

# Samenwerking tussen waterschappen

Een kwestie van vertrouwen?

OSCAR HELSEN



Kwalitatief onderzoek naar de rol van vertrouwen binnen samenwerkingsverbanden bij de waterschappen. De volgende cases zijn meegenomen in dit onderzoek: De netwerkorganisatie Energie- en Grondstoffenfabriek en de Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking 2009.

# Samenwerking tussen waterschappen

Een kwestie van vertrouwen?

Rotterdam, 10 april 2015

Masterscriptie Bestuurskunde, geschreven door Oscar Helsen  
Studentnummer: 377894

Onder begeleiding van:  
Dr. R.F.J. Moody

Erasmus Universiteit Rotterdam

*“It is better to suffer wrong than to do it, and happier to be sometimes cheated than not to trust.”*

Samual Johnson (English writer) 1709-1784

Inhoudsopgave:

<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>6</b>
1.1	De zuiveringstaak van de waterschappen.....	6
1.2	Probleemstelling.....	7
<b>2</b>	<b>Theoretisch Kader .....</b>	<b>9</b>
2.1	Collaboratieve governance.....	9
2.1.1	<i>Onbalans in middelen en macht</i> .....	10
2.1.2	<i>Het motief om te participeren</i> .....	11
2.1.3	<i>Voorgeschiedenis van antagonisme en samenwerking</i> .....	11
2.1.4	<i>Institutioneel ontwerp</i> .....	12
2.1.5	<i>Procesmanagement</i> .....	13
2.2	Collaboratieprocessen.....	13
2.3	Vertrouwen .....	14
2.4	Succesvolle samenwerking.....	16
<b>3</b>	<b>Onderzoeksdesign.....</b>	<b>18</b>
3.1	Conceptueel model .....	18
3.2	Operationalisering.....	18
3.2.1	<i>Vertrouwen</i> .....	19
3.2.2	<i>Wederzijds voordeel</i> .....	19
3.2.3	<i>Voorgeschiedenis en reputatie</i> .....	19
3.2.4	<i>Onbalans in macht en middelen</i> .....	19
3.2.5	<i>Procesmanagement</i> .....	20
3.2.6	<i>Regels en institutioneel ontwerp</i> .....	20
3.2.7	<i>Overzicht afhankelijke en onafhankelijke variabelen</i> .....	20
3.3	Strategie en methoden.....	21
3.3.1	<i>Strategie</i> .....	22
3.3.2	<i>Casuselectie</i> .....	22
3.3.3	<i>Interview</i> .....	24
3.4	Betrouwbaarheid en validiteit.....	24
<b>4</b>	<b>Casusintroductie .....</b>	<b>27</b>
4.1	Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking 2009.....	27
4.1.1	<i>Samenwerking</i> .....	28
4.1.2	<i>Keuze voor HVC</i> .....	30
4.1.3	<i>Keuze voor een gemeenschappelijke regeling</i> .....	30
4.2	De Energie- en Grondstoffenfabriek.....	31
<b>5</b>	<b>Bevindingen van de twee samenwerkingsverbanden Energie- en Grondstoffenfabriek .....</b>	<b>33</b>
5.1	Bevindingen GR Slibverwerking 2009.....	33
5.1.1	<i>Wederzijds voordeel</i> .....	33
5.1.2	<i>Voorgeschiedenis en reputatie</i> .....	33
5.1.3	<i>Onbalans in macht en middelen</i> .....	34
5.1.4	<i>Procesmanagement</i> .....	34
5.1.5	<i>Institutioneel ontwerp</i> .....	35
5.1.6	<i>Vertrouwen</i> .....	36
5.1.7	<i>Succesvolle samenwerking</i> .....	37
5.2	Energie- en Grondstoffenfabriek.....	37

5.2.1	<i>Wederzijds voordeel</i> .....	37
5.2.2	<i>Voorgeschiedenis en reputatie</i> .....	39
5.2.3	<i>Onbalans in macht en middelen</i> .....	40
5.2.4	<i>Procesmanagement</i> .....	42
5.2.5	<i>Institutioneel ontwerp</i> .....	42
5.2.6	<i>Vertrouwen</i> .....	44
5.2.7	<i>Succesvolle samenwerking</i> .....	45
<b>6</b>	<b>Analyse</b> .....	<b>47</b>
6.1	Succesvolle samenwerking.....	48
6.2	Vertrouwen .....	51
6.3	Institutioneel ontwerp.....	53
6.4	Procesmanagement.....	54
6.5	Wederzijds voordeel.....	55
6.6	Voorgeschiedenis en reputatie .....	55
6.7	Onbalans in macht en middelen.....	57
<b>7</b>	<b>conclusie</b> .....	<b>59</b>
<b>8</b>	<b>Aanbevelingen en reflectie</b> .....	<b>62</b>
8.1	Aanbevelingen.....	62
8.2	Reflectie.....	64
	<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>66</b>
	<b>Documentenlijst</b> .....	<b>69</b>
	<b>Bijlage 1</b> .....	<b>70</b>
	<b>Bijlage 2</b> .....	<b>73</b>

# 1 Inleiding

Samenwerking is zo oud als de mensheid zelf. Onze hele geschiedenis wordt gekenmerkt door vormen van samenwerking, van voedselwinning (in de prehistorie werd er samengewerkt om grotere prooidieren te kunnen vangen) tot veiligheid (talloze oorlogen zijn gewonnen door strategische allianties). Samenwerkingen hebben ons altijd vooruitgang gebracht. Zo ook in de strijd tegen het water. Om Nederland te beschermen tegen het water moesten de bewoners van de laag gelegen gebieden samenwerken om de dijken en sloten op orde te houden. Het verzaken van de beheertaak door één partij had gevolgen voor het hele achterliggende gebied. Er werden dus afspraken gemaakt en er moest toezicht worden gehouden op het naleven van die afspraken. Hieruit zijn de waterschappen ontstaan. De waterschappen kunnen beschouwd worden als het oudste nog steeds bestaande geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverband van Nederland en misschien wel van de wereld. Eeuwen zijn de waterschappen belast met de waterbeheertaken. In de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn daar de afvalwaterzuiveringstaken bijgekomen. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het waterbeheer en de waterkwaliteit inclusief het zuiveren van huishoudelijk rioolwater. De vierentwintig waterschappen van Nederland zijn vooral gericht op het beheer van hun eigen gebied. Een waterschap zoekt daarom in eerste instantie de samenwerking binnen het beheersgebied maar hoe zit het eigenlijk met de samenwerking onderling op het gebied van het zuiveringsbeheer?

## 1.1 De zuiveringstaak van de waterschappen

Nederland telt zo'n 371 communale rioolwaterzuiveringen (rwzi) die worden beheerd door in totaal vierentwintig waterschappen. Deze rwzi's zuiveren het rioolwater van geheel Nederland. De restproducten van het zuiveringsproces bestaan uit gezuiverd afvalwater, het effluent, wat met een watervergunning mag worden geloosd op een aangewezen oppervlaktewater. Naast effluent is er nog een tweede restproduct, het zuiveringsslib. Zuiveringsslib bestaat uit het bezinksel van de voorbezinktanks waar afvalwater in eerste instantie tot rust wordt gebracht en secundair slib dat wordt gevormd in de beluchtingstanks door biologisch gevormde bezonken bacteriekolonies. Het zuiveringsslib kan al dan niet nog vergist en ontwaterd worden.

Vroeger werd het zuiveringsslib verspreid over het land of in zee geloosd. Vanwege de zware metalen werd het op een gegeven moment verboden om slib op het land te verspreiden. Ook het lozen op zee werd op den duur verboden. Er kwam nieuwe landelijke regelgeving waarbij het slib voortaan verbrand moest worden. Elke provincie moest een plek aanwijzen waar de zuiveringen binnen deze provincie hun slib konden aanleveren en waar het vervolgens verbrand zou worden. Een groot aantal waterschappen besloten onder de paraplu van een gemeenschappelijke regeling een regionale slibverbrandingsinstallatie te bouwen. De waterschappen hadden gezamenlijk het eigendom. Er waren ook waterschappen die lang wachten met het bouwen van een slibverbrandingsinstallatie (SVI). Zij probeerden hun slib op een andere manier kwijt te raken zoals opslag, drogen en verbranding in cementovens of in huisvuilverbrandingsovens.

De waterschappen die een eigen SVI hebben opgericht worden de gebonden waterschappen genoemd. De waterschappen die dat niet hebben worden aangeduid als de ongebonden

waterschappen. De SVI's waren zo gebouwd dat er precies genoeg capaciteit was om de hoeveelheid slib te verbranden die aangeleverd werd.

De ontwikkelingen op het gebied van zuiveringen stonden echter niet stil. Er kwamen nieuwe technieken op de markt waarbij het slib eerst werd vergist en daarna pas naar de SVI werd getransporteerd. Dit betekende een kleinere hoeveelheid slib. Door de bevolkingsgroei en de extra lozingsseisen bleef de hoeveelheid slib toch nog redelijk constant. De laatste jaren zijn er weer nieuwe ontwikkelingen op het gebied van afvalwaterzuivering. Er wordt steeds meer energie en grondstoffen uit het slib gewonnen waardoor het volume aanzienlijk lijkt terug te lopen. Het gevolg is dat er in Nederland een overcapaciteit aan SVI's zijn. Dit is een groot nadeel voor de gebonden waterschappen en een groot voordeel voor de ongebonden waterschappen. De ongebonden waterschappen kunnen immers gaan shoppen bij de diverse SVI's in Nederland om hun slib af te zetten. Ook ontstaat er een dilemma binnen de gebonden waterschappen. Gaan zij, met behulp van de nieuwste technieken, hun slibvolume verder terugbrengen of laten zij hun slibvolume zoals het nu is? Er is namelijk voldoende capaciteit om het slib te verbranden, en de gebonden waterschappen zijn zelf eigenaar van de SVI dus zij hebben er belang bij dat deze optimaal wordt benut.

Tegelijkertijd leidt een vermindering van het slibvolume tot een besparing (er wordt immers afgerekend per ton aangevoerd slib) maar dit leidt automatisch tot een verhoging van de kosten voor de andere aangesloten waterschappen. Binnen de slibeindverwerking in Nederland spelen dus diverse economische dilemma's. Daar komt nog bij dat, mede onder druk van het Nationaal Bestuursakkoord Water, de waterschappen min of meer worden gedwongen om beter samen te werken. De paradoxen die zich voordoen bestaan uit eigen belang versus algemeen belang en marktwerking versus collectieve dienstverlening.

De waterschappen hebben gezamenlijk een studie laten verrichten naar de mogelijkheden van de slibeindverwerking. Dit is echter een zeer technisch ingestoken studie waarbij voornamelijk aandacht is voor nieuwe technieken en de gevolgen van deze ontwikkelingen voor slibeindverwerking. Economische en organisatorische aspecten blijven in deze studie onderbelicht.

De nieuwste ontwikkelingen op het gebied van zuiveren van afvalwater volgen zichzelf razendsnel op. Het slib uit de zuiveringen wordt op steeds effectievere wijze omgezet naar biogas en er worden nieuwe producten zoals cellulose en fosfaat teruggewonnen uit het afvalwater die vervolgens apart vermarkt kunnen worden. Deze nieuwe ontwikkelingen zetten nog eens extra druk op de gezamenlijke slibverbrandingsinitiatieven. De nieuwe ontwikkelingen worden bovendien nog eens versneld door een netwerkorganisatie tussen waterschappen op te richten met als thema Energie- en Grondstoffenfabriek. Hoe gaan de waterschappen zich opstellen in dit samenwerkingsproces met mogelijk tegengestelde belangen?

## 1.2 Probleemstelling

Deze scriptie zal erop gericht zijn meer licht te werpen op deze aspecten. De centrale vraagstelling van deze scriptie luidt:

*Welke factoren beïnvloeden het vertrouwen binnen een samenwerkingsproces tussen waterschappen rond zuiveringsslibverwerking en hoe beïnvloedt het vertrouwen het al dan niet succesvol zijn van die samenwerking?*

Doelstelling:

Het onderzoek heeft als doel een aantal aanbevelingen te doen om succesvol samen te werken door te onderzoeken of onderling vertrouwen belangrijk hiervoor is en welke factoren belangrijk zijn voor dat vertrouwen.

Op dit moment is er binnen de waterschapswereld een situatie ontstaan met verschillende markt vormen voor een zelfde dienst. Dit heeft naast financiële gevolgen mogelijk ook invloed op het vertrouwen tussen waterschappen onderling.

Een tweede fenomeen is dat de afvalwaterketen aan de vooravond staat van een fundamentele verandering. Het gaat binnen de afvalwaterketen niet meer alleen om inzameling, transport en zuiveren maar om veel meer. Afvalwater wordt omgezet in grondstoffen, energie en schoonwater. Terugwinnen en hergebruik staan hierbij centraal. Ook de slibeindverwerking speelt hierbij een belangrijke rol.

Succesvol samenwerken tussen waterschappen en slibeindverwerkers lijkt belangrijk om de fundamentele verandering tot een succes te maken.

Met beantwoording van de hoofdvraag zal worden onderzocht wat de achterliggende oorzaken zijn voor het onderling vertrouwen tussen waterschappen. Daarnaast zal worden onderzocht welke rol dit vertrouwen speelt in het succesvol laten zijn van de samenwerking. Er zijn een achttal deelvragen geformuleerd die helpen bij het beantwoorden van de centrale vraag.

Theoretische deelvragen:

- 1) Welke elementen spelen een rol bij het verkrijgen van vertrouwen?
- 2) Hoe kunnen we samenwerking tussen partijen theoretisch duiden en welke aspecten zijn belangrijk voor goede samenwerking?
- 3) Wat is de relatie tussen vertrouwen en samenwerking?

De conceptuele deelvraag:

- 4) Op welke manier kunnen elementen die zorgen voor vertrouwen goede samenwerking beïnvloeden?

De empirische deelvragen:

- 5) In welke mate beïnvloeden de onafhankelijke variabelen het concept vertrouwen?
- 6) Wat is de rol van vertrouwen in het samenwerkingsproces?
- 7) Wat zijn de belangrijkste factoren voor succesvolle samenwerking?

Dan concluderend

- 8) wat is de invloed van de huidige elementen die het vertrouwen beïnvloeden op het functioneren van de samenwerking binnen de waterschappen rond de zuiveringsslibverwerking?



## 2 Theoretisch Kader

Binnen de waterschappen spelen verschillende duurzaamheidsdoelen op het gebied van energie en grondstoffen. De waterschappen zijn het er over eens dat er moet worden samengewerkt om deze duurzaamheidsdoelen optimaal te kunnen realiseren. Samenwerking en innovatie zijn onderdeel van het beleid binnen de waterschappen. Het is boeiend te zien dat juist het ontstaan van de waterschappen is voortgekomen uit de noodzaak om samen te werken bij de bescherming tegen het water. Samenwerking is essentieel maar wat is er nodig om tot samenwerking te komen? In dit deel van het theoretisch kader wordt uiteen gezet welke elementen van belang zijn om te kunnen spreken van succesvolle samenwerking om tot innovatieve oplossingen te komen.

### 2.1 Collaboratieve governance

De term “governance” is een typisch containerbegrip waar vele betekenissen aan kunnen worden gehangen. In de bestuurskunde is het vanaf de jaren negentig, na de periode van new public management, een hot item. Governance geeft in de zoekmachine van de Erasmus Universiteitsbibliotheek meer dan 1.350.000 hits. Ook aan de Erasmus Universiteit Rotterdam is veel onderzoek gedaan naar “Public Governance”. Kickert, Klijn en Koppenjan hebben zich met name toegelegd op “Policy Networks” (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Klijn, 1996; Klijn, 2001; Klijn 2002). De term “Policy Networks” wordt met name gebruikt voor de meer pluralistische vorm van staat-maatschappij samenwerking.

Daarnaast lijkt governance een vorm van “collaboratie” te zijn. Collaboratie is een proces waarbij autonome actoren door middel van informele en formele onderhandelingen interacteren, waarbij gezamenlijk regels en structuren worden gecreëerd die sturing geven aan hun relatie en manieren aanduiden hoe er moet worden besloten of gehandeld bij de zaken waarvoor ze bij elkaar zitten; het is een proces van gezamenlijke normen en wederzijds voordelige interacties (Thomson & Perry, 2006). Collaboratie is weer net wat sterker dan samenwerking, het heeft een wat dwingender en definitiever karakter. Collaboratie lijkt echter niet specifiek de horizontale sturing in zich te hebben wat een kenmerk is van governanceprocessen. Deze semantische discussie zal hier niet verder worden uitgewerkt. Omdat zowel van governance als van collaboratieliteratuur gebruik is gemaakt is in deze case gekozen voor “collaborative governance” hier vertaald als

**Collaboratieve governance:** Een sturingsarrangement waar één of meerdere publieke organisaties direct onderhandelen met “private” belanghebbenden in een collectief besluitvormingsproces dat formeel, consensus georiënteerd en deliberatief is en die poogt om beleid te maken of te implementeren of publieke programma’s of middelen te beheren.

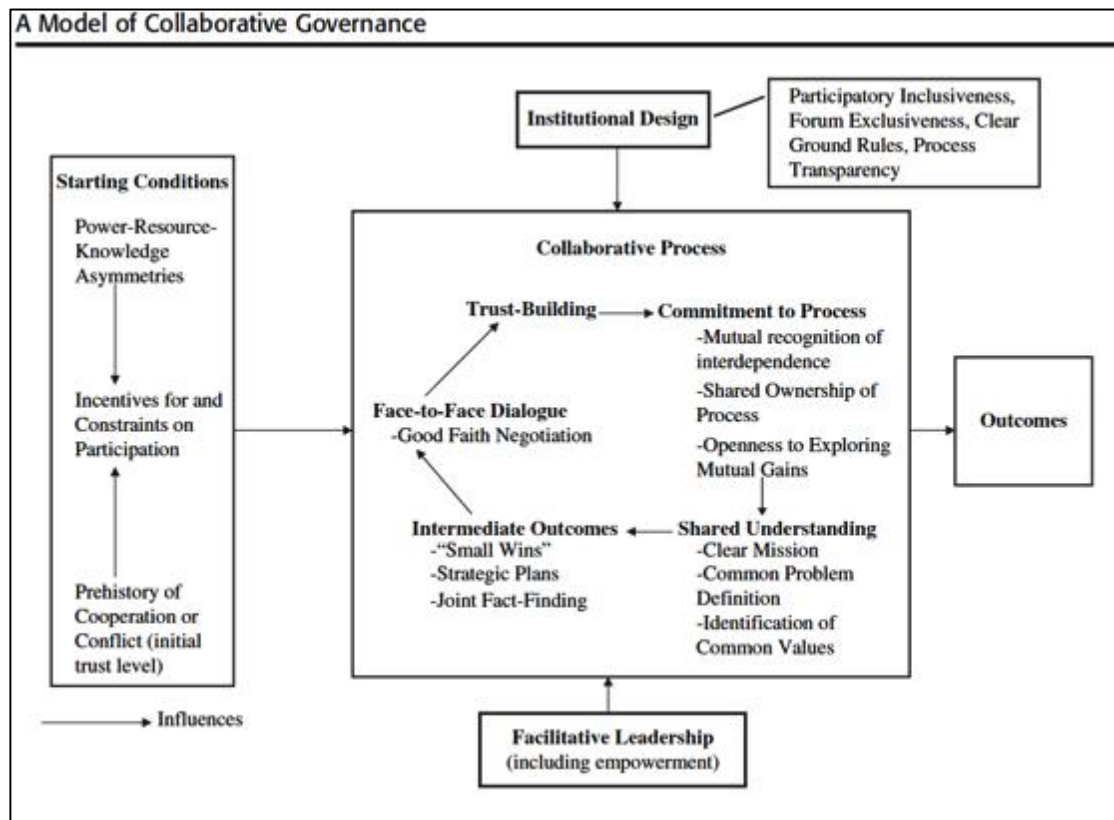
collaboratieve governance.

Deze definitie omvat zes belangrijke criteria:

1. Het forum wordt geïnitieerd door publieke organisaties;
2. Participanten in het forum bevatten niet-publieke actoren;
3. Participanten zijn direct betrokken bij de besluitvorming en niet enkel geraadpleegd door de publieke organisaties;
4. Het forum is formeel georganiseerd en komt gezamenlijk bij elkaar;
5. Het forum poogt in consensus besluiten te nemen;
6. De focus van de samenwerking ligt bij publiek beleid of publiek management.

In het onderzoek naar de samenwerking bij de zuiveringslibeindverwerking is gekozen voor collaboratieve governance om de volgende redenen: Waterschappen zijn publieke organisaties die zuiveringslib produceren. Slibeindverwerkers zijn overheidsNV's en acteren als ware het niet-publieke actoren. Het gaat over besluitvorming rondom de landelijke strategie van de slibeindverwerking (een publieke taak, of althans het beleid rond de slibeindverwerking).

Het model wat gehanteerd wordt is het model gebaseerd op de studie van Ansell en Gash in het artikel "Collaborative Governance in Theory and Practice" (2007).



Het model heeft vier brede variabelen. Startcondities, institutioneel ontwerp, leiderschap en het samenwerkingsproces. Het onderdeel waar in deze studie op wordt gefocust is de variabele startcondities. Dit onderdeel is belangrijk voor een van de cases omdat de daadwerkelijke samenwerking pas deels is opgezet. Het ophijnen naar het forum zou nog plaats moeten gaan vinden. De startcondities zijn daarom interessant. Daarnaast zal deels nog gekeken worden naar het institutionele ontwerp en leiderschap. Faciliterend leiderschap zal hier met name worden gezien vanuit de rol als procesmanager. Het samenwerkingsproces zelf en zal niet nader worden onderzocht. De startcondities kunnen ervoor zorgen dat samenwerking wordt bevorderd of juist wordt ontmoedigd. Er zijn drie variabelen te onderscheiden: een onbalans in de beschikbare middelen of macht van de verschillende belanghebbenden, Het motief wat een belanghebbende heeft om tot samenwerking te komen en historie van conflict of samenwerking tussen de belanghebbenden.

### 2.1.1 Onbalans in middelen en macht

De eerste variabele, de onbalans in middelen of macht kunnen leiden tot wantrouwen en zwak commitment (Warner, 2006). Als enkele belanghebbenden niet beschikken over de capaciteit, organisatie, status, of middelen om te participeren, of niet op gelijk niveau met andere belanghebbenden kunnen participeren, dan zal het collaboratieve governance

proces vatbaar zijn voor manipulatie door sterkere belanghebbenden. Amerikaanse milieugroeperingen zijn door de bank genomen sceptisch ten opzichte van collaboratieve governance omdat ze het gevoel hebben dat het de industrie bevoordeelt (McCloskey, 2000). Ook bij het planningsproces van het stroomgebied van de Amerikaanse rivier Platte is er kritiek omdat de onderhandelingsstafel onevenwichtig verdeeld is en overhelt naar de gebiedsontwikkelaars, aldus Echeverria in Ansell & Gash (2007). Hij constateert dat de gebiedsontwikkelaars en de milieuactivisten sterk uiteenlopende capaciteiten hebben. Milieugroeperingen hebben een achterban die erg groot en divers is en dat maakt hun nou eenmaal zwakker ten opzichte van representanten van meer samenhangende en eenvoudig georganiseerde economische belanghebbenden. Zonder stevige tegenmaatregelen voor de zwakkere representanten en zonder neutrale bemiddeling zal het collaboratieve proces scheve verhoudingen opleveren ten koste van milieugroeperingen (Schuckman, 2001). Het probleem van de machtsonbalans is met name problematisch wanneer belangrijke belanghebbenden geen organisatorische infrastructuur hebben om zich te kunnen laten vertegenwoordigen in het collaboratieve governanceproces. English (in Ansell & Gash, 2007) veronderstelt dat, wanneer de belanghebbenden erg diffuus zijn en de tijdshorizon van het probleem ver weg ligt, het dan lastig is om representatie te organiseren voor het collaboratieve proces. Een ander probleem kan zijn dat sommige belanghebbenden niet het vermogen, kennis of expertise hebben om zich te mengen in discussies van bijvoorbeeld technische problemen. Ook kunnen belanghebbenden niet de tijd, energie of vrijheid hebben om deel te nemen aan tijdverslindende collaboratieve processen. Er zijn echter wel strategieën die kunnen worden ingezet om zwakkere en minder vertegenwoordigde groepen te versterken bij samenwerkingsprocessen. Het achterbanprobleem bij collaboratieve governanceprocessen kan als volgt worden verholpen: Wanneer er een significante onbalans is tussen belanghebbenden, zodat belangrijke belanghebbenden niet op een betekenisvolle manier kunnen deelnemen, dan zal er bij een effectieve collaboratieve governance commitment nodig zijn voor een positieve strategie om de zwakkere en benadeelde belanghebbenden beter te vertegenwoordigen en te versterken (Schuckman, 2001).

### **2.1.2 Het motief om te participeren**

Het is belangrijk om uit te vinden wat het motief van de belanghebbenden is om deel te nemen aan het samenwerkingsproces en wat de achterliggende redenen zijn, gegeven het idee dat samenwerking op vrijwillige basis gebeurt. Dit betekent dat publieke organisaties die graag samenwerkingsprocessen tot stand willen laten komen zich moeten verdiepen in de mogelijke motieven.

Motieven om deel te nemen aan het collaboratieve governanceproces zijn afhankelijk van de verwachtingen die belanghebbenden hebben van het uiteindelijke resultaat, gegeven de tijd en energie die samenwerking kost (Schneider, Scholtz, Lubell, Mindruta & Edwardsen, 2003). Wanneer er alternatieve mogelijkheden zijn waar belanghebbenden hun doelen eenzijdig kunnen verwezenlijken, dan zal collaboratieve governance alleen werken wanneer belanghebbenden zichzelf zien als onderling afhankelijk.

Wanneer de onderlinge afhankelijkheid een voorwaarde is voor het collaboratieve forum dat een exclusief gebeuren is, dan zullen de sponsors voorwerk moeten verrichten om de uitkomsten te laten respecteren en erkennen door ander fora (wetgevers, rechtbanken, uitvoerende macht)

### **2.1.3 Voorgeschiedenis van antagonisme en samenwerking**

Een voorgeschiedenis van vijandschap of juist succesvolle samenwerking is van invloed op de collaboratieve governance. De manier waarop de geschiedenis van invloed is op governanceprocessen kan heel divers uitpakken. Het kan zo zijn dat, wanneer er in het

verleden veel conflicten zijn geweest tussen partijen, collaboratieve governance een uitkomst biedt voor het eeuwigdurende conflict. Zeker bij grote onderlinge afhankelijkheid en grondstoffendisputen waar blokkades tot grote kostenposten leiden voor diverse belanghebbenden kan het inslaan van een nieuwe weg verfrissend werken. Collaboratieve governance moet dan vaak wel verder bouwen op een geschiedenis van rancune, dat heeft geleid tot een institutionalisering van antagonismen. Het wij/zij denken kunnen verziekend werken voor een geslaagd samenwerkingsproces. Een voorgeschiedenis van conflicten resulteert vaak in veel wantrouwen bij de actoren en dit kan weer leiden tot weinig commitment, manipulatiestrategieën en oneerlijke communicatie. Dit alles kan leiden tot een vicieuze cirkel van verdachtmakingen, wantrouwen en stereotyperingen. Aan de andere kant, wanneer er juist een geschiedenis van succesvolle samenwerkingsverbanden is geweest dan is er sociaal kapitaal opgebouwd, veel vertrouwen en kan het leiden tot een vicieuze cirkel van samenwerkingen.

Dit leidt tot de volgende hypothese:

Als er een voorgeschiedenis is geweest van vijandigheid tussen belanghebbenden dan is er weinig kans van slagen voor collaboratieve governance tenzij er grote wederzijdse afhankelijkheid is tussen de belanghebbenden of er positieve stappen zijn gezet om het wantrouwen weg te nemen.

#### **2.1.4 Institutioneel ontwerp**

Wanneer partijen samenwerken dan zijn er automatisch regels, geschreven dan wel ongeschreven, die het samenwerkingsproces mogelijk maken. De meest fundamentele regel van een samenwerking is misschien wel de toegankelijkheid. Wie doet er mee? (Ansell & Gash, 2007). De eerste conditie van succesvolle samenwerking is dat het breed toegankelijk en insluitend moet zijn voor alle belanghebbenden die geraakt worden door of geven om het issue (Christlip & Larson, 1994). Dit betekent dat ook lastige belanghebbenden en tegenkrachten moeten kunnen deelnemen. Uit het onderzoek van Reilly (2001) blijkt bijvoorbeeld dat het buiten sluiten van kritische belanghebbenden de belangrijkste oorzaak is van mislukte samenwerkingen.

