

# **Vloeibaar of gestold: De opties voor de governance van de drinkwatervoorziening in Nederland**

Over de kracht en veerkracht van de drinkwatervoorziening in Nederland

**Erasmus Universiteit- Bestuurskunde**

**Masterscriptie Governance of Complex Systems**

Student: Alette (Eva) Opperhuizen

Studentnummer: 350230

Inleverdatum: 6 maart 2015

Begeleiders:

Eerste lezer: Prof. dr. ing. G. R. Teisman

Tweede lezer: dr. M. W. van Buuren



## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie: De afronding van mijn studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Hopelijk treft u niet al te veel spelfouten aan in dit laatste werkstuk. Voor een ernstig dyslectische studente is spellingscontrole misschien nog wel het allerlastigste van de hele studie. Het is veel fijner om over bestuurskundige problemen na te denken. Voordat ik aan mijn slotwerkstuk begon, heb ik een studiestage gedaan bij Adviesbureau Berenschot waar ik aan verschillende opdrachten heb gewerkt. Bij één van die opdrachten kreeg ik een rapport van *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) onder ogen dat mij aan het denken zette. De OECD rapporteert in het rapport, *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future*, mogelijke toekomstige problemen op het gebied van de veiligheid van water. Daarbij gaat ze niet alleen in op de problematiek van overstromingen maar ook op de beschikbaarheid van drinkwater. 'Nooit aan gedacht,' was mijn eerste reactie. En mijn tweede reactie: 'Hoe kan dat dan', leidde tot mijn derde reactie: 'Hoe is die drinkwatervoorziening dan geregeld in Nederland?' Dat wilde ik dus uitzoeken, om na te gaan of het OECD-probleem wel echt een probleem is. Vervolg vragen die opkwamen waren onder meer deze: Welke probleemperceptie hebben waterpartijen van de waarschuwingen van de OECD? Hoe wordt er omgegaan met onzekerheid over de omvang en aard van de geschetste risico's (bij overheden)? Welke politiek-bestuurlijke afwegingen roepen de waarschuwingen op in termen van governance? Vragen van een bestuurskundige in spe dus. Het is boeiend en belangrijk om vanuit maatschappelijk oogpunt oplossingsgericht na te denken over dit soort complexe thematieken. In deze scriptie ga ik in op de governance die ervoor zorgt dat het drinkwater vanzelfsprekend uit de kraan stroomt, waarbij je dan denkt: 'Hoe kan daar nu een probleem mee zijn?' Daar wil ik als toekomstig bestuurskundige mijn energie in steken als het maar even kan: Bijdragen aan bestuurskundige oplossingen zodat het dagelijks leven zo vanzelfsprekend mogelijk wordt.

Rotterdam, 6 maart 2015

## Samenvatting

### Aanleiding

De drinkwatervoorziening in Nederland is van hoog niveau: We hebben goed, gezond en goedkoop drinkwater dat overal in Nederland verkrijgbaar is. Ogenschijnlijk een krachtig systeem dat in de laatste twee eeuwen is opgebouwd. Het openbaar bestuur van de drinkwatervoorziening is op twee niveaus geregeld. Op internationaal niveau voldoet de drinkwatervoorziening aan alle eisen die de Europese Unie heeft gesteld. Op nationaal niveau is de politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de publieke voorziening in het hele land geborgd met de uitvoering en het toezicht op de Waterwet. Het was dus opmerkelijk dat de OECD in maart 2014 signaleerde dat er verschillende bedreigingen zijn voor de toekomstige drinkwatervoorziening in Nederland. OECD noemt als bedreiging de financieringsproblemen door bevolkingskrimp in sommige regio's van het land (OECD, 2014: 23). Dit probleem, dat in deze scriptie de *financieringsbedreiging* wordt genoemd, was de eerste aanleiding om onderzoek te doen naar de kracht en veerkracht van de bestuurlijke organisatie van de Nederlandse drinkwatervoorziening. Na een korte verkenning van het onderwerp bleek al snel dat er nog een reden was voor dit onderzoek. De vervuiling van drinkwaterbronnen door medicijnen wordt weliswaar niet door de OECD genoemd als bedreiging, maar wordt door deskundigen en in de media<sup>1</sup> gezien als een serieus te nemen onderwerp. In deze masterscriptie wordt dit de *vervuilingsbedreiging* genoemd. Dit onderzoek gaat daarom in op deze twee verschillende soorten bedreigingen voor de drinkwatervoorziening.

### Onderzoekopzet

Het onderzoek richt zich dus op de bestuurskundige vraag of de huidige organisatie van de drinkwatervoorziening in Nederland geschikt is om het hoofd te bieden aan twee bedreigingen. De uitkomst van dit onderzoek is gericht op het doen van aanbevelingen voor de bestuurlijke organisatie die het beste de drinkwatervoorziening kan borgen in de toekomst.

Eerst wordt onderzocht hoe het huidige openbaar bestuur van de drinkwatervoorziening is ontstaan en op welke beginselen van openbaar bestuur dit is gebaseerd. Daarna wordt nagegaan welke rollen en verantwoordelijkheden de diverse stakeholders hebben die bijdragen aan de drinkwatervoorziening. De organisatie van de drinkwatervoorziening wordt vervolgens getoetst op criteria die kunnen gelden voor 'goed openbaar bestuur'. Aan de hand van deze analyses wordt de kracht van het openbaar bestuur van de drinkwatervoorziening in beeld gebracht. Daarop aansluitend volgt een analyse van de

---

<sup>1</sup> <http://www.nu.nl/binnenland/3863817/vitens-luidt-noodklok-drinkwater.html>

veerkracht van het huidige bestuurlijke systeem, waarbij verschillende overheden (Rijk, provincie en gemeente, alsmede waterschappen) betrokken zijn en waarbij overheidsbedrijven zorgen voor de uitvoering van de drinkwatervoorziening. De huidige drinkwater-governance wordt op basis een van theoretische SWOT-analyse<sup>2</sup> vergeleken met alternatieve governance-vormen. Het doel hiervan is na te gaan of aanpassingen van het huidige systeem bij kunnen dragen aan een goede borging van de drinkwatervoorziening in de toekomst. Het onderzoek wordt afgesloten met empirisch verzameld materiaal uit interviews met deskundigen die momenteel betrokken zijn bij de drinkwatervoorziening. Zo wordt getoetst of de theoretische SWOT-analyse ondersteund of ontkracht wordt door de deskundige opinies. Tevens wordt nagegaan of de twee verschillende bedreigingen van de drinkwatervoorziening aanpassingen vereisen van de bestuurlijke organisatie, en als dit zo is, of de vereiste aanpassingen verenigbaar zijn in één toekomstbestendige organisatie van de drinkwatervoorziening.

### Theorie

Het theoretisch kader dat voor het onderzoek gebruikt wordt, is gebaseerd op vier pijlers:

- Drinkwatervoorziening als publiek goed: Drinkwater wordt in dit onderzoek gedefinieerd als publiek goed. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt gezien als een zaak van publieke waarde.
- Beginselen van goed openbaar bestuur: In navolging van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2000:27) worden vijf beginselen gebruikt voor goed openbaar bestuur: 1) democratische legitimiteit, 2) rechtsgelijkheid, 3) rechtszekerheid, 4) effectiviteit en 5) efficiëntie.
- Borging van goed openbaar bestuur: Om de hierboven genoemde vijf beginselen inhoud te geven, kunnen verschillende bestuurlijke organisatievormen worden gekozen. In dit onderzoek wordt vooral ingegaan op publieke en publiek-private organisatievormen en hoe deze vormen in het openbaar bestuur zijn ingezet in het verleden.
- Veerkracht van bestuurlijke systemen: Publieke en publiek-private systemen in het openbaar bestuur zijn in meer of mindere mate in staat innovaties te bewerkstelligen. Op basis van een analyse van vier factoren voor paraatheid van organisaties wordt de veerkracht van de huidige drinkwater-governance geanalyseerd. Deze vier factoren zijn robuustheid, redundantie, vindingrijkheid en snelheid

---

<sup>2</sup> SWOT – *Strengths, weaknesses, opportunities and threats*

## Onderzoeksresultaten

De bestuurlijke organisatie van de drinkwatervoorziening heeft in de afgelopen twee eeuwen verschillende vormen gekend. In de 20<sup>e</sup> eeuw ontstond er een organisatie die zorgde dat de beginselen van goed openbaar bestuur voor een belangrijk deel werden gerealiseerd. In de huidige bestuurlijke organisatie spelen verschillende overheden een rol waarbij de verantwoordelijkheid van die overheden primair gericht is op de beginselen van 1) democratische legitimiteit, 2) rechtsgelijkheid, 3) rechtszekerheid en 4) effectiviteit. Hiermee wordt goed, gezond, goedkoop en overal verkrijgbaar drinkwater voor iedereen gerealiseerd. Om ook het beginsel van efficiëntie (5) te borgen zijn drinkwaterbedrijven opgericht als overheidsbedrijven. Hierbij worden de prijs en kwaliteit beïnvloed op basis van benchmarking (kosten efficiëntie gericht). De huidige governance is krachtig en deskundigen ervaren vrijwel geen knelpunten in het bestuur van de drinkwatervoorziening, en evenmin in de drinkwatervoorziening zelf (allocatieve efficiëntie). De huidige governance heeft een hoog 'publiek' gehalte, omdat volledig private partijen geen rol spelen. Efficiëntie in de drinkwatervoorziening lijkt desondanks geen probleem te zijn in het huidige systeem. De kritiek op de huidige governance richt zich vooral op het feit dat de democratische legitimiteit formeel goed geregeld is, maar dat de feitelijke verbinding tussen bestuurders en burgers afstandelijk is. Een belangrijke reden hiervoor is de complexe betrokkenheid van verschillende actoren uit het openbaar bestuur waardoor verschillende elementen van democratische legitimiteit onder druk staan.

De financieringsproblemen door ontvolking in krimpregio's zoals die door OECD wordt benoemd, wordt door stakeholders vrijwel niet erkend. De huidige bestuurlijke afspraken en de organisatiegraad van de drinkwatervoorziening bieden voldoende veerkracht om deze financieringsbedreiging het hoofd te bieden. Het is echter volgens verschillende stakeholders de vraag of dit ook geldt voor de 'vervuilingsbedreiging' van drinkwaterbronnen. Enerzijds wordt opgemerkt dat technische innovaties van de huidige drinkwaterbedrijven deze problematiek misschien kunnen oplossen, ook al zijn deze oplossingen waarschijnlijk erg kostbaar. Anderzijds wordt door andere stakeholders aangegeven dat deze problematiek bestuurlijk aangepakt moet worden, en niet alleen technologisch oplosbaar is binnen de drinkwatersector op basis van de huidige financiële en bestuurlijke structuur. Op basis van de SWOT-analyse is het niet aannemelijk dat meer nadruk op private participatie wel de gewenste technologische innovaties oplevert. De kosten om de vervuilingbedreiging op te lossen zullen waarschijnlijk hoog zijn en dus investeringen vereisen. Privatisering in het Verenigd Koninkrijk heeft juist laten zien dat de problemen door investeringen groter worden. In de huidige governance-structuur zouden de waterschappen en drinkwaterbedrijven in een belangrijke technologische bijdrage moeten leveren voor de oplossingen van de

vervuilingsproblematiek. Maar juist deze organisaties zullen hiertoe misschien niet of nauwelijks bereid zijn vanwege hun politiek-maatschappelijke positie (democratische legitimatie). Bovendien is een technologische oplossing een end-of-the-pipe oplossing, die op gespannen voet staat met het voorzorgprincipe en het principe van 'de vervuiler betaald'. Het ligt daarom meer voor de hand een andere vorm van openbaar bestuur te ontwikkelen. Hierbij gaat het om een complex probleem dat vanuit verschillende bestuurlijke kaders om een gerichte oplossing vraagt. Van Steen en van Twist noemde in het boekje *Veranderde vernieuwing* uitgebracht door de Nederlandse School Openbaar Bestuur (NSOB) een dergelijke vorm '*vloeibaar bestuur*' (van der Steen & van Twist, 2010:47).

### Conclusies en aanbevelingen

Geconcludeerd wordt dat drinkwater een publiek goed is dat adequaat geborgd wordt op basis van de vijf beginselen van goed openbaar bestuur. De huidige drinkwater-governance biedt mogelijkheden (kracht en veerkracht) om te reageren op kleine externe veranderingen die de drinkwatervoorzieningen zouden kunnen beïnvloeden zoals de financieringsbedreiging door lokale ontvolking. De huidige 'gestolde' drinkwater-governance is hiervoor adequaat. De huidige drinkwater-governance zal echter meer veerkracht moeten ontwikkelen om antwoorden te bieden op de vervuilingsbedreiging. Meer veerkracht kan vooral ontwikkeld worden door acties op bestuurlijk niveau op basis van een *Whole of Government* benadering (van der Steen, van Twist, Chin-A-Fat en Kwakkelstein, 2013:21). De huidige 'gestolde' governance zal dus voor een deel 'vloeibaar' moeten worden. Om op dit realiseren zijn aan het slot van deze masterscriptie aanbevelingen gedaan aan de minister en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de waterschappen, gemeenten en provincies, en aan de VEWIN en de drinkwaterbedrijven. Deze aanbevelingen zijn vooral gericht op de vervuilingsbedreiging en gebaseerd op de overkoepelende conclusie:

*Het grensoverschrijdende probleem van de vervuilingsbedreiging die voor een belangrijk via de rivieren Nederland instroomt, vraagt niet om een gestolde drinkwater-governance, maar om een vloeibaar openbaar bestuur dat werkt.*

<b>Inhoudsopgave</b>	
<b>Samenvatting .....</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1. Inleiding en onderzoeksdesign .....</b>	<b>10</b>
1.1. Inleiding .....	10
1.2. Probleemanalyse .....	11
1.2.1. De financieringsbedreiging: Achtergrond .....	12
1.2.2. De vervuilingsbedreiging: Achtergrond.....	12
1.2.3. Achtergrond bij de reactie van organisaties op signalen van bedreiging .....	12
1.3. Doelstelling en vraagstelling.....	14
1.4. Leeswijzer.....	16
<b>Hoofdstuk 2. Verantwoording: Onderzoekopzet en methode.....</b>	<b>17</b>
2.1. De representatieve onderwerpkeuze .....	17
2.2. De selectie van casussen en subjecten.....	18
2.3. De analysemethode .....	19
2.4. De betrouwbaarheid, validiteit en de operationalisering van de experimentele toetsing.....	21
2.4.1. Betrouwbaarheid.....	21
2.4.2. Validiteit .....	21
2.5. Empirische toetsing door middel van interviews .....	22
<b>Hoofdstuk 3. Theoretisch kader en verkenning begrippen.....</b>	<b>23</b>
3.1. Wat wordt er verstaan onder publiek belang? .....	23
3.2. Vijf algemeen aanvaarde beginselen van publiek belang.....	25
3.3. Publiek, private of publiek/private borgingsmechanismes .....	26
3.4. Governance-ontwikkeling binnen de overheid.....	28
3.5. Veerkracht van organisaties.....	30
3.6. Veerkracht binnen overheid en governance .....	30
3.7. Samenvatting .....	32

<b>Hoofdstuk 4. Beschrijving van het ontstaan van de huidige drinkwater-governance: Van publiek-privaat initiatief naar een publieke drinkwatervoorziening .....</b>	<b>33</b>
4.1. De start: Het publieke en het private initiatief voor drinkwater (1840-1910).....	33
4.2. Drinkwater wordt publiek goed op basis van lokale publieke en privaten initiatieven (1911-1957) .....	34
4.3. Van lokale verticale sturing naar nationale governance van de drinkwatervoorziening (1957 - 2009) .....	34
4.4. Governance van een complex systeem voor de drinkwatervoorziening (2009 – heden).....	35
4.5. De huidige governance van de drinkwatervoorziening in Nederland en de rollen van de actoren in het openbaar bestuur. ....	37
4.6. Samenvatting .....	39
<b>Hoofdstuk 5. Theoretische toets: Kracht en veerkracht van drinkwater-governance .....</b>	<b>40</b>
5.1. De kracht van de hedendaagse drinkwater-governance .....	40
5.1.1. Kracht en zwakte door publieke waarden: Rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en de democratische legitimiteit .....	41
5.1.2. Kracht en zwakte door private waarden: Efficiëntie en effectiviteit .....	43
5.2. De veerkracht van de hedendaagse drinkwater-governance .....	45
5.2.1 Veerkracht en private waarden: Efficiëntie en effectiviteit.....	45
5.2.2. Veerkracht en publieke waarden: Democratische legitimiteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid .....	46
5.3. SWOT- analyse van de huidige drinkwater-governance en van governance-opties met meer publieke of meer private waarden .....	47
5.4.Samenvattend .....	48
<b>Hoofdstuk 6. Empirische toets: Kracht en veerkracht van drinkwater-governance .....</b>	<b>50</b>
6.1. Algemene observaties over de paraatheid .....	50
6.1.1. Is de financieringsbedreiging een <i>early warning</i> ? .....	50
6.1.2. Is de vervuilingsbedreiging een <i>early warning</i> ?.....	56
6.2. Vermogen om te reageren op de <i>early warnings</i> .....	64
6.2.1. Robuustheid.....	64
6.2.2. Redundantie.....	67
6.2.3. Vindingrijkheid .....	69



6.2.4. Snelheid .....	71
6.3. Samenvatting .....	73
<b>Hoofdstuk 7. De kracht en veerkracht theoretisch en empirisch getoetst: <i>Fit for the future?</i> ...</b>	<b>74</b>
7.1. Kracht van de drinkwater-governance: Het publieke belang van drinkwater en de vijf beginselen van goed openbaar bestuur .....	74
7.2. Is de veerkracht van de huidige drinkwater-governance adequaat om early warnings af te wenden? .....	77
7.3. Alternatieven binnen en buiten de huidige drinkwater-governance die de veerkracht kunnen vergroten .....	79
7.3.1 Het ‘gestolde’ openbaar bestuur van de drinkwatervoorziening: Oplossingen op uitvoeringsniveau - uitvoering en beheer .....	79
7.3.2. Het ‘vloeibare’ openbaar bestuur van de drinkwatervoorziening: Oplossingen op politiek en bestuurlijk niveau - politiseren .....	81
7.4. Nieuw sturingsmechanisme: Vloeibaar Bestuur .....	82
7.5. Samenvatting .....	83
<b>Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>84</b>
<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>88</b>
Bijlage 1. OECD-warnings .....	95
Bijlage 2. Artikel KNAW .....	96
Bijlage 3. Respondenten .....	98
Bijlage 4. Vragenlijsten .....	101
Bijlage 5. Operationalisering.....	103
Bijlage 6. Publiek belang van drinkwater.....	109
Bijlage 7. Institutionele lagen watermanagement.....	110
Bijlage 8. Overzichtstabel Percepties op financieringsproblematiek.....	111
Bijlage 9. Overzichtstabel Percepties op vervuilingsbedreiging.....	113

# Hoofdstuk 1. Inleiding en onderzoeksdesign

## 1.1. Inleiding

*Nederlanders gebruiken gemiddeld 128 liter water per persoon, per dag. Amerikanen ongeveer 300 en een dorpsbewoner uit Madagaskar ongeveer 6. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie heeft ieder gezin ongeveer 50 liter water per dag nodig om te kunnen leven. Volgens deze organisatie hebben nu ongeveer 1,2 miljard mensen te kampen met een tekort aan water, maar in het jaar 2025 zullen dat er 2,3 miljard zijn als er niets aan het tekort gedaan wordt. Het is een grote luxe dat wij de kraan kunnen opendraaien en vervolgens schoon drinkwater krijgen.*

Met deze bovenstaande tekst begint de website van het Watermuseum ([Watermuseum.nl](http://Watermuseum.nl)). Het maakt duidelijk dat de drinkwatervoorziening die Nederland kent, niet zo vanzelfsprekend is in de rest van de wereld. Goed, gezond en goedkoop drinkwater dat overal voor iedereen uit de kraan komt is in Nederland al sinds jaar en dag normaal. Ons land geeft op deze manier invulling aan de Richtlijn 98/83/EG van de Raad van Europa van 3 november 1998, over de kwaliteit van water dat voor menselijke consumptie is bestemd. Maar ook al voor deze Europese Richtlijn was de drinkwatervoorziening in ons land van hoog niveau (Ijsinga, 2014). Nederland lijkt de drinkwatervoorziening al in het verleden dus goed geregeld te hebben. Het bestuurlijke stelsel dat in Nederland is gevormd, zorgt ervoor dat Nederlanders vooral periodiek hun waterrekening moeten betalen, en zich verder weinig zorgen hoeven te maken over de voorziening. In deze masterscriptie zal onderzocht worden of dit ook de komende jaren zo zal kunnen blijven. Onderzocht zal worden of twee toekomstige bedreigingen voor de drinkwatervoorziening binnen het huidige bestuurlijke stelsel afgewend kunnen worden.

*De financieringsbedreiging:* Op 17 maart 2014 presenteerde *The Organization for Economic Co-operation and Development* het rapport 'Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?' (OECD, 2014). Het OECD-onderzoek duurde een jaar. Het was aangevraagd door minister Schultz Haegen (Infrastructuur en Milieu) in samenwerking met de Unie van Waterschappen, omdat er behoefte was aan een externe onafhankelijke verkenning van de Nederlandse watersector.

In haar uitvoerige rapport formuleert OECD de zes bedreigingen (zie bijlage 1) voor het Nederlandse waterbeheer, één luidt: Er kunnen financieringsproblemen ontstaan als gevolg van toenemende onevenwichtigheid tussen groei- en krimpregio's (OECD, 2014:80).

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) reageerde op het OECD-onderzoeksrapport als volgt: 'De zorgen over waterkwaliteit en de veerkracht van zoetwatersystemen krijgen sinds enige tijd meer aandacht, maar blijven zorgen voor aanzienlijke uitdagingen. Ondanks verbeteringen, vragen zij om een bijstelling van de watergovernance.' (Beleidsreactie OECD Rapport Nederlands waterbeleid, 17 maart 2014).

Het OECD-rapport en I&M wijzen erop dat aanpassingen van de watergovernance bij zouden kunnen dragen aan de beheersing van de risico's. Op welke wijze wordt echter in het midden gelaten. Ook is onduidelijk of de minister van I&M in haar reactie ook duidt op aanpassingen van de governance van de drinkwatervoorziening. Wel is helder dat in de reactie ingegaan wordt op de waterkwaliteit van zoetwatersystemen en niet alleen over de waterveiligheid.

## 1.2. Probleemanalyse

Het OECD-rapport omvat de water governance in alle breedte. Deze masterscriptie richt zich slechts op een onderdeel hiervan: De governance van de drinkwatervoorziening. In het OECD-rapport krijgt dit onderdeel relatief weinig aandacht. De OECD komt met zes bedreigingen vooral gericht op waterveiligheid (zie voor alle bedreigingen bijlage 1) desondanks lijken een aantal van de zes bedreigingen ook relevant voor de drinkwatervoorziening. In Nederland is de demografische, en ook de economische ontwikkeling in verschillende regio's onevenwichtig (bedreiging twee van de OECD-lijst, in bijlage 1). Dit kan er mogelijk toe leiden dat er financieringsproblemen ontstaan voor de drinkwatervoorziening in bijvoorbeeld krimpgebied Oost-Groningen; in deze scriptie de 'financieringsbedreiging' genoemd.

Een ander signaal is dat van de mogelijk toekomstige omvangrijke problemen door de lozing van thuis gebruikte geneesmiddelen in rioolwater. Via het rioolwater komen deze in het oppervlaktewater. En dit water wordt later in het zuiveringsproces weer opgepompt en gebruikt voor onze drinkwatervoorziening. In deze scriptie wordt dit de 'vervuilingsbedreiging' genoemd.

In deze masterscriptie wordt nagegaan of de huidige governance van drinkwatervoorziening adequaat is om deze bedreigingen het hoofd te bieden, of dat 'aanpassing van de (drink)water-governance' vereist wordt, zoals de Minister Schultz van Haegen suggereerde in haar beleidsreactie aan de Kamer.

### 1.2.1. De financieringsbedreiging: Achtergrond

De kosten van de productie van drinkwater en van het onderhouden van de distributie-infrastructuur zijn vergelijkbaar. Dit hoeft echter niet zo te blijven. Wanneer er in een gebied minder mensen wonen, is er mogelijk behoefte aan het veranderen van deze infrastructuur. Tevens zullen de inkomsten voor exploitatie kunnen dalen vanwege de ontvolking van de regio, zo stelt de OECD. In extreme gevallen zou er een probleem kunnen ontstaan met de beschikbaarheid van het drinkwater zoals bijvoorbeeld in delen van België en Engeland regelmatig aan de orde is. In een milder scenario zouden de kosten per liter drinkwater sterk kunnen stijgen, waardoor principes als rechtsgelijkheid bij publieke goederen in het geding kunnen komen. In deze scriptie zal onderzocht worden of de huidige drinkwater-governance voldoende kracht en veerkracht heeft om deze bedreiging het hoofd te bieden.

### 1.2.2. De vervuilingsbedreiging: Achtergrond

De bedreiging van de vervuiling van (drink)water met medicijnresten is een complex probleem. Toenemend geneesmiddelengebruik resulteert in een toenemende vervuiling van het oppervlaktewater en grondwater. Van oudsher is de vervuiling door chemische middelen zoals bestrijdingsmiddelen bekend, maar door aanpassingen van wet- en regelgeving is deze vervuilingproblematiek de laatste decennia klein (Vierde Nationaal Milieubeleidsplan, 2001:100). De nieuwe vervuilingbedreiging lijkt echter groter te worden, en zij wordt door deskundigen steeds vaker geagendeerd in wetenschappelijke en publieke debatten. Dit bleek bijvoorbeeld uit de radio-uitzending van Radio 1: '*Medicijnresten in het grondwater*'<sup>6</sup>. Omdat het opnieuw over een vervuilingprobleem gaat, is de eerste gedachte dat deze bedreiging moet kunnen worden bestreden met technologische ontwikkelingen. Het kan echter ook betekenen dat de oplossingen gevonden moeten binnen de governance van de drinkwatervoorzieningen.

### 1.2.3. Achtergrond bij de reactie van organisaties op signalen van bedreiging

In deze masterscriptie wordt nagegaan of de twee gesignaleerde bedreigingen gezien kunnen worden als *early warnings* waarover van der Steen, Scherpenisse, van Twist, Ova en van der Boogaard in NOSB publicatie *vroegtijdige signalen, tijdige strategie* schrijven 'Early warnings gaan over verandering: Er komt iets op, iets neemt af, of iets veranderd radicaal van vorm. Steeds geldt daarvoor dat de ontwikkelingen waarvoor de signalen een indicatie van dezelfde aard zijn dat er voor de organisatie een belang is om erop te reageren. Om zelf beter te worden, of om erger te voorkomen' (van der Steen et al, 2013:7).

Bij de drinkwatervoorziening gaat het niet om 'een organisatie' die moet reageren op verandering, maar om de volledige governance van de drinkwatervoorziening.

---

<sup>3</sup> <http://www.radio1.nl/item/177336-Medicijnresten%20in%20het%20grondwater.html>

De vraag is dus of de twee potentiële bedreigingen van de drinkwatervoorziening gezien moeten worden als *early warnings* voor de drinkwater-governance. Beide potentiële bedreigingen hebben het effect van stijgende kosten en daarmee de betaalbaarheid van drinkwatervoorziening. 'Deze dienstverlening in stand houden wordt gezien als prioriteit,' schrijft ook de Vlaamse Milieumaatschappij in verschillende rapportages (Kwaliteit van het Drinkwater VMM, 2014:11), terwijl Jorgensen & Bozeman (2007) in *Public Value – Turning a Conceptual Framework: Into a Scorecard* de absolute prioriteit van het publieke belang onderstrepen. Dit roept op zichzelf twee vragen op over het publieke belang:

- 1 De eerste gaat over het 'wat': Welke maatschappelijke belangen moet de politiek aanmerken als publieke belangen, en wat betekent dit voor de drinkwatervoorziening?
- 2 De tweede gaat over 'hoe': Hoe moeten de belangen waarvoor de overheid verantwoordelijk is behartigd worden, en wie heeft daarvoor de operationele verantwoordelijkheid? Doet de overheid dit zelf, of kan zij publieke belangen (beter) bij private organisaties onderbrengen?

De vragen naar het 'wat' en 'hoe' vormen de uitgangspunten van het rapport over het *Borgen van het publiek belang* (WRR, 2000). In dit rapport staat de vraag centraal hoe de overheid publieke belangen, taken waarvoor de overheid eindverantwoordelijk is, het beste over de publieke en private sector kan verdelen.

Specifiek voor de drinkwatervoorziening zijn de 'wat'- en de 'hoe'-vraag van groot belang die nader onderzocht moeten worden. De toekomstige borging van publieke belangen in de drinkwatervoorziening is daarbij van belang, ook als de *early warnings* reëel blijken te zijn. Borging van publieke belangen moet in samenhang gezien worden met de kracht en de veerkracht van de huidige drinkwatervoorziening om toekomstige bedreigingen het hoofd te bieden. Als de *early warnings* vereisen dat nieuwe technologische aanpassingen nodig zijn binnen de drinkwatervoorziening, dan is de vraag of dit ook betekent dat er aanpassingen nodig zijn in de governance-structuur van de drinkwatervoorziening. De centrale vragen van deze scriptie richten zich dan ook op de kracht en de veerkracht van de drinkwatervoorziening. Kracht en veerkracht heeft de drinkwater-governance nodig om te kunnen reageren op de twee verschillende soorten *early warning*-signalen die haar in de toekomst onder druk kunnen zetten. Het uitgangspunt daarbij is dat het publiek belang van drinkwater geborgd blijft. Deze problematiek van kracht en veerkracht sluit goed bij een Advies van de Koninklijke Akademie van Wetenschappen waarin bepleit wordt dat meer onderzoek verricht moet worden naar de veerkracht in openbaar bestuursystemen (zie bijlage 2) (KNAW: 2011).

### 1.3. Doelstelling en vraagstelling

#### **De doelstelling van het onderzoek is:**

*Het verwerven van inzicht over de invloed van belangrijke veranderde omgevingsfactoren op de borging van het publieke belangen, door een onderzoek naar de kracht en veerkracht van het drinkwatersysteem.*

In deze masterscriptie is de drinkwatervoorziening gekozen om inzicht te krijgen in de borgingsmechanismen van publieke belangen. De drinkwaterproblematiek is dus een specifieke casus waarvoor twee bedreigingen worden uitgewerkt.

#### **De centrale vraagstelling voor het onderhavige onderzoek luidt:**

*'Heeft de bestaande governance van de drinkwatervoorziening voldoende kracht en veerkracht om oplossingen te vinden voor de financieringsbedreiging en de vervuilingsbedreiging? Of zijn veranderingen in de governance nodig die meer veerkracht inbouwen onder de voorwaarde dat het publieke belang drinkwater geborgd blijft.*

In het slothoofdstuk van deze scriptie zal besproken worden hoe het beantwoorden van de centrale vraag heeft bijgedragen aan de centrale doelstelling. Tevens zullen conclusies getrokken worden en worden er aanbevelingen gedaan.

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden, zijn acht deelvragen geformuleerd die theoretisch, beschrijvend en toetsend van aard zijn. Gestart wordt met drie theoretische deelvragen die betrekking hebben op het begrip 'publiek belang'. De volgende drie deelvragen gaan in op de huidige drinkwatervoorziening en de drinkwater-governance. De beantwoording van deze deelvragen baseert zich vooral op een beschrijving van de huidige situatie en de ontstaansgeschiedenis daarvan. Ten slotte wordt in twee deelvragen getoetst of de huidige drinkwater-governance adequaat is om de financierings- en de vervuilingsbedreiging op te vangen.

#### Theoretisch

De eerste drie deelvragen verkennen het concept publiek belang.

→ Deelvraag 1. *Wat wordt verstaan onder publiek belang?*

Centraal bij de doelstelling en de centrale doelstelling staat het begrip publiek belang. Bij deze deelvraag zal ingegaan worden op de definitie en de definitieproblemen rondom dit begrip.

- Deelvraag 2. *Op basis van welke beginselen (eisen) wordt bepaald hoe een publiek belang adequaat geborgd moet worden?*

Publiek belang baseert zich op beginselen. Bij deze deelvraag wordt ingegaan op beginselen die gangbaar zijn in de context van het Nederlandse openbaar bestuur.

- Deelvraag 3. *Hoe worden publieke belangen in de publieke sector, private sector en in publiek/private samenwerking gewaarborgd?*

Bij de drinkwatervoorziening is publiek belang essentieel, en daarbij spelen effectiviteit en efficiëntie een belangrijke rol. In deze deelvraag wordt nagegaan hoe in de Nederlandse situatie is gekozen voor de huidige governance en waarom.

### Beschrijvend

Met de volgende deelvragen wordt inzicht verkregen in de huidige governance van de drinkwatervoorziening.

- Deelvraag 4. *Is drinkwater in Nederland te typeren als publiek goed?*

Met deze deelvraag wordt nagegaan of drinkwater als publiek goed ook voldoende geborgd is.

- Deelvraag 5. *Hoe is het publieke belang 'drinkwatervoorziening' gewaarborgd? Wie heeft welke verantwoordelijkheid?*

Borging van het publieke goed baseert zich op een adequate governance van verantwoordelijkheden en taken. In deze deelvraag wordt ingegaan op de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling van de drinkwatervoorziening.

### Toetsend

Er worden twee toetsen uitgevoerd naar *hoe krachtig* het huidige drinkwatersysteem is, en *hoe veerkrachtig* de drinkwatervoorziening is.

- Deelvraag 6. *Hoe verhoudt de huidige governance van drinkwatervoorziening zich met de vijf beginselen van goed openbaar bestuur?*
- Deelvraag 7. *Is de huidige governance van de drinkwatervoorziening geschikt om belangrijke externe bedreigingen het hoofd te bieden, of zijn aanpassingen noodzakelijk?*

Om deze twee deelvragen te beantwoorden wordt een theoretische SWOT-analyse uitgevoerd van verschillende governance-opties. Hierbij wordt in het bijzonder gekeken of modellen met meer of minder private participatie beter of slechter de vijf beginselen van goed openbaar bestuur borgen, gezien in het licht van de twee bedreigingen van de drinkwatervoorziening.

- Deelvraag 8. *Biedt de wijze waarop de drinkwatervoorziening in Nederland is georganiseerd volgens stakeholders voldoende mogelijkheden (adaptive capacity) om in te spelen op financieringsbedreiging en de vervuilingsbedreiging.*

Deze laatste deelvraag wordt beantwoord op basis van interviews met deskundigen van stakeholders in de drinkwater governance.

