

Balanceren tussen eenheid en verscheidenheid

Een onderzoek naar de invoering van een corporate werkwijze bij Rijkswaterstaat rond de implementatie van de Kaderrichtlijn Water.

Datum	24 april 2006
Naam	M.H.J. Visser
Adres	Jan Evertsenstraat 144A
Postcode/stad	1056EK Amsterdam
Telefoon	+316 42 3177 90
E-mail	Matthijs.visser@publiekdomein.com
Studienummer	146944 Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen
Begeleider Erasmus Universiteit Rotterdam	dr. J. Edelenbos
Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam	dr. E.H. Klijn Rijkswaterstaat
Begeleider Rijkswaterstaat	Dhr. F. Wagemaker
Begeleider Rijkswaterstaat	Dhr. J.G. van der Zwan

Samenvatting.....	5
1 Het onderzoek	17
1.1 Inleiding.....	17
1.1.1 Probleemstelling.....	18
1.1.2 Vraagstelling	19
1.2 Onderzoeksplan	20
1.3 Methodologisch kader	22
2 Theoretisch kader.....	25
2.1 De veranderde samenleving.....	25
2.2 Netwerktheorie.....	25
2.2.1 Kenmerken van een netwerk	25
2.2.2 De institutionele context van een netwerk	30
2.2.3 De institutionele complexiteit van besluitvorming.....	30
2.2.4 Patronen welke netwerken karakteriseren.....	31
2.2.5 Strategieën en sturingsinstrumenten	31
2.2.6 Instrumenten	32
2.2.7 Strategisch gedrag	33
2.3 Doelbereiking in het proces; arena management	35
2.3.1 Doelbereiking in een arena.....	35
3 Beweging door de Kaderrichtlijn Water	42
3.1 Inleiding.....	42
3.2 Waterbeheer, hoe werkt het?.....	42
3.3 De Europese Kaderrichtlijn Water.....	43
3.3.1 Doelen van de Kaderrichtlijn Water	43
3.3.2 Status van de Kaderrichtlijn Water	43
3.3.3 Principes voortkomend uit de Kaderrichtlijn Water	44
3.3.4 Ontwerp van besluitvorming van de Kaderrichtlijn Water	45
3.4 De overleggroepen als arena's van de Kaderrichtlijn.....	48
3.5 Stakeholdersanalyse.....	55
4 De corporate aanpak.....	63
4.1 Inleiding.....	63
4.2 Betekenis corporate aanpak	63
4.2.1 Wat is corporate?	65
4.2.2 Voorwaarden voor corporate werken.....	68
4.2.3 Verwarring over corporate	69
4.3 De vorming van de corporate werkwijze.....	70
4.3.1 Het ontwerp van het werkplan	71
4.3.2 Invulling van de voorwaarden in het proces en beelden uit de praktijk.....	74
4.3.3 Wil en kan men de corporate werkwijze vorm gaan geven?	78
4.4 De rode draad van de waarneming.....	78
5 Conclusies en aanbevelingen	80
5.1 Inleiding.....	80
5.2 Vorming van de corporate aanpak van RWS.....	80
5.3 Kansen en bedreigingen	83
5.4 Conclusies en aanbevelingen	86
6 Literatuur.....	91
7 Bijlagen.....	92
7.1 Geïnterviewden	92
7.2 Bevoegde autoriteiten	92
7.2.1 3.1 Categorieën van bevoegde autoriteiten	92
7.2.2 Juridische status van de autoriteit en relevante wetgeving	93

Voorwoord

Voor u ligt mijn Master scriptie voor de opleiding Bestuurskunde. Hoewel dit waarschijnlijk voor elk afstuderend student geldt, levert het schrijven van deze eerste zin mij bijzonder veel plezier op. Niet alleen het komen tot een afronding van deze studie is een zware beproeving gebleken (voor degene die het niet weten of alweer vergeten zijn een kort studie-cv'tje; 1996 start studie bouwkunde, 1997 einde bouwkunde begin technische bestuurskunde delft, februari 2001 start studie Bestuurskunde Erasmus, afronding mei 2006!) maar ook de afronding van deze scriptie is niet van de nodige hindernissen gevrijwaard. Zo bleek het formuleren maar vooral ook vasthouden van een probleemstelling die alle partijen tevreden stelde een lastige opgave. Dit heeft zelfs geleid tot een wisseling van afstudeerbegeleider 4 maanden na de start! Graag wil ik dan ook deze ruimte benutten om, de mensen die hebben geholpen om ook deze laatste opgave tot een goed einde te brengen, te bedanken.

Natuurlijk allereerst mijn afstudeerbegeleider van de Erasmus Universiteit Rotterdam, dhr. Jurian Edelenbos, die de ondankbare taak had om halverwege de scriptie adviezen te geven om 'er nog wat van te maken'. De begeleiders vanuit Rijkswaterstaat de heren Fred Wagemaker en Hans van der Zwan, zonder hun hulp, geduld en kritische blikken was deze scriptie natuurlijk niet mogelijk geweest. En natuurlijk de tweede lezer, dhr. E. H. Klijn voor zijn adviezen.

Daarnaast wil ik graag nog mijn privé team van begeleiders bedanken, Lex Lensink voor zijn redactionele hulp zelfs buiten kantooruren, Peter Jacobs voor de nodige discussies al dan niet over de scriptie en natuurlijk Eveline Lensink voor haar eindeloze hulp en geduld.

Matthijs Visser
Rotterdam, 13 april 2006

Samenvatting

In deze scriptie wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de implementatie van de corporate werkwijze van Rijkswaterstaat rond de Europese Kaderrichtlijn Water en welke kansen en bedreigingen deze aanpak oplevert voor Rijkswaterstaat en haar Regionale directies om te werken in en met haar netwerkgeving.

De inleiding

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en bestaat al ruim 200 jaar. Hoewel deze organisatie zijn waarde in het verleden ruimschoots bewezen heeft ontkomt ook Rijkswaterstaat niet aan de veranderende eisen van de maatschappij.

Deze eisen zijn vertaald in een zestal aanleidingen voor de veranderopgave van Rijkswaterstaat. Deze aanleidingen zijn, 'moderne overheid', 'veranderopgave Verkeer en Waterstaat', 'publieksgericht werken', 'ruimte voor verkeer en water', 'een duidelijke rolverdeling met de markt' en tenslotte 'meer eenheid, minder bureaucratie'.

De 'Moderne overheid' gaat over de wens van de politiek om de overheid te moderniseren. Hiervoor is eind 2003 het actieprogramma 'Moderne overheid' gestart welke vier hoofdpunten kent; betere dienstverlening aan de burgers, minder en anders regelen, de eigen organisatie beter organiseren en de relaties met provincies en gemeenten vernieuwen. De 'veranderopgave Verkeer en Waterstaat' borduurt hierop voort. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil voorop lopen in de modernisering van de overheid. Voor Rijkswaterstaat betekent dit dat zij voor de opdracht staat om te werken aan de terugdringing van taken en overlap, kwaliteitsverbetering en het flexibeler inzetten van personeel. Het 'publieksgericht werken' moet zorgen dat Rijkswaterstaat meer gaat inspelen op de wensen van de burger. Dit vult Rijkswaterstaat onder andere in door anders en intensiever samen te werken met andere partners en wegbeheerders, zulks op basis van gelijkwaardigheid. Een 'duidelijke rolverdeling met de markt' gaat in op de veranderende rol van Rijkswaterstaat na de Parlementaire Enquête in 2002/2003 waarbij integriteit een belangrijke voorwaarde werd. Daarnaast wil Rijkswaterstaat ook nog eens meer werk uitbesteden waardoor de noodzaak tot het ontwikkelen van Rijkswaterstaat tot een professionele opdrachtgever naar de markt nog eens wordt vergroot. 'Meer eenheid, minder bureaucratie' is het besef van Rijkswaterstaat dat zij bedrijfseconomischer moet gaan werken, resultaatgericht en kostenbewust. 'Ruimte voor verkeer en water' tenslotte is de verwoording van de taak die Rijkswaterstaat volgens het ondernemingsplan de komende jaren vooral zal moeten oppakken. Deze taken zijn; 'ruimte bieden aan de wens van de burger voor een groeiende mobiliteit' en; 'ruimte bieden aan water om Nederland veilig en droog te houden'.

Behalve de veranderopgave van Rijkswaterstaat heeft Rijkswaterstaat ook te maken met een nieuwe taak. De implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water.

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is een richtlijn vanuit de Europese Unie welke gericht is op het behoud en verbetering van de waterkwaliteit in haar. Een Europese richtlijn is niet direct bindend voor de lidstaten, de richtlijn geeft het beleidsdoel aan. Hoe dit doel bereikt kan worden moet door de lidstaten zelf nader uitgewerkt worden. De richtlijn leidt in dit geval dan ook niet tot een resultaatsverplichting (afrekening op resultaat) maar op een inspanningsverplichting. De lidstaten moeten aangeven hoe/met welke inspanningen zij het beleidsdoel/richtlijn denken te bereiken en worden vervolgens gehouden aan de inspanning die zij hiervoor moeten leveren. De Europese Kaderrichtlijn Water heeft behalve een doel (behoud en verbetering van de huidige waterkwaliteit) en een 'dwingend karakter' (inspanningsverplichting) ook nog een eis op het gebied van aanpak. De Kaderrichtlijn Water stelt namelijk ook nog dat alle nationale plannen uiteindelijk zullen moeten leiden tot één stroomgebiedbeheersplan per stroomgebied. Een stroomgebied is een gebied waarin een watersysteem ligt. Een stroomgebiedbeheersplan houdt in dat voor het hele gebied één integraal

plan wordt opgesteld met betrekking tot het waterbeheer. Dit houdt onder meer in dat voor elk stroomgebied een coördinatie van de verschillende regionale beheersplannen opgesteld dient te worden. Nederland kent vier internationale stroomgebieden, stroomgebied Rijn, stroomgebied Eems, stroomgebied Schelde en stroomgebied Maas. Uiteindelijk zullen er dus vier stroomgebiedbeheersplannen voor het Nederlandse territorium geproduceerd dienen te worden welke op internationaal niveau moeten leiden tot een stroomgebiedbeheersplan voor het hele stroomgebied. Dit heeft als gevolg dat de waterbeheerders in één stroomgebied expliciet rekening met elkaar dienen te houden bij het opstellen van een *deel*stroomgebiedbeheersplan.

De coördinatie van de regionale beheersplannen zorgt er voor dat op regionaal niveau coördinatie dient plaats te vinden tussen de regionale waterbeheerders en bestuurders (zowel op beleids- als op uitvoeringsniveau) onderling maar ook tussen waterbeheerders en bestuurders en bestuurders op andere beleidsterreinen zoals Landbouw (LNV) en Ruimtelijke ordening (provincie, VROM).

De Kaderrichtlijn Water zorgt daarmee voor een omgeving die de kenmerken van een netwerk lijkt te hebben.

De veranderopgave voor Rijkswaterstaat brengt met zich mee dat zij een andere werkwijze wil hanteren dan voorheen. Dit wordt de corporate aanpak genoemd. Deze aanpak betekent voor de regionale directies van Rijkswaterstaat in de praktijk dat 'centraal gedaan wordt wat kan en decentraal wat moet'. Deze werkwijze kan echter tot een conflict leiden tussen de corporate werkwijze enerzijds en de regionale belangen anderzijds. Regionale belangen kunnen zowel van uit de regionale directies van Rijkswaterstaat voortkomen als uit de specifieke belangen van 'de regio'. Bij regionale belangen van uit de regionale directies van Rijkswaterstaat kan men denken aan een eventuele mismatch tussen de corporate werkwijze en de specifieke eisen die een regionaal watersysteem stelt aan de werkwijze. Maar men kan ook denken aan een eventuele mismatch tussen de corporate werkwijze en de werkwijze zoals de waterbeheerders van de regionale directies van Rijkswaterstaat voorstaan. De specifieke belangen van 'de regio' kunnen echter ook conflicteren met de corporate werkwijze van Rijkswaterstaat. Hierbij kan men voorstellen dat een bepaalde natuurvriendelijke oever moet worden aangelegd die specifiek toegerust moet zijn op de dieren in die regio terwijl de corporate werkwijze één natuurvriendelijke oever voorschrijft. De corporate werkwijze kan dus zowel in de organisatie van Rijkswaterstaat voor conflicten zorgen als ook voor de organisatie van Rijkswaterstaat als geheel met haar omgeving. Bovendien is de kreet 'centraal gedaan wordt wat kan en decentraal wat moet' niet erg specifiek. Er wordt namelijk niet nader toegelicht *wat* er centraal of decentraal wordt gedaan en *wie* dat bepaalt of *hoe* dat bepaald wordt.

Onderzoeksvraag en aanpak

De volgende onderzoeksvraag is opgesteld:

Hoe krijgt de corporate aanpak van RWS bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water vorm en welke kansen en bedreigingen levert de corporate aanpak op voor RWS en haar Regionale Directies om te werken in en met haar netwerk omgeving?

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- *Wat is de Europese Kaderrichtlijn en welke taken komen hier uit voort voor Rijkswaterstaat?*

- *Wat is de structuur voor de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water, welke actoren zijn betrokken en hoe verhouden hun rollen, taken, belangen en percepties op de richtlijn zich tot elkaar?*

- *Wat is de corporate aanpak van Rijkswaterstaat en welke consequentie heeft deze aanpak voor de uitvoering van de taken voor van Rijkswaterstaat m.b.t. de implementatie van de Kaderrichtlijn Water?*
- *Welke adviezen kunnen aan Rijkswaterstaat worden gegeven om vanuit de gedachte van de corporate aanpak het proces van de Kaderrichtlijn Water in de praktijk in te vullen en uit te voeren?*

Om deze vragen te beantwoorden zijn de volgende stappen ondernomen. Om de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het bereiken van een gewenst resultaat in een netwerk te verkennen is er literatuuronderzoek verricht. Vervolgens is een nadere beschouwing van de term corporate gedaan wat een heldere definitie van de term en haar voorwaarden oplevert. Dit is gedaan door interviews te houden en desktopresearch te verrichten.

Verder is de werkomgeving van RWS voor de Kaderrichtlijn Water verkend. Dit is van breed naar smal gedaan. Hier wil dat zeggen dat eerst een algemeen beeld van de hele werkomgeving is gevormd om vervolgens dieper in te gaan op een specifiek deel van die omgeving (Rijn West). Dit is gedaan door interviews te houden en desktopresearch te verrichten.

Daarnaast is de vertaling van corporate aanpak naar een werkwijze onderzocht. Dat is gedaan door het ontwerp van de werkwijze naast de definitie en voorwaarden van corporate te leggen en vast te stellen of dit ontwerp deze voorwaarden vervult. Bovendien zijn er interviews gehouden met degene die dit werkproces daadwerkelijk invullen. Dit levert beelden op van de functionering van de werkwijze in de praktijk.

Resultaten

Met de term corporate wordt 'Eenduidig' en 'Efficiënt' bedoeld. Behalve deze waarden zijn er ook nog vier voorwaarden die vervuld moeten worden om behalve eenduidig en efficiënt te werken ook de label corporate te krijgen. Deze zijn:

- Gemeenschappelijk gedragen
- Iedereen dient van elkaar te weten waar hij/ zij mee bezig is
- Gezamenlijk afgestemd
- Geratificeerd door DT-RWS

Eenduidig

Operationalisering eenduidig; eenduidig heeft een interne en externe dimensie.

Intern gaat over de werkwijze en over de inhoud. Extern gaat over 'het geluid' of 'de boodschap' die men laat horen, communicatie.

De interne werkwijze gaat primair over de formele beslislijn. Deze lijn is als volgt van onder naar boven vorm gegeven; thematrekker (projectgroep+klankbordgroep bestaande uit de 'inhoudelijke betrokkene' van de RD's), de thematrekker zal dus per thema (bijvoorbeeld ecologie zoet, of chemie) een projectgroep en klankbordgroep aansturen die met voorstellen voor een corporate werkwijze voor dat thema zal komen. Dit voorstel zal dan in het Utrechtberaad (bestaand uit de projectleiders van de RD's) besproken (goedgekeurd, gewijzigd of terug naar de thematrekker) kunnen worden. Indien men het voorstel voor de corporate werkwijze goed acht wordt deze besproken in de voorbereidingsgroep Nat (alle directeuren Water). De directeuren Water bespreken het voorstel en kunnen eventueel nog aanpassingen maken. Indien het een thema of voorstel betreft dat buiten hun beslissingsbevoegdheid ligt zal het voorstel vervolgens nog naar

het DT-RWS (Directie Team Rijkswaterstaat bestaande uit de DG, PlvDG, CFO en de HID's) welke de eind verantwoordelijkheid heeft en dus dan haar goedkeuring zal moeten verlenen.

Hiermee is een 'corporate lijn' ontstaan. Deze lijn kan verschillende velden bestrijken, zoals inhoud (bijv. wat doelen en maatregelen zouden moeten zijn voor de Kaderrichtlijn Water) maar ook over het te volgen proces (bijv. wanneer producten geleverd dienen te worden) en zelfs over de werkwijze (bijv. hoe men de monitor dient op te zetten, of welke partijen men moet betrekken bij het opzetten van doelen en maatregelen). Dit is de interne eenduidigheid die er zal moeten ontstaan.

Om deze interne eenduidigheid effect te geven zal deze 'corporate lijn' die is ontstaan duidelijk gecommuniceerd dienen te worden naar de verschillende RD's, de diensten die 'het zullen moeten gaan doen' en vooral naar de directeuren Water (deelnemers RBO) en de projectleiders (of andere indien die deelnemer RAO zijn). De laatste twee actoren worden met name genoemd vanwege hun rol bij de externe eenduidigheid die zal moeten gaan optreden.

Hiermee is corporate dus niet bottom up of top down maar een bottom up *en* top down beweging, de voorstellen *hoe* te werken en wat er moet gebeuren komen bottom up terwijl de formele beslissing daarover en de uiteindelijke communicatie in de organisatie weer top down is.

De externe eenduidigheid wordt door de mensen binnen RWS ook wel aangeduid als 'het geluid' of 'de boodschap' die men laat horen. Het gaat hier over de communicatie naar de omgeving van Rijkswaterstaat. De omgeving van Rijkswaterstaat bestaat niet alleen uit de waterschappen, provinciën en gemeenten, maar ook uit andere ministeries LNV en VROM zelfs het ministerie van Verkeer en Waterstaat vertegenwoordigt in DGWater. Het werkveld van Rijkswaterstaat wordt ook internationaal beïnvloedt, dus ook de Europese Unie, België, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland en Italië behoren tot de omgeving. En tenslotte horen diverse belangenorganisaties (LTO, milieufederatie, sportvisserij etc.) tot de omgeving. Naar deze omgeving zal door Rijkswaterstaat dus eenduidig gecommuniceerd dienen te worden. Men zal dus van elke Rijkswaterstater hetzelfde geluid en dezelfde boodschap te horen moeten krijgen.

Efficiënt

Operationalisering Efficiënt; efficiënt kan geoperationaliseerd worden als met zo min mogelijk middelen het doel bereiken. Efficiënt moet niet verward worden met effectief.

Efficiënt is een aparte dimensie van de corporate werkwijze en niet alleen het logisch gevolg van deze werkwijze omdat indien men alleen eenduidig werkt men nog niet efficiënt hoeft te werken. De corporate lijn die geproduceerd wordt gaat over de velden die nu door de thematrekkers worden beslagen. Maar de corporate werkwijze gaat verder. Het gaat ook over 'dingen niet dubbel doen', 'niet allemaal het wiel uitvinden' dus minimale middelen (fte's bijv.) inzetten voor het bereiken van een doel. Dingen niet dubbel doen en niet allemaal het wiel uitvinden betekent dus dat men van elkaar het werk, kennis en informatie zou moeten weten zodat men geen dingen doet, vragen heeft, problemen oplost, etc. die al door andere RD's zijn gedaan of geadresseerd.