Soms zijn er belanghebbenden die geen noodzaak zien om te participeren en een alternatief hebben. Fischer en Ury (1999) noemen dit het BATNA (Best alternative to negotiated agreement). Wanneer partijen een sterk BATNA hebben kan het lastig zijn ze in het samenwerkingsproces te betrekken. Er zijn twee mogelijkheden om met dergelijke situaties om te gaan. In de eerste plaats, zorg dat je samenwerkingsforum een zekere mate van exclusiviteit heeft. Wanneer het samenwerkingsforum de belangrijkste plek is waar besluiten kunnen worden genomen over een bepaald issue en er geen alternatieven worden geboden dan kan het voor partijen met een sterk BATNA toch aantrekkelijk zijn om deel te nemen wanneer dat de enige plek is waar ze hun invloed kunnen laten gelden. Een tweede mogelijkheid is het aantal issues wat binnen de samenwerking valt te vergroten. Men spreekt ook wel van de taart vergroten. Op die manier kan het voor cruciale belanghebbenden toch interessant worden om deel te nemen aan het samenwerkingsforum.

Een ander belangrijk aspect is dat er duidelijke basisregels worden opgesteld en dat er onderling transparantie wordt geboden over de eigen bedoelingen en belangen.

Murdock, Wiessner en Sexton (2005) geven aan dat de percepties van de belanghebbenden over dat ze gehoord worden belangrijk is voor de legitimiteit. Duidelijke en consequent toegepaste grondregels zorgen ervoor dat belanghebbenden het proces ervaren als eerlijk, gelijk en open.

Naast de duidelijke grondregels moet ook duidelijk zijn waar het over gaat. Waar liggen de grenzen en wat is de status van de samenwerking (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 10)?

### 2.1.5 Procesmanagement

Wanneer partijen bij elkaar komen dan is een goede begeleiding van dergelijke processen onontbeerlijk. De actoren die als belanghebbenden kunnen worden bestempeld bij een complex project melden zich niet altijd vanzelf. Een procesmanager zal een katalytische rol moeten vervullen, hij of zij moet kunnen ontdooien en binden, kunnen stimuleren en remmen, analyse bevorderen en conclusiegericht werken stimuleren. Een katalytische werking impliceert een versnelling van een proces dat in een impasse kan geraken of zit (Klaassen, 1995, p. 112). De procesmanager kan worden gezien als een bemiddelaar of arbiter (In 't Veld, 1995 p. 3).

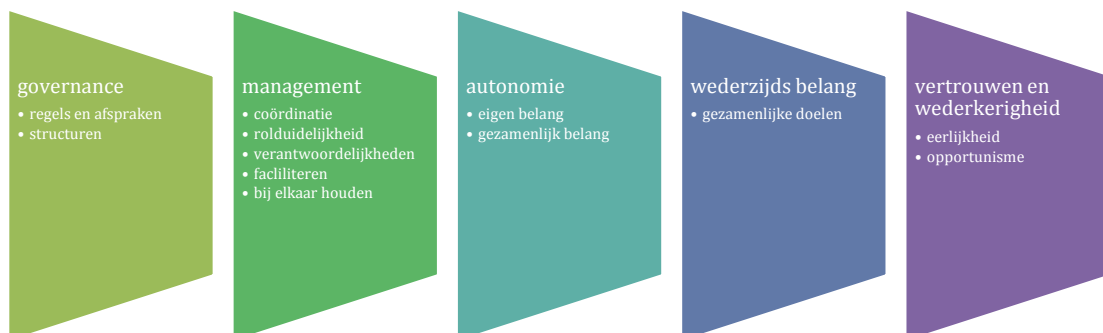
De procesmanager is een actor die waarborgen kan scheppen voor betere besluiten, oplossingen kan verrijken en blokkades uit de weg kan ruimen (In 't Veld, 1995, p. 1). De procesleider ordent de 'kwestie', nodigt actoren tot participatie uit, en beslist over wie moet vertrekken.

Gezien het bovenstaande kan een procesmanager van grote invloed zijn op het vertrouwen van de belanghebbenden. Een goede procesmanager kan samenwerkingsverbanden succesvol maken of laten falen.

## 2.2 Collaboratieprocessen

Thomson en Perry (2006) beschrijven een model voor collaboratieprocessen die parallelen vertoont met het model van Ansell en Gash. Het model bevat ook een aantal zogenoemde antecedenten.

In het model van Ansell en Gash worden vijf invloedsfactoren gedefinieerd. Ook Thomson en Perry komen tot vijf hoofddimensies die overeenkomsten vertonen met de invloedsfactoren van Ansell en Gash.



De governancedimensie toont grote overeenkomsten met het institutioneel ontwerp. Het gaat beiden over regels en structuren. De managementdimensie heeft veel raakvlakken met het faciliterend leiderschap. De andere drie dimensies zijn wat lastiger te verenigen met de invloedsfactoren van Ansell en Gash. Wederkerigheid en vertrouwen hebben een relatie met de voorgeschiedenis en antagonismen.

De wederzijds-voordeel-dimensie en het individuele en collectieve belang ofwel autonomie dimensie liggen in elkaars verlengde. Elke organisatie zal in de eerste plaats deel nemen aan een samenwerking om het eigen belang zoveel mogelijk voor het voetlicht te brengen en er voordeel uit te halen. Het eigen belang van de organisatie kan eventueel worden verenigd met een vaak abstracter collectief belang. Wanneer dat gebeurt kan gezocht worden naar mogelijkheden om wederzijds voordeel te bewerkstelligen. Dit kan mooi worden

geïllustreerd aan de hand van een weg door een natuurgebied. Bouwer en overheid willen de weg. Natuurorganisaties willen geen weg. Compromis zou kunnen zijn dat er een weg komt maar dat elders meer natuur wordt gecompenseerd. Hier kan wederzijds voordeel ontstaan. Er treedt geen vertraging op, bij de aanleg van de weg, door acties, procedures en rechtszaken vanuit de natuurorganisaties waardoor de weg op tijd kan worden gerealiseerd. Daar staat tegenover dat natuurorganisaties nieuwe grotere natuurgebieden krijgen en dus het natuurverlies door de weg ruim gecompenseerd wordt.

De autonomiedimensie toont de meeste overeenkomsten met de factor 'onbalans in middelen en macht' uit het model van Ansell en Gash. Overheden kunnen met doorzettingsmacht veel voor elkaar krijgen en de macht van de milieubeweging is klein waardoor het aantrekkelijker lijkt om autonoom te blijven strijden voor de eigen belangen. Macht en middelen beïnvloeden de autonomie van elke actor.

De reciprociteitsdimensie heeft het meeste overeenkomsten met de motieven om te participeren in de collaboratie. Wanneer aan een partij wordt gevraagd om wat van haar eisen in te leveren dan zal zij daar eerder toe geneigd zijn wanneer de andere partijen ook wat inleveren. Dit aspect zal gedurende het proces voortdurend goed in de gaten moeten worden gehouden door de procesmanager. Wanneer er geen voordeel voor een actor in zit of hij het gevoel heeft dat andere actoren onevenredig meer voordeel behalen dan kan hij uit het proces stappen of het proces frustreren. Een win-win situatie is dus van levensbelang voor een succesvolle samenwerking.

### 2.3 Vertrouwen

Vertrouwen zou wel eens de belangrijkste factor in succesvolle samenwerkingsprocessen kunnen zijn. Zowel Ansell & Gash en Thomson & Perry plaatsen vertrouwen in de cirkel of keten van het collaboratieve proces. Uit een survey van Edelenbos en Klijn (2007) onder partners in publiek-private samenwerkingen (PPS) blijkt dat bijna 90 % vindt dat vertrouwen in de andere partij de belangrijkste factor is voor PPS- succes. Daar komt nog bij dat bijna 60% vindt dat vertrouwen in de andere partner de belangrijkste conditie is voor het realiseren van innovatieve oplossingen in PPS-projecten. Maar wat is vertrouwen? Er zijn vele definities van vertrouwen op diverse wetenschappelijke disciplines. Bij een meer economische benadering komt dat neer op een verzameling gedeelde verwachtingen met diegene waarmee men een uitruil heeft (Zucker, 1986, p61).

Vertrouwen is in hun idee duidelijk gescheiden van acties, die een gevolg kunnen zijn van vertrouwen, en institutionele karakteristieken zoals regels en normen die vertrouwen beïnvloeden.

Dat partijen baat hebben bij vertrouwen omdat er voordelige coöperatieve relaties uit voortkomen maakt het ook kwetsbaar. Dit speelt met name een grote rol bij de start van een samenwerkingsproces omdat het vertrouwen dan gebaseerd is op verwachte voordelen. Het risico van vertrouwen zit 'm volgens Scharpf (in Edelenbos & Klijn 2007) in het volgende: "In staat zijn om te vertrouwen heeft een voordeel – maar uitbuiten van vertrouwen kan nog meer voordeel opleveren." Er loopt een dunne lijn tussen een betrouwbare en een naïeve persoon. Met name bij de start kan vertrouwen kwetsbaar zijn voor opportunistisch gedrag. Naast de kwetsbaarheid van vertrouwen kan vertrouwen ook leiden tot groepsdenken of te veel geloof in andermans acties. Partijen zouden blind vertrouwen in elkaar kunnen ontwikkelen waardoor ze niet meer kritisch kijken naar de acties van de andere zakenpartners. Een zekere dosis wantrouwen zorgt voor het scherp houden van de partners en is dus gezond voor de samenwerking (Sydow, 1998).

Dan is er nog de diffuse relatie tussen macht en vertrouwen. Macht en vertrouwen worden vaak gezien als substituten maar bij complexe interorganisatorische praktijken blijkt het gecompliceerder. Macht hoeft het vertrouwen niet te vervangen of vernietigen maar

wanneer macht op een juiste manier wordt ingezet dan kan het zelfs er toe leiden dat het vertrouwen toeneemt en hiermee de machtspositie in het netwerk wordt versterkt (Young & Wilkinson, 1989).

Vertrouwen kan worden gezien als een positief verwachtingspatroon ten opzichte van andere actoren. Men gaat ervan uit dat zij zich zullen weerhouden van opportunistisch gedrag, zelfs wanneer ze daar de kans toe zien (Edelenbos & Klijn, 2007).

In een governance arrangement refereert **vertrouwen** naar een min of meer stabiele perceptie onder actoren over de intenties van andere actoren, in zoverre, dat zij zich zullen weerhouden van opportunistisch gedrag (Edelenbos en Klijn, 2007).

Hierbinnen kunnen weer verschillende categorieën worden onderscheiden.

Een ervan is dat er vertrouwen betrekking kan hebben op drie objecten namelijk individuen, institutionele arrangementen en instituties:

- Vertrouwen in individuen is het vertrouwen van de vertrouwer in een individu, de vertrouwde. Dit is gebaseerd op persoonlijk contact, bestendige relaties en wederzijds vertrouwen in elkaars competenties.
- Vertrouwen in institutionele arrangementen verwijst naar het vertrouwen in structuren zoals organisaties en contracten.
- Vertrouwen in instituties is het vertrouwen in formele en informele regels. Instituties worden vertrouwd op basis van hun continuïteit.
- Een ander belangrijk onderscheid is dat van verschillende bronnen van vertrouwen:
- Op competenties gebaseerd vertrouwen is het vertrouwen in kennis en ervaring van een individu of organisatie. Dit houdt onder andere in het vertrouwen in het vermogen van een actor om zaken voor elkaar te krijgen.
- Welwillendheid van het vertrouwen is het vertrouwen in de beste intenties van een individu of een organisatie. Dit verwijst naar de intenties van een actor om zaken voor elkaar te krijgen. Welwillendheidsvertrouwen verkleint de gepercipieerde kans op opportunisme.
- Cognitief vertrouwen is gebaseerd op de kennis van de houding en gedrag van de ander. Dit kan zich ontwikkelen wanneer de relatie langdurig is en wanneer men elkaar goed leert kennen.
- Vertrouwen op basis van affectie is gebaseerd op loyaliteit en empathie. Dit heeft vaak veel tijd nodig om zich te kunnen ontwikkelen bij interorganisatorische samenwerking.

Koppenjan en Klijn (2004, p. 86, 87) noemen in hun boek vier factoren die invloed hebben op het ontstaan en de groei van vertrouwen:

In de eerste plaats de interacties uit het verleden, zowel theorie over sociaal kapitaal als bedrijfskunde en economie benadrukken dat meer interactie en sociale contacten het vertrouwen zullen verbeteren. Dit impliceert dat netwerken met veel intensieve interactie – andere factoren niet meegerekend- er meer vertrouwen tussen de partners zal zijn.

In de tweede plaats de reputatie van de andere actoren: ervaringen uit het verleden en de professionaliteit van de partner die ze van horen-zeggen hebben kan de ontwikkeling van vertrouwen tussen de partners versterken.

Ten derde de verwachtingen over toekomstige voordelen. De wetenschap dat voortdurende interactie tussen actoren in een netwerk zal leiden tot wederzijds voordeel zal ook dienen als bemoedigende conditie voor de ontwikkeling van vertrouwen.

Als laatste de aard van de bindende netwerkregels. Netwerkregels kunnen verschillende effecten hebben op het creëren en groeien van vertrouwen, dus netwerkregels die resulteren in sterk inkaderen zullen niet helpen bij de ontwikkeling van vertrouwen. Maar



ook wanneer de conflictregulatieregels zijn geaccepteerd door de actoren zullen die ervoor zorgen dat vertrouwen ontstaat of behouden blijft.

In de onderstaande tabel zijn de onafhankelijke variabelen van de drie hierboven gepresenteerde modellen naast elkaar gezet. Vertrouwen wordt door Thomson en Perry als een aparte dimensie benoemd maar de andere dimensies hebben natuurlijk ook invloed op het vertrouwen. Thomson en Perry verwijzen in hun conclusie naar het onderzoek van Stone (in Thomson & Perry 2006) die onderzoek heeft gedaan naar de Washington County's Welfare-to-Work Partnership waarin vertrouwen groeit tussen actoren als gevolg van kleine succesjes tijdens de samenwerking. Daarnaast zien zij vertrouwen ook als onafhankelijke variabele omdat meer vertrouwen ook leidt tot een uitbreiding van de wederzijdse gemeenschappelijke belangen die weer stimulerend werkte voor nieuwe governance initiatieven. Ook Thomson en Perry zien vertrouwen dus als een belangrijke dimensie.

Tabel 1. Verschillende variabelen die direct dan wel indirect van invloed zijn op het samenwerkingsprocessen en vertrouwen. In kleur de overeenkomsten.

	<b>Ansell &amp; Gash</b>	<b>Thomson &amp; Perry</b>	<b>Koppenjan &amp; Klijn</b>
1	Onbalans in middelen en macht	Behoeftte aan middelen en risicodeling (~autonomie)	-
		middelenschaarste	
2	Motief participeren, wederzijdse afhankelijkheid	Wederzijdse afhankelijkheid	Mogelijke voordelen
3	Voorgeschiedenis antagonisme	voorgeschiedenis van pogingen tot samenwerking	Aantal interacties in het verleden
			reputatie
4	Institutioneel design	Gezamenlijke procesafspraken	regels
5	leiderschap	management	-

Variabele 1 is niet zo eenduidig één op één op elkaar te passen. Het een kan het gevolg zijn van het ander. Een onbalans in macht en middelen kan ertoe leiden dat de autonomie juist gewaarborgd dient te worden. Om het aantal variabelen wat te beperken en de variabelen wel aan elkaar te koppelen zijn wordt er gekozen voor de variabele 'onbalans in Macht en middelen'.

## 2.4 Succesvolle samenwerking

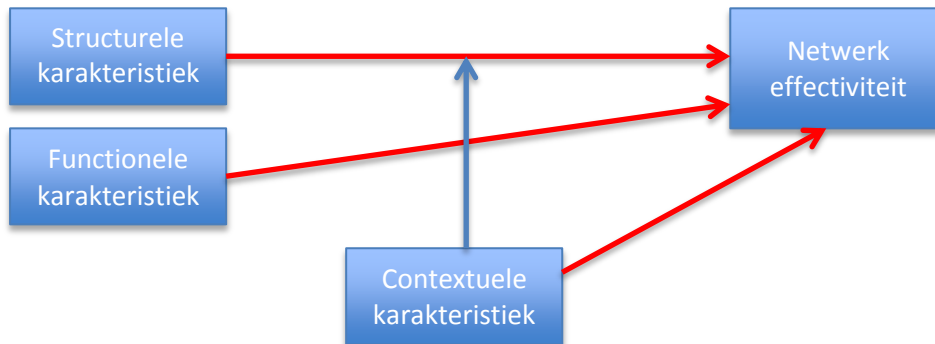
Naast het onderling vertrouwen, het vertrouwen in de instituties en het vertrouwen in het proces is er natuurlijk ook het algemeen vertrouwen in een goede afloop. Dat wil zeggen dat partijen vertrouwen hebben dat er voor hen een positief resultaat te behalen is. Wanneer er veel onderling vertrouwen is dan is de kans groot dat men ook vertrouwen heeft in een positieve uitkomst zoals blijkt uit de survey van Edelenbos en Klijn (2007). Succesvolle samenwerking in netwerken kan op verschillende niveaus worden beschouwd (Turrini, Cristofoli, Frosini & Nasi, 2010; Cristofoli, Markovic & Meneguzzo, 2014). Wanneer een samenwerking succesvol is dan staat dat gelijk aan een effectieve samenwerking. Het reviewonderzoek van Turrini et al.(2010) maakt onderscheid tussen vijf vormen van netwerkeffectiviteit.

- Effectiviteit op klantenniveau ( bijvoorbeeld de kwaliteit van dienstverlening)
- Effectiviteit op gemeenschapsniveau (bijvoorbeeld, meerwaarde voor de gehele gemeenschap)



- Het vermogen om de gestelde doelen te halen
- Het innovatief vermogen en veranderkracht van de samenwerking
- De duurzaamheid en de levensvatbaarheid van de samenwerking

In deze literatuurstudie wordt onderscheid gemaakt tussen drie gebundelde factoren die effect hebben op de netwerkeffectiviteit. Het onderstaande model is een vereenvoudiging van het beschreven model in Turrini et al.(2010) en komt op het volgende neer:



Hierbij wordt evenwel opgemerkt dat elementen zoals vertrouwen, wederkerigheid en normen voor samenwerking (contextuele karakteristieken) als fundamenteel worden beschouwd en zorgen voor stabiliteit binnen een netwerk en voor succes (Provan en Sebastian, 1998).

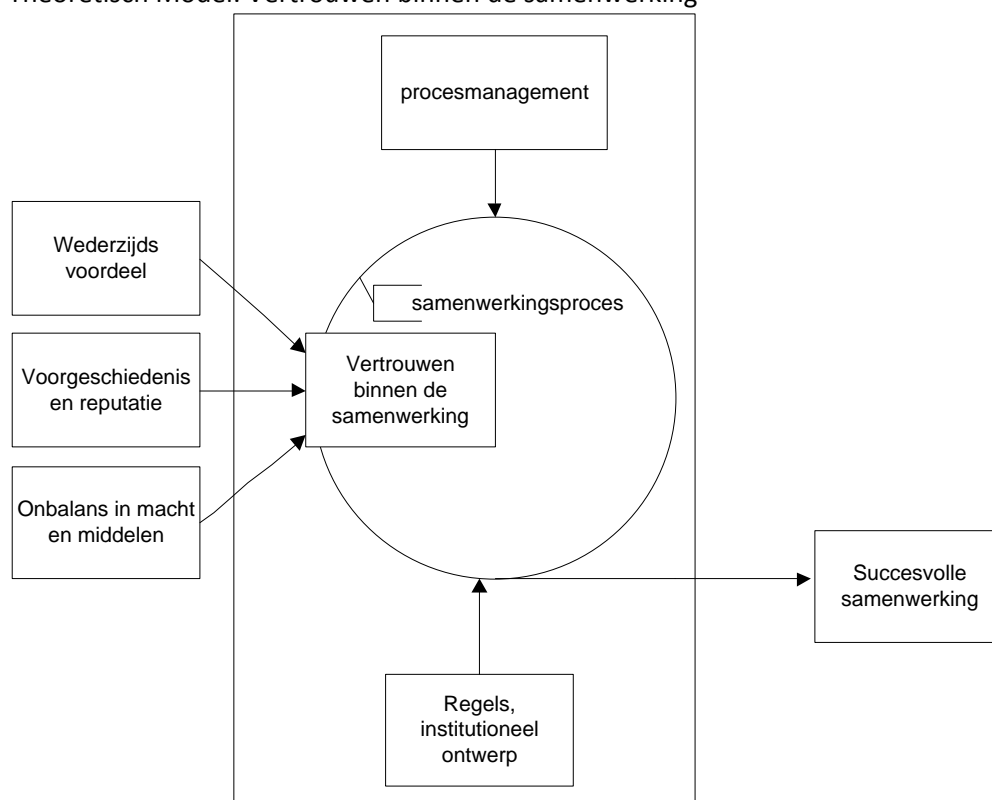
Omdat succesvol samenwerking op hele brede manier kan worden geïnterpreteerd is er voor gekozen te vragen naar de percepties van succesvolle samenwerking.

### 3 Onderzoeksdesign

#### 3.1 Conceptueel model

In de literatuur worden verschillende modellen beschreven die min of meer dezelfde condities beschrijven die het proces van samenwerking beïnvloeden. Daarnaast is de factor “*vertrouwen*” tussen de verschillende deelnemende partijen een belangrijke factor als onderdeel van het proces. Het theoretisch model kent vijf onafhankelijke variabelen voor vertrouwen waarbij vertrouwen weer een belangrijke rol speelt bij succesvolle samenwerking. De eerste drie zijn vooral pré-condities, de andere twee variabelen zijn vooral tijdens het proces van groot belang. Dat betekent dat op het samenwerkingsproces als geheel twee variabelen een belangrijke invloed uitoefenen namelijk procesmanagement en de regels en institutioneel ontwerp.

Theoretisch Model: Vertrouwen binnen de samenwerking



#### 3.2 Operationalisering

Het model kent een groot aantal variabelen. De belangrijkste onafhankelijke variabele in dit model is de gepercipieerde mate van vertrouwen.

### 3.2.1 Vertrouwen

Vertrouwen is namelijk op zich zelf moeilijk waar te nemen maar zal altijd gevoel zijn van de één richting de ander. De mate van vertrouwen van de ene partij in de ander varieert. Er kan veel vertrouwen zijn in de andere partijen of juist heel weinig vertrouwen. Daarnaast kan het ook nog eens zo zijn dat de ene partij wel vertrouwd wordt maar de andere partij niet. Er zit dus een tweedimensionale factor in. De partijen binnen het samenwerkingsproces zullen worden gevraagd of zij; geen vertrouwen, weinig vertrouwen, neutraal, redelijk vertrouwen of volledig vertrouwen in de andere partijen hebben. Wanneer daar nog verschillen in zitten zal daar ook nog aanvullend naar worden gevraagd. Op deze manier kan een beeld worden geschetst van de mate van vertrouwen binnen de samenwerkende partijen.

Er zal tevens een voorschot worden genomen op het te verwachte resultaat. De verwachting is dat wanneer er veel onderling vertrouwen is en de partijen in de samenwerking geloven, dat dit automatisch tot een succesvolle samenwerking zal leiden. Hier zal een controlevraag over worden gesteld. Deze hypothese is zo geformuleerd naar aanleiding van de survey resultaten van Edelenbos en Klijn (2007) waarin respondenten aangeven dat succesvolle samenwerking voor 90% is te danken aan het onderling vertrouwen.

### 3.2.2 Wederzijds voordeel

Een partij zal niet deelnemen aan een samenwerking wanneer het geen voordeel uit het samenwerkingsproces kan halen. Dit voordeel hoeft niet eens binnen de uitkomsten van dit samenwerkingsproces te liggen maar kan ook in een ander spel met bijvoorbeeld een zelfde actor worden behaald. In het algemeen is het wel zo dat het helpt wanneer er voor een partij uit het samenwerkingsproces een voordeel te behalen valt of dat de verwachte schade of negatieve uitkomsten zoveel mogelijk worden ingeperkt. Milieugroeperingen zijn over het algemeen tegen een snelweg door een natuurgebied maar kunnen door deel te nemen aan het governanceproces wel zo veel mogelijk compensatie bewerkstelligen of toezeggingen op andere terreinen. Soms lijkt het te behalen voordeel echter ver weg. In die gevallen is creativiteit en begrip voor elkaars belangen erg belangrijk.

### 3.2.3 Voorgeschiedenis en reputatie

Wanneer er in het verleden al een aantal malen een samenwerking is geweest met een partij dan heeft dat uiteraard invloed op de mate van vertrouwen in de ander. Wanneer die samenwerking positief is dan zal een nieuw samenwerkingsverband waarschijnlijk starten met een hoge mate van vertrouwen. Daar staat tegenover dat wanneer samenwerking uit het verleden slecht is bevallen met een andere partij dat het vertrouwen negatief is. Dit hoeft overigens niet zo te zijn. Het kan best zijn dat samenwerking uit het verleden niet tot gewenste uitkomsten heeft geleid maar dat deze nieuwe samenwerking, door bijvoorbeeld duidelijkere regels en meerdere andere actoren juist wel vertrouwen geven in een goede afloop. Voorgeschiedenis en reputaties van de partijen kunnen dus een belangrijke rol spelen in de mate van vertrouwen. In welke richting het samenwerkingsproces zich vervolgens gaat bewegen is vooraf niet te voorspellen.

### 3.2.4 Onbalans in macht en middelen

Binnen het probleem rondom de slibeindverwerking zal de onbalans tussen macht en middelen waarschijnlijk wel meevallen. Waterschappen zijn namelijk allemaal gelijksoortige overheidspartijen. De afvaardiging van een waterschap en de hoeveelheid middelen die een waterschap beschikbaar stelt kan echter wel invloed hebben op het onderling vertrouwen en de succesvolle samenwerking. Partijen zouden niet de juiste vertegenwoordigers met onvoldoende capaciteiten of onvoldoende mandaat aan de onderhandelingen kunnen laten deelnemen. Ook zouden partijen maar een kleine financiële bijdrage kunnen leveren waardoor hun zeggingskracht ook kleiner is. Deze variabele mag daarom niet ontbreken in het model.

### 3.2.5 Procesmanagement

Het procesmanagement speelt een belangrijke rol en kan doorslaggevend zijn om tot succesvolle uitkomsten te komen. Het leiden van complexe governanceprocessen waarbij er bijvoorbeeld in het begin weinig vertrouwen is in elkaar en in een goed eindresultaat vraagt bijzondere vaardigheden van de procesmanager.

### 3.2.6 Regels en institutioneel ontwerp

Regels, institutioneel ontwerp en governance-afspraken kunnen een belangrijke factor zijn die de mate van vertrouwen beïnvloeden. Dat begint met het samenwerkingsproces toegankelijk te maken voor alle partijen die zich geraakt of zich betrokken voelen bij het issue. Dat betekent ook dat eventuele amokmakers toegang moeten hebben tot het governance proces.

Een tweede belangrijke factor is dat er duidelijke basisregels worden afgesproken en dat de procesarchitectuur vooraf helder is. Wanneer actoren deelnemen aan het samenwerkingsproces kunnen zij sceptisch zijn over de uitkomst, het procesverloop en de andere actoren. Een gelijk, eerlijk en open speelveld kan dan een belangrijke voorwaarde zijn om deel te nemen aan het proces. Het is van belang dat er niet achter de rug om andere deals worden gesloten. Het samenwerkingsproces moet hét speelveld zijn waar de beslissingen gaan vallen.

### 3.2.7 Overzicht afhankelijke en onafhankelijke variabelen

variabele	Meetbare uitingsvorm	indicatoren
Wederzijds voordeel Definitie: <i>Alle deelnemende partijen zien mogelijkheden om voordeel te halen uit het samenwerkingsproces</i>	Win-winsituatie	Deelname aan het samenwerkingsproces moet meer opleveren dan niet deelnemen volgens perceptie van actoren
		Zicht op betekenisvolle uitkomst gezien de moeite en tijd volgens perceptie van actoren
		Perceptie van onderlinge afhankelijkheid
Voorgeschiedenis en reputatie Definitie: <i>Dat gene wat vooraf is gegaan aan het samenwerkingsproces, uit eigen ervaring dan wel van horen zeggen.</i>	De percepties over het gedrag van de andere partijen	Eigen historie van conflicten en successen met andere partijen
		Algemene historie van de andere partij op het gebied van samenwerkingen en conflict (van horen zeggen en publiciteit)
Onbalans in macht en middelen Definitie: <i>Partijen die niet gelijkwaardig zijn op het gebied van geld, mensen, organisatie en status.</i>	capaciteit	Beschikbare deelnemers
	organisatie	Grootte en aard
	status	Het aanzien, rangorde in de samenleving volgens perceptie actoren
	middelen	Geld Kwaliteit van de afvaardiging die deelneemt aan het proces (onderhandelaars, vrijwilligers, managers, beleidsontwikkelaars)
	relatie	Afhankelijkheden. Opdrachtgever-opdrachtnemer, vergunningverlener-vergunningvrager etc.