#### 1.4. Leeswijzer

In Hoofdstuk 1 is een introductie gegeven van de problematiek waarop deze masterscriptie zich richt. De achtergrond is geschetst en doelstelling en vraagstellingen zijn geformuleerd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de beschrijving van de onderzoeksmethode en de relevantie daarvan. Daarin wordt aangegeven dat het onderzoek een belangrijk theoretische analyse kent dat gericht is op de borging van publieke belangen, en dat de theorie getoetst wordt op basis van een geselecteerd aantal respondenten uit de drinkwatersector. In hoofdstuk 3 wordt het theoretische kader van de scriptie geschetst en wordt ingegaan op begrippen als 'publiek belang', borging, governance, early warning en veerkracht van systemen. Van groot belang zijn de beginselen van goed openbaar bestuur, en de vraag hoe deze beginselen ingevuld worden bij de drinkwatervoorziening in Nederland. In dit hoofdstuk worden de eerste drie deelvragen beantwoord. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de huidige drinkwater-governance is ontstaan en hoe de verdeling van verantwoordelijkheden is geregeld. Daarbij wordt helder dat in het verleden de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en private partijen anders was dan momenteel. In dit hoofdstuk worden de deelvragen 4 en 5 beantwoord. In hoofdstuk 5 worden verschillende vormen van publiek-private samenwerking getoetst om na te gaan welke beginselen van goed openbaar bestuur het best zouden passen bij de drinkwatervoorziening in Nederland. In dit hoofdstuk worden de deelvragen 6 en 7 beantwoord door middel van een theoretische toetsing. In hoofdstuk 6 wordt op basis van meningen van respondenten uit de drinkwatersector getoetst of de huidige drinkwater-governance toereikend is om de financierings- en de vervuilingsbedreigingen het hoofd te bieden. Hiermee wordt deelvraag 8 beantwoord. In hoofdstuk 7 ten slotte wordt de centrale vraagstelling bediscussieerd en beantwoord, en wordt een voorstel ontwikkeld om de veerkracht van de huidige drinkwater-governance te versterken. In hoofdstuk 8 worden conclusies getrokken. Dit hoofdstuk eindigt met aanbevelingen een reflectie op de algemene doelstelling. Ter afsluiting van de scriptie is een referentielijst toegevoegd evenals bijlagen.



## Hoofdstuk 2. Verantwoording: Onderzoekopzet en methode

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksmethodiek, waarbij eerst wordt stilgestaan bij de selectie van het onderwerp: De drinkwatervoorziening. Daarbij wordt ingegaan op de representativiteit van dit onderwerp voor andere thema's waar publieke belangen een rol spelen, en waar de governance van complexe systemen aan de orde is. Vervolgens zal worden ingegaan op de selectie van casussen en subjecten en op de analysemethode. Ten slotte zal worden ingegaan op de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek.

### 2.1. De representatieve onderwerpkeuze

In deze masterscriptie binnen de afstudeerrichting '*Governance of Complex Systems*' staat de drinkwater-governance centraal. Bij de eerste verkenning van het onderwerp drinkwatervoorziening werd direct helder dat de huidige drinkwater-governance een hoge bestuurlijke complexiteit heeft. Daarbij zijn verschillende actoren uit het openbaar bestuur betrokken. Burgers hebben vooral te maken met een (overheids)bedrijf dat de levering van een publiek goed moet garanderen. Hoewel het dus niet een echte publiek-private samenwerking is, heeft deze vorm van governance vele elementen van zowel publieke als private actoren in zich, die ook relevant zijn bij de governance van andere thema's van maatschappelijk of publiek belang. Inzicht in de sterktes en zwaktes van de drinkwater-governance draagt daardoor bij aan een breder inzicht in de sterktes en zwaktes van de governance van complexe systemen. Welke factoren een bepaalde governance van een complex systeem versterkt of verzwakt, kan vooral goed onderzocht worden als er externe krachten op het systeem inwerken. Juist bij de drinkwater-governance is dit momenteel het geval: Het systeem wordt mogelijk bedreigd door twee externe ontwikkelingen 1.) De financieringsbedreiging en 2.) De vervuilingsbedreiging. Deze twee externe bedreigingen boden dus een goede gelegenheid om de kracht en vooral de veerkracht van de governance van een complex systeem te onderzoeken. De analyse van factoren die kracht en veerkracht van een complexe governance bepalen is echter niet alleen gedaan voor de drinkwater-governance. Het theoretisch kader (H3) en de theoretische analyse (H5) zijn opgebouwd op basis van algemene beginselen en eigenschappen van organisaties en structuren, en zijn maar zeer ten dele direct gericht op de drinkwater-governance. Deze hoofdstukken dragen daarom in belangrijke mate bij aan de algemene doelstelling van deze masterscriptie, die luidt:

*Het verwerven van inzicht over de invloed van belangrijke veranderde omgevingsfactoren op de borging van het publieke belangen.*

In de centrale doelstelling staat ook het begrip 'publiek belang' centraal. In hoofdstuk 3 en 5 wordt ook ingegaan op het begrip publiek belang, waarbij in hoofdstuk 4 vooral de borging van publieke belangen in het openbaar bestuur wordt geanalyseerd. Ook deze analyse is voor een belangrijk deel van algemene aard, waardoor hij bijdraagt aan de algemene doelstelling.

De algemene doelstelling in het onderzoek heeft geleid tot een centrale vraagstelling die gaat over de governance van de drinkwatervoorziening in Nederland. In hoofdstuk 4 wordt expliciet ingegaan op de specifieke organisatie van de drinkwatersector. In hoofdstuk 6 worden resultaten gepresenteerd die vergaard zijn door respondenten uit de drinkwatersector. Deze hoofdstukken zijn daardoor minder representatief voor andere thema's waar governance van complexe systemen aan de orde is. In hoofdstuk 4 wordt expliciet ingegaan op de ontwikkeling van de drinkwater-governance in de laatste twee eeuwen. Dit historisch overzicht geeft natuurlijk inzicht in de wordingsgeschiedenis van de huidige governance, maar is vooral ook bedoeld om te laten zien dat complexe governance het resultaat kan zijn van verschillende factoren en beginselen die ten grondslag liggen aan de governance.

## 2.2. De selectie van casussen en subjecten

De centrale doelstelling is gericht op het verwerven van inzicht in de borging van publieke belangen als zich grote veranderingen voordoen in de omgeving. De selectie van drinkwater-governance als onderwerp voor de masterstudie is hierboven beschreven. Juist de drinkwater-governance wordt mogelijk bedreigd door externe factoren. Dit werd in 2014 gesuggereerd door de OECD: Het gaat om de financieringsbedreiging, en, blijkt uit andere berichtgeving, over de vervuilingsbedreiging. Om de centrale doelstelling te kunnen realiseren en de centrale vraagstelling te kunnen onderzoeken lag de casusselectie voor de hand:

- Casus 1 richt zich op de externe verandering in de omgeving die optreedt door de lokale ontvolking in bepaalde regio's van Nederland.
- Casus 2 richt zich op externe verandering in de omgeving die optreedt door de toenemende vervuiling van drinkwaterbronnen medicijnresten

Om de centrale vraagstelling te onderzoeken, is gekozen voor een combinatie van twee analyses; een theoretische analyse en een empirische validatie door middels van interviews met representanten uit de drinkwatersector. Voordat representanten uit de drinkwatersector geselecteerd konden worden, is eerst een analyse gemaakt van de opbouw van de sector. Het Bestuursakkoord Water speelde hierbij een belangrijke rol. De actoren die bij dit

Bestuursakkoord betrokken zijn, zijn in principe geselecteerd voor interviews. Het betreft hier Rijk, gemeenten, drinkwaterbedrijven en waterschappen. Een uitzondering is gemaakt voor provincies die ook betrokken zijn bij het Bestuursakkoord, maar die in de praktijk vooral een controlerende rol spelen bij drinkwaterbedrijven.

In totaal zijn er 17 interviews gehouden. De keuze voor de respondenten is gebaseerd op: 1) affiniteit met het thema ofwel de expertise van de respondent, en 2) verschillende organisaties die betrokken zijn bij de drinkwatervoorziening. Om een betrouwbare analyse van probleempercepties te maken en deze te vergelijken, is er bewust voor gekozen om zowel onafhankelijke experts als nauw betrokken stakeholders uit diverse organisaties in de watersector te interviewen. Om te voorkomen dat de 'kijk op de wereld van het waterbeheer' van de respondent dominerend zou zijn aan de perceptie van een organisatie is ervoor gekozen om meerdere respondenten uit dezelfde type organisaties te interviewen. Het voordeel van de selectie op basis van relevantie, variatie en expertise is dat de interviews afgebakend en casegericht zijn. De lijst met respondenten is toegevoegd in bijlage 3.

### 2.3. De analysemethode

Om de algemene doelstelling te operationaliseren is de centrale vraagstelling uitgewerkt in acht deelvragen. Doel van deze deelvragen is de verschillende begrippen van de centrale doelstelling te verhelderen. Drie deelvragen zijn geformuleerd om op theoretische grond de begrippen 'publiek belang', 'publiek goed', 'borging van publieke belangen', en 'goed openbaar bestuur' te verkennen en af te bakenen. Deze afbakening is echter niet beperkt tot drinkwater, maar heeft een algemeen karakter.

Om vervolgens na te kunnen gaan hoe publieke belangen, en de levering van publieke goederen, geborgd kunnen worden in complexe governance-systemen, is daarna ingegaan op eigenschappen van volledige publieke (government) systemen en meer private bestuurlijke systemen. Hierbij moeten de bestuurlijke systemen gericht zijn op de levering van publieke goederen en diensten, of diensten en goederen van maatschappelijk belang. Om inzicht te krijgen in de verschillen tussen governance met een meer privaat en een meer publiek karakter is de indeling van Bovens (Tabel 1 in hoofdstuk 3.3) gebruikt als hulpmiddel om de beginselen van goed openbaar bestuur beter inzichtelijk te maken. De indeling van Bovens is niet als analyseframe gebruikt.

In de bestuurskundige literatuur is veel geschreven over de vele vormen die de governance van complexe systemen aan kan nemen. In deze masterscriptie is de beschrijving van deze literatuur beknopt. Deze masterscriptie richt zich niet alleen op de kracht van complexe governance, maar juist ook op de veerkracht. Bij de analyse van de kracht en de veerkracht

van de huidige drinkwater-governance is daarom gebruikgemaakt van de volgende werkhypothese:

*De drinkwatervoorziening als publiek goed is adequaat georganiseerd op basis van de beginselen van goed openbaar bestuur. Hij biedt voldoende borgingselementen om ook de toekomstige bedreigingen van financierbaarheid en de waterbronvervuiling het hoofd te kunnen bieden.*

Deze werkhypothese is bedoeld als 0-hypothese, om te onderzoeken of governance-systemen met een meer privaat of een meer publiek karakter krachtiger zijn dan de huidige drinkwater-governance. De werkhypothese wordt vooral gebruikt in hoofdstuk 5 en 6 waarin de kracht en de veerkracht van de drinkwater-governance worden getoetst. Aanpassing van de huidige drinkwater-governance worden getoetst aan de werkhypothese. Het doel van deze toetsing is niet om de werkhypothese te ontkrachten of te bevestigen, maar om inzicht te krijgen in mogelijke versterking van de kracht en de veerkracht van de huidige drinkwater-governance door toevoeging van meer publieke of meer private elementen.

Om de kracht en veerkracht van de huidige drinkwater-governance te toetsen is een SWOT-analyse gemaakt van verschillende governance-vormen. De SWOT-analyse is een goed methode om de sterktes, zwaktes van de huidige organisatie en kansen en bedreigingen van de omgeving op de huidige governance inzichtelijk te maken (Dyson, 2002:2). De werkhypothese is gebruikt als uitgangspunt. Aan de hand van de SWOT-operationalisering is vervolgens nagegaan welke sterktes en zwaktes de huidige drink-governance heeft op vijf criteria. Als criteria zijn de vijf beginselen van goed openbaar bestuur gebruikt die in het theoretisch kader van hoofdstuk 3 zijn beschreven. Vervolgens is op basis van dezelfde criteria nagegaan of governance met een meer privaat of een meer publiek karakter andere sterkte of zwaktes (S-W) heeft, en of er andere kansen en bedreigingen (O-T) voor de governance ontstaan.

De uitkomsten van de SWOT-analyse zijn vervolgens vergeleken met en getoetst in het licht van de uitkomsten van interviews uit de drinkwatersector. Een kwantitatieve toetsing was voor dit onderzoek niet geschikt. De eerste experimentele toetsing betreft de kracht van de huidige drinkwater-governance. De resultaten van deze toetsing zijn beschreven in hoofdstuk 6. De tweede experimentele toetsing betreft de vraag of de financieringsbedreiging en de vervuilingsbedreiging gezien kunnen worden als *early warning* voor de huidige drinkwater-governance. De derde experimentele toetsing gaat over de veerkracht van de huidige drinkwater-governance. Om deze verder te kunnen onderzoeken is gebruikgemaakt van een analyse-model *Resilience of the system* in combinatie met de interviews. Het analyse-model

is niet afkomstig uit wetenschapsdiscipline van *public administration*, maar uit die van de *environmental research*. Argumentatie achter dit model is dat in dit model de paraatheid van een systeem centraal staat. Deze paraatheid wordt gerepresenteerd door vier factoren: 1) de robuustheid, 2) redundantie, 3) vindingrijkheid en 4) snelheid. Deze vier meetbare factoren geven inzicht in; *'The ability to recover quickly from illness, change or misfortune and the ability of a system to withstand stress, a fundamental quality found in individuals, groups, organizations, and systems as a whole* (Horne and Orr 1998:31). Ook deze toetsing is kwalitatief. Reacties van respondenten zijn in de masterscriptie gegroepeerd naar deze vier factoren. Na de theoretische toetsing in hoofdstuk 5 en de empirische toetsing in hoofdstuk 6 worden vervolgens in hoofdstuk 7 de resultaten van de twee toetsingsmethoden vergeleken.

## 2.4. De betrouwbaarheid, validiteit en de operationalisering van de experimentele toetsing

### 2.4.1. Betrouwbaarheid

In een kwalitatieve analyse, waarbij veel onzekerheidsfactoren een rol spelen, is het lastig om stabiele analyses uit te voeren. De twee toekomstscenario's kunnen sterk verschillen van de werkelijkheid, en het is voor respondenten vaak onhelder wat de aard en omvang van het scenario is. In het onderzoek is geprobeerd de betrouwbaarheid en validiteit te verhogen door een combinatie van verschillende bronnen en analyses (triangulatie) toe te passen. Dit helpt om het doel van het onderzoek te bereiken, namelijk om de samenhang te begrijpen tussen organisaties, fysieke omgevingsontwikkelingen, scenario's en gebeurtenissen. Voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek zijn er daarom bevindingen per casus gedaan. Respondenten met verschillende vakkundige achtergrond en belangen zijn geïnterviewd. Door de combinatie van verschillende respondenten en het gebruik van meerdere bronnen is het mogelijk om tot een perceptieanalyse te komen. Door de confrontatie van reacties van respondenten is er een analyse van verschillende visies mogelijk is (Swanborn, 2008:105). Hierdoor kan de betrouwbaarheid van het onderzoek toenemen. Om de toetsing van de kracht en veerkracht van de governance van de drinkwatervoorziening betrouwbaarder te maken, is gekozen voor twee casussen. Beide casussen geven een beoordeling van de kracht en de veerkracht van de drinkwatervoorziening.

### 2.4.2. Validiteit

De validiteit is opgebouwd uit twee elementen: De interne en de externe validiteit (van Thiel, 2007:49). De interne validiteit omhelst de vraag: Is er te analyseren wat was beoogd? Bij de voorbereiding voorafgaand aan de informatieverzameling over het onderzoeksonderwerp is al snel gebleken dat het analyseren van de borging van het publieke belang en de veerkracht van de governance van de drinkwatervoorziening in Nederland niet gebaseerd zou moeten worden op slechts één casus. Uit de rapporten over de drinkwatervoorzieningen en de

gehouden inleidende interviews binnen Adviesbureau Berenschot bleek dat bevolkingskrimp misschien niet de sterke *early warning* zou kunnen zijn die zou moeten resulteren in een aanpassing van de governance. Bovendien was het de vraag of bevolkingskrimp wel gezien kon worden als een complex probleem. Door het toevoegen van de tweede casus (medicijnresten in drinkwater) ontstaan er meer mogelijkheden om de theorie over de governance van complexe systemen in het publieke domein te toetsen aan de percepties uit de praktijk. Vanuit de theorie zijn de concepten voortdurend als uitgangspunt genomen in de interviews. De informatieverzameling en alle vervolganalyses berusten op de theoretische concepten. Door deze werkwijze is er geen aantasting van de interne validiteit ontstaan. Daarnaast is elk interview beperkt tot één van de twee casussen.

Het tweede element betreft de externe validiteit: De mate waarin de bevindingen van het onderzoek toepasbaar zijn in een andere context, ofwel de generaliseerbaarheid van het onderzoek (van Thiel, 2007:56). Het onderwerp is sterk context specifiek, waarbij de uitkomsten van de interviews sterk casusgericht zijn. Dit bedreigt de generaliseerbaarheid van het onderzoek. De wijze waarop het onderzoek is verricht: Een dubbele toets om de kracht en de veerkracht van de watergovernance-structuur te meten, is wel generaliseerbaar. Dit houdt in dat andere OECD- waarschuwingen, of andere risico's in het waterbeheer, op dezelfde wijze gemeten en beoordeeld kunnen worden als in dit onderzoek. Op basis van twee casussen zou meer inzicht verkregen kunnen worden in de maatschappelijke werkelijkheid (de governance van het waterbeheer) (Babbie, 1995: 299).

## 2.5. Empirische toetsing door middel van interviews

Voor de experimentele toets naar de *early warnings* bevolkingskrimp en medicijnresten in het afvalwater, wordt een analyse gebruikt van de gehouden interviews. Voor elke case is een vragenlijst opgesteld die gebaseerd is op de operationalisering, zie bijlage 4 en 5. De interviews zijn semigestructureerd. Deze keuze voor semigestructureerde interviews is tweeledig. Ten eerste helpt de vooraf bedachte structuur om meer systematisch te verzamelen en analyseren. Ten tweede blijft er op deze manier ook ruimte voor de respondent om 'open' antwoorden te geven. Dit omdat de interviews betrekking hebben op scenario's die vooralsnog theoretisch zijn en bovendien spelen op langere termijn, waardoor onzekerheden groot zijn. Dit leidt ertoe dat de respondenten niet altijd heel precies binnen de kaders van een volledig gestructureerd interview konden reageren. De interviews zijn uitgewerkt in transcripten. In enkele gevallen is de wens van de respondent om het transcript van het interview niet openbaar te maken, om deze reden is gekozen de transcripten niet bij het onderzoeksrapport te voegen.

## Hoofdstuk 3. Theoretisch kader en verkenning begrippen

In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader van dit onderzoek beschreven. Het eerste theoretische concept betreft het *publiek belang* om na te gaan of drinkwater gezien kan worden als een publiek goed. Daarna wordt ingegaan op *vijf algemeen aanvaarde beginselen van goed openbaar bestuur* om te onderzoeken of het publieke belang bij de drinkwatervoorziening geborgd is door goed openbaar bestuur. Aansluitend wordt ingegaan op de vraag of publieke belangen optimaal geborgd zijn door publieke organisaties of dat private organisatiekarakteristieken ook ingezet kunnen worden om publieke belangen te dienen. Daarna wordt ingegaan op de veranderingen in het openbaar bestuur in de veranderende maatschappij. Ten slotte wordt het begrip veerkracht verder uitgewerkt waarbij in de laatste paragraaf een theoretisch kader wordt geschetst van de veerkracht binnen de overheid en governance.

### 3.1. Wat wordt er verstaan onder publiek belang?

In deze paragraaf staat de term *publiek belang* centraal om antwoord te vinden op de eerste deelvraag van het onderzoek: *Wat wordt verstaan onder publiek belang?*

‘Publiek belang’ heeft geen eenduidige definitie. In de internationale literatuur zoeken wetenschappers naar mogelijkheden om het concept te definiëren. Voorbeelden van vergelijkbare begrippen zijn *public values* van Kirlin (1996) tot *public interests* van Blumstein (1999). Omdat er geen eenduidige definitie is, is een verheldering van het concept wel mogelijk en wenselijk (WRR, 2010:19). Folmer (2011) maakt in zijn artikel: *Waarom economen vaak mislukken* onderscheid tussen de begrippen ‘individueel-, maatschappelijk-, en publiek belang’. Het onderscheid is bedoeld om aan te kunnen geven dat een individueel belang duidt dat één persoon/bedrijf door een omstandigheid een voordeel heeft (Folmer, 2011:4). Van het behartigen van een individueel belang heeft dus één persoon profijt. Individuele belangen kunnen ook samengaan met maatschappelijke belangen, maar dit hoeft dus niet. Van maatschappelijk belang is sprake als het belang ook voor de samenleving als profijtelijk wordt ervaren (WRR, 2000:20). Niet elk maatschappelijk belang is echter een publiek belang. Het verschil komt voort uit de mate waarin de overheid betrokken is bij de borging van het belang. Voor de behartiging van individuele en maatschappelijke belangen is dus geen overheidsbemoediging nodig, maar bij publieke belangen is deze bemoediging per definitie wel aan de orde (Ibid.).

Publiek belang verwijst naar de beslissing dat 'de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders slechter tot zijn recht komt' (Ibid.: 20). Bemoeyenis wordt noodzakelijk geacht als de belangen van burgers zonder overheidsbemoeyenis slechter worden behartigd door de private sector dan wanneer de publieke sector dit doet (Ibid.: 19). Kenmerkend voor publiek belang is dat de overheid structureel betrokken is bij de productie en het aanbod van een goed of dienst. Deze definitie laat ruimte voor een verschil van mening over de vraag hoe de belangen van burgers beter worden gediend: Door maatschappelijke actoren of door overheidsbemoeyenis.

Bij publieke belangen neemt de overheid de verantwoordelijkheid op zich om het belang voor iedere burger te dienen. In de laatste twee decennia tracht de overheid vaak de behartiging van maatschappelijke belangen te stimuleren, zodat deze op de best mogelijke manier worden gediend (van der Steen & Van Twist, 2010:31). De voortdurende discussie over maatschappelijke en publieke belangen heeft geresulteerd in een continue ontwikkeling in het openbaar bestuur, in paragraaf 3.4, verder zal worden toegelicht. Publiek belang kent een onderscheid tussen *politiek-*, en *economisch publiek belang* (den Butter, 2011: 80).

Van *politiek publiek belang* is sprake wanneer 'overheidsbemoeyenis uitsluitend betrekking heeft op zaken waarvoor maatschappelijke voorkeuren heersen, zoals herverdelingskwesities' (Ibid.). Met betrekking tot drinkwater kan de basis voor het publieke belang voor een belangrijk deel gevonden worden in het volksgezondheidsbeleid (zie bijlage 6). Om de volksgezondheid een goede basis te geven, is het hebben van kwalitatief goed drinkwater voor iedereen een randvoorwaarde. Deze opvatting is al decennialang breed omarmd in de politiek en vormt daarmee de kern van het politieke publieke belang.

Vanuit *economisch publiek belang* worden er twee hoofdargumenten aangedragen voor het feit dat overheidsbemoeyenis voorwaarden kan scheppen zodat er in de maatschappij op een gewenste wijze wordt omgegaan met diensten en goederen. Het eerste argument stelt dat overheidsbemoeyenis wenselijk (of noodzakelijk) is wanneer onder de druk van schaarse er uitsluiting plaatsvindt voor individuen of groepen (Ibid.:81). Het tweede argument is als de markt geen goed of dienst produceert. Ingrijpende overheidsbemoeyenis is dan soms nodig om de afwezige markt (beschikbaarheidseffecten) of falende markt (marktmonopolies, ongunstige prijs-kwaliteitseffecten) te corrigeren (Tresch, 2008).

Samenvattend: Op de eerste deelvraag '*wat wordt verstaan onder publiek belang*' is het antwoord dat publiek belang een goed of dienst betreft waarbij structurele betrokkenheid van de overheid aanwezig (en noodzakelijk) is. In Nederland is het publieke belang van drinkwater zowel van politieke als van economische aard.



### 3.2. Vijf algemeen aanvaarde beginselen van publiek belang

Dat publieke belangen door de structurele betrokkenheid van de overheid behartigd worden, betekend niet dat de uitoefening van taken van de overheid perfect verloopt: Ook hier kan falen optreden. Om verder te kunnen onderzoeken of het publieke belang van de drinkwatervoorziening goed wordt behartigd in de huidige governance- structuur en onder de druk van omgevingsontwikkelingen, moet eerst een maatstaf worden geformuleerd over wat verstaan onder een goede belangenbehartiging. Om die reden wordt de globale norm van 'goede behartiging' uitgewerkt in een vijftal expliciete en breed aanvaardbare criteria voor goed openbaar bestuur. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid ontwikkelde en omschreef deze als 'beginselen' (WRR, 2010: 23). Bij beleidsontwikkelingen worden deze vijf beginselen voor goed openbaar bestuur meegenomen, hoewel ze van verschillend gewicht kunnen zijn in de beleidsontwikkeling (Scheltema, 1999:137).

De vijf beginselen van goed openbaar bestuur waar publieke belangen een rol spelen, zijn de volgende.

- 1 Democratische legitimiteit. Dit beginsel is in drie eisen op te delen: De eis van algemeen kiesrecht, van democratische sturing en van democratische verantwoording.
- 2 Rechtsgelijkheid. Dit betekent dat 'gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden.
- 3 Rechtszekerheid. Dit betekent dat elke burger een zo groot mogelijke zekerheid moet hebben over zijn rechten en plichten.
- 4 Effectiviteit. Dit betekent de mate waarin beleid of een middel bijdraagt aan het bereiken van het doel (Hoogerwerf, 1983).
- 5 Efficiëntie. Hier is geen eenduidige definitie voor te geven volgens Halselbekke (1998). Over het algemeen is iets efficiënt als 'met zo min mogelijk kosten (middelen) het gewenste resultaat wordt behaald.

De vijf beginselen kunnen met elkaar op gespannen voet staan in de praktijk van het openbaar bestuur. In welke mate het openbaar bestuur erin slaagt een optimale balans te vinden tussen de vijf beginselen is een indicatie voor de kwaliteit van dat openbare bestuur. Hierbij ontstaat niet automatisch een lijstje van goed of slecht openbaar bestuur, maar een beeld van de balans tussen de vijf beginselen van openbaar bestuur.

Dat de vijf beginselen van openbaar bestuur een verschillende balans kunnen hebben in verschillende governance-modellen is te verduidelijken door twee 'criteria-kampen' te onderscheiden. Ten eerste de government die zich baseert op procedurele criteria. Dit zijn de beginselen: Democratische legitimiteit, Rechtsgelijkheid en Rechtszekerheid.

Daartegenover staat de governance waarbij uitkomstencriteria meer centraal staan,

gebaseerd op de beginselen van Efficiëntie en Effectiviteit. De procedurele criteria en de uitkomstencriteria staan in het rijksbeleid vaak onderling onder spanning.

In de afgelopen decennia is de balans tussen de verschillende beginselen een aantal keren verschoven door wisselingen in de overheersende politieke opvattingen en voorkeuren (van der Steen, van Twist, Chin-A-Fat en Kwakkelstein, 2013:24). Nationaal en internationaal paste tot de jaren '80 van de vorige eeuw binnen internationale en nationale overheden meestal de typering *Public Administration* het best. Hierbij stonden legitimiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid centraal in het overheidsbeleid in Nederland. Het 'kamp van de procedurele criteria' voerde de boventoon. In de jaren '80 en '90 ontstond er veel meer aandacht voor efficiëntie en effectiviteit. *New Public Management* was zakelijker en men stond meer open voor private initiatieven en maatschappelijk belang, waardoor de balans tussen maatschappelijk belang en publiek belang op vele fronten verschoof (Ibid.). Overheidsbemoeienis werd op diverse fronten teruggedrongen, in veel gevallen door publiek-private samenwerking of door privatisering. In Nederland is de beweging dat het 'kamp van de uitkomstcriteria' terrein won te markeren met de invoering van het strikte begrotingsbeleid in de jaren '80 (WRR, 2000:19). Dit begrotingsbeleid leidde tot verschillende bezuinigingsrondes, waarbij steeds meer diensten en goederen die werden uitgevoerd door de publieke sector naar de private sector werden overgeheveld. De ontwikkelingen in het openbaar bestuur resulteerden in andere vormen van government en governance dan de *Public Administration* waarbij de verhouding van de vijf beginselen van goed openbaar bestuur verschillend was (zie paragraaf 3.3).

### 3.3. Publiek, private of publiek/private borgingsmechanismes

In Nederland heeft de politiek ervoor gekozen drinkwater als publiek goed aan te merken in de overtuiging dat goed en gezond drinkwater een belangrijke bijdrage levert aan de volksgezondheid. Hierdoor zijn de waarden rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en effectiviteit – iedereen moet drinkwater kunnen krijgen tegen een lage prijs – centraal komen te staan. De structurele betrokkenheid van de overheid houdt in dat de overheid eindverantwoordelijk is en moet bevorderen dat het gezond drinkwater voor iedereen beschikbaar is. De operationele uitvoering is daarbij in handen van overheidsbedrijven. De overheid is eindverantwoordelijk, maar is indirect betrokken bij de uitvoering. Het overdragen van de operationele uitvoering kent motieven van effectiviteit en efficiëntie (die onderling overigens ook kunnen botsen), maar er is niet voor gekozen om een echt publiek-private samenwerking aan te gaan. De procedurele criteria en uitkomstencriteria zijn in de drinkwater-governance bijeengebracht. Deze overeenstemming of samenkomst wordt in de

literatuur ook wel omschreven als de *zakelijke overheid*, dit houdt in dat de overheid het algemeen belang vooropstelt, maar dat weet te combineren met een streven naar efficiëntie en effectiviteit (Smit en van Thiel, 2002:9). Resultaatgerichtheid is belangrijk voor de zakelijke overheid. De politiek had, zoals bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk is gebeurd, kunnen kiezen voor het bestempelen van drinkwater als een maatschappelijk belang in plaats van een publiek belang, om daarmee voor een vergaande vorm van privatisering van de drinkwatervoorziening te kiezen. Ook hadden publiek-private samenwerkingsvormen ontwikkeld kunnen worden.

Er zijn al veel artikelen en boeken geschreven over het verschil tussen de publieke en de private sector. Volgens Jackobs (1992) is de splitsing gebaseerd op twee onderscheidbare stelsels. Het eerste stelsel is het commerciële ethos (*Commercial Moral Syndrome*). Dit commerciële ethos verwijst naar de wereld van handeldrijven, het produceren van goederen en diensten door de markt. Het tweede stelsel is volgens Jackobs het beschermende ethos (*Guardian Moral Syndrome*), waarbij de normen en waarden gelden die horen bij het beschermen, beheren, exploiteren en besturen van territoria (Van Gunsteren, 1994). Beide stelsels geven in principe een basis voor overheidshandelen. Bovens (1996) is gekomen tot tien waardes waarin de verschillen tussen de publieke en de private sector duidelijk worden.

**Tabel 1:** Verschillen tussen publieke en private waardes (Bovens, 1996:159)

	Private waardes	Publieke waardes
1	Leiderschap	Verantwoording
2	Winst	Algemeen belang
3	<b>Efficiëntie</b>	<b>Behoorlijkheid</b>
4	<b>Effectiviteit</b>	<b>Rechtmatigheid</b>
5	Innovatie	Zorgvuldigheid
6	Eigen belang	Roeping
7	Resultaten	Regels
8	Exit	Voice
9	Aanpassing	Transparantie
10	Geheimhouding	Openbaarheid

De splitsing die Bovens maakt tussen een privaat en publiek karakter van een organisatie loopt niet helemaal langs de indeling van de beginselen van goed openbaar bestuur. Toch zijn een aantal elementen herkenbaar. Bij het publieke karakter staan de elementen Algemeen belang en Roeping. Deze elementen zijn binnen de drinkwatervoorziening vooral terug te zien in het ambitieniveau van de overheid om iedereen van goed en gezond

drinkwater te voorzien: De elementen die achter de keuze zitten om drinkwater als publiek goed te bestempelen. De beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn bij Bovens terug te zien in de elementen Regels, Zorgvuldigheid en Behoorlijkheid. Ten slotte zijn de elementen van Bovens Transparantie, Openbaarheid en Verantwoording terug te voeren op het beginsel van Democratische legitimiteit. De zakelijke overheid voor de drinkwatervoorziening kan op basis van de elementen Effectiviteit en Efficiëntie eenvoudig gekoppeld worden aan een meer privaat karakter, volgens Bovens. De politiek lijkt echter waarborgen ingebouwd te hebben om andere elementen die Bovens als privaat aanmerkt, te beperken binnen de huidige drinkwater-governance. Leiderschap, Winst, Eigenbelang en Geheimhouding zijn zeer beperkte elementen in de huidige drinkwater-governance. Deze elementen duiden vooral op individuele belangen. Innovatie, Aanpassing en Resultaten zijn ook elementen die Bovens onder private karaktereigenschappen schaaft. Smit en Van Thiel beargumenteren echter dat een zakelijke overheid ook innovatief is en beschikt over aanpassingsvermogen (Smit & van Thiel, 2002:5)

Op vele gebieden heeft de politiek ervoor gekozen publiek-private samenwerking (PPS) te stimuleren. PPS heeft daarbij tot doel de betrokkenheid van organisaties te vergroten bij het aanzetten tot een effectieve, efficiënte, rechtsgelijke, rechtszekere uitoefening van een publiek belang (Van Beek, 1998). PPS kent in sommige gevallen een paradoxaal effect: Door formele zeggenschap te verminderen kan de relatie met een organisatie transparant vorm worden gegeven, waardoor ook meer politieke/publieke invloed op die private organisatie kan worden uitgeoefend' (Kickert, Mol & Sorber, 1998). Anderzijds dreigt het gevaar dat de private invloed te groot wordt, en ongewenste karaktereigenschappen zoals winst en eigenbelang gaan domineren, wat de borging van publieke belangen kan bedreigen.

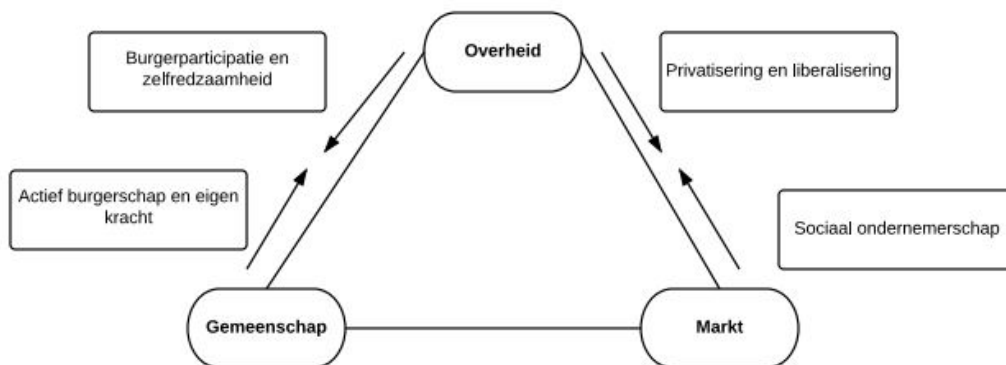
### 3.4. Governance-ontwikkeling binnen de overheid

Om beleidsdoelen te realiseren, zoals het bevorderen van de volksgezondheid door het aanbieden van gezond drinkwater, moet de overheid sturingsinstrumenten gebruiken. De discussie over de voortbrenging van een publieke waarde is vaak een discussie tussen markt en overheid. Daarbij gaat het vooral over de reikwijdte van marktwerking en de mogelijk bereikte of overschreden grenzen ervan. Sturing gaat dan over de vraag wat de overheid moet doen, en wat kan worden overgelaten aan de markt. In veel gevallen zijn meerdere actoren betrokken bij het realiseren van een publiek goed of dienst. De term governance verwijst naar de betrokkenheid van de overheid bij het voortbrengen van de publieke waarde in samenwerking met andere partijen (Cashore, 2003: 504. Er zijn vele vormen van governance te onderscheiden (Ibid.). De drinkwater-governance heeft vooral het

karakter van een traditionele governance (*van bovenaf*). De overheid heeft hierbij het dominante belang en de macht en beschikt over een monopolie op de legitimatie (Bilnikker, 2014). Meestal brengt de overheid zelf het publieke goed of dienst voort. Binnen de huidige drinkwater-governance gebeurt dit via de drinkwaterbedrijven. In de politiek is voor de drinkwatervoorziening niet gekozen voor een vorm van publiek/private governance (*van onderaf*). De overheid heeft de (formele) autoriteit niet overgedragen naar andere organisaties (Ibid.). 'Niet zelf roeien, maar sturen (van der Steen et al, 2013: 7). De marktpartijen voeren uit, maar bepalen niet. Er ontstaat ook steeds discussie over de grenzen van het contract (Klijn & Teisman, 2003). Deze vorm van governance is bij de uitvoering van taken van de overheid wel operationeel.