- Gemeenschappelijk gedragen
- Iedereen dient van elkaar te weten waar hij/ zij mee bezig is
- Gezamenlijk afgestemd
- Geratificeerd door DT-RWS

Een belangrijke voorwaarde is dat de corporate lijn RWS breed gedragen moet zijn. Dit verwijst enerzijds naar de oude situatie van RWS als een eilandencultuur en anderzijds naar de noodzaak

voor creëren van draagvlak voor de corporate lijn zodat verwacht mag worden dat men deze corporate lijn ook daadwerkelijk zal uitvoeren. Dit is logisch omdat een cultuur nu eenmaal diep geworteld zit in de mensen en dit het denken en handelen van mensen voor een groot deel bepaalt. Om een cultuur van een organisatie te veranderen zal men dus ook de cultuur van de leden van die organisatie dienen te veranderen wat vaak een langzaam proces blijkt. Om te zorgen dat een corporate lijn uitgevoerd zal worden in een organisatie waarin geen cultuur bestaat van 'het opleggen van bovenaf' en eerder nog resten van de oude eilandencultuur van 'eigen koninkrijkjes' waar elke regionale dienst zelf bepaalt hoe en welke werkzaamheden zij uitvoert te bespeuren zouden kunnen zijn heeft men draagvlak nodig binnen die organisatie. Dat een corporate lijn door RWS breed gedragen wordt is dan ook een belangrijke voorwaarde voor de effectuering van deze corporate lijn.

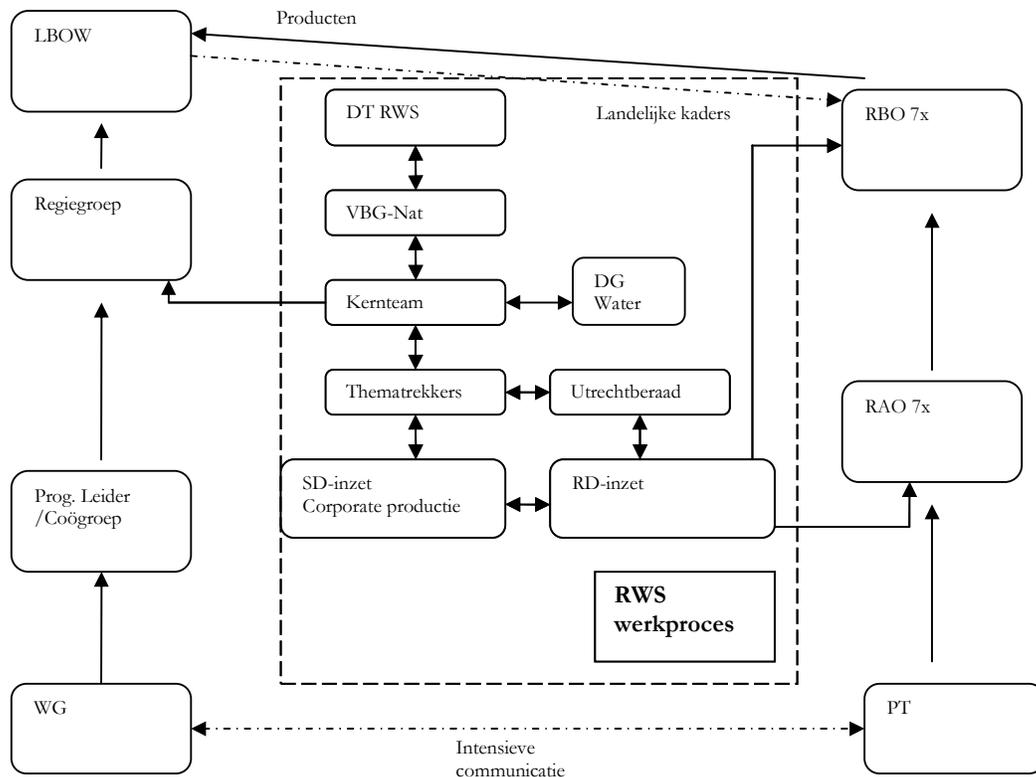
Iedereen dient van elkaar te weten waar men mee bezig is, dit is een belangrijke voorwaarde om efficiënt te kunnen gaan werken. Het is natuurlijk goed voorstelbaar dat indien iedereen 'hard aan de slag gaat' men overlap in werk zal gaan constateren. Want regionale directies zullen wellicht voor dezelfde problemen of vragen komen te staan welke zij vervolgens zelf zullen gaan oplossen. Dit kan betekenen dat men binnen de organisatie van Rijkswaterstaat men dus parallel of zelfs sequentieel aan elkaar hetzelfde werk uitvoert. Deze overlap is ook in het ondernemingsplan gesignaleerd en stelt daarvoor de volgende oplossing voor; de regionale diensten zullen gaan fungeren als frontoffice, de specialistische diensten als backoffice. Zij ondersteunen de regionale diensten met hun specialistische kennis en overlappen elkaar niet meer omdat hun taken gebundeld zijn. Dankzij die concentratie weet men dan allemaal bij welke specialistische dienst men zou moeten zijn als we een (kennis)vraag hebben. Dit betekent dat de specialistische diensten steeds meer werkzaamheden voor de regionale diensten zullen voorbereiden (Ondernemingsplan, 2004:15). Deze oplossing is (nog) niet geïmplementeerd en dus zal men om het uitvoeren van dubbel werk te voorkomen van elkaar moeten weten waar men mee bezig is. Daarnaast wijst het weten van elkaar waar men mee bezig is op het andere aspect van corporate werken, het streven naar eenduidigheid. Weten van elkaar waar men mee bezig is gaat ook over het bewustzijn van de leden van de organisatie waar men mee bezig zou moeten zijn. Een corporate lijn dient namelijk ook uitgevoerd te worden. Dit kan alleen maar indien men weet dat er een corporate lijn over het onderwerp bestaat en wat deze dan precies inhoudt. Een corporate lijn dient dus ook weer gecommuniceerd te worden naar de leden van de organisatie. Zo blijft iedereen aanspreekbaar op de uitvoering van de corporate lijn en wordt eenduidigheid van de organisatie vergroot.

Gezamenlijk afgestemd is een voorwaarde voor de corporate lijn welke op het eerste gezicht een veel lijkt op de voorwaarde dat de corporate lijn gemeenschappelijk gedragen dient te worden. De voorwaarde 'gezamenlijk afgestemd' doelt op de afstemming van doelen en maatregelen van de regionale diensten. De regionale diensten zitten verspreid over heel Nederland en hebben daarmee ook hun eigen beheergebied. In dat beheergebied ligt het watersysteem dat zij beheren maar is ook sprake van een samenleving die op enige wijze in verband staat met dat watersysteem. Zowel het watersysteem als de regionale samenleving en de combinatie van beide kunnen per regionale dienst verschillen en kunnen dus ook voor hun eigen specifieke problemen en vragen zorgen voor de regionale dienst. Een corporate lijn zal zoveel mogelijk tegemoet moeten komen aan deze mogelijkheid van verschillende (nuances) van problemen, om ook daadwerkelijk een oplossing voor die problemen of vragen te zijn. Door de corporate lijn gezamenlijk af te stemmen zorgt men er voor dat de problemen waar de regionale diensten voor staan ook zoveel mogelijk worden geadresseerd door de corporate lijn. Men zoekt hierdoor naar een optimalisatie van alle belangen van de regionale diensten voor de hele organisatie Rijkswaterstaat een optimalisatie voor de Rijkswateren in zijn geheel dus. Deze voorwaarde zorgt er voor dat hoewel de corporate lijn heel duidelijk gericht is op de verbetering van de efficiëntie van de organisatie ook de slagkracht van Rijkswaterstaat hoog blijft.

De laatste maar daarmee zeker niet onbelangrijkere voorwaarde voor een corporate lijn is dat deze lijn geratificeerd dient te worden door het DT-RWS. De goedkeuring voor een corporate lijn verleent aan de ene kant de legitimiteit voor de lijn welke de regionale diensten zullen volgen en verhoogt daarmee de eenduidigheid en aan de ander kant zorgt de goedkeuring voor de verdere doorbreking van een eventuele eilandencultuur door dat de corporate lijn door goedkeuring van het DT-RWS ontstaat wordt van eventuele vrijblijvendheid hiervan. De goedkeuring van DT-RWS is nodig omdat uiteindelijk zij verantwoordelijk zijn in de organisatie voor de gemaakte keuzes en dus zeker voor de gekozen corporate lijn. Indien men een voorstel voor een corporate lijn (nog) niet heeft goedgekeurd ontbreekt binnen de organisatie van Rijkswaterstaat het mandaat voor alle leden van de organisatie om volgens de voorgestelde lijn te gaan werken. Het gevolg kan zijn dat iedere regionale dienst vervolgens gaat werken zoals het de dienst het beste lijkt of zoals het de betrokken persoon het beste lijkt. Hiermee verdwijnt de eenduidigheid die met een corporate werkwijze wordt nagestreefd simpelweg omdat de corporate lijn geen legitimiteit binnen de organisatie bezit. Zoals genoemd komt de organisatie uit een verleden waar de regionale diensten een grote mate van autonomie binnen de organisatie bezaten. De diensten maakten dus zelf de dienst uit, dit heeft men onder andere veranderd door alle directeurs van de regionale diensten in en als een team te laten opereren. Dit heeft geleid tot de oprichting van het Directeuren Team- Rijkswaterstaat of het DT-RWS. Door alle directeurs van de regionale diensten gezamenlijk te laten beslissen probeert men onder andere de verkokering of de eilandencultuur binnen de organisatie tot het verleden te laten horen. In het licht van het veelgehoorde en veelgelezen slogan 'samen doen wat samen kan' betekent dit dat overal waar het DT-RWS geen beslissing over heeft gemaakt en wat dus niet onder een corporate lijn valt, niet 'samen hoeft'. Eventuele samenwerking tussen regionale directies of tussen regionale directies en specialistische diensten is dan dus vrijblijvend. Gezien de wens om met een corporate lijn eenduidigheid in de organisatie te bereiken kan een corporate lijn echter niet vrijblijvend zijn voor de organisatieonderdelen. Indien een corporate lijn is geformuleerd en goedgekeurd dient deze dan ook te worden gehanteerd door de regionale diensten. Afwijkingen ten opzichte van de corporate lijn zouden dan ook goedgekeurd dienen te worden door het DT-RWS.

Het literatuuronderzoek naar netwerken levert het volgende op. Netwerken hebben kenmerken die kansen en barrières voor sturing met zich mee brengen. Deze kenmerken zijn: interdependentie, pluriformiteit en geslotenheid. Daarnaast is vastgesteld dat besluitvorming in netwerken zich vooral in arena's voor doet. Om als actor het gewenste doel te bereiken is het belangrijk om gegeven de situatie in de arena, de bij het doel passende strategie toe te passen.

Het resultaat van de verkenning van de werkomgeving levert een beeld op van een werkomgeving met verschillende arena's. Dit ingevuld met het ontwerp van het werkplan van RWS levert het volgende beeld op:



A. werkproces KRW en werkproces RWS

Conclusies

De deelvragen worden als volgt beantwoordt:

- *Wat is de Europese Kaderrichtlijn Water en welke taken komen hier uit voort voor Rijkswaterstaat?*

De Europese Kaderrichtlijn Water is een richtlijn die tot doel heeft om de waterkwaliteit in de Europese stroomgebieden te verbeteren. Deze richtlijn vormt een resultaatsverplichting voor de doelen, maar indien deze doelen niet gehaald worden wordt er vervolgens gekeken of de voorgestelde maatregelen geïmplementeerd zijn (een inspanningsverplichting voor maatregelen) en of de voorgestelde maatregelen technisch gezien voldoende waren om het gestelde doel zou kunnen bereiken. Daarnaast gaat de Kaderrichtlijn Water uit van een stroomgebiedbenadering. Deze zorgt er voor dat de verschillende overheden en waterbeheerders met elkaar moeten samenwerken. Dit zorgt voor het ontstaan van een netwerk. De taken van Rijkswaterstaat voor de Kaderrichtlijn Water zijn;

- Verzorgen van een beheerplan van de Rijkswateren, aangezien deze Rijkswateren nu in een deelstroomgebied valt moet dit beheerplan samen met de andere bevoegde actoren in dat deelstroomgebied worden opgesteld.
- Verzorgen van de coördinatie van de Kaderrichtlijn Water verplichtingen in de regio.
- Werken in en met de verschillende overlegstructuren aan de verplichte rapportages voor de Kaderrichtlijn Water.

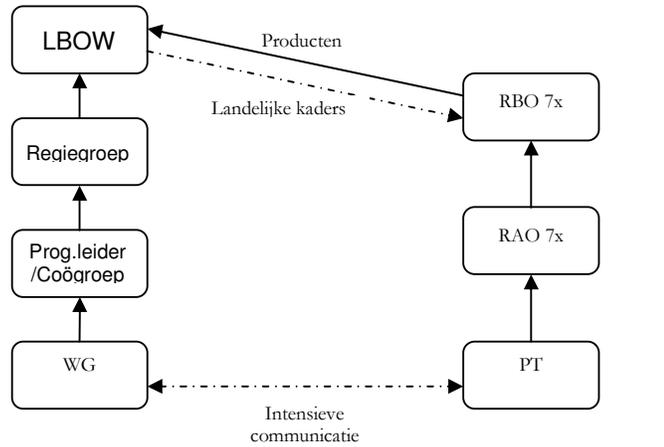
- *Wat is de structuur voor de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water welke actoren zijn betrokken en hoe verbouden hun rollen, taken, belangen en percepties op de richtlijn zich tot elkaar?*

Door de Kaderrichtlijn Water is er een netwerk ontstaan omdat is afgesproken dat elk overheidsorgaan zijn eigen bevoegdheden behoud op het gebied van waterbeheer. Hierdoor zijn deze organen voor het opstellen van een stroomgebiedbeheersplan genoodzaakt om samen te werken. Om deze samenwerking goed te laten verlopen zijn er verschillende overlegstructuren gecreëerd. Voor samenwerking op het landelijke niveau, is er een Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) gecreëerd. Hierin zijn de betrokken ministeries vertegenwoordigd (Verkeer en Waterstaat en waar nodig LNV en VROM) en de verschillende koepelorganisaties, IPO, UVW en de VNG. Uiteindelijk is de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat eindverantwoordelijk voor de rapportages van de Nederlandse stroomgebieden. De staatssecretaris kan dan ook op basis van overleg met het LBOW de deelstroomgebiedbeheersplannen:

- a. Goedkeuren
- b. Terugsturen met het verzoek delen over te doen
- c. Delen zelf schrijven (door DGWater)

De regionale en lokale overheden behouden zoals gezegd hun eigen bevoegdheden. Hiervoor zijn per deelstroomgebied Regionaal Bestuurlijk Overleggen (RBO's) in het leven geroepen. Hierin hebben waterschappen, provinciën, Rijkswaterstaat en gemeenten zitting. Uiteindelijk beslissen de verschillende besturen zelf maar ligt er een zware commitment aan de RBO's.

Bovendien worden de landelijke en regionale overlegstructuren ambtelijk ondersteund door respectievelijk de Regiegroep voor landelijke ondersteuning en RAO's voor regionale ondersteuning.



Landelijke kolom
(gegeneraliseerd).
Regievoerder en
procesbegeleider:
DGW

Regionale kolom
(gegeneraliseerd).
Regievoerder en
procesbegeleider: SGC
namens DGW

Legenda	
Coögroep	= Coördinatiegroep
LBOW	= Landelijk bestuurlijk overleg water
PT	= Regionale Productteams
Prog.leider	= Programmaleider (DGW)
RBO	= Regionaal bestuurlijk overleg
RAO	= Regionaal ambtelijk overleg
SGC	= Stroomgebiedcoördinator
WG	= Landelijke werkgroepen

Figuur 1 procesontwerp KRW Bron LBOW, 2004

Bij de Kaderrichtlijn Water zijn bijzonder veel actoren betrokken, actoren in de formele beslisstructuur zijn; het ministerie van Verkeer en Waterstaat, VROM, LNV, Rijkswaterstaat, de IPO, UVW en VNG, gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast zijn er echter ook nog legio maatschappelijke organisaties betrokken.

Hun rollen, taken, belangen en percepties kunnen per onderwerp (zoals een doel of maatregel, of een methode zoals een methode om een MKBA te maken) van de Kaderrichtlijn Water veranderen

Tabel 1 categorisering alle actoren voor ambitieniveau KRW

Ambitieniveau KRW	Actief/HPI	Actief/LPI	Passief/HPI	Passief/LPI
Hoge Ambitie	Miliefederaties Staatsbosbeheer	Waterbedrijven Griendhouthandel	ANWB Provinciën	Hiswa
Lage Ambitie	DGWater LNV Waterschappen UVW VNG LTO Havenbedrijven VNO-NCW	RWS	IPO EZ VROM	Gemeenten

- *Wat is de corporate aanpak van Rijkswaterstaat en welke consequentie heeft deze aanpak voor de uitvoering van de taken van Rijkswaterstaat?*

De corporate aanpak is een eenduidige en efficiënte aanpak die tot stand komt door het gemeenschappelijk te dragen, gezamenlijk afstemmen, elkaar informeren en dt-rws ratificatie. De consequentie voor de uitvoering van de taken van Rijkswaterstaat is dat er één gezamenlijk standpunt over gewenste doelen en maatregelen wordt geformuleerd waardoor een taak van regionale diensten van Rijkswaterstaat wordt om deze ook te bereiken. Een consequentie is dus dat de regionale dienst niet meer met de regio gaat samenwerken om een optimalisatie van regionale belangen na te streven maar in de regio gaat werken om een optimalisatie van Rijkswaterstaat belang na te streven.

Corporate heeft verder als consequentie dat het grootste deel van het budget nu een gezamenlijk budget wordt. Regionale diensten zullen niet veel ruimte overhouden om er eigen activiteiten op na te houden. Dit was ook een streven van de corporate werkwijze (efficiënter werken). Een groot deel van de voorbereidende taken (bijvoorbeeld kennisvragen en voorstellen voor maatregelen) zullen dus centraal uitgevoerd worden.

- *Welke adviezen kunnen aan Rijkswaterstaat worden gegeven om vanuit de gedachte van de corporate aanpak het proces van de Kaderrichtlijn Water in de praktijk in te vullen en uit te voeren?*

De corporate werkwijze zal in de praktijk van de Kaderrichtlijn Water door de kenmerken van een netwerk onder druk komen te staan.

- Pluriformiteit van arena's vereist verschillende strategieën voor regionale diensten in verschillende arena's.
- Interdependentie zorgt voor een proces van onderhandelen, een corporate werkwijze kan te star blijken voor onderhandelen
- De corporate werkwijze is een bedreiging voor de regionale diensten omdat deze de autonomie van de regionale diensten vermindert. Bovendien vergroot zij juist de openheid van regionale diensten voor de top van de organisatie en de geslotenheid van de regionale diensten voor de eigen specifieke omgeving. Hierdoor lopen de regionale diensten het risico minder goed te kunnen werken in hun eigen specifieke RBO of RAO, omdat zij enerzijds moeten onderhandelen in die RBO of RAO en anderzijds een corporate lijn moeten volgen.

Wat deze bedreigingen gemeen hebben is de noodzaak voor elke regionale dienst om in zijn omgeving te kunnen onderhandelen. De corporate werkwijze zal dus in de praktijk een bepaalde onderhandelingsruimte aan de regionale diensten moeten verschaffen, die voor de balans tussen eenheid (van RWS) en verscheidenheid (van de arena's) moet zorgen.

Het streven naar een corporate werkwijze zal (door de zoektocht naar efficiëntere werkwijzen en dus door de inzet van minder fte's) wel eens ten koste kunnen gaan van het onderhouden of zelfs beginnen van een redundant relatienetwerk. Het opzetten of onderhouden van een redundant relatienetwerk is moeilijk in termen van kosten-baten en dus in termen van efficiëntie, uit te drukken waardoor het draagvlak om toch een redundant relatienetwerk op te zetten en te onderhouden wellicht te klein wordt. Dit zou een gemiste kans zijn omdat een redundant relatienetwerk de potentiële invloed van de organisatie aanzienlijk vergroot en dus in de onderhandelingen meer oplevert.

De corporate werkwijze sluit bijzonder goed aan bij de stroomgebiedbenadering van de Kaderrichtlijn Water. De stroomgebiedbenadering gaat uit van een optimalisatie van belangen voor het hele stroomgebied. De corporate gedachte gaat uit van optimalisatie van belangen voor het hele beheergebied van Rijkswaterstaat. Dit beheergebied is zo groot dat deze optimalisatie van belangen een benadering kan vormen van de optimalisatie die wordt nagestreefd door de stroomgebiedbenadering van de Kaderrichtlijn Water. Aangezien andere actoren in het netwerk deze afweging niet maken omdat zij een significant kleiner gebied bestrijken heeft Rijkswaterstaat hier een belangrijk argument voor onderhandeling in handen waar regionale diensten goed gebruik van kunnen maken.

Advies

Het identificeren van kansen en bedreigingen stelt de onderzoeker in staat om een advies te geven dat er voor moet zorgen dat de kansen te benut worden en de bedreigingen afgewend.