Procesmanagement. Definitie: <i>Het faciliteren van het besluitvormingsproces in overleg met 'partijen' uit de omgeving van de organisatie (De Bruijn &amp; Ten Heuvelhof, 2007, p. 120).</i>	Eigenschappen procesmanager	Omgevingsbewustzijn van de procesmanager. Welke partijen betreft hij/zij bij het proces?
		Vaardigheden van de procesmanager. Opleiding, ervaring
	Perceptie van vertrouwen in de procesmanager	Statuur van de procesmanager
		Onafhankelijkheid procesmanager
Institutioneel ontwerp Definitie: <i>Cognitieve, normatieve en regulatieve structuren die gedrag reguleren (Scott, 1995)</i>	arenaregels	Regels die de identiteit van arena reguleren.
		Regels die het product van de arena specificeren.
		Regels voor het bepalen van status en evaluatie ( <i>beloningsregels</i> )
		Regels die de bevoegdheden en positie van actoren reguleren ( <i>positieregels</i> )
	interactieregels	Regels ter regulering van informatie-uitwisseling, conflicthantering en (non)interventie
		Regels ten aanzien van de toegang tot het netwerk, ofwel regels die de exclusiviteit, toegangscriteria en eliminatie reguleren.
Vertrouwen Definitie: <i>Het hebben van positieve verwachtingen, met in achtname van anderen over, de uitkomst in een risicovolle situatie. (Das &amp; Teng, 2001)</i>	Percepties van vertrouwen in de andere actoren	Vertrouwen in competenties
		Vertrouwen in intenties
	Percepties van vertrouwen in het proces	De mate van vertrouwen in de afspraken en manier van communiceren
	Percepties van vertrouwen in instituties	De mate van vertrouwen in de formele en informele regels
Succesvolle samenwerking	Vertrouwen in een goede uitkomst	De mate waarin de partijen verwachten dat de samenwerking gaat leiden tot succesvolle uitkomsten
		Kleine tussentijdse successen

### 3.3 Strategie en methoden

Om een goed antwoord te kunnen formuleren op de onderzoeksvraag is het van belang de juiste methodologie te gebruiken. In dit hoofdstuk zullen zaken aan bod komen die duidelijk verschaften over de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd.

In de eerste plaats zal er een toelichting worden gegeven op de strategie en de casusselectie. Vervolgens zal nader in worden gegaan op de onderzoeksmethoden en

technieken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek.

### 3.3.1 Strategie

In de wetenschap worden diverse onderzoeksstrategieën bewandeld om antwoord te kunnen geven op wetenschappelijke vragen. De methode die in dit onderzoek wordt gehanteerd is de gevalsstudie. In de bestuurskunde wordt deze onderzoeksmethode veelvuldig toegepast omdat bestuurskundige onderwerpen vaak uniek zijn of slechts in geringe mate voorkomen (Van Tiel, 2007, p.99). Dit is ook het geval bij slibverwerking in Nederland. Daarnaast vinden casestudies in het veld plaats, experimenten zijn vaak niet uitvoerbaar (men kan bijvoorbeeld geen experiment uitvoeren waarbij een aantal gemeenten de wet niet toepassen en een aantal gemeenten wel, de wet is immers voor iedereen gelijk).

De derde reden om te kiezen voor de gevalsstudie is dat met een dergelijk onderzoek een bijdrage levert aan het oplossen van een concreet maatschappelijk vraagstuk. De bestuurskunde is een typisch vakgebied waarbij dat veelvuldig gebeurt.

### 3.3.2 Casusselectie

Dit onderzoek wil antwoord geven op de centrale vraag: *Welke factoren beïnvloeden het vertrouwen binnen een samenwerkingsproces tussen waterschappen rond de zuiveringsslibverwerking en hoe beïnvloedt het vertrouwen het al dan niet succesvol zijn van die samenwerking?*

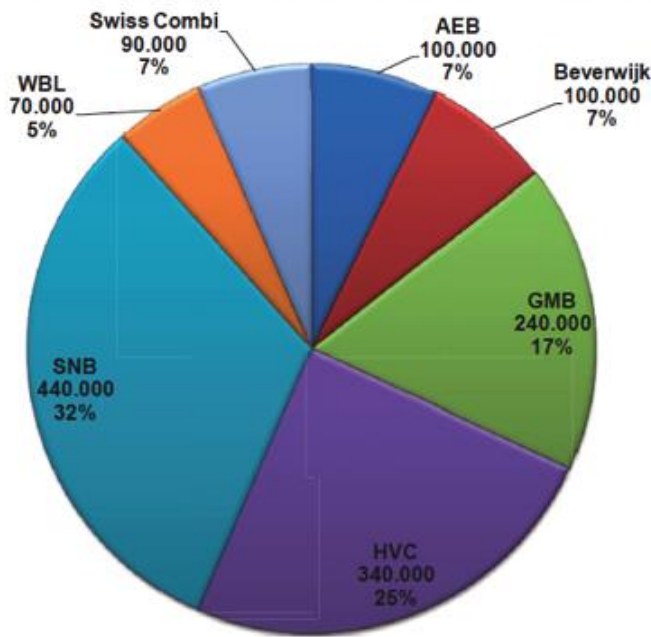
Het gaat hierbij dus om samenwerkingsvormen tussen waterschappen rond de zuiveringsslibverwerking. Hierbij kan het specifiek gaan om samenwerkingsverbanden die zich heel specifiek bezighouden met de huidige eindverwerking van zuiveringsslib maar ook om samenwerkingsverbanden die de toekomstige verwerking van zuiveringsslib sterk kunnen beïnvloeden. Hieronder volgt een uiteenzetting van deze twee vormen.

#### 3.3.2.1 Communale zuiveringsslibeindverwerking

De Nederlandse communale slibeindverwerking ziet er als volgt uit:

Al het communale zuiveringsslib wordt geproduceerd bij circa 400 afvalwaterzuiveringen door heel Nederland. Deze zijn in bezit van de 23 Nederlandse waterschappen. De waterschappen hebben de slibeindverwerking op verschillende manieren uitbesteedt. Een groot deel (meer dan 50 %) van het slib van Nederland wordt verwerkt door twee monoverbrandingsovens in beheer bij respectievelijk twee overheidsbedrijven namelijk SNB en HVC. Daarnaast bestaat er nog coverbranding door AEB. Een tussenstap die ook veel wordt toegepast is het drogen van het slib. Dit kan biologisch door GMB of thermisch door Swiss Combi, WBL en Beverwijk. Uiteindelijk gaat ook deze gedroogde producten in de verbrandingsovens van kolencentrales, bruinkoolcentrales of de cementindustrie. Dit levert het volgende plaatje van Nederland op:

MARKTAANDEEL SLIBVERWERKERS IN NEDERLAND (TONNEN KOEK PER JAAR IN 2012)



Uit het cirkeldiagram kan worden afgeleid dat er drie grote partijen zijn namelijk SNB, HVC en GMB. GMB is een commercieel bedrijf en werkt met contracten die een looptijd van een aantal jaren hebben, vaak nog met een optie tot langdurige verlenging. Waterschappen die hun zuiveringsslib naar HVC en SNB brengen hebben een andere relatie met de slibeindverwerker.

Bij HVC is dat als volgt georganiseerd. De vijf toeleverende waterschappen hebben zich verenigd in de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Slibverwerking 2009. Deze GR is aandeelhouder van HVC die de slibverbrandingsinstallatie in eigendom heeft, beheert en onderhoudt. De HVC-groep heeft naast de slibverbrandingsoven ook nog de aanpalende huisvuilcentrale in bezit.

SNB heeft een andere organisatievorm. De zes toeleverende waterschappen zijn allemaal rechtstreeks aandeelhouder van SNB.

### 3.3.2.2 Samenwerking tussen waterschappen

Samenwerking tussen de waterschappen vindt op verschillende niveaus en op verschillende manieren plaats. In dit onderzoek zullen enkel de samenwerkingsvormen in relatie tot de slibeindverwerking worden behandeld. De waterschappen die aandeelhouder zijn van een slibverbrandingsinstallatie zullen moeten samenwerken om de installaties optimaal te beheren. Deze waterschappen worden ook wel de gebonden waterschappen genoemd. De andere waterschappen hebben ofwel een contract voor de toelevering van slib, of een eigen slibdrooginstallatie waardoor ze granulaat produceren die ze op verschillende plekken kunnen afzetten. Deze waterschappen worden ook wel de ongebonden waterschappen genoemd omdat ze "vrij" zijn waar ze hun slib naartoe brengen.

Landelijk gezien zijn er echter wel een aantal interessante ontwikkelingen gaande die samenwerking op landelijke schaal vereisen. Uit afvalwater kan namelijk energie en grondstoffen worden herwonnen. Het landelijk platform energie- en grondstoffenfabriek is in het leven geroepen door de Vereniging van Zuiveringsbeheerders (VvZB) om het winnen van energie en grondstoffen aan te jagen, mogelijke regelgeving aan te passen en afzetmarkten te creëren. Voor energie kan dat eventueel nog wel op kleine schaal maar met enkele grondstoffen, zoals fosfaat en cellulose, lijkt volume een belangrijke factor te zijn. Dit vraagt dus ook weer gezamenlijke inspanningen van alle waterschappen.

Er zijn dus drie relevante samenwerkingsarena's:

1. Gebonden waterschappen in GR-verband
2. Gebonden waterschappen in aandeelhoudersverband
3. Landelijk samenwerkingsverband energie- en grondstoffenfabriek

De eerste twee samenwerkingsverbanden kunnen als homogene cases worden beschouwd omdat ze beide gebonden zijn en ongeveer gelijk van omvang zijn. Het laatste samenwerkingsverband is dan weer contrasterend ten opzichte van die andere twee. Het is een veel vrijblijvender samenwerkingsverband met meer partijen en de doelstelling is anders. Toch kunnen de resultaten van het landelijke samenwerkingsverband van invloed zijn op het functioneren van de andere twee en visa versa. Al deze samenwerkingsverbanden vallen binnen het domein van slibverwerking in Nederland. Daarnaast gaat het om grootschalige investeringen in afvalverwerking, een groot maatschappelijk belang. Suboptimaal gebruik van zulke grote installaties leidt al gauw tot een miljoenenstrop. Het zou interessant zijn om ook de gezamenlijke huisvuilverwerking door gemeenten, een vergelijkbare problematiek, mee te nemen. Er wordt echter, omwille van de omvang van dit onderzoek, enkel de verwerking van slib uit rioolwaterzuiveringen in Nederland meegenomen in dit onderzoek. Idealiter had het onderzoek zich moeten richten op de drie cases. Helaas hebben de bestuurders van het samenwerkingsverband SNB (gebonden waterschappen in aandeelhoudersverband) aangegeven niet te willen meewerken aan het onderzoek omdat zij bang zijn dat vertrouwelijke informatie bij HVC terecht zou kunnen komen. Dit maakt de generaliseerbaarheid en validiteit een stuk minder. Er is geen vergelijking meer mogelijk tussen twee homogene cases en er rest slechts de vergelijking met heterogene cases.

### 3.3.3 Interview

Voor dit onderzoek is naast de documentstudie ook gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews met sleutelfiguren in de samenwerking. De selectie van deelnemers heeft plaats gevonden op basis van deelname aan de overleggen. Het is niet gelukt om met alle vooraf geselecteerde deelnemers te spreken, maar het merendeel heeft gehoor gegeven aan de oproep. Er is gekozen voor een semigestructureerd interview omdat er op deductieve wijze aan theorietoetsing wordt gedaan. De interviewvragen zijn zodoende afgeleid van de te onderzoeken variabelen en de causale verbanden die in het theoretisch model zijn beschreven.

De interviewvragen zijn voorgelegd aan enkele personen die niet bij het onderwerp betrokken zijn en ook niet het wetenschappelijk jargon beheersen. Op die manier zijn onduidelijke, ambigue en te wetenschappelijke vragen eruit gefilterd zodat ze tijdig geherformuleerd zijn. Uiteindelijk is er een duidelijke eenduidige interviewhandleiding opgesteld die bij elke geïnterviewde op een gelijke wijze is toegepast.

Van elk interview is een interviewverslag gemaakt aan de hand van aantekeningen en de opnames. Het verslag is in alle gevallen ter controle voorgelegd aan de respondent, waarbij uitdrukkelijk is vermeld dat enkel feitelijke onjuistheden mochten worden verbeterd. Het voorleggen aan respondenten leverde in enkele gevallen nog nuttige extra informatie op die gebruikt is in de verwerking van de resultaten.

## 3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Het aannemelijk maken van de causale verbanden die geschetst zijn in het theoretisch model is eigenlijk niet mogelijk op basis van het beperkte aantal cases in dit onderzoek. Er is onvoldoende materiaal beschikbaar om de statistische toets te kunnen doorstaan. De betekenis van dit deductieve onderzoek zit hem vooral in het mogelijk verbeteren van de theorievorming. In navolging van Yin (in Van Thiel, 2007, p. 106) streeft dit onderzoek naar



de analytische generaliseerbaarheid van het theoretisch model, wat zoveel wil zeggen als dat we met behulp van de in dit onderzoek behaalde resultaten de huidige theorie over dit onderwerp verder willen ontwikkelen. We willen bewijzen aandragen voor een eventuele wijziging van de bestaande theorie. Zo kunnen meerdere casusstudies een optelsom opleveren van resultaten in een specifieke richting. Bij een reviewstudie kunnen al deze casusstudies de bouwstenen aanleveren voor aanpassing van de bestaande theoretische modellen.

Het kan ook zijn dat dit onderzoek nieuwe inzichten oplevert die dusdanig afwijken van de bestaande theorie of nieuwe inzichten naar voren brengen die gebruikt kunnen worden om nieuwe axioma's op te stellen die inspiratie geven voor het bouwen van een nieuw model of theorie. Er is in dat geval sprake van theoretische generaliseerbaarheid.

Dit onderzoek heeft zich echter beperkt tot de bescheiden rol van een beperkte analytische generaliseerbaarheid.

Om de betrouwbaarheid en validiteit te vergroten is extra aandacht gegeven aan de verschillende methodologische mogelijkheden. Dit onderzoek geeft bijzondere aandacht daaraan door triangulatie toe te passen. Dit gebeurt op vier verschillende manieren. In de eerste plaats wordt het aantal cases vergroot van één naar twee om het geringe aantal eenheden wat op te rekken. Dit onderzoek blijft echter beperkt tot de samenwerking binnen de slibeindverwerking van de waterschappen. Om de validiteit van het onderzoek te vergroten hadden er ook andere onderwerpen kunnen worden gekozen waarbij samenwerking tussen waterschappen noodzakelijk is. Daarnaast hadden er ook samenwerkingsvormen bij de afvalverwerking tussen gemeenten kunnen worden vergeleken met de waterschapssamenwerkingsverbanden. Als laatste was het ook interessant geweest om eens te kijken naar buitenlandse slibeindverwerking. Hoe lossen ze dergelijke problematiek op in Duitsland, Engeland of België? Omwille van de beperkte tijd is er een keuze gemaakt om twee samenwerkingsverbanden binnen de Nederlandse slibeindverwerking mee te nemen in dit onderzoek. Dit heeft tot gevolg dat de externe validiteit enigszins beperkt is.

De tweede manier waarop wij de betrouwbaarheid en validiteit vergroten is door een combinatie te maken van kwalitatieve interviews en een documentstudie. De documentstudie bestaat uit een analyse van de overlegverslagen, documentatie en overeenkomsten tussen de diverse samenwerkende waterschappen. In de documentanalyse ligt de focus op het bewijzen van de causale relaties tussen de diverse variabelen. De documentanalyse heeft voorafgaand aan de interviews plaats gevonden zodat, bij afwijkende antwoorden in het interview, doorgevraagd is. Hierin schuilt het gevaar dat er tijdens interviews sturende vragen gesteld worden. Hier is de interviewer alert op geweest. Eerdere passages uit overlegverslagen zijn met name gebruikt om het geheugen van de respondent op te frissen en hem of haar te confronteren met eventuele tegenstrijdigheden. Om de validiteit nog verder te vergroten is een nauw betrokken collega en een medestudent gevraagd de bevindingen en conclusies op juistheid te toetsen. Op die manier is getracht ontsporing, tunnelvisie en vooringenomenheid vroegtijdig te signaleren en zijn er nog correcties aangebracht.

De laatste manier waarop de betrouwbaarheid is vergroot is doordat er zorgvuldig en nauwgezet te werk is gegaan. Dit houdt in dat de interviews nauwgezet zijn voorbereid. Die voorbereiding bestond onder andere uit een eerste grondige documentanalyse. Hieruit zijn blokkades en doorbraken gedestilleerd die hebben geholpen bij het doorvragen op bepaalde punten. De vragen voor de interviews zijn zorgvuldig voorbereid. Alle interviews zijn opgenomen en kort na het interview uitgeschreven voor zover relevant voor de case.

### *Externe validiteit*

De externe validiteit is gewaarborgd door bij de onderzoeksvragen dicht bij het theoretisch model te blijven. Er is nadrukkelijk naar causaliteit van de diverse variabelen gevraagd waarbij het onderwerp, in dit geval samenwerking bij de slibeindverwerking, gemakkelijk vervangen zou kunnen worden door andere onderwerpen waarbij de rol van vertrouwen wordt onderzocht.

#### *Intern validiteit*

Het borgen van de interne validiteit is bereikt door zowel interviews als documentatie te onderzoeken. Bij de semigestructureerde interviews is bij elke geïnterviewde dezelfde interviewhandleiding gehanteerd. Om een zo breed mogelijk beeld te krijgen zijn er in de case van de GR Slibverwerking 2009 acht interviews afgenomen. Er zijn in deze samenwerking drie bestuurders geïnterviewd van de waterschappen Schieland en de Krimpenerwaard, Hollandse Delta en Delfland. Daarnaast zijn er drie ambtenaren geïnterviewd uit de ambtelijke werkgroep van de waterschappen Hollandse Delta, Rijnland en Delfland. Daarnaast is een adviseur van HVC geïnterviewd die eveneens deel neemt in deze ambtelijke werkgroep.

Er zijn vier leden van de Energie- en Grondstoffenfabriek geïnterviewd. De voorzitter van het kernteam, afkomstig van Waterschap Vallei en Veluwe, en drie kernteamleden van respectievelijk de waterschappen De Dommel, Groot Salland en Hollandse Delta. Enkele variabelen zijn heel moeilijk objectief vast te stellen. Zo is betrouwbaarheid heel moeilijk objectief te meten. Het is altijd een perceptie van een persoon en bovendien ook nog vaak erg afhankelijk van het tijdstip waarop de vraag over betrouwbaarheid wordt gesteld. Betrouwbaarheid zou eigenlijk vooraf aan het proces en gedurende het gehele proces steeds opnieuw bemeaten moeten worden. Dat is in dit geval niet mogelijk. Er is wel gevraagd naar het verloop van het vertrouwen maar dat vroeg een hoop van het geheugen van de geïnterviewde en dat komt de betrouwbaarheid van de resultaten niet ten goede. Door op slechts één tijdstip de interviews te doen kan de vraagstelling maar beperkt worden beantwoord en kan in de conclusie slechts worden gesproken over aanwijzingen voor het theoretisch model.

## 4 Casusintroductie

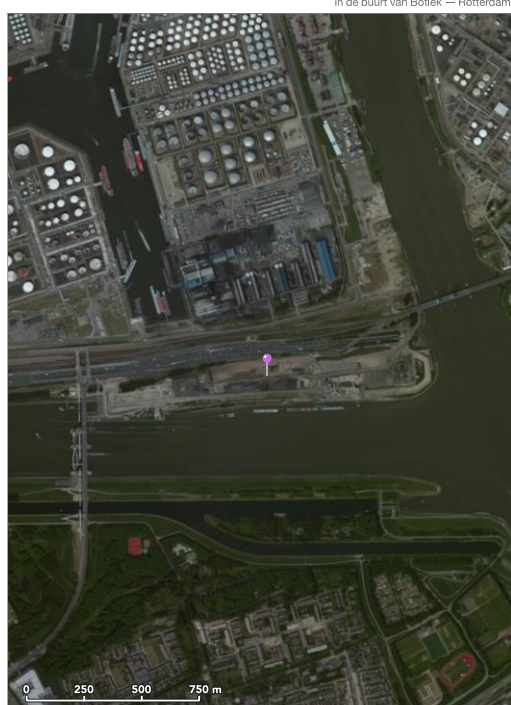
Het onderzoek beperkt zich tot twee casussen. Dit hoofdstuk zal de nadruk leggen op een beschrijving van elke casus. Elke casus heeft een startpunt gekend. Vaak is het officiële startpunt een bestuurlijk besluit of de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst. Het informele startpunt ligt vaak ver daarvoor en is moeilijk te traceren. Het begint meestal met wat aftastende gesprekken tussen partijen naar aanleiding van een probleem of maatschappelijke ontwikkeling.

### 4.1 Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking 2009

De Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking 2009 kent een lange voorgeschiedenis. Door een sterke stijging van de bevolkingsgroei in agglomeraties Rotterdam en Den Haag in de jaren tachtig werd er steeds meer zuiveringsslib geproduceerd in deze regio. Rond 1984 bedroeg de productie van droge stof in Zuid-Holland ongeveer 40.000 ton (zuiveringsslib bestaat voor 80 % uit water en 20 % droge stof) en men verwacht destijds dat dat in het jaar 2000 zou zijn verdubbeld naar 80.000 ton (V.V. Delfland, 1988). Nationale wetgeving had bedongen dat zuiveringsslib binnen de provinciegrenzen moest worden verwerkt. Gelet hierop is door de Zuid-Hollandse waterschappen te weten de Hoogheemraadschappen van Delfland, Rijnland, Schieland en het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden (tegenwoordig Hollandse Delta), gezocht naar mogelijke oplossingen voor het slibprobleem. Dit heeft hen doen besluiten om in gezamenlijkheid een aantal studies te laten uitvoeren door diverse adviesbureaus.

Deze studies hebben in 1986 geresulteerd in een zogenaamd slibberaad met onder andere de genoemde waterschappen, de provincie Zuid-Holland en enkele rijksinstanties. Dit monde uiteindelijk uit in een beleidsdocument verwerking zuiveringsslib. Op basis van de conclusies van dit document is een onderzoek gestart naar een drietal verwerkingsmogelijkheden te weten, storten op het land op het terrein Hartelmond B, storten in de Slufter (tezamen met de baggerspecie uit de Rotterdamse Haven) en als laatste het verbranden van het slib op één of meerdere locaties.

1. Storten op het land. Voorheen werd door een enkel waterschap het zuiveringsslib



gestort in de Noordzee. Dit is vanaf begin 1990 niet meer toegestaan en dit betekent dus dat dit waterschap in afzienbare tijd een alternatief moet hebben. Op beperkte schaal wordt het slib nog hergebruikt als mest in de landbouw en bij de bereiding van zwarte grond en compost. De regels omtrent de verwerkingsmethoden en samenstelling van deze producten worden steeds strenger met als gevolg dat slechts een zeer gering deel van het slibaanbod in aanmerking komt. Bovendien wordt de afzet naar de landbouw meer beperkt door een toenemend aanbod van andere meststoffen. Het gecontroleerd storten op het terrein Hartelmond B is op zichzelf een oplossing voor het slibprobleem. De capaciteit van dit terrein wordt geschat op 90.000 ton droge stof en de

looptijd is ongeveer 5 jaar dus tot 1993 zou daar voldoende ruimte zijn.

2. Storten in de Slufter. De **Slufter** is een grootschalige opslagplaats voor vervuild slib in het zuidwestelijke deel van de Rotterdamse Maasvlakte aan de Noordzeekust bij Voorne. De aanleg vond plaats in 1986 en 1987. Het depot is in eerste instantie bestemd voor de berging van verontreinigde baggerspecie, vrijkomend bij het reguliere onderhoudsbaggerwerk in de vaargeulen naar en in de havenbekkens van de haven van Rotterdam, alsmede uit baggerwerk in de overige vaargeulen van de Rijn-Maasmonding (wikipedia, 2014). Er is in 1988 een convenant gesloten tussen het ministerie van VROM, de provincie Zuid-Holland en de betrokken waterschappen waarin is afgesproken dat in de periode 1990 tot en met 1994 50.000 ton droge stof aan zuiveringsslib mag worden gestort in de Slufter.



In het VV-voorstel van 15 december 1988 wordt hieruit geconcludeerd dat beide stortlocaties kunnen worden beschouwd als oplossingen voor de korte termijn. In de periode waren er geen verwachtingen dat er nieuwe stortmogelijkheden in Zuid-Holland bij zouden komen.

3. Slibverbranding. In tegenstelling tot de methode van gecontroleerd storten zijn er bij de methode van slibverbranding minder ruimtelijke problemen. Enkel de asresten, ongeveer 10 % van het oorspronkelijke slibmateriaal, dienen verwijderd te worden naar een gecontroleerde stortplaats. Er zijn diverse technieken om het slib te verbranden. Voordat het slib daadwerkelijk verbrand kan worden zal er eerst een voordroging moeten plaats vinden. Hier is veel warmte voor nodig. Het is daarom



aantrekkelijk om een slibverbrandingsinstallatie (SVI) naast een afvalverwerkingsinstallatie te bouwen (AVI). Een AVI beschikt over relatief veel restwarmte en die zou ingezet kunnen worden om het slib te drogen alvorens het wordt verbrand in de SVI. In het VV-stuk van 15 december wordt geconcludeerd dat wanneer zich geen stortmogelijkheden aandienen voor de langere duur, los van

Hartelmond en de Slufter, slibverbranding voor de middellange termijn de meeste perspectieven biedt indien het storten van as is gewaarborgd.

#### 4.1.1 Samenwerking

Het gebied van de provincie Zuid-Holland met daarin de vier waterschappen lijkt van voldoende schaal te zijn om in gezamenlijkheid de slibverwerking aan te pakken. Een gezamenlijke aanpak biedt bovendien de mogelijkheid om via een gefaseerde realisering van verwerkingsmogelijkheden gebruik te maken. De dagelijkse besturen van de diverse waterschappen zijn van mening dat samenwerking op het gebied van slibverwerking

doelmatiger is dan afzonderlijk optreden per beheersgebied, zo blijkt uit de diverse VV-stukken van de waterschappen. Ook is men van mening dat hierdoor de slagvaardigheid wordt bevorderd.

In die periode was er nog sprake van mogelijk meerdere verbrandingslocaties waardoor men deze gefaseerd wilde gaan bouwen. In de tussentijd zou gecontroleerd gestort kunnen worden.

In de stukken wordt erop gewezen dat, wanneer alle facetten van de slibverwerking worden ingebracht, doelmatigheid en kostenbesparing kunnen worden bereikt. De beoogde samenwerking richt zich op de volgende onderdelen van de slibverwerking: het transport, de slibverbranding, storten asresten, andere methoden van slibverwerking en nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast streeft men een bedrijfsmatige aanpak na in het kader van de beoogde doelmatigheid. Daarbij dienen financiële risico's te worden beperkt.

Een ander belangrijk punt is de continuïteit, dat wil zeggen dat er zekerheid is dat het slib wordt afgenomen en adequaat wordt verwerkt. Ten slotte wordt nog melding gemaakt dat nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk moeten worden vermeden.

De gezamenlijke dagelijkse besturen van de waterschappen zijn van mening dat de bij de samenwerking betrokken waterschappen het beleid blijven bepalen, op basis waarvan een rechtspersoon met de uitvoering is belast. Op basis van extern advies hebben de dagelijkse besturen het standpunt ingenomen dat voor deze samenwerking een afzonderlijk rechtspersoon in het leven dient te worden geroepen. De voordelen van zo'n onafhankelijke rechtspersoon is dat het zelfstandig aan het rechtsverkeer kan deelnemen en kortere en eenvoudiger besluitvormingslijnen heeft. De keuze voor een NV ligt het meest voor de hand omdat de waterschappen dan als aandeelhouders de zeggenschap in de vennootschap uitoefenen. Daarnaast pleiten de gezamenlijke dagelijkse besturen voor gelijke zeggenschap in de NV voor de vier deelnemende waterschappen.

Dit alles resulteerde uiteindelijk in 1989 in de oprichting van DRSH zuiveringsslib NV. DRSH staat voor de eerste letters van de waterschappen Delfland, Rijnland Schieland en Hollandse Eilanden en Waarden.

Door fusies en splitsingen van waterschappen in Zuid-Holland resulteerde dat in de jaren daarna uiteindelijk tot stabiele samenwerking van vijf waterschappen te weten Delfland, Rijnland, Schieland en de Krimpenerwaard, Hollandse Delta en Rivierenland. Het storten van slib in de Slufter en op Hartelmond B werd gestopt met als gevolg dat uiteindelijk al het Zuid-Hollandse zuiveringsslib wordt verbrand in de SVI in Dordrecht.