Ontwikkelingen in de maatschappij die beschreven worden als in de Energieke Samenleving (Hajer, 2011), Burgerkracht (van der Lans & de Boer, 2011), Sociaal ondernemerschap (Schulz, van der Steen en van Twist, 2013), en De Doe Maatschappij (van der Steen & van Twist, 2008) zijn bewegingen die nieuwe eisen stellen aan de verhouding tussen overheid, markt en samenleving/burger. Liberalisering en privatisering (van de operationele taken van de borging van de drinkwatervoorziening) zijn top-down ingezet, het proces waarin de overheid stuurt, inzet en ontwerpt (zie figuur 1.).

**Figuur 1:** Ontwikkelingen overheid, markt en burger (van der Steen, van Twist, Chin-A-Fat en Kwakkelstein, 2013:11)



Deze maatschappelijke ontwikkelingen geven op vele gebieden, waar de overheid actief is aanleiding tot debat, en vaak tot verschuiving van de taakuitvoering en de governance (Ibid.:12). Binnen de drinkwatersector lijkt deze discussie echter niet of nauwelijks te spelen. Het publieke belang van drinkwater vormt hiervoor mogelijk de verklaring. Zelfredzaamheid, sociaal ondernemerschap en actief burgerschap zijn in de drinkwatersector even min aan de orde als privatisering en liberalisering. De traditionele governance-vorm met verticale sturing vanuit de overheid lijkt niet ter discussie te staan.

### 3.5. Veerkracht van organisaties

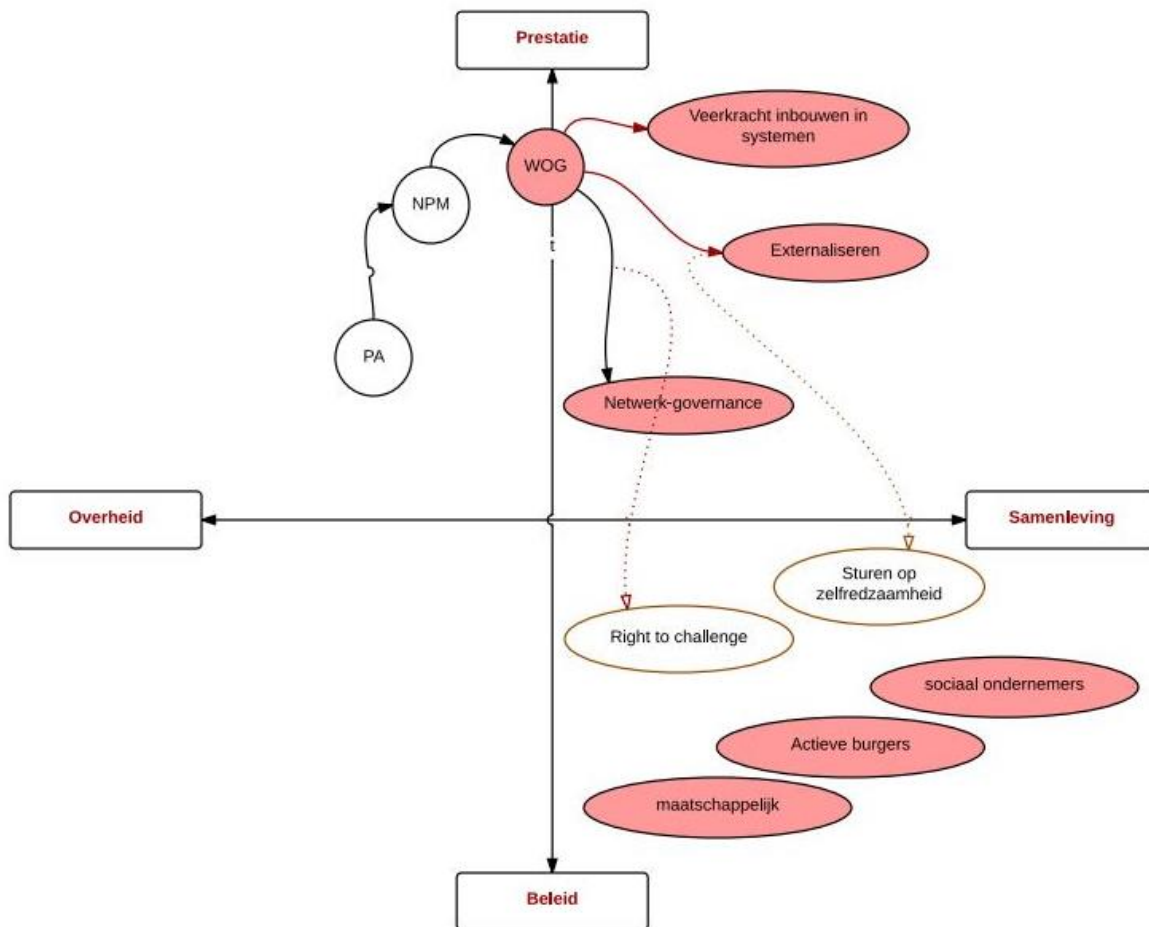
Centraal in dit onderzoek staat de vraag of het sturingsmechanisme van het huidige drinkwatersysteem voldoende veerkrachtig is om, om te gaan met verschuivingen tussen de verhouding tussen overheid, markt en samenleving. De praktijk toetsen op de mate van veerkracht is mogelijk door te kijken: 1) In welke mate het systeem paraat is om een verandering het hoofd te bieden en 2) Het vermogen van het systeem om te reageren. Bruneau en Reinhorn (2007) ontwikkelde een frame om veerkracht te definiëren: *Resilience of the system*. Het is opgebouwd uit vier elementen:

- 1 Robuustheid: De inherente kracht of weerstand in een systeem om externe eisen te weerstaan, zonder aantasting of verlies van functionaliteit.
- 2 Redundantie: Systeemeigenschappen die het mogelijk maken voor alternatieve opties te kiezen onder stress.
- 3 Vindingrijkheid: De capaciteit om de benodigde middelen en diensten te mobiliseren.
- 4 Snelheid: Het tempo waarin storingen kunnen worden overwonnen en veiligheid, dienstverlening en financiële stabiliteit kunnen worden hersteld (Ibid.:2).

### 3.6. Veerkracht binnen overheid en governance

Van der Steen et al geven in hun boek *Pop-up: Publieke Waarden* een overzicht van de ontwikkeling van de overheid in de afgelopen 60 jaar. Achtereenvolgende modellen van overheidssturing tekenen zich daarbij af. De eerste historische ontwikkeling was de *Public Administration* (PA), waarbij de focus niet op prestaties lag maar op beleidsontwikkeling. De PA-beweging verschoof richting *New Public Management* (NPM) waarbij prestatie steeds belangrijker werd (Ibid.: 30). De nadruk kwam te liggen op hoe de overheid politieke doelen omzet in handelen dat effectief is en hoe de overheid haar afgesproken prestaties nakomt. Belangrijk is dat het gaat om prestaties van de overheid voor de burger. Na de NPM-periode ontstond er aandacht voor het idee dat in alle pogingen om de uitvoering te stroomlijnen en delivery te garanderen de organisatie van de sturing verloren is gegaan in verkokering. De ontwikkeling die dit tegen moest gaan wordt de *Whole of Government*-benadering (WOG) genoemd (Ibid.:24). De grote versnippering die in de uitvoering van taken (publiek en privaat) heeft plaatsgevonden in het verleden zou met een WOG-benadering tegengegaan moeten worden door het organiseren van integrale sturing en door specifieke grensoverschrijdende vraagstukken centraal te stellen. Een kracht van de WOG-benadering is dat de veerkracht niet binnen maar buiten het traditionele sturingsmodel gezocht wordt om duurzame verbeteringen te creëren (Ibid.).

**Figuur 2:** Government en governance ontwikkelingen (van der Steen et al, 2013:21)



*De verticale as vertegenwoordigt de inspanningen (formuleren doelen) en is vooral gericht op beleid. Deze as geeft ook aan in hoeverre de uitkomsten van het beleid daadwerkelijk zijn gerealiseerd ofwel de prestatie. De horizontale as heeft betrekking op de relatie tussen overheid en samenleving (Ibid.)*

Hierboven is beschreven dat elk sturingsmodel van de overheid tijdelijkheid impliceert. De moeite om overheid en maatschappij adequaat op elkaar te laten aansluiten is continu aan de orde (van Steen en van Twist, 2010: 7).

In bovenstaand figuur 2 zijn verschillende historische ontwikkelingen van de bestuurskundige theorie weergegeven. De ideeën over sturing en de relatie tussen overheid en gemeenschap kennen een lange traditie. De vraag is echter: In hoeverre passen de nieuwe langetermijnontwikkelingen hierin?

### 3.7. Samenvatting

In dit hoofdstuk is een theoretisch kader geformuleerd voor analyse van de kracht en de veerkracht van de drinkwater-governance. Binnen dit kader zijn de eerste drie deelvragen<sup>4</sup> beantwoord. Helder is geworden dat drinkwater een publiek goed is in Nederland en een publiek belang dient. De vijf beginselen van goed openbaar bestuur bieden een geschikt handvat voor de beoordeling van de governance van de drinkwatervoorziening in Nederland. De beginselen van goed openbaar bestuur worden primair geborgd door de grote mate van overheidssturing en door grote invloed op de uitvoering. Rechtszekerheid, rechtsgelijkheid de democratische legitimiteit zijn geborgd door de volledige bestuurlijke verantwoordelijkheid bij overheden te beleggen, terwijl effectiviteit en efficiëntie geborgd worden door de uitvoering te laten aan (overheids)- drinkwaterbedrijven.

---

<sup>4</sup> (1) Wat wordt verstaan onder publiek belang?

(2) Op basis van welke beginselen (eisen) wordt bepaald hoe een publiek belang adequaat geborgd moet worden?

(3) Hoe worden publieke belangen in de publieke sector, private sector en in publiek/private samenwerking gewaarborgd?



## **Hoofdstuk 4. Beschrijving van het ontstaan van de huidige drinkwater-governance: Van publiek-privaat initiatief naar een publieke drinkwatervoorziening**

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de huidige governance van de drinkwatervoorziening geschetst. Hierbij wordt vooral aandacht geschonken aan de motivatie van de overheid om de drinkwatervoorziening voor alle burgers te realiseren, en aan de introductie van de beginselen van goed openbaar bestuur in de drinkwater-governance.

### **4.1. De start: Het publieke en het private initiatief voor drinkwater (1840-1910)**

In Nederland waren al vanaf 1840 plannen voor het aanleggen van een waterleidingnet voor schoon drinkwater. In deze periode zochten publieke diensten financiering in het publieke domein ([krnwtr.nl](#), 2014). Voor deze tijd bestond de drinkwatervoorziening uit het lokaal oppompen van grondwater of uit het leiden van ongezuiverd rivierwater naar lokale zuiveringsinstallaties. Deze twee lokale vormen van drinkwaterwinning hadden negatieve gezondheidsrisico's, omdat het drinkwater niet echt vrij was van micro-organismen. Voordat de plannen van 1840 omgezet konden worden in daden was er financiering nodig (Drinkwaterbedrijven op [kraanwater.nl](#), 2014). De drinkwatervoorziening was nog geen taak van de overheid en dit betekende dat particulieren het geld bij elkaar moesten zien te krijgen. Er werden steeds nieuwe plannen voor de aanleg van een waterleidingnet ingediend, die veelal afketsten door financieringsproblemen (Ibid.). Ondertussen werd de roep vanuit de samenleving om de aanleg van een waterleidingnet luider, omdat initiatieven in het buitenland succesvol bleken te zijn. In 1850 kwam Van Lennep, schrijver, advocaat en Tweede Kamerlid, met het idee om de bevolking er een bijdrage aan te laten leveren. Zo werd er in totaal 2,5 miljoen gulden bijeen gebracht (Ibid.). Toch kwam ook dit plan niet van de grond, totdat Engelse financiers zich meldden en de Duinwater Maatschappij werd opgericht. Met deze investering werd het eerste stukje leidingnetwerk werkelijkheid. De Duinwater Maatschappij, gevestigd in Amsterdam, werd officieel het eerste waterbedrijf van Nederland. In 1856 waren er al 1397 woningen, 40 fabrieken en 30 openbare instellingen geabonneerd op het waterleidingnet (Kraanwateruniversiteit, 2014.).

De eerste fase van de drinkwatervoorziening werd dus gekenmerkt door een publiek initiatief, zonder succes, om drinkwater als publiek goed aan te bieden. Het private initiatief was wel succesvol, maar resulteerde in een drinkwatervoorziening voor het kleine deel van de bevolking dat in staat was voor de voorziening te betalen.

#### 4.2. Drinkwater wordt publiek goed op basis van lokale publieke en privaten initiatieven (1911-1957)

In het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw kwam er kritiek op de Duinwater Maatschappij. De tarieven waren te hoog, met als gevolg dat voor veel burgers het waterabonnement onbereikbaar was (Kraanwater Universiteit, 2014). Bovendien was de capaciteit van het drinkwaternet niet (meer) toereikend voor het snel groeiende aantal inwoners. Er vond een omslag plaats in het bestuurlijke denken over het aanbod van drinkwater: Schoon drinkwater werd meer gezien als een echte publieke voorziening. Gemeenten trokken het initiatief naar zich toe voor de organisatie van lokale groepswaterleidingen: Dit zijn waterleidingen waarop meerdere gemeentes zijn aangesloten. De eerste ontstond in 1911. Provincies gingen zich richten op het stimuleren van gemeentelijke en particuliere initiatieven (Ibid.). De betrokkenheid van de overheid vanaf 1913, onder meer door de oprichting van het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening (RID), uitte zich in de implementatie van provinciale waterleidingverordeningen. Deze moesten zorgen voor de borging van de kwaliteit van het drinkwater.

In 1949 was 75% van de Nederlandse bevolking aangesloten op een waterleidingbedrijf dat burgers voorzag van schoon drinkwater. De organisatie van de waterleidingbedrijven was in deze periode erg versplinterd: In het hele land waren er maar liefst 212 bedrijven actief (Ibid.). In 1952 werd de VEWIN (de overkoepelende Vereniging van Waterleidingbedrijven) opgericht. De 212 gemeentelijke waterleidingsbedrijven werden in 1957 onderworpen aan de Waterleidingwet. In deze wet werd de kwaliteit van het water en de continuïteit van de levering gegarandeerd (VEWIN, 2014). De eerste helft van de 20<sup>e</sup> eeuw kenmerkt zich voor wat betreft drinkwater doordat goed en gezond drinkwater breed beschikbaar kwam, door publieke en private initiatieven op lokaal niveau. Er was in deze periode nog bijna geen rol voor het openbaar bestuur op landelijk niveau weggelegd, afgezien van de drinkwaterkwaliteitsnormering waar de RID op toe moest zien vanaf 1913 (Kraanwater Universiteit, 2014).

#### 4.3. Van lokale verticale sturing naar nationale governance van de drinkwatervoorziening (1957 - 2009)

Na de bekrachtiging van de Waterleidingwet en de oprichting van de VEWIN zijn veel waterleidingbedrijven gaan fuseren. Het resultaat is 24 bedrijven in 2000 en slechts 10 bedrijven in 2015. Deze bedrijven hebben een landelijk dekkend systeem voor de drinkwatervoorziening waartoe alle burgers en bedrijven (rechtsgelijke) toegang hebben (Ijsinga, 2014). De effectiviteit is hoog, en gezien de lage prijs is ook de kosten efficiëntie goed.

Het belangrijkste bestuurskundige resultaat van de ontwikkelingen in de 20<sup>e</sup> eeuw is dat de gemeentes als wettelijke uitvoeringstaak hebben het waarborgen van de levering van goed drinkwater, waarbij de waterlevering wordt uitgevoerd door waterleidingbedrijven (Hoeben, 2014). Deze bedrijfstak bestaat uitsluitend uit overheidsbedrijven en gemeentelijke diensten. Ze hebben als kenmerk dat zij een naamloze vennootschap zijn en onder het privaatrecht vallen, terwijl de aandelen volledig in handen zijn van de overheid (Ibid.). Dit schied de mogelijkheid voor de overheid om in te grijpen en beleid te bepalen. Op nationaal niveau bood de Waterleidingwet daarvoor de mogelijkheden, terwijl op lokaal/regionaal niveau gemeenten en provincies als enige aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven, deze konden aansturen. De drie elementen van democratische legitimiteit (sturing, verantwoording, en kiesrecht) zijn hiermee formeel geregeld (Ibid.).

#### 4.4. Governance van een complex systeem voor de drinkwatervoorziening (2009 – heden)

Hoewel de drinkwatervoorziening in Nederland in 2009 al op hoog niveau was. Desondanks is sinds dat jaar ook de Europese Commissie zich gaan bemoeien met de drinkwatervoorziening door de bekrachtiging van Richtlijn 98/83/EG. Voor de dagelijkse praktijk in Nederland betekende deze Richtlijn echter niet veel (Hoeben, 2014). Toch werd in Nederland wel de behoefte gevoeld om nieuwe afspraken te maken tussen de verschillende stakeholders die betrokken zijn bij de governance van de drinkwatervoorziening. In het voorjaar van 2011 werd het Bestuursakkoord Water gepubliceerd waarvan de tweede zin luidt:

*Het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven zetten zich in voor mooi, veilig, schoon, gezond en duurzaam beheer van het watersysteem en de waterketen.*

In dit Bestuursakkoord zijn bestuursafspraken gemaakt en rechtgevende kaders tussen het rijk en decentrale overheden vastgelegd. Het akkoord richt zich op de vijf actoren: Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Relatief nieuw hierbij is de directe bestuurlijke betrokkenheid van de waterschappen. De actoren van het Bestuursakkoord staan voor de volgende drie taken (Bestuursakkoord Water, 2011: 11):

- 1 Waterkwaliteit: Schoon water is van levensbelang voor mens en natuur. Om de waterkwaliteit te verbeteren, stelt de overheid – nationale en internationale – eisen en neemt maatregelen.
- 2 Waterkwantiteit: Gericht op het beschikbaar hebben van voldoende water gedurende het jaar en het reduceren van wateroverlast.

- 3 Waterveiligheid: Gericht op het vermijden van directe en indirecte schade aan gebouwen, infrastructuur en bedrijvigheid en het voorkomen van slachtoffers van overstromingen (Ibid.:15).

Alle drie de taken hebben betrekking op een publiek goed<sup>5</sup>. De Europese Unie en de Europese Commissie waren geen partij in het Bestuursakkoord. Met het Bestuursakkoord moet Nederland natuurlijk wel in staat zijn om te voldoen aan de Europese Richtlijn 98/83/EG. Er zijn meerdere lagen uit de overheid betrokken bij het openbaar bestuur van de drinkwatervoorziening (zie bijlage 7). Dat de organisatie van de drinkwatervoorziening de governance van een complex systeem is, blijkt onder andere uit de OECD rapport waarin een structuur staat beschreven voor governance, beleid, uitvoering en toezicht (OECD, 2014:31).

De Rijksoverheid (minister en ministerie van I&M en Rijkswaterstaat) heeft systeemverantwoordelijkheid. De provincies en gemeenten hebben als aandeelhouders sturing op de uitvoerende drinkwaterbedrijven (Hoeben, 2014). Daardoor hebben ze de bevoegdheid om tarieven vast te stellen, evenals het bedrijfsplan, investeringen en de benoeming van commissarissen en directie. De Raad van Commissarissen legt systeemverantwoording af aan de publieke aandeelhouders, en deze zijn op hun beurt weer aanspreekbaar door burgers. Naast deze verantwoording ziet de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, waarin de vroegere RID is opgenomen) toe op de handhaving van de Drinkwaterwet, drinkwaternormen, leveringszekerheid en doelmatigheid (Ibid.). De recente ontwikkelingen van de governance van de drinkwatervoorziening kenmerken zich dus door de betrokkenheid van twee nieuwe stakeholders bij de drinkwatervoorziening: Europa en de Waterschappen (Boer, 2014).

---

<sup>5</sup> De waterketen is het 'geheel van diensten dat gemoeid is met het produceren en transporteren van drinkwater, de afvoer van (overtollig) afval-, grond-, en regenwater via riolering en zuivering van dit afgevoerde water bij de rioolwaterzuivering'. De waterketen is voor vijf wettelijke zorgplichten verantwoordelijk, namelijk drinkwater, vuil water, hemelwater, grondwater en afvalwaterzuivering. Deze taken worden door drie organisaties operationeel uitgevoerd: door de drinkwaterbedrijven, de gemeenten (riolering) en de waterschappen (Bestuursakkoord Water, 2011).

#### 4.5. De huidige governance van de drinkwatervoorziening in Nederland en de rollen van de actoren in het openbaar bestuur.

De actoren rijk, provincie, gemeente, waterschappen en drinkwaterbedrijven hebben elk andere verantwoordelijk-, en bevoegdheden. Het omschrijven van de bevoegdheden helpt om een gedachte te kunnen vormen over de aansturing en verhouding tussen de verschillende actoren.

Het rijk, provincie en gemeenten zijn dragers van publiekrechtelijke bevoegdheden. Dit betekent dat zij bevoegdheden hebben in de verhouding tussen overheid en burger (Drinkwaterwet art. 2:1 lid 1 BW). Het waterschap heeft publiekrechtelijke verantwoordelijkheden heeft, maar kan zelf kiezen of zij haar middelen privaatrechtelijk aanwendt (Ibid.). Het drinkwaterbedrijf is een privaatrechtelijke organisatievorm waarbij de aandelen alleen in handen zijn van publiekrechtelijke rechtspersonen (gemeenten en de provincies) (Ibid.). De verschillende betrokkenen die verantwoordelijkheden dragen voor het publieke goed – drinkwater – hebben dus verschillende rechtsvormen. Met name de verschillen in democratische legitimiteit is interessant. Burgers worden op verschillende wijze geconfronteerd met de verschillende stakeholders. Zij betalen hun rekening voor drinkwater aan de drinkwaterbedrijven. Daarop kunnen zij slechts zeer indirect invloed uitoefenen, namelijk via de verkiezingen van gemeenten en provincies. Ditzelfde geldt voor de invloed van de nationale overheid, via verkiezingen in de landelijke politiek. Feitelijk speelt drinkwatervoorziening hierbij echter nooit een rol. Burgers worden ook geconfronteerd met waterschappen, waarbij zij deze waarschijnlijk vaak associëren met de rol van het zorgen voor de waterveiligheid en schoon oppervlaktewater. Door de directe verkiezingen van de waterschappen kunnen burgers hier een directe rol spelen. De besturen van de waterschappen zullen dus mogelijk op andere wijze rekening houden met de wensen en behoeftes van burgers dan de besturen op gemeente-, provincie- en rijksniveau.

De Europese Unie of de Europese Commissie hebben het akkoord niet ondertekend, omdat het Bestuursakkoord Water zich op nationaal niveau afspeelt. Maar inmiddels spelen zij ook een belangrijke andere rol bij het borgen van de kwaliteit van drinkwater. De Europese wateren, bron van de winning van vrijwel al het Nederlandse drinkwater, zijn met elkaar verbonden. Via de Rijn en de Maas komt water Nederland binnen. De vervuiling die eerder in het rivierwater terechtkomt, is niet gebonden aan een grens. De verbintenis tussen deze landen maakt de betrokkenheid van Europese overheidsorganen noodzakelijk. Op Europees niveau zijn over grensoverschrijdende vervuiling wel afspraken en richtlijnen gemaakt, maar die zijn niet gericht op de drinkwatervoorziening.

De verschillende rollen en taken van de verschillende stakeholders van de drinkwater-governance zijn als volgt te beschrijven:

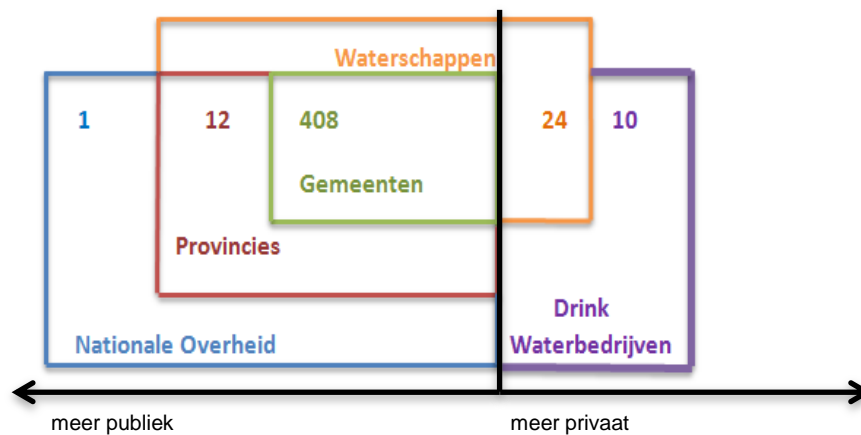
- Het Rijk<sup>6</sup> is verantwoordelijk voor het nationale waterbeleid heeft via het agentschap Rijkswaterstaat (RWS, onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu) systeemverantwoordelijkheid. Dit houdt in dat zij moet toezien op het functioneren van het bestuurlijke bestel. Als dit niet op de juiste wijze verloopt, wordt rijk geacht hier sturing aan te geven. Het uitgangspunt van de borging van het publieke belang is dat taakuitvoering zo dicht mogelijk bij de burger moet worden belegd (Ibid.: 8). Het rijk behartigt het nationale publieke belang door het stellen van kaders (kwaliteit en prijs in het geval van drinkwater) die zij afstemt op de Europese richtlijnen. Lagere overheden moeten zich hieraan houden. Hierbij gaat het om beginselen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, democratische legitimiteit en ook allocatieve efficiëntie en effectiviteit. Het Rijk stelt wel middelen ter beschikking voor lagere overheden voor de zelfstandige uitvoering van hun taken en houdt toezicht (Ibid.: 10).
- *Provincies* zijn verantwoordelijk voor integrale gebiedsvisies in de regio. Gemeenten moeten zich aan deze gebiedsvisies (of provinciale verordeningen) houden. Hun taak is dus het opstellen van kaders voor zowel het regionale waterbeheer als het grondwater in de regio. De provincie vervult tevens een toezichthoudende rol en controleert de gemeenten op hun uitvoering (Ibid.:10).
- *Gemeenten* hebben in het kader van ‘zo dicht mogelijk bij de burger’ een belangrijke rol. Zij zijn de publiekrechtelijke institutie die het dichtst bij de burger staat. De gemeente is belast met de ontwikkeling van stad en platteland, waartoe ook het water, afvalwater en het drinkwater behoort. De primaire taak in de waterketen is het rioleringsbeheer (Ibid.:11). De verantwoordelijkheid is tweeledig: Enerzijds het ontwikkelen en formuleren van beleid, anderzijds de uitvoering en handhaving ervan.
- *Waterschappen* zijn primair verantwoordelijk voor het publieke belang van waterveiligheid. Dit betreft zowel de waterkwaliteit als de waterkwantiteit. Ook de zuivering van stedelijk afvalwater behoort tot hun verantwoordelijkheid (Ibid.). De inrichting van de waterschappen is anders dan die van de provincie of de gemeentelijke indelingen. De waterschappen hebben een eigen belastinggebied en kiesrecht-gebied.
- *Drinkwaterbedrijven* zijn verantwoordelijk voor het produceren en leveren van veilig en betrouwbaar drinkwater tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten (Ibid.). De

---

<sup>6</sup> Minister en ministerie van Infrastructuur en Milieu en Rijkswaterstaat

drinkwaterbedrijven hebben geen volledige privaatrechtelijke status, ze vallen onder overheid-nv's ofwel: Zijn een overheidsbedrijf. Dit betekent dat een bedrijf wel een winstootmerk heeft, maar de aandelen van het bedrijf in publieke handen zijn (Hoeben, 2014). De drinkwaterbedrijven functioneren zelfstandig. Het Rijk houdt toezicht op kwaliteit, het toezicht op bedrijfsvoering ligt bij de provincies en gemeenten.

**Figuur 3:** Organisaties in de waterketen binnen Nederland



Op het oog lijkt de drinkwater-governance een complex stelsel met een samenspel van gezamenlijke en gedeelde verantwoordelijkheden. In de dagelijkse praktijk van de watervoorziening dienen zich bijna nooit problemen aan die maatschappelijke aandacht krijgen.

#### 4.6. Samenvatting

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven *hoe* in Nederland drinkwater de afgelopen twee eeuwen een publiek goed geworden is<sup>7</sup>. De huidige governance van de drinkwatervoorziening is een complex systeem waar verschillende partijen verantwoordelijkheden en taken hebben<sup>8</sup>. In de huidige drinkwater-governance zijn de vijf beginselen van goed openbaar bestuur geborgd, waarbij de governance een sterk publiek karakter heeft om de ambities op het gebied van de volksgezondheid goed te borgen. De beginselen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, democratische legitimiteit en effectiviteit zijn hiermee sterk verankerd. Om ook het beginsel van efficiëntie te borgen wordt de levering van drinkwater over gelaten aan (overheids) drinkwaterbedrijven.

<sup>7</sup> (4) Is drinkwater in Nederland te typeren als publiek goed?

<sup>8</sup> (5) Hoe is het publieke belang 'drinkwatervoorziening' gewaarborgd en wie heeft welke verantwoordelijkheid?

## Hoofdstuk 5. Theoretische toets: Kracht en veerkracht van drinkwater-governance

In hoofdstuk 4 is het ontstaan van de huidige complexe drinkwater-governance geschetst, waarbij is aangegeven dat er weinig of geen aanleidingen zijn in de dagelijkse praktijk van de drinkwatervoorziening om het huidige systeem ter discussie te stellen. De centrale vraag van deze masterscriptie is echter of het huidige systeem bestand is tegen grote wijzigingen in de omstandigheden. De krimp van de bevolking in sommige regio's, en de daaruit resulterende financieringsbedreiging, zou druk kunnen zetten op de voorziening. Vervuiling van het basiswater zou druk kunnen zetten op de kwaliteit van het drinkwater. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zouden in het geding kunnen komen als de drinkwaterbedrijven zelf niet in staat zijn het hoofd te bieden aan de bedreigingen. De vijf partijen van het bestuursakkoord Water hebben bovendien verschillende rollen en verschillende maatschappelijke legitimering. In dit hoofdstuk wordt de huidige governance van de drinkwatervoorziening getoetst op de volgende vijf beginselen van openbaar bestuur: 1. Democratische legitimiteit 2. Rechtsgelijkheid 3, Rechtszekerheid 4. Effectiviteit en 5. Efficiëntie

Tevens wordt nagegaan welke alternatieven er zijn voor de huidige governance. Hierbij wordt vooral gezocht naar eventuele noodzakelijke aanpassingen van de huidige governance om adequaat te kunnen reageren als de 'early warning'-signalen zich manifesteren als serieuze bedreigingen.

Om dit te kunnen toetsen, is een *Strength- Weakness- Opportunity's- Threats-* (SWOT) analyse opgesteld van de verschillende bestuursvormen. Met de '*Strengths- en Weaknesses*' wordt een beeld geschetst van de kracht van het huidige systeem, en worden alternatieve governance-opties gegeven. Tevens wordt nagegaan met '*Opportunities en Threats*' welke governance-opties het beste in zouden kunnen spelen op de financieringsbedreiging en de vervuilingbedreiging van drinkwater.

### 5.1. De kracht van de hedendaagse drinkwater-governance

De huidige drinkwatervoorziening in Nederland is gebaseerd de vijf beginselen van goed openbaar bestuur. De huidige governance heeft waarden die volgens Bovens (1996) zowel privaat als publiek is: Een mengvorm. Bovens karakteriseert efficiëntie en effectiviteit als private waarden, terwijl behoorlijkheid en rechtmatigheid volgens hem publieke waarden zijn. In het theoretisch kader zijn deze laatste begrippen van Bovens gekoppeld aan democratische legitimiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.



### 5.1.1. Kracht en zwakte door publieke waarden: Rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en de democratische legitimiteit

De geschiedenis liet ons zien dat in het begin van de 19<sup>e</sup> eeuw de drinkwatervoorziening gepaard ging met overheidsbemoeienis. De private uitvoering, en de daarmee gepaard gaande scheiding tussen rijke en arme burgers, leidde tot maatschappelijke onvrede. In combinatie met de in volksgezondheidszaak en de cholera-uitbraken leidde deze onvrede tot de roep van de overheid om de drinkwatervoorziening uit te voeren vanuit publieke waarden (Hoeben, 2014). De overheid trok de verantwoordelijkheid ervoor, evenals de uitvoering ervan naar zich toe. De *government*-vorm was hiërarchisch en top-down. De Rijksoverheid organiseerde het systeem van drinkwaterpunten uit motivatie dat het een algemeen belang was, en schoon drinkwater als behoorlijk en rechtmatig werd beoordeeld. Gemeenten moesten dit uit (laten) voeren. Drinkwater werd zo belangrijk dat dit door middel van regels, zorgvuldigheid, openheid en transparantie werd georganiseerd. Kortom: De *government* werd gedomineerd door publieke waarden. De politieke keuze was om zorgvuldigheid (rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) voorrang te geven boven efficiëntie (Ibid.).

Sterkte van deze vorm van *government* was dat de randvoorwaarden van schoon drinkwater met de top-down organisatie waren geborgd. De volksgezondheid liep met de voorziening van drinkwater minder gevaar. In de eerdere periodes van private voorziening van drinkwater was dit een kwetsbaar punt. Het doel van de Rijksoverheid was drinkwater als algemeen belang te karakteriseren, om door middel van regels, behoorlijkheid en zorgvuldigheid grip te krijgen op het aanbieden van schoon drinkwater voor iedere burger. De kracht in termen van de vijf beginselen is dat sinds de Rijksoverheid de organisatie van het drinkwater naar zich toe heeft getrokken, het belang van schoon drinkwater rechtsgelijkheid en rechtsgelijkheid heeft gecreëerd (Ijsinga, 2014). Door de Gezondheidswet van 1801 kregen burgers meer rechten (en plichten) ten aanzien van de bescherming van hun gezondheidsrisico's (Hoeben, 2014). De overheid moest ervoor zorgen dat gezondheidsrisico's geminimaliseerd werden. Mede door het nemen van verantwoordelijkheid voor het aanbod van schoon drinkwater, kon de overheid invulling geven aan de eis van gezondheidsrisico-minimalisatie. De overtuiging en de verantwoordelijkheid op het gebied van de volksgezondheid binnen de overheid werd gekoppeld aan de sturing van bovenaf op het systeem van de drinkwatervoorziening. Hierbij werd rechtsgelijkheid een sterkte van deze *government*-vorm, omdat er geen onderscheid meer gemaakt werd tussen rijke burgers die zich konden abonneren op drinkwater, en arme burgers die dat niet konden.

