeente heeft een regisseursrol. GWW heeft nog geen inspraak bij de provincie gedaan en heeft daartoe ook geen plannen voor. GroenWest heeft zich als bondgenoot van GWW opgesteld GWW heeft oplossingen aangedragen (15-11-2011) die Wareco niet heeft onderzocht. Waarom niet? GWW ondersteunt de regierol van de gemeente indien deze zich onafhankelijk opstelt en door de Grondwaterzorgwet dient zij ook haar inwoners te steunen. Vertrouwelijkheid tussen GWW en de andere partijen zijn geschaad door toedoen van GWW (zie raadsbrief 8-11-2011). GWW heeft aangegeven dat het onderzoek van Wareco niet deugt. Oppositie partij CDA geeft aan dat het aantrekken van een externe partij als regisseur tot de mogelijkheden behoort indien de gemeente niet genoeg onpartijdig is. Provincie en Oasen zijn betrokken in het proces terwijl ze niet hoefden. Ze tonen betrokkenheid volgens de gemeente 	GWW Gemeente Woerden GroenWest
21/12/2011	Motie standpunt grondwaterproblematiek	<p>De motie die was ingediend door D66/CDA/Inwonersbelangen in de Raad is tweemaal 14-14 geëindigd en conform regels niet aangenomen.</p> <p>De motie hield onder meer in dat de gemeente haar uiterste best zou doen om een oplossing voor de huiseigenaren in het Schilderskwartier te vinden en daarbij te ondersteunen. Bij de 2^e stemming heeft de fractievoorzitter van D66 zich teruggetrokken wat dus voor de 2^e maal een gelijkspel veroorzaakte. Volgens de wet wordt de motie dan automatisch verworpen (tweemaal geen meerderheid)</p>	Gemeenteraad Woerden
2012	Start nieuw onderzoek	Er wordt onderzoek gedaan naar een Infiltratiesysteem door Witteveen + Bos. Indien geschikt kan dit gaan dienen als een oplossingsrichting. Tijdelijke peilbuizen zijn daarbij vervangen door permanente peilbuizen. Dit onderzoek wordt betaald door de gemeente Woerden, met consensus van de andere betrokkenen.	Gemeente Woerden
10/01/2012	Opstappen fractievoorzitter D66	Nadat de fractievoorzitter van D66 (lid van de coalitie in Woerden) werd beticht van belangenverstrengeling is hij opgestapt als fractievoorzitter van D66 en op zichzelf doorgedaan. Hij blijft de coalitie steunen, maar kan om 'praktische' redenen niet meer lid blijven van D66. Bij de stemming onthield hij zichzelf van de stemming, hij had een doorslaggevende stem kunnen geven.	Gemeenteraad Woerden
01/02/2012	Start nieuwe projectleider	Welmoed Visser van Grontmij is aangenomen voor twee dagen per week om actief met het proces omtrent het grondwateronderlast te bemoeien. Haar voorgangster, Wilco van Bodegraven, blijft als inhoudelijk expert wel betrokken maar zal zich meer op de achtergrond stellen.	Grontmij Gemeente Woerden