Vanaf 1995 verkeert DRSH in rustig vaarwater. Afgezien van wat technische problemen is er weinig aan de hand. Binnen

de diverse waterschappen werd duurzaamheid een steeds groter thema zo blijkt uit de diverse waterbeheerplannen van de waterschappen. Met name duurzame winning van energie werd steeds populairder. De contactgroep van de waterschappen heeft uiteindelijk gekozen voor een overdracht van de

“Bij de deelnemende waterschappen was destijds nog maar relatief weinig aandacht voor DRSH. Tegelijkertijd gaven de ontwikkelingen aan dat de ‘toekomst-vastheid’ van deze oplossing beperkt was. Redenen waarom de contactgroep van de waterschappen samen met de toenmalige directeur van DRSH strategische studies hebben uitgevoerd naar de toekomst van de slibverbrandingsinstallatie. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de aandelenruil met HVC waarbij de gezamenlijke belangen van de 5 deelnemende (voormalige DRSH-) waterschappen in HVC worden behartigd door de Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking 2009”

DRSH-aandelen aan een grotere NV namelijk HVC NV. HVC is een huishoudelijk afvalverwerker met afvalenergiecentrales (de AVI in Dordrecht en Alkmaar) sorteer- en recyclinginstallaties, vergistingsinstallaties en een bio-energiecentrale. De HVC-groep heeft

achtenveertig aandeelhoudende gemeentes en wordt met de komst van DRSH uitgebreid met vijf waterschappen. Een zesde waterschap (Hollands Noorderkwartier) heeft een aparte status ten opzichte van de andere waterschappen. Zij leveren gedroogde slibkorrels aan voor de afvalenergiecentrale in Alkmaar. Zij bezitten bovendien het aandeelhouderschap A.

#### 4.1.2 Keuze voor HVC

De vijf waterschappen in DRSH hebben verschillende verkenningen en onderzoeken uitgevoerd naar de toekomstbestendigheid en duurzaamheid van het voortbestaan van DRSH in de toenmalige vorm. In dit kader is gesproken met SNB slibverwerking, de Brabantse variant van DRSH. Uiteindelijk is men uitgekomen bij HVC. Argumenten voor de keuze van HVC laten zich als volgt samenvatten:

- HVC is een nutsbedrijf en alle aandelen zijn in handen van publieke organisaties in dit geval gemeenten.
- HVC heeft een duidelijke missie en visie. Zij richten zich puur op de publiek maatschappelijke taak waarbij wordt gestreefd naar een optimale balans tussen bedrijfszekerheid, kosten, efficiency en duurzaamheid.
- De waterschappen hebben HVC laten doorlichten door een accountcykantoor Deloitte. Zij hebben aangegeven dat er geen aanwijzingen naar voren komen dat de financiële situatie niet op orde is of dat er eventuele risico's aan de orde zijn.
- HVC's afvalenergiecentrale in Dordrecht ligt naast de SVI van DRSH. Er hoeft alleen maar een hek te worden verwijderd. Dat maakt uitwisseling van personeel en gezamenlijke algemene voorzieningen eenvoudig te realiseren.
- Afvalverwerking en biomassaverwerking (waaronder ook zuiverings-slib valt) hebben steeds meer raakvlakken. De uitvoering van de activiteiten vergt nagenoeg dezelfde disciplines. HVC biedt als gespecialiseerd afvalstoffenverwerker meer kansen met betrekking tot de inzet van technologische en organisatorische innovaties en bijbehorende investeringen op het gebied van de afvalstoffenverwerking en energieopwekking. Door de schaalgrootte hebben zij extra personeel vrijgemaakt om innovatie binnen de slibverwerking, kruisbestuivingen met afvalverwerking en energiemangement te bewerkstelligen.
- HVC kan de veranderingen in slibkwaliteit en als gevolg hiervan de noodzakelijke investeringen beter in de tijd en mogelijk ook regionaal spreiden.
- Op langere termijn zijn de belangen van de gezamenlijke waterschappen in de huidige constructie (DRSH) niet voldoende meer gewaarborgd. De omvang en de mogelijkheden om het bedrijf duurzaam te ontwikkelen zijn daartoe beperkende factoren. De strategische doelstellingen, de gekozen organisatievorm (overheidsnutsbedrijf) van HVC en de synergiemogelijkheden op zowel de korte als lange termijn vormen een gunstig uitgangspunt voor structurele vergaande samenwerking.

#### 4.1.3 Keuze voor een gemeenschappelijke regeling

De waterschappen hadden natuurlijk ook kunnen kiezen voor individueel aandeelhouderschap in de HVC gelijk de gemeenten. Zij hebben hier niet voor gekozen om de volgende redenen:

- Door in een aparte context, namelijk de GR, de mogelijke verschillen en diverse standpunten tussen waterschappen apart te bespreken wordt voorkomen dat er versnippering en variërende inbreng vanuit de waterschappen gaat plaats vinden. Een gezamenlijk eensgezinds geluid vanuit de GR heeft daardoor meer impact.
- De bewezen succesvolle structuur van samenwerking binnen DRSH op het gebied van strategische beslissingen in de slibketen krijgen navolging door te kiezen voor een GR. Het gemeenschappelijke waterschapsbelang staat hiermee voorop.



- In de overeenkomst GR slibverwerking 2009 zijn waarborgen ingebouwd zodat bij mogelijk uittredende waterschappen de slibverwerkingsbelangen niet eenzijdig op de achterblijvende waterschappen worden afgewenteld. Wanneer een waterschap wil uittreden dan is er onder andere een verplichting tot het betalen van een afkoopsom.
- Ook HVC heeft baat bij een GR. Het zorgt voor een eenduidig geluid vanuit de diverse waterschappen en wordt gemeenschappelijkheid min of meer geborgd.

## 4.2 De Energie- en Grondstoffenfabriek

Aan de energie en grondstoffenfabriek gaat een lang traject vooraf. Tien jaar geleden heeft een landelijke denktank van fris denkende waterschappers het concept energiefabriek bedacht. Jaren ervoor werd er al energie geproduceerd in afvalwaterzuiveringen door middel van slibvergisting. Het idee van de denktank bestond uit het verder doorvoeren van dit proces. Zou het mogelijk zijn door middel van energiebesparing en verbetering van de energieproductie om netto energie te leveren en op die manier energie te kunnen produceren? Al snel ontstond er een groep van vijftien waterschappen die dit idee in praktijk brachten en voor de zuiveringen in hun eigen gebied een business case lieten doorrekenen om ze om te bouwen naar energiefabrieken. Het samenwerkingsverband rond de energiefabriek was vrij losjes. Elke waterschap had een eigen keuze om zich aan te sluiten. De gezamenlijkheid bestond uit een bijdrage aan een deeltijdprogrammacoördinator (uitgeleend van een waterschap), een communicatiemedewerker en wat communicatiekosten.

Een aantal jaar later kwam de grondstoffenfabriek op gang. Het ontstaan van de grondstoffenfabriek werd mede veroorzaakt door het initiatief van het ministerie van I&M om zogenoemde *Green Deals* te sluiten met maatschappelijke partners en bedrijven. Deze *Green Deals* hebben als doel de verduurzaming van Nederland te versnellen. Ook de Unie van Waterschappen (koepelorganisatie waterschappen) heeft in 2011 een Green Deal gesloten met de Rijksoverheid (Green Deal van de Unie van Waterschappen met de Rijksoverheid, 11 oktober 2011).

Door middel van de Green Deal willen de waterschappen de realisatie van hun ambities voor 2020 – die zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord (april 2010) en het convenant Meerjarenaafspraken Energie (MJA3) (juli 2008) – versnellen en verder opschalen. Speerpunten daarbij zijn de ontwikkeling van de Energiefabriek en de duurzame terugwinning van fosfaat. Dit is concreet gemaakt door af te spreken dat de waterschappen in de periode 2011 – 2015:

- minimaal 12 grootschalige energiefabrieken realiseren;
- drie tot vijf terugwinlocaties voor fosfaat uit rioolslib realiseren. Zowel op de rioolwaterzuiveringsinstallaties als bij de slibeindverwerking.

De energiefabrieken hadden al een landelijk platform maar voor grondstoffen waren enkele individuele waterschappen op eigen houtje aan het verkennen wat de beste technieken waren en waar men producten zou kunnen afzetten. De Unie van Waterschappen wilde graag weten of er vanuit de verschillende waterschappen interesse was om ook dit thema landelijk op te pakken in de lijn van de energiefabriek. Om dit te verkennen werd opdracht gegeven aan zzp-er Judith Hoogenboom om mogelijke organisatievormen bij de waterschappen te gaan uitzoeken. In december 2011 lag er een rapport met een verkenning van de mogelijkheden tot samenwerking tussen de waterschappen (Verkenning organisatie Grondstoffenfabriek, Judith Hoogenboom, 23 december 2011).

Een groot aantal ambtenaren van verschillende waterschappen kreeg de vraag voorgelegd welk van de onderstaande scenario's hun voorkeur had:

- Ieder voor zich;
- Aansluiten bij de energiefabriek;
- Ontzorgen door een overheidsbedrijf;
- Overlaten aan de markt.

Het resultaat van de verkenning was uiteindelijk dat er is gekozen voor een ander scenario: De instelling van een Transitieteam Grondstoffen, die het transitieproces verder moest gaan brengen door de samenwerking van waterschappen te organiseren. Daarbij werd in eerste instantie gedacht aan het opzetten van een netwerkorganisatie, vergelijkbaar met de Energiefabriek, en op langere termijn mogelijk ook aan een verkooporganisatie.

In de ogen van de verkenning zouden de volgende factoren tot een succes moeten leiden:

- Leiderschap;
- Oog voor een evenwichtige balans tussen proces en inhoud;
- Lef, ondernemend, inspirerend;
- Verschillende disciplines bij elkaar brengen;
- Oog voor gemeenschappelijke agenda, flexibiliteit op niveau van waterschappen;
- Vliegende start; niet lang wachten met doen!;
- Voldoende capaciteit;
- Niet complex maken.

De bestuurlijke commissie Waterketen en Emissies van de Unie van Waterschappen gaat akkoord met de aanbeveling en vraagt van de Vereniging van Directeuren Waterschappen (VDW) om netwerkorganisatie op te zetten met een transitieteam grondstoffen.

In het jaar daarna worden specifieke werkgroepen voor diverse producten opgericht. Zo ontstaan de werkgroep fosfaat, de werkgroep cellulose en de werkgroep bioplastics. In de jaren daarna vormen zich nieuwe werkgroepen die meer gericht zijn op overkoepelde zaken zoals de werkgroepen Juridisch, Subsidies, Communicatie etc.

Eind 2013 is er weer voor het eerst gesproken over het samengaan van de Energiefabriek en de Grondstoffenfabriek. De Grondstoffenfabriek heeft zichzelf goed ontwikkeld en is een sterk merk geworden. Ook ontstaan er steeds meer raakvlakken met de energiefabriek. Stoffen als cellulosewinning en de productie van bioplastics hebben direct invloed op de energieproductie van een zuivering. Na rijp beraad in Vereniging van Zuiveringsbeheerders is besloten de twee organisaties in elkaar te schuiven per 1 januari 2014. Voorwaarde was wel dat alle waterschappen mee moesten doen. Dat is gelukt.

Het hoofddoel van het Samenwerkingsverband Energie- en Grondstoffenfabriek is:

“Winnen, verwerken en afzetten van energie en grondstoffen uit afvalwater waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de circulaire economie.” (Transitieprogramma 2014-2018, Energie- en Grondstoffenfabriek).



## 5 Bevindingen van de twee samenwerkingsverbanden Energie- en Grondstoffenfabriek

In dit onderzoek zijn twee casussen meegenomen. Het samenwerkingsverband Energie-en Grondstoffenfabriek bestaat uit een samenwerking van alle waterschappen binnen Nederland. De Gemeenschappelijke regeling Slibverwerking 2009 bestaat uit een samenwerking van vijf waterschappen. In het volgende hoofdstuk zullen de bevindingen worden samengevat op basis van de interviews met de personen die actief zijn binnen deze twee samenwerkingsverbanden. Daarnaast zijn er documenten gebruikt zoals vergaderstukken, overeenkomsten, plannen etc. om meer inzicht te krijgen in de onderlinge relaties en om nadere invulling te geven aan de vragen die passen bij het model.

### 5.1 Bevindingen GR Slibverwerking 2009

De Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking 2009 is een samenwerkingsverband van vijf waterschappen. Binnen deze samenwerking regelen zij de verwerking van zuiveringsslib dat wordt geproduceerd bij het zuiveren van afvalwater. Het volgende hoofdstuk bestaat uit een samenvatting van bevindingen die voortkomt uit de interviews met leden van het algemeen bestuur van de GR Slibverwerking 2009 en leden van de ambtelijke ondersteuningsgroep.

#### 5.1.1 Wederzijds voordeel

Wanneer partijen deelnemen aan een samenwerking dan ligt het voor de hand dat zij er ook een voordeel mee behalen of dat een eventueel nadeel verkleind kan worden door deze samenwerking (indirect voordeel). Het is daarom best bijzonder dat een respondent aangeeft geen voordeel in de huidige samenwerkingsvorm te zien. Dat hangt sterk samen met zijn voorkeur voor de oude situatie in het DRSH-tijdperk, voor 2009. *“Er is nu meer bureaucratie, het heeft niet te maken met het vertrouwen in HVC die ik als een betrouwbare partner zie.”* Hij is bovendien van mening dat, wanneer het zou kunnen, andere waterschappen ook uit de samenwerking zouden willen stappen. Hierin staat hij niet alleen. Er is nog een respondent die aangeeft dat er mogelijk in de toekomst partijen uit de samenwerking gaan stappen.

De geïnterviewde bestuurders geven evenwel aan dat zij al veel voordeel hebben behaald uit de samenwerking en dat er nog meer voordeel te halen is uit het samenwerkingsproces. *“Ja zeker weten. Heel hard in financiële zin maar ook op het gebied van duurzaamheid liggen er kansen. Energie eruit halen, fosfaat en andere grondstoffen terugwinnen, dat kan je nooit wanneer je daar als kleine partij alleen de markt mee opgaat.”*

Twee respondenten geven aan dat er eigenlijk geen echte markt is voor slibverwerking. Er is maar een beperkte verwerkingscapaciteit in Nederland. In Zuid-Holland wordt 20 % van het totale Nederlandse slibvolume geproduceerd, de grotere waterschappen zoals Rijnland, Delfland en Hollandse Delta kunnen vanwege hun grote hoeveelheid slib niet de vrije markt op. Kleinere waterschappen kunnen dat wel omdat er vaak nog wel wat restcapaciteit mee gevuld kan worden bij de grote slibeindverwerkers. Bovendien wordt er dan ook nog eens onderling gebruik gemaakt van elkaars capaciteit. Zo wordt het slib van waterschap Scheldestromen, dat voorheen gedeeltelijk bij DRSH zat nu aan SNB geleverd, die het vanwege technische problemen weer afzet bij HVC.

#### 5.1.2 Voorgeschiedenis en reputatie

De voorgeschiedenis van de waterschappen en ook de mening over elkaars reputatie laten een divers beeld zien onder de respondenten. Zo geven twee bestuurders aan dat er verschillend tegen duurzaamheid wordt aangekeken. Dit heeft ook te maken met de

politieke kleur van de diverse bestuurders. Hierdoor kunnen bestuurders met een afwijkende mening geïsoleerd komen te staan. Uiteindelijk moeten zij met het zelfde verhaal terug naar hun achterban, dat kan problemen geven wanneer één van de bestuurders dat niet goed verkopen kan. Daarnaast geeft een respondent aan dat conflicten op andere dossiers onverwachts een rol kunnen gaan spelen in de besluitvorming van de GR. Ook binnen de eigen organisatie kunnen er incidenten zijn, bijvoorbeeld met het eigen algemeen bestuur, die kunnen leiden tot onverwachtse standpunten in de GR. Hiermee kan een bestuurder een reputatie krijgen die niet aan de persoon zelf is toe te schrijven maar aan de achterban die zaken influistert.

Eén respondent geeft duidelijk aan dat het vertrouwen is afgenomen door een voorval uit het verleden. In de DRSH-tijd was er een regel opgenomen in de statuten dat, wanneer de slibprognoses verkeerd werden aangeleverd, er een boete moest worden betaald. Dit heeft immers invloed op de bezettingsgraad van de slibverbranding. Een teveel aan slib zorgt voor overbezetting waardoor het slib elders, vaak tegen hogere kosten, moet worden afgezet. Een te lage slibhoeveelheidprognose zorgt ervoor dat de slibverbranding niet op volle capaciteit draait (er kan geen slib van andere partijen zoals bedrijven worden aangetrokken). Dat betekent dat de vaste lasten per ton slib hoger zijn en dat alle deelnemers dus achteraf meer moeten betalen voor hun slib. Nou is het in het verleden voorgekomen dat een waterschap een significant hogere slibprognose afgaf. Dit had tot gevolg dat er een boete betaald zou moeten worden. Dit is vervolgens in het bestuurlijk overleg weer glad gestreken. Dit heeft het vertrouwen van de respondent geschaad. *“Ik heb er geen vertrouwen in dat mensen zich houden aan de afspraken. Ik denk dat ze er allemaal niet eerlijk over zijn.”* Een ander belangrijk punt, volgens verschillende respondenten, is dat de negatieve publiciteit in de kranten en een kritisch rekenkamerrapport over het bedrijf HVC zijn weerslag heeft op de mening van de algemene besturen van de waterschappen. HVC is naast slibverbrander ook een huisvuilverbrander. Enkele gemeenten, die tevens ook aandeelhouder zijn van HVC, hebben zich negatief uitgelaten in media over HVC (Volkskrant, 2014). Het gevolg is dat er vanuit de algemene besturen van de waterschappen allerlei kritische vragen zijn gesteld met als gevolg dat de portefeuillehouders van het dagelijks bestuur flink onder druk zijn gezet, terwijl in hun ogen het slibverbrandingsdeel van HVC prima functioneert. Het vertrouwen in HVC vanuit de achterban is hiermee onder druk komen te staan en vraagt dus extra aandacht en zorgvuldigheid van de bestuurders die deelnemen in de Gemeenschappelijk Regeling Slibverwerking 2009.

### 5.1.3 Onbalans in macht en middelen

Alle respondenten geven aan dat ze gelijkwaardig zijn op het gebied van geld, mensen, organisatie en status. Ook de kleinere waterschappen die minder slib leveren hebben niet het gevoel dat hun stem of invloed minder is. Respondenten geven wel aan dat er wat verschil zit in de aard en ervaring van de deelnemende personen. Dit heeft tot gevolg dat sommigen wat dominantier zijn dan anderen. Dit wordt echter niet ervaren als een onbalans maar meer iets dat zich nou eenmaal voordoet in groepsverbanden.

HVC is in dit geheel een partij met een andere rol. Zij zijn opdrachtnemer en voeren namens de waterschappen de werkzaamheden uit. Een enkele respondent geeft aan dat er een gezond wantrouwen heerst richting HVC. Dit heeft niets te maken met de manier waarop HVC zich opstelt of handelt maar puur met hun rol als opdrachtnemer. Er moet vanuit de GR toezicht worden gehouden op een juiste uitvoering en de jaarrekening moet kloppen.

### 5.1.4 Procesmanagement

Het faciliteren van het besluitvormingsproces door de partijen werd in eerste instantie begeleid door de directeur van HVC. HVC beschouwt zichzelf als ervaringsdeskundige met GR's, zij hebben al jaren ervaring met de GR gemeenten op gebied van de afvalverwerking. Omdat de waterschappen nog relatief groen zijn op dat gebied heeft HVC gemeend in het

begin de teugels stevig in handen te nemen. Bij de eerste bestuurlijke bijeenkomst van de GR is een afvaardiging van vier personen van HVC bij het overleg aanwezig, zo blijkt uit de notulen van dit overleg. Een directielid van HVC die tevens dienst doet als dagvoorzitter, een manager Strategie en Markt, een manager juridische zaken van HVC die tevens de secretaris van de GR is en een notulist van HVC. De bestuurlijke respondenten geven overigens aan dat dit geen probleem was. *“Wij hadden in het begin een heleboel vragen en het was prettig dat HVC erbij zat zodat alle vragen ter plekke beantwoord konden worden.”* Het gevolg van die dominantie van HVC was dat besluiten soms ter plekke op het bestuurlijk overleg werden genomen zonder eerst ruggespraak te hebben met de ambtelijke vertegenwoordiging. Inmiddels is de rol van procesmanager van HVC wat meer naar de achtergrond verdwenen en hebben de waterschappen besloten een jurist uit de waterschapsgelederen te benoemen tot secretaris van het bestuurlijk overleg. *“Er is nu veel meer sprake van een evenwichtige invulling van de rol als procesmanager door de secretaris. Ambtelijke werk- en ondersteuningsgroepen zijn hierdoor nu ook beter in staat om beter hun rol op te pakken.”* De meningen over de huidige procesmanager, de secretaris, zijn positief. *“Hij pakt het proces goed op en weet goed wat wel en wat niet besloten kan worden door de GR of bijvoorbeeld eerst moet worden teruggelegd bij de bestuurlijke achterban.”* De vraag is echter of de problemen die de GR Slibverwerking nu en de toekomst op zich af ziet komen, door deze procesmanager voldoende worden erkend en opgepakt. Vooral nog lijkt het erop dat deze persoon vooral toeziet op het naleven van de regels. Dat zou wel eens onvoldoende kunnen zijn om het probleem van de teruglopende slibhoeveelheden met de partijen op te lossen.

#### 5.1.5 Institutioneel ontwerp

De overgang van DRSH naar HVC heeft ertoe geleid dat er een gemeenschappelijke regeling is opgericht, de ‘Gemeenschappelijke regeling Slibverwerking 2009’. De aandelen van DRSH zijn overgenomen door HVC. In de overeenkomst Gemeenschappelijke regeling Slibverwerking 2009 zijn alle bevoegdheden, procedures, regels en randvoorwaarden vastgelegd. Alle respondenten geven dan ook aan dat de arenaregels voldoende zijn geborgd in de overeenkomst en de bijbehorende statuten. Het bijzondere is echter dat de regels die op papier staan niet allemaal netjes worden nageleefd. In de regels staat bijvoorbeeld dat HVC factureert aan de GR en de GR dit weer verhaald op de individuele waterschappen. Al vanaf het begin gebeurt dit niet en worden facturen rechtstreeks naar de individuele waterschappen gestuurd. Daarnaast is in het eerste overleg besloten door de bestuurders dat zij geen behoefte hebben aan een onderscheid tussen een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur omdat het aantal leden daarvoor te beperkt is. De secretaris geeft aan dat er gewerkt kan worden aan een personele unie, de leden van het dagelijks bestuur vormen tevens de leden van het algemeen bestuur. Dit kan later worden aangepast in de GR. Ook het besluitvormingsproces loopt anders dan in de overeenkomst is vastgelegd. Er wordt namelijk altijd naar consensus gezocht bij besluiten en nooit met meerderheid van stemmen beslist zoals de overeenkomst vermeldt.

De regels wat betreft conflicthantering en interventie zijn volgens de meeste respondenten niet of onvoldoende uitgewerkt. Eén van de respondenten geeft aan dat dat in het verleden ook niet echt nodig was. *“In het verleden hadden we wel wat afspraken op papier staan maar die hadden we niet echt nodig. Er was genoeg onderling vertrouwen.”*

Bij de start van de samenwerking wilde men bovendien de betalingsregels zo eenvoudig mogelijk houden. De betaalconstructie zag er als volgt uit. Zowel de kapitaallasten- als de exploitatielastenverrekening vindt plaats door middel van een afrekening per ton aangeleverd slib. Dit is eenvoudig vast te stellen door de vrachtwagens over de weegbrug te laten rijden. In die periode nam de hoeveelheid slib eigenlijk alleen maar toe in Zuid-Holland als gevolg van de bevolkingsgroei in deze regio. Wanneer een waterschap elk jaar meer

tonnen slib aanlevert dan wordt de vaste prijs per ton slib lager. Andere waterschappen betalen dan minder voor dezelfde hoeveelheid slib.

Tegenwoordig zijn er steeds meer initiatieven vanuit de waterschappen om meer te doen met het slib. Op de zuivering zelf wordt meer energie uit het slib gewonnen en er wordt nagedacht over het winnen van grondstoffen uit het slib waaronder fosfaat en bioplastics. Dit heeft gevolgen voor de slibhoeveelheden die jarenlang stabiel zijn geweest. In plaats van een jarenlange stijging van het slibvolume zien we nu een daling van het volume ontstaan. Door de manier van verrekenen ontstaat een prisoners dilemma ( zie tabel 4). Wanneer een individueel waterschap zijn slibvolume gaat reduceren als gevolg van extra biogaswinning dan wordt de winst deels gefinancierd door de andere waterschappen. Wanneer de andere waterschappen gelijk blijven in slibvolume gaan hun kosten namelijk omhoog. Eigen voordeel gaat dus ten koste van de andere partijen.

Tabel 4. Prisoner's dilemma als gevolg van verrekening bij de GR Slibverwerking 2009

	<b>Ik doe niets</b>	<b>Ik reduceer slibvolume</b>
<b>Andere partijen doen niets</b>	Kosten blijven gelijk	Ik bespaar 2 ton per jaar
<b>Andere partijen reduceren slibvolume</b>	Ik betaal 5 ton per jaar meer	Ik betaal 3 ton per jaar meer

Voor alle partijen gezamenlijk lijkt het dus het gunstigst om niets te doen. Helaas is het voordeel dat een waterschap kan behalen per partij verschillend. Omdat sommige waterschappen nog geen slibvergistinginstallatie hebben kunnen zij nog veel verder hun slibvolume reduceren. Dit betekent dat het voor hun eigenlijk altijd voordeliger is om te gaan reduceren omdat zelfs, als alle andere partijen dat ook doen, het voor hen nog steeds winst oplevert. Met het verminderen van de slibhoeveelheden door initiatieven op de zuiveringen ontstaat er steeds meer kans op onderlinge conflicten. Een aantal respondenten geeft aan dat er nieuwe afspraken nodig zijn voor de toekomst. Er ligt nu een voorstel om te komen tot nieuwe verrekenafspraken waarbij een vast en variabel tarief wordt gehanteerd. Op die manier worden andere waterschappen niet met hogere kosten opgezadeld wanneer een waterschap minder slib gaat aanleveren.

### 5.1.6 Vertrouwen

Binnen de GR heerst er een gemengd beeld ten opzichte van het onderling vertrouwen. Enkelens zijn van mening dat er de kans bestaat dat er partijen zijn die neigen naar opportunistisch gedrag. Een respondent spreekt van een gezond wantrouwen en in de basis kritisch. Ook is hij waakzaam op mogelijke politieke spelletjes. Uit het interview komt naar voren dat er richting een partij wat twijfels zijn over de betrouwbaarheid. Een andere respondent is van mening dat twee partijen het liefst zo gauw mogelijk uit de samenwerking willen stappen. *“Niet iedereen is blij met de regeling. Sommigen gaan toch voor het eigen belang in plaats van het gezamenlijk belang.”*

Daar staat tegenover dat de meerderheid van de respondenten juist veel vertrouwen heeft in de samenwerking. In de eerste plaats richting HVC. Deze partij wordt gezien als een professionele organisatie die goed zijn werk doet. Er zijn ook geen andere belangen anders dan het doelmatig verwerken van zuiveringsslib. Alle winst vloeit terug naar de waterschappen. De waterschappen bepalen de koers. *“Kern van HVC is dat het waterschappen als aandeelhouders heeft. Dit betekent dat HVC altijd de wensen van de aandeelhouders uitvoert. Dat begint met verbranden van zuiveringsslib.”*

De positief gezinde respondenten geven aan dat waterschappen onderling op een professionele manier met elkaar omgaan. Ook wanneer de doelen van de individuele waterschappen wat uiteen lopen, vinden zij het belangrijk hier transparant over te zijn.

Een respondent maakt zich wel zorgen over het wisselen van de bezetting in het bestuur en in de werkgroepen. *“Nieuwe mensen stappen met een ander beeld in de samenwerking en kennen vaak de geschiedenis van de samenwerking niet.”*

Verder geven alle respondenten aan dat er open en eerlijk gecommuniceerd wordt en dat afspraken over het algemeen worden nagekomen.

#### 5.1.7 Succesvolle samenwerking

De samenwerking tot nu toe wordt door de meeste respondenten beschouwd als succesvol. De redenen waarom de respondenten het succesvol vinden zijn:

- Er was sprake van een gezamenlijk probleem. Door samen te werken hebben de waterschappen op een verantwoorde manier hun slib kunnen verwerken.
- Er zijn weinig problemen bij de slibverbranding, het slib wordt altijd keurig afgevoerd vanaf de zuiveringen naar de slibverbranding.
- De verwerking van het zuiveringsslib is voor de middellange termijn geborgd.
- De kostenontwikkelingen lopen niet uit de pas. De tarieven zijn stabiel zoals afgesproken met HVC.
- HVC werkt actief aan verduurzaming mee. Zij leveren bijdragen aan het de energiebesparingsafpraak (MJA3) die de waterschappen met de rijksoverheid hebben gemaakt. Ze bezitten veel kennis over windenergie. Ze adviseren een individueel waterschap bij het realiseren van eigen windenergieplannen. HVC werkt mee aan het terugwinnen van fosfaat uit het verbrande slib.
- Je zit beter ingebed in een soliede organisatie

Er zijn echter twee respondenten die hier wat twijfels bij hebben. Een respondent geeft aan dat door de overstap naar HVC te maken, er wat is ingeboet aan efficiency. Er is meer bureaucratie. Daarnaast blijven het, in zijn ogen zachte afspraken. *“Je verwacht dat iedereen zich aan de afspraken houdt maar er is meer druk op het financiële aspect en daarmee wordt het algemene belang niet gewaardeerd.”*

Een andere respondent vindt de samenwerking zeer matig. Hij beleeft de samenwerking als een tot elkaar veroordeeld zijn. Door in het verleden gezamenlijk een grote investering te doen zit je aan elkaar vast. *“Je moet het zien als een slecht huwelijk waarin je met elkaar een peperduur huis hebt gekocht dat qua hypotheek zwaar onder water staat. Je kunt er niet uitstappen want de kosten zijn te hoog.”* In deze situatie constateert hij dat er twee waterschappen zijn die er barweinig zin in hebben en er het liefst uit zouden willen stappen. Hij constateert bovendien dat de constructie van afrekenen niet helemaal klopt. Door af te rekenen per ton geleverd slib jaag je de andere partijen op hogere kosten wanneer jij minder slib aanlevert. Eigen innovatie in de slibverwerking op de zuivering leidt dus tot een kostentoeename voor de anderen.