Het advies in dit onderzoek richt zich er op hoe de kansen van de corporate werkwijze voor de Kaderrichtlijn Water te benutten en de bedreigingen van deze werkwijze af te wenden. De algemene bedreiging is dat regionale diensten niet meer kunnen onderhandelen. Deze mogelijkheid zal dan ook wel gegeven moeten worden aan de regionale diensten.

De grote kans die de corporate aanpak vormt voor werken in en met een netwerk omgeving is dat de corporate aanpak er voor zorgt dat er optimaal gebruik wordt gemaakt van de aanwezige kennis en informatie in de organisatie. Hier zal dan ook gebruik van gemaakt moeten worden.

Voor het werkproces kan dan ook een advies gegeven worden om de onderhandelingen als een thema op te pakken. Dit betekent dat ook hier een thematrekker voor gecreëerd zal moeten worden. Het beschouwen van de onderhandelingen met de omgeving als een thema zorgt er voor dat ook hier een corporate werkwijze voor wordt gehanteerd. Dit zorgt er voor dat er optimaal gebruik gemaakt kan worden van de aanwezige informatie en kennis in de organisatie. De nodige onderhandelingsruimte, verschillende strategieën op basis van de verschillende situaties kunnen vervolgens ook corporate worden vastgesteld. Rijkswaterstaat kan zo corporate strategieën toepassen welke wel onderling een grote verscheidenheid kunnen kennen.

Conclusies over de hoofdvraag

De hoofdvraag was;

Hoe krijgt de corporate aanpak van RWS bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water vorm en welke kansen en bedreigingen levert de corporate aanpak op voor RWS en haar regionale directies om te werken in en met haar netwerk omgeving?

De corporate aanpak van RWS bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water heeft vorm gekregen door een ontwerp van afweging en besluitvorming en een bijbehorende begroting. Dit ontwerp vervult de vier voorwaarden voor een corporate werkwijze.

Het ontwerp is nog vrij jong waardoor er gesproken kan worden over kinderziektes waar het werkproces nog door moet komen. Deze zijn het gebrek aan communicatie, de ontbrekende kennis van het werkproces en dus van de rollen en taken van deelnemers aan dat proces en een lage prioriteit van de Kaderrichtlijn Water bij het DT-RWS (Op het moment van schrijven is de prioriteit van de Kaderrichtlijn bij het DT-RWS verhoogd) waardoor er te weinig sturing is.

De bedreiging van de corporate werkwijze voor de regionale directies is dat deze werkwijze te weinig of wellicht zelfs geen ruimte om af te wijken van een corporate maatregel of werkwijze overlaat voor de regionale diensten om te onderhandelen in en met haar netwerkomgeving. Behalve ruimte om te onderhandelen zal bovendien ook een budgettaire ruimte voor elke regionale dienst moeten komen om te kunnen onderhandelen. Onderhandelen kost namelijk tijd en voorbereidingen (bijvoorbeeld het maken van een arena analyse, maar ook het onderhouden of opzetten van een redundant relatiernetwerk). De corporate werkwijze is juist een beweging van centralisatie van taken. Dit zou het vermogen van regionale diensten om te kunnen werken in en met haar netwerkomgeving kunnen bedreigen.

Een kans in een netwerkomgeving die gecreëerd wordt door corporate te werken is dat corporate werken niet alleen afstemming inhoud maar ook informeren van elkaar (binnen RWS). Hierdoor maakt Rijkswaterstaat beter gebruik van de kennis en informatie die de organisatie heeft.

Indien de corporate werkwijze op de inhoud (alles behalve de strategie in een arena) van de werkwijze is gericht is dit een kans omdat deze een optimalisatie van Rijkswaterstaat belangen vormt. Regionale diensten kunnen dus beter het belang van Rijkswaterstaat behartigen omdat duidelijk is wat die is.

1 Het onderzoek

1.1 Inleiding

Waterbeheer is een tak van sport waarmee Nederland tot ver buiten haar landsgrenzen bekendheid heeft verworven. Vooral op het gebied van veiligheid geniet Nederland een goede reputatie. Rijkswaterstaat heeft in haar ruim 200-jarig bestaan aan dit beeld van 'goed waterbeheer' een substantiële bijdrage geleverd en heeft de ambitie om dit ook in de toekomst te blijven doen. Om de komende jaren haar taak als waterbeheerder goed te vervullen is er een ondernemingsplan 2004 verschenen waarin wordt beschreven wat de taken zijn en hoe Rijkswaterstaat de komende jaren die wil vervullen. Het verschijnen van een ondernemingsplan voor Rijkswaterstaat is niet voor niets. De organisatie is aan het veranderen naar een agentschap (per januari 2006). Dit betekent dat zij nog wel onder de verantwoordelijkheid van de minister valt, organisatorisch deel blijft uitmaken van het departement (Verkeer en Waterstaat), maar de autonomie van de dienst vergroot wordt (Kickert, Mol & Sorber, 1992:3-4). De achterliggende gedachten van deze door Kickert 'interne verzelfstandiging' genoemde (Kickert, Mol & Sorber, 1992:1) organisatieverandering zijn; duidelijke formulering van de te leveren prestaties in indicatoren waardoor een *vergroting van de doelmatigheid* nagestreefd kan worden en kostenbesparing door meer bevoegdheden en verantwoordelijkheid van de manager bij de bedrijfsvoering waardoor een *grotere efficiency* behaald kan worden (Leeuw, 1992:1-4).

Voor de veranderingen die in het ondernemingsplan staan beschreven worden een zestal aanleidingen genoemd, 'moderne overheid', 'veranderopgave Verkeer en Waterstaat', 'publieksgericht werken', 'ruimte voor verkeer en water', 'een duidelijke rolverdeling met de markt' en tenslotte 'meer eenheid, minder bureaucratie'. De 'Moderne overheid' gaat over de wens van de politiek om de overheid te moderniseren. Hiervoor is eind 2003 het actieprogramma 'Moderne overheid' gestart welke vier hoofdpunten kent; betere dienstverlening aan de burgers, minder en anders regelen, de eigen organisatie beter organiseren en de relaties met provincies en gemeenten vernieuwen. De 'veranderopgave Verkeer en Waterstaat' borduurt hierop voort. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil voorop lopen in de modernisering van de overheid. Voor Rijkswaterstaat betekent dit dat zij voor de opdracht staat om te werken aan de terugdringing van taken en overlap, kwaliteitsverbetering en het flexibeler inzetten van personeel. Het 'publieksgericht werken' moet zorgen dat Rijkswaterstaat meer gaat inspelen op de wensen van de burger. Dit vult Rijkswaterstaat onder andere in door anders en intensiever samen te werken met andere partners en wegbeheerders, zulks op basis van gelijkwaardigheid. Een 'duidelijke rolverdeling met de markt' gaat in op de veranderende rol van Rijkswaterstaat na de Parlementaire Enquête in 2002/2003 waarbij integriteit een belangrijke voorwaarde werd. Daarnaast wil Rijkswaterstaat ook nog eens meer werk uitbesteden waardoor de noodzaak tot het ontwikkelen van Rijkswaterstaat tot een professionele opdrachtgever naar de markt nog eens wordt vergroot. 'Meer eenheid, minder bureaucratie' is het besef van Rijkswaterstaat dat zij bedrijfseconomischer moet gaan werken, resultaatgericht en kostenbewust. 'Ruimte voor verkeer en water' tenslotte is de verwoording van de taak die Rijkswaterstaat volgens het ondernemingsplan de komende jaren vooral zal moeten oppakken. Deze taken zijn; 'ruimte bieden aan de wens van de burger voor een groeiende mobiliteit' en; 'ruimte bieden aan water om Nederland veilig en droog te houden'. Op het gebied van waterbeheer is er echter voor Rijkswaterstaat al enkele jaren een ontwikkeling aan de gang. Behalve de zorg voor waterkwaliteit, veiligheid (dijken) en mobiliteit (vaarwegbeheer) is er ook een groeiende aandacht voor waterkwaliteit. De aandacht voor waterkwaliteit richt zich op twee aspecten, de chemische toestand van het water en de ecologische aspecten in en rond het water. Waterkwaliteit is zelfs zo hoog op de politieke agenda geklommen dat er vanuit Brussel een Kaderrichtlijn is gekomen welke zich vooral richt op waterkwaliteit. Dit is de Europese Kaderrichtlijn Water.

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) is een richtlijn vanuit de Europese Unie welke gericht is op het behoud en verbetering van de waterkwaliteit in haar. Een Europese richtlijn is niet direct bindend voor de lidstaten, de richtlijn geeft het beleidsdoel aan. Hoe dit doel bereikt kan worden moet door de lidstaten zelf nader uitgewerkt worden. De richtlijn leidt in dit geval dan ook niet tot een resultaatsverplichting (afrekening op resultaat) maar op een inspanningsverplichting. De lidstaten moeten aangeven hoe/met welke inspanningen zij het beleidsdoel/richtlijn denken te bereiken en worden vervolgens gehouden aan de inspanning die zij hiervoor moeten leveren. De Europese Kaderrichtlijn Water heeft behalve een doel (behoud en verbetering van de huidige waterkwaliteit) en een 'dwingend karakter' (inspanningsverplichting) ook nog een eis op het gebied van aanpak. De Kaderrichtlijn Water stelt namelijk ook nog dat alle nationale plannen uiteindelijk zullen moeten leiden tot één stroomgebiedbeheersplan per stroomgebied. Een stroomgebied is een gebied waarin een watersysteem ligt. Een stroomgebiedbeheersplan houdt in dat voor het hele gebied één integraal plan wordt opgesteld met betrekking tot het waterbeheer. Dit houdt onder meer in dat voor elk stroomgebied een coördinatie van de verschillende regionale beheersplannen opgesteld dient te worden. Nederland kent vier internationale stroomgebieden, stroomgebied Rijn, stroomgebied Eems, stroomgebied Schelde en stroomgebied Maas. Uiteindelijk zullen er dus vier stroomgebiedbeheersplannen voor het Nederlandse territorium geproduceerd dienen te worden welke op internationaal niveau moeten leiden tot een stroomgebiedbeheersplan voor het hele stroomgebied. Dit heeft als gevolg dat de waterbeheerders in één stroomgebied expliciet rekening met elkaar dienen te houden bij het opstellen van een *deelt*stroomgebiedbeheersplan.

De coördinatie van de regionale beheersplannen zorgt er voor dat op regionaal niveau coördinatie dient plaats te vinden tussen de regionale waterbeheerders en bestuurders (zowel op beleids- als op uitvoeringsniveau) onderling maar ook tussen waterbeheerders en bestuurders en bestuurders op andere beleidsterreinen zoals Landbouw (LNV) en Ruimtelijke ordening (provincie, VROM).

1.1.1 Probleemstelling

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en onder andere belast met de goede uitvoering en invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water. Beleid en uitvoering, van oudsher beide taken van Rijkswaterstaat, zijn nu gescheiden. Het beleid is ondergebracht bij het Directoraat-Generaal Water en Rijkswaterstaat wordt per 2006 een agentschap. De opdrachtgever van Rijkswaterstaat is DG Water, zij stelt de doelen voor de Kaderrichtlijn water vast.

De Kaderrichtlijn heeft als doel om de waterkwaliteit in 2015 op orde te hebben, een maatregel gericht op het verbeteren van de kwaliteit van watersystemen. De richtlijn wordt door de betrokken landen uitgewerkt op stroomgebiedniveau. Voor Nederland gaat het daarbij om de stroomgebieden Rijn, Schelde, Maas en Eems waarbij ook de Waddenzee hoort. De concrete doelstellingen van de Kaderrichtlijn worden door de landen zelf nader ingevuld en liggen in Nederland nog niet vast. Om te komen tot de stroomgebiedbeheersplannen heeft Rijkswaterstaat 7 regio's gecreëerd. De rivieren Eems, Schelde en Maas vormen elk één regio en de rivier de Rijn is vanwege haar omvang opgedeeld in 4 regio's. Binnen elke regio vindt overleg plaats tussen de waterschappen, (de regionale dienst van) Rijkswaterstaat, provinciën en gemeenten. Rijkswaterstaat is hier de enige actor die de regionale belangen moet koppelen aan het nationale belang.

Bovendien streeft Rijkswaterstaat naar een corporate werkwijze binnen Rijkswaterstaat. Dit betekent voor de regionale directies van Rijkswaterstaat in de praktijk dat 'centraal gedaan wordt

wat kan en decentraal wat moet'. Deze werkwijze kan echter tot een conflict leiden tussen de corporate werkwijze enerzijds en de regionale belangen anderzijds. Regionale belangen kunnen zowel van uit de regionale directies van Rijkswaterstaat voortkomen als uit de specifieke belangen van 'de regio'. Bij regionale belangen van uit de regionale directies van Rijkswaterstaat kan men denken aan een eventuele mismatch tussen de corporate werkwijze en de specifieke eisen die een regionale watersysteem stelt aan de werkwijze. Maar men kan ook denken aan een eventuele mismatch tussen de corporate werkwijze en de werkwijze zoals de waterbeheerders van de regionale directies van Rijkswaterstaat voorstaan. De specifieke belangen van 'de regio' kunnen echter ook conflicteren met de corporate werkwijze van Rijkswaterstaat. Hierbij kan men voorstellen dat een bepaalde natuurvriendelijke oever moet worden aangelegd die specifiek toegerust moet zijn op de dieren in die regio terwijl de corporate werkwijze één natuurvriendelijke oever voorschrijft. De corporate werkwijze kan dus zowel in de organisatie van Rijkswaterstaat voor conflicten zorgen als ook voor de organisatie van Rijkswaterstaat als geheel met haar omgeving.

Rijkswaterstaat is voor de kwaliteit van het aangeleverde water sterk afhankelijk van andere actoren. Dit geeft een belangrijk punt voor het waterbeheer van Rijkswaterstaat op het gebied van waterkwaliteit en ecologie weer. Water in een rivier komt namelijk ergens vandaan, dit kan zowel uit België, Duitsland en Frankrijk komen als uit de regionale wateren. De aanvoer van water uit andere landen zorgt voor circa 2/3 deel van de vervuiling in de Rijkswateren en het water uit de regio zorgt voor bijna 1/3 deel daarvan. Bovendien beschikt Rijkswaterstaat niet zelf over waterzuiveringsinstallaties maar is zij hiervoor afhankelijk van de waterschappen en gemeenten die beschikken over waterzuiveringsinstallaties. Voor het bereiken van de gestelde doelen en daarmee een goed resultaat is het dan ook belangrijk om de eigen capaciteit te kennen en de afhankelijkheden van andere actoren voor het bereiken van de doelen te kennen en onderkennen en daar eventueel actief op te sturen. Hiermee kan vermeden worden dat er doelen geformuleerd worden waar Rijkswaterstaat maar beperkte directe invloed op heeft, maar daar wel achteraf op 'afgerekend' wordt.

De afhankelijkheid van Rijkswaterstaat van haar omgeving komt tot uiting in de vele overlegorganen (zowel intern als extern) waar Rijkswaterstaat bij betrokken is. Als we de afhankelijkheid van Rijkswaterstaat van haar omgeving in acht nemen dan kan men snel begrijpen dat deze overlegorganen van vitaal belang zijn voor de beïnvloeding van de mate van doelbereiking door Rijkswaterstaat.

1.1.2 Vraagstelling

Rijkswaterstaat heeft haar werkwijze aangepast op basis van waarden uit het ondernemingsplan. Dit betekent voor de regionale diensten dat zij binnen een 'corporate werkwijze' moeten opereren. De corporate werkwijze houdt in dat Rijkswaterstaat als één gezamenlijke organisatie opereert. Praktisch houdt dat in dat centraal gedaan moet worden wat kan en decentraal wat moet.

Gegeven dat de corporate werkwijze ook daadwerkelijk wordt gehanteerd. Hoe staat deze werkwijze ten opzichte van de regionale belangen van Rijkswaterstaat en welke kansen en bedreigingen levert deze op voor de Regionale directie van Rijkswaterstaat met betrekking tot haar mogelijkheden om te werken in en met haar netwerk omgeving?

Samen vormen deze vragen de volgende hoofdvraag:

Hoe krijgt de corporate aanpak van RWS bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water vorm en welke kansen en bedreigingen levert de corporate aanpak op voor RWS en haar Regionale directies om te werken in en met haar netwerk omgeving?

Om tot de beantwoording van deze vraag te komen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- *Wat is de Europese Kaderrichtlijn en welke taken komen hier uit voort voor Rijkswaterstaat?*
- *Wat is de structuur voor de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water, welke actoren zijn betrokken en hoe verbonden hun rollen, taken, belangen en percepties op de richtlijn zijn tot elkaar?*
- *Wat is de corporate aanpak van Rijkswaterstaat en welke consequentie heeft deze aanpak voor de uitvoering van de taken voor van Rijkswaterstaat m.b.t. de implementatie van de Kaderrichtlijn Water?*
- *Welke adviezen kunnen aan Rijkswaterstaat worden gegeven om vanuit de gedachte van de corporate aanpak het proces van de Kaderrichtlijn Water in de praktijk in te vullen en uit te voeren?*

1.2 Onderzoeksplan

Om tot de beantwoording van deze vragen te komen zal er een onderzoek gedaan worden. In dit onderzoek zijn stappen ondernomen, keuzes gemaakt en beperkingen onderscheiden. Deze zullen in de paragrafen 1.2 en 1.3 nader toegelicht worden.

Doelstelling, relevantie randvoorwaarden

In Doelstelling van dit onderzoek is om een beschrijving te geven van de manier waarop de corporate aanpak van RWS vorm krijgt bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water en vervolgens aan de hand van deze beschrijving te analyseren welke kansen en bedreigingen deze aanpak oplevert voor RWS en haar Regionale Directies om te werken in en met haar netwerkomgeving.

De relevantie van dit onderzoek zou dus meer in de hoek van de praktische relevantie dan in die van de theoretische relevantie geplaatst kunnen worden, aangezien niet beoogd wordt om een algemene toepasbare theorie te ontwikkelen (Baarda & De Goede, 2001:24-25) maar eerder om een beschrijving van een specifieke situatie weer te geven. Om deze beschrijving vervolgens te koppelen aan een theorie welke de eventuele kansen en bedreigingen zou kunnen opleveren voor de organisatie RWS. Het is dus een beschrijvend onderzoek met een praktische relevantie.

Een ander praktisch relevant onderwerp zijn de randvoorwaarden van dit onderzoek. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van mijn Master scriptie Bestuurskunde. Voor deze scriptie staat 15 ECTS wat staat voor 15x28 uur is 420 uur of ruim 2,5 maanden. Dit betekent dat tijd een beperking is van dit onderzoek, maar naast tijd is ook geld een beperking, deze beperking betekent dat het onderzoek enkel uitgevoerd zal worden door ondergetekende. Deze randvoorwaarden zullen sommige delen van het onderzoek dan ook beperken wat dan aangegeven zal worden.

Stappen om het begrip corporate en de corporate werkwijze te onderzoeken

In het eerste deel van het onderzoek wordt de aanpak van RWS onderzocht. Deze aanpak is een specifieke aanpak namelijk een corporate aanpak. Om de aanpak te beschrijven zal dan ook de volgende stappen genomen worden,

Stap 1. Een onderzoek naar het begrip corporate:

Wat wordt met het begrip corporate bedoeld?

Waar moet een aanpak aan voldoen voordat het corporate genoemd kan worden?

Stap 2. beschrijving van de corporate aanpak aan de hand van het ontwerp van het werkproces van RWS voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water.

Stap 3. beschrijving van de functionering van het ontwerp in de praktijk.

Hoe ziet het ontwerp van de corporate aanpak er uit?

Vervult het ontwerp de voorwaarden van corporate?

Hoe functioneert het ontwerp en is de aanpak dus ook corporate?

Via deze stappen wordt het eerste deel van de onderzoeksvraag beantwoordt.

Het tweede deel van de onderzoeksvraag koppelt deze corporate aanpak aan een theorie maar ook aan de waargenomen situatie. De theorie is zal in het theoretisch kader nader beschreven worden. Daarnaast moet de situatie rondom de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water zal beschreven worden. De beschreven corporate werkwijze, de beschreven situatie en de beschreven theorie zal vervolgens de input vormen voor een conclusie over de kansen en bedreigingen voor RWS en haar regionale directies om te werken in en met haar netwerk omgeving.

Onderzoek van de term corporate

Het begrip corporate zal onderzocht worden door verschillende documenten van Rijkswaterstaat te bestuderen: o.a. het Ondernemingsplan van Rijkswaterstaat, het RWS-werkprogramma Kaderrichtlijn Water, Implementatie van de Kaderrichtlijn Water door RWS: operationeel werkprogramma 2006 en nog enkele interne e-mail en andere meer informele stukken. Daarnaast zal tijdens de te houden interviews en gesprekken binnen de organisatie naar de term gevraagd worden.