Werner de Jonge – studentnummer: 349250

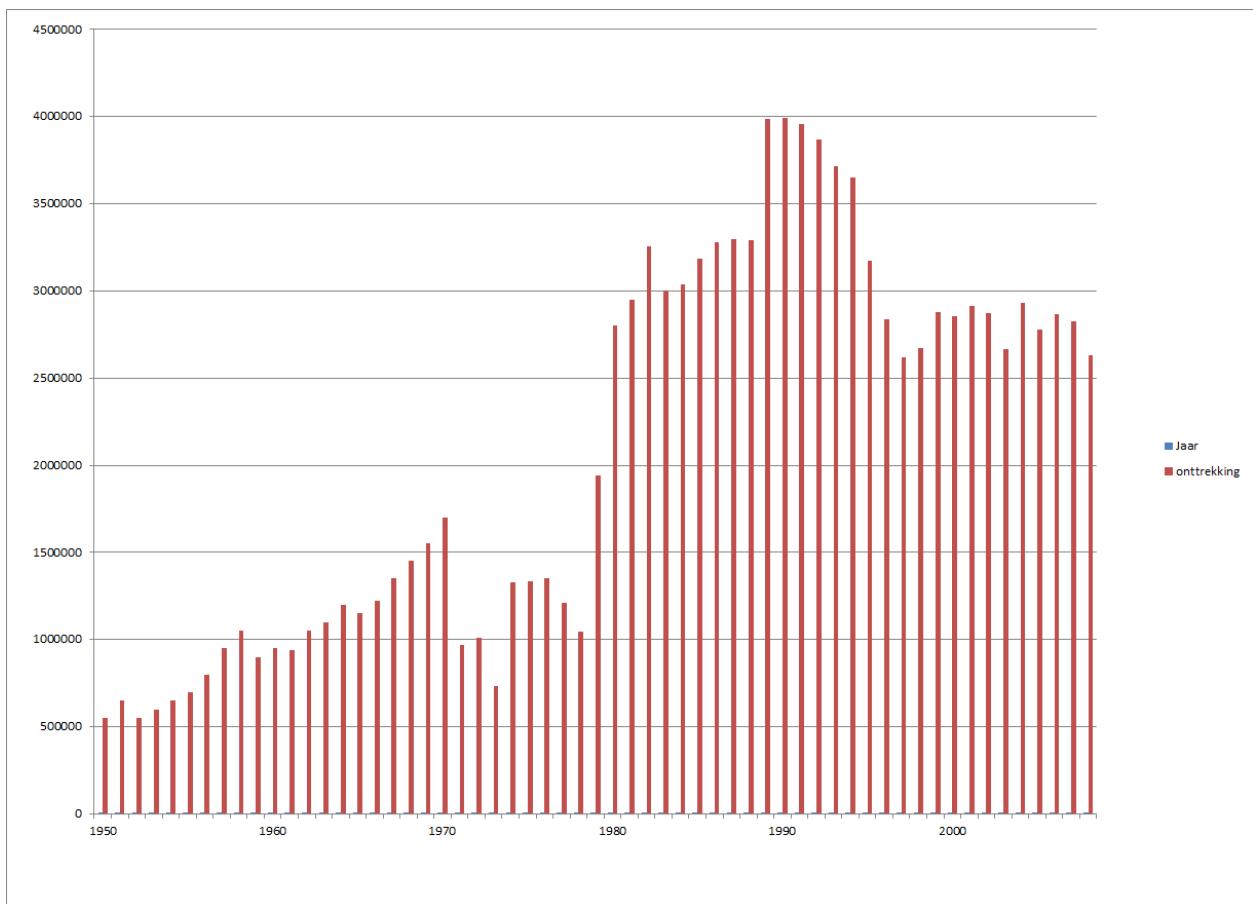
1/03/2012	Wisseling wethouder	Wethouder Cnossen wordt vervangen door dhr. C. (Cor) van Tuijl. Dhr. van Tuijl is lid van de ChristenUnie en zal de volgende portefeuille beheren: Onderwijs en onderwijshuisvesting, Wijkgericht werken en leefbaarheid, Verkeer en vervoer, A12 BRAVO, IBOR, milieu, Begraven en begraafplaatsen, Afval en reiniging en Monumenten en archeologie. Dhr. van Tuijl zal tevens de taken overnemen inzake de funderingsproblemen van het Schilderskwartier die eerder door mevrouw Cnossen waren waargenomen.	Gemeenteraad Woerden
8/03/2012	Bezoek Schilderskwartier	De gedeputeerde Ralph de Vries bezocht samen met twee medewerkers het Schilderskwartier op uitnodiging van GWW. Ook de heer Kunst van GroenWest was hierbij aanwezig. Er werd gesproken over de problematiek en de inzet van de provincie op dit vlak, waarbij de provincie heeft aangegeven zich te zullen blijven inspannen om een goede oplossing te vinden.	Gedeputeerde van de provincie Utrecht GWW GroenWest
April 2012	Start infobrief Schilderskwartier	<ul style="list-style-type: none"> Op initiatief van de gemeente Woerden wordt er een informatiebrief verspreid voor alle bewoners van het Schilderskwartier. Voor andere belangstellenden is er ook een digitale versie beschikbaar (op verzoek kan iedereen op de maillijst terecht komen) Opening telefonische informatielijn waarbij bewoners direct contact kunnen opnemen met de dossierhouder en de projectleider van de gemeente (vast spreekuur) 	Gemeente Woerden
Juni 2012	Vernieuwing website	<ul style="list-style-type: none"> Op de website van de gemeente Woerden wordt op heldere wijze de complete historie van de onderhavige casus op het internet gezet met alle openbare documentatie die beschikbaar is. De stukken stonden reeds op de website, maar de gebruiksvriendelijkheid is sterk verbeterd. 	Gemeente Woerden
Juli 2012	Bestuurlijk overleg	Bespreking resultaten infiltratiesysteem en spectrum aan oplossingsrichtingen worden besproken. Tevens wordt gekeken naar de verdeelsleutel van de kosten (onderlinge afspraak of dient een rechter zich hierover te buigen).	Provincie Utrecht HDSR Oasen Wareco Gemeente Woerden GWW
September 2012	Infobrief 4 (gepland)	Planning is om alle oplossingen op een rij te zetten om zo de betrokkenen voor het bestuurlijk overleg goed te informeren.	Gemeente Woerden
Oktober 2012 (ambitie)	Terugkoppeling bestuurlijk overleg	Resultaten worden besproken van het bestuurlijk overleg (juli 2012). Ambitie is om tot een bestuurlijke overeenstemming te komen. Officiële goedkeuring van de achterban is daarna nog noodzakelijk om tot een definitieve oplossing te komen (gemeenteraad, ledenvergadering GWW, bestuur Hoogheemraadschap, bestuur Oasen, Provinciale Staten en bestuur GroenWest).	Provincie Utrecht HDSR Oasen Wareco Gemeente Woerden GWW