## 5.2 Energie- en Grondstoffenfabriek

In de caseomschrijving is aangegeven dat het netwerk Energie- en Grondstoffenfabriek bestaat uit een netwerk van alle waterschappen. Een kernteam van vier waterschapsambtenaren en een extern ingehuurde communicatieadviseur geven sturing aan het netwerk en zorgen voor voortgang. De vier waterschapsambtenaren van dit kernteam zijn geïnterviewd. Daarnaast zijn er diverse documenten en websites geraadpleegd. De bevindingen worden in de onderstaande paragrafen beschreven.

### 5.2.1 Wederzijds voordeel

Uit alle interviews komt naar voren dat de respondenten ‘een gezamenlijk belang’ belangrijk vinden voor een succesvolle samenwerking. Het gezamenlijke belang voor de waterschappen is “het winnen, verwerken en afzetten van energie en grondstoffen uit

afvalwater waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de circulaire economie". Dit hoofddoel geeft echter nog niet aan waarom de waterschappen dit in gezamenlijkheid moeten doen. Je zou immers kunnen stellen dat waterschappen dit doel ook individueel zouden kunnen oppakken. Uit de geformuleerde subdoelen in het transitieprogramma van de Energie- en Grondstoffenfabriek wordt duidelijk waarom dit in gezamenlijkheid zou moeten. Men wil bijvoorbeeld gezamenlijk kennis ontwikkelen met diverse andere partijen. Een ander subdoel is erkenning verwerven voor het netwerk Energie en Grondstoffenfabriek als professionele partner voor initiatieven. Wanneer het netwerk zich als professionele partner wil doen gelden dan moet het voor de andere partij wel duidelijk zijn namens wie het netwerk spreekt. Het mooiste zou zijn wanneer het netwerk alle waterschappen vertegenwoordigd. Dat is voor de andere partij het duidelijkst. Wanneer enkele waterschappen niet mee zouden doen dan is het, bijvoorbeeld voor een rijksoverheid, heel moeilijk om afspraken te maken met het netwerk. Het is daarom van groot belang dat alle waterschappen dat voordeel voor hun eigen waterschap blijven erkennen. Het erkennen van het voordeel zou nog wel eens problemen kunnen gaan opleveren in de toekomst, zo blijkt ook uit de reactie van een enkele respondent. Deze respondent gaf aan dat ze zich wel eens afvraagt wat het belang voor het waterschap zelf is omdat dit waterschap sterk inzet op kostenbesparing. *"Ik kan niet echt zeggen wat nou het voordeel voor ons waterschap is."* Andere respondenten zijn juist erg overtuigd van het wederzijds voordeel dat er moet zijn. Zonder wederzijds voordeel kan er geen sprake van samenwerking zijn. Met name de waterschappen die op innovatief vlak voorop lopen zien veel voordeel in gezamenlijk optrekken op het thema van energie en grondstoffen. *"Bijvoorbeeld het ontwikkelen van bioplastics, dat zouden we nooit alleen kunnen. Bovendien stellen we ons zo minder afhankelijk op van het bedrijfsleven, en kunnen we gezamenlijk een vuist maken."* Wanneer waterschappen niet deel zouden nemen aan dit proces dan zouden ze veel minder kunnen bereiken. Als individueel waterschap kun je niet zoveel kennis vergaren en ben je geen gesprekspartner voor andere partijen omdat je te klein bent. Door je als waterschappen te verenigen in de Energie- en Grondstoffenfabriek creëer je een duidelijk aanspreekpunt voor externe partijen. Hierdoor worden de volumes waarover je kunt spreken groter en ben je interessanter voor externe partijen. Als individueel waterschap is het bovendien lastig om in je eentje invloed uit te oefenen op nieuwe wet- en regelgeving. De Energie- en Grondstoffenfabriek kan vanuit de inhoud aangeven waar de problemen liggen en op die manier de Unie van Waterschappen (de bestuurlijke koepelorganisatie van de Nederlandse waterschappen) het juiste gereedschap aanreiken om de juiste deals te sluiten. Uit de bevindingen van de interviews kan worden geconcludeerd dat het samenwerkingsproces meer oplevert dan niet deelnemen aan het samenwerkingsproces. Hierbij is het in het begin vooral kennisdeling maar later zal het ook kostenbesparingen en innovatie opleveren voor de sector en ook voor de individuele waterschappen. Daarnaast geven de respondenten van de wat innovatievere waterschappen aan dat ze er veel tijd en energie in steken en dat ze dus ook grote verwachtingen hebben van de samenwerking en er veel hopen uit te halen. De wat conservatieve waterschappen twijfelen wat meer over de resultaten van hun inzet. Zij geven bijvoorbeeld aan dat er intern nog sterk op kostenreductie wordt gestuurd en er nog geen duidelijk doel op het gebied van grondstoffen en energie is geformuleerd. Hierdoor is de geleverde inzet lastiger te verdedigen richting de achterban. Uit de antwoorden van de respondenten valt af te leiden dat hun perceptie van een gezamenlijk belang wel aanwezig is, al blijft het eigen belang wel voorop staan. Soms kunnen die belangen nog wel eens uiteenlopen. De waterschappen die gebonden zijn aan gezamenlijke slipeindverwerking bij HVC en SNB hebben andere belangen dan de ongebonden waterschappen die hun slipeind op de markt af kunnen zetten.



Ondanks de verschillende belangen zien alle respondenten toch voordeel in de deelname aan de samenwerking.

### 5.2.2 Voorgeschiedenis en reputatie

De Energie- en Grondstoffenfabriek is niet zomaar uit het niets ontstaan. Het netwerk kent een lange voorgeschiedenis. Er hebben zich een aantal externe gebeurtenissen en ontwikkelingen voorgedaan die de aanzet hebben gegeven voor de start van dit samenwerkingsverband. Een belangrijke gebeurtenis was bijvoorbeeld de ondertekening van de Green Deal Fosfaat tussen het ministerie van I&M en de Unie van Waterschappen. De koepelorganisatie had zich hiermee geconformeerd aan een afspraak om de grondstof fosfaat te gaan terugwinnen uit de afvalwaterketen. Individuele waterschappen zouden dit ten uitvoer moeten gaan brengen. Daarnaast werd in januari 2011 mede door de Unie van Waterschappen het Nutriëntenplatform opgericht. Het Nutriëntenplatform is een cross-sectoraal netwerk van Nederlandse organisaties die zich zorgen maken over de wereldwijde impact van de fosfaatproblematiek en de manier waarop er met nutriënten in het algemeen wordt omgegaan. Samen met de Nederlandse overheid neemt het Nutriëntenplatform de verantwoordelijkheid op zich organisaties door de gehele waardeketen te ondersteunen bij het sluiten van de fosfaatkringloop (Nutriëntenplatform, 2014). Daarnaast spreekt men in Nederland steeds vaker over het fenomeen circulaire economie. De circulaire economie is een economisch systeem dat bedoeld is om herbruikbaarheid van producten en grondstoffen te maximaliseren en waarde-vernietiging te minimaliseren. Anders dan in het huidige lineaire systeem, waarin grondstoffen worden omgezet in producten die aan het einde van hun levensduur worden vernietigd (MVONederland, 2014). Naar aanleiding van deze nieuwe ontwikkelingen rond terugwinning van fosfaat heeft de commissie Waterketen en emissies aandacht gevraagd voor meer samenwerking tussen de waterschappen op dit gebied. Naar aanleiding van deze signalen is de ambtelijke werkgroep Waterketens en Emmissies (WWE) hiermee aan de slag te gaan. Het is de taak van deze werkgroep om de commissie in staat te stellen om bestuurlijke standpunten in te nemen op het gebied van waterketen en emissiebeheer (Unie van Waterschappen, 2014a). Er lag dus een duidelijke bestuurlijke opdracht bij de ambtelijke werkgroep om met een voorstel te komen hoe dit voor de waterschappen het beste georganiseerd kon worden.

Waterschappen zijn in principe autonome organisaties die hun inkomsten verkrijgen uit een eigen heffingenstelsel. De waterschappen zijn ook al lange tijd verenigd door middel van de Unie van Waterschappen en de Stowa. Die laatste is het gezamenlijke onderzoekscentrum van de waterschappen. Vanuit de Stowa is er regelmatig gezamenlijk toegepast onderzoek gedaan naar bepaalde fenomenen. De waterschappen die samenwerken in Stowaverband doen dit op projectbasis. Een Stowaproject is meestal een samenwerking van enkele partijen waaronder één of meerdere waterschappen op basis van een plan van aanpak, een vast budget en een vastgestelde planning. Een belangrijke voorwaarde is dat er altijd wordt gewerkt aan een antwoord op een kennisvraag die meerdere waterschappen leeft. Vooraf is duidelijk welke partijen aansluiten. Er is geen sprake van een netwerksamenwerking maar meer van een projectmatige samenwerking. De Stowa an sich is uiteraard wel een langdurige samenwerking met een specifieke taak namelijk toegepast onderzoek verzorgen voor de waterschappen.

De Energie- en Grondstoffenfabriek is in dat opzicht een nieuw fenomeen. Nog nooit hebben de waterschappen zich in deze mate verenigd op een inhoudelijk thema.

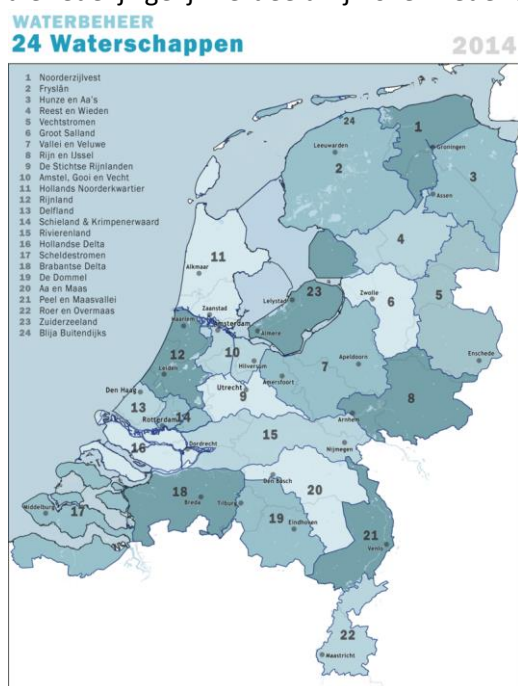
Wanneer de geschiedenis van de onderlinge waterschappen wordt bestudeerd dan zien we toch af en toe onderlinge conflicten tussen waterschappen. In de meeste gevallen zijn dat buurwaterschappen die onenigheid hebben over grenzen en financiële zaken. Zo is er in de jaren negentig nog een conflict geweest tussen Delfland enerzijds en de waterschappen

Rijnland en Schieland anderzijds waarbij de Raad van State uiteindelijk uitspraak moest doen over de uitkomst.

De vraag die de respondenten is voorgelegd ging over conflicten of onenigheid uit het verleden en of die hen parten heeft gespeeld bij de totstandkoming van deze samenwerking? Alle respondenten gaven aan dat ze zich geen grote conflicten uit het verleden konden herinneren die echt van invloed zijn geweest op de huidige samenwerking. Wel gaven ze allemaal aan dat er zich rondom de samenwerking Energiefabriek wel wat onenigheid heeft afgespeeld. De term “Energiefabriek” en de definitie hiervan leidde bij enkele waterschappen tot vraagtekens. Men was het er niet mee eens. De Energiefabriek was dan ook geen samenwerking van alle waterschappen want enkele waterschappen deden niet mee. De respondenten die hier melding van maakten gaven echter aan dat dat geen enkele rol heeft gespeeld bij de samenwerking rond de Energie- en Grondstoffenfabriek. *“Nee, het enige conflict wat we hebben gehad is dat de energiefabriek teveel op de pr-kant ging zitten maar daar heb ik geen last meer van. Ik heb nooit het gevoel gehad dat het ons dwars zat.”* De samenwerking Energiefabriek stuurde niet heel sterk op het aanhaken van alle waterschappen. Als een waterschap zich niet meer herkende in de werkwijze van de Energiefabriek dan kon men er gemakkelijk uitstappen. Een respondent gaf aan dat soms de belangen wat uiteen kunnen lopen. *“Dit levert soms wat problemen op maar door een goed gesprek met elkaar te voeren is dat snel glad gestreken”.*

### 5.2.3 Onbalans in macht en middelen

De waterschappen zijn lagere taakgerichte overheden die naast elkaar staan op basis van een territoriale verdeling van Nederland. Er zijn op dit moment vierentwintig waterschappen die redelijk gelijk verdeeld zijn over Nederland. De grenzen van de waterschappen lopen niet



altijd gelijk met de provinciale grenzen. Dit komt doordat de grenzen van waterschappen vaak op basis van stroomgebieden getrokken zijn en cultuurhistorisch een andere geschiedenis hebben. De eerste waterschappen zijn ontstaan rond de dertiende eeuw terwijl de huidige provinciegrenzen van veel later zijn. De samenwerking Energie- en Grondstoffenfabriek is enkel tussen de waterschappen. Hier is geen sprake van een hiërarchische verdeling. Dan zou er eventueel nog op basis van andere aspecten een onbalans kunnen zijn. Sommige waterschappen hebben een kleinere organisatie dan andere waterschappen en ook het beleid en de ambitie van de verschillende waterschappen kunnen verschillen. Op de vraag of de capaciteit een probleem vormt antwoorden alle respondenten dat tot nu toe alle waterschappen gehoor hebben gegeven aan de

oproep om aanwezig te zijn bij gezamenlijke bijeenkomsten. Sommige waterschappen komen met meer dan één persoon maar dat heeft vaak te maken met het feit dat er verschillende mensen actief zijn in de gevormde werkgroepen. Uit de analyse van de daadwerkelijke deelname van de verschillende groepen binnen het netwerk komen opvallende verschillen naar voren (tabel 1). Van de vijf waterschappen die bij de start van het initiatief lid zijn van stuurgroep hebben er ook vier een vertegenwoordiger in het kernteam zitten ( van in totaal vijf leden). Daarnaast valt op dat waterschap De Dommel op elk vlak bijzonder goed vertegenwoordigd is. Niet alleen is dit waterschap zowel in de



stuurgroep als het kernteam vertegenwoordigd, ook in de werk- en productgroepen heeft dit waterschap een ruime vertegenwoordiging zitten (totaal 22 deelnemingen aan diverse groepen ten opzichte van de nummer twee met 11 deelnemingen).

Tabel 2. Aantal deelnemers per waterschap aan de twee onderdelen binnen de Energie- en Grondstoffenfabriek. ( rood is lid van stuurgroep en/of kernteam)

waterschap	grondstof	energie	grondstof en energie-fabriek
Dommel	14	8	22
Groot Salland	8	3	11
Rijn en IJssel	4	7	11
Rivierenland	3	8	11
Vallei en Veluwe	6	3	9
Hollands Noorderkwartier	3	6	9
Aa en Maas	5	3	8
Hollandse Delta	4	4	8
Stichtse Rijnlanden	4	4	8
Brabantse Delta	3	5	8
Reest en Wieden	4	3	7
Delfland	3	4	7
Rijnland	0	7	7
Rijn en IJssel	0	7	7
waternet	5	1	6
Vechtstromen	1	4	5
Fryslan	1	4	5
Zuiderzeeland	1	3	4
Schieland en de Krimpenerwaard	1	3	4
Scheldestromen	0	4	4
Hunze en Aas	2	1	3
Regge en Dinkel	1	2	3
Noorderzijvest	0	2	2
Peel en Maasvlei	0	1	1
waterschapsbedrijf Limburg	0	1	1

Er zijn enkele waterschappen die wat oververtegenwoordigd zijn bij het onderdeel grondstoffen ten opzichte van de andere waterschappen. Dit zijn de waterschappen De Dommel, Waternet, Groot Salland en Vallei en Veluwe. Dit komt mede doordat deze waterschappen ook enkele pilotprojecten uitvoeren.

De persoonlijke kwaliteiten van de afvaardiging spelen wel een rol. Personen die gepikt en gemazeld zijn in de zuiveringswereld hebben meer invloed. Hun dominantie bepaald voor een groot deel de koers die er gevaren wordt. Dit wordt echter door de respondenten niet als vervelend ervaren. Het heeft geen invloed op het vertrouwen. De financiële bijdrage aan de Energie- en Grondstoffenfabriek gebeurt volgens een verdeelsleutel op basis van een vast bedrag en een variabel bedrag afhankelijk van de hoogte van de totale zuiveringsheffing

per waterschap. Waterschappen met meer inwoners betalen dus meer dan waterschappen met minder inwoners. Dit heeft geen invloed op de samenwerking. Geen van de respondenten heeft hier een punt van gemaakt.

#### 5.2.4 Procesmanagement

Een samenwerkingsproces komt niet zomaar uit de lucht vallen. In de paragraaf over de Voorgeschiedenis en reputatie is het een en ander toegelicht over de aanleiding van deze samenwerking. De ambtelijke werkgroep Waterketen en Emissies (WWE) had de bestuurlijke opdracht om met een advies te komen over de samenwerking rond de grondstof fosfaat. De WWE heeft toen een zelfstandig adviseur, die tot voor kort werkzaam was bij een van de waterschappen, gevraagd een verkenning uit te voeren. Deze verkenning richtte zich onder meer op de mogelijke organisatievormen van het fenomeen “de grondstoffenfabriek”. Enkele respondenten beschouwen de adviseur als een soort procesmanager, zeker ook omdat ze na afloop van de verkenning is ingehuurd om de uitkomsten van de verkenning verder vorm te geven. Daarnaast gaf één respondent aan dat er geen procesmanager actief is geweest. *“Nee, we hebben wel externe begeleiding gehad om de zaak op gang te krijgen en te helpen bij het schrijven van het programmaplan. Ik ben verantwoordelijk voor het programmaplan, een soort programmamanager, procesmanager ligt dicht bij elkaar.”*

De voorzitter van het kernteam beschouwt zichzelf dus een beetje als procesmanager terwijl de anderen dat niet zo ervaren en de ingehuurde adviseur als procesmanager zien. Verder geven alle respondenten aan dat de procesmanager geen dominante rol heeft gespeeld. Zij luisterde goed naar het kernteam en het kernteam was in vele opzichten richtingbepalend. Bijvoorbeeld bij het betrekken van externe partijen. Vanuit het kernteam is nadrukkelijk aangegeven dat de energie en grondstoffenfabriek enkel bestaat uit waterschappen en bijvoorbeeld geen SNB of HVC (de zelfstandige slibeindverwerkers). Wel zal er nauw worden samengewerkt. Eén van de respondenten geeft aan dat er wat meer geklankbord had kunnen worden met externe partijen. Dat het toch allemaal wel erg intern gericht is. Dit kan de procesmanager niet worden verweten omdat zij uitvoering gaf aan de wensen van het kernteam. Er werd door geen van allen getwijfeld aan de vaardigheden van de procesmanager.

Er werd wel verschillend gedacht over de onafhankelijkheid van de procesmanager. De een vond haar voldoende onafhankelijk terwijl anderen vonden dat ze zich sterk liet sturen door het kernteam. Daarnaast werd er door één van de respondenten opgemerkt dat ze verschillende petten op had en dat dat soms verwarrend was. Die petten bestonden uit, dan weer schrijver van het programmaplan dan weer echt als procesmanager optreden. Ze had bovendien veel betekend voor het ontstaan van de samenwerking rond de energiefabriek, vervolgens heel hard getrokken aan de grondstoffenfabriek en bij de fusie van die twee was haar rol soms onduidelijk in de ogen van één van de respondenten. Later is dit rechtgetrokken door haar een hele duidelijke opdracht te geven namelijk het schrijven van het programmaplan en in die zin is toen de rol van procesmanager gestopt. De voorzitter van het kernteam kan in die zin dus ook worden beschouwd als procesmanager. Hij bewaakte de voorgang, bepaalde de toegang tot het proces, plaatsten kritische noten. Bovendien zag hij erop toe dat er breed draagvlak bleef bestaan onder de waterschappen voor het transitieprogramma.

#### 5.2.5 Institutioneel ontwerp

Een belangrijk richtinggevend instituut voor de Unie van Waterschappen is de bestuurlijke commissie van Waterketens en Emissies. De CWE is één van de bestuurlijke commissies die binnen de Unie van Waterschappen een bijdrage leveren aan besluitvormingsprocessen. Deze commissie houdt zich bezig met onderwerpen die betrekking hebben op de afvalwaterketen, waaronder zuiveringsbeheer en de waterkwaliteit, in het bijzonder

lozingen en diffuse bronnen (Unie van Waterschappen, 2014b). De CWE heeft naar aanleiding van de eerste verkenning door een onafhankelijk adviseur al behoorlijk wat randvoorwaarden meegegeven aan de samenwerking Energie- en Grondstoffenfabriek. De commissie beveelt aan om in het transitieteam zowel de individuele waterschappen als de Unie van Waterschappen en STOWA te betrekken. Verder wordt aangegeven dat het transitieteam van start kan gaan vanuit de bestaande Expertgroep Fosfaat en Grondstoffen, die ook als Klankbordgroep heeft gediend voor het onderzoek. De CWE geeft aan dat het transitieteam zich in eerste instantie vooral richt op de feitelijke winning en afzet van fosfaat en in tweede instantie ook op andere grondstoffen. Door te kiezen voor een focus op uitvoering is de oprichting van een zelfstandig orgaan voor de Grondstoffenfabriek door de Unie van Waterschappen minder voor de hand liggend gebleken.

Alle respondenten geven aan dat het transitieprogramma 2014-2018 van de Energie- en Grondstoffenfabriek (Energie en Grondstoffenfabriek, 2014) de leidraad is voor verdere afspraken en regels.

De regels die de identiteit van de arena beschrijven staan duidelijk beschreven. De Energie- en Grondstoffenfabriek is een netwerkorganisatie van alle Nederlandse waterschappen. Uit de interviews blijkt dat dit een bewuste keuze is en dat andere partijen zoals de slibeindverwerkers niet rechtstreeks onderdeel te laten uitmaken van de netwerkorganisatie. *“HVC en SNB hebben toch net wat andere belangen dan de waterschappen.”* Daarnaast wordt duidelijk aangegeven dat het programma energie- en grondstoffenfabriek niet gaat over een concrete installatie op een zuivering en ook niet het concept van winnen, verwerken en afzetten van energie en grondstoffen uit afvalwater betreft. Het transitieprogramma Energie- en Grondstoffenfabriek betreft het netwerk aan waterschappen dat deelneemt aan de lokale maar ook landelijke initiatieven en discussies voor wat betreft de winning, verwerking en afzet van energie en grondstoffen afkomstig uit de (afval) (water) keten.

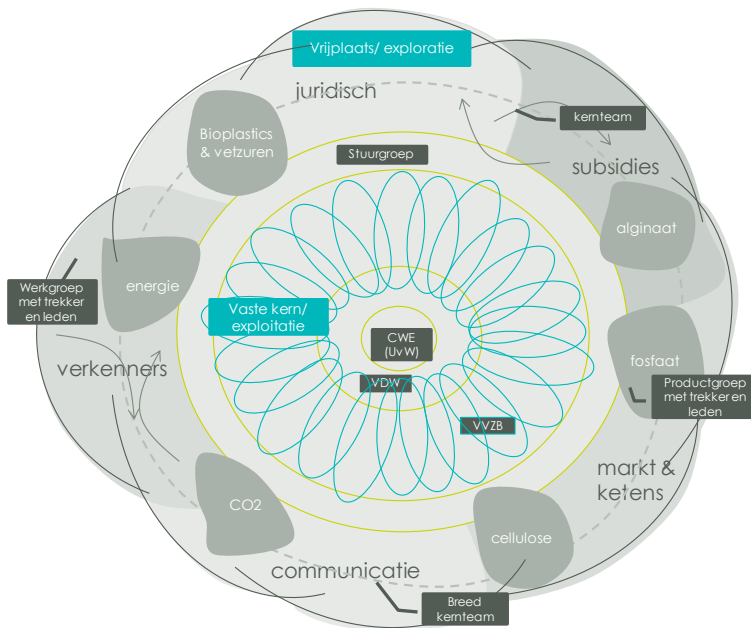
De producten van deze arena laten zich als volgt opsommen:

- Het verder ontwikkelen van diverse ketens voor energie en grondstoffen;
- Het netwerk –Energie en Grondstoffenfabriek- is een professionele partner voor initiatieven en wordt al zodanig erkend;
- Kennisontwikkeling met medeoverheden, ondernemers, onderwijs en onderzoeksinstituten en alle opgedane kennis en ervaring optimaal met de waterschappen delen;
- Door te doen, zorgt de gecreëerde vrijplaats blijvend voor inspiratie, innovatie en het verleggen van grenzen.
- Het bewustzijn van de maatschappij over de circulaire economie en de rol die de waterschappen hierin spelen, is vergroot.

Deze doelstellingen zijn in het transitieprogramma verder uitgewerkt naar concrete operationele doelen met een planning.

Regels voor het bepalen van status en evaluatie zijn niet heel expliciet verwoord in het transitieprogramma. Wel worden er van iedere werkgroep die actief is binnen het netwerk een werkplan gevraagd dat ‘smart’ geformuleerd is wat wil zeggen dat de doelen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden moeten worden geformuleerd.

De bevoegdheden en positie van de actoren zijn duidelijk uitgewerkt. De organisatie en besturing worden uitgebreid beschreven in het transitieprogramma. In de onderstaande figuur is getracht de organisatiestructuur te vatten. Elk onderdeel staat uitgebreid beschreven in het plan.



De interactieregels ter regulering van informatie-uitwisseling, conflicthantering en (non)interventie maken niet expliciet onderdeel uit van het transitieprogramma. Wel maakt de informatie-uitwisseling onderdeel uit van een van de uitgewerkte doelstellingen waaronder een wikipedia-achtige omgeving waarin de waterschappen kennis kunnen uitwisselen. Daarnaast wordt er gewerkt aan een openbaar kennisnetwerk. Op het gebied van conflicthantering en interventie is er niets opgenomen in het transitieplan. Uit de interviews komt naar voren dat bij een conflict zal worden opgeschaald naar een hoger niveau waarbij het uiteindelijk bij de bestuurlijke commissie van Waterketens en Emissies terecht kan komen voor een bestuurlijke oplossing.

De interactieregels betreffende de exclusiviteit, toegangscriteria en eliminatie zijn helder verwoord in het transitieprogramma. De Energie- en Grondstoffen is vooralsnog enkel voorbehouden aan de Nederlandse waterschappen. In de Uniecommissie van Waterketen en Emissies wordt hierover besloten. Er is voor deze constructie gekozen omdat dat de garantie geeft dat het zelfde belang wordt nagestreefd. Andere partijen hebben andere belangen. Uiteraard is het de opdracht aan de Energie- en Grondstoffenfabriek om juist het contact te zoeken met andere partijen door ketens verder te ontwikkelen en samenwerkingen op te zetten. Deze nieuwe samenwerkingen zullen onder een eigen naam en set van regels worden opgezet. Het mogelijk vrijwillig of gedwongen uittreden van een waterschap is nergens in de regels terug te vinden. Uit de interviews kwam naar voren dat wanneer er onverhoopt waterschappen uit het samenwerkingsverband zouden stappen dit niet onmiddellijk als problematisch wordt ervaren. Het is een vrijwillige samenwerking en zolang de meerderheid van de waterschappen blijft aangehaakt is er geen probleem. Dit is namelijk ook gebeurd bij de Energiefabriek waar enkele waterschappen niet meer meededen of vanaf het begin al een eigen koers vaarden. Het maakt het spreken met andere partijen wel complexer omdat je altijd moet aangeven dat het niet alle waterschappen zijn die je vertegenwoordigd maar dit is niet een onoverkomelijk probleem.