Stappen om de kansen en bedreigingen om te werken in netwerk omgeving door Rijkswaterstaat te onderzoeken

Om de netwerk omgeving te onderzoeken en daar later kansen en bedreigingen die daar uit voort komen te identificeren zijn de volgende stappen genomen,

Stap 1. Een theoretisch onderzoek naar netwerken:

Wat is een netwerk?

Welke kenmerken heeft een netwerk?

Welke kansen en bedreigingen vloeien voort uit een netwerk?

Hoe kan een actor in en met een netwerk omgeving werken?

Stap 2 Een beschrijving van de netwerk omgeving van Rijkswaterstaat voor de Kaderrichtlijn Water te geven.

Onderzoek van netwerk omgeving

Voor de eerste stap zal gebruik gemaakt worden van literatuuronderzoek en voor de tweede stap zal gebruik worden gemaakt van desktopresearch en interviews.

Case selectie

Om een analyse te maken van de corporate werkwijze van Rijkswaterstaat voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water bij heb ik interviews gehouden met de programmaleider en procesontwerper van Rijkswaterstaat, dhr. F. Wagemaker. Vervolgens heb ik interviews gehouden met drie directeuren Water van drie (verschillende) regionale diensten van Rijkswaterstaat; directie Limburg, directie Noordzee, directie Oost Nederland. Deze interviews hebben mij de nodige beelden verschaft over de corporate werkwijze en hoe deze door de regionale directie uitgevoerd wordt.

De corporate werkwijze van Rijkswaterstaat voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water moet door de regionale diensten in de verschillende deelstroomgebieden worden uitgevoerd. Er zijn 10 regionale diensten en 7 deelstroomgebieden. Gezien de beperking in onderzoekstijd en mankracht is het onmogelijk om al deze deelstroomgebieden te onderzoeken. Daarom heb ik een deelstroomgebied uitgekozen om nader te onderzoeken: deelstroomgebied Rijn West. Om inzicht te krijgen in het functioneren van de overlegstructuren van Rijn West heb ik naast enkele personen van Rijkswaterstaat die in deze overlegstructuren participeren ook interviews gehouden met ander actoren die in deze overlegstructuren participeren. Dit zijn het waterschap Rivierenland, LNV directie west en de provincie Gelderland. Ook hier is geen volledigheid nagestreefd aangezien zelfs deelstroomgebied Rijn West al te veel deelnemers kent om, binnen de beperkingen die dit onderzoek kent, te kunnen interviewen.

1.3 Methodologisch kader

Wetenschapsfilosofie

Om een werkwijze, organisatie en een netwerkomgeving te onderzoeken ben ik van mening dat het op zijn minst lastig wordt om objectieve 'feiten' boven tafel te krijgen. Zeker is dit het geval nu veel van wat er gebeurt in de onderzoeksobjecten moeilijk waarneembaar is. Een organisatie is immers meer dan een gebouw en de mensen daarin, een organisatie is meer dan de som der delen. Een werkwijze kan meer zijn dan alleen maar de blauwdruk van de serie van handelingen zoals werken aan de lopende band, een werkwijze kan berusten op een filosofie, gevoel en nog veel andere ongreepbare zaken. Het idee van een omgeving en van een netwerkomgeving is helemaal moeilijk objectief vast te leggen, hoe ver reikt de 'omgeving' waar houden de netwerken op, wie bepaalt wie er in of uit het netwerk zit. Hier kunnen verschillende opvattingen over de waargenomen 'feiten' over bestaan. Het is duidelijk dat dit onderzoek te maken heeft met drie sociale processen die gecreëerd worden door betrokken individuen (Hakvoort, 1996:21). Dat plaatst dit onderzoek dan ook in een interpretatieve stroming. Er zal dan ook gezocht worden naar begrip van de onderzoeksobjecten op het niveau van subjectieve ervaringen (Hakvoort, 1996:21). Deze subjectieve ervaringen van de werkelijkheid leveren dus 'beelden' en 'verhalen' op die mij als onderzoeker moet laten begrijpen hoe die wereld en werkelijkheid in elkaar zit en hoe men dus in die werkelijkheid te werk zou kunnen gaan.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen drie methoden gebruikt worden, literatuurstudie, desktopresearch en interviews.

De literatuurstudie geeft antwoord op de vraag, van welke instrumenten een organisatie als Rijkswaterstaat zich, in de netwerkgeving waarin zij zich bevindt, kan bedienen. Hier heb ik de thema's 'sturing' en 'netwerkmanagement' voor en gekozen. Wellicht dat gedurende de literatuurstudie meer of minder thema's zullen verschijnen (zoals 'governance').

De desktopresearch wordt een research naar het waterbeheer en in het bijzonder de Kaderrichtlijn Water. Hier worden alle 'arena's' in kaart gebracht, actoren benoemd, taken en doelstellingen duidelijk gemaakt. Bovendien zal hier eventuele voorgaande studies belicht worden.

De interviews moeten inzicht verschaffen in de keuken van de arena's. Hoe ervaren de mensen in het veld de werkwijze van Rijkswaterstaat. Waar zien zij kansen en mogelijkheden of bedreigingen. Hier zal duidelijk worden of de 'papieren werkwijze' zoals die in uit de desktopresearch naar voren komt overeenkomt met de werkelijkheid zoals de spelers die ervaren. De respondenten zijn dan ook geselecteerd op basis van bestudeerde formele structuur van de Kaderrichtlijn Water.

De interviews hebben een semi-gestructureerde aard. Zij zijn gestructureerd in de zin dat er van tevoren bekend is naar welke informatie gezocht wordt in een interview. Hier worden dan ook vooraf vragen voor opgesteld. Het is echter ongestructureerd in de zin dat niet precies vaststaat wat voor soort informatie er verkregen zal worden (Baarda & De Goede, 2001:184). Hierdoor is het praktisch om vooraf vragen te ontwikkelen, maar de volgorde en de verwoording kan veranderen tijdens het interview en er kunnen zelfs vragen toegevoegd of weggelaten worden (Robson, 2002:270).

Arena analyse

Een van de gebruikte technieken is een arena analyse. Deze analyse zal inzicht moeten verschaffen in de kansen en bedreigingen rondom het dossier Kaderrichtlijn Water. Een arena kan worden beschreven aan de hand van stakeholders, issues, tijd en grenzen.

Stakeholders zijn alle actoren die de Kaderrichtlijn Water kunnen beïnvloeden of beïnvloed worden door de KRW. Vervolgens zullen de stakeholders in termen van relevantie worden beoordeeld. Relevantie wordt bepaald door de verwachting dat de actor actief zal interveniëren en over voldoende invloedsmiddelen beschikt om effectief te zijn (Van Schendelen, 2005:156).

De issues zijn de percepties van de stakeholders op de Kaderrichtlijn Water. De belangen die er voor de stakeholders staan en die dus in kansen en bedreigingen omgezet kunnen worden. De moeilijkheid hier is om de echte belangen te identificeren. Op basis hiervan kunnen actoren als vijandig, vriendschappelijk of onbepaald worden ingedeeld. Hier kunnen dus coalities worden bepaald maar ook mogelijkheden voor een trade off van belangen (op bijvoorbeeld een ander dossier).

Tijd is de dimensie van een dossier, ook wel de levensloop van het dossier genoemd. Gedurende de levensloop verandert ook de arena. In het algemeen kan worden gesteld dat in het begin veel actoren en veel belangen op het spel staan. In het verloop van de levensloop zullen veel actoren in coalities opgaan en veel belangen onderdeel uit gaan maken van 'package deals'. Op het einde van de levensloop zullen nog maar twee groepen, voor- en tegenstanders van het dossier, en nog maar weinig belangen behartigd kunnen worden, omdat naarmate een dossier verder gaat in de tijd.

Tenslotte worden de grenzen van de arena bepaald. Deze zijn zelden vast. Zo kunnen actoren nieuwe belangen inbrengen welke vervolgens weer nieuwe actoren toevoegen. Daarnaast kunnen actoren ook besluiten uit een arena te stappen (bijvoorbeeld omdat zij meer kansen zien in een

andere arena). De dynamiek van verkeer in en uit de arena is belangrijk omdat het in hoge mate van invloed is op de coalities, strategieën etc. (Van Schendelen, 2005:155-161).

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschreven. Het theoretisch kader vormt een referentiekader waaraan de waargenomen empirie gekoppeld kan worden. Koppeling van de waargenomen empirie aan het referentiekader leidt vervolgens tot het beantwoorden van een deel van de hoofdvraag namelijk; “Welke kansen en bedreigingen levert de corporate aanpak op voor RWS en haar Regionale directies om te werken in en met haar netwerkomgeving?”

Het theoretisch kader wordt als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.1 zal de veranderde manier van sturing door de overheid worden besproken. De aansluitende paragraaf (2.2) zal de netwerktheorie nader beschrijven. Hier zal ingegaan worden op de kenmerken van een netwerk en wat de kansen en barrières zijn voor een organisatie om haar doel te bereiken in een netwerk. Vervolgens worden verschillende sturingsinstrumenten waarmee een organisatie haar doel in een netwerk kan bereiken geïdentificeerd. Tenslotte wordt in paragraaf 2.3 besproken hoe een actor in een proces haar doel kan nastreven.

2.1 De veranderde samenleving

Het idee van de overheid als een eenheid die het maatschappelijke belang dient en dit kan behartigen door de maatschappij naar de vereisten van dit belang te vormen, is een lang verlaten idee. De overheid valt uiteen in vele delen en daaraan gekoppelde doelen en belangen. Deze zijn niet altijd complementair en soms zelfs tegenstrijdig aan elkaar. Daarnaast wordt ook over wat het maatschappelijk belang nou precies is binnen de overheid verschillend gedacht.

De traditionele vorm van sturing door de overheid waarbij met behulp van de wet en dwang gestuurd kan worden, moet tegenwoordig beschouwd worden als een unieke vorm van sturing (Pierre & Peters, 2000:37-38). In Nederland is steeds meer sprake van een zelf-organiserende kracht van de samenleving. Hierbij houdt de sturende overheid rekening met haar beperkingen om boven en los van de samenleving te sturen. Zij onderkent zelfs in grote mate de zelfsturing van de organisaties. Voor zover de overheid kan sturen moet zij sturen van een afstand (Kickert in Pierre & Peters, 2000:39).

Het besef dat de overheid zich bevindt *in* de samenleving in plaats van erboven en dat de actoren in de samenleving (inclusief de overheid) van elkaar afhankelijk zijn, voor het bereiken van hun doeleinden, maakt een rigoureuze einde aan het denken over sturing in ‘top-down’ termen. Tenslotte heeft top-down sturen in een netwerk zonder top geen zin (Kickert, 1991:13).

2.2 Netwerktheorie

Wat is eigenlijk een netwerk,? Wat zijn de eigenschappen van een netwerk? Hoe kan de organisatie zich gedragen in een netwerk? En hoe kan de organisatie zijn doel bereiken in een netwerk? Deze vragen zijn nuttig om te stellen indien een organisatie vermoedt zich in een netwerk te bevinden of te gaan bevinden. Om vast te stellen of een actor zich in een netwerk bevindt zal men een netwerk moeten definiëren en de kenmerken daarvan beschrijven.

2.2.1 Kenmerken van een netwerk

Een netwerk wordt door De Bruijn en Ten Heuvelhof gedefinieerd als ‘een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn’. Elk van deze actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren tracht te sturen’ (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997:27). De actoren in een netwerk kunnen dus elke publiek/privaat rechtelijke vorm hebben zonder zich daarmee automatisch buiten het netwerk te plaatsen. Bovendien beschikt elke actor in het netwerk dus

over zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die niet noodzakelijk congruent hoeven te zijn met de doelstellingen, waarden en belangen van de andere actoren in het netwerk. Tenslotte noemen De Bruijn en Ten Heuvelhof de poging van de actoren om andere actoren te sturen door instrumenten in te zetten. Dit impliceert ten eerste dat een actor andere actoren nodig heeft om zijn doelstellingen te bereiken en ten tweede dat een actor instrumenten kan inzetten om dit te bereiken.

Aansluitend bij deze constatering onderkennen De Bruijn en Ten Heuvelhof drie kenmerken van een netwerk: pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie.

Pluriformiteit

Pluriformiteit is het kenmerk dat actoren in een netwerk diverse kenmerken hebben zoals doelstellingen, belangen omvang, machtsmiddelen, productenpakket etc. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:33). Deze kenmerken kunnen verschillen per actor. Daarnaast kan ook binnen een actor sprake zijn van pluriformiteit. Zo kan een actor in een netwerk zelf weer bestaan uit verschillende actoren (divisies, beleidsvelden, regionale directies etc.) (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997:28). Pluriformiteit kan zich dus op verschillende niveaus binnen een netwerk voordoen

Een sturende actor in een netwerk zal rekening moeten houden met de verschillende kenmerken (de pluriformiteit) van de actoren omdat deze specifieke mogelijkheden en beperkingen voor sturing met zich mee brengen.

De mogelijkheden die pluriformiteit biedt voor sturing binnen een netwerk zijn 'verhoging van de trefkans', 'sturing door verdeel en heers' en 'herinterpretatie van stuursignalen'. Door pluriformiteit neemt de trefkans van sturinginstrumenten toe, omdat door de aanwezigheid van verschillende actoren met verschillende kenmerken de kans dat een sturingsinstrument aansluit bij één van die (deel)actoren toeneemt. Het idee is dat de sturing zich via het gebruikte sturingsinstrument over de daarvoor ontvankelijke actoren verspreidt waardoor uiteindelijk de gehele actor of doelgroep wordt beïnvloed. De 'sturing door verdeel en heers' gaat er van uit dat door de variëteit van de actoren in een netwerk geregisseerde actie tegen de sturing nauwelijks opgebracht kan worden waardoor er minder hindermacht zou zijn. Een sturende actor kan hier actief gebruik van maken door een verdeel en heers strategie toe te passen. De 'herinterpretatie van stuursignalen' tenslotte maakt van een bedreiging een kans. Door de verschillen tussen de verschillende actoren kan een actor een stuursignaal i.p.v. negatief (in de perceptie van de sturende actor) ook positiever dan bedoeld interpreteren zodat de sturing effectiever uitpakt dan voorzien door de sturende actor (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:35-37).

De beperkingen voor sturing door pluriformiteit zijn 'beperkt bereik van interventie', 'maatwerk stuit op grenzen beheersbaarheid' en 'vervorming of herinterpretatie van de interventie' (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:34-35). Door pluriformiteit zijn de verschillende actoren in een netwerk gevoelig voor verschillende typen sturingsinstrumenten. Een sturingsinstrument (interventie) zal daarom een beperkt bereik hebben. Door pluriformiteit worden daarnaast ook de mogelijkheden van 'maatwerksturing' beperkt. De sturing in een netwerk met behulp van maatwerk vereist al snel zo'n enorme hoeveelheid verschillende sturingsinstrumenten, dat beheersbaarheid door de sturende actor (span of control) niet langer mogelijk is. Tenslotte kan pluriformiteit leiden tot 'vervorming of herinterpretatie van de interventie', doordat verschillende actoren tot verschillende interpretaties van hetzelfde sturingsinstrument kunnen komen. Hierdoor kunnen de sturingsinstrumenten hun sturende kracht verliezen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:34-35).

Geslotenheid

Geslotenheid is het kenmerk van actoren in een netwerk dat zij niet of nauwelijks open staan voor sturing van buitenaf. Deze geslotenheid wordt door De Bruijn en Ten Heuvelhof verklaard met het referentiekader dat een organisatie heeft. Het referentiekader wordt gevormd door de kernwaarden (core values) van een organisatie en is bepalend voor haar handelen van een organisatie bepalen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:37). Dit referentiekader bepaalt de percepties van de organisatie, de percepties op de situatie, de gewenste situatie, de mogelijke problemen (verschil gewenste situatie en gepercipieerde situatie) en de mogelijke oplossingen (Koppenjan & Klijn, 2004:29-30).

De geslotenheid zorgt er aan de ene kant voor dat een organisatie die stuursignalen ontvangt die goed aansluiten bij haar referentiekader, daar heel gevoelig voor kan zijn. Aan de andere kant zorgt de geslotenheid er voor dat stuursignalen die niet goed aansluiten bij het referentiekader weinig of geen effect zullen hebben. De organisatie staat dus niet open voor de stuursignalen die geen goede 'fit' met het referentiekader van de organisatie hebben. Omdat het referentiekader moeilijk te veranderen is, is de probleemperceptie en de gewenste oplossingen ook moeilijk te veranderen (Koppenjan & Klijn, 2004:32).

De Bruijn en Ten Heuvelhof onderscheiden twee soorten misfits, bij de eerste misfit is het stuursignaal strijdig met het referentiekader en bij de tweede misfit heeft het stuursignaal geen betrekking op het referentiekader. Bij de eerste misfit zal de organisatie zich verzetten tegen het stuursignaal. Bij de tweede misfit zal de organisatie niet reageren op het stuursignaal (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:38). Bij beide soorten zal het stuursignaal dus niet het gewenste effect hebben.

De geslotenheid van een organisatie brengt beperkingen voor sturing met zich mee. Twee barrières door geslotenheid zijn het 'afketsen van sturing' en het 'ontbreken van sturende werking van het stuursignaal'. Afketsen van sturing door geslotenheid kan in verschillende mate optreden. In de hoogste mate van afketsing nemen de partijen de sturing niet waar en in de laagste mate van afketsing nemen de partijen de sturing wel waar. Zij kunnen dit signaal dan niet negeren en conformeren zij zich eraan, maar benutten vervolgens iedere kans om zich er weer aan te onttrekken. Hier tussen zitten de vormen, partijen nemen de sturing waar, maar negeren haar vervolgens; partijen nemen de sturing waar, maar kunnen de sturing niet negeren, maar verzetten zich ertegen; partijen nemen de sturing waar, kunnen de sturing niet negeren, conformeren zich er ogenschijnlijk aan, maar weten zich er in werkelijkheid aan te onttrekken; partijen nemen de sturing waar, kunnen de sturing niet negeren, conformeren zich eraan, maar weten haar te herinterpreteren en te vervormen.

Naast het ontbreken van een sturende werking van de sturing schuilt hier echter ook het gevaar dat de indruk gewekt wordt dat de sturing gewerkt heeft. Hierdoor wordt de behoefte voor de sturende actor om nieuwe sturingsactiviteiten te ontwikkelen beperkt. De actor die gestuurd werd zal hierdoor bovendien de schijn op willen houden. De sturing wordt hierdoor niets meer dan een ritueel (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:38-39).

Behalve falen van sturing door een misfit tussen het referentiekader van de organisatie en de sturing kan er ook geen sturende werking optreden als er geen misfit tussen de sturing en het referentiekader bestaat. Als het stuursignaal te veel aansluit bij het referentiekader van de organisatie bestaat het risico dat er geen verandering wordt bewerkstelligd juist omdat het stuursignaal te goed aansluit bij het referentiekader. Er is dus een zekere mate van misfit nodig om veranderingen in het referentiekader te bewerkstelligen. Börzel en Risse noemen deze misfit zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor verandering, omdat er geen noodzaak voor verandering zou zijn indien de sturing perfect aansluit op het referentiekader (Featherstone & Radaelli, 2003:60-61).

Maar er ontstaan ook kansen. Deze zijn dat 'gesloten partijen veel steun opleveren' en een 'herinterpretatie naar eigen referentiekader' kan optreden wat kan zorgen voor de steun van een gesloten partij. Vaak is geslotenheid een belangrijke voorwaarde voor organisaties om goed te functioneren. Binnen grote organisaties kunnen eenheden van de organisaties een hoge mate van autonomie hebben. Deze autonomie is nodig voor de eenheid om goed te kunnen werken in haar eigen specifieke omgeving. Deze omgeving kan andere eisen stellen aan de eenheid dan de eisen gesteld door de top van de organisatie. Om goed te kunnen blijven functioneren zal de eenheid meer open moeten staan voor de signalen uit haar eigen omgeving dan uit die van de top van de organisatie indien die strijdig zijn met de signalen uit de omgeving. Deze geslotenheid kan ook worden benut door een sturende actor. Door aan de ene kant rekening te houden met de eigen belangen (van de top van de organisatie) en aan de andere kant rekening te houden met het referentiekader van de organisatie eenheid kan de sturende actor de steun verwerven van een sterke bondgenoot. Hier sluit ook de tweede kans voor sturing door geslotenheid op aan. Interventies of stuursignalen kunnen vervormen, de gesloten actor kan proberen de interventie zo te vervormen dat zij in haar eigen referentiekader past. Dit kan een kans vormen omdat op deze manier de sturende actor een sterke bondgenoot wordt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:40-41).