8.8 Bijlage 8: Historische gegevens grondwateronttrekking rondom Woerden

In tabel 14 kan de hoeveelheid grondwater afgelezen worden dat er per jaar is onttrokken ten behoeve van drinkwater.

Periode: 1950-2009

Notering in: m³ (kubieke meters)



Tabel 14: Historische gegevens wateronttrekking rondom Woerden (gemeente Woerden, 2012)

8.9 Bijlage 9: Matrixen

Ondanks het statische karakter van een schema, draagt het echter aanzienlijk bij in het kader van overzichtelijkheid en analyse. Allereerst is er van de huidige situatie een overzicht gemaakt van de situatie. Hieronder vind u een inventarisatie van de betrokken partijen in de casus en is er per partij bekeken hoe betrokken iedereen is en wat ze zouden kunnen betekenen.

Actor	Hindermacht	Realisatiemacht	Kennis/inzicht	Actief/passief betrokken
Gemeente Woerden	Ja	Ja, in beperkte mate	Ja, in beperkte mate	Actief
HDSR	Ja	Ja, in beperkte mate	Ja, expertisegebied	Actief
Provincie Utrecht	Ja	Ja, in beperkte mate	Ja, vroeger expertisegebied	Actief
Oasen	Ja	Ja, in beperkte mate	Ja, expertisegebied	Actief
GWW	Ja	Ja, in beperkte mate	Ja, in beperkte mate	Actief
GroenWest	Ja	Ja, in beperkte mate	Ja, in beperkte mate	Actief
Agrarische bedrijven	Nee	Nee	Nee	Passief
Individuele huiseigenaren	Ja	Nee	Onbekend en afhankelijke van het individu	Passief (actieve huiseigenaren hebbe zich bij GWW aangesloten)

In de volgende matrix zijn de hulpbronnen beschreven en de afhankelijkheid van iedere partij. Bij het analyseren wordt al snel duidelijk dat de partijen tot elkaar gewezen zijn indien ze ervoor kiezen dit probleem aan te willen pakken.

Actoren	Hulpbronnen die van belang zijn	Mate van vervangbaarheid (groot/klein)	Mate van afhankelijkheid (gering/matig/hoog)	Critical actor ja/nee