### 5.2.6 Vertrouwen

Vertrouwen is een lastig begrip. Geen vertrouwen hebben in de samenwerking betekent niet automatisch wantrouwen. Vertrouwen hebben in de ander is een perceptie die moeilijk te bemeten is. Bovendien is er de perceptie van vertrouwen in de samenwerking en een

gunstige uitkomst hiervan en de perceptie van vertrouwen in elkaar. Uit dit onderzoek komt naar voren dat alle respondenten blijken te geven van een groot vertrouwen, zowel in elkaar als in de uitkomst van de samenwerking. *“Er is voldoende basis van vertrouwen om dit samen te doen. Ik ben ervan overtuigd dat er goede bedoelingen zijn maar dat wil niet zeggen dat het altijd goed gaat.”* De perceptie van vertrouwen in de ander is groot met dien verstande dat een enkele competentie die nodig is om optimaal resultaat te behalen in de ogen van enkele respondenten onvoldoende aanwezig zijn. In het bijzonder op het gebied van de meer commerciële activiteiten ontbreekt het aan de juiste vaardigheden. Deze omissie kan echter gedurende het traject nader worden ingevuld door middel van training en coaching aldus één van de respondenten.

De perceptie van een groot vertrouwen in de intenties van de ander blijkt ook uit het feit dat het hier enkel een samenwerking van de waterschappen betreft. *“Er spelen geen commerciële belangen, wanneer kennisinstellingen en het MKB in de samenwerking betrokken worden dan ontstaat er een complexer krachtenveld.”*

De respondenten geven aan dat ze het idee hebben dat alle afspraken worden nagekomen. In ieder geval is er de intentie om de afspraken na te komen. Ook denkt één van de respondenten dat er geen verborgen agenda's zitten bij de participanten. Het transitieprogramma Energie- en Grondstoffenfabriek is de leidraad waarop de instituties georganiseerd zijn en geeft richting aan de taken, regels en bevoegdheden. Enkele respondenten geven aan dat er bewust voor is gekozen om het concept transitieprogramma breed te delen en het kernteam heeft er voortdurend op aangedrongen kritisch naar het programma te kijken. Op die manier hoopt het kernteam voldoende draagvlak te creëren onder de waterschappen. Het definitieve exemplaar wordt daarnaast vastgesteld door de CWE om ook bestuurlijk draagvlak te creëren. In het transitieprogramma is er ook nog eens aandacht voor het in stand houden van het vertrouwen van alle waterschappen in de samenwerking. Het kernteam heeft de expliciete taak om ervoor te zorgen dat het interne draagvlak bij de waterschappen aanwezig blijft (Energie- en Grondstoffenfabriek, 2014).

### 5.2.7 Succesvolle samenwerking

Wanneer is een samenwerking succesvol? Deze ogenschijnlijk eenvoudige vraag is niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Het gaat namelijk niet enkel om het bereiken van het einddoel maar ook over de percepties van de deelnemers aan de samenwerking. Omdat de samenwerking eigenlijk pas net van de grond is kan er nog niet worden bepaald of het gestelde einddoel wel gehaald gaat worden. Wel kan er geconstateerd worden dat alle waterschappen zich gecommitteerd hebben aan samenwerking Energie- en Grondstoffenfabriek. *“Het voordeel van de Grondstoffenfabriek, een initiatief dat wat later opkwam dan de energiefabriek, is dat ieder waterschap lid is en dat je dus namens alle waterschappen kan spreken. Daarnaast wordt het gedragen door de vzb en dat maakt het heel krachtig.”* Dit kan als een tussentijds succes worden beschouwd omdat er best wat nuanceverschillen in de doelen van de verschillende waterschappen zitten. Sommige waterschappen zetten sterk in op doelmatigheid en kostenreductie terwijl andere waterschappen meer inzetten op duurzaamheid en innovatie. Dit is uiteraard ook afhankelijk van de politieke kleur van het dagelijks bestuur van het desbetreffende waterschap en de cultuur binnen de ambtelijke organisatie.

Alle respondenten vinden het een succesvolle samenwerking. Eén van de respondenten geeft aan dat ze het wel spannend vond of de bestuurders en directeurs allen akkoord zouden gaan. Over de inhoudelijke ambtenaren had ze geen twijfel. *“Die kennen elkaar goed door eerdere samenwerkingen in Stowa-verband.”* Zelf had ze het idee dat het bestuurders wel zou moeten aanspreken; *“de Energie- en Grondstoffenfabriek levert een bijdrage aan het thema duurzaamheid, past binnen het concept van de circulaire economie en is een voorbeeld van de ‘no waste’ maatschappij. Daarnaast nog minder meerkosten.”* Door de

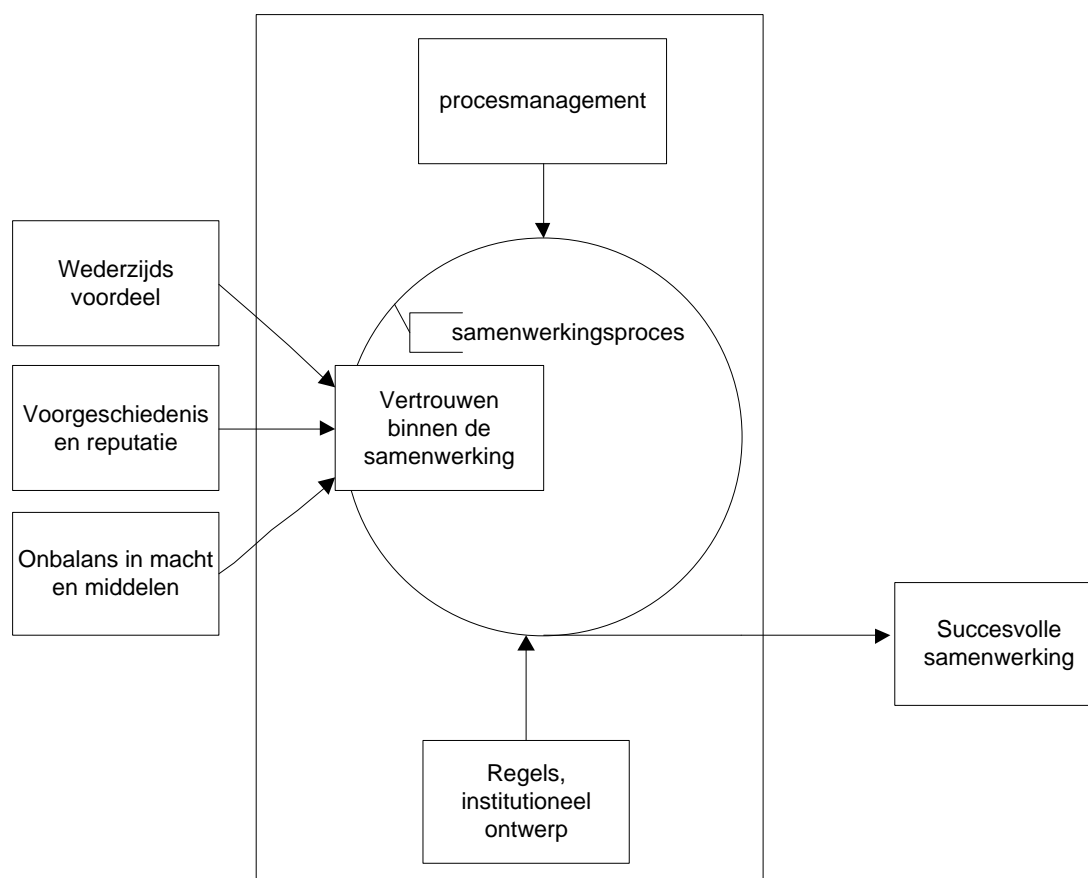
boodschap op deze manier te verpakken is het voor zowel bestuurders als directeuren een mooi verhaal.

Zowel binnen de Vereniging van Zuiveringsbeheerders, de Verenigde Directeuren van de waterschappen als de Commissie Waterketens en Emissies was er weinig discussie over de deelname. Er werden enkel vragen gesteld over de uitvoering en de besteding van het budget (CWE, 2014).

Als laatste is aan de respondenten gevraagd wat in hun ogen de sleutel tot succesvolle samenwerking is. Vijfenzeventig procent van hen gaf aan dat 'vertrouwen' een belangrijke factor is. Ten opzichte van andere factoren was dat de meest genoemde term. Andere factoren waren onder andere gezamenlijk doel/belang, open vizier, duidelijk de belangen boven tafel krijgen, kaders scheppen, een boegbeeld, geloof en durf, elkaar opzoeken/leren kennen etc.

## 6 Analyse

In dit hoofdstuk zal de verdere analyse plaats vinden. Dat wil zeggen dat wordt gezien of de bevindingen uit het vorige hoofdstuk geanalyseerd kunnen worden met behulp van het conceptueel model uit hoofdstuk 3. Voor de duidelijk is hieronder nogmaals het conceptueel model afgebeeld.



Figuur 4. Conceptueel model voor succesvolle samenwerking

Op de volgende vragen zal een antwoord worden geformuleerd:

- 1) In welke mate beïnvloeden de onafhankelijke variabelen het concept vertrouwen? In het geval van het bovenstaande model zijn dat variabelen wederzijds voordeel, voorgeschiedenis en reputatie, onbalans in macht en middelen, procesmanagement en regels/institutioneel ontwerp
- 2) Wat is de rol van vertrouwen in het samenwerkingsproces?
- 3) Wat zijn de belangrijkste factoren voor succesvolle samenwerking? Is vertrouwen nou de belangrijkste factor of zijn er nog andere aspecten.

De bevindingen uit de documentanalyse en de interviews zoals weergegeven in hoofdstuk 5 worden in de onderstaande tabel nog eens zeer beknopte samengevat met de bedoeling ze eenvoudig naast elkaar te kunnen beschouwen.



Tabel 3. Samenvatting van bevindingen beide casussen

<b>variabelen</b>	<b>Energie- en grondstoffenfabriek</b>	<b>GR slibverwerking 2009</b>
<b>Wederzijds voordeel -&gt;vertrouwen</b>	Wordt gezien als belangrijk. Wanneer er geen voordeel te behalen is wordt de samenwerking moeilijk	Wordt gezien als belangrijk
<b>Voorgeschiedenis en reputatie -&gt; vertrouwen</b>	Heeft een rol gespeeld in zoverre dat met vertrouwen heeft in de competenties van de deelnemers	Dit lijkt vrij belangrijk voor deze samenwerking
<b>Onbalans in macht en middelen -&gt; vertrouwen</b>	Niet van invloed op het onderling vertrouwen	Niet van invloed
<b>Procesmanagement -&gt; samenwerkingsproces</b>	Wat verdeeld, de helft geeft aan dat deze persoon belangrijk is geweest, de anderen vinden het niet belangrijk.	Geen belangrijke invloed
<b>Institutioneel ontwerp -&gt; samenwerkingsproces</b>	Belangrijk omdat er veel aandacht is besteedt aan het draagvlak creëren voor het plan	Leek niet belangrijk omdat het eenvoudig overruled werd maar heeft uiteindelijk wel effect op vertrouwen zoals de afrekeningsystematiek.
<b>Vertrouwen -&gt; succesvolle samenwerking</b>	Vertrouwen speelt een belangrijke rol. Er is veel onderling vertrouwen	Vertrouwen is belangrijk. Degene die geen vertrouwen hebben beschouwen het ook niet als succesvol
<b>Succesvolle samenwerking</b>	Deze samenwerking wordt gezien als succesvol.	De samenwerking was succesvol maar komt wel onder druk te staan.

## 6.1 Succesvolle samenwerking

De Energie- en Grondstoffenfabriek is een duidelijk voorbeeld van een succesvolle samenwerking. De belangrijkste redenen waarom dit een succes is zijn:

- Het onderwerp is heel aantrekkelijk om in te participeren. Het is een nieuwe ontwikkeling die past binnen de thema's duurzaamheid, circulaire economie, no waste maatschappij en er kan mogelijk ook nog geld mee worden verdient dan wel bespaart op de kosten.
- Elk waterschap begrijpt het idee van gezamenlijk optrekken in deze nieuwe ontwikkeling. Elk waterschap kan er zijn voordeel mee doen wanneer kennis en netwerken gezamenlijk worden ontwikkeld.
- Er is veel onderling vertrouwen omdat veel personen elkaar al langer kennen
- Er is voldoende kritische massa met de juiste mensen, boegbeelden en sleutelfiguren die achter het idee staan.
- Er zit voldoende energie en wil in de werkgroepen en de projecten om er een succes van te maken. Mensen zijn bereid harder te lopen om zaken voor elkaar te krijgen.

Het onderling vertrouwen speelt een rol in het zorgen dat de samenwerking succesvol wordt maar dat kan alleen als er een basis ligt van wederzijds voordeel waarbij het belang van dit

voordeel ook nog eens voldoende groot is dat men bereid is er energie in te steken. Het bouwen van vertrouwen is een belangrijke schakel in de samenwerking maar alleen wanneer een aantal basiscondities aanwezig zijn.

Wanneer de samenwerking in de Energie- en Grondstoffenfabriek aan de hand van de elementen van Turini et al. (2010) worden beschouwd dan komen we tot de volgende resultaten:

- Effectiviteit op klantenniveau (bijvoorbeeld de kwaliteit van dienstverlening):  
Bij de netwerkbijeenkomsten zijn alle waterschappen met minstens één ambtenaar vertegenwoordigd. Dat zijn aanwijzingen dat er voldoende draagvlak is voor de Energie- en Grondstoffenfabriek. Ook op bestuurlijk niveau in de UvW commissie Waterketen en Emissies geven de deelnemers aan dat ze het initiatief toejuichen.
- Effectiviteit op gemeenschapsniveau (bijvoorbeeld, meerwaarde voor de gehele gemeenschap):  
De waterschappen leveren pro-actief een bijdrage aan de circulaire economie. Deze samenwerking mobiliseert alle waterschappen om actief te participeren en eigen projecten aan te dragen. Dit heeft voordelen voor de gehele gemeenschap, de mogelijkheid om bijvoorbeeld duurzame energie in te kopen wordt vergroot en er komen ook meer duurzame grondstoffen op de markt. Daarnaast wordt gestreefd naar kosten reductie door de verkoop van producten hierdoor kan op termijn de waterschapsheffing omlaag. Hiermee is de gemeenschap gebaat.
- Het vermogen om de gestelde doelen te halen:  
Of deze samenwerking het vermogen heeft om de doelen te halen is moeilijk vast te stellen. Er ligt een ambitieus transitieprogramma waar alle waterschappen mee hebben ingestemd. Er zijn inmiddels al behoorlijk wat initiatieven op gang gekomen. De tijd zal leren of de doelen gehaald worden.
- Het innovatief vermogen en veranderkracht van de samenwerking:  
Het netwerk lijkt in staat om snel te schakelen en nieuwe initiatieven te verwelkomen. Nieuwe grondstoffen worden gemakkelijk toegevoegd. Het vermogen om nieuwe partijen in het netwerk toe te laten of het netwerk te institutionaliseren en daadwerkelijk taken over te dragen lijkt echter nog ver weg.
- De duurzaamheid en de levensvatbaarheid van de samenwerking:  
De samenwerking heeft veel draagvlak en er ligt een behoorlijke uitdaging. De kans is groot dat het netwerk nog wel enkele jaren blijft bestaan. Alleen al het transitieprogramma strekt zich uit over meerdere jaren. De vraag is wat er na afloop gebeurt. Dat zal afhankelijk zijn van de resultaten die tot dan gehaald zijn en welke vervolgstappen er dan wenselijk zijn.

De conclusie is dat, alles overziend, er gesproken kan worden van een succesvolle samenwerking. Er zijn geen aanwijzingen gevonden van twijfel of wantrouwen en alle deelnemers tonen een blij van waardering voor de tot nu toe behaalde resultaten.

De GR Slibverwerking is in eerste instantie ook een succesvolle samenwerking omdat de doelstellingen van de samenwerking, gezamenlijk betrouwbaar slibverbranden tegen een redelijke prijs, al jaren gehaald wordt. Er ontstaan echter steeds meer barstjes in deze samenwerking als gevolg van veranderende omstandigheden. De voordelen voor een partij zijn niet meer zo duidelijk omdat er een beter alternatief gloort wanneer deze overeenkomst wordt opgezegd. Dat maakt het een hele lastige partner in het geheel want

de enige reden om erin te blijven is de financiële consequentie van het eruit stappen. Daarnaast lopen duurzaamheidsambities uiteen en is er de verleiding om opportunistisch gedrag te vertonen omdat de manier van verrekenen dat in de hand werkt. Respondenten die aangeven dat er weinig vertrouwen is beschouwen de samenwerking toch als gedeeltelijk succesvol. Het gezamenlijk slibverwerken vinden ze wel succesvol alleen de manier waarop het georganiseerd is en de manier waarop de samenwerking verloopt, beschouwen zij niet als erg succesvol. Alle andere respondenten die veel vertrouwen hebben in de samenwerking en in elkaar vinden het ook een succesvolle samenwerking. Zij hebben bovendien vertrouwen in een succesvolle toekomst.

De redenen waarom gezamenlijke slibverwerking in de vorm van een GR Slibverwerking een succes is kan worden bepaald aan de hand van de elementen van Turini et al. (2010):

- Effectiviteit op klantenniveau (bijvoorbeeld de kwaliteit van dienstverlening): HVC levert de gevraagde dienstverlening dus in die zin is de effectiviteit op klantenniveau succesvol.
  
- Effectiviteit op gemeenschapsniveau (bijvoorbeeld, meerwaarde voor de gehele gemeenschap): De slibverwerking in de provincie Zuid-Holland is op orde. Het zuiveringsslib wordt keurig verbrand zonder overlast, ergo er wordt geen milieuschade veroorzaakt.
  
- Het vermogen om de gestelde doelen te halen: Het slib wordt altijd opgehaald en verwerkt door HVC, er zijn weinig problemen, de slibverwerking is voor de korte en de middellange termijn geborgd en de kostenontwikkelingen lopen niet uit de pas. Daarnaast zijn de tarieven stabiel zoals is afgesproken.
  
- Het innovatief vermogen en veranderkracht van de samenwerking: Er wordt actief aan verduurzaming meegewerkt bijvoorbeeld bij energiebesparingsdoelstellingen en fosfaatterugwinning. Echter het wijzigen van de tariefstructuur gaat niet eenvoudig. De veranderkracht van de samenwerking laat dus te wensen over.
  
- De duurzaamheid en de levensvatbaarheid van de samenwerking: De samenwerking bestaat al vanaf de jaren negentig en is in die zin dus wel duurzaam te noemen. De vraag is hoe levensvatbaar deze samenwerking is richting de toekomst. Het gegeven dat twee van de vijf deelnemers wat twijfels hebben bij deze samenwerking doet vermoeden dat de samenwerking in deze samenstelling zijn langste tijd heeft gehad. De uittredingsregels zijn echter zo vormgegeven dat uitreden financieel erg nadelig zal uitpakken.

De samenwerking zal dus nog wel blijven bestaan maar is een gedwongen samenwerking als succesvol te bestempelen?

Een succesvolle samenwerking wordt dus in eerste instantie als succesvol ervaren wanneer de doelstellingen worden gehaald. Vertrouwen is erg belangrijk wanneer het een losse samenwerking betreft waar gemakkelijk uitgestapt kan worden. Om de samenwerking succesvol te laten zijn wordt er voortdurend gestuurd op het behouden van vertrouwen. Sterker nog, het is een belangrijke doelstelling van het samenwerkingsverband om het vertrouwen/draagvlak te behouden. Het samenwerkingsproces, waarin vertrouwen een belangrijk onderdeel vormt draagt dus in belangrijke mate bij aan de succesvolle samenwerking.

Bij een sterk verbonden samenwerking, waarbij er allerlei boeteclausules zijn ingebouwd wanneer een partij zou willen uittreden, is vertrouwen wel belangrijk maar kan een samenwerking nog steeds zijn doelstellingen halen en in die zin dus nog steeds succesvol zijn. Zelfs wanneer het onderling vertrouwen minder is.

Wanneer aan respondenten wordt gevraagd waar het succes van de samenwerking aan te danken is wordt er niet gesproken over het institutioneel ontwerp of over het procesmanagement. Toch komen deze twee factoren in de literatuur regelmatig naar voren als belangrijke factoren voor succesvolle uitkomsten (Cristofoli, Markovic en Meneguzzo 2012). De reden waarom deze twee factoren niet naar boven komen zit waarschijnlijk in het feit dat min of meer succesvolle samenwerkingsverbanden zijn onderzocht. Wanneer de samenwerkingen falen dan is institutioneel ontwerp en procesmanagement meer zichtbaar. Dit aspect wordt al meer zichtbaar bij de GR Slibverwerking. De huidige regels zijn in de ogen van enkele respondenten niet meer toepasbaar en verdienen aanpassing. Er is echter een partij die de oude situatie wil blijven handhaven omdat dat voor hem gunstiger is. Dit kan opgelost worden door middel van goed procesmanagement en aanpassing van de regels. Wanneer de samenwerking in de toekomst zou mislukken dan is de kans groot dat dit vervolgens te wijten is aan een falend institutioneel ontwerp en slecht procesmanagement of het ontbreken van procesmanagement. Dat is echter op dit moment pure speculatie, maar wel een mogelijke verklaring waarom partijen niet aangeven dat het succes te danken is aan institutioneel ontwerp en procesmanagement.

## 6.2 Vertrouwen

Hoewel het in beide casussen een samenwerking van waterschappen betreft is het niet zo dat er dan automatisch veel onderling vertrouwen is. De samenwerking in de netwerkstructuur is heel anders van vorm en opzet en vraagt een andere manier van vertrouwen bouwen. De belangrijkste factor in de netwerksamenwerking is het wederzijds voordeel. Uit dit onderzoek komt naar voren dat alle andere factoren van ondergeschikt belang zijn. Voorgeschiedenis en reputatie en onbalans in macht en middelen spelen niet of nauwelijks een rol. Conflicten uit het verleden of zelfs binnen de Energiefabriek spelen geen rol bij het verder uitbreiden van de samenwerking naar Energie- en Grondstoffenfabriek. Een aantal ambtenaren heeft in het verleden al veel samengewerkt in Stowaverband of bij andere werkgroepen. Hierdoor zijn ze bekenden van elkaar en weten ze wat ze aan elkaar hebben. Dit geeft vertrouwen in de nieuwe samenwerking maar wordt niet als reden genoemd wanneer er naar gevraagd wordt. Die voorgeschiedenis speelt dus wel enigszins een rol maar komt niet sterk naar voren als bepalende factor.

Een andere factor van betekenis zou de macht en middelen van de partijen zijn. Waterschappen die oververtegenwoordigd zijn en dus meer middelen ter beschikking stellen worden niet argwanend bekeken. Ook het vertrouwen in de waterschappen die met minimale middelen deelnemen is gelijk aan de waterschappen die met veel deelnemers vertegenwoordigd zijn. Procesmanagement en institutioneel ontwerp zijn lastiger te herkennen als van invloed op het vertrouwen. Het procesmanagement, wanneer goed uitgevoerd, wordt niet snel herkend als belangrijke factor wanneer er geen blokkades optreden. Toch wordt netwerkmanagement gezien als een belangrijke factor voor succesvolle uitkomsten in governance netwerken (Klijn, Stein & Edelenbos, 2010). Het is juist de strategie die de procesmanager kiest. Pas wanneer er grote problemen zijn of er een moeizame samenwerking tot stand moet worden gebracht dan speelt procesmanagement een dominantere rol. Het issue omtrent de samenwerking was dan ook niet echt een probleem maar meer een kans om nieuwe en innovatieve projecten te starten en nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen die goed passen binnen de trends van de huidige maatschappelijke context. Dit maakt het voor de procesmanager eenvoudiger. Dat neemt

niet weg dat de vaart er wel ingehouden moet worden en dat alle vierentwintig deelnemende partijen zich blijven herkennen in de plannen. Dit heeft dan voornamelijk te maken met het beïnvloeden van het samenwerkingsproces als geheel zoals in het model staat beschreven waarmee indirect, wanneer dat goed loopt, het vertrouwen wordt vergroot. Voor het institutioneel ontwerp geldt eigenlijk het zelfde. Wanneer het institutioneel ontwerp naar tevredenheid van elke partij is vormgegeven dan heeft dat zijn invloed op het totale samenwerkingsproces als geheel. Bij het institutioneel ontwerp is er nog een andere relatie. Wanneer er veel vertrouwen is dan zijn er minder regels nodig en speelt het institutioneel ontwerp niet zo'n grote rol. Naarmate het onderling vertrouwen minder is of wordt dan zijn regels veel belangrijker en spelen ook een belangrijkere rol. Bij de Energie en Grondstoffenfabriek is er veel vertrouwen en zijn er geen regels opgesteld ten aanzien van conflicthantering interventie en eliminatie. Bij de GR slibverwerking ligt de nadruk veel meer op de regels. Dit heeft te maken met de soort institutie maar er is ook iets anders aan de hand. Ook in dit geval is er bij de start geen aandacht gegeven aan regels over conflicthantering en interventie. *"Ja, voorheen hadden we niet echt regels nodig omdat er voldoende onderling vertrouwen was."* De afgelopen jaren is het vertrouwen in elkaar afgenomen. Het gevolg is dat er een roep is om nieuwe regels die ervoor moeten zorgen dat opportunistisch gedrag van partijen wordt beteugeld. Bezien vanuit de theorie van Edelenbos (2007) is er onderscheid te maken tussen drie lagen van vertrouwen. In de eerste plaats het vertrouwen in individuen. Er lijkt voldoende wederzijds vertrouwen want bij beide samenwerkingsvormen is er een prettig persoonlijk contact met de individuen binnen de eigen area, de relaties zijn goed en men heeft vertrouwen in elkaars competenties, al lopen die wel uiteen. Ten tweede, de institutionele arrangementen; er is enig wantrouwen richting de andere waterschappen omdat een waterschap uiteindelijk voor het maximale eigen belang gaat voor de eigen ingelanden. Maar dit fenomeen wordt juist aangewakkerd door de derde laag en dat zijn de formele en informele regels. De formele regels werken opportunistisch gedrag in de hand door verrekensysteem per ton aangevoerd slib in stand te houden. Daar staat tegenover dat de informele regel is dat waterschappen onderling juist geen opportunistisch gedrag vertonen. Men probeert geen voordeel te halen ten koste van de ander maar omdat de formele regel dit wel in de hand werkt kan men stellen dat in het geval van de GR Slibverwerking de instituties een zeker wantrouwen in de hand werken. De instituties grijpen hiermee dus niet in op het persoonlijk vertrouwen, immers het vertrouwen in elkaar is hoog, maar zorgen ervoor dat het samenwerkingsproces als geheel stroef verloopt. Wanneer de GR Slibverwerking erin slaagt de regels aan te passen dan zal het vertrouwen in een goede uitkomst waarschijnlijk weer gaan toenemen. Bij de Energie- en Grondstoffenfabriek is er door de CWE duidelijk aangegeven dat zij de voorkeur geven aan een netwerkorganisatie. Door deze institutionele keuze vooraf hoeft er geen macht te worden overgedragen en is de kwetsbaarheid van elk waterschap ook niet groot. Hierdoor is het gemakkelijker om vertrouwen te hebben in dit samenwerkingsinitiatief. De voordelen zijn duidelijk en de eventuele risico's zijn klein. Het lijkt vrij eenvoudig om eruit te kunnen stappen wanneer een individueel waterschap zijn koers zou willen wijzigen. De vraag hierbij is hoe alle waterschappen gaan reageren wanneer bijvoorbeeld over enkele jaren het advies vanuit de samenwerking luidt dat het tijd wordt voor een nieuwe eigenstandige organisatie zoals een overheids-NV die voor alle waterschappen bepaalde producten gaat verhandelen. Zijn dan nog steeds alle waterschappen bereid om deel te nemen? Gaan dan voorgeschiedenis en reputatie, onbalans in macht en middelen, institutioneel ontwerp en procesmanagement wel een grotere rol spelen?

Bij de GR Slibverwerking is er niet door alle partijen evenveel vertrouwen in de samenwerking. Dit heeft met twee zaken te maken. Het waterschap Rivierenland is eigenlijk

door herindeling en fusies van waterschappen in de samenwerking terecht gekomen. Het gevolg is dat er maar een klein deel van al het slib van Rivierenland naar HVC gaat. De rest van het slib gaat naar SNB en GMB. Dat betekent dat dit waterschap met drie slibeindverwerkers te maken heeft. Vanuit dat perspectief is hun voordeel dus niet zo groot en zouden zij het liefst dit aantal terugbrengen naar één slibeindverwerker. De uittredingsconstructies zijn echter zodanig dat het financieel niet aantrekkelijk is om het slib bij een ander onder te brengen. Er is dus een partij in het samenwerkingsverband die, als het zou kunnen, het liefst uit de samenwerking zou stappen.

Een andere partij, die aangeeft weinig vertrouwen te hebben, wijt dat aan een tweetal zaken. In de eerste plaats aan het gevoel dat enkele partijen opportunistisch gedrag vertonen. Enkele partijen zullen toch vooral voor het eigen gewin gaan zelfs als dat ten koste gaat van de andere partijen. Een tweede belangrijke factor heeft meer met de houding richting het bestuur te maken. In het verleden werden er boetes opgelegd wanneer partijen teveel afweken met hun prognoses. Deze regels werden echter, wanneer ze zich in het verleden een keer voordeden, in het bestuurlijk overleg glad gestreken. Ook is deze regel verdwenen waardoor afwijkingen in de prognoses niet meer worden bestraft. De betreffende ambtenaar acht deze regels nog steeds nodig want hij heeft geen vertrouwen in het eerlijk rapporteren van de andere partijen op basis van gebeurtenissen uit het verleden. De andere partijen geven juist aan deze regels niet nodig te hebben en dat we elkaar moeten vertrouwen dat de juiste gegevens worden aangeleverd. Mocht het onverhoopt toch niet kloppen dan is daar waarschijnlijk een goede reden voor en hoeft die partij daarvoor niet nog eens extra beboet te worden. Er is dus een hele andere onderlinge mentaliteit.