Het tegenovergestelde van geslotenheid is natuurlijk openheid. Er bestaan ook redeneringen dat actoren in een netwerk juist open zouden moeten staan en ook staan voor hun omgeving. Organisaties staan volgens deze redenering niet los van hun omgeving, deze omgeving stelt eisen aan de organisatie die deze niet kan negeren (Koppenjan & Klijn, 2004:4). Zo kunnen private organisaties zich niet langer meer enkel richten op winstmaximalisatie maar moeten zij onder druk van de omgeving, de externe gevolgen van hun handelen gaan incorporeren en zijn overheidsorganisaties al langer onderwerp van omgevingsinvloeden door acties van onder andere media en belangengroeperingen (Koppenjan & Klijn, 2004:4). Deze redenering is nauw verbonden aan het laatste kenmerk van een netwerk, interdependentie.

Interdependentie

Interdependentie, of wederzijdse afhankelijkheid van actoren wordt gecreëerd door dat actoren hun doelen niet kunnen bereiken zonder de mogelijkheden waar andere actoren over beschikken. Deze onderlinge afhankelijkheid van actoren kunnen in grootheden worden benoemd (financiën, bevoegdheden, kennis, informatie, etc.) maar ook langs verschillende schalen (eenvoudig-meervoudig, bilateraal-multilateraal, synchroon-asynchroon, gelijktijdig-sequentieel, statisch-dynamisch). Onderlinge afhankelijkheid in grootheden kan dus gaan over de afhankelijkheid van de ene organisatie van de kennis en informatie van de andere organisatie om beleid te formuleren. De verschillende schalen waarlangs de afhankelijkheden tussen de actoren gelegd kunnen worden, geven een goede indicatie van de mate van complexiteit van de relaties. De Bruijn en Ten Heuvelhof beschrijven deze schalen in het onderstaande schema;

Tabel 2 schalen van interdependentie

Eenvoudig - meervoudig geeft aan of de actoren van één grootheid van elkaar afhankelijk zijn, bijvoorbeeld informatie, of van meerdere grootheden afhankelijk van elkaar zijn. Naarmate er meer grootheden te benoemen zijn waarvan de actoren van elkaar afhankelijk zijn wordt de relatie complexer.
Bilateraal - multilateraal, bilateraal geeft aan of twee actoren onderling direct van elkaar afhankelijk zijn. Het wordt complexer naarmate er meerdere actoren in het spel komen waarvan men onderling afhankelijk is en directe wederzijdse afhankelijkheden verdwijnen. Bijvoorbeeld waar A afhankelijk is van B, B van C en C van A.
Synchroon - asynchroon, van synchrone afhankelijkheid is sprake als actoren op hetzelfde moment afhankelijk van elkaar zijn. Het wordt complex als actoren op verschillende tijdstippen van elkaar afhankelijk zijn of zelfs op ver uit elkaar liggende tijdstippen.
Gelijktijdig - sequentieel, afhankelijkheden zich gelijktijdig voordoen, actoren hebben dan van elkaar gelijktijdig grootheden nodig om hun doel te bereiken. Maar de afhankelijkheid kan ook sequentieel van aard zijn, een handeling of doelbereiking van A is dan pas mogelijke als eerder een handeling doelbereiking van B is gerealiseerd.
Statisch – dynamisch. Patronen van afhankelijkheid kunnen veranderen en zelfs afhankelijkheid kan veranderen. Indien hier sprake van is wordt de afhankelijkheid dynamisch.

Bron; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:41-42.

Interdependentie zorgt net zoals geslotenheid en pluriformiteit voor specifieke kansen en barrières voor sturing. Barrières voor sturing door interdependentie worden gevormd door ‘chaotisering van netwerk door hit-en-run strategie’, ‘onoverzichtelijkheid’ en ‘stroperigheid’, kansen voor sturing zijn ‘benutten van afhankelijkheden’, ‘prikkel voor gematigd gedrag’ en ruilmogelijkheden door complexiteitsverhoging (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:42-43). In de situatie dat een actor een hit-en-run strategie volgt, kan deze strategie leiden tot chaotisering van het netwerk. Dit maakt het netwerk vervolgens nog complexer. De hit-en-run strategie betekent dat een actor een andere partij uitbuit op het moment dat zij afhankelijk van haar is, vanwege de complexiteit van de interdependenties is het echter moeilijk in te schatten of zij deze partij op een later tijdstip weer tegen komt en of de afhankelijkheden dan veranderd zijn. De hit-en-run strategie van de actor kan zich tegen hem keren, andere actoren kunnen er in de toekomst een legitimatie in zien om ook een opportunistische handelswijze te hanteren. Onoverzichtelijkheid is een barrière waarmee een actor te maken krijgt die een zorgvuldigere strategie dan de hit-en-run strategie toepast. Deze strategie houdt in dat de actor nagaat van welke andere actoren zij afhankelijk is, om vervolgens met deze actoren te onderhandelen. Echter, vanwege de complexiteit van de interdependenties kan het beeld van interdependenties onoverzichtelijkheid zijn. Deze onoverzichtelijkheid brengt de volgende nadelen met zich mee; de actor die de interdependenties onderkent en vervolgens met de andere actoren samenwerkt, kan soms niet overzien wie van wie en wanneer afhankelijk is. Dit zorgt bijvoorbeeld voor het gevaar dat zij belangrijke actoren buiten het proces plaatst met allerlei gevolgen voor het proces en resultaat. Het andere nadeel is dat de gevolgen van een interventie door een actor niet altijd voorspelbaar zijn. Door de onoverzichtelijkheid van de interdependenties kunnen zij onvoorziene effecten hebben voor actoren welke vervolgens ook weer onvoorziene actie ondernemen. Dit kan dus leiden tot ongewenste en zelfs tegengestelde effecten dan beoogd. De laatste barrière van interdependentie voor sturing is stroperigheid. Omdat het patroon van interdependenties zo complex kan zijn zal het dan moeilijk zijn om voor alle actoren in het netwerk een win-win situatie te creëren. Dit leidt ertoe dat er lang wordt afgetast, overleg gevoerd wordt en het

netwerk dus moeilijk in beweging te brengen zal zijn. Daarnaast versterken interdependentie en geslotenheid elkaar, door de complexiteit van de interdependentie zullen actoren geneigd zijn zich af te sluiten van deze complexiteit. Dit alles leidt tot een stroperige besluitvorming die niet of moeilijk doorbroken kan worden door de actoren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:42).

Interdependentie zorgt aan de andere kant ook weer voor kansen voor sturing. De eerste kans ligt voor de hand, het benutten van afhankelijkheid. Actoren die gestuurd worden kunnen afhankelijk zijn van de sturende actor, die kan deze afhankelijkheid benutten. De tweede kans door interdependentie is dat actoren een prikkel hebben voor gematigd gedrag ten opzichte van elkaar. Omdat zij van elkaar afhankelijk zijn zullen zij zich coöperatief moeten opstellen. De sturende actor heeft hierdoor als voordeel dat hij weet dat actoren tenminste voor een deel voor zijn sturing open zullen staan. De laatste kans is dat er meer ruilmogelijkheden ontstaan naarmate de interdependencies complexer worden. Naarmate er meer ruilmogelijkheden zijn wordt de kans op een patstelling kleiner. Een complexe interdependentie zorgt dus voor een vergroting van de kans dat de juiste win-win situatie ontstaat (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:43).

De drie kenmerken van een netwerk brengen dus elk hun kansen en bedreigingen voor een sturende actor met zich mee. Er is echter nog een vierde kenmerk, namelijk die van dynamiek. Dit kenmerk is het kenmerk dat alle drie de kenmerken van een netwerk kunnen veranderen. Zoals al beschreven zorgt elk van de kenmerken voor haar eigen kansen en bedreigingen, door de dynamiek in een netwerk kan een kenmerk van het netwerk veranderen waardoor vervolgens de kansen en bedreigingen veranderen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:43-44).

Een actor die succesvol wil zijn in een netwerk zal zich op zijn minst bewust moeten zijn van de kansen en bedreigingen die een netwerk met zich mee brengt. Afhankelijk van de kenmerken van de actor, zoals macht, informatie, kennis, doelstellingen, en de kenmerken van het netwerk kan zij vervolgens kiezen om gebruik te maken van de kansen, de bedreigingen af te wenden of zelfs de kenmerken van een netwerk te veranderen om zo kansen en bedreigingen te veranderen.

2.2.2 De institutionele context van een netwerk

Klijn en Koppenjan (2004) spreken over de institutionele context van een netwerk. Deze institutionele context kan het begrip vergroten over hoe besluitvorming plaatsvindt in een netwerk. Zij bespreken daarbij de institutionele complexiteit van besluitvorming en de geslotenheid van besluitvorming. Met het begrip 'institutioneel' doelen Klijn en Koppenjan op de geschiedenis tussen actoren welke tot uiting komt in formele en informele regels maar ook in relatief stabiele patronen van interactie, percepties en verstandhoudingen tussen actoren (Koppenjan&Klijn, 2004:66).

Het gaat bij instituties dus over regels, formeel en informeel die het gedrag van actoren bepalen maar die ook gevormd worden door de interactie tussen actoren. De formele regels, de juridisch/bestuurlijke structuur, vormen wat Van Schendelen noemt 'het skelet', het skelet kan behulpzaam zijn in het begrijpen van de werking van het lichaam maar om het totaalbeeld te krijgen van de werking van het lichaam zal men ook het 'vles en bloed' moeten analyseren (Van Schendelen, 2005:56). Het vlees en bloed is de werking van het lichaam in de praktijk, het gedrag van de actoren. Zij zullen het speelveld, de arena proberen te vormen naar hun wensen voor zover dat niet verboden is door het skelet.

2.2.3 De institutionele complexiteit van besluitvorming

Klijn en Koppenjan onderscheiden verschillende besluitvormingsarena's in netwerken. Arena's worden gekenmerkt als een 'plaats of veld waar actoren elkaar ontmoeten en hun spel spelen' of zoals Cohen et al. 1976 zeggen, 'een plek waar een bepaalde groep van actoren keuzes maken op basis van hun perceptie van problemen, oplossingen en elkaars strategieën' (Koppenjan&Klijn, 2004:50).

Netwerken worden door Klijn en Koppenjan omschreven als ‘meer of minder stabiele patronen van sociale verbanden tussen wederzijds afhankelijke actoren, welke zich vormen rond beleidsproblemen en of clusters van middelen en welke zijn gevormd, onderhouden en veranderd door een serie van games’ (Koppenjan&Klijn, 2004:69-70). Deze serie van games spelen zich dus af in arena’s en deze arena’s kunnen zich in verschillende netwerken bevinden. Dit zorgt voor de nodige institutionele complexiteit en fragmentatie.

Een gevolg hiervan is dat actoren problemen hebben om de verschillende relevante arena’s in kaart te brengen waardoor zij vaak niet weten waar de beslissingen gemaakt worden en zelfs als zij dat al wel weten zijn zij niet altijd in staat om aanwezig te zijn in die arena (Koppenjan&Klijn, 2004:67). Een reden waarom een actor niet aanwezig kan zijn in die arena is dat het institutionele regime de toegang tot het netwerk of arena verhindert of een simpelere reden is dat zij niet over voldoende middelen beschikken om aanwezig te zijn.

2.2.4 Patronen welke netwerken karakteriseren.

Vanwege de wederzijdse afhankelijkheid bij het bereiken van de gewenste doelen worden de actoren gedwongen om interactie met elkaar te hebben. De wederzijdse afhankelijkheid zorgt er voor dat patronen van interactie en percepties van actoren tevoorschijn komen (Koppenjan&Klijn, 2004:70). Zo kan de intensiteit en variëteit van interacties aanwijzingen geven over welke actoren centraal en welke actoren aanvullend zijn in een netwerk. Intensiteit kan gemeten worden door bijvoorbeeld de frequentie van interactie te meten. De variëteit slaat op het aantal verschillende actoren waarmee interactie is. Interactie verzorgt voor alle actoren een belangrijke faciliteit om geïnformeerd over de ontwikkelingen te blijven, het gedrag van anderen te kunnen beïnvloeden en voor het bereiken van doelen.

Ook patronen van percepties komen aan het licht in netwerken. Actoren handelen vanuit hun perceptie welke verschillende verstandhoudingen over de inhoud en de andere actoren bevat. Deze verstandhoudingen worden gecreëerd door de ervaringen en interacties van actoren met elkaar. Hierdoor is het logisch dat intensieve interactie tot resultaat heeft dat actoren elkaars percepties gaan delen of dat deze percepties convergeren (Koppenjan&Klijn, 2004:71–72).

Dit brengt zowel voordelen als nadelen met zich mee. Een voordeel is de grotere kans op het bereiken van consensus, een nadeel is de geslotenheid van het netwerk dat het onderkennen van nieuwe problemen en oplossingen in de weg staat. Een ander belangrijk patroon van de percepties van actoren is het vertrouwen dat actoren hebben in andere actoren. Vertrouwen wordt door Koppenjan en Klijn omschreven als de (stabiele) perceptie welke actoren hebben over de intenties van andere actoren. Dit leidt tot sterke of zwakke vertrouwensrelaties tussen actoren (Koppenjan&Klijn, 2004:72).

2.2.5 Strategieën en sturingsinstrumenten

De beschreven kenmerken van een netwerk brengen zoals beschreven hun eigen kansen en beperkingen voor sturing met zich mee. Naast sturingsinstrumenten kan een organisatie ook haar strategie in een netwerk afstemmen op het bereiken van het gewenste doel. In deze paragraaf zullen zowel instrumenten als strategieën beschreven worden.

In een netwerkbenadering ligt de nadruk, in tegenstelling tot de rationele benadering waar de nadruk op de *inhoud* van besluitvorming ligt, op het *proces* van besluitvorming. Hierdoor ligt de focus van een actor in een netwerk op de andere actoren in dat netwerk en hoe deze een bijdrage kunnen leveren aan de besluitvorming die bijdragen aan het bereiken van haar eigen doelstellingen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:55). Dit legt een grote nadruk op de eerder

beschreven interactie, in een pro-actieve benadering kan deze ook wel relatiemanagement genoemd worden.

Met relatiemanagement wordt het doelbewust aangaan en voortdurend onderhouden van relaties met andere actoren bedoeld. De Bruijn en Ten Heuvelhof onderscheiden vier typen relaties. De functionele en extra functionele relaties, en strong ties en weak ties. Wanneer een actor alle typen relaties aangaat en onderhoudt spreken De Bruijn en Ten Heuvelhof van een redundant relatienetwerk. Redundantie van het netwerk levert zowel informatie als strategische voordelen op (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:58). De informatie in een redundant relatienetwerk kan de actor van zowel inhoudelijke als strategische informatie voorzien. Hierdoor vergroot de actor zijn kans om problemen aan mogelijke oplossingen te koppelen. Daarnaast biedt redundantie van het relatienetwerk de actor de mogelijkheid om de informatie te 'checken-and-double-checken' waardoor hij de verkregen informatie intelligenter kan gebruiken, vergroot het de kans op het verkrijgen van bruikbare informatie om tot probleemoplossing te komen en kan het door het opbouwen van ervaringen de verkregen informatie beter interpreteren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:58-59).

De strategische voordelen van een redundant relatienetwerk zijn, de ruimte om te manoeuvreren in een netwerk bijvoorbeeld met behulp van dual sourcing, beperking van de voorspelbaarheid van eigen gedrag, vergroting van de aantrekkelijkheid van de actor en tenslotte dwingt de redundantie andere actoren tot gematigd gedrag t.o.v. de actor met een redundant relatienetwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:59-60). Naast relatiemanagement is het management van winnaars en verliezers ook van belang in een netwerk. De interdependentie die bestaat in een netwerk zorgt er voor dat actoren op zoek zullen gaan naar win-win situaties, dit betekent dat voor iedere actor meer winst dan verlies uit de samenwerking voortvloeit. Deze situatie wordt gecreëerd door het aan elkaar koppelen van de problemen en oplossingen die de betrokken actoren hebben, deze set van oplossingen voor één of meer partijen moet aantrekkelijk zijn voor alle partijen (win-win).

2.2.6 Instrumenten

De Bruijn en Ten Heuvelhof onderscheiden als belangrijkste strategieën voor een partij om de eigen doelstellingen te realiseren structuur- en procescontingentie. Sturing door structuur en procescontingentie identificeert strategieën om gegeven de structuur van een netwerk (de pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties) en de wijze waarop besluitvorming in een netwerk verloopt(het feitelijke temporele en grillig besluitvormingsproces) de eigen doelstellingen te realiseren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:51).

Structuurcontingente sturing

Het gebruik van structuurcontingente sturing houdt rekening met de feitelijke structuurkenmerken van een netwerk en welke kansen op sturing deze bieden. Zo zorgt interdependentie er voor dat het geven en nemen wordt in het besluitvormingsproces. Er ontstaat een sfeer waar men kan onderhandelen omdat elke partij beschikt over bronnen waar andere partijen van afhankelijk zijn.

Pluriformiteit zorgt voor de toevoeging van twee dimensies aan dat proces van onderhandelen. De eerste toevoeging is de mogelijkheid voor selectieve activering. Bij selectieve activering wordt een deel van het netwerk dat steun kan verlenen aan de doelen van een actor, door die actor geactiveerd. Wanneer de activerende actor deze partijen kan commiteren aan een bepaald doel, kan vervolgens de machtspositie van deze partijen ingezet worden om ook de andere actoren in het netwerk te overtuigen. Pluriformiteit verhoogt de kans dat een deel van het netwerk openstaat

voor de doelen van de sturende actor, en verhoogt dus de mogelijkheid voor selectieve activering (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:51).

De tweede toevoeging van pluriformiteit is dat besluitvorming door de pluriformiteit een multi-issue proces wordt. Dit verhoogt de mogelijkheden voor onderhandeling in het besluitvormingsproces en dus een verhoging van mogelijke oplossingen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:51).

Geslotenheid komt voort uit de autonomie van de actor en het eigen referentiekader van die actor. Een sturende actor die het referentiekader van een andere actor weet te beïnvloeden heeft daar een krachtige bondgenoot aan om zijn doelstellingen te bereiken. Sturing van deze actoren gebeurt dus door het overdragen van values en unvalues welke, eenmaal in de referentiekaders van de organisatie eenheden, van meer invloed op het gedrag van deze eenheden zullen zijn dan een hiërarchisch systeem van sturing (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:51).

De procescontingente sturing

Netwerken biedt aan de deelnemende actoren de kans om oplossingen en problemen aan elkaar te koppelen of juist van elkaar te ontkoppelen. Men heeft dus de kans om een single-issue of een multi-issue benadering te kiezen voor het oplossen van een probleem. Een multi-issue benadering krijgt men door het koppelen van problemen van een actor aan oplossingen van een andere actor. Deze koppeling vergroot de kans dat de problemen (tegelijktijd) opgelost worden. Voor het totstandkomen van de koppeling is de vervulling van de volgende drie voorwaarden noodzakelijk;

1. problemen en oplossingen lopen niet te sterk uiteen. Indien dit wel het geval is zal er geen definitieve besluitvorming plaatsvinden;
2. de betrokken actoren besteden op eenzelfde moment aandacht aan hetzelfde onderwerp in hetzelfde netwerk;
3. de koppeling is voor ieder van de benodigde actoren bevredigend.

Is niet aan alle drie van de voorwaarden voldaan dan zal de koppeling niet totstandkomen.

Voor een single-issuebenadering of het ontkoppelen van onderwerpen kan men kiezen indien er sprake is van een stroperig verloop van de besluitvorming of als de consolidatie van besluiten uit blijft. De ontkoppeling zorgt er voor dat onderwerpen niet langer gekoppeld zijn aan andere onderwerpen en dus in isolement opgelost kunnen worden. Ontkoppeling kan plaatsvinden door dit af te spreken met de verschillende partijen.

Effectieve besluitvorming ontstaat door het koppelen en ontkoppelen van problemen en oplossingen. Dit brengt veel onderhandelen met andere actoren met zich mee. Dit zorgt ook voor een noodzaak van het hebben (of ontwikkelen) van een strategie.