Hoewel de democratische legitimiteit, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid begin 19<sup>e</sup> eeuw tamelijk goed geborgd waren, was de effectiviteit van de drinkwatervoorziening absoluut niet toereikend. Lokaal opgepompt grondwater, en gezuiverd oppervlaktewater,

voldeden niet aan hoge standaarden en de volksgezondheid was nog niet voldoende gebaat bij deze drinkwatervoorziening.

Met de komst van goed gezuiverd drinkwater na 1850 (zie hoofdstuk 4) werd de effectiviteit van de goed en gezond drinkwater sterk verbeterd, maar kwamen de principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zwaar onder druk te staan. Het toentertijd dure goede drinkwater was slechts voor een kleine elitegroep beschikbaar. Bovendien werd het vaak door private partijen geleverd, waardoor ook het beginsel van maatschappelijke legitimiteit onder druk stond. De uitbreiding van de drinkwatervoorzieningen in Nederland tussen 1850 en 1910 was een directe uiting van het maatschappelijk belang van de drinkwatervoorziening. Dat deze uitbreiding echter nog steeds stuitte op de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, heeft er waarschijnlijk toe geleid dat het Rijk vanaf 1913 kwaliteitseisen ging stellen aan drinkwater (Ijsinga, 2014). In de decennia daarna namen het Rijk en de lagere overheden de productie en distributie van drinkwater ter hand op basis van maatschappelijke legitimering. De hiërarchische government-vorm van de drinkwatervoorziening toonde hier echter ook zijn zwakte. Bij de uitvoering waren in de vorige eeuw oorspronkelijk maar liefst 212 bedrijven betrokken. Het was een vrijwel onmogelijke klus om als Rijksoverheid direct toe te zien op de productie en exploitatie van drinkwater als publiek goed (Ijsinga, 2014).

Pas in de 2<sup>e</sup> helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw is een duidelijke governance van de drinkwatervoorziening ontwikkeld op basis van, en na de aanvaarding van, de Waterleidingwet in de jaren '50. Verschillende lagen van de overheid werden medeverantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening voor alle inwoners en bedrijven. Met als doel (effectiviteit): Goed drinkwater voor iedereen werden de beginselen van maatschappelijke legitimiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid weer prominent tot uiting gebracht, waarbij getracht werd de efficiëntie zo veel mogelijk te waarborgen door de uitvoering over te laten aan de drinkwaterbedrijven. Daarbij werd gekozen voor een beperking van private initiatieven, door de drinkwaterbedrijven volledig onder het openbaar bestuur (gemeenten en provincies) te laten vallen.

Er is echter ook kritiek te leveren op de huidige drinkwater-governance. Ten eerste is er een gebrekkige mate van concurrentie tussen drinkwaterbedrijven waardoor in principe de efficiëntie van de voorziening onder druk kan staan. De waterbedrijven krijgen via de provincie toekenning tot een monopolistische levering van drinkwater in een bepaald gebied. Het publieke eigendom en de monopolie-macht hebben tot gevolg dat drinkwaterbedrijven niet onderworpen zijn aan strikte prijscontrole (Dijkgraaf, Morte, van de Varkevisser, Netjes en Wiersma (2007:2). In analyses van de huidige borging van het drinkwater door de Rijksoverheid wordt gesteld dat er 'onvoldoende prikkels zijn om doelmatig te opereren'

(Rijkswaterstaat, 2011). Dit hangt samen met een tweede zwakte: Er is geen keuzevrijheid voor burgers. In tegenstelling tot een concurrerende open markt, is er geen vrijheid om te kiezen als consument. De levering vindt plaats per distributiegebied, daar is geen vrije keuze in te maken (Doedel, 2014). Een derde zwakte is de relatie tussen waterbedrijf, overheid en burger. De transparantie ten aanzien van de bedrijfsvoering is voor burgers minimaal (Dijkgraaf et al, 2003). Ten slotte is de invulling van het begrip democratische legitimiteit gebrekkig. Het governance-systeem is opgebouwd uit actoren die (gemeente als aandeelhouder, Provincie en Rijk als eindverantwoordelijkheid) verschillende democratisch gelimiteerd zijn, en die niet of nauwelijks aanspreekbaar zijn door burgers.

#### 5.1.2. Kracht en zwakte door private waarden: Efficiëntie en effectiviteit

In het theoretisch kader van hoofdstuk 3 is beschreven dat Bovens (1996) efficiëntie en effectiviteit karakteriseert als 'private' waarden. De zwaktes van *government* zijn traagheid en versplintering in de organisatie. Dit heeft mogelijk invloed op de waarden effectiviteit en efficiëntie. De tweede zwakte van de top-down *government*-vorm van de drinkwaterorganisatie die in het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw aanwezig was, was de versplintering, waardoor inefficiëntie in de hand gewerkt kon worden. Veel kleine bedrijven die allemaal moeite hadden om capaciteit te vergroten omdat ruimte voor investering erg beperkt was. Al deze bedrijven hadden bovendien allemaal eigen infrastructures, die de exploitatie onnodig duur maakten.

In termen van de vijf beginselen betekent dat traagheid en het ontbreken van verbonden bedrijfsvoering tussen bedrijven dat de drinkwatervoorziening inefficiënt en weinig effectief was. Het trage proces en de versnippering had vooral tot gevolg het ontbreken van een optimale aanwending van de inzet van productiemiddelen (waterleidingen). Ook door het ontbreken van een concurrerend marktmechanisme ontstond er weinig druk op het gebied van kostenefficiëntie en allocatieve efficiëntie. De mate waarin de doelen werden bereikt (iedere burger beschikt over schoon drinkwater) waren tot aan het midden van de vorige eeuw beperkt, en daarmee was deze *government*-vorm niet bij uitstek effectief en efficiënt.

Het versplinterde, inefficiënte drinkwater-government maakte in het tweede deel van de vorige eeuw plaats voor drinkwater-governance waarin meer ruimte was voor private waarden, zoals Bovens die benoemt. Vooral in de laatste twee decennia van de vorige eeuw deed een ontwikkeling zich voor richting meer private waarden. Market-led *government* ging gepaard met de opkomende dominerende liberale staatsopvatting. De overheid moest zich terugtrekken, en taken en verantwoordelijkheden overdragen aan de markt zelf. De overdracht zou moeten leiden tot economische groei en meer sociale zekerheid, drijvende factoren van effectiviteit en efficiëntie vormden daarbij de argumenten. De drinkwatervoorziening in Nederland werd niet geheel geprivatiseerd: De taken werden

uitbesteed aan drinkwaterbedrijven maar de overheid bleef eindverantwoordelijk. De politieke keuze was enerzijds om de waarden van de zorgvuldigheid (rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) overeind te houden, en anderzijds om meer aandacht te schenken aan efficiëntie en effectiviteit. Feitelijk was de politieke keuze om efficiëntie en effectiviteit niet boven rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en democratische legitimiteit te stellen. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld werd een andere keuze gemaakt. Daar werd gekozen voor grootschalige privatisering gericht op efficiëntie en effectiviteit. Deze privatisering in het Verenigd Koninkrijk heeft geleid tot gebrekkig onderhoud aan het leidingnet, wat een groot risico vormt voor de leveringszekerheid van het publieke goed (Wesselius, 1998). Er moeten veel kostbare investeringen gedaan worden om het leidingnet goed, schoon, veilig en werkend te houden. Deze investeringen worden niet of minder vaak gedaan omdat de private partijen niet in staat zijn deze investeringen te doen (Ibid.). De privatisering in het Verenigd Koninkrijk heeft dus niet de beoogde effectiviteit en efficiëntie opgeleverd.

De benutting van private waarden in de drinkwater-governance in Nederland liep parallel aan de privatisering golf van de liberaliseringsbesluiten in de EU binnen de sectoren openbaar vervoer, gas, elektriciteit en drinkwater: De fase van *New Public Management* (NPM). Privatisering bood de kans aan concurrentie en een open marktwerking. De privatisering reduceerde de kostenefficiëntie (Dijkgraaf et al, 2003). In Nederland is er niet één monopolie op de drinkwatervoorziening, maar tien (in iedere regio één). Daardoor is er ruimte voor het houden van een openbare benchmark. Momenteel wordt één keer in de twee jaar een benchmark uitgevoerd door VEWIN, maar de openbare resultaten zijn moeilijk toegankelijk voor burgers (Ijsinga, 2014). De benchmark zal geen invloed hebben op de infrastructuur die het karakter heeft van een natuurlijk monopolie. De concurrentie zal zich dus moeten beperken tot de productie, winning en zuivering van drinkwater (Dijkgraaf et al, 2003: 4). Vergroting van een open karakter en toegankelijkheid van de benchmark kan een stimulans zijn voor een van de belangrijkste eisen van een concurrerende markt, namelijk informatie (Ijsinga, 2014). Een openbare benchmark biedt een kans de zwaktes uit het systeem te halen. 'Door meer vergelijkende informatie zal door druk van de publieke opinie een positieve efficiëntie-ontwikkeling doormaken' (Ibid.).

In termen van de vijf beginselen biedt concurrentie door middel van een open marktwerking grotere zakelijke efficiëntie en lagere kosten voor eindgebruikers (Krnwtr, 2014). De tweede grote sterkte van deze *government*-vorm betreft het bundelen/verbinden van interne bedrijfsvoeringprocessen van drinkwaterbedrijven. Ten opzichte van de totaal publieke uitvoering, waarbij ruim 200 bedrijven hun eigen bedrijfsprocessen organiseerden, kan dit nu sneller, beter en tegen minder kosten gebeuren (Ijsinga, 2014). Dit biedt bovendien ruimte

voor investeringen in de kwaliteit van het drinkwaterleidingnet omdat grote investeringen vrijwel niet gedaan konden worden door de vele kleine drinkwaterbedrijven die oorspronkelijk bestonden (Ibid.).

## 5.2. De veerkracht van de hedendaagse drinkwater-governance

De huidige drinkwater-governance lijkt een krachtig systeem te zijn, gebaseerd op een samenvoegen van publieke en private waarden. Er zijn echter misschien ook zwaktes in het systeem waardoor grote verstoringen zoals de financieringsbedreiging en de vervuilingsbedreiging mogelijk beter opgevangen zouden kunnen worden door een andere governance. De financieringsbedreiging en de vervuilingsbedreiging kunnen de drinkwatervoorziening op verschillende wijze onder druk zetten. De vraag daarbij is of het huidige systeem veerkrachtig genoeg is om verstoringen op te vangen.

### 5.2.1 Veerkracht en private waarden: Efficiëntie en effectiviteit

Naast efficiëntie en effectiviteit noemt Bovens ook innovatie en aanpassing als typisch private waarden. Daarin staat hij natuurlijk niet alleen. Veel literatuur over economie wijst op de kracht van marktwerking en de noodzaak van bedrijven om snel innovaties door te kunnen voeren. Private bedrijven zullen snel inspelen op veranderde situaties, omdat ze een groot aanpassingsvermogen hebben (Nuys, 2010). Kortom: Efficiëntie, kwaliteit, flexibiliteit en innovatie vormen de kansen van borging van water in de private sector.

Indien de financieringsbedreiging en de vervuilingsbedreiging serieus blijken te zijn, dan kan de situatie ontstaan dat van de drinkwaterbedrijven meer innovatiekracht en aanpassing wordt verwacht. Meer ruimte voor innovaties zou gecreëerd kunnen worden door meer privaat initiatief te laten aan de drinkwaterbedrijven of door het commerciële bedrijfsleven ruimte te bieden om samen te werken met de drinkwaterbedrijven, of er zelfs mee te concurreren.

De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk zijn echter niet bemoedigend. Bovendien bleek privatisering van de drinkwatervoorziening daar te leiden tot grote tariefstijging (Wesselius, 1998). Door de privatisering bleken drinkwaterprijzen zelfs sneller te stijgen dan de inflatie. De prijsverhogingen werden gedeeltelijk gebruikt voor investeringen, maar het grootste deel was winst en deze werd gebruikt voor bonussen, salarissen, dividenden en uitkeringen aan aandeelhouders. Het slechte onderhoud aan het leidingnet en de flinke prijsstijgingen vormden een bedreiging van de beginselen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van het publieke goed drinkwater. Een bijkomende bedreiging is bovendien dat met de privatisering van zowel de operationele uitvoering als de eindverantwoordelijkheid er geen sturingsmechanisme meer is voor overheidsingrijpen (Ibid.).

### 5.2.2. Veerkracht en publieke waarden: Democratische legitimiteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid

De huidige drinkwater-governance kenmerkt zich door complexiteit. Complexiteit impliceert niet dat het geen goed werkend systeem is (Kragt, 2014). Maar er kunnen wel problemen door ontstaan. Deze richten zich vooral op het verantwoordelijkheidsvraagstuk, gekoppeld aan de maatschappelijke legitimiteit. Door het versnipperde landschap van actoren, taken, belangen, bevoegd- en verantwoordelijkheden zijn er soms taken of omstandigheden die moeilijk aan te pakken zijn omdat er mogelijk onduidelijkheid bestaat over wie er verantwoordelijk is en wie bevoegd. Het probleem is het ontbreken van een passend verantwoordingsmechanisme t.a.v. burgers om een voldoende democratische controle van de besluitvorming binnen het bedrijf mogelijk te maken (Van Montfort, 2008). Deze complexiteit wordt vergroot door de multilevel-governance structuur waarin stakeholders zowel in verticale als horizontale lijn interacteren met elkaar. De verschillende bestuurlijke niveaus hebben elk specifieke ambities en probleempercepties waardoor besluitvorming traag kan verlopen, mogelijk ook met niet-effectieve uitkomsten. Deze verschillen kunnen ook tot verlamming leiden waarbij de daadkracht van het governance-systeem verloren gaat (Hoeben, 2014). Dit zal een bedreiging vormen voor het beginsel effectiviteit van het systeem, en mogelijk ook gevolgen hebben voor de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. North (1990), stelt dat sociale vraagstukken zoals die van de drinkwatervoorziening in veel gevallen een bepaalde institutionele traditie kennen.

Indien de *government*-vorm niet zal veranderen, dan is er een risico dat de institutionele traditie van de drinkwatervoorziening intact blijft en dat veranderingen niet, of niet tijdig worden doorgevoerd. Het gevolg is dan dat gebrekkige efficiëntie en ineffectiviteit niet worden opgelost maar als blijvende uitgangspunten voor noodzakelijke verandering worden beschouwd en worden aangenomen zonder adequate actie.

Toch biedt het huidige drinkwater-government ook kansen. Belangrijk daarbij is dat de organisatie van drinkwater in publieke handen is en daarmee gekoppeld is aan de democratische legitimiteit. Ten eerste kan de Rijksoverheid (boven de lokale autoriteit) op basis van hiërarchische aansturing, wet- en regelgeving maken die lokale overheden verplicht in een bepaalde periode aan een bepaalde kwaliteit- of kwantiteitseis te voldoen. Ten tweede biedt het beginsel van de maatschappelijke legitimiteit kansen voor democratische verantwoording. Dit betekent dat wanneer de overheid haar verantwoordelijkheden niet op de juiste manier uitoefent, zowel lokaal als bovenlokaal, burgers in principe het recht heeft hun volksvertegenwoordigers ter verantwoording te roepen, of via verkiezingen nieuwe bestuurders te kiezen. Het indirect kunnen beïnvloeden van burgers, houdt de bestuurders binnen overheden scherp om verantwoordelijkheid te nemen bij de uitvoering van taken van de drinkwatervoorziening.

### 5.3. SWOT- analyse van de huidige drinkwater-governance en van governance-opties met meer publieke of meer private waarden

In paragraaf 5.2 is een analyse gemaakt van elementen die de kracht en de veerkracht van de huidige drinkwater-governance bepalen. De financierings- en de vervuilingsbedreiging kunnen hiermee mogelijk afgewend worden. De vraag is echter ook of meer private waarden de innovatie en aanpassingsmogelijkheden positief kunnen beïnvloeden. Ook is het de vraag of juist meer publieke invloed aangewend moet worden om aanpassingen te realiseren zodat de bedreigingen worden afgewend. De elementen uit paragraaf 5.2 zijn in figuur 4 samengevoegd. Daarbij vormt de huidige drinkwater-governance de uitgangspunt (linker kolom). Sterktes en zwaktes uit de beschrijvingen in paragraaf 5.2 zijn samengevat, waarbij de werkhypothese is gebruikt<sup>9</sup>. De huidige situatie wordt vergeleken met potentiële aanpassingen van de huidige governance met meer marktwerking (middelste kolom) en juist met meer overheidsinvloed (rechterkolom, 'meer publiek').

- Het huidige drinkwater-governance kent een relatieve zwakte op het gebied van democratische legitimiteit omdat de verantwoordelijkheid versnipperd is over verschillende bestuurslagen. Dit probleem zal in principe groter kunnen worden als meer private waarden ingebouwd worden in de huidige governance. Daarentegen zal een vorm met meer government de democratische legitimering kunnen stimuleren. De andere zwaktes van de huidige drinkwater-governance zullen dan mogelijk echter nog verder verzwakt worden. Het gaat hierbij om de afwezigheid van keuzevrijheid van de consument, de geringe concurrentie en gebrekkige transparantie t.a.v. de bedrijfsvoering. In principe zou meer privatisering op deze gebieden de huidige drinkwater-governance voor een deel kunnen versterken. Bovendien zouden in theorie ook effectiviteit en efficiëntie bevorderd kunnen worden door meer private participatie; ook al is dit in het Verenigd Koninkrijk niet zo gebleken. Het nadeel is echter dat de democratische legitimiteit verder onder druk komt te staan en dat met name de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid verzwakt zullen worden.
- Vanwege de financieringsbedreigingen en de vervuilingsbedreiging zou de veerkracht van de huidige drinkwater-governance vergroot kunnen worden. Daartoe zou binnen de huidige structuur vooral de efficiëntie en effectiviteit gemaximaliseerd moeten worden. In principe zou meer private deelname hier een bijdrage kunnen leveren als de problemen

---

<sup>9</sup> *De drinkwatervoorziening als publiek goed is adequaat georganiseerd op basis van de beginselen van goed openbaar bestuur. Deze biedt voldoende borgingselementen om ook toekomstige bedreigingen als financiering en de waterbronvervuiling het hoofd te bieden.*

vooral technologisch via innovaties gerealiseerd kunnen worden. Bovengenoemde bezwaren van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en democratische legitimiteit blijven echter bestaan. Een alternatief zou ook kunnen zijn meer gebruik te maken van de democratische legitimatie en de sturingsmogelijkheden vanuit de overheid. Hierbij moet echter voorkomen worden dat nadelen de government-systemen gaan overheersen, waardoor door traagheid besluiten te laat worden genomen om de bedreigingen af te kunnen wenden.

#### 5.4. Samenvattend

In dit hoofdstuk stonden de volgende twee deelvragen centraal<sup>10</sup>: Uit de analyse komt naar voren dat binnen de huidige drinkwater-governance de vijf beginselen van goed openbaar bestuur samenkomen. Centraal staan de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Deze beginselen zijn afgeleid van de beleidsambitie op het gebied van de volksgezondheid: 'Goed en gezond drinkwater voor iedereen'. De sterke overheidssturing vanuit vier bestuurslagen (gemeente, provincie, waterschappen en Rijk) zorgt in theorie voor een sterke mate van democratische legitimiteit. Vanwege de complexiteit van de governance zit hier echter ook een zwakte in het systeem. De huidige drinkwater governance biedt kansen om *early warnings* het hoofd te bieden. De sterke bestuurlijke verankering zorgt ervoor dat veel middelen beschikbaar gesteld kunnen worden om de volksgezondheidsambitie te blijven realiseren. De rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ten aanzien van de drinkwatervoorziening lijken daarmee sterk geborgd. Indien technologische innovatie vereist is als reactie op de *early warning*, dan biedt de positionering van de Drinkwaterbedrijven daarvoor mogelijkheden. Dit lijkt een krachtige organisatievorm in combinatie met de mogelijkheid om grote investeringen vanuit de overheidsmiddelen te kunnen doen. Om op *early warnings* te reageren zou meer 'privaat' ingebracht kunnen worden om de efficiëntie en innovatie te versterken. De nadelen hiervan zijn echter dat de publieke waarde daarmee in het geding zou kunnen komen. Ook zou meer 'publiek' ingebracht kunnen worden binnen de huidige governance als grootschalige aanpassingen nodig zouden zijn. Door meer government, en daardoor versimpeling van de huidige complexe governance, zouden de beginselen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en effectiviteit nog sterker geborgd kunnen worden, met als risico dat de efficiëntie afneemt.

---

<sup>10</sup> (6) Hoe verhoudt de huidige governance van drinkwatervoorziening zich tot de vijf beginselen van goed openbaar bestuur?

(7) Is de huidige governance van de drinkwatervoorziening geschikt om belangrijke externe bedreigingen het hoofd te bieden, of zijn aanpassingen noodzakelijk?



Figuur 4: SWOT-analyse

Huidige drinkwater-governance		Drinkwatervoorziening vooral privaat		Meer government	
Sterkte	Zwakte	Sterkte	Zwakte	Sterkte	Zwakte
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sturingsmechanisme.</li> <li>- <b>Rechtsgelijkheid</b> wettelijke leveringszekerheid.</li> <li>-<b>Rechtszekerheid</b> t.a.v. gezondheidsrisico's en leidingonderhoud.</li> <li>-<b>Efficiëntie</b> interne bedrijfsvoering en laag risico investeringen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Democratische legitimiteit</b> maatschappelijke verantwoording is versnipperd door:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* Afwezigheid keuzevrijheid consument,</li> <li>*Gebrekkige mate concurrentie,</li> <li>*Gebrekkige transparantie t.a.v. bedrijfsvoering.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concurrentie en, open marktwerking stimuleren <b>effectiviteit</b>.</li> <li>-Interne bundeling bedrijfsvoeringsprocessen tussen bedrijven verbetert <b>efficiëntie</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gebrek aan <b>democratische legitimiteit</b>.</li> <li>-Ontbreken van investeringen in het leidingnet. Beperkte rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sturingsmechanisme.</li> <li>- Rechtsgelijkheid randvoorwaarden voor arm en rijk</li> <li>- Rechtszekerheid t.a.v. gezondheidsrisico's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-<b>Inefficiënt:</b> traag invoeringssysteem, en geen onderlinge samenwerking tussen bedrijven.</li> <li>- <b>Ineffectief:</b> versnipperde uitvoering.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Efficiëntie en effectiviteit</b> (innovaties) verbetering door vergroting onderlinge kennisuitwisseling.</li> <li>-<b>Efficiëntie</b> verbetering door het verbeteren van de mate van concurrentie d.m.v. meer toegankelijkheid van informatie richting burgers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoge mate van complexiteit vormt dreiging voor de <b>effectiviteit van</b> verantwoordelijkheidsvraagstuk en besluitvaardigheid.</li> <li>-Vermindering <b>efficiëntie</b> en laag aanpassingsvermogen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grote mate van aanpassingsvermogen (innovatief).</li> <li>- Keuzevrijheid burgers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Afwezigheid sturingsmechanisme.</li> <li>-<b>Rechtsonzekerheid</b> voor iedere burger.</li> <li>-<b>Rechtsongelijkheid</b> voor ieder burger.</li> <li>- Geen randvoorwaarden t.a.v. leveringszekerheid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Regelgeving.</b></li> <li>-Controle en sturingsmechanisme.</li> <li>-<b>(Indirecte) democratische legitimatie.</b></li> <li>-Start van transparant en open zijn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Blijvende <b>Inefficiëntie</b> door institutionele traditie.</li> <li>-Blijvende <b>ineffectiviteit</b> door institutionele traditie.</li> <li>-Weinig innovatie</li> <li>-Traag aangaanpassing (vermogen).</li> </ul>
Kansen	Bedreiging	Kansen	Bedreiging	Kansen	Bedreiging

## Hoofdstuk 6. Empirische toets: Kracht en veerkracht van drinkwater-governance

In hoofdstuk 4 is het ontstaan van de huidige drinkwater-governance geschetst, waarna in hoofdstuk 5 de governance is getoetst op de kracht en de veerkracht. Bij de drinkwater-governance spelen verschillende stakeholders een rol. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de meningen en observaties van vertegenwoordigers van de verschillende stakeholders. In het bijzonder is ingegaan op de vraag of de financieringsbedreiging en de vervuilingbedreiging ervaren worden als *early warnings*. Daarna komt aan de orde of het systeem krachtig en veerkrachtig genoeg is om veranderingen op te kunnen vangen. Zo niet, dan is de vraag aan de orde welke actie genomen zou moeten worden.

### 6.1. Algemene observaties over de paraatheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de meningen van respondenten van verschillende actoren uit het veld van de drinkwatervoorziening. Hierbij staat de vraag centraal of de financieringsbedreiging en de vervuilingbedreiging gepercipieerd worden als serieus te nemen risico's voor de drinkwatervoorziening en of de huidige drinkwater-governance voldoende krachtig en veerkrachtig is om hierop te reageren.

#### 6.1.1. Is de financieringsbedreiging een early warning?

De eerste bevinding is dat er een sterke overeenstemming is tussen de percepties van de diverse actoren. Over de ernst van het probleem van bevolkingskrimp en de mogelijke financieringsproblemen van de drinkwatervoorziening in krimpregio's – de financieringsbedreiging – zijn de opvattingen gelijklopend. Het merendeel van de actoren neigt naar een 'ontkenning' of een 'sterke reductie' van de aard en omvang van het risico van ontvolking. De actoren PBL, gemeente Eemsum in Groningen, WaterGovernance Center en Waterbedrijf Groningen stellen alle dat ontvolking geen enkel risico met zich meebrengt. Dit in tegenstelling tot dat wat de OECD suggereert in de rapportage van 2014. Het COELO, SterkConsulting, Waterschappen en VEWIN erkennen wel dat de financieringsproblematiek een 'mogelijk risico' kan zijn, maar beschouwen de ontwikkeling van de ontvolking als een (zeer) laag risico. Deze actoren hebben geen handelingsstrategie bedacht, en zien ook geen directe noodzaak die te ontwikkelen. Opvallend genoeg zijn deze uitkomsten tegengesteld aan de perceptie van het ministerie van I&M en van waterbedrijf WML. Beide erkennen het probleem en beschouwen de financieringsbedreiging als 'een risico om rekening mee te houden' en stellen hier vroegtijdig actie op te zullen ondernemen. Interessant is dat de actoren die sterk betrokken zijn bij krimp ('er dicht op zitten') zoals de gemeentes van

krimpgebieden, het COELO in Groningen en krimp-experts, het probleem helemaal niet erkennen (zelfs ontkennen), terwijl de actor die er het 'verste vanaf staat', het ministerie van I&M juist opvallend hoge prioriteit geeft aan het risico. Het ministerie I&M heeft wel de ambitie om vroegtijdig in te spelen op de financieringsbedreiging zoals beschreven in het OECD rapport. Belangrijk argument voor de vroegtijdige prioriteitstelling van ministerie is dat deze bedreiging samenloopt met de infrastructurele vervangingsopdracht (Balnikker, 2015). De infrastructuur van buizen en leidingen zal rond het jaar 2040 allemaal vervangen moeten worden. I&M wijst erop dat de vervanging van de infrastructuur rekening moet houden met de ontwikkeling van krimp; met kleinere buizen minder verloren laten gaan (Ibid.).

Om de tegenstelling weer te geven tussen de actoren die 'dicht op het vuur zitten' en diegene die er 'ver van afstaan' wordt hieronder een toelichting gegeven op de uitkomsten van de interviews. De uitwerkingen van en citaten uit de interviews zorgen voor meer inzicht in de perceptie van de diverse actoren.

#### Actoren die krimp in gebieden niet erkennen als serieuze bedreiging voor de huidige drinkwater-governance

Het PBL is een onderzoeksorgaan dat zich bezighoudt met het evalueren van Rijksoverheidsbeleid. De twee respondenten van het PBL stellen allebei dat er geen sprake is van een risico. De eerste respondent, een expert die zich bezighoudt met krimpregio's maar die niet specifiek gericht is op de watersector, stelt dat 'krimp in de nabije toekomst mogelijk voor problemen gaat zorgen, aangezien in 61% van de gemeentes een daling van het aantal inwoners wordt verwacht' (van Dam, 2014). Echter hij legt ook uit dat een krimpende bevolking niet per se hoeft te leiden tot problemen. 'Leegstand in een gemeente ontstaat enkel door een afname van het aantal huishoudens, dit is in 9% van het aantal gemeentes het geval' (Ibid.). 'De afname van het aantal huishoudens heeft op sommige markten negatieve invloed', maar zover hij weet niet op die van de drinkwatervoorziening. De respondent geeft toe dat hij zich nog nooit in deze thematiek heeft verdiept. Hij verwacht ook zeker niet dat dit een probleem gaat vormen: 'Krimp is vaak geen probleem, omdat krimp heel geleidelijk optreedt'. 'Gemeentes in krimpgebieden kunnen gemakkelijk hun voorzieningenniveau aanpassen om zo in te spelen op krimp' (van Dam, 2014). Een waterdeskundige van het PBL heeft een erg heldere mening: 'De OECD heeft het geconstateerd in het rapport, en wij hebben daar commentaar op aangeleverd, het klopt gewoon niet' (Kragt, 2014). Hij stelt dat het belangrijk is 'om in je hoofd te houden dat het OECD-rapport in opdracht van het ministerie en de Unie van Waterschappen is geschreven'. 'De opdrachtgevers hebben mogelijk invloed gehad op de uitkomsten van het rapport' zo zegt deze deskundige. Verder suggereert hij dat de conclusies van het OECD-rapport niet de

belangrijkste waarschuwingen zijn op het gebied van de drinkwatervoorziening.

‘Onjuistheden uit rapporten, en het bewijzen ervan, is altijd erg lastig. Vaak, en ook bij de OECD, is het zo opgeschreven dat het er niet bikkelhard staat; je kunt alles verdraaien’.

Verder vertelt hij dat: ‘Wij bij het PBL de suggestie van het risico krimp totaal niet erkennen.

Als we kijken naar de invloed van het risico krimp op de duurzame financiering van het waterbeheer zie ik niet echt een probleem’. De motivatie is als volgt: ‘De duurzame financiering van het waterbeheer in Nederland kost niet veel. De discussie richt zich op de vraag "wie-wat-betaalt" ofwel op het solidariteitsbeginsel. Door het wegtrekken van mensen krijg je een verzwaring van de belastingdruk. Het is echter een politieke keuze om de lastenverzwaring bij de waterschappen te leggen’. Hij legt uit dat het dus een politieke kwestie is, en het probleem gerelateerd aan krimpregio's er helemaal niet lijkt te zijn, of op zijn zachts uitgedrukt ‘sterk lijkt mee te vallen’.

Opvallend aan de twee respondenten van het PBL is dat deze personen werkzaam zijn als waterexpert en krimpexpert binnen een organisatie die zich voortdurend bezig houdt met toekomstscenario's en beleidsevaluaties. Zij hebben aangegeven dat hun nog nooit de vraag is gesteld wat de effecten van krimp zullen zijn op de drinkwatervoorziening en de governance daarvan. ‘Ik heb er ook nog nooit iets over gelezen dat het een gesignaleerd probleem zal zijn’. Een van de deskundigen stelt: ‘Ik denk dus dat deze problematiek erg meevalt, en deze vraag niet eens aan de orde gaat komen. De duurzame financieringsproblematiek is nog absoluut houdbaar, het is alleen een politiek verdelingsvraagstuk: Wie gaat er opdraaien voor een lastenverzwaring’ (Kragt, 2014).

Een vertegenwoordigster van een krimpgemeente in Groningen is ook duidelijk in haar oordeel. ‘Krimp, nee dat is geen probleem’ (Piso, 2014). In het interview wordt duidelijk dat het toekomstscenario van krimp een lastig vraagstuk is, maar dat het zeer onwaarschijnlijk is dat bevolkingskrimp invloed zal hebben op de drinkwatervoorziening. Krimp wordt voor de nabije toekomst door de respondent als een non-probleem beschouwd. Mocht er op termijn een probleem zijn dan geldt dat ‘Krimp mogelijk pas een probleem gaat vormen na 2050’. Op zich zou dit aan kunnen sluiten bij de waarschuwing van de OECD, omdat in het OECD-rapport wordt gesproken over langetermijn-waarschuwingen. Echter de conclusies die worden getrokken door de OECD en de lokale gemeente zijn totaal anders. Daar waar de OECD stelt: ‘Ja, daar moeten we iets mee’. Stelt de lokale gemeente dat: ‘Krimp in gebieden dusdanig langzaam gaat (met uitzondering van Delftzijl) dat je goed kunt inspelen op die veranderingen als gemeente. Krimp zal dus niet een acuut "ojeeeej"-gevolg hebben’ (Piso, 2014). Kortom: ‘In onze gemeente is krimp helemaal niet tastbaar en groot, en dus absoluut geen probleem’ (Ibid.).

De perceptie van de deze gemeente is duidelijk dat krimp bij hen in de gemeente geen risico vormt, en er is dus geen urgentie. Bovendien blijkt uit het reacties van de respondent dat wordt geschat dat de gemeente genoeg mogelijkheden heeft om op veranderingen in de omgeving te reageren. Over de verantwoordelijkheid van het Rijk op het gebied van de financieringsproblematiek zegt de respondent: 'Ik heb geen idee in hoeverre dit risico bij andere actoren aan de orde is, bij de gemeente niet.' Ik vind het goed dat de Rijksoverheid ver in de toekomst kijkt, maar het is een scenario en daar heb je er nog wel heel veel meer van. Het werkt toch pas zo bij de overheid dat zij urgentie voelen als iemand het ook in zijn portemonnee voelt. Pas als er een drukmiddel komt, moeten we wat doen, anders gaat Den Haag het zelf regelen en dat willen we niet. Blijkbaar is dit een voorwaarde om andere partijen aan het werk te krijgen. Het is niet zo dat mensen bij voorbaat niet willen, maar waarom zou je het zonder drukmiddel doen' (Piso, 2014).

#### Actoren die de financieringsbedreiging wel erkennen, maar die het een (zeer) klein risico vinden

Dat het onderwerp financieringsbedreiging door krimp beperkte aandacht geniet van sommige actoren uit de drinkwater-governance blijkt uit een interview met waterbedrijf Groningen, een actor die veel met krimp te maken heeft. 'Naar aanleiding van jouw mailtje is in onze Raad van Commissarissen het onderwerp krimp aangestipt' (Tamminga, 2014). 'Er is besloten dat we het fenomeen binnen het bedrijf willen beetpakken. Dit betekent nog niet dat er momenteel onrust heerst. De bevolkingsprognoses vinden we niet alarmerend. Wij willen gaan onderzoeken of ons netto klantenbestand wordt geraakt door deze ontwikkeling' (Ibid.).

Kortom: Naar aanleiding van een mailtje in het kader van deze masterscriptie, zien zij mogelijk een ontwikkeling om rekening mee te houden. De respondent licht verder toe dat een oplossing voor een eventuele financieringsbedreiging simpel is: 'Indien er krimp optreedt en deze druk uitoefent op de betaalbaarheid, zullen de tarieven simpelweg omhoog moeten' (Tamminga, 2014). Hij licht verder toe: 'We starten eerst met een verkenning naar krimp. Het kan van invloed zijn op onze balans en bedrijfsvoering. Als het heel onrendabel wordt, is het nog steeds onze wettelijke taak hier water te leveren. We maken dan wel een offerte op basis van de kostprijs'. Ontkennen van het probleem doen ze niet, paraat staan echter ook nog niet. 'Het feit is wel dat we nog lang niet zo ver zijn met onze ideevorming over oplossingen' (Ibid.). 'Het risico zoals omschreven in het OECD-rapport valt naar mijn mening wel mee, het is best goed georganiseerd allemaal. De politiek blijft steeds hameren op het feit dat het goedkoper bij ons moet, de Rijksoverheid voert zonder probleem een kostenstijging van € 1.05 naar € 1.20 via belastingen door, dit is allemaal geen probleem, terwijl wij 1 cent per kubieke meter moeten bewaken' (Tamminga, 2014).