Bij GR Slibverwerking zijn er meer variabelen die van invloed zijn op het vertrouwen. Het wederzijds voordeel is het belangrijkste maar je ziet ook dat voorgeschiedenis en reputatie voor enkele partijen belangrijk is. Ook in deze casus is onbalans in macht en middelen en procesmanagement niet van groot belang voor het vertrouwen, althans er zijn geen aanwijzingen voor gevonden.

Het institutioneel ontwerp lijkt ook een belangrijke factor te zijn. In het verleden speelde dat veel minder een rol maar nu er meer druk op de ketel komt is het aanpassen of juist niet aanpassen van de regels erg belangrijk. De regels zijn vooral van belang om het samenwerkingsproces goed te laten verlopen en ook in de toekomst succesvolle uitkomsten te blijven genereren.

### 6.3 Institutioneel ontwerp

Voor beide casussen zijn de arenaregels duidelijk uitgewerkt in een programma en een overeenkomst met bijbehorende statuten. Alle respondenten geven aan dat er veel aandacht is besteed aan het vastleggen van deze regels. Er is veel minder aandacht besteed aan de interactieregels op het gebied van conflicthantering en (non)interventie. In beide casussen is hier niet direct wat over opgenomen in de regels. Dit zou kunnen duiden op een goed vertrouwen in elkaar in de basis, immers men gaat er niet vanuit dat men in een situatie gaat geraken waarbij conflicten zouden kunnen ontstaan. Er zijn ook duidelijke verschillen tussen de casussen. De eliminatieregels bij de GR Slibverwerking zijn heel duidelijk omschreven en dusdanig ingericht dat het eigenlijk onmogelijk is om eruit te stappen omdat de financiële consequenties erg groot zijn. Deze eliminatieregels ontbreken volledig bij de Energie en Grondstoffenfabriek. Dit wordt in de eerste plaats veroorzaakt door de grote financiële belangen die gemoeid zijn met de slibverwerking. De vijf waterschappen hebben gezamenlijk een dure slibverbrandingsinstallatie in bezit. Uitstappen kan niet zonder financiële consequenties. De Energie- en Grondstoffenfabriek is een netwerksamenwerking zonder investeringen in installaties. Dat is een hele andere vorm van

samenwerking en zorgt er dus ook voor dat de nadruk van de regels op een ander gebied liggen. De nadruk ligt meer op het behalen van kleine successen vandaar ook een programma en geen overeenkomst. Het vertrouwen in de netwerksamenwerking lijkt afhankelijk van de realistische doelstellingen van het programma. Daarnaast vinden er geen wijzigingen in instituties plaats. De deelnemende waterschappen hoeven geen taken over te dragen en hiermee een deel van een hun macht in te leveren. Het deelnemen aan een netwerksamenwerking is hiermee dus ook een stuk veiliger omdat er slechts beperkte kosten en risico's aanzitten en bestaande instituties behouden blijven. Bij de GR slibverwerking is dat anders. De taak van het slib verwerken wordt overgedragen aan een andere partij. De sturing vindt plaats in een nieuwe institutie met een eigen bestuursconstructie en een eigen rechtspersoon. Deze nieuwe institutie gaat beslissen over een kapitaalintensief onderdeel van de waterschapstaken. De zeggenschap is in handen van vijf waterschappen waarbij de taak ook nog eens wordt uitgevoerd door een externe partij die ook nog andere taken onder haar hoede heeft.

Het institutioneel ontwerp is dus vele malen belangrijker bij kapitaalintensieve samenwerkingen waarbij aparte zelfstandige bestuursconstructies worden opgetuigd. Wanneer de regels zo zijn ontworpen dat zij opportunistisch gedrag aanwakkeren dan heeft dat een grote invloed op het onderling vertrouwen. Het institutioneel ontwerp zou juist een bijdrage moeten leveren aan het voorkomen van opportunistisch gedrag. Bryson, Quick, Slotterback & Crosby (2013) geven in hun artikel over "Ontwerp voor publieke samenwerkingsprocessen" een twaalftal ontwerprichtlijnen voor publieke samenwerking. Een belangrijk onderdeel van die ontwerprichtlijnen is het continu evalueren en herontwerpen van de samenwerking. Het lijkt erop dat de GR Slibverwerking toe is aan een proces van herontwerp en evaluatie. Goed procesmanagement is hierbij cruciaal om de partijen bij elkaar te houden en de belangen van een ieder voldoende op tafel te krijgen. Uit de analyse van deze twee cases kan worden geconcludeerd dat het institutioneel ontwerp van invloed is op het vertrouwen wanneer er grote belangen aan zijn verbonden en wanneer taken en verantwoordelijkheden worden overgedragen. Wanneer de risico's kleiner zijn dan is het institutioneel ontwerp minder belangrijk. Daarnaast daalt het vertrouwen wanneer de regels niet goed worden nageleefd en er gemarchandeerd wordt met bestaande afspraken. Een derde belangrijke conclusie is dat het institutioneel ontwerp niet in beton gegoten mag zijn maar te allen tijde moet kunnen worden aangepast naar gelang de omstandigheden. Evaluatie en herontwerp zijn belangrijke richtlijnen voor succesvolle samenwerkingsverbanden.

## 6.4 Procesmanagement

Het procesmanagement lijkt niet rechtstreeks het vertrouwen van de partijen te schaden of te versterken in deze twee casussen. In ieder geval worden de successen of tegenslagen niet toegeschreven aan het procesmanagement. Procesmanagement lijkt daarom vooral een faciliterende rol te hebben in de samenwerking. Alleen al het feit dat bij beide casussen verschillende procesmanagers worden genoemd doet vermoeden dat hun rol niet zo bijster groot is. Wat verder opviel is dat beide voorzitters van de werkgroepen van de verschillende casussen zichzelf zagen als een soort van procesmanager terwijl dat niet zo leefde bij de andere respondenten. Wanneer processen soepel lopen is het ook lastig om de procesmanager hiervoor verantwoordelijk te houden. Vaak komt de rol van procesmanager pas goed naar voren wanneer de zaken niet soepel verlopen. Netwerkmanagement lijkt wel belangrijk te zijn om uiteindelijk succesvolle uitkomsten te verkrijgen. Processtappen worden in beide casussen zorgvuldig gepland en bijgestuurd. Dit blijkt onder meer uit de constatering dat het kernteam in de casus Energie- en Grondstoffenfabriek veel aandacht heeft besteed aan het verkrijgen van breed draagvlak onder de waterschappen voor het

transitieplan. Op verschillende niveaus werden er inspraakrondes georganiseerd en werd de mogelijkheid geboden om te reageren op conceptversies. Hierdoor duurde het proces langer dan gepland maar liep het plan soepel door alle besluitvormingsprocedures heen en werd er nagenoeg geen weerstand ervaren. Er lijken dus wel aanwijzingen te zijn dat management niet rechtstreeks op het vertrouwen werkt maar meer op het samenwerkingsproces als geheel. Om dit echter goed te kunnen onderbouwen zoude ook cases met een slechte procesmanager moeten worden meegenomen. Een andere mogelijkheid om hier meer inzicht in te krijgen is door complexere casussen mee te nemen in het onderzoek. Bij een casus met een grote diversiteit aan stakeholders rondom een complex probleem is de rol van een procesmanager als mede het procesmanagement van groter belang. In deze cases is niet aangetoond dat procesmanagement een belangrijke invloed heeft op het vertrouwen.

## 6.5 Wederzijds voordeel

De onafhankelijke variabele ‘Wederzijds voordeel’ is voor beide casussen een belangrijke factor voor een basisvertrouwen in een succesvolle uitkomst. Vrijwel alle respondenten gaven aan dat de deelname aan de samenwerking hen voordeel heeft geboden. De ene respondent die hier niet volmondig mee in overeenstemming was had vooral bezwaren tegen de nieuwe samenwerkingsconstructie met HVC vanwege de toename van de bureaucratie. De samenwerking van waterschappen op het gebied van gezamenlijke slibverwerking waren naar zijn mening wel voordelig voor de organisatie. Ondersteunend hieraan is dat wederzijds voordeel ook op een andere manier tot uitdrukking kwam in de antwoorden van de respondenten. Om succesvol te kunnen samenwerken moeten de belangen helder op tafel komen. Dit komt ook een aantal keer terug bij de antwoorden op de slotvraag van de interviews namelijk “Wat is volgens u de sleutel tot een succesvolle samenwerking?”. Als antwoord hierop gaven veel respondenten aan dat er een gezamenlijk belang, doel of probleem moet zijn. Daarmee lijken ze aan te geven dat er in hun ogen het belang van de eigen organisatie wordt meegewogen in de gekozen oplossing. Succesvolle samenwerking gaat in die zin dus uit van een doelstelling waarin alle deelnemende partijen zich herkennen. Het moet een verbetering zijn ten opzichte van niet deelnemen aan de samenwerking. Als vooraf niet duidelijk is dat er voordeel te behalen is voor de eigen organisatie dan is er geen vertrouwen in een goede uitkomst. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat het onderling vertrouwen goed moet zijn. Sterker nog. Het kan zijn dat een partij onbetrouwbaar is maar dat er toch een succesvolle uitkomst uit voort komt. Wanneer de belangen voor een partij erg groot zijn dan is de kans op een succesvolle samenwerking nog steeds aanwezig. Zelfs wanneer er weinig onderling vertrouwen is.

## 6.6 Voorgeschiedenis en reputatie

De voorgeschiedenis en reputatie lijken bij de start nog niet zo’n grote rol te spelen. Uit de interviews van de casus Energie- en Grondstoffenfabriek geven alle respondenten aan dat de samenwerking van alle waterschappen niet gehinderd wordt door gebeurtenissen uit het verleden. Zelfs de kleine strubbelingen rond de energiefabriek lijken het vertrouwen in een goede samenwerking niet in de weg te staan. Vertrouwen in een goede samenwerking is bovendien op ambtelijk niveau al volop aanwezig. Ambtenaren uit de zuiveringswereld hebben in het verleden al veel samengewerkt. Stowa-projecten zijn in de regel onderzoeksprojecten waar, onder begeleiding van een Stowa-medewerker, meerdere waterschappen, een kennisinstelling en een adviesbureau gezamenlijk onderzoek doen. Deze formule is een beproefd recept voor de waterschappen. Veel ambtenaren kennen



elkaar dan ook vanuit dit soort samenwerkingsprojecten. Men weet wat men aan elkaar heeft. Dit geeft dus van bottum-up een basisvertrouwen in de samenwerking op het gebied van de Energie- en Grondstoffenfabriek. De vraag was echter of er ook op hoger ambtelijk en bestuurlijk niveau genoeg vertrouwen was in deze vorm van samenwerking. In de casus van de Energie- en Grondstoffenfabriek wordt een rationele benadering van beleid gevolgd. Er is sprake van een cyclisch en lineair karakter van de verschillende beleidsprocessen (Bekkers, 2011, p. 60). Het maatschappelijk probleem of context is dat er toekomstig grondstoffentekort voor fosfaat aan zit te komen en de fossiele brandstoffen voor opwarming van de aarde zorgen met als gevolg een stijging van de zeespiegel waardoor grote delen van de wereld worden bedreigd met overstromingen. Ook is er een nieuwe ontwikkeling gaande in de industriële economie namelijk het fenomeen van de circulaire economie, waarin men kringlopen creëert van diverse hoogwaardige producten zonder de biosfeer te vervuilen. Deze issues krijgen een plek op de politieke agenda doordat de nationale politiek de verduurzaming van Nederland wil versnellen door "Green Deals" te sluiten met het maatschappelijk veld. Daarnaast worden door enkele politieke partijen het bestaansrecht van de waterschappen in zijn huidige politieke vorm betwist. Dit is een trigger voor de waterschappen om de vlucht naar voren te nemen en, in plaats van altijd in de politieke luwte te opereren, nu wat dominanter naar voren te stappen. De koepelorganisatie van de waterschappen (UvW) sluit twee green deals met de nationale overheid, een deal over energiebesparing en een deal over de terugwinning van fosfaat.

Vervolgens breekt er een nieuwe fase aan, die van de beleidsvoorbereiding. De Commissie van Waterketens en Emissies (CWE) van de UvW vraagt om een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden om, in lijn van de energiefabriek, een bepaalde organisatievorm van alle waterschappen te polsen. Het resultaat van de verkenning is een rapport met aanbevelingen die door de CWE worden overgenomen. De beleidsbepaling komt er in het kort op neer dat de CWE de Vereniging van Directeuren van de Waterschappen (VDW) opdracht geeft die het weer doorgeleiden naar de Vereniging van Zuiveringsbeheerders om de krachten te bundelen met betrekking tot grondstoffen en een transitieteam Grondstoffen in te stellen. Vervolgens komt er een incrementeel proces op gang waarbij regelmatig terugkoppeling naar de CWE plaats vindt. Zo wordt tussentijds het initiatief van de Energiefabriek en het transitieteam Grondstoffenfabriek samengevoegd en is er onlangs een transitieprogramma Energie- en Grondstoffenfabriek voorgelegd.

Een van de respondenten geeft aan dat ze het wel spannend vond om het voor te leggen aan de bestuurders. In de bestuurlijke arena is vaak meer sprake van politieke sturing. In een politieke benadering van beleid vindt de beoordeling van beleid plaats op basis van het veilig stellen van de eigen belangen en het draagvlak c.q. steun verkrijgen van de partijen (Bekkers, 2011, p. 88). Gezien de aantrekkelijkheid van het onderwerp; een bijdrage aan duurzaamheid, circulaire economie, no waste maatschappij en wellicht minder meerkosten, een beperkte bijdrage van elk waterschap en (nog) geen verlies van zeggenschap is de kans groot dat er ook op basis van een politieke benadering van beleid geen problemen zullen ontstaan.

De voorgeschiedenis en reputatie bij de andere casus ligt wat anders. In de eerste plaats wordt door sommige respondenten getwijfeld aan de betrouwbaarheid van enkele partijen. Hierbij wordt verwezen naar acties uit het verleden van die partij. Met name het niet tijdig vermelden van veranderingen in de slibverwerking wordt de andere partij kwalijk genomen waardoor de andere partijen zich voor een voldongen feit geplaatst zien. Hierbij is het opvallend dat de personen die zich in dezelfde arena begeven, elkaar wel vertrouwen maar dat er vooral wantrouwen zit richting de achterliggende organisaties. De personen worden dus met een slechte boodschap op pad gestuurd, waarbij ze hun uiterste best moeten doen om het verhaal recht te breien. Zowel in de bestuurlijke arena als de ambtelijke area van de

GR slibverwerking is het onderling vertrouwen groot. Enkele personen uit de ambtelijke arena hebben wel wat wantrouwen geuit richting de bestuurlijke arena. Dat behelste met name het glad strijken van overtredingen van de regels waaraan boeteclausules verbonden zaten. De achterliggende oorzaak van dit probleem zit 'm in het institutioneel ontwerp. Bij de oprichting van DRSH is besloten om af te rekenen op basis van het aantal ton slib dat zou worden aangeleverd. Hierbij is men ervan uit gegaan dat de het slibvolume per waterschap alleen maar zou toenemen en dat was niet zo gek. De provincie Zuid-Holland was een sterke groeiprovincie en dus zou elk waterschap in de loop der jaren meer slib gaan afleveren. Wanneer een waterschap meer zou groeien dan de ander stonden daar ook meer inkomsten tegenover en werd de gemiddelde kostprijs per ton slib ook lager. Er lag dus geen enkel probleem in deze manier van afrekenen. Inmiddels heeft de techniek niet stil gestaan en is er de mogelijkheid om de slibvolumes steeds verder te verkleinen door slib op de zuivering om te zetten in biogas. Wanneer slibvolumes gaan afnemen bij één waterschap dan betekent dit automatisch dat de kosten gaan toenemen voor de andere waterschappen met een gelijkblijvend volume. Dit geeft scheve gezichten omdat dit betekent dat de andere waterschappen deels meebetalen aan de wijzigingen van dat ene waterschap. Men heeft dus eigenlijk verzuimd om tussentijds de verrekeningsregels aan te passen. Aan de andere kant kan dat ook weer stimulerend werken om verder te innoveren op het gebied van slibverwerking.

In de tweede plaats is er een politiek verschil tussen de samenwerkende partijen. Elke bestuurder is lid van een politieke partij en wanneer bestuurders van een zelfde partij zijn of aan de linker of rechterkant kant van het spectrum dan geeft dat een bepaalde band of juist niet. Dit werkt door in de dynamiek van de overleggen en kan de samenwerking in de problemen brengen. In het geval van de GR Slibverwerking heeft dat geleid tot verschillende standpunten ten opzichte van duurzaamheid. De rechtse politici wilden vooral sturen op doelmatigheid en kostenreductie terwijl de linkse politici bepaalde duurzaamheidsdoelstellingen met windmolens en zonnecellen samen met HVC wilde realiseren. Dit gaf veel reuring, met name ook bij het terugleggen van de voorgenomen besluiten bij het eigen algemeen bestuur. De discussies die daar hebben plaats gevonden hebben ertoe bijgedragen dat het vertrouwen in de samenwerking is geschaad. Een derde belangrijk punt is dat de reputatie van HVC geschaad is als gevolg van andere activiteiten die zij ontplooiën. De negatieve publiciteit over dit onderwerp heeft zijn weerslag op het vertrouwen in HVC. Niet zozeer van de direct betrokken bestuurders en ambtenaren maar wel van de eigen achterban. Dat maakt het voor de betrokken bestuurders een lastig dossier waarin zij het liefst zo min mogelijk risico lopen. Dat kan er mogelijk mede de oorzaak van zijn dat men nu liever niet ziet dat er drastische besluiten worden genomen zoals het aanpassen van het betalingsstelsel. Hiervoor zijn echter geen bewijzen gevonden.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat juist bij een startende samenwerking waarbij alle partijen de voordelen zien, de voorgeschiedenis en reputatie minder belangrijk is. Wel is het zo dat, wanneer de relatie tussen de samenwerkende personen goed is, dit een positief effect heeft op het onderling vertrouwen. Wanneer een samenwerking al enige jaren loopt en de omstandigheden zijn veranderd waardoor er meer druk op de ketel komt te staan dan gaat de geschiedenis en reputatie die tijdens de samenwerking is opgebouwd wel een steeds belangrijke rol spelen, maar dan is er geen sprake meer van een préconditie.

## 6.7 Onbalans in macht en middelen

De onbalans in macht en middelen speelt in beide samenwerkingsinitiatieven nauwelijks een rol. Dat is ook wel logisch omdat er geen grote verschillen zijn. Het is geen samenwerking

van een centrale overheid met een klein bedrijf of belangengroep. In dat kader zou deze variabele een veel dominantere positie kunnen innemen. Waterschappen zijn functionele territoriale overheidsorganisaties en concurreren elkaar niet. In de twee casussen die hier zijn onderzocht geeft geen enkele partij aan dat ze zich minder voelen dan de ander of dat ze minder middelen ter beschikking hebben. Zelfs wanneer waterschappen, zoals waterschap de Dommel, veel meer middelen inzet dan andere waterschappen dan heeft dat geen invloed op het vertrouwen.

Geconcludeerd kan worden dat een onbalans in macht en middelen bij samenwerkingen tussen waterschappen onderling niet of nauwelijks een rol speelt en dus geen invloed heeft op het vertrouwen.

## 7 conclusie

In dit onderzoek is gekeken naar twee samenwerkingsverbanden tussen waterschappen. Het doel van het onderzoek is een antwoord te formuleren op de hoofdonderzoeksvraag:

*Welke factoren beïnvloeden het vertrouwen binnen een samenwerkingsproces tussen waterschappen rond de zuiveringsslibverwerking en hoe beïnvloedt het vertrouwen het al dan niet succesvol zijn van die samenwerking?*

Om de complexe werkelijkheid van de mechanismen achter succesvolle samenwerking te achterhalen is gebruik gemaakt van een model. Dit model is gebaseerd op eerder opgedane kennis uit wetenschappelijke studies. Uit die wetenschappelijke studies komt naar voren dat het begrip 'vertrouwen' een belangrijke rol speelt bij het al dan niet succesvol zijn van samenwerkingen. De vraag is of dat in het geval van de samenwerkingen tussen waterschappen ook zo is. De casussen zijn zo geselecteerd dat ze een relatie hebben met de zuiveringsslibverwerking. De overeenkomsten tussen de samenwerkingsverbanden is dat het een samenwerking tussen waterschappen is en dat het gerelateerd is aan afvalwaterzuivering en de verwerking van (eind)producten. De aard van de samenwerking is echter verschillend. De Energie- en Grondstoffenfabriek is een netwerksamenwerking van alle vierentwintig waterschappen, de GR Slibverwerking 2009 is een gemeenschappelijke regeling tussen vijf waterschappen. De GR Slibverwerking is georganiseerd rond een kapitaalintensieve slibverbrandingsinstallatie. De GR Slibverwerking is een voorzetting van de DRSH, de oorspronkelijke samenwerking van de waterschappen. De vraag is of dezelfde mechanismen rond betrouwbaarheid en factoren die het vertrouwen beïnvloeden van toepassing zijn voor beide casussen.

Het model gaat uit van drie factoren die direct van invloed zijn op het vertrouwen. Deze drie factoren kunnen beschouwd worden als de préconditionele factoren. In de eerste plaats is er de factor 'wederzijds voordeel'. Deze factor is in beide casussen de belangrijkste onafhankelijke variabele. Het is van evident belang dat een partij een voordeel ziet in de samenwerking, anders zou zij immers niet deelnemen. Een partij zal altijd de afweging moeten maken wat de meerwaarde is van het samenwerken met andere partijen ten opzicht van het niet samenwerken met die partijen. Bij die meerwaarde moet ook altijd de extra bureaucratische belasting worden meegenomen als negatieve factor. Deze bureaucrativering wordt door een enkele partij genoemd als bezwarende factor. De problemen in samenwerkingsverbanden ontstaan wanneer de situatie verandert en de eerdere voordelen wegvallen. Dit is het geval bij de GR Slibverwerking 2009. Waterschap Rivierenland zit in meerdere samenwerkingsverbanden rond de slibverwerking. Dit vraagt driedubbel zo veel administratieve lasten. Daar komt ook nog bij dat dit waterschap maar een relatief kleine hoeveelheid slib inbrengt wat ook nog eens op een eenvoudige wijze verder gereduceerd kan worden in volume. In de toelichting op de gezamenlijke doelstelling is overeengekomen dat het gezamenlijk belang voor de GR Slibverwerking 2009 is: Het optimaal laten renderen van de gezamenlijke slibverbranding waarbij wordt gestreefd naar een zo laag mogelijke prijs per ton slib. Het reduceren van het eigen slibvolume is dan een tegenstrijdig belang. Wanneer een waterschap het eigen slibvolume reduceert betaalt hij een lagere totaalprijs voor het aangeleverde slib. De slibprijs gaat echter wel omhoog dus de anderen betalen meer en dat is niet in overeenstemming met het gezamenlijke belang. Dat maakt het tot een duivels dilemma.

Een ander aspect van de onafhankelijke variabele 'wederzijds voordeel' is dat het ook rechtstreeks de succesvolle samenwerking beïnvloedt. Dit komt ook naar voren in het theoretisch kader bij de beschrijving van de verschillende modellen voor samenwerking en

wordt ondersteund door literatuur over samenwerking dat doelen en consensus over het gezamenlijk doel belangrijk is voor effectieve samenwerking (Provan & Kenis, 2008, Van de Ven, 1976). Gezamenlijk doel (wat gerelateerd is aan wederzijds voordeel) en vertrouwen wordt onafhankelijk van elkaar genoemd als belangrijke factoren voor succesvolle samenwerking. Hieruit kan worden geconcludeerd dat wederzijds voordeel niet alleen via het vergroten van vertrouwen werkt maar ook rechtstreeks van invloed is op een succesvolle uitkomst.

Bij de tweede onafhankelijke variabele 'voorgeschiedenis en reputatie' is het belangrijk onderscheid te maken tussen de invloed op het vertrouwen bij de aanvang van de samenwerking enerzijds en de geschiedenis en reputatie die tijdens de samenwerking is opgebouwd anderzijds. Bij een startende samenwerking waarbij alle partijen de voordelen zien, is voorgeschiedenis en reputatie minder belangrijk. Wel is het zo dat, wanneer de relatie tussen de samenwerkende personen goed is, dit een positief effect heeft op het onderling vertrouwen. Wanneer een samenwerking al enige jaren loopt dan wordt er ook een geschiedenis en reputatie opgebouwd. Dit heeft wel invloed op het onderling vertrouwen.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat de voorgeschiedenis en reputatie op persoonlijk relatieniveau, wanneer deze goed is, een positief effect heeft op het vertrouwen. De voorgeschiedenis en reputatie van de partij als geheel heeft een minder grote of geen invloed op het vertrouwen.

De derde onafhankelijke variabele 'macht en middelen' lijkt het minste invloed te hebben op het vertrouwen. De onderzochte samenwerkende partijen zijn allemaal van een zelfde soort organisatie. Er is weinig verschil tussen de organisaties. De conclusie die daaruit getrokken kan worden is dat macht en middelen, bij samenwerkende organisaties die min of meer van gelijke aard zijn, weinig tot geen invloed hebben op het vertrouwen. In de onderzochte cases zijn daar althans geen aanwijzingen voor gevonden.

Hoewel goed procesmanagement in samenwerkingsverbanden een cruciaal gegeven lijkt, zijn er in de twee onderzochte cases geen aanwijzingen gevonden dat ze van invloed zijn op het vertrouwen. De oorzaak hiervoor kan liggen in het feit dat een goede procesmanager onzichtbaar wordt wanneer de zaken soepel verlopen. Pas wanneer er grote problemen ontstaan dan komt de rol van procesmanager meer in beeld. Daarnaast zijn er in de twee onderzochte cases geen officiële procesmanagers benoemd. Er zijn wel mensen actief die procesmatige aspecten oppakken maar die personen worden niet door de anderen als 'de procesmanager' herkend. Er is dus wel sprake van management maar dat is niet gevat in een persoon. Bij de Energie- en Grondstoffenfabriek is dat het kernteam en bij de GR Slibverwerking 2009 ligt het management bij de wat meer dominante personen en voorzitters van de verschillende groepen.

Voor de onafhankelijke variabele 'institutioneel ontwerp' zijn er aanwijzingen gevonden dat deze van invloed zijn op het vertrouwen. Uit de analyse van deze twee cases kan worden geconcludeerd dat het institutioneel ontwerp van invloed is op het vertrouwen wanneer er grote belangen aan zijn verbonden en wanneer taken en verantwoordelijkheden worden overgedragen. Wanneer het risico kleiner is dan is het institutioneel ontwerp minder belangrijk. Daarnaast daalt het vertrouwen wanneer de regels niet goed worden nageleefd en er gemarchandeerd wordt met bestaande afspraken. Een derde belangrijke conclusie is dat het institutioneel ontwerp niet in beton gegoten mag zijn maar te allen tijde moet kunnen worden aangepast naar gelang de omstandigheden. Evaluatie en herontwerp zijn belangrijke richtlijnen voor succesvolle samenwerkingsverbanden.

Vertrouwen van partijen in een samenwerking worden in de eerste plaats bevorderd wanneer alle deelnemende partijen voordelen kunnen behalen uit de samenwerking. Dat is de belangrijkste factor. Daarnaast helpt het wanneer personen die deelnemen aan de samenwerking elkaar al kennen. Dat versterkt het onderling vertrouwen. Conflicten uit het verleden hebben weinig invloed op het vertrouwen. 'Macht en middelen' lijken al helemaal geen rol te spelen bij de samenwerking tussen de waterschappen. Bij de onderzochte cases lijkt procesmanagement geen rechtstreekse invloed te hebben op het vertrouwen. Wel zorgt goed procesmanagement dat het samenwerkingsproces als geheel, waar het bouwen aan vertrouwen onderdeel van uit maakt, beter verloopt. Als laatste, het institutioneel ontwerp, heeft in zoverre invloed op het vertrouwen dat het vooral de risico's voor de deelnemende partijen moet beperken en dat regels dusdanig moeten zijn opgesteld dat ze niet opportunistisch gedrag aanwakkeren. Het institutioneel ontwerp moet ook kunnen worden aangepast wanneer de omstandigheden veranderen.