2.2.7 Strategisch gedrag

Strategieën of strategisch gedrag past men toe om een doelstelling te bereiken. De belangrijkste vraag die een actor in een netwerk zich dus zou moeten stellen is, wat effectieve strategieën in een netwerk zijn. In een netwerkbenadering ligt de focus op het proces van de besluitvorming. Actoren in een netwerk zijn geïnteresseerd in de actoren die bij kunnen dragen aan het bereiken van de eigen doelstellingen. Dit betekent dat de belangrijkste bron van een actor in een netwerk zijn relaties zijn. De strategie van een actor om zijn doelstellingen te bereiken zou dan ook het onderhouden van zijn relaties moeten zijn. Deze strategie van relatiemanagement helpt op twee manieren om de doelstelling van de actor te bereiken; relatiemanagement is bevorderlijk voor goede informatievoorziening en relatiemanagement versterkt de strategische positie van de actor

in het netwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:56). De Bruijn en Ten Heuvelhof typeren de relaties langs twee schalen:

1. functionele en extra-functionele relaties
2. strong ties and weak ties

Ad. 1

Functionele relaties zijn relaties die onmisbaar zijn voor de uitvoering van de kerntaken van de actor. Deze relaties hebben voor de actor een duidelijke betekenis.

Extra-functionele relaties zijn relaties die geen directe betekenis hebben voor de kerntaken van de actor.

Ad. 2

Strong ties zijn relaties die intensief worden gebruikt.

Weak ties zijn relaties die extensief worden gebruikt.

Deze typologie van 4 relaties geeft geen onderscheid in belang van deze relaties weer. Hoewel vanuit een utilitaristische benadering men snel de neiging zou krijgen om zich te richten op het ontwikkelen en onderhouden van de functionele relaties en strong ties toont onderzoek aan dat weak ties en extra-functionele relaties van groot belang zijn voor de positie van een actor in een netwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:57). Dit wordt versterkt door de dynamiek van een netwerk. Posities kunnen wijzigen, nieuwe actoren, problemen en oplossingen kunnen toetreden tot het netwerk. Het is dus van belang om alle vier de relaties te onderhouden. Indien een actor dit doet spreken De Bruijn & Ten Heuvelhof van een redundant relatienetwerk, het hebben van een redundant relatienetwerk zorgt er voor dat de twee eerder genoemde voordelen van relatiemanagement (informatievoorziening en versterking van strategische positie) niet het risico lopen een bedreiging te worden (beschikken van onvoldoende informatie of verzwakking van strategische positie) (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:57).

Informatievoorziening is voor een actor in een netwerk noodzakelijk om kennis te hebben van de beschikbare problemen en oplossingen (kennis inhoudelijk van aard) en om kennis te hebben van posities, percepties, mogelijkheden voor samenwerking en voorwaarden voor koppeling van problemen aan oplossingen, van actoren (kennis strategisch van aard) (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:58).

Een redundant relatienetwerk zorgt op drie manieren voor strategische voordelen van informatievoorziening; check-and-double-check informatie, 'toevallige' informatie, en repertoire building.

Check-and-double-check informatie, geeft de mogelijkheid aan van een actor om door zijn redundant relatienetwerk informatie via verschillende actoren te verkrijgen waardoor het mogelijk wordt om deze informatie te vergelijken en kritisch te bevragen en dus intelligenter te gebruiken. Actoren die geen redundant relatienetwerk hebben zijn dus overgeleverd aan andere actoren en de manier waarop zij hun informatie strategisch gebruiken (welke informatie geven zij, wanneer, wat is de betrouwbaarheid van de informatie etc.).

"Toevallige informatie", informatie vergroot de kans om tot de gewenste probleemoplossing te komen door het leggen van vruchtbare koppelingen. Een redundant relatienetwerk vergroot de kans dat een actor bruikbare informatie ontvangt om die koppelingen te bewerkstelligen. Hierdoor kan voor actoren die niet over een redundant relatienetwerk beschikken, het beschikken over de juiste informatie om problemen aan oplossingen te koppelen, toeval lijken terwijl dit in werkelijkheid wordt afgedwongen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:58-59).

Repertoire building, in een netwerk kan een overload aan informatie ontstaan en zeker voor actoren met een redundant netwerk. Maar de actoren met een redundant netwerk zullen behalve informatie ook over meerder ervaringen beschikken. Deze kan de actor gebruiken om zijn eigen ervaringen aan te vullen. Hierdoor kan de actor met een repertoire aan ervaringen beter in staat zijn om een goede inschatting van de betekenis van informatie te maken (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 59).

Een redundant netwerk kan ook zorgen voor de versterking van de strategische positie van een actor in een netwerk. Vier mogelijkheden worden onderscheiden; ruimte, beperking van voorspelbaarheid voor derden, verhoging aantrekkelijkheid en dwang tot gematigd gedrag.

Ruimte voor een actor in een netwerk is nodig om te kunnen manoeuvreren. Een actor met een redundant netwerk heeft veel relaties en dus ook meer uitwijkmogelijkheden. Een vorm van actie is dual sourcing. Hierbij draagt een actor er doelbewust zorg voor dat hij voor activiteiten niet van één actor afhankelijk is (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:60).

De beperking van voorspelbaarheid voor derden is verbonden aan de ruimte die een actor voor zichzelf creëert in een netwerk. Naarmate een actor meer manoeuvreerruimte heeft is het voor de andere actoren in een netwerk moeilijker in te schatten hoe de actor met een redundant netwerk zich zal gedragen. Dit is een strategisch voordeel omdat actoren hun gedrag dus moeilijker kunnen afstemmen op een actor met een redundant netwerk.

De aantrekkelijkheid van een actor wordt vergroot door het hebben van een redundant netwerk omdat deze actor als een portal kan fungeren voor andere actoren in een netwerk. Hij kan dus besluitvormingsprocessen faciliteren.

De dwang tot gematigd gedrag ten opzichte van een actor met een redundant netwerk komt voort uit de voorgaande. De kans wordt namelijk groter dat men de actor met een redundant netwerk ook in een ander netwerk over een ander onderwerp tegenkomt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:60).

Het is dus nu duidelijk dat indien een organisatie zich in een netwerk bevindt, zij rekening zal moeten houden met de kenmerken van een netwerk, de institutionele context en de actoren en hun interactiepatronen. Dit zorgt voor verschillende benaderingen voor sturing en strategieën, waardoor actoren in meer of mindere mate effectief kunnen zijn in een netwerk.

2.3 Doelbereiking in het proces; arena management

Omdat in een netwerk geen sprake meer kan zijn van hiërarchische sturing, sturing op inhoud, zal men eerder over gaan op het sturen van het proces van de onderhandelingen in een netwerk: procesmanagement. In procesmanagement streeft de ontwerper er naar om alle relevante actoren te betrekken bij het proces. Deze actoren worden bij elkaar gebracht op een plek waar zij vervolgens tot keuzes en afspraken komen door de interactie die zij hebben. Eerder in dit hoofdstuk is al geconstateerd dat besluitvorming een netwerk in verschillende arena's plaats kan vinden.

Een actor die zijn doel wil bereiken zal de besluitvorming willen sturen. Om besluitvorming te sturen zal een actor dus deze verschillende arena's moeten managen.

2.3.1 Doelbereiking in een arena

Arenamanagement is een middel voor een actor om haar doel te bereiken in een netwerk. Hierbij wordt uitgegaan van een doel van de actor en de arena, oftewel het antwoord op de vraag 'wat is de situatie?' geeft antwoordt op de vraag 'wat is het beste om te doen' (Van Schendelen,

2005:153). De combinatie van perceptie op de situatie en het doel van de actor leidt dus tot een actie om gegeven de arena het doel van de actor te bereiken (Van Schendelen, 2005:153).

Doel

Een doel van een actor kan van alles zijn, van 'profileren als belangrijke actor' tot 'zo min mogelijk middelen verbruiken'. Verschillende actoren met elk hun eigen verschillende doeleinden kunnen per onderwerp een gemeenschappelijk of tegengesteld belang hebben. Maar per onderwerp van besluitvorming in een arena kunnen actoren uiteindelijk ingedeeld worden op een schaal die loopt van 'voor' naar 'tegen' waarbij het midden van de schaal gevormd wordt door 'onverschillig' (Van Schendelen, 2005:153).

Situatie

Een arena kan door de tijd heen verschillen in samenstelling van de actoren, status van de arena-uitkomsten, onderwerp en percepties van de actoren. Een inschatting van de situatie wordt gemaakt door de arena te analyseren. Het doel van de arena analyse is dus niets meer en niets minder dan, het verkrijgen van een overzicht van de situatie. Want een 'arena analyse is niets meer of minder dan het verkrijgen van realistische inzichten over een bepaald onderwerp op een bepaald moment om zo succesvollere [...] actie te kunnen ondernemen' (Van Schendelen, 2005:154). Deze analyse heeft bovendien maar een beperkte houdbaarheid, zij blijft geldig tot er een verandering in de arena heeft plaatsgevonden. Het vierde kenmerk van een netwerk, dynamiek, zorgt ervoor dat een arena analyse enkel een moment opname is. Om een actuele situatie analyse te hebben zal men dus regelmatig de arena analyse moeten bijhouden.

Een arena kan geanalyseerd worden door de actoren in kaart te brengen. Deze actoren kunnen ingedeeld worden op basis van hun houding in de arena en potentiële invloed. Deze bepalen samen de relevantie van de actor. Een actor is relevant zodra hij actief intervenieert en over voldoende mogelijkheden beschikt om ook effectief van invloed te kunnen zijn (Van Schendelen, 2005:156).

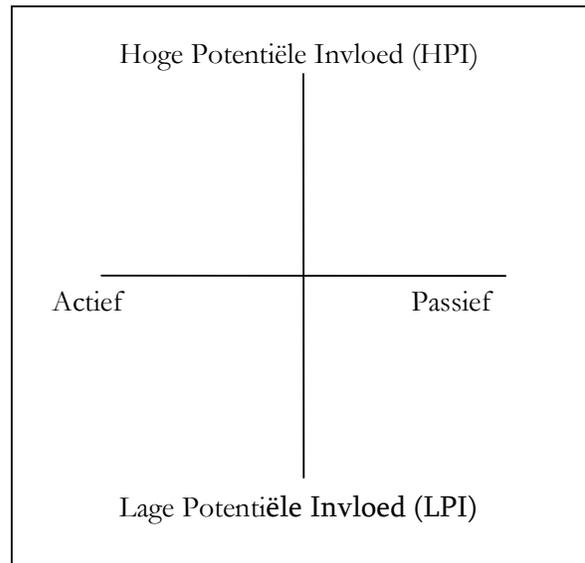
De houding van de actor kan beschreven worden op basis van de activiteit van een actor. Een actor kan dus in meer of mindere mate actief zijn voor een onderwerp van besluitvorming. Dit levert een schaal op die loopt van actief tot passief. Het is niet zo dat enkel de actoren die actief zijn beschouwd moeten worden. Actoren kunnen indirect, bijvoorbeeld via een tussenpersoon (of organisatie) of op een voor de analist verborgen manier actief zijn, bovendien kunnen actoren altijd actief worden (Van Schendelen, 2005:156).

Een tweede schaal wordt gevormd door de potentiële invloed die actoren bezitten. Actoren in een netwerk beschikken over bronnen van macht. Door de complexiteit van de problemen en door het verschil in beschikking over deze bronnen zijn de actoren onderling van elkaar afhankelijk (Koppenjan&Klijn, 2004:47). Dit waren bronnen zoals financiën, bevoegdheden, kennis, informatie, etc.. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen realisatiemacht en hindermacht. Realisatiemacht is de macht om een oplossing te realiseren. Realisatiemacht is zelden één enkele actor gegeven, gewoonlijk is hier de bereidheid van verschillende actoren voor nodig om hun bronnen aan te wenden (Koppenjan&Klijn, 2004:47). Dat is logisch omdat indien dit niet het geval was, er nauwelijks sprake van onderlinge afhankelijkheid zou zijn. Hindermacht is de macht om de realisatie van een doel dat wordt nagestreefd door andere actoren te verhinderen. Deze macht kan toegeschreven worden aan een actor als die beschikt over een belangrijk en onvervangbare bron om dat doel te bereiken (Koppenjan&Klijn, 2004:47). Het is dus in een netwerk van belang om de actoren die over (een gedeeltelijke) realisatiemacht beschikken, in te zetten en de actoren die over hindermacht beschikken af te houden van de inzet van die macht. Dit kan gerealiseerd worden indien een actor beschikt over een redundant netwerk. Zoals al hiervoor geconstateerd zorgt een redundant netwerk onder andere voor

strategische ruimte om te manouvreren zodat er optimaal van realisatiemacht en hindermacht van de actoren in de arena gebruik gemaakt kan worden. De belangrijkste bron is daarmee de beschikking over een redundant relatienetwerk.

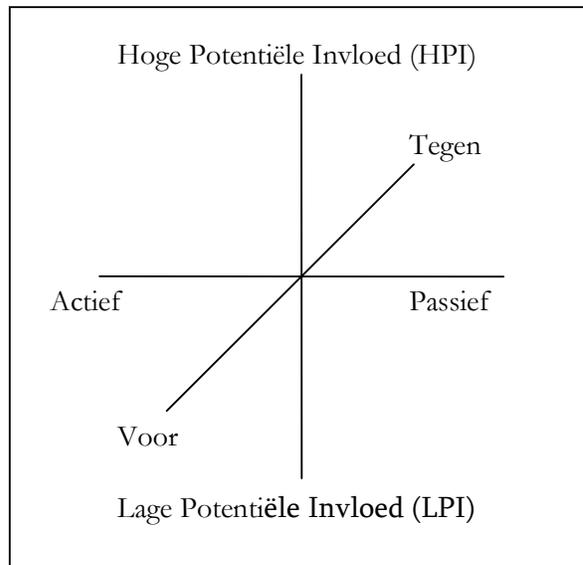
Actoren kunnen dus ook ingedeeld worden op basis van hun potentiële invloed, waarbij dus van een hoge potentie en een lage(re) potentie gesproken kan worden.

Deze twee schalen levert een assenstelsel op waarin de actoren geplaatst kunnen worden.



Figuur 2 Arena langs 2 assen

Voegen we hierbij ook nog de indeling van actoren per onderwerp toe (de schaal 'voor' tot 'tegen') dan krijgen we de volgende figuur.



Figuur 3 Arena langs 3 assen

Hier zien we een drie assenstelsel ontstaan. Ten opzichte van een twee assenstelsel levert dit nog 4 extra ‘categorieën’ op waarin actoren zich zouden kunnen bevinden. Dit assenstelsel begint al behoorlijk lastig te doorgronden te worden. Zeker indien er meerdere actoren ingedeeld worden zal het zonder hulplijnen lastig te zien zijn in welke categorie een actor zich bevindt. Het doel van de arena analyse is en blijft echter om een overzicht van de situatie te krijgen. Een analyse die dit overzicht onoverzichtelijker maakt schiet natuurlijk zijn doel voorbij. Om dit drie assenstelsel beter hanteerbaar te maken zal er dus nog een simplificatie plaats moeten vinden. Dit kan door in plaats van de actoren in te delen op een schaal deze in te delen in categorieën. De octanten die zijn ontstaan door de drie verschillende schalen kunnen als 8 verschillende categorieën beschouwd worden. Wat vervolgens ontstaat is een tabel van 8 categorieën. Actoren kunnen per onderwerp die in een arena behandeld wordt ingedeeld worden in voor- en tegenstanders (2 categorieën), deze kunnen vervolgens weer ingedeeld worden op hun houding voor dat onderwerp, passief of actief (2 categorieën). Tenslotte kunnen de actoren ook nog ingedeeld worden op hun potentiële invloed, een hoge of een lage potentiële invloed (2 categorieën). Dit levert 2x2x2 categorieën; 8 categorieën op. Het indelen van actoren in voor- of tegenstander is niet een indeling die uitleg behoeft.

De indeling van actoren op houding is er echter wel wat onduidelijker. Wanneer slaat passiviteit om naar activiteit? Het mag duidelijk zijn dat indien een actor geen activiteit ontplooit in een arena, deze als passief gekenmerkt kan worden. Een actor kan echter ook wel de arena ‘in de gaten houden’ maar besluiten dat er geen actie nodig is. Deze actor volgt dan wel actief het onderwerp of de arena maar ontplooit zelf geen actie. Het ontplooiën van actie in de arena wordt in deze categorisering beschouwd als de ondergrens om als actor in de categorie ‘actief’ ingedeeld te worden. Zodra een actor dus een poging tot beïnvloeden uitvoert zal deze als actief gecategoriseerd worden.

Houding

Houding is geoperationaliseerd door deze te vertalen in activiteit van een actor. Dit resulteert in een verdeling tussen actieve actoren en passieve actoren. Maar wanneer slaat passiviteit om naar activiteit? Het mag duidelijk zijn dat indien een actor geen activiteit ontplooit in een arena, deze

als passief gekenmerkt kan worden. Een actor kan echter ook wel de arena ‘in de gaten houden’ maar besluiten dat er geen actie nodig is. Deze actor volgt dan wel actief het onderwerp of de arena maar ontplooit zelf geen actie. Het ontplooiën van actie in de arena wordt in deze categorisering beschouwd als de ondergrens om als actor in de categorie ‘actief’ ingedeeld te worden. Zodra een actor dus een poging tot beïnvloeden uitvoert zal deze als actief gecategoriseerd worden. Pogingen om het proces te beïnvloeden kunnen echter verborgen zijn voor de beschouwer en dit eventueel ook blijven. De indeling van actoren in een passieve of actieve categorie moet dan ook niet als ‘gezaghebbend’ beschouwd worden maar als een perceptie van de beschouwer. Naarmate er meerdere percepties geproduceerd zullen worden (indelingen gemaakt) zal de (intersubjectieve) waarnemingen betrouwbaarder worden.

De indeling van actoren in de twee categorieën is gemaakt op basis van desktopresearch en percepties van de geïnterviewde actoren. Indien hier een poging tot beïnvloeding naar voren kwam (van inspraak gebruik van inspraakmomenten tot aan verhalen van respondenten) zijn de actoren ingedeeld in de categorie actief. Aangezien het hier een categorisering betreft, is dus enkel deze scheidslijn gehanteerd en zullen er geen andere ‘metingen’ plaatsvinden om actoren in te delen op houding.

Zoals al eerder is geconstateerd is de bron ‘redundant netwerk’ een bron voor hoge potentiële invloed. Daarnaast valt er te constateren dat hoewel de overheid het niet wenselijk meer acht om hiërarchisch te sturen in de samenleving deze uiteindelijk wel de wettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en daarmee de uiteindelijke bevoegdheid kent om beslissingen te nemen. Actoren met wettelijke beslissingsbevoegdheden kennen dus ook een hoge potentiële invloed. Actoren zonder deze wettelijke bevoegdheden en zonder een redundant netwerk worden dus ingedeeld in de categorie lage potentiële invloed.

Potentiële invloed

De invloed die een actor kan hebben wordt in dit onderzoek aangeduid als potentiële invloed. Het is dus niet gelijk aan de daadwerkelijke invloed of uitgeoefende invloed. Potentiële invloed in een netwerk kan gebaseerd zijn op verschillende bronnen (financiën, bevoegdheden, kennis, informatie, etc.). Naarmate een bron schaarser of zelfs uniek is in het netwerk zal het belang van deze actor stijgen (als deze bron ook noodzakelijk is om een doel van de actor(en) te bereiken). Een actor kan dus per onderwerp een hogere of lagere potentiële invloed hebben door het grotere of lagere belang van de bron waar de actor over beschikt. Maar uiteindelijk zijn actoren in een netwerk van elkaar afhankelijk dus zorgt een relatief invloedrijke bron er niet voor dat een actor een hoge potentiële invloed heeft.

In het geval van categorisering is de vraag wanneer een actor nu over een hoge en wanneer over een lage potentiële invloed beschikt. De actoren zonder wettelijke bevoegdheden en zonder een redundant relatienetwerk zullen beschouwd worden als actoren welke over een lage potentiële invloed beschikken, actoren die wel over deze bronnen beschikken zullen dus in de categorie van actoren met een hoge potentiële invloed vallen. Of een actor over wettelijke bevoegdheden beschikt zal per onderwerp die behandeld wordt in de arena beschouwd moeten worden.

De grootste vraag is of een actor over een redundant relatienetwerk beschikt en hoe dit ‘gemeten’ kan worden. Dit is in dit onderzoek ‘gemeten’ door af te gaan op reputatie (zo staan milieufederaties en LTO er om bekend over een ‘goed netwerk’, redundant relatienetwerk te beschikken) en op inschatting naar aanleiding van interviews en desktopresearch (bijvoorbeeld gemeenten, zullen niet of nauwelijks een redundant relatienetwerk onderhouden aangezien zij vaak niet eens beschikken over ambtelijke ondersteuning op het gebied van water).