Gemeente Woerden	<i>Financiële hulpbronnen, informatiebronnen, toegang tot andere netwerken en externen. De media is een belangrijke bron voor het zenden van boodschappen. Er is een drukbezochte website van de gemeente, die tevens dient om informatie over dit probleem te ontsluiten. De gemeente heeft ook de bevoegdheid en de plicht om structurele schade zoveel mogelijk te voorkomen d.m.v. een inspanningsverplichting.</i>	<i>Klein</i>	<i>Hoog</i>	<i>Ja</i>
GWW	<i>Zeer beperkte financiële bronnen (ca. € 10.000 per jaar aan contributie inkomsten). Daarnaast beperkte middelen voor technische metingen. Wel veel (lokale) kennis aanwezig omtrent funderingen en waterstanden, maar niet professioneel. Daarnaast de mogelijkheid van juridische hulpbronnen (rechtsbijstand van individuen en kennis van juristen uit de buurt). Ook is er veel interactie met de lokale media.</i>	<i>Klein</i>	<i>Hoog</i>	<i>Ja</i>
Oasen	<i>Oasen heeft expertise omtrent grondwaterhuishouding in huis. Er werken juristen met veel ervaring en er is in beperkte mate ook sprake van financiële slagkracht. Verder heeft Oasen al veel ervaring opgedaan in het verleden met soortgelijke gevallen (funderingsproblematiek).</i>	<i>Klein</i>	<i>Gering</i>	<i>Ja</i>
HDSR	<i>Beschikt over financiële hulpbronnen en expertise (kennis) op dit gebied. Heeft materiaal tot haar beschikking voor de uitvoering van actief waterbeheer van oppervlaktewater. Gezien deze unieke casus kunnen zij de grondwaterstand licht beïnvloeden.</i>	<i>Klein</i>	<i>Gering</i>	<i>Afhankelijk van de gekozen oplossing</i>
Provincie Utrecht	<i>De provincie heeft organisationele slagkracht. Ze hebben reeds eerder ervaring opgedaan met funderingsproblemen (o.a. gemeente Bunschoten) en geeft ze een voorsprong in het proces. Ook de relaties met gemeente die ook met dit probleem te maken hebben (gehad) kunnen zij uit putten.</i>	<i>Klein</i>	<i>Gering</i>	<i>Afhankelijk van de gekozen oplossing</i>
GroenWest	<i>Beperkte financiële hulpbronnen. Verder is er weinig bekend gezien GroenWest zich niet als actief gesprekspartner opstelt in dit proces.</i>	<i>-</i>	<i>Gering</i>	<i>Nee</i>

Gezien het afhankelijkheidspatroon, de taken en posities en de interesses en belangen al uitvoerig zijn besproken is in het volgende schema alleen systematisch

de kern van het probleem omschreven en de oorzaak. Er is bewust gekozen om de probleempercepties van individuele eigenaren en agrarische bedrijven niet op te nemen. De probleemanalyse zou dan te groot worden en onoverzichtelijk gezien elke huiseigenaar anders naar hetzelfde probleem zou kunnen aankijken. Dit geldt ook voor de agrarische bedrijven. Een tweede redenering is dat beide partijen nergens afzonderlijk worden genoemd, behalve in onderzoeken naar het waterrondpeil.

Actor	Probleem percepties	
	<i>Kern van het probleem</i>	<i>Oorzaken</i>
Gemeente Woerden	Funderingsprobleem	Te laag grondwaterpeil.
GWW	Wateronderlast	Onttrekking van teveel grondwater t.b.v. drinkwater.
Oasen	Te laag grondwaterpeil	Niet genoeg mogelijkheden om minder water te onttrekken uit de omgeving, niet genoeg alternatieven voor drinkwaterwinning uit nabij gelegen plaatsen (zoals Gouda).
HDSR	Laag grondwaterstand	Grondwaterpeil is te laag voor de funderingen, de winning van het grondwater ligt ook erg ondiep en draagt daar aan bij. Tevens is het toezicht tekortgeschoten bij de bouw van de wijk. Niet alleen de beheerder van het grondwaterpeil is tekortgeschoten.
Provincie Utrecht	Funderingsprobleem	Het samenkomen van omstandigheden. Teveel water onttrokken in het verleden, te weinig infiltratie vanuit het oppervlaktewater, weinig alternatieven voor Oasen. Maar ook geen goede constructie en toezicht geweest bij de bouw van de wijk.
GroenWest	Te lage grondwaterstand	In het verleden is teveel water uit de grond onttrokken, de grondwaterstand heeft zich, ondanks het beperken daarvan, niet meer kunnen herstellen.

De documentatie en correspondentie tussen betrokken partijen zijn niet altijd openbaar. Dit maakt het lastig om in te kunnen schatten of en zo ja met welke frequentie betrokkenen elkaar spreken (zowel in groepsverband als 1-op-1). Iedere betrokkene is daarom gevraagd naar de communicatie over en weer met andere partijen (schriftelijk als mondeling). Deze interactie dan ook weergegeven in een klassieke social-netwerk analyse.