Een andere respondent die naar eigen zeggen moet 'wennen aan het onderwerp krimp' is van de Unie van Waterschappen. 'Het is niet dat we ertegen zijn dat het is opgeschreven door OECD, maar we constateren het ook nog niet' (Boer, 2014). Dat het mogelijk een risico gaat vormen erkennen ze wel: 'Met OECD sluiten we toch niet uit dat het op den duur tot problemen kan gaan leiden'. Alleen "hoe" ermee om te gaan en paraat te staan weet het UVW niet: 'Ik erken wel dat de ellende zich op het platteland voordoet en dat we er met het beheer van de financiering rekening mee gaan houden. Een *hands on* houding moeten we krijgen, maar voordat het zover is moet er meer duidelijk worden. Er heerst nog te veel onzekerheid rondom dit risico' (Ibid.).

SterkConsulting geeft aan dat: 'De bekostiging van het Nederlandse waterbeheer goed is maar er toch ook veel verbeterpunten zijn' (van Cleef, 2014). Op de vragen 'of' het een probleem is en 'hoe urgent krimp is', wordt erkend dat het aandacht moet hebben. Maar ook komt duidelijk naar voren dat 'andere bedreigingen een grotere rol gaan spelen in de toekomst'. Ook deze respondent geeft uitleg over 'waarom' het systeem niet bedreigd wordt: 'Op sommige plekken is krimp en aandacht voor krimp heel reëel. De kosten worden over minder mensen verdeeld, wat inhoudt dat wanneer er forse krimp zal ontstaan het flink duurder zal worden in bepaalde regio's. De vraag is wat de rek is voor de inwoners van zulke gebieden. Ik denk eigenlijk niet dat dit een probleem gaat vormen' (Ibid.). Op de onderzoekende wedervraag waarom dit onderwerp dan zo is opgeschreven in het OECD-rapport als andere waarschuwingen meer invloed uitoefenen, antwoordt de respondent dat de reden 'gezocht moet worden in de onbekendheid van het risico', kortweg in de afwezigheid van paraatheid binnen het systeem. 'Ik denk dat krimp tot voor kort altijd buiten beeld is gebleven, Nederland groeide gewoon. Aan deze groei was de drinkwatervoorziening gewend geraakt. Het rapport is in die zin belangrijk omdat het alertheid creëert' (Ibid.).

Ook VEWIN heeft een vergelijkbare perceptie als die van de bovenstaande actoren. Opvallend genoeg wijst ook VEWIN erop dat 'andere problemen' een grotere rol gaan spelen, problemen die niet zijn opgenomen in het OECD-rapport. De respondent van VEWIN vertelt dat zijn organisatie aan het OECD-rapport heeft meegewerkt als informatieverstrekker en opinievormer. Het is echter niet zo dat alle problemen die het rapport schetst ook door VEWIN herkend worden. 'Sommige elementen zien wij niet als probleem, terwijl wij vinden dat juist op andere punten de problematiek wat is weggeschreven' (Ijsinga, 2014). Dat krimp internationaal een belangrijk thema is, blijkt uit een voorbeeld dat Ijsinga schetst: 'In Zweden is besloten dat bij een klein dorp er geen verplichte levering hoeft te zijn. Ze zullen uit

zelfvoorzienende bronnen gaan tappen. Echter de problematiek zal nooit zo groot worden als in Zweden want daar zijn wij als landje nu simpelweg te klein voor' (Ijsinga, 2014).

#### Actor die de financieringsbedreiging wel erkent en daar serieus naar handelt

Dan is er nog een actor die actief nadenkt over en inspeelt op de toekomstverwachting van ontvolking in krimpregio's: Deze actor is Waterbedrijf WML uit Limburg. De respondent legt uit: 'Wanneer we niets doen, gaat het een risico vormen. Heel simpel: Als er minder mensen zijn, moeten de vaste kosten over minder mensen verdeeld worden. Vanuit het drinkwaterperspectief wil je daar zeker op tijd op inspelen. Er is sprake van een geleidelijke krimp, maar dat betekent wel dat we hier enkele jaren geleden mee begonnen zijn. We zijn gaan nadenken hoe we onze infrastructuur zouden kunnen gaan flexibiliseren. Als we kunnen flexibiliseren kunnen we ook opschalen en afschalen; naar bevolkingsomvang. Dit beïnvloedt direct de kosten van water' (Doedel, 2014).

Opvallend aan deze actor is dat hij in tegenstelling tot de andere actoren erkent dat het een probleem is, al is het een moeilijk behapbaar probleem. Het is volgens deze respondent belangrijk vroegtijdig paraatheid te ontwikkelen. In 2014 is WML begonnen met de aanleg van een bekkbodum. De aanleg van dit nieuwe systemen zorgt ervoor dat het bedrijf kan flexibiliseren en noemen het 'systeem modulaire zuiveringen'. In tegenstelling tot waterbedrijf Groningen zorgen zij ervoor het rendement van de investering te flexibiliseren, 'wat niet lukt als we het op de traditionele manier blijven doen' zegt Doedel. Het doel is heel simpel 'door verplaatsbare zuiveringen kunnen we het probleem van krimp tackelen, de kosten omlaag brengen en goede kwaliteit leveren'. Naast deze modulaire zuiveringen werken ze ook in andere delen van de organisatie aan verbeteringen, bijvoorbeeld ICT innovaties. 'Als het allemaal lukt, kunnen de tarieven hetzelfde blijven. De respondent geeft aan: 'Het systeem is nog niet uitontwikkeld, maar een daling van 20/25 % kunnen we aan'. De toekomstgerichte blik en (denk en werk-)aanpak van deze actor blijkt ook uit: 'We hebben onszelf tot doel gesteld dat als de ernstige scenario zich voordoet, wij een pakket aan maatregelen hebben liggen dat ervoor zorgt dat de kosten en de kwaliteit gelijk blijven' (Doedel, 2014).

De reacties van respondenten die de verschillende actoren uit het veld van de drinkwatervoorziening vertegenwoordigen, staat samengevat en zichtbaar in bijlage 8.

Samenvattend: De percepties van de meeste actoren zijn in de meeste gevallen in overeenstemming met elkaar. Als een krimpende bevolking al zou kunnen leiden tot een probleem, dan kan dit worden opvangen door prijsaanpassingen en technologische aanpassingen. De drinkwater-governance zal niet in het geding zijn. Wel moet nog opgelost worden hoe eventuele kostenstijging verrekend wordt tussen de actoren, inclusief de doorbelasting aan de burger. Actieve paraatheid van actoren is er vrijwel niet, en er worden weinig directe acties ondernomen. Waterbedrijf WML is hier een duidelijke uitzondering op en staat als enige actor actief paraat om de financieringsbedreiging het hoofd te bieden.

#### 6.1.2. Is de vervuilingsbedreiging een *early warning*?

De Rijksoverheid heeft in grote mate de beslissingsbevoegdheid over welke koers er gevaren gaat worden ten aanzien van de vervuilingsbedreiging. Voordat er actie ondernomen wordt, moet de Rijksoverheid eerst het probleem erkennen. Al vanaf 2000 zijn er publicaties verschenen over geneesmiddelen in het oppervlaktewater van Nederland (RIVM, 2002). Het Rijk erkent dat lage concentraties geneesmiddelen in drinkwater een farmacologisch effect veroorzaken bij mens en dier. Zij erkent dat geneesmiddelen worden aangetroffen in het oppervlaktewater, en dat is aangetoond dat enkele geneesmiddelen nadelige effecten hebben op het ecosysteem (Tweede Kamer Brief, 25 juni 2013). Echter de gemeten concentraties zijn in de meeste gevallen *nog* dusdanig laag dat zij worden beoordeeld als geen risico voor de mens en de volksgezondheid. Daarnaast stelt het Rijk dat er een stijgende trend waarneembaar is van het gebruik van geneesmiddelen, en dat die trend onder de invloed van vergrijzing zal aanhouden (Ibid.: 2). Deze erkenningen en waarnemingen van het Rijk hebben medio 2013 geleid tot de uitspraak dat het Rijk hierin dus een 'maatschappelijke opgave' heeft. De motivatie is dat de Gezondheidsraad uitspraken heeft gedaan waarin wetenschappelijk onderzoek aantoont dat effecten als gevolg van de aanwezigheid van geneesmiddelen niet uit te sluiten zijn. Het Rijk stelt zichzelf als opgave om de belasting van microverontreiniging in het oppervlaktewater terug te dringen (Ibid.). De ministeries van Economische Zaken (EZ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Infrastructuur en Milieu (I&M) formuleren tezamen dat 'vanuit het oogpunt van voorzorg (dier)geneesmiddelen niet thuishoren in het milieu en het oppervlaktewater' (Ibid.). Het ministerie benadrukt sterkt dat ze de regierol spelen op de vervuilingproblematiek, maar met grote mate afhankelijk zijn van de politieke beslissingen, binnen Nederland maar vooral Europees, die op dit terrein worden genomen (Balnikker, 2015).



Over de vervuilingsbedreiging blijken vertegenwoordigers van actoren die betrokken zijn bij de drinkwatervoorziening beter geïnformeerd te zijn dan over de financieringsbedreiging door regionale krimp. In de media is hiervoor de laatste jaren enige aandacht geweest. Tijdens het schrijven van deze masterscriptie besteedde ook NPO radio 1 hier aandacht aan op 5 oktober 2014. In deze uitzending werden drie experts geïnterviewd over deze problematiek (zie bijlage 3). Verder zijn vertegenwoordigers geïnterviewd van Hoogheemraadschap van Rijnland, Waterbedrijf Oasen, Waterbedrijf Dunea, De Unie van Waterschap en de Europese belangenbehartiging Bureau Brussel.

Uit de interviews en de uitwerking ervan komen een aantal bevindingen, zie bijlage 9 voor een overzichtstabel van de percepties van de actoren. Daarin is een sterk spanningsveld waarneembaar tussen diverse actoren. Duidelijk wordt dat er tegenstelde belangen zijn met als hoofdmotief de stijgende kosten en de vraag hoe die verdeeld moeten worden.

- *De waterschappen:* de Unie van Waterschappen erkent het probleem van geneesmiddelen in afvalwater veel sterker dan het risico van krimp. 'We zijn dan ook actief aan het sturen op dit punt' (Peters, 2014). 'Wij, de Unie, hebben op 11 juni 2014 hier een bestuursvergadering over gehad, en dit heeft geleid tot meerdere sporen' (Ibid.). Respondent Versteeg vertelt dat de houding van de Unie in het afgelopen jaar sterk is veranderd: 'De houding was altijd dat er een aanpak aan de bron moest zijn. Kortom: Medicijnmakers en de drinkwaterbedrijven, jullie moeten een beetje jullie best gaan doen. Daarop is een landelijke lobby ontstaan van drinkwaterbedrijven die reageerden met: "Leuk en aardig dat wij alles moeten doen, maar dan gaan onze kosten omhoog. Waterschappen, doen jullie maar je best in de zuivering". Daarnaast is er ook een lobby ontstaan van de farmaceutische industrie die zegt: "Wij doen goede dingen". Kortom: De UVW ervoer voldoende druk om zijn houding te veranderen. De UVW is daarom ook een andere koers gaan varen' (Versteeg, 2014).

Deze veranderde koers dateert van 2 september 2014. De UVW stelt dat 'de waterschappen het probleem van geneesmiddelen in het oppervlaktewater serieus nemen en inzetten op een ketenaanpak. Echter stellen ze wel dat er veel onduidelijkheden zijn over de toxicologische effecten van geneesmiddelen in afvalwater, en stellen ze dat het niet eenvoudig is om uitspraken te doen over het nut en de noodzaak om maatregelen te nemen' (Havekes, 2014). De UVW zegt dat er moet worden ingezet op drie dingen:

1 Ten eerste moet er een bronaanpak komen die de verspreiding van geneesmiddelen in het milieu tegengaat (Peters, 2014). De bronaanpak bestaat uit preventiemaatregelen, waardoor er minder afvalresten van geneesmiddelen in het afvalwater komen.

2 Ten tweede stelt de UVW dat er ook een *end of pipe*-maatregel moet komen, waarbij de geneesmiddelen uit het water worden gefilterd. Het is een efficiënte maatregel, waarbij op dit moment 80/90% van het water op het lozingspunt schoongemaakt wordt (Den Blanker, 2014). Toch blijft een residu over. Dat residu is nu net het probleem'. *The end of pipe*-maatregel is wel een efficiënte, maar ook een hele dure maatregel en dit vormt een probleem voor de Waterschappen. Tevens stimuleert het ook niet om preventiemaatregelen te nemen aan de kant van de bron zoals bij burgers, producenten en dokters: het is geen duurzame oplossing (Ibid.).

3 Ten derde wil de UVW nog niet direct actie ondernemen omdat er nog grote onzekerheid heerst over de gezondheidsrisico's. 'De concentraties die we nu vinden, zijn tot micro- en nanogram per liter te meten. Die kleine hoeveelheden zijn moeilijk te verwijderen, maar wat we wel weten is dat de individuele stoffen nog geen risico vormen voor de volksgezondheid. Er bestaan nog geen normen voor deze stoffen; ze worden nu vastgesteld op provisorische basis. Toch blijft er onrust omdat er veel stoffen in omloop zijn, en vooral de mengsels van de verschillende stoffen een gevaar kunnen gaan vormen. Mogelijk zijn die wel schadelijk, daar is veel debat over' (Van Wezel, 2014). 'De effecten moeten eerst goed onderzocht worden'.

De UVW zet de koers uit en de waterschappen die eraan verbonden zijn, volgen hier. Toch voelen de waterschappen dat de koers die de UVW vaart belangrijk is voor hun eigen organisatie. Zo ook bij het Hoogheemraadschap van Rijnland, dat sinds de 13<sup>e</sup> eeuw het waterschap vormt voor een deel van Zuid- en een deel van Noord-Holland. Respondent Versteeg stelt: 'Als waterschap zijn wij erg actief bezig met het dossier van geneesmiddelen. We onderzoeken de huidige en toekomstige ontwikkelingen en de effecten op de kerntaak van afvalwaterzuivering' (Versteeg, 2014).

Opvallend aan het interview met het waterschap is dat de respondent benadrukt dat: 'We geneesmiddelen misschien wel kunnen meten, maar dat dit nog niets zegt over het effect'. Hij merkt op dat het momenteel een hype is: 'Ik denk dat dit erg tot de verbeelding spreekt. Als iemand roept dat er diclofenac in ons drinkwater zit, dan voelen mensen dat wel'. De respondent erkent nauwelijks dat het ook daadwerkelijk een probleem vormt: 'Vanuit mijn professie zie ik dit

risico als nihil. Waarom? Heel simpel: De afvalwaterkant is gerelateerd aan vergunningen. Wij lozen gezuiverd water op een watersysteem (rivier). Voor het lozen moet je een lozingsvergunning hebben, hetzelfde waterschap geeft die vergunning vervolgens af'. Duidelijk wordt dat de respondent stelt dat het waterschap geen regels overtreedt. Versteeg zegt dat 'er enkel eisen voor stikstof en fosfaat zijn, en er nog geen regelgeving is voor andere microverontreiniging en normeringen waardoor geneesmiddelen kunnen worden gereguleerd, dus we hoeven ook nog niets'. Hij sluit af met: 'Wat niet hoeft, ga ik dus ook niet doen'. Op de vraag of het waterschap zich gaat voorbereiden op eventuele normeringen van geneesmiddelen in het water, antwoordt de respondent dat er 'Een Europese ontwikkeling is om meer stoffen te gaan verbieden' (Versteeg, 2014). Het waterschap kiest een duidelijk uitgangspunt voor deze ontwikkeling: 'Vanuit de waterschapzuiveringswereld zijn er geluiden dat het verwijderen (van deze vervuilingen uit drinkwater) kan, maar dat de EU wel weet dat de heffingen zullen verdubbelen en dat dit vragen op zal leveren'. Versteeg legt uit dat 'de zuiveringskosten sterk zullen toenemen voor het waterschap en dat is een politieke boodschap die geen enkele bestuurder wil brengen'. Ofwel: Hier spelen maatschappelijke en politieke motieven een rol die te maken hebben met de democratische legitimiteit. Versteeg geeft ook aan dat er nog terughoudendheid bij politici is omdat de effecten als de schadelijkheid van de mens nog onduidelijk zijn. Er is geen meerjarig onderzoek gestart om te onderzoeken welke effecten er zijn. Dit roept de vraag op waarom dit niet gebeurt? Waarop Versteeg duidelijk antwoordt: 'Heel simpel, als de noodzaak er nog niet is, dan gaan we dat (nog) niet doen' (Ibid.). Hier is een kostenmotief leidend: 'We mogen niet meer uitgeven, dus gaan we aan onze doelen morrelen. Ons ambitieniveau wordt kostengedreven bijgesteld' (Ibid.). Daarnaast benadrukt de respondent van het waterschap dat: 'We met de sector in een impasse zitten'. 'Wij kunnen wel gaan zuiveren, maar dit lost het probleem niet op. De zuivering wordt beïnvloed door vrachten uit andere landen via de Rijn en de Waal. Dan kunnen we hier wel ons best gaan doen, maar Duitsland en Frankrijk doen dan niets en het probleem is dan niet opgelost'. De respondent stelt dat: 'Er een leidende partij moet zijn die sturing neemt vanuit het Rijk, anders wordt het probleem nooit opgelost' (Ibid.).

- *Drinkwaterbedrijven:* Dat de drinkwaterbedrijven er heel anders instaan, blijkt uit de interviews met Dunea en Oasen. De drinkwaterbedrijven vinden het onacceptabel dat er geneesmiddelen in afvalwater zitten, en nemen (afhankelijk van het bedrijf) actieve maatregelen met hoge investeringskosten om stoffen uit het water te zuiveren.

Oasen houdt zich erg bezig met het bewaken van de waterkwaliteit. Zij kent een tweezijdige aanpak: 'Enerzijds proberen we zuiveringstechnieken te ontwikkelen, zodat we snel kunnen inspelen op toekomstige waarschuwingen, anderzijds zijn we samen met RIVM, overheden en andere bedrijven bezig om de verspreiding van geneesmiddelen tegen te gaan, ofwel: het voorkomen van de verontreiniging' (Timmer, 2014). 'Deze twee sporen botsen erg vaak met elkaar, wij vinden dat de gemeenschap gebaat is bij een schoon milieu zonder schadelijke stoffen voor zowel de mens als het milieu'. 'Kortom: We zien normeringen die ruimer zijn dan wij zouden willen. We zeggen dan tegen de Rijksoverheid: "Hey, hou eens op, we hebben toch in de Kaderrichtlijn water allemaal dingen afgesproken. We zouden toch allemaal acties ondernemen die drinkwater mogelijk zouden moeten maken met zo min mogelijk zuiveringsinspanning?" Dan zegt het Rijk: 'Ja dat is wel zo, maar dan moeten we weer nieuwe eisen stellen'. Daaraan voegt Timmer toe dat de overheid een houding lijkt te hebben van: 'Als ik nieuwe eisen stel, wordt de gewasbestrijdingsmiddelenindustrie en de geneesmiddelenindustrie en de gewone industrie boos'. Duidelijk wordt in het interview dat de vervuilingsbedreiging bestuurlijk vele beleidsterreinen raakt en dat hierdoor een bestuurlijke impasse ontstaat. Dat het om belangen gaat die botsen, lijkt duidelijk te worden als Timmer zegt: 'Waar wij lobbyen voor een schoon milieu, lobbyen tien keer zoveel mensen aan de andere kant voor de medicijnfabrikanten vanwege de norm, met argumenten van de fabrikanten als: 'Doe nou niet zo ingewikkeld, en laat het industrieklimaat floreren'. Belangrijke reden is dat Nederlandse bedrijven anders hun concurrentiepositie verliezen ten opzichte van andere landen, waar die regels niet gelden. Kortom: We werken met streefwaardes, waarbij het lijkt of er eisen worden gesteld, maar waar in de praktijk de ruimte wordt gelaten' (Ibid.).

Oasen benadrukt sterk dat het een politieke keuze is om geneesmiddelen in afvalwater te tolereren: 'Wat we eigenlijk zouden moeten, en dat vinden wij als drinkwaterbedrijf dan ook, dat is met zijn allen een maatschappelijke omslag maken'. De respondent stelt dat er steeds gehoor wordt gegeven aan het feit dat geneesmiddelen in het water echt niet kan, maar dat de samenleving dit eigenlijk helemaal niet echt wil aanpakken. Belangrijk is wederom de betalingskwestie: 'We willen vooral niet de consequenties eraan verbinden, namelijk hogere kosten'. Hij benadrukt sterk dat de burger moet opdraaien voor datgene wat zij zelf veroorzaakt: 'Wat mensen en de politiek niet beseffen is dat we onze eigen bom van viezigheid zijn. Je moet ook niet gek opkijken dat er medicijnresten in het water zitten. En als je dat niet wilt, moet je met elkaar er heel anders mee omgaan. Dan moet je besluiten op andere dingen in te gaan leveren'. Dat het drinkwaterbedrijf de vervuilingsbedreiging serieus neemt en er ook een visie op heeft,

blijkt uit de volgende opmerking: 'Wij maken ons er echt zorgen om. Het zou niet zo moeten zijn dat je afhankelijk bent van de meest geavanceerde zuiveringstechnieken om een basisproduct zoals drinkwater te maken. Bij wijze van spreken zou je het zo uit de sloot moeten kunnen halen. Het betreft een basisbehoefte, dat moet je gewoon kunnen drinken. Dan moet je niet afhankelijk willen zijn van technieken. Dat moet niet nodig zijn maar dat moet je ook vooral niet willen. Als je ervoor kiest om aan het einde (end of pipe) te zuiveren, betekent het namelijk dat wij als mensen wel medicijnvrij water krijgen, maar zalmen en andere beestjes niet. Die zijn echt de dupe. Mensen kijken dan echt naar hun eigen deelbelang. Het is echt een heel erg mensgebonden insteek' (Ibid.).

Timmer van drinkwaterbedrijf Oasen erkent dat de politieke besluitkracht rondom dit onderwerp vooral geleid wordt door de vraag wie voor de kosten moet opdraaien: 'Dat is wel een dingetje. Wij vinden steeds: De vervuiler betaalt. Wie het erin stopt, moet het ook betalen. Vanuit ons perspectief zijn dat dus de waterschappen'. Het wijzen naar elkaars verantwoordelijkheid geldt wederom. Zij zeggen: "Ik stop het er toch niet in". Zij zeggen dat we het ergens in de keten moeten opruimen. Het heeft ermee te maken dat wanneer je echt deze stoffen eruit wilt halen het heel veel gaat kosten. Het kost waterschappen tien keer zoveel om dezelfde stoffen eruit te halen, dan dat bij ons te doen. Waterschappen hebben meer opgaven zoals de waterveiligheid en ze hebben altijd te weinig geld. Ze maken keuzes, en dit probleem is niet urgent genoeg. Dit kan je makkelijk voor je uit schuiven. En als het gaat om het bestuurlijke oogpunt, die hebben snel een visie die een jaar of vier meegaat. De hervorkiezingen worden niet verbeterd door prachtige visionaire inzichten die nu tot kostenverhoging leiden. Daardoor word je niet "het mannetje" in een dergelijk bestuur. Het is niet urgent genoeg, er gaan mensen dood en zalmen kunnen niet stemmen, met als gevolg: Geen bestuurlijke actie' (Ibid.).

Drinkwaterbedrijf Dunea is een drinkwaterbedrijf dat haar water wint uit het oppervlaktewater van de duinen. Ook Dunea beschouwt de vervuiliingsbedreiging als een groot risico: 'We zijn ons er dan ook erg van bewust dat wij het ecosysteem goed moeten onderhouden. Wij moeten aan bepaalde wet- en regelgeving voldoen' (Lekkerkerker, 2014). Het ontbreken van wet- en regelgeving op Europees niveau zorgt voor een verlamming van de sector stelt Dunea. Het drinkwaterbedrijf heeft haar eigen visie: 'Het zelf zo goed mogelijk doen om water op de juiste manier te investeren in de duinen'. Vanuit deze visie zijn zij daarom begonnen aan de bouw van een nieuwe zuiveringstechniek. De respondent benadrukt dat er veel problemen ontstaan doordat we in Nederland gebonden zitten aan het trage besluitvormingsproces van de EU ten

aanzien van wetgeving en doordat we aan de onderkant van de rivier zitten. Toch stelt ook zij dat: 'Onderzoek laat zien dat de helft van de stoffen van over de grens komt, en de andere helft in Nederland zelf geproduceerd wordt. Er valt dus wel wat te winnen, als je zelf met nieuwe technieken komt', zegt Lekkerkerker (2014). 'Ik geloof er totaal niet in dat we een plek in de waterketen kunnen benoemen als plek waar de oplossing ligt, ik denk dat alle bedrijven binnen de waterketen een stukje moeten bijdragen en dat ieder zijn eigen verantwoordelijkheid moet nemen' (Ibid.).

Dunea wil niet langer wachten op het EU-besluitvormingsproces rondom wetten: 'We willen hier niet meer op wachten en hebben nu besloten om zelf te gaan zuiveren, de *watchlist* van de EU zet echt geen zoden aan de dijk' (Ibid.). De respondent erkent dat de aard en verantwoordelijkheden anders zijn bij de bedrijven en dat ook een andere perceptie een andere drive geeft: 'De spanning van de kostenstijging van beide organisaties (drinkwaterbedrijven en waterschappen) is er wel. De afgelopen jaren is er heel veel naar elkaar geweest, waarbij beide partijen vonden dat de ander het moest gaan oppakken. We hebben te maken met directe gezondheidsrisico's, dit geeft mogelijk wel een hogere drive bij de waterschappen. Voor hun gevoel zullen zij alleen maar extra kosten hebben, terwijl er weinig baten zijn'. Als laatste benadrukt de respondent dat er ook door de drinkwaterbedrijven onderling verschillend naar het risico wordt gekeken: 'De oppervlaktebedrijven willen echt wel wet- en regelgeving, om de preventieve maatregelen van de grond te krijgen. Dit in tegenstelling tot drinkwaterbedrijven die met grondwater werken, en dit probleem niet kennen. Die zitten echt minder op die regelgeving te wachten. Daarnaast is het zo specifiek stofgebonden dat het heel lastig is om regels en wetten te formuleren. Het is moeilijk om stoffen in wetgeving te vangen; de vervuilende stoffen wisselen, waardoor verbieden lastig is. Daarnaast mist urgentie op dit thema: 'Er zijn nog geen doden gevallen'. De kosten wegen nog niet op tegen de baten. De scheve verhouding weerhoudt de wetgever er mogelijk van om met opleggingen te komen, waardoor je burgers opzadelt met extra kosten'.

- *Bureau Brussel*: Deze organisatie vertegenwoordigt sinds 2004 de gezamenlijke belangen van het UVW en VEWIN in Brussel. Over het 'dossier' geneesmiddelen stelt de respondent: 'Dit is mijn lastigste onderwerp, de drinkwaterbedrijven en de waterschappen stonden heel erg ver uit elkaar' (Boer, 2014). En: 'In januari 2012 kwam de Europese Commissie met een lijst met verboden stoffen, waar drie farmaceutische stoffen op stonden. Er kwam hier echt mega veel debat over. De drinkwaterbedrijven werken vanuit het "voorzorgsprincipe", wat

betekent dat het water schoon moet zijn in je glas, kortom, die troep moet er gewoon uit. De waterschappen zeiden juist dat er niet voldoende bewijs was dat het schadelijk zou zijn voor mensen. Uiteindelijk, na 1,5 jaar, is de wetgeving er gekomen, en is dit opgelost in een compromis. Namelijk dat drie stoffen niet op de echte lijst zijn gekomen, maar op de *watchlist*. Tegelijkertijd is de Europese Commissie verplicht om met een strategische aanpak te komen tegen geneesmiddelen. Anders heb je over vier jaar precies hetzelfde probleem'.

Boer benadrukt sterk in het interview dat: 'Het niet alleen een probleem van de watersector is. Er moet een ketenaanpak komen samen met ziekenhuizen, patiëntenverenigingen en de farmaceutische industrie. Daarnaast wordt het probleem nog lastiger omdat het niet alleen een probleem is van de watersector en van Nederland. Wij zitten helemaal onder aan de rivieren. Het wordt nog lastiger omdat het meerdere landen behelst. Daarom moet er op EU-niveau een strategie ontwikkeld worden. Wij vinden dat het Rijk de regie moet nemen. De minister heeft vorig jaar juni een brief geschreven waarin gezegd wordt dat er een strategie ontwikkeld moet worden: Trek die kar dan ook!'

Op de vraag waarom het Rijk niet de regierol neemt, stelt Boer dat er geen geld voor is en geen *political commitment*. 'Het is een complex probleem: Beide partijen kunnen alles eruit filteren, maar je houdt een verantwoordelijkheidsvraagstuk. Iedereen schuift het een beetje af, maar uiteindelijk is het wel een probleem. Al is het wel een echt perceptieprobleem, de menselijke gevolgen zijn nog klein. Die troep moet er gewoon uit. Er komen nu overal wel plannen tot stand, maar het moet echt nog veel meer samen gaan komen. De vraag is dan wat er nodig is om *commitment* te krijgen'. Boer stelt: 'Zolang het niet wettelijk verplicht is, gebeurt er niets. Wij vinden dus ook dat er van hogerhand wetgeving moet komen, vanuit Europa. Maar juist dit is een langzaam en moeilijk proces. Je kunt bijvoorbeeld aan Spanje wel gaan vragen of ze twee miljard willen investeren in hun waterzuivering, terwijl de helft van de mensen geen baan heeft. De afweging van de lidstaten is momenteel dat er niet voldoende bewijs is dat het schadelijk is voor mensen. "Dieren oké maar we gaan dus niet investeren" (Ibid.). Hier moet verandering in komen, daar pleiten wij sterk voor. We willen Europa en het Rijk wakker schudden' (Ibid.).

Samenvattend: De vervuilingsbedreiging wordt door waterschappen en drinkwaterbedrijven onderkend, dat is ook op het niveau van het Rijk al zo. Sommige drinkwaterbedrijven zijn al druk bezig om technologische oplossingen te vinden om water te zuiveren. Andere actoren stellen nog meer de vraag of er al een daadwerkelijk probleem is, of dat het vooral gaat om acties die

zich baseren op het voorzorgsprincipe. Alle partijen wijzen erop dat er een politiek-bestuurlijke oplossing moet komen. Daarbij zijn partijen het er ook over eens dat die oplossing misschien niet eenvoudig is omdat er uiteindelijk veel beleidsterreinen betrokken zijn bij de vervuilingsbedreiging. Ook zullen er heel veel stakeholders uit die verschillende velden betrokken moeten worden bij het zoeken naar een oplossing. Dat er een oplossing gevonden moet worden wordt echter door alle partijen gedeeld. Onderdeel van de oplossing moet zijn dat er een verdeling komt van de kosten over de verschillende actoren van de drinkwatervoorziening (waterschappen en drinkwaterbedrijven) en actoren daarbuiten ('de vervuiler betaalt').

## 6.2. Vermogen om te reageren op de *early warnings*

In deze paragraaf wordt het veranderingsvermogen van de drinkwatervoorziening onderzocht aan de hand van de kenmerken robuustheid, redundantie en vindingsrijkheid. Dit gebeurt op basis van de interviews die verwoord zijn in paragraaf 6.1.

### 6.2.1. Robuustheid

De robuustheid van het systeem wordt bepaald door de kracht die het systeem in kan zetten om met de externe weerstand om te gaan, in dit geval met krimp en de vervuiling van drinkwaterbronnen, zonder dat het systeem haar functionaliteit aantast of verliest.

Uit de interviews blijkt dat de actoren (allemaal) het drinkwatersysteem goed georganiseerd vinden, en de governance voldoende krachtig om weerstand te bieden aan bedreigingen. Kragt van het PBL stelt bijvoorbeeld in het interview over de financieringsbedreiging: 'Op elk niveau wordt iets aan water gedaan, dit kan je complex noemen, maar het werkt heel goed'. Dat het bekostiging voor het systeem van de drinkwatervoorziening goed georganiseerd is, blijkt uit de uitspraak van Doedel: 'We hebben in Nederland een goed werkend decentraal systeem, veel beter dan in andere landen' (Doedel, 2014). Geen van de actoren spreekt van een zwak systeem. Enkel van Cleef van SterkConsulting stelt dat het 'systeem nog veel verbeteringen' kan doorvoeren, maar merkt hierbij wel op dat de drinkwatervoorziening sterk gekoppeld is aan de Europese regelgeving; dit beperkt de ruimte voor verbeteringen.

*Toegepast op krimp* kan worden gesteld dat het systeem robuust is, in ieder geval robuust genoeg om haar functionaliteit niet te verliezen. Dit kent enkele onderbouwingen:

Ten eerste wordt de kracht van de dreiging krimp (+5%) als niet ernstig beschouwd, het is geen *early warning* voor het systeem. De toename van de kosten zal goed te controleren zijn, waardoor het systeem niet haar functionaliteit zal verliezen. Krimp vormt in andere landen, waar de afstanden vele malen groter zijn, evenals de krimp zelf, wel een bedreiging op de



functionaliteit van het drinkwatersysteem. Beginselen van goed openbaar bestuur zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid staan daar onder druk evenals de effectiviteit. In dergelijke situaties is de functionaliteit in termen van rentabiliteit en efficiëntie voor de drinkwaterbedrijven door krimp zo aangetast dat rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aangetast worden. Namelijk: Niet iedere burger is nog aangesloten op een drinkwaterleiding. In Nederland 'zal dit echt nooit zo zijn' aldus Tamminga. 'De afstanden in Nederland zijn klein, waardoor het betaalbaar blijft om buizen naar afgelegen gebieden te leiden' (Ijsinga, 2014). Kortom: Het risico is 'niet krachtig genoeg' om de functionaliteit van het systeem aan te tasten.

Ten tweede is het huidige systeem krachtig genoeg om de financieringsbedreiging onder controle te krijgen. Dit blijkt uit de interviews met SterkConsulting, Waterbedrijf Groningen en Kragt van het planbureau. Elk van deze actoren stelt dat de kostprijs van water dusdanig laag is dat er nog veel ruimte is voor een stijging. De kosten die gepaard gaan met de ontvolking zijn goed op te vangen. Ijsinga stelt: 'Er is veel speling in het systeem. Als mensen moeten gokken hoe hoog hun waterprijzen zijn, noemen ze waterprijzen die 20/30 keer zo hoog liggen als de werkelijkheid. Een waterjaarrekening is vergelijkbaar met een maandrekening van gas en elektriciteit' (Tamminga, 2014). Bovendien zit er ook nog veel rek in de betalingsbereidheid voor drinkwater, zo legt Kragt uit: 'Ons drinkwater is zo goedkoop dat er nog veel rek inzit. We betalen nu ongeveer €1,50 euro per kubieke meter, en dat is echt een lachertje. In de winkel is men bereid hier €2 euro te betalen voor een simpel flesje, dat is bijna 1.000 keer minder. We vinden het blijkbaar geen probleem om meer geld te betalen voor veilig drinkwater'.