Tabel 3 categorisering actoren

Houding arena/Potentiële invloed	Actief/HPI	Actief/LPI	Passief/HPI	Passief/LPI
Onderwerp				
Voor				
Tegen				

Deze tabel maakt inzichtelijk de positie van actoren in één oogopslag inzichtelijk. Indien een actor zijn eigen positie ook in de tabel invult kan hij snel zien of een arena ‘vriendelijk’ of ‘onvriendelijk’ gestemd is ten opzichte van zijn standpunt over een onderwerp.

Strategie

Aan de hand van de geanalyseerde situatie kan er vervolgens een strategie ingezet worden om het doel te bereiken. Een strategie in een arena kan op vier aspecten van een arena gericht zijn; 1. op de actoren in de arena 2. op de onderwerpen die spelen in de arena 3. de voortgang van de onderwerpen in de arena en 4. op de grenzen van de arena (Van Schendelen, 2005:172).

Een strategie gericht op de actoren in de arena gaat in op de positie van die actoren zoals vastgesteld door middel van de arena analyse. Hierbij kan ten eerste een verbetering van de eigen positie worden nagestreefd (bijvoorbeeld door het zorgen voor een redundant netwerk). Ten tweede kan een strategie gericht zijn op de verandering van de positie van andere actoren in een arena of op het voorkomen van verandering van de posities van andere actoren in die arena's.

Een strategie die gericht is op de onderwerpen die spelen in de arena kan gericht zijn op het creëren van kansen voor jezelf en het verschuiven van bedreigingen naar anderen. Maar ook op het blokkeren van bedreigingen naar jezelf en het blokkeren van kansen van anderen (Van Schendelen, 2005:172).

Een strategie gericht op de voortgang van een onderwerp in een arena gaat over de keuze om de voortgang te versnellen of te vertragen. Versnellen is een logische keuze als het goed gaat, en de arena er gunstig uit ziet. Vertragen doet men vooral als het niet goed gaat en de arena er ongunstig uit ziet. Behalve uitstel hoopt men dan ook door vertraging tijd te hebben om andere strategieën toe te passen.

Een van die strategieën is een dus een strategie gericht op de grenzen van een arena. De grens kan zowel vergroot worden door het toelaten van andere stakeholders in die arena maar ook door toelaten van andere onderwerpen. Deze strategie past men toe als het onderwerp zich ongunstig ontwikkeld voor de actor die deze strategie toepast. Indien de behandeling van het onderwerp in de arena gunstig verloopt zal een strategie juist zijn om de grenzen te bewaken.

Een voorbeeld van strategieën zijn de 'best practice' die Van Schendelen(2005:174) onderscheidt:

Tabel 4 best practices strategieën

Als arena: Dan;	Gunstig	Ongunstig	Onbestemd
Algemeen Management	Houd 'status quo'	Verander situatie	Beïnvloed componenten
Actoren Management	Stel steun vast/neem 'free ride'	Verdeel tegenstanders	Onderhandel
Issues Management	Hou issue hoog blokkeer anderen	Compenseer verlies, manipuleer issue	Manipuleer issues
Dossier tijd Management	Versnel	Vertraag	Wacht af
Grens Management	Hou beperkt	Vergroot	Wacht af

Bron: Van Schendelen, 2005

3 Beweging door de Kaderrichtlijn Water

3.1 Inleiding

De werkwijze die onderzocht wordt, de corporate aanpak, vindt niet in een vacuüm plaats maar wordt uitgevoerd in het Nederlandse waterbeheer. Meer specifiek, in het Nederlandse waterbeheer waar de taak 'de implementatie van de Kaderrichtlijn Water' actueel is. Om begrip te verkrijgen van een aanpak en welke kansen en bedreigingen deze aanpak oplevert zal deze aanpak dus in de context geplaatst moeten worden. Dit hoofdstuk heeft dan ook tot doel deze context te schetsen. Hiervoor zijn de volgende paragrafen geschreven. In Paragraaf 3.2 beschrijf ik kort het Nederlandse waterbeheer, vervolgens zal in paragraaf 3.3 uitgebreid (maar niet volledig) de Kaderrichtlijn Water aan de hand van doelen, status, principes en het ontwerp van het werkproces beschreven worden. Deze beschrijving wordt gevolgd door een beschrijving van de verschillende arena's in paragraaf 3.4. Hierbij zullen ook beelden uit de arena's van Rijn West weergegeven worden. De paragraaf sluit af met een korte beschouwing van de relaties tussen de verschillende arena's en welke gevolgen deze hebben voor het proces van de Kaderrichtlijn Water. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk (3.5) geeft een totaalbeeld van de Kaderrichtlijn Water voor het ambitieniveau van de Kaderrichtlijn Water aan de hand van een stakeholdersanalyse.

3.2 Waterbeheer, hoe werkt het?

Het waterbeheer in Nederland is van oudsher belegd bij de waterschappen. Zij vormen het oudste democratisch bestuur van Nederland. Waarschijnlijk is een van de eerste waterschappen al ontstaan in of kort na 1196. Hiervoor werd ook al gewerkt aan waterbeheer maar dit was vooral ad hoc en individueel (Van Ast, 2000:15). Een voorbeeld van vroeg individueel waterbeheer is de bouw van terpen en kleine dijken. De oudste resten van een dijk in Friesland dateren van de eerste en tweede eeuw voor Christus (Van Ast, 2000:15).

De geschiedenis van waterbeheer wordt gekenmerkt door een groeiend takenpakket. Van Ast onderscheidt vijf opeenvolgende fasen welke de opbouw van het takenpakket duidelijk maken;

1. overstromingsbeheer
2. waterpeilbeheer
3. sectoraal waterbeheer
4. integraal waterbeheer
5. nieuwe ontwikkelingen in het waterbeheer

De eerste fase van waterbeheer deed zich dus zoals hierboven uitgezet al vroeg voor. De tweede fase staat in het teken van het bruikbaar maken van de bodem, hiervoor werd afwatering verbeterd onder andere door graven van greppels, maar ook door het droogmalen. Als gevolg van deze afwatering daalde in veel gebieden de bodem vrij snel waardoor het stelsel van waterkeringen en waterafvoersystemen weer belangrijker werden (Van Ast, 2000:15). In de Napoleontische tijd ontstond voor het eerst nationale wetgeving voor waterbeheer. Het is ook in deze tijd dat Rijkswaterstaat zijn oorsprong vindt. 24 mei 1798 wordt beschouwd als de datum van oprichting. Op deze datum werd het "Plan ter Beheeringhe van den Waterstaat der Bataafse Republiek" Hierin werd de oprichting van een nationale waterstaatsorganisatie geregeld, het Bureau voor den Waterstaat onder leiding van de waterbouwkundige Christiaan Brunings (zie afbeelding). Het begin van de industriële revolutie luidde de derde fase in, in deze fase staan de

gebruiksfuncties van water meer centraal. Transport, landwinning, gebruik als productie-, landbouw- en drinkwater zijn gebruiksfuncties waar beleid en regelgeving tot stand kwam. In deze fase werd ook duidelijk dat de verschillende eisen die door de gebruiksfuncties aan water werden gesteld beleid voor waterkwaliteit nodig was. Toch duurde het nog tot 1970 voordat met de instelling van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) een eerste nationale regelgeving op dit gebied tot stand kwam. De vierde fase die in de jaren '80 begon kenmerkt zich door het besef dat waterkwaliteit en waterkwantiteit en de verschillende gebruiksfuncties van water aan elkaar verbonden zijn. Men gaat water als een watersysteem benaderen waarbij men dus naar optimalisatie kan streven van het hele watersysteem. De opbouw van de vier fasen van waterveiligheid tot integraal waterbeheer sluit Van Ast af met een toekomstblik van de vijfde fase waarin sprake is van supra-nationaal interactief stroomgebiedsbeheer. De Europese Kaderrichtlijn Water lijkt een heel voorzichtig stapje in de richting te zetten.



3.3 De Europese Kaderrichtlijn Water

In 1995 trad de Europese Unie toe tot het Helsinki verdrag van 1992 welke de deelnemende landen verplicht om samen te werken op het gebied van bescherming en gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren. In 1996 worden de lidstaten, het EP en de EC het met elkaar eens dat het EU-waterbeleid integraal benaderd moet worden. Dit leidt tot samenvoeging van de bestaande richtlijnen, daarnaast leidt de Kaderrichtlijn Water tot nieuwe principes en doelstellingen.

3.3.1 Doelen van de Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water heeft als uitgangspunt dat water geen gewoon 'product' is, maar een erfgoed dat moet worden beschermd en verdedigd. Het hoofddoel van de Kaderrichtlijn is om een kader te bieden voor de bescherming van al het water in de Europese Unie (landoppervlaktewater, overgangswater, kustwater en grondwater). Dit leidt tot;

- Aquatische ecosystemen en gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van deze ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed;
- Verbetering van het aquatisch milieu, onder andere door een forse vermindering van lozingen en emissies;
- Bevordering van duurzaam gebruik van water op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn;
- Een aanzienlijke vermindering van de verontreiniging van grondwater.

3.3.2 Status van de Kaderrichtlijn Water

Europese richtlijnen zijn niet vrijblijvend. Voor Europese richtlijnen kan een resultaat- of een inspanningsverplichting gelden. Voor een resultaatverplichting geldt dat een bepaald doel (resultaat) op een bepaald tijdstip bereikt moet zijn. Voor een inspanningsverplichting geldt dat een bepaalde inspanning in een bepaalde periode of op een bepaald tijdstip geleverd dient te zijn.

Voor de Kaderrichtlijn Water geldt een resultaatsverplichting voor het bereiken van doelen die in de stroomgebiedbeheersplannen van 2009 worden vastgelegd. De termijn waarop die doelstelling gehaald moet zijn verschilt. Er gelden drie planperiodes (termijnen waarbinnen de doelstelling gehaald dient te zijn). De eerste planperiode eindigt in 2015, de tweede in 2021 en de laatste in 2027. Voor de beschermde gebieden geldt dat de doelstellingen in de eerste planperiode gehaald dienen te worden. Voor de andere gebieden geldt in principe ook dat zij in 2015 moeten voldoen aan de gestelde doelstellingen. Hier kan echter ook gekozen worden om dat te faseren. Dat

betekent dus dat men gebruik wil maken van planperiode twee en eventueel zelfs van planperiode drie. Dit wordt de optie tot faseren genoemd.

Het resultaat wordt aan het einde van een planperiode getoetst. Hier kan dan blijken dat de doelen niet gehaald zijn. Er kunnen dan twee situaties voorkomen;

1. Een aantal in het plan opgenomen maatregelen is niet uitgevoerd: De lidstaat loopt grote kans om met een ingebrekestellingprocedure te worden geconfronteerd en te worden verplicht om de maatregelen alsnog uit te voeren;
2. De in het plan opgenomen maatregelen zijn uitgevoerd, maar het effect is onvoldoende; De Europese Commissie zal aandringen op additionele doelstellingen om de doelstellingen te halen in de volgende beheersperiode. De lidstaat neemt in het volgende stroomgebiedbeheersplan (welke elke 6 jaar zal verschijnen) extra maatregelen op om alsnog de doelen te realiseren. Wanneer het programma van maatregelen evident onvoldoende was om de doelen te realiseren, dreigt een ingebrekestelling(LBOW, 2004).

Bij beschermde gebieden kan niet worden uitgesloten dat zelfs wanneer alle in het stroomgebiedbeheersplan opgenomen maatregelen zijn uitgevoerd, maar de doelen niet gehaald zijn, er een ingebrekestellingprocedure volgt. De EU-commissie heeft daar naar verwachting meer grond om aan te geven dat er meer maatregelen hadden moeten worden voorgeschreven. Immers van de Lidstaten mag worden verwacht dat ze zich zeker voor wat betreft de Beschermde gebieden er van hadden overtuigd dat de te nemen maatregelen voldoende zouden zijn voor het halen van de doelen. Bij twijfel dienen dus op voorhand meer maatregelen te worden overwogen. Indien die maatschappelijk niet haalbaar zijn dient bijstelling van de doelen aan de orde te komen en conform de Kaderrichtlijn Water te worden gemotiveerd. Zeker voor beschermde gebieden moet daarbij rekening worden gehouden dat niet licht naar het criterium 'onevenredig kostbaar' kan worden gegrepen.

Hiermee is er dus sprake van een directe resultaatsverplichting voor de uitvoering van de maatregelen. Voor de doelen is er op termijn sprake van een resultaatsverplichting m.u.v. de beschermde gebieden en de overige gebieden waarover in het stroomgebiedbeheersplan 2009 staat dat de doelstelling wordt gehaald in 2015. Voor deze categorieën geldt ook een directe resultaatverplichting voor de doelen(LBOW, 2004).

Gelet op het bovenstaande is het van het allergrootste belang om haalbare maatregelen en doelen te formuleren in de stroomgebiedbeheersplannen. Het is onder de vigeur van de Kaderrichtlijn Water niet mogelijk maatregelen te versoepelen of doelen te verlagen na vaststelling of het gewoonweg gedogen van een formeel niet acceptabele situatie omdat de doelen niet haalbaar bleken(LBOW, 2004).

Tenslotte moet er opgemerkt worden dat, pas als er uitvoerige jurisprudentie van het Europese Hof beschikbaar is, duidelijk zal zijn of bovengenoemde uitleg feitelijk geheel juist is(LBOW, 2004).

3.3.3 Principes voortkomend uit de Kaderrichtlijn Water

Stroomgebiedbenadering

Het meest in het oog springend principe dat voortkomt uit de Kaderrichtlijn Water is het principe van stroomgebiedbenadering. Een stroomgebied wordt door de Europese Unie als volgt omschreven; het gebied van waaruit al het over het oppervlak lopende water een opeenvolging van stromen, rivieren en eventueel meren volgt, tot aan een enkele riviermond, een estuarium of een delta en zo in zee uitmondt (Van Ast, 2000:510).

Een stroomgebiedbenadering is de benadering van waterbeheer op stroomgebiedniveau. Dit betekent dat men niet meer uit gaat van waterbeheer op het specifieke (geografisch) gebied waar de waterbeheerder autoriteit over heeft maar dat er sprake is van waterbeheer over het hele watersysteem dat in een stroomgebied aanwezig is. De consequentie hiervan is (nog) niet dat de verschillende autoriteiten op het gebied van waterbeheer hun autoriteit verliezen aan een 'stroomgebied-instantie', er is voor gekozen om elk EU lidstaat een stroomgebiedbeheersplan op te laten stellen voor zijn deel van het stroomgebied. Lidstaten behouden dus hun autoriteit voor het waterbeheer binnen hun territoriale grenzen. De stroomgebiedbeheersplannen van de verschillende landen zullen vervolgens samenkomen tot één stroomgebiedbeheersplan per stroomgebied. Dit betekent dat de verschillende nationale stroomgebiedbeheersplannen eigenlijk een input vormen voor de onderhandeling tussen de door een stroomgebied verbonden lidstaten, om zo tot één stroomgebiedbeheersplan te komen.

Voor Nederland heeft de stroomgebiedbenadering de consequentie dat alle actoren met elkaar zullen moeten gaan samenwerken. Afspraken over deze samenwerking zijn in het Nationaal Bestuursakkoord Water in 2003 vastgelegd.

Geen achteruitgang

De doelen van de Kaderrichtlijn Water zijn gericht op de kwaliteit van water. Het principe van geen achteruitgang houdt in dat de waterkwaliteit in ieder geval niet mag verslechteren ten opzichte van de waterkwaliteit in 2000. Dus ook al wordt het watersysteem zwaarder belast dan in 2000 (door bijvoorbeeld een grotere bevolking), de waterkwaliteit mag niet verminderen. Dit principe houdt dus in dat groter gebruik van het watersysteem ook extra maatregelen noodzakelijk kunnen maken.

Niet afwentelen

Dit principe moet er voor zorgen dat iedereen zijn eigen inspanning levert om de waterkwaliteit te verbeteren. Problemen moeten dus aan de bron worden aangepakt en niet worden afgewenteld op andere actoren of sectoren of, zoals door de aard van een rivier nou eenmaal makkelijk is, afwentelen benedenstrooms. In Nederland is dit principe al in gebruik voor waterkwantiteit.

De vervuiler betaalt

Een gevolg van het principe van niet afwentelen is dat de vervuiler zijn eigen vervuiling zal moeten oplossen. Dit kan door aan de ene kant de vervuiling te voorkomen maar aan de andere kant door de kosten van de vervuiling te betalen.

De gebruiker betaalt

De gebruiker betaalt, is het principe dat er betaald wordt voor het gebruik van water, dit principe is voor een deel een nieuw principe voor Nederland. Drinkwaterbedrijven hoeven niet te betalen voor de inname van oppervlaktewater maar andere sectoren zoals de industrie moet wel betalen voor het oppompen van grondwater.

3.3.4 Ontwerp van besluitvorming van de Kaderrichtlijn Water

De staatssecretaris van V&W is namens Nederland eindverantwoordelijke voor de Kaderrichtlijn Water-verplichtingen en -rapportages. Hier vloeit uit voort dat V&W de taak heeft om de regie voor deze activiteiten ter hand te nemen. De implementatie van de Kaderrichtlijn Water wordt door twee afspraken vastgelegd: de implementatiewet EG-kaderrichtlijn water (in voorbereiding: Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 808 nrs. 1-2) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (juli 2003) welke getekend is door de Minister-President en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat namens het Rijk, de voorzitter en secretaris van het IPO namens de provincies, de

voorzitter van de VNG namens de gemeenten en de voorzitter en secretaris van de UVW namens de waterschappen.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water, wordt de inhoudelijke implementatie van de Kaderrichtlijn Water als een gezamenlijke verantwoordelijkheid beschouwd van de ondertekenende partijen (artikel 19). De betrokken partijen (de verschillende departementen, de provincies, de waterschappen en de gemeenten) pakken de inhoudelijke implementatie samen op met behoud van ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden (LBOW, 2004:3).

De implementatiewet voorziet géén ingrijpende gevolgen voor het huidige planstelsel (het huis van Thorbecke) in Nederland. Door de implementatiewet blijven de bestaande en bij de verschillende overheden bekend veronderstelde gezagsverhoudingen ongewijzigd van kracht (LBOW, 2004:3). Voor de duidelijkheid zal hier echter nog een schematisch overzicht van de taken en verantwoordelijkheden weergegeven worden;

Tabel 5 verantwoordelijkheden waterbeheer

Thema	Rijk	Provincie	Waterschap	Gemeente
Grondwaterkwaliteit		Verantwoordelijk		Verantwoordelijk
Oppervlakte-Waterkwaliteits-Beheer en monitoring	Verantwoordelijk voor Rijkswateren	Toezicht op waterschap	Verantwoordelijk voor regionale wateren	
Onderhoud Oppervlaktewater	Verantwoordelijk voor Rijkswateren		Verantwoordelijk voor regionale wateren	Verantwoordelijk voor gemeentelijke wateren
Zuiveringsbeheer		Toezicht op Waterschap	Verantwoordelijk	
Rioleringsbeheer		Toezicht	Advisering en Handhaving Wvo	Verantwoordelijk

Bron: Babbé, 2005:19

Landelijke organisatie

De landelijke organisatiestructuur bestaat uit het Landelijk Bestuurlijk overleg Water (LBOW), de regiegroep, de coördinatiegroep en landelijke werkgroepen. Het Landelijk Bestuurlijk overleg tussen de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de koepelorganisaties (IPO, Unie van Waterschappen en VNG) wordt voorgezeten door de staatssecretaris, die namens de ministeries (V&W en waar nodig voor LNV en VROM) spreekt. De regiegroep bereidt het LBOW ambtelijk voor.

De Staatssecretaris heeft een programmaleider aangesteld om inhoudelijk invulling te geven aan de regierol van V&W. De coördinatiegroep heeft overzicht over de activiteiten van de werkgroepen en ondersteunt en adviseert de programmaleider. De landelijke werkgroepen werken operationele kaders voor implementatie van de Kaderrichtlijn Water (methodieken) uit en voeren enkele onderdelen van de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water uit (LBOW, 2004:3).

De programmaleider van DGW draagt zorg voor de procesmatige en inhoudelijke afstemming tussen de werkgroepen, de coördinatiegroep en de regiegroep. Hij bepaalt tevens of de stukken uit de werkgroepen via de coördinatiegroep voldoende zijn voorbereid voor de regiegroep (LBOW, 2004:3).