	<i>GWW</i>	<i>Gemeente Woerden</i>	<i>HDSR</i>	<i>GroenWest</i>	<i>Oasen</i>	<i>Provincie Utrecht</i>
<i>GWW</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Gemeente Woerden</i>	Frequent	-	-	-	-	-
<i>HDSR</i>	Zelden	Frequent	-	-	-	-
<i>GroenWest</i>	Frequent	Zelden	Zelden	-	-	-
<i>Oasen</i>	Zelden	Frequent	Frequent	Zelden	-	-
<i>Provincie Utrecht</i>	Zelden	Frequent	Frequent	Zelden	Matig	-

Positionering van actoren	Toegewijde actors	Niet toegewijde actors			
		<u>onmisbare actors</u>	<u>niet-onmisbare actors</u>	<u>onmisbare actors</u>	<u>niet-onmisbare actors</u>
Gelijk gerichte percepties, belangen en doelen	<i>Gemeente Woerden GWW GroenWest</i>	<i>HDSR</i>			
Tegengestelde percepties, belangen en doelen	<i>Provincie Utrecht Oasen</i>				

8.10 Bijlage 10: Strategieën casus Woerden

Betrokken partijen	Ronde een - Resultaten grondwateronderzoek
Gemeente Woerden	Go-alone strategie. De gemeente eigente zich de regierol toe en heeft in deze fase vooral haar eigen plan getrokken. Dit plan bestond vooral uit activiteiten waarvan de gemeente zelf dacht die nodig waren en zouden bijdragen aan een oplossing (zoals het Wareco-onderzoek)
Provincie Utrecht	Ontwijkende strategie. De provincie is op verzoek van de gemeente aangeschoven om mee te denken. De provincie voelt zich niet verantwoordelijk voor de situatie die is ontstaan en geeft daarbij aan dat na de overtreding van Oasen in het verleden het grondwater zich niet 'herstelt' heeft. De 'oorzaak' zou bij iemand anders moeten liggen. Deze uitspraak is een reactie op de verwijzende vinger dat de provincie als vergunningverlener en toezichthouder in het verleden tekort is geschoten.
HDSR	Coöperatieve strategie. De samenwerkende strategie uit zich ook door de ontvankelijkheid van suggesties en de eigen bijdragen hierin.
GroenWest	Ontwijkende strategie. GroenWest (voorheen SWW) is op uitnodiging van de gemeente begin januari 2011 aangeschoven bij het bestuurlijk overleg en de projectgroep. Maar heeft zich tot die tijd stil gehouden en bewust niet de publiciteit gezocht.
GWW	Conflict strategie. GWW heeft moeten strijden om deel te mogen nemen aan het bestuurlijk overleg en de projectgroep. Tot die tijd werd GWW echter niet als een serieuze partij gezien. In deze eerste fase heeft GWW het spel vooral willen breder trekken. Media aandacht heeft een zekere rol gespeeld hierbij. Werd de media in de jaren '90 nog buiten de buurt gehouden ('anders worden onze woningen minder waard'), nu de situatie urgent is, is de media meer dan welkom.
Oasen	Coöperatieve/ontwijkende strategie. Samen met de gemeente het initiatief genomen tot een grondwateronderzoek van Wareco van waaruit een zekere coöperatieve strategie naar voren komt. Maar Oasen blijft verder graag op de achtergrond en stelt zich passief op in het netwerk.

Betrokken partijen	Ronde twee - Rapporten en vertrouwen
Gemeente Woerden	Faciliterende strategie en conflict strategie. De regisseur is faciliterend van aard tijdens deze ronde. Dit blijkt niet alleen uit de raadsbrief van september 2011 waarin dit zo genoemd wordt. Ook uit de toegepaste methodiek blijkt dit. Er wordt op gewezen dat de gemeente geen actieve rol speelt in de bepaling van de oplossing, maar dat haar taken