Ten derde verwijzen veel actoren naar de regelgeving van de Nederlandse Waterwet. Deze regels verplichten waterbedrijven iedere burger te voorzien van een aansluiting en drinkwater. 'De drinkwatervoorziening in Nederland is krachtig en regelgeving speelt een belangrijke rol. Onlangs is bij wet vastgelegd dat ervoor is gekozen dat schoon en veilig drinkwater een publiek goed is, en ook moet blijven' (Kragt, 2014).

*Toegepast op vervuiling van waterbronnen* is de robuustheid minder eenduidig. Alle actoren lijken het erover eens te zijn dat actie nodig is om de vervuilingsbedreiging tegen te gaan. Alle actoren zijn het er ook over eens dat acties sterk stijgende kosten met zich mee kunnen brengen vanwege de zuiveringsmaatregelen bij end of pipe-zuivering. En alle partijen lijken het erover eens te zijn dat politieke actie nodig is, maar dat beslissingen vooralsnog uit zijn gebleven. De drie respondenten van I&M benadrukken dat het 'zorgelijk is, dat drinkwater zo laag op de politieke (nationale en internationale) agenda staat' (Balnikker, van Brussel en Starink, 2015).

Sommige actoren vinden dat binnen de huidige governance oplossingen te vinden zijn. De drinkwaterbedrijven bijvoorbeeld beroepen zich op de passage in de Kaderrichtlijn Water dat 'Water dat bedoeld is voor drinkwaterconsumptie minder stappen hoeft te ondergaan om gezuiverd te worden' (Boer, 2014). Deze mening wordt echter niet altijd gedeeld. Verheiden stelt ook dat 'De insteekt van drinkwaterbedrijven is dat we eigenlijk drinkwater zouden moeten maken van oppervlaktewater, met relatief eenvoudige zuiveringsmethoden; dit is momenteel absoluut niet mogelijk'. 'Voor het moment is het een oplossing, maar we vinden dit geen oplossing voor de langere termijn' (Verheiden, 2014). De bestuurlijke impasse, aangedreven door de negatieve consequenties van de drinkwater-governance en de verscheidenheid van verantwoordelijkheden die ook voor andere delen van de vervuilingproblematiek relevant is (milieubeleid, volksgezondheid), beperkt de functionaliteit om te reageren op dit risico. Opvallend is ook dat het waterschap erkent dat de functionaliteit van het huidige systeem te lijden heeft onder de verscheidenheid van zuiveringsverantwoordelijkheden: 'Ik zie dit zuiveringssysteem absoluut niet als effectief, dit is echt vloeken in waterschapland. De UVW stelt dat drinkwaterbedrijven en waterschappen apart moeten blijven, ik denk dat het veel efficiënter zou zijn dit onder te brengen in één bedrijf. De schakels in de waterketen werken momenteel tegen elkaar in, omdat er verschillende belangen heersen. De Rijksoverheid stuurt hier veel te weinig in, omdat ze geen lef heeft om te zeggen: We gaan naar 12 (per provincie één) waterketenbedrijven. Dit gaat een keer gebeuren, misschien over 10 jaar of over 20 maar het gaat er komen' (Versteeg, 2014).

Ook respondent Boer stelt dat het systeem niet robuust genoeg is om haar functionaliteit te houden wanneer het geconfronteerd wordt met de vervuilingsbedreiging. 'De verscheidenheid aan taken van waterschappen zorgt voor een spagaat in het behartigen van belangen'. Respondenten van waterschappen en drinkwaterbedrijven erkennen het belang van actie maar willen niet de volledige verantwoordelijkheid op zich nemen. Dit zou het Rijk moeten doen, maar die wil het niet wegens geldtekort en tegenstrijdige belangen. Van Wezel (2014) vult aan dat er ook nog eens een coördinatieprobleem is binnen het Rijk: 'Om dit aan te pakken moet er interne coördinatie tussen drie ministers geregeld worden'. Tevens moet het meer urgentiekrijgen op de politieke agenda, pas dan ontstaat er actie (van Brussel, 2015).

Timmer van het drinkwaterbedrijf Oasen beoordeelt de robuustheid van het systeem ook als gering. 'Het voordeel van het drinkwaterbedrijf is dat het eerlijk is: Het politieke karakter van het waterschap, met veel opgaves en te weinig geld en vele ambities van bestuurders werkt niet fantastisch. Ze hebben een lage slagvaardigheid. Door de democratische legitimatie hebben ze andere prioriteiten op dit moment, namelijk de boerenachterban wil helemaal geen aanscherping

van de normen. Door deze politieke inmenging zou ik het om die reden niet bij elkaar gooien. Maar als we de besluiten en ook de financiering buiten de politiek houden. Als je het effectief wilt organiseren moet je uit het politieke domein blijven, als je het als technisch uitvoeringsorgaan kan houden dan kan het zeker' (Timmer, 2014).

Samenvattend moet geconcludeerd worden dat de geïnterviewden van mening zijn dat de huidige drinkwater-governance voldoende robuustheid heeft om weerstand te bieden aan de financieringsbedreiging door bevolkingskrimp. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de geïnterviewden deze financieringsbedreiging niet echt zien als een *early warning*. De vervuilingsbedreiging wordt wel gezien als een *early warning*. De meningen verschillen over of de robuustheid van de huidige drinkwater-governance adequaat is om hieraan het hoofd te bieden. Oplossingen en acties binnen de bestaande governance vereisen politieke actie, bijvoorbeeld om wet- en regelgeving aan te scherpen, de verdeling van de kostenfinanciering af te spreken, en om innovaties tegen de vervuiling te financieren. Daarnaast zal waarschijnlijk bestuurlijke actie buiten de kaders van het Bestuursakkoord Water nodig zijn om ook andere stakeholders in de vervuilingketen tot actie te bewegen (internationale vervuiling, lozingen bij huishoudens en ziekenhuizen).

#### 6.2.2. Redundantie

Dit geeft de mate aan waarin het systeem alternatieve opties/keuzes kan benutten. De drinkwatervoorziening heeft meerdere wettelijke kaders waardoor het kiezen voor alternatieve opties of politieke keuzes belemmerd wordt. Kragt (2014) geeft aan dat 'de politiek besloten heeft dat drinkwater publiek goed is'. Door dit besluit zijn de beginselen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een belangrijke waarde geworden voor het product drinkwater. Maar er zijn wel mogelijkheden om drinkwater onder private uitvoering te brengen zoals in het Verenigd Koninkrijk het geval is. Het besluit van de politiek dat drinkwater een publiek goed is, brengt ook wettelijke verplichtingen met zich mee die de overheden en drinkwaterbedrijven beperken in het maken van alternatieve keuzes. De keuze om water niet te leveren aan bepaalde afgelegen dorpen is bijvoorbeeld geen optie. Pas als de politieke keuze wordt gemaakt dat drinkwater geen publiek goed is (en wel volgens de internationale wetten wordt aangeboden door de markt) maar een goed dat door marktwerking tot stand komt, zijn er alternatieve opties voor het niet leveren van drinkwater in die afgelegen gebieden. De wet beperkt dus deze keuze: 'Bij ons is het niet de vraag of we het leuk vinden, het moet gewoon gebeuren' (Ijsinga, 2014). Dit zal betekenen dat buiten de overheid alle actoren erkennen dat het systeem nauwelijks keuzes biedt.

*Toegepast op krimp* is duidelijk dat ondanks de wettelijke beperking in de keuze van het wel of niet leveren van drinkwater in afgelegen gebieden, de huidige drinkwater-governance wel enkele alternatieve opties heeft voor de huidige praktijk. De meeste opties liggen vooral in de technische alternatieven bij de drinkwaterbedrijven. WML bekleedt hierbij een voorbeeldfunctie voor de watersector/bedrijven in Nederland. Zij hebben met hun maatregelenpakket meerdere alternatieven ontwikkeld om in te spelen op de krimp. Het systeem biedt vanuit dit oogpunt een zeer hoge mate van redundantie. WML startte met de keuze om krimp als mogelijk risico te erkennen, en is met die erkenning op zoek gegaan naar alternatieven. Hun flexibilisering via modulaire zuiveringen is een goed voorbeeld van een alternatieve keuze die het systeem biedt. Andere alternatieven zijn mogelijk, maar worden nog niet toegepast. Zo stelt VEWIN dat de ontwikkeling zich meer zal gaan bewegen in de richting van een zelfvoorzienende burger in het waterbeheer: 'Ik denk dat mensen toch uit zelfvoorzienende bronnen gaat tappen, het is een oplossing op locatie' (Ijsinga, 2014). 'De zelfvoorzienende burger biedt een goede mogelijke oplossing voor een krimpprobleem'. SterkConsulting ziet twee mogelijkheden in het systeem, beide hebben een hoge mate van keuzes. Ten eerste is het mogelijk 'De kosten te absorberen en te verdelen over de achtergebleven inwoners, waardoor het 10% duurder wordt' (van Cleef, 2014). Ten tweede het afschalen van voorzieningen zoals WML dit ook doet: Dit is weer een voorbeeld van hoe het systeem zelf opties vindt. Technisch gezien zijn er ook nog enkele keuzes, zoals 'Het vervangen van een buis van 30 cm doorsnee door een kleinere goedkopere buis' (Piso, 2014). Hierdoor kunnen de beheerskosten afnemen om evenredige tariefstijging te voorkomen, terwijl anderzijds een deel van de tariefstijging niet voorkomen kan worden volgens Tamminga.

*Toegepast op vervuiling van waterbronnen* zijn er veel alternatieve keuzes en opties binnen de huidige drinkwater-governance.

Ten eerste is er de keuze op internationaal niveau om wettelijke normeringen vast te stellen voor geneesmiddelen in water, echter blijven deze keuzes uit omdat sommige landen in de EU 'de bui van extra kosten al zien hangen' (Starink, 2015). Indien dit wel gebeurt verplicht de EU dan de waterschappen om water volgens een bepaalde norm te zuiveren, waardoor geneesmiddelen niet in aanraking komen met het ecosysteem. Ten tweede kan een nationale keuze gemaakt worden binnen het Rijk om actief sturing op zich te nemen, in de vorm van een Deltacommissaris (Blanker, 2014). Wederom is dit een politieke keuze, waar nog geen prioriteit voor is (Balnikker, 2015) Ten derde is er de optie om voor een integrale aanpak te kiezen voor de verschillende actoren in de watersector; een aanpak die zich richt op de visie op de langere

termijn voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het verminderen van het risico (Timmer, 2014). Ten vierde is de oprichting van een gezamenlijk financieringsfonds een optie, waarin alle betrokken actoren inclusief farmaceutische industrie geld inbrengen om de extra zuiveringskosten van 800 miljoen te gaan financieren. I&M is een groot voorstander van dit gezamenlijke fonds. Voor dit fonds moet er goed inzichtelijk worden gemaakt wie-welke bijdrage levert in het waterprijsbeleid (van Bussel, 2015) Ten vijfde is er de keuze, en dit gebeurt al op veel plekken, om te zoeken naar deeloplossingen van het probleem, en deze te implementeren. Een deeloplossing is bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe zuiveringstechnieken (Teunissen, 2014). Tevens wordt er gewerkt aan aanpak van zuiveringstechnieken bij de waterpunten waar de problemen het grootst zijn (ook voor de ecologie) (Starink, 2015). Daarnaast is er ook nog de optie, zo bleek uit de verschillende beoordelingen van actoren, om de waterzuiveringstaak onder te brengen in één organisatie: Een samengaan van drinkwaterbedrijven met waterschappen. 'Hiervoor is een flink staaltje politieke durf nodig, maar mits er geen politieke sturing is op koers en financiering, zal dit bijdragen aan een oplossing voor het risico' (Timmer/Versteeg, 2014).

De huidige drinkwater-governance heeft volgens de geïnterviewden een redelijke mate van redundantie omdat er verschillende opties/keuzes zijn als alternatief voor de huidige praktijk.

### 6.2.3. Vindingrijkheid

Bij vindingrijkheid gaat het over de vraag of er voldoende capaciteit is om de benodigde middelen en diensten te mobiliseren.

*Toegepast op krimp* heeft vindingrijkheid nauwelijks aandacht gekregen omdat de financieringsbedreiging in belangrijke mate onbekend was, en door vrijwel geen enkele actor als een *early warning* werd gezien. Het Rijk houdt zich wel bezig met het mobiliseren van middelen en diensten, maar dit verkeert nog in de beginfase als het gaat om de drinkwatervoorziening. SterkConsulting is bezig met 'andere manieren om tot bekostigingsmodellen te komen' (van Cleef, 2014). Er is een matige vindingrijkheid op dit moment. WML gaf tevens aan dat de samenwerking op dit gebied zeer gering is: 'Twee jaar geleden hebben we een rondvraag gedaan bij drinkwaterbedrijven hoe het met het risico van krimp stond, toen werd er nog weinig mee gedaan'. WML geeft aan op zoek te zijn naar mogelijkheden tot het uitwisselen van kennis, maar die bleken er nog niet te zijn. VEWIN heeft intensief contact met drinkwaterbedrijven, maar niet concreet over dit thema. 'We willen weten wat er speelt, maar krimp is nog niet echt aan de orde gekomen' (Ijsinga, 2014). Dat het lastig is om alle bestuurslagen te mobiliseren blijkt ook uit de uitspraak van de lokale gemeente: 'Als gemeente hoeven we niets met het waterbedrijf, en we hebben er al helemaal geen contact mee' (Piso, 2014).

*Toegepast op vervuiling van waterbronnen* is het thema vindbaarheid binnen de drinkwatergovernance actueel en belangrijk. Tegelijkertijd is het een gevoelig onderwerp omdat het gaat over of er voldoende capaciteit is om de benodigde middelen en diensten te mobiliseren, en over de vraag wie voor deze kosten opdraait. Hierbij zijn diverse belangen betrokken en er wordt verwezen naar verschillende verantwoordelijkheden. Zowel drinkwaterbedrijven als waterschappen willen geen extra zuiveringskosten op hun bordje krijgen. Dit heeft geresulteerd in een lage mobilisatie van middelen, beide partijen stonden heel ver uit elkaar (Boer, 2014). Door de veranderde houding van de UVW, namelijk de beweging om zelf ook een deel van de verantwoordelijkheid op zich te nemen, ontstond wel een mobilisatie van capaciteit. Dit heeft onder andere geresulteerd in een position paper *'Europe's Contribution to the European Commission Strategic Approach on Pharmaceuticals in the Environment'*, die op 24 maart 2014 naar Brussel is gestuurd. In deze paper worden de gezamenlijke belangen van VEWIN en de UVW omschreven. Hij bevat de roep om een strategische aanpak vanuit de Europese Commissie om een actieplan te maken dat zich richt op het betrekken (mobiliseren) van belanghebbenden op verschillende niveaus: De farmaceutische industrie, artsen en de consument. Er worden wetgevende maatregelen en vrijwillige acties benoemd: Iedereen moet een actieve rol spelen in de strategische aanpak, op het gebied van het eigendom en het aanvaarden van verantwoordelijkheid (Ibid.:2).

Door deze paper is helder geworden dat de nationale trend aan het veranderen is: Daar waar men voorheen tegenover elkaar stond, wordt er nu geneigd naar (een langzame) mobilisatie van middelen (nationaal als internationaal) om dit probleem aan te pakken. In Europa is deze trend niet te zien, en er wordt door de actoren benadrukt dat de noodzaak tot het nemen van een regierol voor het Rijk belangrijker wordt, om zo een mobilisatie te kunnen forceren en de impasse waarin de watersector momenteel zit, te doorbreken. I&M lijkt echter niet eenduidig over het nemen van haar regierol, en zal niet snel met harde normeringen komen die ertoe leiden dat de stijgende kosten door de waterschappen moeten worden opgehoest. I&M houdt vast aan het Europese principe van de vervuiler betaald, en stelt hierbij dat de verantwoordelijkheid vooral in Europa moet worden genomen (Van Brussel, 2015).

I&M heeft een afwachtende rol richting Europa, en wacht op politieke opschudding. Deze opschudding leidt tot een betere positionering van het probleem, en daarmee los komt aan de ondergeschikte positie die het momenteel heeft (Staring, 2015). De rivieren van veel lidstaten eindigen in Nederlandse grote rivieren. Nederland is bij het aanpakken van dit probleem afhankelijk van de mobilisatie van diensten en middelen in Europa, dit duurt jaren volgens respondent van Brussel (2015). Zolang er geen normeringen komen, zal er niets gebeuren

(Boer, 2014). De eerste stap om druk uit te gaan oefenen op die Europese mobilisatie is begin dit jaar gemaakt, met de totstandkoming van een gezamenlijke positon paper van VEWIN en de UVW. Het ontbreken van sturing vanuit het Rijk beperkt de mate waarin er druk wordt uitgevoerd op de mobilisatie richting Europa.

Samenvattend lijken de geïnterviewden er in meerderheid op te wijzen dat binnen de huidige drinkwater-governance op nationaal niveau het mobiliseren van diensten en middelen niet eenvoudig van de grond komt. De vindingrijkheid kan beoordeeld worden als matig. De uiteenlopende belangen, taken en verantwoordelijkheden spelen hierbij een belangrijke rol. I&M stelt dat programma's het meest effectief zijn (Balnikker, 2015). Opvallend is wel dat I&M sterk wijst op de eigen verantwoordelijkheid van de actoren. Iedere actor krijgt binnen het programma een rol en verantwoordelijkheid (Ibid.). Terwijl er spanningen zijn over de grenzen en de rol van de actoren en hun verantwoordelijkheden.

Toch is er een verschuiving waarneembaar binnen Nederland. Vooral de houding van de UVW is wat aan het verschuiven (Peters, 2014). Hiermee zou de vindingrijkheid binnen de huidige governance toe kunnen nemen. Daarnaast wordt erop gewezen dat met name de vervuilingsbedreiging ook aangepakt moet worden door ook andere beleidsterreinen erbij te betrekken. Deze verscheidenheid aan actoren en verantwoordelijkheden op verschillende beleidsterreinen kan kansen bieden voor de vindingrijkheid, maar kan ook zorgen voor stagnatie.

#### 6.2.4. Snelheid

Snelheid gaat over het tempo waarin een storing kan worden overwonnen en veiligheid, dienstverlening en financiële stabiliteit hersteld worden. Dit is van belang voor de veerkracht van systemen.

*Toegepast op krimp* speelt snelheid geen rol bij vrijwel alle geïnterviewden. De houding is: Als de problematiek speelt, dan alleen op de lange termijn. Daarmee is er tijd genoeg voor aanpassingen. Dit is namelijk problematiek van de langere termijn, waarbij er geen radicale storing zal plaatsvinden. Dit wordt bevestigd door de krimpexpert van Dam (2014): 'Krimp gaat altijd heel geleidelijk'. Hij stelt dat: 'Het niet zo dat hele gebieden leeg raken in enkele jaren, dit is een geleidelijk proces'. Kortom, de snelheid van de storingen heeft invloed op de snelheid van het systeem om storingen te overwinnen. Omdat de OECD benadrukt dat het een relevante problematiek zal zijn vanaf 2040, is dit onderdeel niet meegenomen in deze analyse. De lage snelheid van het risico maakt dat het systeem een hoge mate van snelheid kan ontwikkelen om

te herstellen. Bij acute krimp, denk bijvoorbeeld aan extreme gasboringen in het gebied rondom Groningen, heeft het systeem een matige snelheid van herstel tot stabiliteit, veiligheid en dienstverlening. Het systeem kan niet acuut reageren omdat de sector gebonden is aan een vaste infrastructuur. Het aanpassingsvermogen zal lang duren, omdat buizen een vervangingstijd van 40/50 jaar hebben. Het systeem is wel snel in de mogelijkheid haar tarieven aan te passen (verhogen). Dit is geen wenselijke ontwikkeling, maar het is wel mogelijk. Dat binnen de huidige drinkwater toch gereageerd kan worden op bijvoorbeeld de financieringsbedreiging is aangetoond door het drinkwaterbedrijf WML.

*Toegepast op vervuiling van waterbronnen* is deze problematiek vooral een maatschappelijk keuzevraagstuk; namelijk de bereidheid om meer te betalen voor medicijnresten, of om de vervuiling te beperken. 'Technisch gezien kunnen we binnen een half jaar zo zuiveren dat alle geneesmiddelen eruit zijn' (Timmer, 2014). 'We kunnen een voorbeeld nemen aan de gigantische slagkracht van Zwitserland, dit enige niet-Europese land heeft een gigantische voorspog geboekt doordat ze de maatschappelijke en politieke keuze hebben gemaakt om 1 miljard euro te investeren. Er zijn veel mogelijkheden om een hoge mate van snelheid te creëren om het risico aan te pakken. Wederom mist hier urgentie, de snelheid is zeer laag'. Het maatschappelijke keuzevraagstuk maakt tegelijkertijd dat de snelheid ook buitengewoon laag kan zijn. Politieke besluitvorming, of bestuurlijke actie binnen het Rijk, kan traag verlopen. Nog trager kan internationale besluitvorming zijn. Verschillende geïnterviewden wijzen hier op. Samenvattend lijken de geïnterviewden aan te geven dat binnen de huidige drinkwater-governance de mogelijkheden aanwezig zijn om zowel bij de financieringsbedreiging als bij de vervuilingbedreiging met voldoende snelheid bij te dragen aan oplossingen. Desondanks worden beslissingen om tot handelen over te gaan niet genomen, waardoor de snelheid van het systeem momenteel erg laag is. Daarbij komt dat ook andere beleidsterreinen bij moeten dragen aan het afwenden van de vervuilingproblematiek, wat extra vertraagd.



### 6.3. Samenvatting

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal acht centraal<sup>11</sup>.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat stakeholders de financieringsbedreiging niet of nauwelijks als een bedreiging zien. Er is overeenstemming over het idee dat het huidige systeem voldoende *adaptive capacity* heeft om dit eventuele probleem op te lossen. De veerkracht van het systeem biedt voldoende vindingrijkheid en redundantie om oplossingen te ontwikkelen. Ook is er voldoende robuustheid om dit probleem op te lossen. Bovendien is er veel tijd voordat dit probleem zich eventueel manifesteert.

De vervuilingsbedreiging van de drinkwatervoorziening wordt wel gezien als een *early warning* waarvoor actie nodig is. De stakeholders verschillen van mening of de huidige drinkwater-governance voldoende veerkracht heeft om tot actie te kunnen komen. Er worden vooral problemen op het gebied van de snelheid, de robuustheid en de vindingrijkheid geconstateerd. Dit laatste betreft niet zozeer de vindingrijkheid op het gebied van technologische oplossingen, maar vooral op het gebied van bestuurlijke beslissingen en aanpak. Daarover gaan ook de bedenkingen die betrekking hebben op snelheid en robuustheid. Het probleem is al geruime tijd bekend, maar een bestuurlijke oplossing is nog niet gevonden. Hoe een oplossing eruit moet zien is onderwerp van discussie; sommigen denken vooral aan een technologische oplossing van de vervuilingsbedreiging binnen de huidige drinkwater-governance, terwijl anderen juist een bestuurlijke oplossing willen zoeken waarin ook partijen buiten de huidige drinkwater-governance een rol moeten spelen.

---

<sup>11</sup> (8) Biedt de wijze waarop de drinkwatervoorziening in Nederland is georganiseerd volgens de stakeholders voldoende mogelijkheden (*adaptive capacity*) om in te spelen op de waarschuwingen over toekomstige bekostigingsproblemen door regionale bevolgingskrimp en toename van de hoeveelheid geneesmiddelen in het bronwater?

## Hoofdstuk 7. De kracht en veerkracht theoretisch en empirisch getoetst: *Fit for the future?*

In de voorgaande hoofdstukken zijn de acht deelvragen van deze masterscriptie onderzocht. In de laatste twee hoofdstukken zijn op theoretische en empirische basis de kracht en de veerkracht getoetst. In dit hoofdstuk zullen eerst de twee testresultaten in samenhang geanalyseerd worden en zal in het bijzonder nagegaan worden zijn van de huidige drinkwater-governance op het gebied van veerkracht. Omdat in de eerdere hoofdstukken bleek dat de financieringsbedreiging niet of nauwelijks gezien wordt als een *early warning*, zal de analyse zich vooral richten op de vervuilingsbedreiging. Aansluitend zal de centrale vraagstelling beantwoordt worden. Ten slotte nagegaan worden hoe de veerkracht van de huidige governance vergroot kan worden.

### 7.1. Kracht van de drinkwater-governance: Het publieke belang van drinkwater en de vijf beginselen van goed openbaar bestuur

Drinkwatervoorziening is van politiek en economisch publiek belang. Het rapport van de WRR *Borgen van het publiek belang* stelt dat de beoordeling of iets een publiek belang dient, enkel en alleen bepaald wordt door politieke en normatieve opvattingen. De economen Teurlings, Bovenberg en Van Dalen formuleren in hun artikel *'De Calculus van het Publieke Belang'* (2003) kritiek op deze formulering van de WRR. Zij stellen dat de 'wat'-vraag niet enkel wordt bepaald door politieke en normatieve grondslagen, maar in bepaalde mate ook door economische. Het economische publieke belang betreft vooral de beschikbaarheid tegen lage prijs voor iedere burger. Schaarste moet zoveel mogelijk beperkt worden door een groot en gegarandeerd aanbod, tegen lage prijs. Dit is in Nederland met de huidige voorzieningen op orde. In de huidige tijd kan de vraag en het aanbod van drinkwater in belangrijke mate aangeduid worden als een (Walrasiaans) in evenwicht, waarbij de lage prijs van drinkwater (ongeveer €1,12 euro per duizend liter) erop duidt dat de productiekosten laag zijn. Bovendien zijn er vrijwel geen prijsstijgingen, regionale prijsverschillen en prijsfluctuaties, wat erop duidt dat er momenteel zeer weinig schaarste is. Regionale verschillen zijn er momenteel ook niet of nauwelijks.

De beginselen van goed openbaar bestuur op de elementen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, zoals die in hoofdstuk 5 zijn geanalyseerd, zijn sterke punten van het huidige systeem. De opinies van de deskundigen zoals beschreven in hoofdstuk 6 bevestigen dit.

In een meer geprivatiseerd systeem kunnen de elementen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en democratische legitimiteit onder druk komen te staan zoals in hoofdstuk 4 en 5 is

beschreven. Privatisering heeft in het Verenigd Koninkrijk in ieder geval niet geresulteerd in efficiënte allocatie van een voorziening van goed drinkwater (Wesselius, 1998). Of dit komt door gebrek aan concurrentie op de drinkwatermarkt of door andere factoren valt buiten de scope van deze masterstudie. Helder is echter dat privatisering een bedreiging kan vormen van drinkwater als publiek goed (Ibid.).

Of goed en schoon drinkwater, en de drinkwatervoorziening, van publiek belang is kan op basis van de theorie van hoofdstuk 3 met 'ja' worden beantwoord. Hiervoor zijn zowel politieke als economische argumenten te geven. De schaarste aan drinkwater moet beperkt worden, en de beschikbaarheid van drinkwater moest evenredig zijn voor de bevolking (rechtsgelijkheid).

Daarbij is van belang dat burgers zelf niet individueel in staat zijn zichzelf te voorzien van schoon drinkwater, maar dat drinkwater wel voor iedereen beschikbaar zou moeten zijn.

Drinkwater kon met deze kenmerken dus economisch gezien gekarakteriseerd worden als een quasi-collectief goed (Van Mierlo, 2013:3) waarbij de overheid een rol heeft in het in evenwicht brengen van vraag en aanbod. Door de oprichting van de drinkwaterbedrijven heeft de overheid succesvol geprobeerd dit evenwicht tot stand te brengen, waarbij wel opgemerkt moet worden dat het erg lang duurde (vele decennia) voordat heel Nederland voorzien kon worden van schoon drinkwater van vergelijkbare kwaliteit en tegen vergelijkbare prijzen (rechtsgelijkheid en rechtszekerheid).

De drinkwatervoorziening wordt in belangrijke mate vanuit het politiek-publieke belang aangestuurd, waarbij de uitvoering berust bij de drinkwaterbedrijven. Dat de aandeelhouders van deze drinkwaterbedrijven gemeenten en provincies zijn, zorgt ervoor dat de eigendomsrechten van de drinkwaterproductie in publieke handen zijn, en dat de overheid zelf verantwoordelijk is en blijft voor de allocatie van drinkwater. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn als beginselen van goed openbaar bestuur goed geborgd. Door de uitvoering zoveel mogelijk een privaat karakter te geven, door dit over te laten aan overheidsdrinkwaterbedrijven, wordt ook het beginsel van effectiviteit gewaarborgd: Goed en gezond drinkwater voor iedereen, overal en altijd. Het beginsel efficiëntie wordt in de literatuur vaak gezien als een zwakte van overheidsorganisaties. Trage besluitvorming, gebrek aan concurrentie op een markt en andere factoren zijn hiervoor aan te wijzen (zie hoofdstuk 5). In de praktijk blijkt echter dat drinkwater goed en goedkoop gemaakt en gedistribueerd kan worden. Deskundigen uit de drinkwatersector bevestigen dit beeld.

Van de vijf beginselen van openbaar bestuur lijkt die van de democratische legitimiteit mogelijk nog het meest problematisch te zijn in de hedendaagse praktijk. Dit wordt ook door respondenten benoemd in hoofdstuk 6. Dat is opmerkelijk omdat alle vier van de vijf partijen die

bij het Bestuursakkoord Water betrokken zijn onder democratische controle vallen. De vijfde partij (de drinkwaterbedrijven) wordt bestuurd door de eerdergenoemde partijen (gemeenten en provincies). De zwakte op het gebied van de democratische legitimiteit heeft twee hoofdoorzaken. Ten eerste zijn alle publieke bestuurslagen die verantwoording dragen niet alleen verantwoordelijk voor drinkwater, maar voor een heel breed scala aan onderwerpen. Omdat er bovendien niet of nauwelijks problemen zijn met de drinkwatervoorziening, speelt dit onderwerp vrijwel nooit een rol bij politieke verkiezingen, en worden politici op dit onderwerp nooit ter verantwoording geroepen. Ten tweede is er een belangentegenstelling tussen waterschappen enerzijds en drinkwaterbedrijven en hun aandeelhouders (gemeenten en provincies) anderzijds. De kracht van drinkwater-governance is juist dat deze partijen bijeen zijn gebracht. Tegelijkertijd kan onwil van verschillende organisaties om problemen op te lossen het systeem verlammen. Respondenten van verschillende actoren uit de drinkwatersector wijzen echter wel naar een specifiek element van de democratische legitimiteit van het Rijk, namelijk het optreden sturende autoriteit. Hierbij wordt genoemd dat het Rijk de bekostiging van de technologische oplossingen van de vervuilingsbedreiging zou moeten oplossen. Ook wordt de wetgevende stuurmacht genoemd om de vervuilingsbedreiging tegen te gaan op basis van het voorzorgsprincipe door het stellen van normen.

De huidige drinkwater-governance lijkt primair gebaseerd te zijn op de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van burgers en bedrijven om altijd en overal goed drinkwater te hebben in Nederland. De drinkwatervoorziening realiseert dit effectief. Deze beginselen hebben ertoe geleid dat de overheid zelf grote invloed wilde uitoefenen op de uitvoering ervan. Om toch ook gericht te zijn op het beginsel van efficiëntie zijn de drinkwaterbedrijven opgericht, die tot op zekere hoogte een privaat karakter hebben. Door de aandelen volledig binnen de overheid te houden, waren en zijn de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid nog steeds dominant. De bedenkingen die er op theoretische gronden zouden kunnen zijn ten aanzien van het beginsel effectiviteit, blijken in de praktijk maar nauwelijks te gelden. De huidige drinkwater-governance lijkt in de praktijk wel enige zwakte te tonen op het gebied van de democratische legitimiteit. Op theoretische basis is dit goed te begrijpen vanuit de complexiteit van de drinkwater-governance. Empirisch wordt er door deskundigen op gewezen dat het vooral om factoren als transparantie gaat en tot op zekere hoogte om een belangentegenstelling tussen drinkwaterbedrijven en waterschappen. Al met al kan de huidige drinkwater-governance aangeduid worden als een sterke bestuurlijke organisatievorm die adequaat is ingericht voor de huidige taken. Deze aanduiding is niet alleen gebaseerd op een theoretische analyse (de

SWOT-analyse van hoofdstuk 5) maar wordt ook breed onderschreven door deskundigen uit het werkkterrein van de drinkwatervoorziening (hoofdstuk 6).

7.2. Is de veerkracht van de huidige drinkwater-governance adequaat om early warnings af te wenden?

In paragraaf 7.1 is betoogd dat de huidige drinkwater-governance een complex, maar sterk, systeem is, om de huidige taken uit te voeren. Op voorhand zou gedacht kunnen worden dat een krachtig systeem ook veerkrachtig is. Een bepaalde governance is namelijk in het leven geroepen om binnen de drinkwatervoorziening duurzaam invulling te kunnen geven aan alle elementen die bij het Bestuursakkoord Water spelen. Daarbij gaat het niet alleen om de huidige drinkwatervoorziening, maar ook om een strategie voor de toekomst. In deze masterscriptie zijn twee potentiële bedreigingen voor de toekomst onderzocht. Interessant is dat deskundigen uit het veld van de drinkwatervoorziening deze twee potentiële bedreigingen totaal verschillend percipiëren.

*De financieringsbedreiging* van de drinkwatervoorziening ten gevolge van regionale krimp die in 2014 werd beschreven, wordt door vrijwel alle deskundigen niet of nauwelijks erkend. In een aantal gevallen wordt het zelfs actief ontkend zoals in hoofdstuk 6 is beschreven. Deze potentiële bedreiging kan dus in het kader van deze masterscriptie niet aangeduid worden als echte *early warning* voor de drinkwater-governance. Toch moet hierbij een kanttekening worden gemaakt. De OECD schrijft in haar rapportage in 2014 ook: 'De Nederlandse bevolking heeft een laag bewustzijn van overstromingskansen. Deze *awareness gap* zal groter worden'. Deze OECD-opmerking heeft natuurlijk betrekking op de overstromingsrisico's. Het is echter goed mogelijk dat er ook een *awareness gap* is bij partijen binnen de drinkwater-governance. Het feit dat verschillende geïnterviewden melden nooit over het probleem nagedacht te hebben, zou hiervan een signaal kunnen zijn. Extra interessant is dat het onderzoek dat in deze masterscriptie gedaan is naar de financieringsproblematiek zelfs aanleiding was om het onderwerp te bespreken aan de bestuurstafel van drinkwaterbedrijf Groningen (Tamminga, 2014).

Van de geïnterviewde actoren neemt alleen drinkwaterbedrijf WML momenteel de financieringsproblematiek serieus. Het bedrijf heeft inmiddels echter al innovaties doorgevoerd binnen de huidige bedrijfsvoering om deze bedreiging het hoofd te bieden.