Uit het onderzoek van deze cases komt naar voren dat voor een succesvolle samenwerking verschillende ingrediënten nodig zijn om de samenwerking succesvol te laten zijn. Eén van die factoren is het onderling vertrouwen. De rol van vertrouwen is het begrip kunnen opbrengen voor de situatie van de ander. Iedere deelnemende partij moet met een verhaal kunnen thuiskomen waarin hij of zij kan uitleggen welk voordeel er is te behalen door deel te nemen aan de samenwerking. Een groot onderling vertrouwen creëert een gevoel van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het bewaken van de voordelen voor alle deelnemende partijen. Er moet dus een basis zijn van wederzijds voordeel waarbij het belang van dit voordeel ook nog eens voldoende groot is dat men bereid is er energie in te steken. Het bouwen van vertrouwen is een belangrijke schakel in de samenwerking maar alleen wanneer een aantal basiscondities aanwezig zijn.

## 8 Aanbevelingen en reflectie

Om tot een succesvolle samenwerking te komen worden verschillende aanbevelingen gedaan die de waterschappen kunnen gebruiken. Er wordt een splitsing gemaakt tussen de aanbevelingen voor de Energie- en Grondstoffenfabriek en GR Slibverwerking 2009. In de laatste paragraaf zal worden gereflecteerd op het onderzoek.

### 8.1 Aanbevelingen

#### De GR Slibverwerking 2009

We hebben geconcludeerd dat het wederzijds voordeel en het institutioneel ontwerp belangrijke factoren zijn voor het onderling vertrouwen maar zeker ook voor succesvolle samenwerking. Daarom bevelen wij aan om:

1. De huidige samenwerking te evalueren. Neem hierin mee dat de huidige regels voor de betaling van slib en de uittredingsregels voor enkele partijen als nadelig worden ervaren. Het wederzijds voordeel lijkt hier dus niet meer te gelden;
2. Een gevoel van urgentie te creëren dat de huidige regels die zijn opgesteld voor de GR Slibverwerking 2009 niet meer passen bij het huidige tijdgewricht;
3. Een toekomstvisie te ontwikkelen, samen met alle betrokken partijen die recht doet aan de huidige ontwikkelingen. Neem hier ook de wensen van de individuele partijen in mee;
4. Een strategie te ontwikkelen met duidelijke mijlpalen waarmee helder wordt wat er de komende periode gedaan moet worden om de doelstellingen van de visie te kunnen halen. Hierin moet ook duidelijk worden wat van de verschillende partijen verwacht wordt liefst met namen en rugnummers. Vermijd vaagheden wollig taalgebruik en losse eindjes maar probeer zo specifiek mogelijk te zijn in de uitwerking van de strategie;
5. De huidige verrekening van de kapitaallasten per ton slib te wijzigen. Deze vorm van verrekenen gedijdt enkel goed wanneer de slibvolumes toenemen. Wanneer de slibvolumes per partij onevenredig afnemen gaan de verhoudingen tussen de partijen veranderen. Partijen met gelijkblijvend volume gaan betalen voor de oorspronkelijke kapitaallasten van de partij die het volume verminderd.

Omdat er een lastige periode lijkt aanbreekt voor de GR Slibverwerking en uit de onderzochte literatuur valt af te leiden dat management in dergelijke gevallen belangrijk is bevelen wij aan om:

6. Een onafhankelijke procesmanager aan te stellen die het proces van evaluatie en mogelijke wijziging van de regels begeleid.

Omdat wij concluderen dat vertrouwen een belangrijke factor is voor succesvolle samenwerking adviseren wij om:

7. Je als partijen gezamenlijk verantwoordelijk te voelen voor het goed functioneren van de slibverwerking. Neem bij eigenhandige beslissingen mee in hoeverre dit het goede functioneren van de samenwerking schaadt.  
Je als gezamenlijke partijen verantwoordelijk te voelen voor problemen die één partij kan hebben bij bijvoorbeeld de eigen achterban (denk hierbij aan de dijk, als er één de dijk niet goed onderhoudt en hij breekt door zijn we allemaal de klos).  
Help elkaar.

8. De perceptie van het onderling vertrouwen voortdurend te polsen en zoek actief naar mogelijkheden om het vertrouwen hoog te houden.

We hebben geconcludeerd dat het belangrijk is dat ook de achterban van elke partij het vertrouwen houdt in de samenwerking. Wij adviseren om:

9. Het eigen management, dagelijks bestuur en algemeen bestuur op regelmatige basis te informeren. Blijf herhalen waarom deze samenwerking zo goed is voor de eigen organisatie, welk voordeel er wordt behaald en waarom dat zo belangrijk is;
10. De personen die actief zijn binnen een GR zich de bevoegdheden en de algemene regels die gelden voor Gemeenschappelijke Regelingen eigen te maken. Ook in de communicatie richting de eigen achterban is het belangrijk duidelijk te maken wat wel en wat niet kan en wie wat mag besluiten;
11. Het eigen management, dagelijks bestuur en algemeen bestuur zo snel mogelijk te informeren wanneer er incidenten zijn. Maak hen mede-eigenaar van het probleem;
12. Te zorgen voor goede overdrachtdossiers bij wisselingen van deelnemende personen. Neem ruim de tijd om nieuwe leden goed in te werken. Zorg hierbij ook dat hij of zij op die manier de achterban informeert.

### De Energie- en Grondstoffenfabriek

Wij hebben geconcludeerd dat ook in een netwerksamenwerking het wederzijds voordeel een belangrijke factor is voor het onderling vertrouwen. Hieruit vloeit voort dat wij aanbevelen om:

1. ervoor te zorgen dat elke deelnemende partij (het zijn er 24!) zich blijft herkennen in de voordelen van de samenwerking. Deelname aan een samenwerking komt voort uit het feit dat partijen er voordelen mee behalen en dit voordeel moet opwegen tegen de kosten en tijd die eraan gependend wordt. De kosten voor de waterschappen zijn niet gering dus er wordt wel wat terug verwacht.
2. Bewaak de deelname van alle waterschappen aan de Energie- en Grondstoffenfabriek actief door ook regelmatig vanuit het kernteam waterschappen te bezoeken. Door één op één met de deelnemers te praten komen wensen en eisen beter naar voren. Bovendien worden irritaties en mogelijke impasses eerder opgemerkt waardoor er proactief kan worden opgetreden.
3. Wees waakzaam voor tegengestelde belangen. Biedt voor alle partijen zinvolle oplossingen en geef anders duidelijk aan voor welke waterschappen sommige oplossingen van toepassing zijn. Met name op gebied van de gebonden en de ongebonden waterschappen kunnen belangen uiteen lopen. Slibreductie kan gevolgen hebben voor de doelmatige werking van de slibverbrandingsinstallaties.

Daarnaast hebben de respondenten aangegeven dat het voor een succesvolle samenwerking belangrijk is dat elk waterschap er zijn voordeel mee doen wanneer kennis en netwerken gezamenlijk worden ontwikkeld. Hieruit vloeit voort dat:

4. Informatie breed toegankelijk moet worden gemaakt. *Kennis is macht, kennis delen is kracht*. Zorg ervoor dat het archief goed wordt bijgehouden. Informatie open delen geeft aan dat er breed vertrouwen is in elkaar. Alle deelnemende partijen moeten de beschikking hebben over dezelfde informatie. Het komt vaker voor dat partijen verstoken blijven van enige kennis dan dat partijen moedwillig misbruik maken van gedeelde kennis.
5. Focus op de doelstellingen van de Energie en grondstoffenfabriek. Breng een urgentievolgorde aan en probeer niet alles op te pakken.



Vooralsnog blijft de Energie- en Grondstoffenfabriek een waterschaps-aangelegenheid met in feite nog steeds een hiërarchische structuur. Uit het onderzoek blijkt dat de processturing met name plaats vindt vanuit een het kernteam. Uit de samenwerking rond de GR slibverwerking 2009 komt naar voren dat hier toch ook vooral naar het eigen belang wordt gekeken. Dat roept de vraag op of het gezamenlijk belang van slibverbranding wel voldoende in beeld is bij de Energie- en Grondstoffenfabriek. Daarom bevelen wij het volgende aan:

6. Betrek de slibeindverwerkers actief in de samenwerking. De doelmatige werking van de slibverbrandingsovens worden rechtstreeks geraakt door de aanbevelingen van de Energie- en Grondstoffenfabriek. Ook partijen die niet zo positief staan tegenover alle activiteiten binnen het samenwerkingsverband kunnen het beste in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken. Op die manier kan er rekening worden gehouden met hun belangen en zullen zij in een later stadium niet zorgen voor obstructie.

## 8.2 Reflectie

Het reflecteren over het eigen onderzoek is een belangrijk en leerzaam onderdeel. Wat had beter gekund, waar zijn er twijfels over en welk onderzoek is er nodig om een beter begrip te krijgen van deze cases?

Met behulp van de twee casussen is onderzocht in hoeverre dit model bruikbaar is om een antwoord te krijgen op de hoofdvraag. Het model voor samenwerking wat getoetst is voor een tweetal cases uit de waterschapswereld lijkt in grote lijnen te helpen bij de beschrijving van de samenwerking. Toch zijn de verschillen tussen de cases erg groot en zijn er vele aspecten rondom de case die van invloed zijn op de uitkomsten van dit onderzoek.

Een van de aspecten is de onafhankelijkheid van de varianten. In hoeverre zijn de onafhankelijke varianten nou echt onafhankelijk. Het institutioneel ontwerp kan er namelijk voor zorgen dat de regels zo worden gemaakt dat het wederzijds voordeel wordt beïnvloed. Zou een variabele echt onafhankelijk zijn dan zouden ze elkaar niet mogen beïnvloeden en dat gebeurt in de case van de GR Slibverwerking wel.

Ook de aard van de samenwerking is erg belangrijk, is er sprake van een echt governanceproces, een samenwerking of is het eigenlijk een onderling contract dat uitgevoerd moet worden? De aard van de samenwerking heeft invloed op de factoren die een rol spelen. Daarnaast kunnen verschillende samenwerkingen zich in een ander stadium bevinden. Een samenwerking zal zich gedurende de tijd ontwikkelen. De omgeving verandert, de spelers veranderen, de partijen veranderen, de technische mogelijkheden veranderen en de doelen kunnen zelfs veranderen. Dit maakt samenwerking tot een dynamisch geheel waarbij dit onderzoek slechts een momentopname is. Goed onderzoek naar samenwerking kan daarom ook beter worden onderzocht met behulp van het rondemodell van Teisman (2000). Dit rondemodell beschrijft een besluitvormingsproces rond een centrale vraagstelling in de tijd waarin tijdsvakken worden onderscheiden (de zogenoemde rondes) die worden afgebakend door cruciale beslissingen. Vertrouwen kan niet worden gevat in een momentopname. Het zou interessant zijn geweest hoe vertrouwen zich zou ontwikkelen gedurende deze rondes. Het is echter wel lastig om de perceptie van vertrouwen terug te halen. De betrouwbaarheid van de antwoorden gaat omlaag wanneer respondenten uitspraken moeten doen over iets wat in een ver verleden ligt. Het is dan mooier wanneer er gedurende een langere periode onderzoek kan worden gedaan.

Wat in het model geen duidelijke plek heeft maar wat wel als belangrijk wordt aangegeven is de politieke kleur en de persoonlijke kenmerken van degenen die deelnemen aan het samenwerkingsproces. Uit de interviews met de bestuurders van GR slibverwerking kwam naar voren dat de politieke kleur en de bedachtzaamheid op politieke spelletjes een rol speelt. Bestuurders die van een zelfde partij zijn spreken elkaar ook nog wel eens bij andere gelegenheden. Hoewel ze van een andere organisatie zijn kunnen ze wel afspraken maken. Dat gaat zelfs zover dat er politieke spelletjes gespeeld kunnen gaan worden. Een zittende bestuurder kan onder druk worden gezet door de oppositie, met voorkennis die ze via de partij doorgespeeld hebben gekregen. Op die manier kan kennis uit de ene arena van invloed zijn op gebeurtenissen in de andere arena. Wanneer dit aan het licht komt is dit niet bevorderlijk voor het onderling vertrouwen.

Met name in de kapitaalintensieve industrie zou je kunnen spreken van een grote mate van padafhankelijkheid. Heeft men namelijk gekozen voor een bepaalde technische oplossing dan staat die er vaak voor 30 jaar of langer. Investerings worden dan vaak over 30 jaar afgeschreven. Dat maakt het tussentijds veranderen van techniek erg lastig. De gekozen installatie zal namelijk eerst helemaal moeten worden afgeschreven althans, zover worden afgeschreven dat er een breakevenpoint ontstaat ten opzichte van de voordelen van een nieuwe installatie. Bovendien worden er in de tussentijd vaak onderdelen vervangen die ook weer afgeschreven worden over lagere perioden waardoor het heel moeilijk is om transities door te voeren. Samenwerkingsverbanden voor perioden van 30 jaar aangaan zijn in die zin dan ook riskant, omdat door externe factoren er een verandering kan optreden in de algehele situatie. Dit kan vervolgens van invloed zijn op belangen, percepties, machtsverhoudingen, spelregels en institutionele arrangementen.

In de oorspronkelijke opzet van dit onderzoek zijn er drie cases geselecteerd. Het samenwerkingsverband Slibverwerking Noord Brabant (SNB) dat het slib verwerkt van zes aandeelhoudende waterschappen zou ook meegenomen worden in het onderzoek. Op die manier zouden er twee soortgelijke cases kunnen worden meegenomen in het onderzoek namelijk SNB en HVC. Dat zou de betrouwbaarheid van de resultaten vergroot hebben omdat er meerdere gelijkvormige cases zouden zijn meegenomen in het onderzoek. Helaas hebben de aandeelhoudende waterschappen in het bestuurlijk overleg besloten niet mee te werken aan dit wetenschappelijk onderzoek. De reden voor het niet deelnemen aan het onderzoek is niet geheel duidelijk. Ze wilden in ieder geval voorkomen dat er een vergelijking zou worden gemaakt met HVC. Ondanks het benadrukken dat het hier om een wetenschappelijke vergelijking ging waarin de factor 'vertrouwen' zou worden onderzocht leidde dit niet tot instemming. Het is slechts speculatie maar het niet meewerken aan het onderzoek doet vermoeden dat er mogelijk sprake is van een zeker wantrouwen.

Helaas hebben ook niet alle partijen gehoor gegeven aan mijn vraag om mee te werken aan het onderzoek. Zo is de partij Rivierenland niet geïnterviewd, hoewel zij toch een belangrijke rol spelen in de samenwerking GR Slibverwerking 2009. Ook bij de Energie- en Grondstoffenfabriek hadden voor de betrouwbaarheid meer interviews afgenomen kunnen worden. De interviews hebben zich nu beperkt tot de leden van het kernteam. Het was beter geweest wanneer er ook interviews met de stuurgroep zouden zijn afgenomen en interviews met waterschappen die beperkt deelnemen aan dit initiatief. Toch is er met de beperkte resultaten redelijk wat te zeggen over de rol van vertrouwen in samenwerkingsverbanden tussen waterschappen.

## Literatuurlijst

- Ansell, C.K. & Gash A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, p. 543-571.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag. Boom Lemma uitgevers.
- Bruijn H. de & Heuvelhof E.F. (2007). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actor context*. Den Haag. Boom Lemma uitgevers.
- Bryson, J.M, Quick, K.S., Slotterback, C.S. & Crosby, B.C. (2012). Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73, p. 23-34.
- Chrislip, D. & Larson, C.E. (1994). *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Cristofoli, D., Markovic, J. & Meneguzzo, M. (2014). Governance management and performance in public networks: How to be successful in shared-governance networks. *Journal of Management & Governance*, 18.1, p. 77-93.
- Das, T.K. & Teng, B.S. (2001). Trust, Control and risk in strategic alliances: An integrated framework. *Organization studies*, 22/2, p. 251-283.
- Edelenbos, J. & Klijn E. H. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks. A Theoretical and Empirical Exploration, *Administration and Society*, 39, p. 25-50.
- English, M. (2000). Who are the stakeholders in environmental risk decisions? *Risk: Health, Safety & Environment*, 11, p. 243-54.
- Fischer, R. & Ury, W. (1999). *Getting to Yes. Negotiating and agreement without giving in*. Harvard negotiation project. London RandomHouse Business books.
- Klaassen, H.L. (1995). *Besluitvorming in afhankelijkheid. Over de rol van de procesarchitect bij overheidsprojecten*. Delft: Eburon.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks; Strategies for the public sector*. Londen: Sage.
- Klijn, E.H. (1996). Analysing and managing policy processes in complex networks. *Administration and society*, 28 (1), p. 90-119
- Klijn, E.H., (2001). Rules as institutional context for decision making in networksthe approach to post-war housing districts in two cities. *Administration and society*, 33, p. 133-164
- Klijn, E.H. (2002). Governing networks in the hollow state: contracting out, process management or a combination of the two. *Public Management Review*, 4, p 149-165.
- Klijn, E.H., Steijn, B. & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration* 88, p 1063-1082

- Koppenjan, J.F.M. and E.H. Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainty in Networks*. London: Routledge.
- McCloskey, M. (2000). Problems with using collaboration to shape environmental public policy. *Valparaiso University Law Review*, 34, p. 423.
- Murdock, B. S., Wiessner C. & Sexton K. (2005). Stakeholder participation in voluntary environmental agreements: Analysis of 10 Project XL case studies. *Science, Technology & Human Value*, 30, p. 223–50.
- Provan, K.G & Kenis, P.N (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, Volume 18, Issue 2.
- Reilly, T. (2001). Collaboration in action: An uncertain process. *Administration in Social Work* 25 (1): 53–73.
- Schneider, M., Scholz J., Lubell M., Mindruta D., and Edwardsen M. (2003). Building consensual institutions: Networks and the national estuary program. *American Journal of Political Science*, 47, p. 143–58.
- Schuckman, M. (2001). Making hard choices: A collaborative governance model for the biodiversity context. *Washington University Law Quarterly* 79, p. 343.
- Sydow, J. (1998). Understanding the construction of inter-organizational trust. In C. Lane & R. Bachmann (Eds.), *Trust within and between organizations: Conceptual issues and empirical applications* (p31-63). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Teisman, G.R. (2000). Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds. *Public Administration*, 78(4)
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Thomson A.M. & Perry, J.L. (2006) Collaboration processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review, special issue*, p. 20-32
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528–555.
- Van de Ven, A. H. (1976). On the nature, formation, and maintenance of relations among organizations. *Academy of Management Review* 1:24–36.
- Veld, R. J. in 't (1995). *Procesarchitect oplossing voor stroperigheid besluitvorming. De Overheidsmanager*. Alphen: Samson
- Warner, J. F. 2006. More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development*, 22, p. 15–35.
- Young, L.S. & Wikinson, I.F. (1989). Characteristics of good and poor interfirm relations. *European Journal of Marketing*, 23, 109-122.

Zucker, L. (1986). Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840-1920. *Research in Organisational Behavior*, 8, p. 53-111

## Documentenlijst

CWE (2014). Commissie van Waterketen en Emissies. Vergaderstukken van 21 november 2014. Agendapunt 5. Transitieprogramma Energie- en Grondstoffenfabriek. Geraadpleegd via intern bestuurlijk informatiesysteem. 31 december 2014.

Verslag Verenigde Vergadering Hoogheemraadschap van Delfland, 15 december 1988, no. 3192, onderwerp: Samenwerking verwerking zuiveringsslib. Bron: Oud Archief Hoogheemraadschap van Delfland. 3 november 2014.

Verslag Verenigde Vergadering Hoogheemraadschap van Delfland, 8 november 1989, no. 2785, onderwerp: Samenwerking verwerking zuiveringsslib. Bron: Oud Archief Hoogheemraadschap van Delfland. 3 november 2014.

Samenwerkingsovereenkomst slibverwerking Zuid-Holland, 8 november 1989. Bron: Oud Archief Hoogheemraadschap van Delfland. 3 november 2014.

HVC, Algemene Vergadering 4 juli 2013.

Overeenkomst Gemeenschappelijke regeling Slibverwerking 2009. Archief Hoogheemraadschap van Delfland. 4 juli 2014.

Notulen Bestuursvergaderingen Gemeenschappelijke regeling Slibverwerking 2009. 12 april 2010.

Nutriëntenplatform (2014). Geraadpleegd op [[www.nutriëntenplatform.org](http://www.nutriëntenplatform.org)]. 3 november 2014.

Verkenning organisatie Grondstoffenfabriek, Judith Hoogenboom, 23 december 2011

Energie en Grondstoffenfabriek, Winnen wat van Waarde is. Transitieprogramma 2014-2018. Concept, november 2014.

Green Deal, Unie van Waterschappen en Rijksoverheid, 11 oktober 2011.

Volkskrant (2014). Gemeenten voelen zich buitenspel gezet door afvalbedrijf. 15 mei 2014. Geraadpleegd op [<http://www.volkskrant.nl/binnenland/gemeenten-voelen-zich-buitenspel-gezet-door-afvalbedrijf~a3655435/>] 10 december 2014.

Unie van Waterschappen (2014a). Werkgroepen Unie van Waterschappen. Geraadpleegd op [<http://www.uvw.nl/vereniging/werkgroepen/>]. 10 december 2014.

Unie van Waterschappen (2014b). Commissies Unie van Waterschappen. Geraadpleegd op [<http://www.uvw.nl/vereniging/commissies/>]. 10 december 2014.

## **Bijlage 1**

### Vragenlijst

In de introductie zal in de eerste plaats worden aangegeven wie ik ben en dat het hier om een afstudeerscriptie gaat voor een masterstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Alle informatie zal enkel en alleen worden gebruikt ter ondersteuning van het wetenschappelijk onderzoek. De geïnterviewde zal anoniem blijven. Het onderzoek richt zich op samenwerking tussen waterschappen en eventueel gerelateerde partijen op het gebied van slibeindverwerking. Hierbij ben ik als onderzoeker benieuwd naar de achterliggende processen die ervoor zorgen dat samenwerking succesvol uitpakt. Hiervoor heb ik een aantal vragen geformuleerd die mij kunnen helpen bij het identificeren van deze factoren.

1. Heeft u er bezwaar tegen als ik het interview opneem om later de antwoorden beter uit te kunnen schrijven? Wanneer ik de antwoorden heb uitgewerkt zal de opname worden gewist. Het interviewverslag kan aan u worden toegestuurd voor een check op feitelijke onjuistheden.
2. Wilt u eventueel een exemplaar van de eindschriftie ontvangen?

### Inhoudelijk deel

Neutraal:

Ik ga eerst wat algemene vragen stellen over de samenwerking om vervolgens steeds dieper in te gaan op mogelijke oorzaken van al dan niet succesvolle samenwerking.

Wat is uw functie?

Hoe lang al?

Op welke manier bent u betrokken bij de samenwerking .....

Succesvolle samenwerking:

1. Vindt u het op dit moment een succesvolle samenwerking?
2. Hoe was uw gevoel over de samenwerking bij de start?
3. Hoe denkt u dat samenwerking zich in de toekomst gaat ontwikkelen? (afhankelijk van antwoord 1, positief dan; blijft het goed lopen of verwacht u nog problemen in de toekomst? Antwoord 1 negatief dan, verwacht uw in de toekomst een beëindiging van de samenwerking of kan het toch nog een vruchtbare samenwerking worden in de toekomst?)

Vertrouwen:

1. Heeft u vertrouwen in de goede bedoelingen van de andere partijen?
2. Heeft u het idee dat de andere partijen het tot een gezamenlijk succes willen maken?
3. Heeft u het idee dat de personen die deelnemen aan de samenwerking de juiste competenties hebben of had u liever een ander type gezien?
4. Worden afspraken nagekomen?
5. Heeft u het idee dat er open en eerlijk wordt gecommuniceerd tussen alle partijen?

6. Bent u bekend met de afspraken die gemaakt zijn in de overeenkomst? (zoals we geven onmiddellijk aan wanneer er mogelijk iets veranderd in aanvoer van de hoeveelheid slib)
7. Is er ook nog sprake van bepaalde ongeschreven regels die de samenwerkingspartners onderling hanteren? (bijvoorbeeld iedereen moet aanwezig zijn bij een belangrijk overleg, of we spreken over de ander wanneer die niet aanwezig is etc.)

#### Wederzijds voordeel

1. Denkt u dat door in deze samenwerking te stappen er voordeel is behaald?
2. Denkt u dat er ook in de toekomst voordeel uit de samenwerking is te halen?
3. Is uw organisatie afhankelijk van de andere samenwerkingspartijen voor een betekenisvolle uitkomst? Als u alleen stond zou dat dan gunstiger zijn? Denkt u dat andere partijen liever uit de samenwerking zouden stappen omdat dat hen meer voordeel zou bieden?

#### Voorgeschiedenis en reputatie

1. Heeft u in het verleden conflicten gekend met de andere partijen? Heeft die ervaring invloed op het huidige vertrouwen in de samenwerking?
2. Heeft u al eerder succesvol samengewerkt met andere partijen? Heeft die ervaring invloed op het vertrouwen in deze samenwerking?
3. Heeft u van anderen gehoord of gelezen dat andere partijen onbetrouwbaar zouden zijn? Beïnvloed dat uw eigen vertrouwen in die partij?

#### Onbalans in macht en middelen

1. Beschouwd u iedere partner als gelijk in de samenwerking? Hebben partijen die groter zijn meer te zeggen?
2. Zijn er partijen of u zelf die dominanter zijn in de samenwerking? Die het eigenlijk een beetje bepalen?
3. Zijn er partijen die vaker niet aanwezig zijn bij overleggen omdat ze te weinig capaciteit hebben?
4. Levert elke partij de juiste professionele afvaardiging of heeft u twijfels bij bepaalde personen?
5. Heeft de rol van een partij (bijvoorbeeld de uitvoerder van de slibeindverwerking) nog invloed op het vertrouwen in deze partij.

#### Procesmanagement

1. Is er een procesmanager aangewezen? Treedt die in uw ogen onafhankelijk op of dient hij/of zijn een bepaald belang?
2. Heeft u het idee dat deze procesmanager alle relevante partijen heeft betrokken in de samenwerking?
3. Vindt u het een goede procesmanager?
4. Vindt u dat de procesmanager onafhankelijk optreedt?
5. Heeft de manier waarop de procesmanager te werk gaat invloed op uw vertrouwen in de samenwerking?

#### Institutioneel ontwerp

1. Zijn er regels geformuleerd die duidelijk maken waar de samenwerking over gaat?
2. Zijn er regels geformuleerd die duidelijk maken welk product of dienst er moet worden opgeleverd? Wat moet het eindresultaat van de samenwerking zijn?



3. Zijn er regels opgesteld over de beoordeling van het resultaat, zijn er afspraken gemaakt om te evalueren?
4. Zijn er afspraken gemaakt die de positie van elke partner duidelijk maken en hoe er besloten wordt?
5. Zijn er afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie?
6. Zijn er afspraken gemaakt over het oplossen van een conflict tussen verschillende partners.
7. Zijn er afspraken gemaakt wanneer er ingegrepen moet worden?
8. Is duidelijk wie er mag meedoen met de samenwerking en is daar overeenstemming over? Is duidelijk waarom bepaalde partijen zijn uitgesloten?
9. Geven de huidige afspraken die er zijn gemaakt u voldoende vertrouwen in de samenwerking?

Als laatste:

Wat is volgens u de sleutel tot een succesvolle samenwerking?

Ik wil hartelijk danken voor u eerlijke antwoorden en openheid. Ik zal de antwoorden die u gegeven heeft in mijn eigen woorden uitwerken. Indien u dat wil kan ik u een exemplaar toesturen om u de gelegenheid te geven eventuele feitelijke onvolkomenheden aan te geven. Nogmaals hartelijk dank.

## Bijlage 2

### Lijst met respondenten

#### Samenwerkingsverband Energie- en Grondstoffenfabriek

respondent	Functie samenwerkingsverband	Functie en organisatie
Charlotte van Erp Taalman Kip	kernteamlid	Innovatie technoloog Waterschap Hollandse Delta
Ruud Peeters	kernteamlid	Adviseur Waterschap De Dommel
Elbert Majoor	kernteamlid	Beleidsadviseur Waterschap Groot- Salland
Henry van Velthuisen	Voorzitter kernteam	Strategisch adviseur Waterschap Vallei en Veluwe

#### Samenwerkingsverband Gemeenschappelijke Regeling Slibverwerking 2009

respondent	Functie binnen samenwerkingsverband	Functie en organisatie
Maarten van Hulst	Lid Algemeen Bestuur GR	Heemraad Hollandse Delta
Agnes van Zoelen	Lid Algemeen Bestuur GR	Hoogheemraad van Schieland en de Krimpenerwaard
Han van Olphen	Lid Algemeen Bestuur GR	Hoogheemraad van Delfland
Andy Schellen	Lid Ambtelijke Ondersteuningsgroep	Afdelingshoofd Beleid en Onderzoek Waterschap Hollandse Delta
Peter de Been	Lid Ambtelijke Ondersteuningsgroep	Senior Beleidsadviseur Hoogheemraadschap van Delfland
Johan ter Marvelde	Contactpersoon van HVC voor Ambtelijke Ondersteuningsgroep en ook deelnemer	Strategisch adviseur HVC
Henno van Dokkum	Lid Ambtelijke Ondersteuningsgroep	Strategisch adviseur Hoogheemraadschap van Rijnland