	<p>bepikt is tot het bij elkaar brengen van de partijen. De inzet is een gezamenlijke aanpak van alle partijen, maar het blijft gissen of de rol van de gemeente dan actief of passief bestempeld dient te worden. Tegelijkertijd zoekt ook de gemeente de confrontatie op door GWW te wijzen op passief gedrag. Dit in reactie op de ontvangen kritieken omtrent de 'dubbele rol als opdrachtgever van het Wareco onderzoek'.</p>
Provincie Utrecht	<p>Ontwijkende strategie. De provincie blijft op dezelfde koers inzake het standpunt dat er nog geen schade is ontstaan en blijft in de verdedigende houding in het bestuurlijk overleg. Wel wordt er meegewerkt aan het zoeken naar technische oplossingen in de projectgroep.</p>
HDSR	<p>Coöperatieve strategie. HDSR blijft optimistisch in het verder bekijken van de zaak. Ze beseffen dat zij een belangrijke schakel zijn in het vinden van een oplossing en bij het bieden van expertise. Wel is het vertrouwen in GWW in deze ronde geschaad. HDSR wordt niet beticht in het openbaar van nalatigheid, maar voelt zich wel aangesproken. De band van vertrouwen dient opnieuw opgebouwd te worden.</p>
GroenWest	<p>Ontwijkende strategie / conflict strategie. De fusie eind 2010 zorgt dat de focus in deze periode geheel naar binnen gekeerd. Ander gevolg van de fusie is dat de betrokken projectleider begin 2011 is vertrokken (had altijd een passieve houding aangehouden in deze casus). De nieuwe projectleider had tevens als taak om de fusie te begeleiden voor een aantal afdelingen (interne focus). Eind 2011 is de fusie op z'n einde en zie je dat de focus weer naar buiten gericht wordt. De harde taal van de gemeente brengt een bondgenootschap met GWW.</p>
GWW	<p>Conflict strategie. In een van de oorzaken van de lage grondwaterstand wordt naar de provincie gewezen als een van de veroorzakers. Als vergunningverlener en toezichthouder is zij in het verleden tekort geschoten. GWW trekt ook het onderzoek van Wareco openbaar in twijfel en oppert een dubbele rol van zowel de gemeente als Oasen hierin. Ook de harde taal van de gemeente (dat GWW zich erg passief opstelt – in reactie op de eerder genoemde punten) zet aan tot grote weerstand bij GWW waardoor niet van samenwerking kan worden gesproken. Alle andere partijen wordt tevens verweten dat bestaande informatie (bewust) wordt achtergehouden dat dit niet wordt gedeeld, en dat er geen urgentie bestaat bij ze bij het oplossen van dit probleem (oplossingen worden vooruit geschoven).</p>
Oasen	<p>Ontwijkende strategie. Oasen trekt haar eigen plan lijkt het wel. Dit wordt duidelijk door de gelden die apart worden gelegd ter reservering voor eventuele aansprakelijkheid. Ze zijn verder zeer afwezig in de</p>

	media. Ze reageren ook niet op de aantijgingen van GWW dat Oasen zou samenwerken met de gemeente en dat zij als veroorzaker dienen te betalen voor alle schade.
--	---

Betrokken partijen	Ronde drie - Impulsen
Gemeente Woerden	Coöperatieve strategie. Na de gemeenteraadsstemming is er een duidelijke nieuwe koers bepaald. De nieuwe wethouder in combinatie met de nieuwe projectleider beginnen in te zien dat er geen oplossing mogelijk is als de onderlinge afhankelijkheden niet worden gezien. De casus wordt vanaf begin 2012 vanuit een procesmatige manier ingestoken waarbij het dialoog en het werken aan vertrouwen belangrijk is.
Provincie Utrecht	Ontwijkende strategie / faciliterende strategie. De koers blijft redelijk ongewijzigd. Wel zien ze in dat samenwerking onontbeerlijk is. Ze stellen dan ook kennis en ervaring ter beschikking die ze bij andere gevallen hebben kunnen opdoen in het zoeken naar oplossingen.
HDSR	Ontwijkende strategie / coöperatieve strategie. Vanuit HDSR wordt meegedacht aan veel technische oplossingen. De lucht is nog niet geheel geklaard, maar de komst van de externe projectleider en de nieuwe wethouder brengt kansen met zich mee om het tot een goed eind te brengen. Het vertrouwen in het netwerk herstelt zich.
GroenWest	Coöperatieve strategie. Met de komst van de nieuwe projectleider en nieuwe wethouder kan het verleden een beetje opzij gezet worden en met een schone lij verder gewerkt worden. Er is veel vertrouwen in een goede oplossing die voor alle partijen acceptabel is.
GWW	Coöperatieve strategie. In juli 2012 schrijft GWW in een ingezonden brief zeer content te zijn met de nieuwe gang van zaken. Het vertrouwen is hiermee hersteld. Ook erkent zij de regels dat in het bestuurlijk overleg de besluitvorming plaatsvindt. Wel wordt als kanttekening gezet dat Oasen een actieve(re) rol zou moeten hebben bij het vinden van een oplossing.
Oasen	Ontwijkende strategie. Oasen voelt aan dat zij wellicht een deel van de rekening zal moeten betalen als het proces zich op deze manier blijft continueren. Ze houden zich volstrekt afzijdig, ook de opmerking van GWW (juli 2012) geeft geen (openbare) reactie van de zijde van Oasen teweeg. Het standpunt blijft staan dat er tot op heden nog geen schade is vastgesteld. Bij eventuele schade zal Oasen de Advies Commissie Schade Grondwater (ACSG) inschakelen. Deze commissie zal een verdeelsleutel maken naar evenredigheid en oorzaak.