*De vervuilingbedreiging* als gevolg van toenemende vervuiling van drinkwater door medicijnen wordt door vrijwel alle deskundigen gezien als een serieus te nemen probleem voor de

toekomstige drinkwatervoorziening. Het is een *early warning* waarop gereageerd moet worden om echte problemen te voorkomen. Hoe die reactie er binnen de huidige drinkwater-governance uit kan of moet zien, verschilt echter per respondent (hoofdstuk 6). Een aantal respondenten argumenteert dat technologische oplossingen binnen het huidige systeem mogelijk zullen zijn op het niveau van drinkwaterbedrijven. Anderen argumenteren dat technologische oplossingen gevonden moeten worden op het niveau van de waterschappen, of zelfs op andere niveaus (afvalwaterzuivering, beperking lozingen). Wel is helder dat technologische oplossingen duur zullen zijn en dat er nog geen overeenstemming is over de verdeling van kosten van onderzoek, ontwikkeling en uitvoering. Bovendien zijn er deskundigen die niet primair denken aan technologische oplossingen, maar aan bredere wet- en regelgeving (hoofdstuk 6). Van der Steen en van Twist wijzen er in hun boek *Veranderde Vernieuwing: Op weg naar Vloeibaar Bestuur* (2010) op dat dit een klassieke tegenstelling is tussen verschillende percepties van problemen en de manieren waarop dit moet worden aangepakt: Een tegenstelling tussen bureaucratische oplossingen en politiserende oplossingen. Zij die een technologische oplossing suggereren, zeggen soms ook dat 'de politiek' er zich vooral niet mee moet bemoeien, zoals een van de respondenten zei. De suggestie daarbij is dat binnen het huidige systeem financierings- en technologische oplossingen gevonden kunnen worden in de samenwerking tussen waterschappen en bedrijfsleven (hoofdstuk 6). Feitelijk is dit een betoog om de huidige bureaucratie te benutten om een oplossing te vinden. Ook de geïnterviewden die aangeven dat 'het Rijk' zijn verantwoordelijkheid moet nemen om een oplossing af te dwingen, bijvoorbeeld door aan te wijzen hoe de kosten verdeeld moeten worden, bouwen in principe voort op de huidige bureaucratie. Anderen kiezen juist een andere richting: Het politiseren van de vervuilingsbedreiging, omdat de huidige governance ontoereikend blijkt om tot actie te komen. Met name het feit dat de vervuiling niet wordt veroorzaakt door partijen binnen de huidige drinkwater-governance, is hierbij een belangrijk element. Geen *'end-of-the-pipe'* oplossingen maar het tegengaan van (grensoverschrijdende) vervuiling zou een belangrijke bijdrage aan de oplossing moeten zijn.

In hoofdstuk 5 wordt aangegeven dat de veerkracht van de huidige drinkwatervoorziening voor een belangrijk deel gebaseerd is op het feit dat de huidige governance kansen biedt op het gebied van effectiviteit en efficiëntie. Problemen die zich aandienen kunnen op verschillende bestuurlijke niveaus worden opgepakt, terwijl ondertussen de drinkwaterbedrijven ook efficiëntie kunnen borgen tot op zekere hoogte. De bedreiging voor de drinkwater-governance zelf is volgens de SWOT-analyse van hoofdstuk 5 vooral gelegen in de complexiteit van de

governance. Dit laatste wordt onderschreven door verschillende respondenten in hoofdstuk 6. De verschillende actoren (drinkwaterbedrijven, waterschappen, Rijk) zijn met elkaar verbonden, maar desondanks is de robuustheid binnen de drinkwater-governance beperkt, wat de paraatheid beperkt zoals in hoofdstuk 5 is beschreven.

### 7.3. Alternatieven binnen en buiten de huidige drinkwater-governance die de veerkracht kunnen vergroten

In paragraaf 7.1 wordt beschreven dat de huidige drinkwater-governance krachtig georganiseerd is. In paragraaf 7.2 wordt echter aangegeven dat de huidige governance mogelijk meer veerkracht moet ontwikkelen om goed te kunnen reageren op de vervuilingsbedreiging. Zoals in hoofdstuk 6 helder werd, is het probleem van de vervuilingsbedreiging binnen de drinkwatersector al lange tijd bekend, maar ontbreekt adequate actie om het op te lossen. Daarbij werd helder dat de beperkte robuustheid, de organisatorische vindingrijkheid en de snelheid van handelen de belangrijkste oorzaken hiervan zijn. Geïnterviewden meldden dat de redundantie van het systeem in principe geen zwakte is. De suggesties van de stakeholders om tot actie te komen, verschillen erg van elkaar.

#### 7.3.1 Het 'gestolde' openbaar bestuur van de drinkwatervoorziening: Oplossingen op uitvoeringsniveau - uitvoering en beheer

In hoofdstuk 6 worden twee suggesties gedaan om tot snelle actie te komen en zo de vervuilingsbedreiging aan te pakken binnen de huidige drinkwater-governance; het 'gestolde' openbaar bestuur dat de afgelopen twee eeuwen is uitgekristalliseerd. In beide suggesties wordt ervan uitgegaan dat de problematiek technologisch oplosbaar is op het niveau van het zuiveren van bronwater dat gebruikt wordt voor de drinkwaterbereiding. Daarbij wordt ook verondersteld dat deze zuivering tot zeer hoge productiekosten zal leiden. Deze kunnen niet opgevangen worden in de tarieven zonder dat burgers daar iets van merken, zoals bij de mogelijke financieringsproblematiek door ontvolking wel het geval zal zijn. De eerste oplossingsuggestie is dat wordt opgelegd wie de kosten moet dragen, en dus wie de kosten zal moeten doorrekenen aan burgers. Deze oplossingsoptie is dus vooral gericht op het forceren van een besluit om het element 'snelheid' te stimuleren en om helderheid te creëren binnen de complexe governance. Ook om helder te maken welke actor primair verantwoordelijk wordt gesteld voor de stimulering van de robuustheid en de vindingrijkheid van het systeem. Door sommigen wordt gesuggereerd dat het Rijk deze beslissing moet nemen om snelheid te creëren, anderen lijken er meer voor te zijn dit over te laten aan de verschillende actoren binnen het Bestuursakkoord Water. Of binnen het Bestuursakkoord actoren tot een afspraak zullen komen, blijft echter de

vraag. Drinkwaterbedrijven zullen in principe niet snel geneigd zijn de volledige verantwoordelijkheid op zich te nemen om tot een oplossing te komen. Hier zijn ten minste twee factoren van belang.

Ten eerste hebben niet alle drinkwaterbedrijven in even grote mate last van de problematiek omdat zij grondwater gebruiken in plaats van oppervlaktewater. Dit zal dan betekenen dat er erg grote verschillen gaan ontstaan tussen de tien drinkwaterbedrijven voor de kostprijs van drinkwater. Dit is maatschappelijk niet eenvoudig te verdedigen door de besturen van de drinkwaterbedrijven. De democratische legitimiteit komt daardoor nadrukkelijk op de maatschappelijke agenda. Gemeentelijke en provinciale volksvertegenwoordigers moeten dan bereid zijn uit te leggen waarom in hun gemeente of provincie het drinkwater duurder is dan op andere plekken in Nederland. Dit stelt extra eisen aan de transparantie, en juist dit is in de huidige complexe governance aangeduid als een zwak punt in hoofdstuk 5. Ten tweede dringen drinkwaterbedrijven erop aan de vervuiling eerder in de drinkwaterketen aan te pakken. Vanwege het end-of-the-pipe principe zullen drinkwaterbedrijven altijd water moeten leveren dat goed en gezond is, maar zij zullen blijven verwijzen naar het principe van 'de vervuiler betaalt'. Waterschappen zullen evenmin willen besluiten om de zuivering van oppervlaktewater te verbeteren om de vervuilingsbedreiging af te wentelen. Zij zullen in principe dezelfde redenering hebben: 'Waarom zullen wij als waterschap de volledige verantwoordelijkheid nemen?' en 'de kosten zijn erg hoog dus hoe leggen wij dit uit aan de burgers die ons moeten kiezen, en wat betekent dit verder voor onze democratische legitimiteit?' Daar komt bij dat waterschappen ook nog andere taken in het pakket hebben waaraan veel geld en aandacht gegeven moet worden, zoals de waterveiligheid bij overstromingen en het behoud van het grondwaterpeil in verband met de bebouwde infrastructuur en de landbouw.

De tweede suggestie die gedaan werd in hoofdstuk 6 is gericht op het versterken van de robuustheid, vindingrijkheid en snelheid van besluitvorming door waterschappen en drinkwaterbedrijven samen te voegen. Hierbij werd aangegeven dat 'de politiek' zich verder niet met het probleem zou moeten bemoeien. Juist hier ligt natuurlijk het probleem. Waterschappen en drinkwaterbedrijven hebben verschillende democratische legitimiteit. De aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven zijn democratisch gelegitimeerd op basis van de gemeentelijke en provinciale verkiezingen, terwijl de waterschapsbesturen na aparte verkiezingen worden gevormd. Extra hindernis is dat de kiesregio's van deze verschillende verkiezingen niet hetzelfde zijn. Het is dus onwaarschijnlijk dat een fusie van deze organisaties plaats zal vinden ook al werd de



suggestie wel gedaan in hoofdstuk 6. Dit betekent echter niet dat meer samenwerking onmogelijk is tussen waterschappen en drinkwaterbedrijven op technologisch gebied. In tegendeel: Binnen de huidige drinkwater-governance zijn er geen principiële hindernissen om deze samenwerking meer vorm te geven om meer robuustheid en vindbaarheid te creëren waardoor de paraatheid toe kan nemen. De belangrijkste hindernis lijkt de snelheid van beslissen en de gedeelde, of beter gezegd verdeelde, verantwoordelijkheid van de actoren van het Bestuursakkoord te zijn. Daar komt nog bij dat ook al langere tijd gekeken wordt naar de Europese Unie als verantwoordelijke partij. Een oplossing is nog niet in zicht, en dit onderschrijft de traditionele zwakte van organisaties in het publieke domein zoals in hoofdstuk 5 in de SWOT-analyse is beschreven.

### 7.3.2. Het 'vloeibare' openbaar bestuur van de drinkwatervoorziening: Oplossingen op politiek en bestuurlijk niveau - politiseren

In hoofdstuk 6 geven de verschillende respondenten aan dat de vervuilingsbedreiging niet, of niet alleen, opgelost moet worden als *end-of-the-pipeline* probleem binnen de huidige 'gestolde' governance. In plaats daarvan zouden oplossingen daarbuiten gevonden moeten worden in samenhang met de huidige structuur: 'Vloeibaar' openbaar bestuur (Van der Steen & van Twist, 2010:23). Er wordt nadrukkelijk gesteld dat de vervuiling ontstaat en toeneemt door beleid, of gebrek aan beleid, op andere terreinen. De milieuvervuilingsproblematiek in de breedte beperkt zich bovendien niet tot een regio, of zelfs tot Nederland. Een groot deel van de vervuilingsbedreiging ontstaat door vervuiling in andere delen van Europa. Daarnaast speelt het probleem van het toenemende geneesmiddelengebruik, in het bijzonder binnen huishoudens. Naast het beleid op het gebied van geneesmiddelen is hierbij ook de decentralisatie van de zorg van belang. Om de vervuilingsbedreiging aan te pakken op beleidsniveau zullen dus vele andere actoren in beeld moeten komen vanuit andere beleidsterreinen. Daarmee komen niet alleen de beleidsverantwoordelijken en de ambtenaren in beeld, maar ook alle bedrijven en burgerorganisaties die belangen hebben, zoals de farmaceutische industrie. De complexiteit om tot actie te komen neemt daarmee enorm toe, en gezien de zwakte van de processen van overheidsbesluitvorming zal deze snelheid van besluitvorming zeer laag zijn: Het gaat lang duren. Tegelijkertijd wijzen de geïnterviewden in hoofdstuk 6 erop dat er juist weinig tijd is, en dat er snel tot actie overgegaan moet worden. Daarbij wordt soms gesuggereerd dat er snel nieuwe wetgeving moet komen om de problematiek te lijf te gaan. Afgezien van het feit dat wetgevingstrajecten traag zijn, blijkt uit recente ervaringen met de *watchlist* dat wetgeving waarschijnlijk onvoldoende nauwkeurig en aanpasbaar is om de vervuilingsbedreiging op het niveau van specifieke medicijnen aan te pakken. Een integrale programmagerichte aanpak rond

dit specifieke probleem zou misschien uitkomst kunnen bieden. Een *Whole of Government* (WOG+) oplossing, naar een vorm van een WOG, zoals beschreven in hoofdstuk 3, zou dus gezocht moeten worden om het versnipperde beleid en de uitvoering van de vervuilingproblematiek bij elkaar te brengen zoals in hoofdstuk 3 in algemene theoretische zin is beschreven. De WOG+ en de sturing hiervan zal een belangrijke relatie hebben met de empirie over de omstandigheid van medicijnen in het afvalwater. WOG+ dwingt de overheid aansluiting te zoeken bij theoretische noties van *public governance*, *networked governance* en *public value*.

#### 7.4. Nieuw sturingsmechanisme: Vloeibaar Bestuur

Een nieuwe term die in de theorie geïntroduceerd is, is 'vloeibaar bestuur' (van der Steen & van Twist, 2010:41). Vloeibaar bestuur is opgebouwd rond twee processen. Het eerste proces is het *organisatorisch ontkoppelen*. Dit betreft het losmaken van vanzelfsprekende verbonden zoals taken, verantwoordelijkheden en middelen uit organisatieverbanden (Ibid. 42). Het ontkoppelen kan enkel plaatsvinden rondom concrete maatschappelijke thema's en overwegingen van organisatorische aard zoals de organisatie van de drinkwatervoorziening in Nederland. Het tweede proces is het *variabel verbinden*. De gebruikelijke strategie van verbinding binnen de taakverdeling wordt losgelaten en er worden andersoortige verbindingen dan tot nu gebruikelijk gezocht en gelegd. De centrale gedachte is dat de bestaande bevoegd- en verantwoordelijkheden onaangetast blijven. Door middel van slimme manieren van organiseren, richting meervoudige en steeds wisselende verbindingen, wordt er gezocht naar verbinding tussen kennis, ervaring en draagvlak, die nu nog versnipperd zijn over diverse organisatieonderdelen. Belangrijk is dat de bureaucratische logica ('je bent ervan of niet') wordt losgelaten, en dat er wordt overgestapt naar een netwerklogica (Ibid. 42). Dit betekent dat het soms kan gaan om nieuwe lijnorganisaties maar soms ook dat er bewust niet opnieuw wordt georganiseerd maar er 'tussen' de organisaties vernieuwing ontstaat. Vanuit deze twee processen ontstaat organisatievorming met de term 'vloeibaar bestuur'. Hiermee wordt concreet bedoeld: Een bijzondere soort van variabele verbinding die na ontkoppeling ontstaat (Ibid.: 43). "Organisaties herschikken en reorganiseren, terwijl in wezen het karakter niet verandert "(Ibid.). Het is een poging om los te komen van organisatorische stellingen, en de organisatie van het publiek belang te laten stromen naar de omstandigheden in de praktijk.

## 7.5. Samenvatting

In dit hoofdstuk is de centrale vraagstelling beantwoord<sup>12</sup>. In hoofdstuk 6 is duidelijk geworden dat de financieringsbedreiging niet gezien moet worden als een *early warning* voor de drinkwatervoorziening. De huidige governance is krachtig genoeg om een eventuele verstoring op dit gebied kan door technologische oplossingen binnen het huidige systeem worden opgevangen. De *vervuilingsbedreiging* is wel een serieuze *early warning* waarop gereageerd moet worden binnen de huidige drinkwater-governance. Hierbij is het nodig de veerkracht van de huidige drinkwater-governance te benutten of zelfs te vergroten. Binnen de huidige governance van de innovatiekracht vergroot worden door samenwerking tussen de actoren uit het Bestuursakkoord water. Vooral vergroting van de paraatheid van huidige drinkwater-governance is hierbij van groot belang. Het is ook mogelijk dat juist het politiseren van deze *early warning* richting beleid en politiek. Vergroten van de veerkracht buiten de huidige governance lijkt op theoretische en op basis van reacties van respondenten de meest kansrijke optie voor de toekomst om de vervuilingbedreiging het hoofd te bieden.

---

<sup>12</sup> 'Heeft de bestaande governance van de drinkwatervoorziening voldoende kracht en veerkracht om oplossingen te vinden voor de financieringsbedreiging en de vervuilingbedreiging? Of zijn veranderingen in de governance nodig die meer veerkracht inbouwen onder de voorwaarde dat het publieke belang drinkwater geborgd blijft

## Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

De werkhypothese van deze masterscriptie luidt:

*De drinkwatervoorziening als publiek goed is adequaat georganiseerd op basis van de beginselen van goed openbaar bestuur. Deze biedt voldoende borgingselementen om ook toekomstige bedreigingen als financiering en de waterbronvervuiling het hoofd te bieden.*

Op basis van de resultaten van de theoretische analyses en de interviews van respondenten wordt het volgende geconcludeerd.

1. Drinkwater is een publiek goed. De huidige drinkwater-governance van de drinkwatervoorziening verenigt de vijf beginselen van goed openbaar bestuur.
2. De huidige drinkwater-governance is adequaat genoeg om de maatschappelijke volksgezondheidsdoelstelling van goed, gezond en overal verkrijgbaar drinkwater te realiseren tegen lage kosten.
3. De huidige drinkwater-governance borgt de beginselen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en effectiviteit goed. Voor het beginsel van democratische legitimiteit zijn praktische verbeteringen mogelijk. Het beginsel van efficiëntie is in Nederland adequaat geborgd.
4. De door de OECD gesignaleerde problematiek van de financieringsbedreiging wordt niet erkend door deskundigen. Voor zover er wel een probleem zou kunnen ontstaan dat zal dit leiden tot regionale of lokale kostprijsstijging van het drinkwater. De huidige drinkwater-governance is op nationaal niveau krachtig en veerkrachtig genoeg.
5. De vervuilingsbedreiging wordt wel gezien als een *early warning* voor de drinkwater-governance. Deze problematiek zal niet eenvoudig opgelost kunnen worden binnen het huidige governance-systeem. Voor operationele beheersmatige oplossingen van technologische aard zullen investeringen gedaan moeten worden, en zullen er hoge exploitatiekosten kunnen ontstaan. De verdeling van deze kosten zal mogelijk leiden tot spanning tussen drinkwaterbedrijven en waterschappen binnen de huidige governance. De oplossing van de vervuilingsbedreiging kan beter gezocht worden in het inbrengen van meer veerkracht in de drinkwater-governance dan in meer privatisering.
6. De basis van de huidige drinkwater-governance is toekomstbestendig. Maar voor de specifieke problematiek van de vervuilingsbedreiging moeten *Whole of Government* oplossingen gezocht worden samen met actoren uit andere beleidsvelden.

## Aanbevelingen

### *Aan de minister van Infrastructuur en Milieu*

- I. Neem de vervuilingsbedreiging van de drinkwaterbronnen serieus. Breng op programmabasis actoren ('vloeibaar bestuur') vanuit de drinkwatersector en andere sectoren samen om oplossingen te vinden. Andere actoren moeten minimaal de volgende stakeholders vertegenwoordigen: Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in verband met de geneesmiddelen en de organisatie van de zorg, het ministerie van Buitenlandse Zaken in verband met Europese afspraken in EU-verband, het ministerie van Financiën, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de afdelingen die betrokken zijn bij (grensoverschrijdende) watervervuiling en de actoren uit het Bestuursakkoord Water.
- II. Spreek de actoren van het Bestuursakkoord Water aan zodat zij meer aandacht schenken aan hun democratische legitimiteit. Dit kunnen zij doen door bijvoorbeeld duidelijker en transparanter te zijn over de invulling van hun verantwoordelijkheden en door inzicht te geven in de kwaliteit en kostprijs van de drinkwaterproductie. Daarbij moeten zij ook aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan het maatschappelijke volksgezondheidsdoel: Goed en gezond drinkwater.

### *Aan de provincies en gemeenten, alsmede aan de waterschappen*

- III. Vul duidelijker de rol in van bestuurder in het openbaar bestuur van de drinkwater-governance, door duidelijk en transparant keuzes uit te leggen die betrekking hebben op de drinkwatervoorziening, mede in het belang van de gezondheid.
- IV. Kom snel tot overeenstemming (waterschappen enerzijds en gemeenten en provincies anderzijds) over eventuele verrekening van toekomstige extra kosten voor het oplossen van de vervuilingsbedreiging.
- V. Onderneem nu actie om de vervuilingsproblematiek op te lossen, en laat dit niet op zijn beloop.
- VI. Blijf de vervuilingsbedreiging en de financieringsbedreiging (hoe klein misschien ook) monitoren om tijdig in te kunnen grijpen. Laat hiervoor onderzoek verrichten, en reserveer hiervoor voldoende financiële middelen.

*Aan de VEWIN en de drinkwaterbedrijven:*

- VII. Verricht onderzoek en voer verkenningen uit om de ernst van de vervuilingsbedreiging in kaart te brengen.
- VIII. Ontwikkel zuiveringsmethoden op basis van momenteel bekende vervuilingen (cocaïne, 'de pil' en andere middelen) om eventueel grootschalige technologische oplossingen te kunnen bieden in de toekomst.

### **Reflectie op het onderzoek**

Om onderzoek te kunnen doen naar de centrale doelstelling om inzicht te krijgen in de kracht en veerkracht van governance-systemen die publieke belangen dienen bij grote externe bedreigingen, was het eerst van belang een gedegen theoretisch kader te ontwikkelen. Dit theoretische kader moet het speelveld bieden voor verdere analyse en zich niet helemaal beperken tot de drinkwater-governance. Voor de casuïstiek van de drinkwatervoorziening als publiek goed is daarom eerst ingegaan op de definitie van publieke goederen en publiek belang. Deze aanpak hielp om inzicht te vergroten in de drinkwater-governance, maar diende ook als model voor de governance van andere complexe systemen die bedreigd worden door externe factoren. De casuïstiek van het drinkwater was een mooi afgebakend veld waar concepten van publieke goederen, publieke belangen, borging van publieke belangen, beginselen van goed openbaar bestuur, kracht en veerkracht van publiek-private governance goed geanalyseerd konden worden. Maar door de aanpak te kiezen van analyse van onderliggende factoren die kracht en veerkracht van systemen beïnvloeden, zijn de inzichten niet beperkt tot de drinkwatersector.

### *Maatschappelijke waarde van onderzoek van externe bedreigingen van publieke belangen*

Hoe belangrijk goed en goedkoop drinkwater is voor de bevolking bleek recent in Ierland waar in november 2014 werd aangekondigd dat voor het gratis drinkwater in de toekomst betaald moet gaan worden ([OneWorld.nl](http://OneWorld.nl)).

De OECD licht in haar rapport de hele watersector van Nederland door en beoordeelt de watersector met een 8.5. Een zeer ruime voldoende kan leiden tot de houding dat er niets is om ons zorgen over te maken. De OECD-rapportage is vooral gericht op het publieke belang van de waterveiligheid van Nederland. De primaire aandacht voor waterveiligheid, is niet nieuw. In veel rapporten ligt de focus op het houden van droge voeten. In het Deltaprogramma zoetwater (start 2009) wordt er een inhaalslag gemaakt met de aandacht voor drinkwatervoorzieningen.

Onlangs is de 'drinkwatervoorziening' ook in de media opgepikt waardoor het bewustzijn van de bevolking van dit maatschappelijk relevante thema toeneemt. Niet alleen in Nederland is de borging van veilig en voldoende drinkwater relevant, ook in andere Europese landen komt het onderwerp duidelijker op de politieke agenda te staan. Bovendien zijn de ontwikkelingen van de internationale drinkwatervoorziening belangrijk voor de drinkwatervoorziening in Nederland.

### *Wetenschappelijke relevantie*

In de wetenschappelijke literatuur wordt geschreven over waardes die verschillen in de publieke en de private sectoren, en mogelijkheden voor overheden om de waardes van publieke goederen te verbinden aan de waardes uit de sectoren. Sommige (economische) argumenten pleiten ervoor dat overheden zich niet moeten bemoeien met de borging van belangen van de samenleving. Andere pleiten ervoor om wel overheidsbemoeienis te hebben (en te vergroten) voor de borging van belangen die de samenleving belangrijk acht. De huidige praktijk in Nederland is dat er primair gekozen is om wel overheidsbemoeienis te hebben in de behartiging van het publieke belang veilig drinkwater.

In de wetenschappelijke literatuur wordt geen beoordeling gegeven van de kracht van het huidige institutionele borgingsysteem van het publieke belang drinkwater. Tevens wordt er in de wetenschappelijke literatuur niets geschreven over welke consequenties een veranderde omgeving (op langere termijn) heeft voor de borging van het publieke belang drinkwater. Dit onderzoek naar de kracht en de veerkracht van de drinkwatervoorziening in Nederland en de borging van het publieke belang kan dan ook een wetenschappelijke aanvulling zijn op een serie essays die is gepubliceerd door de Nederlandse School voor Openbaar bestuur.

De al bestaande rapporten en theorieën over het borgingsmechanisme van publieke belangen, en over de veerkrachtigheid van systemen, zijn niet toegespitst op de drinkwatersector. Tevens heeft dit onderzoek zich gericht op de consequenties van twee veranderingsfactoren, namelijk bevolkingskrimp en vervuilingsproblematiek die deels beschouwd zouden kunnen worden als *early warnings* voor de huidige drinkwatervoorziening en de governance daarvan. Deze focus lijkt het mogelijk te maken om een bijdrage te leveren aan theorievorming rondom de institutionele gevolgen/veranderingen in de omgeving van de drinkwatersector.

## Literatuurlijst

- Babbie, E.R. (1995). *The practice of social research*. New York: Wadsworth Publishing Company.
- Beck Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public Values. An Inventory. *Administration and Society*, 39 (3), 354–381.
- Beek, K.W.H. van (1998). *De ondernemende samenleving*. In *WRR rapport voorstudies en achtergronden*. Den Haag: Sdu uitgevers
- Blumstein, W. (1999), *Public Interest Research and interest in electric and gas utility industries*. Utilities Policies.
- Bovens, M (1996), *De Integriteit van de bedrijfsmatige overheid*. In: M. Bovens & A. Hemerijck. (Red.). *Het verhaal van de moraal: een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*. Amsterdam: Boom.
- Bruneau, M., Chang, S., Eguchi, R., Lee, G., O'Rourke, T.D., Reinhorn, A., Shinozuka, M., Tierney, K., Wallace, W., & von Winterfelt, D. (2003). A framework to quantitatively assess and enhance the seismic resilience of communities. *Earthquake Spectra* 19(4): 733–752.
- Bruneau, M. & Reihorn, A. (2007). Exploring the concept of seismic resilience for acute care facilities. *Earthquake Spectra*, 23 (1).
- Butter, F.A.G. den (2011). Marktwerking en het “wat” en “hoe” van het publiek belang. *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 43 (2), 78-92.
- Cashore, B. (2002). *Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority*. Alabama. Amerika.
- Dijkgraaf, E., Morte, E. van de., Varkevisser, M., Jong, R. de., Nentjes, A. Wiersma, D. (1997). Meer marktwerking maakt het water goedkoper. *Economisch statistische berichten*, 82 (4).



- Dyson, G. (2002). Strategic development and SWOT analysis at the University of Warwick. *European Journal of Operational Research* 152, 631–640.
- Folmer, H. (2007), *Waarom economen vaak Mislukken*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Gunsteren, H. van (1994). Culturen van calculatie. *Bestuurskunde*, 4(3), 218-226.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Halselbekke, T. (1998), 'Doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsbeleid'. In F. Driez en C. Hazeu (Red.) *Economische en beleid*, Amsterdam: Boom.
- Hoogerwerf, A. (1983), *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Horne, J. F., & Orr, J. E. (1998). Assessing behaviors that create resilient organizations, *Employment Relations Today* 24 (4), 29–39.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of survival: a dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York: Random House.
- Kickert, W.J.M., Mol, N.P., & A. Sorber (1993). *Verzelfstandig van overheidsdiensten, Vereniging voor Bestuurskunde*. Den Haag: Vuga.
- Kirlin, J. (1996). What government must do well: creating value for society. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (1).
- Klein, E-H & G. Teisman (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases. *Public money & management*, 23 (3)
- Lans, J. van der & Boer, N. de (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

- Mierlo, H. van (2013), *De Verhouding tussen Overheid, Marktwerking en Privatisering, met een toepassing op archeologisch erfgoed*. Maastricht: Universiteit van Maastricht.
- Monfort, C.J. van (2008) *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Tilburg: Tilburg Universiteit.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nuys, O. (2010). *Combineer wat je hebt: duurzaamheid door het verbinden van maatschappelijke functies*. Delft: Eburon.
- Scheltema, M. (1989) 'De rechtsstaat'. in J.W.M. Engels, *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Schulz, M., Steen, M. van der & Twist, M. van (2013). *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Smit, N. & Thiel, S. van (2002). De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde*, 11(6).
- Steen, M.A van der & Twist, M.J.W. van (2008). *Op weg naar de doe het zelf democratie, Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Swanborn, P.G. (2008), *Case-study's? Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom .
- Teurlings, C.N., Bovenberg, A.L., & Dalen. H.P., van (2003), *De Calculus van het Publieke Belang*, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, Den Haag: Seor.
- Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho

- Tresch, R.W. (2008), *Public Sector Economics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Warner, J.F., Buuren, M.W. van & Edelenbos, J. (Eds.). (2012). *Making space for the river. Governance experiences with multifunctional river flood management in the US and Europe*. London: IWA Publishing.

### Online publicaties

- Deltaprogramma Zoetwater. (2014), *Kansrijke strategieën voor zoet water*. Geraadpleegd op 4 januari 2015 via <https://deltaprogramma.pleio.nl/file/download/25882882>
- Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. (2011). *Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen*. Geraadpleegd op 19 februari 2015 via [https://www.knaw.nl/en/@\\_@search?path=%2F&SearchableText=kwetsbaarheid+en+veerkracht+van+maatschappelijke+systemen](https://www.knaw.nl/en/@_@search?path=%2F&SearchableText=kwetsbaarheid+en+veerkracht+van+maatschappelijke+systemen).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2001). *Een wereld en een wil: nationaal milieubeleidsplan 4*. Geraadpleegd op 12 februari 2015 via [http://www.noordzeeloket.nl/images/Nationaal%20milieubeleidsplan%204\\_884.pdf](http://www.noordzeeloket.nl/images/Nationaal%20milieubeleidsplan%204_884.pdf)
- Organisation Economic Co-operation and Development (2014). *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* Geraadpleegd op 6 Juli 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/17/oecd-studies-on-water-water-governance-in-the-netherlands-fit-for-the-future.html>
- Rijkswaterstaat. (2011). *Financiering water resources: Management in the Netherlands*. Geraadpleegd op 15 oktober 2014 via <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/nationaal/economische-aspecten/economische-0/financing-water/>

- Steen, M., van der & Twist, M. van (2010) *Veranderde vernieuwing: Op weg naar vloeibaar bestuur. Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de Rijksdienst.* Geraadpleegd op 14 januari 2015 via <http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/pdf/201001%20Veranderende%20vernieuwing%20op%20weg%20naar%20vloeibaar%20bestuur.pdf>
- Steen, M., van der., Twist, M., van., Chin-A-Fat, N & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up Waarde: Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie.* Geraadpleegd op 17 januari 2015 via [http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/NSOB\\_Denktank\\_Pop-up-DEF\\_web.pdf](http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/NSOB_Denktank_Pop-up-DEF_web.pdf)
- Vlaamse Milieumaatschappij. (2015). *Waterkwaliteit van 2013.* Geraadpleegd op 17 februari 2015 via: <https://www.vmm.be/publicaties/kwaliteit-van-het-drinkwater-2013>
- Wesselius, E. (1998). *Privatisering: geld in water gooien. Solidariteit 84.* Geraadpleegd op 24 september 2014 via [http://www.solidariteit.nl/nummers/84/Privatisering-geld\\_in\\_water\\_gooien.html](http://www.solidariteit.nl/nummers/84/Privatisering-geld_in_water_gooien.html)
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2000). *Het borging van publiek belang.* Geraadpleegd op 17 juli 2014 via <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/het-borgen-van-publiek-belang/>

## Websites

- Krnwtr. (2015). *Geschiedenis van het kraanwater.* Geraadpleegd op 3 september 2014 via <http://www.kraanwateruniversiteit.nl/>.
- Krnwtr (2015). *Privatisering van drinkwater is onverantwoord.* Geraadpleegd op 24 augustus 2014 via <http://www.krnwtr-drinkkraanwater.nl/privatiseren-van-kraanwater-is-onverantwoord/>.

- Nuys, O. (2011). *De relatie tussen ontwikkelingen in de het private bedrijfsleven en bij de publieke overheid*. Geraadpleegd op 6 november 2014 via <http://www.managementissues.com/index.php/organisatiemanagement/76-management/626-de-relatie-tussen-ontwikkelingen-in-het-private-bedrijfsleven-en-bij-de-publieke-overheid>
- Oneworld.nl (2015). *Kraanwater geen handelswaar*. Geraadpleegd op 17 januari 2015 via <http://www.oneworld.nl/water/drinkwater-hygiene/kraanwater-geen-handelswaar>
- Watermuseum. (2015). *Geraakt door water*. Geraadpleegd op 7 maart 2015 via <http://www.watermuseum.nl/>

#### Krantenartikelen

- Nu.nl (29 augustus 2014). *Vitens luidt noodklok over drinkwater*. Geraadpleegd op 2 november 2014 via <http://www.nu.nl/binnenland/3863817/vitens-luidt-noodklok-drinkwater.html>
- Oneworld.nl (2015). *Kraanwater geen handelswaar*. Geraadpleegd op 17 januari 2015 via <http://www.oneworld.nl/water/drinkwater-hygiene/kraanwater-geen-handelswaar>

#### Kamerbrieven

- Minister van Economische Zaken (16 april 2006), *Kamerstukken II*, 21 501 – 30, nr. 137. Binnengehaald 14 september 2014 van [file:///C:/Users/Alette/Downloads/20140429-624133-nota-drinkwater-web-versie%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Alette/Downloads/20140429-624133-nota-drinkwater-web-versie%20(1).pdf).
- Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (19 juni 2009). Brief *waterketen*. Binnengehaald 18 augustus van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28966-1.html>

### **Wet en resoluties**

- Drinkwaterwet (5 februari 2013). *Hoofdstuk II De organisatie van de openbare drinkwatervoorziening*. Binnengehaald op 17 september 2014 van [http://wetten.overheid.nl/BWBR0026338/geldigheidsdatum\\_14-10-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0026338/geldigheidsdatum_14-10-2014)
- Resolutie A/RES/64/292, Verdrag inzake *The Human Right to water and sanitation*. New York 28 juli 2010. United Nations.
- *White paper 374*, White paper inzake *on services of general interest*. Brussel 12 Mei 2004. European Commission.

## Bijlage 1. OECD-warnings

De Organisatie Economische Samenwerking en ontwikkeling presenteerde op 17 maart 2014 haar rapport: '*Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?*' Het onderzoek had betrekking op drie vraagstukken met betrekking tot het Nederlandse waterbeheer op langere termijn (van nu tot 2040):

- 1 Welke ontwikkelingen zijn van invloed op het Nederlandse waterbeheer?
- 2 Wat bedreigt het Nederlandse waterbeheer in de toekomst?
- 3 Speelt Nederland voldoende in op de ontwikkelingen in het waterbeheer in relatie tot de bedreigingen?

In haar uitvoerige rapport formuleert OECD de volgende zes bedreigingen voor het Nederlandse waterbeheer. De tweede bedreiging is opgenomen in dit onderzoek. Hieronder een overzicht van de andere vijf bedreigingen die het OECD naar aanleiding van haar rapport formuleerde:

- 1 De Nederlandse bevolking heeft een laag bewustzijn van overstromingskansen. Deze '*awareness gap*' zal groter worden.
- 2 Er is een gebrekkige coherentie tussen water, landgebruik en ruimtelijke ordening.
- 3 De matige kennisinfrastructuur zal leiden tot een grotere capaciteitsbehoefte op het gebied van watermanagement, met als gevolg een tekort aan waterprofessionals.
- 4 Er is een laag ambitieniveau in Nederland (bij overheden) op het gebied van waterkwaliteit.
- 5 Door de decentrale opbouw van het Nederlandse systeem wordt er volgens de OECD veel ongelijksoortige informatie gegenereerd. Hierdoor is er een gebrek aan transparantie, vergelijkbaarheid en zichtbaarheid van prestaties. (OECD, 2013. p.23).

De bedreigingen zijn geformuleerd op basis van lange termijnverwachtingen over klimaat-, sociaal-demografische, technologische en socio-politieke veranderingen. De OECD heeft scenario-analyses uitgevoerd, dus 'of' en 'hoe' deze veranderingen zullen plaatsvinden is vooralsnog onduidelijk. Bovendien heeft de OECD zich gericht op het waterbeheer in de breedte. De focus ligt vooral op veiligheid tegen overstroming, en minder op drinkwater.

## Bijlage 2. Artikel

Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen: Advies van de Sociaal-Wetenschappelijke Raad, april 2011.

### Onderzoeksprogramma: openbaar bestuursstelsel

Het openbaar bestuur ziet zich gesteld voor grote uitdagingen om zich aan te passen aan een aantal ingrijpende transformaties in de context van het bestuur (zoals klimaatverandering, verschuivingen in de geopolitieke verhoudingen, vergrijzing en migratiestromen, electorale volatiliteit) en in de aard van het bestuur zelf (*multi-level governance*, europeanisering, toename verantwoordingsdruk, verdergaande juridisch-systematisch vergelijkend onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop Nederlandse, Europese en andere westerse overheden omgaan met een aantal van deze kwetsbaarheden en uitdagingen. Daarbij gaat het in dit programma in het bijzonder om:

- Onderzoek dat als vanzelfsprekend multidisciplinair van aard is: bestuurswetenschap, politicologie, politieke filosofie, organisatietheorie, staats- en bestuursrecht.
- Onderzoek dat zich richt op zowel *government* als *governance* (dat wil zeggen de interdependenties tussen overheid, Ngo's en actoren uit de private sector).
- Onderzoek dat zich rekenschap geeft van het toenemende *multi-level governance*- karakter van hedendaags beleid en bestuur (dat wil zeggen de verbindingen tussen Nederlandse, Europese en internationale arena's en praktijken).
- Onderzoek dat vergelijkend is (in het bijzonder *cross national*, longitudinaal en gecontroleerd-experimenteel, om valide en praktisch bruikbare kennis op te leveren).

Mogelijke accenten:

**Behendig bestuur** in het perspectief van complexiteit en ambiguïteit. Hoe adequaat weet de Nederlandse overheid verschillende maatschappelijke veranderingen waar te nemen, te analyseren en te verwerken? Hoe effectief is de Nederlandse aanpak van lange termijn veranderingen in internationaal vergelijkend perspectief? Waarom loopt het Nederlandse openbaar bestuur in sommige terreinen van institutionele hervorming voorop en in andere weer achter – en wat betekent dat? Hoe kan het strategisch beleidspotentieel van de Nederlandse overheid worden versterkt?

**Legitiem bestuur** in een tijdperk van populisme en antipolitiek sentiment. Hoe kunnen



overheden en ambtsdragers gezag en publiek vertrouwen handhaven of herstellen in een tijd van significante vervreemding en wantrouwen in *business* stijlen van politieke en bureaucratische beleidsvorming? Hoe moeten ambtenaren en ambtelijke diensten omgaan met een 'boos publiek'? Hoe moeten zij omgaan met populistische politici met wetgevende en bestuurlijke verantwoordelijkheden? Hoe moeten hybride en horizontale vormen van *governance* (netwerken, partnerships) zich legitimeren? Welke impact hebben nieuwe vormen van publieke verantwoording voor de legitimiteit van het bestuur? Zijn er manieren om de Nederlandse bijdragen aan het bestuur van de EU zo te organiseren en te controleren dat deze het chronische legitimiteittekort van Europees bestuur in de Nederlandse samenleving kunnen verkleinen?

**Veerkrachtig bestuur** in de risicosamenleving. Waarom vormen sommige omvangrijke rampen een bijna volledige verrassing voor centrale gezagsdragers en *stakeholders* in de betrokken sectoren? Hoe kunnen de *early-warning*-capaciteiten en de *preparedness* van publieke instituties worden versterkt, in het bijzonder in beleidsdomeinen waarin minder frequent rampen optreden? Is er sprake van een significant verschil in effectiviteit van optreden in reactie op crises in en tussen overheden en sectoren? Welke institutionele designs en leiderschapspraktijken bevorderen en welke belemmeren de robuustheid en betrouwbaarheid van publieke organisaties in het optreden tegen majeure bedreigingen en crises?

**Adaptief bestuur** in het zicht van crises. Hoe hebben de toegenomen frequentie en scope van acute en gevarieerde schokken de publieke sector de afgelopen decennia beïnvloed? Waarom laten sommige schokken langdurige en traumatische schaduwen na in het systeem terwijl andere slechts rimpelingen veroorzaken? Hoe kunnen we deze verschillen in impact op politieke en beleidsagenda's, op publieke organisaties en op beleidsnetwerken verklaren? Wat zijn productieve en wat minder productieve vormen van evalueren en leren? Wat betekent dit voor bestaande praktijken van *impact assessment* en risicomangement in de publieke sector in den brede?

**Reflexief bestuur** en de tragiek van de onbedoelde gevolgen. Veel ex post onderzoek van crises laat zien dat cruciale oorzaken vaak endogeen zijn. Met andere woorden: organisaties en overheden creëren veelal onbewust hun eigen kwetsbaarheden. Waarom en hoe komt dit voor? Welke bekende paradoxen en onbedoelde gevolgen van beleid en institutionele hervormingen veroorzaken dergelijke kwetsbaarheden? worden herkend en gematigd?

## Bijlage 3. Respondenten

### Inleidende gesprekken:

- **Gesprekspartner:** Annemieke Hendriks  
**Organisatie:** Berenschot  
**Functie:** Sectorleider Water
  
- **Gesprekspartner:** Martine Olde-Wolbers  
**Organisatie:** Berenschot  
**Functie:** Senior Consultant (water)
  
- **Gesprekspartner:** Marinka van Vliet  
**Organisatie:** Berenschot  
**Functie:** Senior Consultant (krimpgebieden)

### Interviews:

- **Respondent:** Frank van Dam  
**organisatie:** Planbureau Leefomgeving  
**Functie:** Senior wetenschappelijk onderzoeker wonen, woningmarkt, woonomgeving, demografie Sector Verstedelijking en Mobiliteit
  
- **Respondent:** Andrew Piso  
**Organisatie:** Gemeente Eemsmond  
**Functie:** Beleidsregisseur Infrastructuur & Milieu
  
- **Respondent:** Frits Kragt  
**Organisatie:** Planbureau Leefomgeving  
**Functie:** Senior wetenschappelijk onderzoeker Beleidsonderzoeker -Sector Water, Landbouw en Voedsel
  
- **Respondent:** Kars Tamminga  
**Organisatie:** Waterbedrijf Groningen  
**Functie:** Directeur Nieuwbouw

- **Respondent:** Hendrik Jan Ijsinga  
**Organisatie:** VEWIN  
**Functie:** Secretaris doelmatigheid & Transpiratie
- **Respondent:** Robert van Cleef  
**Organisatie:** SterkConsulting  
**Functie:** Bedrijfs- en watereconoom en directeur/ senior-consultant
- **Respondent:** Ria Doedel  
**Organisatie:** WML (Waterleiding Maatschappij Limburg)  
**Functie:** Directeur WML
- **Respondent:** Herman Havekes  
**Organisatie:** Unie van Waterschappen/ Water Governance Centre  
**Functie:** Strategisch adviseur bestuur en directie
- **Respondent:** Cathelijne Peters  
**Organisatie:** Unie van Waterschappen  
**Functie:** Programmaleider Moderne Overheid
- **Respondent:** Corine Hoeben  
**Organisatie:** COELO (Universiteit Groningen)  
**Functie:** Onderzoeker
- **Respondent:** Paul Versteeg  
**Organisatie:** Hoogheemraadschap van Rijnland  
**Functie:** Onderzoeker Drinkwaterkwaliteit
- **Respondent:** Harrie Timmer  
**Organisatie:** Oasen drinkwaterbedrijf  
**Functie:** Onderzoeker
- **Respondent:** Karin Lekkerkerker  
**Organisatie:** Drinkwaterbedrijf Dunea  
**Functie:** Consultant zuiveringstechniek

- **Respondent:** Esther Boer  
**Organisatie:** VEWIN/ Eureau  
**Functie:** Lobbyist
  
- **Respondent:** Tony Balnikker  
**Organisatie:** Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
**Functie:** Beleidsadviseur
  
- **Respondent:** Jozef van Brussel  
**Organisatie:** Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
**Functie:** beleidscoördinator van de Beleidsnota Drinkwater
  
- **Respondent:** Julian Starink  
**Organisatie:** Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
**Functie:** Projectcoördinator en beleidsadviseur geneesmiddelen

Interview op radio 2 over drinkwatervervuiling

- **Respondent:** Annemarie van Wezel  
**Organisatie:** (Hoofd) kennisgroep Waterkwaliteit en Gezondheid (KWR).
  
- **Respondent:** Lambert Verheijen  
**Organisatie:** (Dijkgraaf van) Aa maas in Brabant.
  
- **Respondent: Martien den Blanken**  
**Organisatie:** (directeur) waterbedrijf PWN

## Bijlage 4. Vragenlijsten

### Vragenlijst voor financieringsproblematiek

1. Kunt u uzelf en uw werkzaam kort voor mij introduceren?
2. Wat is de rol van uw organisatie in het Nederlandse waterbeheer?
3. In welke mate beschouwt u de huidige organisatie van drinkwater als goed?  
Evt.:
  - In welke mate is het effectief?
  - In welke mate is het efficiënt?
  - Hoe is het wettelijk vastgelegd met leveringszekerheid?
  - Wat is de invloed van de burger op het systeem?
4. Hoe kijkt u tegen de ontwikkeling (mate van urgentie), zoals beschreven in het OECD rapport, van krimp en de daarbij gepaarde financieringsproblematiek?  
Evt.:  
In welke mate beoordeelt u dit als een grote bedreiging op het huidige drinkwatersysteem en waarom?
5. In welke mate wordt de huidige watergovernance onder druk gezet door bevolkingskrimp?  
Evt.: Zo ja hoe uit zich dit, wat zijn de gevolgen?
6. Wat is de politiek/bestuurlijke ontwikkeling ten aanzien van dit probleem (zowel nationaal als internationaal)?
7. Welke trigger kan leiden tot een politiek bestuurlijke omslag?
8. Welke mogelijke acties zijn er te verwachten in de nabije toekomst, en wat is hierin jullie rol?
9. Zijn er andere bedreigingen die niet door de OECD zijn opgenomen, maar wel erg belangrijk zijn? Zo ja, welke?

### Vragenlijst voor vervuilingsbedreiging

1. Kunt u uzelf en uw werkzaam kort voor mij introduceren?
2. Wat is de rol van uw organisatie in het Nederlandse waterbeheer?
3. In welke mate beschouwt u de huidige organisatie van drinkwater als goed?  
Evt.:
  - In welke mate is het effectief?
  - In welke mate is het efficiënt?
  - Hoe is het wettelijk vastgelegd met leveringszekerheid?
  - Wat is de invloed van de burger op het systeem?
4. In welke mate staat de huidige drinkwater-governance onder druk door de ontwikkeling van medicijnen?  
6b. zo ja hoe uit zich dit, wat zijn de gevolgen?
5. Wat is de politiek/bestuurlijke ontwikkeling ten aanzien van deze bedreiging zowel nationaal als internationaal?
6. De waterketen is verbonden in termen van afvalwaterzuivering, wie moet hier de verantwoordelijkheid voor dragen en hoe verloop de discussie tussen betrokkenen?
7. In welke mate ontstaat er spanning tussen taken en verantwoordelijkheden tussen waterbedrijven en waterschappen?
8. Wie moeten opdraaien voor de toenemende kosten?
9. Welke trigger kan leiden tot een politiek bestuurlijke omslag?
10. Welke acties onderneemt u en uw organisatie om, om te gaan met de afval bedreiging?
11. Welke mogelijke acties zijn er te verwachten in de nabije toekomst, en wat is hierin jullie rol?

## Bijlage 5. Operationalisering

Concept maatschappelijk belang en (economisch/politiek) publiek belang

Concept	Definitie	Uitgangsvorm(en)	Interviewvraag/ literatuur tekst	Code 100	Interviewvraag/ literatuur tekst
<b>Maatschappelijk belang</b>	<i>“Belang/ collectief goed dat voor de samenleving als geheel wenselijk ervaren worden” (WRR, 2000. P. 20).</i>	<b>1. Maatschappelijk belang, maar geen publiek belang:</b> afwezigheid van structurele tussenkomst door de overheid, bij het behartigen van het belang.	1. Onderworpen aan marktwerking in een open markt.  2. (kortstondige) Tijdelijke tussenkomst van de overheid.	101	Wordt de borging van het belang voor de hele samenleving als wenselijk ervaren, maar is tussenkomst van de wel of niet noodzakelijk voor een goede borging van het belang?
		<b>2. (economisch/politiek) Publiek belang:</b> structurele tussenkomst van de overheid bij het behartigen van het belang	<b>3.</b> De overheid trekt de behartiging van belang aan op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt (WRR, 2000. P. 20).	102	<b>Is er sprake van een economisch of politiek publiek belang?</b> Vindt er overheidsingrijpen plaats door de overheid omdat er markt falen optreedt of heeft het uitsluitend betrekking heeft betreft het een belang waar een maatschappelijk voorkeur heerst

Concept publiek belang en haar uitingsvormen

Concept	Definitie	Indicator(en)	Uitgansvorm(en)	Code 200	Interviewvraag/ literatuur tekst
<b>Publiek belang</b>	De overheid trekt de behartiging van een belang aan op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt, omdat de ze niet geproduceerd worden of ongelijke uitkomsten voor het maatschappelijk verkeer behelzen. (WRR, 2000. P. 20).	1. Uitvoering in privaat domein	1. Privaatrechtelijke bevoegd-, en eindverantwoordelijkheid	201	<b>Is er sprake van publiek belang?</b> Welke wettelijke bevoegd-, en verantwoordelijkheden hebben de actoren in de borging van drinkwater?
			2. Publiekrechtelijke bevoegd- en eindverantwoordelijkheid	202	
		2. Uitvoering in publiek domein	1. Private uitvoeringsbevoegdheid en publieke eindverantwoordelijkheid	203	
		3. Uitvoering in publiek/ privaat domein			



Publiek belang in de private en publieke sector

Concept	Definitie	Indicator(en)	Uitgangsvorm(en)	Code 300/ 400	Interviewvraag/ literatuur tekst
<b>Publiek belang geborgen in de private sector</b>	<i>"Het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen (WRR, 2000. P. 25)</i>	1. Borging door middel van concurrentie	1. Meerdere marktaanbieders van een goed of dienst, die uitvoering efficiëntie bevorderen.	301	Is het belang (goed) onder heven aan een concurrerende markt, waardoor er sprake is van allocatieve efficiëntie?
		2. Borging met behulp van regels	2. Ingeperkte gedragalternatieven voor bedrijven door overheid.	302	Is het bedrijf borging door de private sector onder heven aan voor af opgestelde wettelijke regels of contracten, die de beslissingsruimte inperkt?
		3. Institutionele borging	3. De private waardes <sup>13</sup> sluiten aan bij de waardes van het publieke belang.	303	Passen de normen van het belang (goed) beter bij de normen en waarden van een private organisatie dan bij de waarden van een publieke organisatie?
<b>Publiek belang geborgen in de publieke sector</b>	<i>"Het zelfstandig realiseren van het publieke belang, door de openbare dienst" (Ibid.).</i>	1. Borging door middel van regels.	1. Wettelijke verankering en democratische legitimatie.	401	Is er een wettelijke verankering, die democratisch gelegitimeerd is bij de borging van het belang?
		2. Borging door middel van hiërarchie.	2. Aanwezigheid ministeriële verantwoordelijkheid.	402	Houdt de minister op wettelijke gronden het meeste zeggenschap bij het borgen van het publieke belang?
		3. Institutionele borging.	3. De publieke waardes <sup>14</sup> sluiten aan bij de waardes van het publieke belang	403	Passen de normen van het belang beter bij de waarden van de publieke institutie, dan bij de normen en waarden van een private organisatie?

<sup>13</sup> leiderschap, winst, efficiëntie, effectiviteit, innovatie, eigen belang, resultaten, exit, aanpassing en geheimhouding)

<sup>14</sup> verantwoording, behoorlijkheid, rechtmatigheid, zorgvuldigheid, roeping, regels, *voice*, transparantie en openbaarheid

Concept publiek belang in een Publiek private samenwerking

Concept	Definitie	Indicator(en)	Uitgangsvorm(en)	Code 500	Interviewvraag/ literatuur tekst
<b>Borging van het publiek belang in een publiek /private samenwerking</b>	<i>“Een samenwerkingsvorm waarbij de verantwoordelijkheid en uitvoering door publieke en private instituties wordt gedaan, zodoende dat de normen en waarden van beide sectoren tot goed recht komen”</i>	1. Privaat borging-mechanismes	1. Meerdere marktaanbieders van een goed of dienst, die uitvoering efficiëntie bevorderen.	501	Is het belang (goed) onder heven aan een concurrerende markt, waardoor er sprake is van allocatieve efficiëntie?
			2. Ingeperkte gedragalternatieven voor bedrijven door overheid.		Is het bedrijf borging door de private sector onder heven aan voor af opgestelde wettelijke regels of contracten, die de beslissingsruimte inperkt?
		2. Publiek borging-mechanismes	3. Wettelijke verankering en democratische legitimatie.		Is er een wettelijke verankering, die democratisch gelegitimeerd is bij de borging van het belang?
			4. Aanwezigheid ministeriële verantwoordelijkheid.		Houdt de minister op wettelijke gronden het meeste zeggenschap bij het borgen van het publieke belang?
		5. De publieke en private waardes sluiten aan bij de waardes van het publieke belang.	Passen de normen van het belang (goed) zowel bij de waarden van de publieke institutie als private bedrijven?		

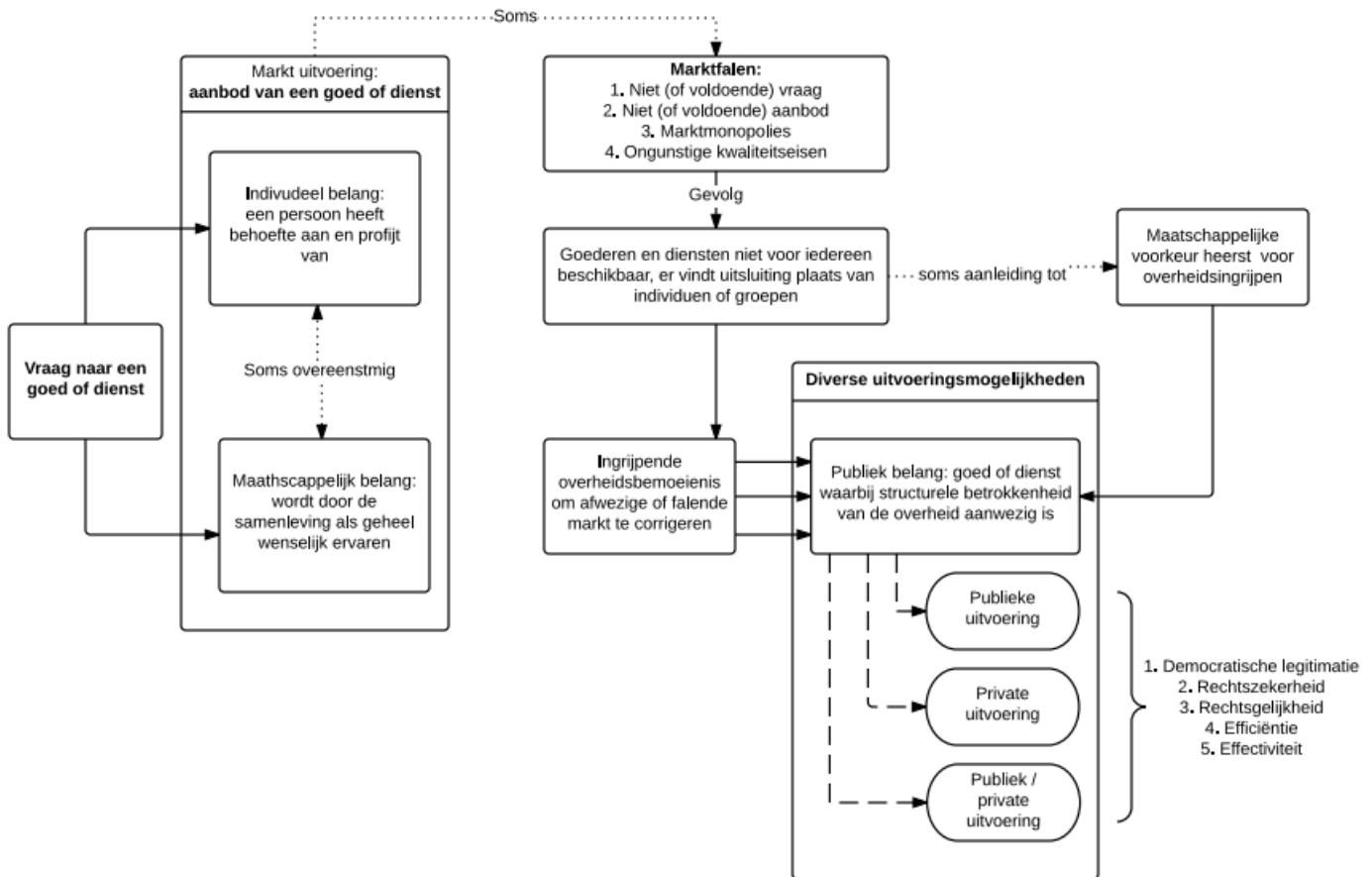
Concept Beginselen van goed bestuur

Concept	Definitie	Indicator(en)	Uitgansvorm(en)	Code 600	Interviewvraag/ literatuur tekst
<b>Beginselen van goed bestuur</b>	"Voorwaarden aan de bestuurders van de heersende deugden, in de uitoefening van een bestuurlijke functie' (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koningsrijkrelaties, 2009).	1. Democratisch legitimiteit.	1. Er is sprake van algemeen kiesrecht en democratische verantwoording.	601	Is er sprake van algemeen kiesrecht, democratische sturing en democratische verantwoording in de borging van het publieke belang?
		2. Rechtszekerheid.		602	Is er sprake van een gelijke behandeling in gelijke gevallen?
		3. Rechtsgelijkheid.	2. Alle gevallen worden gelijk behandeld.	603	Is er zekerheid voor iedere burger dat het publieke belang geborgd wordt?
		4. Effectiviteit.		604	Draagt het geformuleerde beleid of ingezette beleidsmiddel bij het borgen van het publieke belang?
		5. Efficiëntie.		605	Wordt bij de inzet zo min mogelijk kosten (middelen) ingezet om het gewenste belang goed te borgen?
		3. Burgers hebben zekerheid over hun rechten en plichten.			
			4. De ingezette middelen dragen bij aan de groots mogelijke doelbereiking.		
			5. Laag mogelijke middelen voor gewenst resultaat.		

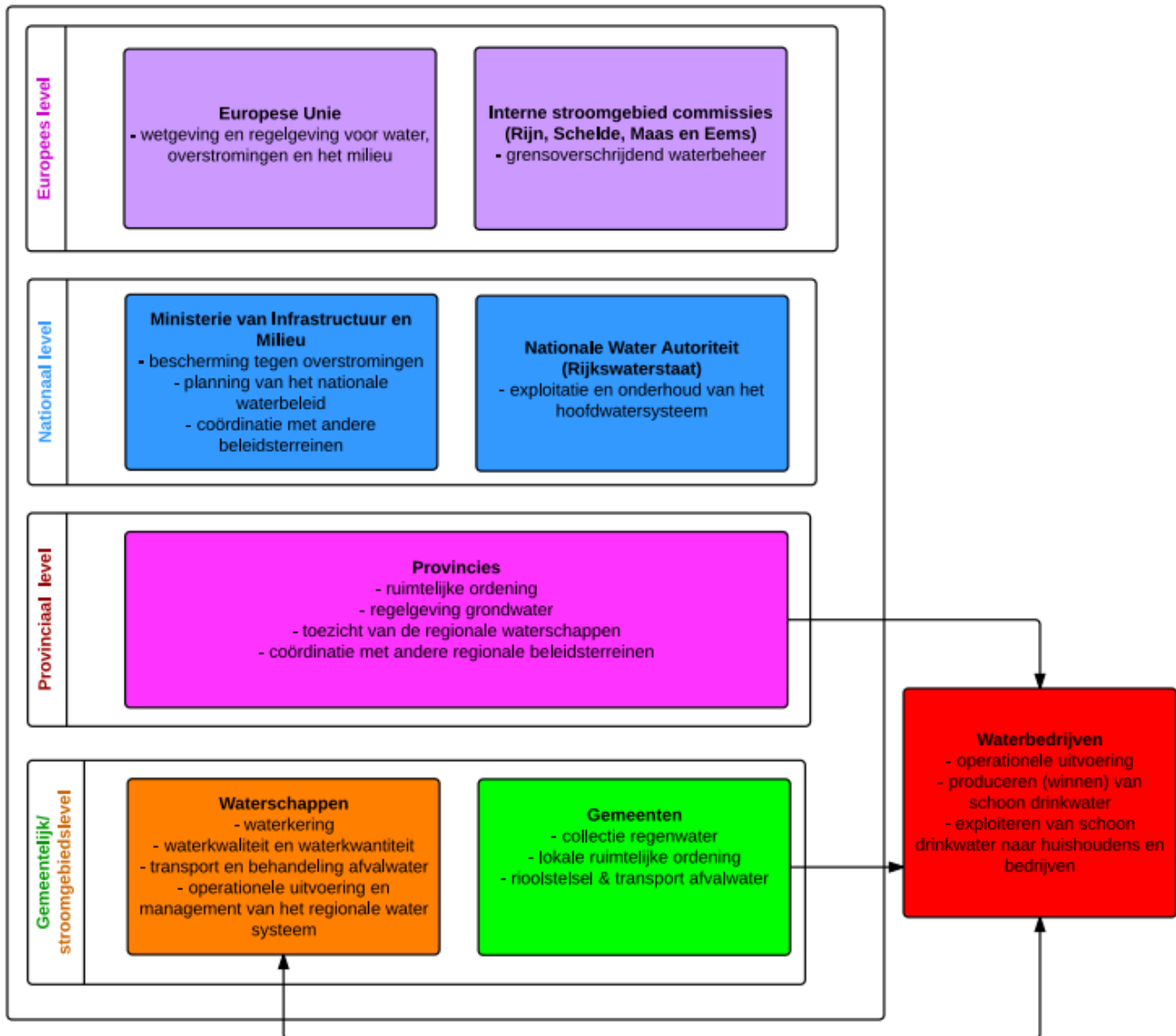
Concept *Resilience of the system*

Concept	Definitie	Indicator(en)	Uitgangsvorm(en)	Code 700	Interviewvraag/ literatuur tekst
<i>Resilience of the system</i>	<i>“ de mate waarin de centrale gezagsdragers en stakeholders in de betrokken sector verrast kunnen worden door omvangrijke veranderingen in de omgeving”.</i>	1. <i>Paraatheid van systeem (preparedness).</i>	1) <i>Probleemperceptie over de urgentie van het risico.</i>	701	<i>Hoe beoordeelt (in termen van urgentie) u het risico's krimp/medicijnresten?</i>
			2) <i>Robuustheid</i>	702	<i>In welke mate vertoont het systeem weerstand in een systeem tegen de risico's (krimp en medicijnresten)?</i>
			3) <i>Redundantie</i>	703	<i>Vormt het risico een bedreiging op de functionaliteit van het systeem?</i>
			4) <i>Vindingrijkheid</i>	704	<i>In welke mate zijn er alternatieve keuzes of opties om, om te gaan met de risico's?</i>
			5) <i>snelheid</i>	705	<i>In welke mate beschikt het systeem over voldoende capaciteit om de benodigde diensten en middelen te mobiliseren?</i>
					<i>In welke snelheid ingespeeld op het risico's?</i>

## Bijlage 6. Publiek belang van drinkwater



## Bijlage 7. Institutionele lagen watermanagement



## Bijlage 8. Overzichtstabel Percepties op financieringsproblematiek

Actor	Erkent de actor krimp als risico?	Is de actor actief aan het nadenken/handelen t.a.v. het risico?
<b>Krimpexpert PBL (van Dam)</b>	Nee, er is totale onwetendheid over het risico van krimp voor de drinkwatervoorziening. Overigens wordt de ontwikkeling van krimp helemaal niet gezien als probleem, maar als een ontwikkeling waar je goed op kunt inspelen.	Nee, de actor doet niets om paraat te zijn om de ontwikkeling het hoofd te bieden.
<b>Lokale Gemeente (Piso)</b>	Nee, krimp wordt niet erkend als een probleem en al helemaal niet op het gebied van drinkwater. De langetermijn-verwachting is moeilijk voor te stellen.	Nee, de actor ziet totaal geen noodzaak tot handelen. Zij wachten op opdrachten vanuit het ministerie en geven daar prioriteit aan.
<b>Krimpexpert PBL op watergebied (Kragt)</b>	Matig, de waarschuwing van de OECD wordt gezien als een 'politieke strijd', er wordt erkend dat krimp een verandering zal gaan geven van de kostenverdeling maar men ziet dit absoluut niet als risico.	Nee, de actor staat niet achter de bevindingen uit het OECD-rapport en stelt dat er geen reden voor handelen is op dit gebied.
<b>VEWIN (Ijsinga)</b>	Matig, het scenario van het wegtrekken van bewoners en een kostenstijging wordt erkend. Dat dit voor een probleem gaat zorgen, niet. Via kostenstijging is er nog veel flexibiliteit over om dit probleem op te vangen.	Nee, vanuit VEWIN wordt er geen actie ondernomen in Nederland om paraat te staan voor dit thema. Internationaal vindt er wel veel plaats, gericht op nieuwe vormen van lokale winningen.
<b>Sterk Consulting (van Cleef)</b>	Matig, deelt haar perceptie met die van VEWIN en stelt dat het goed opgevangen kan worden in het huidige systeem. Daarnaast verwijst de actor vaak naar andere	Matig, de actor onderneemt geen acties. Maar is bezig met andere manieren om tot bekostigingsmodellen te komen.

	uitdagingen die een veel belangrijkere rol spelen voor het waterbeheer.	
<b>Waterbedrijf Groningen (Tamminga)</b>	Nee/matig, pas na aanleiding van het interview is de actor gaan nadenken over dit thema. Ze erkennen dat het mogelijk een rol gaat spelen, maar ondernemen niets tot de onzekerheden over de gevolgen helder zijn.	Ja, de actor start een doorberekening van de aard, omvang en de effecten van het risico. De problemen kunnen worden opgevangen in het systeem door prijsstijgingen door te voeren.
<b>UVW (Boer)</b>	Matig, de actor ondervindt zelf nog niets van de problematiek maar erkent dat het mogelijk een risico gaat worden.	Nee, het UVW wilt een <i>hand on</i> houding, maar heeft hier nog geen uitwerkingen voor.
<b>Waterbedrijf WML (Doedel)</b>	Ja, de actor erkent het probleem en geeft toe dat het lastig is. Echter erop inspelen is noodzakelijk om de voorzieningen flexibel en rendabel te maken.	Ja, op meerdere afdelingen van het bedrijf wordt er gehandeld. Vooral het programma van het flexibiliseren van waterwinningen door middel van modulaire zuiveringen is gericht op groei en krimp van de bevolking.
<b>Ministerie van I&amp;M (Nikkerbal, Starink en van Brussel)</b>	Ja, vroegtijdige sturing is nodig om de vervangingsopdracht van de waterinfrastructuur te combineren met omgevingsontwikkelingen zoals krimp. Met het hoofdmotief de kosten te drukken, en waterprijzen niet te ver omhoog te hoeven brengen d.m.v. belastingen op het drinkwater (van Brussel, 2015).	Ja, het Rijk start met een grootschalig onderzoek van meerdere jaren. Het onderzoek brengt experts bij elkaar en gaat een totale doorberekening maken van het waterbeheer.



## Bijlage 9. Overzichtstabel Percepties op vervuilingsbedreiging

Actor	Erkenning van de actor dat medicijnresten in het afvalwater een risico zijn	Is de actor actief aan het nadenken/handelen t.a.v. het risico?
<b>Rijk</b>	Matig, het Rijk heeft uitgesproken dat medicijnresten niet thuishoren in drinkwater. Ze erkent ook dat het schadelijke effecten heeft voor de dieren en natuur, maar stelt dat er niet direct schade is voor de gezondheid van de mens.	Matig, het Rijk heeft een belangrijke beslissingsmacht t.a.v. van de kostenstijging. Ze verkeert in een diepe discussie en politiek spel tussen zowel drinkwaterbedrijven en waterschappen onderling, als richting Europese lidstaten. Wettelijke 'harde' normeringen worden niet gedaan, er wordt vooral gestuurd door middel van programma's. Deze programma's moeten stimulans bieden voor deeloplossingen van de problematiek (van Brussel, 2015).
<b>UVW (Peters)</b>	Groot, de actor stelt dat dit het grootste spanningsveld is van de drinkwatersector. De politieke gelaagdheid maakt het moeilijk om een oplossingsbeweging te laten ontstaan.	Matig/hog, de Unie is bezig met een strategische verandering. De Unie tracht weg te stappen richting de bronaanpak, en probeert verbindingen te leggen met drinkwaterbedrijven en samen sterk op te treden tegen Europa.
<b>Hoogheemraadschap van Rijnland (Versteeg)</b>	Matig/groot, de respondent erkent het probleem. Echter de actor wijst erop dat zolang er geen wetgeving is ten aanzien van de vervuilingnormen, er geen directe aanleiding is om veranderingen door te voeren.	Laag/matig, de actor volgt de strategie van het UVW. Onafhankelijk wordt er samengewerkt met drinkwaterbedrijven. Echter er blijven onderlinge verwijten bestaan over de kosten die gedragen moeten worden. Hierdoor blijven concrete acties en plannen uit.

<b>Drinkwater bedrijf Oasen (Timmer)</b>	Groot, de problematiek tast de bronnen en milieu aan. De actor stelt dat de kosten gedragen moeten worden door de vervuiler, stijgende kosten moeten geaccepteerd worden.	Matig, de actor wacht op aangescherpte richtlijnen voor de lozingen van medicijnen. Zelf zijn ze gestart met een lobby.
<b>Drinkwater Dunea (Lekkerkerker)</b>	Groot, wederom aantasting van de bronnen en milieu.	Groot, Dunea wilt niet wachten op wet- en regelgeving vanuit Europa. Zij zijn zelf begonnen met de start van nieuwe zuiveringstechnieken.
<b>Bureau Brussel (Boer)</b>	Groot, de actor verkeert in het centrum van de spanningsvelden tussen drinkwaterbedrijven en waterschappen en tussen Nederland en Europa.	Groot, de actor probeert waterschappen en drinkwaterbedrijven tot elkaar te brengen om samen op te treden tegen Europa. Probeert tevens sterk de Rijksoverheid te activeren om tot acties en besluiten te komen.