Regionale organisatie

De regionale organisatiestructuur is opgezet door de stroomgebiedcoördinatoren. De Nederlandse delen van de stroomgebiedsdistricten, kortweg *werkgebieden*, zijn georganiseerd in zeven geografische *regio's*:

4 voor het Rijnstroomgebied (Rijndelta),

1 voor het Eemsstroomgebied

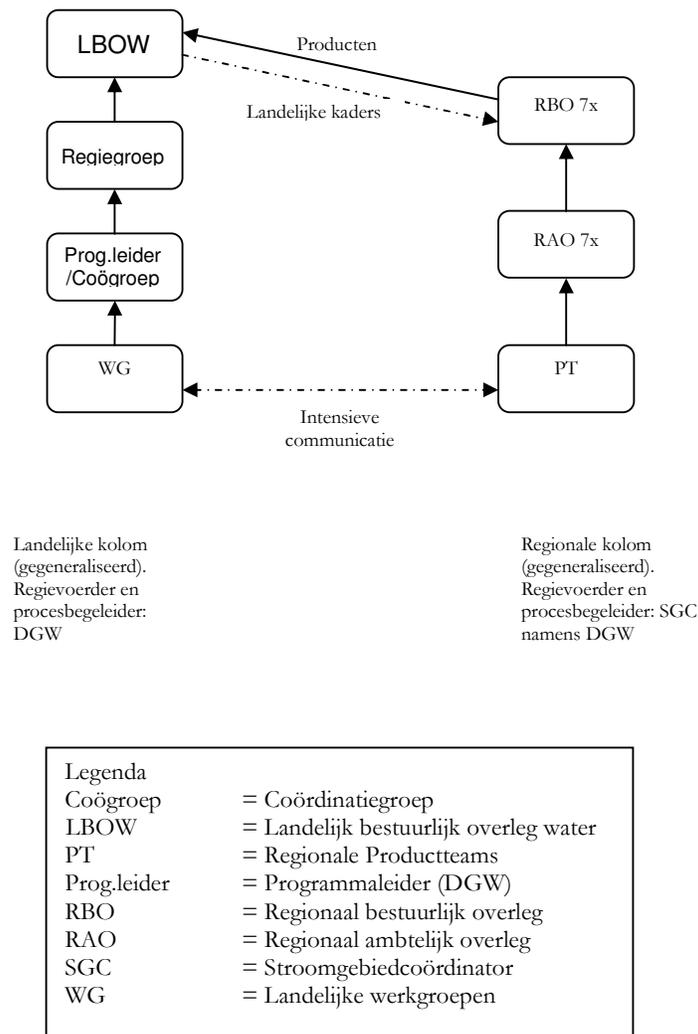
1 voor het Scheldestroomgebied en

1 voor het Maasstroomgebied.

De hoofdlijnen van de regionale organisatie zijn vergelijkbaar en in onderstaand figuur daarom gegeneraliseerd weergegeven. De regionale organisatiestructuur bestaat per regio uit een regionaal bestuurlijk overleg (RBO), het regionaal ambtelijk overleg (RAO), en productteams (PT). Het regionaal bestuurlijk overleg bestaat uit bestuurders van de provincies en waterschappen in het gebied, en de regionale directies van Rijkswaterstaat in het gebied. Het wordt voorgezeten door een van de provincies. Het regionaal ambtelijk overleg bereidt het bestuurlijk overleg voor. De productteams maken de regionale producten voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. Zij werken nauw samen met de landelijke werkgroepen.

De staatssecretaris heeft, om invulling te geven aan de regierol in de regio, drie stroomgebiedcoördinatoren aangesteld met de opdracht de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water-verplichtingen in de regio's te coördineren. Voor Eems en Schelde is dit de HID van de regionale directie van Rijkswaterstaat, die daarmee een dubbelrol heeft omdat hij tevens rijkswaterbeheerder is. Voor Maas en Rijn is één stroomgebiedcoördinator aangesteld.

De onderscheiden structuren vormen een circuit van intensief contact tussen de betrokken partijen en organisatievormen. Tussen de regionale en de landelijke kolom vindt voortdurend afstemming en uitwisseling plaats. De programmaleider en de stroomgebiedcoördinator begeleiden en coördineren dit vanuit V&W. Zij zijn elkaars aanspreekpunt voor afstemming tussen het landelijk en het regionale niveau. De staatssecretaris overlegt twee maal per jaar met de voorzitters van de zeven RBO's over de processen in de regio's en de problemen die daarbij optreden. De programmaleider houdt de regiegroep op de hoogte van de regionale ambtelijke voorbereidingen (LBOW, 2004:3).



Figuur 4 Procesontwerp KRW Bron: LBOW, 2004

3.4 De overleggroepen als arena's van de Kaderrichtlijn

In het ontwerp van de Kaderrichtlijn zijn dus verschillende overlegstructuren gecreëerd. Hoewel dit een neutrale en in het waterbeheer zeker wat technisch/doelmatige aanpak impliceert komen in deze overleggroepen verschillende actoren samen op een plek waar zij tot keuzes en overeenstemming moeten komen. Deze overeenstemming is dan wel geen formele verplichting maar vanwege de structuur van de besluitvorming (regionale stroomgebiedbeheersplannen leiden gezamenlijk tot nationale stroomgebiedbeheersplannen) leidt een overeenstemming om niet overeen te komen tot het feitelijk uit handen geven van de eigen regionale bevoegdheden omdat dan het stroomgebiedbeheersplan nationaal ingevuld wordt. Op deze manier zijn dus nationale en regionale overheden in deze structuur tot elkaar veroordeeld, de nationale stroomgebiedbeheersplannen zijn in grote mate afhankelijk van de inbreng van regionale stroomgebiedbeheersplannen. Terwijl gelijktijdig omgekeerd de nationale stroomgebiedbeheersplannen uiteindelijk bepalen welke doelen en maatregelen de regionale waterbeheerders echt moeten nastreven en implementeren.

Daarnaast kan geconstateerd worden dat in de verschillende overlegstructuren diverse actoren aanwezig zijn die per doel of maatregel eigen belangen en percepties hebben en nastreven welke niet per sé complementair aan elkaar zijn. Hierdoor is het moeilijk voor de actoren om hun eigen belangen te behartigen. De overlegstructuren veranderen dus al snel in arena's.

In theorie zijn arena's gedefinieerd als 'een plek waar een bepaalde groep van actoren keuzes maken op basis van hun perceptie van problemen, oplossingen en elkaars strategieën' (Koppenjan & Klijn, 2004:50). In het ontwerp van de Kaderrichtlijn Water zouden we enkele arena's kunnen onderscheiden; het LBOW, de regiegroep, de RBO's (7) en de RAO's (7).

In het LBOW (landelijk bestuurlijk overleg water) zit de staatssecretaris van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zij is eindverantwoordelijk voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Verder zijn de 'koepels'; Unie van Waterschappen (UVW), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aanwezig. Zij behartigen de belangen van de verschillende leden van de koepels en zijn daarmee de aangewezen gesprekspartners op het niveau van de Rijksoverheid. Als laatste kunnen nog andere ministeries worden genoemd; het ministerie van VROM, LNV en EZ waarbij de laatste voornamelijk agendalid is. Het ministerie van VROM is voor de Kaderrichtlijn onder andere belangrijk voor het stoffenbeleid, VROM is verantwoordelijk voor dit beleid. Water is in Nederland vervuild door gevaarlijke stoffen zoals zware metalen en andere stoffen die vrijkomen door menselijke activiteiten waaronder, verkeeremissies, woningbouw en industriële activiteiten. Het stoffenbeleid is het beleid dat gericht is op de aanpak van deze vervuiling door stoffen. Om dit te bereiken stelt VROM een maatregelenprogramma op. De verbetering van de (chemische) waterkwaliteit is dus mede afhankelijk van VROM. Bovendien stelt VROM uiteindelijk de normen voor grond- en oppervlaktewater vast welke zij afleiden van de Kaderrichtlijn Water. VROM is dus duidelijk betrokken bij de Kaderrichtlijn Water.

LNV is verantwoordelijk voor zowel natuur- als landbouwbeleid. Het natuurbeleid zorgt er voor dat Landbouw betrokken is bij de Kaderrichtlijn Water omdat de verbetering van waterkwaliteit een belangrijke schakel vormt in de verbetering van omstandigheden voor de natuur bovendien raakt de Kaderrichtlijn Water een andere Europese richtlijn waarvoor de verantwoordelijkheid voor implementatie bij LNV ligt, de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Deze richtlijn moet een samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie bewerkstelligen. Dit netwerk vormt de hoeksteen van het beleid van de EU voor behoud en herstel van biodiversiteit. Voor de gebieden die door LNV zijn aangewezen voor de VHR is een groot deel daarvan een waterbeheerder verantwoordelijk, waterrijke gebieden zijn namelijk natuurlijk logische gebieden. Het is dus duidelijk dat de VHR en de Kaderrichtlijn Water grote invloed op elkaar hebben. Ook nu nog loopt de discussie welke doelen leidend moeten zijn (de VHR leidend voor Kaderrichtlijn Water of Kaderrichtlijn Water leidend voor VHR). Naast natuurbelangen behartigt LNV natuurlijk ook nog de landbouwbelangen. Landbouw heeft op verschillende manieren belang bij het thema waterkwaliteit en dus bij de Kaderrichtlijn Water. Landbouw is gebaat bij een minimale waterkwaliteit vanwege de functie van drinkwater voor vee en de onttrekking van water door gewassen daarnaast heeft de landbouw bepaalde (grond)waterstanden nodig. De waterkwaliteit wordt mede beïnvloed door de waterstanden. Landbouw is echter niet alleen een gebruiker van water maar ook een vervuiler van water. De belangrijkste bron van vervuiling door landbouw wordt gevormd door meststof (nitraat), om deze vorm van vervuiling te controleren bestaat er een nitraatrichtlijn. Deze richtlijn is niet geheel onomstreden. Voor de boeren die te maken hebben met de richtlijn betekent dit een zware beperking (van mest dat een boer mag produceren, dit wordt vertaald in een dierrechtstelsel een stelsel dat bepaalt hoeveel dieren een boer mag houden) en (administratieve)verplichting. Dit ministerie verkeert dan ook in het geval van de Kaderrichtlijn Water in een situatie van interne belangentegenstelling omdat zij zowel het natuur- als landbouwbelang moet vertegenwoordigen, waarbij deze tegenstelling zich voornamelijk toespitst op de eventuele gevolgen van de Kaderrichtlijn Water op het mestbeleid. Het ministerie van Economische Zaken is (voorlopig) niet betrokken bij de Kaderrichtlijn Water maar is wel agendalid (krijgt de stukken toegestuurd en mag aanwezig zijn), zoals bij Landbouw is gezien raakt de waterkwaliteit ook economische belangen. Het ministerie van Economische Zaken die het bevorderen van duurzame economische groei in Nederland als doelstelling heeft, heeft dus in die zin belang bij de

Kaderrichtlijn Water omdat deze van grote invloed kan zijn voor economische groei (bijvoorbeeld; de Kaderrichtlijn Water kan er voor zorgen dat er minder uitstoot plaats mag vinden door industrie, dit kan de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie ten opzichte van de industrie die niet onder de Kaderrichtlijn Water (buiten Europa) valt doen verslechteren).

Hoewel de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat eindverantwoordelijk en dus ook bevoegd is voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water blijven de andere overheden (zoals gemeenten, provinciën en andere ministeries) bevoegd op hun (beleids-)terrein. In deze groep van verschillende actoren worden dus steeds keuzes gemaakt door die actoren. Maar zoals hierboven duidelijk is geworden raakt het thema water nu eenmaal diverse actoren en sectoren en zullen deze dan ook proberen om de besluitvorming te beïnvloeden.

Een voorbeeld van actoren die besluitvorming willen beïnvloeden is de afweging rondom de uitvoering van de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse. Er zal een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd worden om meer inzicht te krijgen over de voor de Kaderrichtlijn Water voorgestelde doelen en maatregelen en hoe (maatschappelijk) rendabel deze doelen en maatregelen zijn. De uitkomst van een MKBA wordt door de verschillende actoren als een belangrijke uitkomst gezien aangezien deze een sector aan zou kunnen wijzen waar het 'objectief' gezien het meest rendabel is om maatregelen te nemen. Een MKBA is echter geen objectieve meting, het is geen thermometer die de temperatuur vaststelt. Het geeft een oordeel over een maatregel, of die gezien de maatschappelijke baten minus de maatschappelijke kosten een positieve balans vertoont. De reden waarom een MKBA geen 'thermometer' is, is dat een MKBA niet noodzakelijk dezelfde meeteenheden hanteert (zoals graden Celsius). Wat tot maatschappelijke kosten en baten gerekend mag en zal worden en hoe deze berekend worden staat namelijk niet vast. Dit valt dus door de verschillende actoren te beïnvloeden. In het LBOW van 14 november 2005 wordt dan ook door zowel de IPO als de VNG gepleit voor 'voldoende ruimte voor lokale MKBA's'. Dit zou de ruimte moeten bieden aan regionale en lokale bestuurders om hun eigen politieke afwegingen ook door te laten klinken in de MKBA's, de ruimte die geboden wordt is dus de ruimte om zelf te bepalen welke maatschappelijke kosten en *welke* maatschappelijk baten mee gerekend mogen worden en zelf eventueel *hoe* deze kosten en baten berekend worden. De staatssecretaris zegt hierover; 'de landelijke kaders moeten dusdanig zijn dat maatwerk in de regio mogelijk blijft' daar voegt zij aan toe dat 'de MKBA slechts een van de instrumenten is om beslissingen te kunnen nemen'. Hieruit zou een buitenstaander kunnen opmaken dat het spel van geven en nemen in de LBOW volop wordt gespeeld. Aan de ene kant geeft de staatssecretaris de regionale en lokale bestuurders hun eigen instrument door hen de ruimte te bieden regionale kosten en regionale baten zelf te bepalen, maar aan de andere kant vermindert zij de waarde van dat instrument door te benadrukken dat er ook andere afwegingen een rol spelen bij haar beslissingen.

De Regiegroep is een ambtelijke voorbereidingsgroep voor het LBOW. In deze regiegroep zijn drie taken te onderscheiden; het inbrengen van agendapunten in de Regiegroep, onderling vaststellen welke punten door moeten naar het LBOW en welke niet, deze laatste punten worden dan op ambtelijk niveau vastgesteld. Punten die naar het LBOW door gaan zijn of voorbereid als hamerstukken; over deze punten is men het eens en hier hoeft geen verdere discussie over gevoerd te worden, het LBOW kan deze punten afhameren en daarmee bestuurlijk dekken of als discussiepunt in het LBOW ingebracht worden. Over deze laatste punten bestaat dus verschil van inzicht tussen de actoren of is er een overtuiging dat hier een bestuurlijke discussie over gevoerd dient te worden.

Ook in de regiegroep worden dus al beslissingen 'voorgekookt' zodat zij enkel nog afgehamerd dienen te worden. Daarnaast worden er ook al stellingen genomen. Zo brengt het ministerie van LNV in de regiegroep in dat zij graag inzicht wil hebben in de regionale MKBA's. Uit gesprek met het ministerie van LNV blijkt dat deze in de MKBA's een kans ziet om aan te tonen dat verdere maatregelen voor het mestbeleid minder rendabel zijn dan maatregelen in andere

sectoren. LNV wil dan ook graag minder ruimte aan voor regionale MKBA's geven, zij hadden graag uniforme kaders voor de MKBA's en dus uniforme MKBA gezien zodat hier een landelijke MKBA uit opgemaakt kan worden (door de uniformiteit van de MKBA's zou men deze bij elkaar op kunnen tellen om een nationale MKBA te krijgen, dit kan niet als elke regio zijn eigen maatstaven hanteert bij het bereken van de kosten en baten). Zoals beschreven bij het LBOW zijn er echter ook nog andere actoren die juist maatwerk op het gebied van MKBA nastreven.

Naast een inzet is er echter ook gedrag van actoren te onderscheiden zo staat de VNG er om bekend dat zij tijdens het produceren van notities en stukken voor de LBOW niet of nauwelijks inbreng heeft maar deze stukken wel achteraf gecorrigeerd wil hebben. Hiervoor leggen zij via DGWater dan tekstvoorstellen weer neer. In het LBOW moet dit dan vervolgens weer door alle partijen besproken worden. Het beeld bestaat dat de VNG de strategie heeft om één ding te bereiken; ze willen wel wat doen, maar alleen als er boter bij de vis komt dus zij kunnen niks zonder daar geld voor te krijgen. Andere actoren in het LBOW hebben hier niet veel oren naar dus lijkt het logisch dat de VNG deze vertragingstrategie toepast.

De RBO's

De stroomgebieden zijn opgedeeld in deelstroomgebieden. De Rijn is opgedeeld in 4 deelstroomgebieden (noord, midden, oost en west) en de Eems, Maas en Schelde vormen samen de andere 3 deelstroomgebieden. Dit resulteert in 7 Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's). In deze bestuurlijke overleggen hebben de provinciën, waterschappen en gemeenten zitting die geografisch in het deelstroomgebied vallen. Daarnaast zit er een stroomgebiedcoördinator in namens DGWater, de verschillende directies van Rijkswaterstaat welke geografisch in het deelstroomgebied vallen en het ministerie van LNV welke vooral voor de afstemming met de Vogel- en Habitatrichtlijn deelneemt.

Formeel zijn de RBO's een hulpstructuur, het helpt de verschillende overheden een afgewogen besluit te nemen. De formele besluitvorming over doelen en maatregelen blijft plaatsvinden in de individuele besturen. Zoals aan het begin van deze paragraaf al geconstateerd was is de uitkomst van een RBO toch bijzonder belangrijk voor de verschillende regionale en lokale actoren.

RBO Rijn West

In de RBO Rijn West valt een sfeer te proeven dat men maatregelen voor het verbeteren van chemische waterkwaliteit vooral op het landelijk niveau wil leggen. Het zogenaamde generieke beleid, hierbij kan je denken aan een aanscherping van het meststoffenbeleid (LNV) of het bronnenbeleid (VROM). Achterliggende redenering is dat de waterschappen vinden dat zij de laatste jaren al behoorlijke investeringen hebben gepleegd in de verbetering van hun Rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) en zij dus geen verder investeringen (en dus kosten) willen doen. LNV heeft echter een minister die 'net alle boeren het nieuwe mestbeleid heeft moeten uitleggen' en beloofd heeft dat wat hem betreft geen nieuwe (scherpere) maatregelen verwacht hoeven te worden. Hier zie je duidelijk dus twee belangen tegenover elkaar staan. De minister van LNV wil geen draagvlak verliezen bij zijn achterban door het mestbeleid te verscherpen en de waterschappen willen niet nog meer kosten op hun bord geschoven krijgen. Kreten die dan gehoord worden zijn 'wij kunnen nauwelijks waterkwaliteit beïnvloeden, dat moet je doen met generiek mestbeleid' van de waterschappen, versus 'als regionaal een wens bestaat om aanscherping van het mestbeleid dan staat het hun vrij om dat regionaal in te voeren bovenop het landelijk beleid, ik wens ze veel succes' van LNV. Voorlopig valt hier nog niet echt 'vuurwerk' uit op te maken aangezien de vaststelling van doelen en maatregelen het komende jaar gepland staat en dit nu dus nog niet besloten wordt. Wat wel duidelijk is, is dat beide partijen dus nog gebaat zijn bij een bescheiden ambitieniveau voor de waterkwaliteit. De waterschappen

willen graag een verbetering van de waterkwaliteit maar kunnen dit alleen maar realiseren voor zover zij daar instrumenten voor hebben, daar komt bij dat alle waterschappen eerder streven naar een verlichting dan een verzwaring van de waterschapsbelasting. Het mag dus niet meer kosten. Het ambitieniveau zal dus niet boven 'haalbaar en betaalbaar' komen. LNV heeft zeker geen baat bij een hoog ambitieniveau omdat het huidig mestbeleid (nitraatrichtlijn) dan onderwerp van discussie zal worden terwijl de minister van LNV juist heeft toegezegd deze niet meer te zullen verscherpen.

De RAO's

De RBO's hebben elk een ambtelijke voorbereidingsgroep (RAO) welke een vergelijkbare rol spelen als de regiegroep voor het LBOW voor hun specifieke RBO. Er zijn dan dus ook 7 RAO's. In de RAO zijn de bestuurlijk betrokken lagen vertegenwoordigd door hun ambtenaren. De RAO's bereiden de RBO's voor wat resulteert in 'concept stukken' die in het RBO worden besproken. Daarnaast worden er in het RAO afspraken gemaakt over de verdeling van werkzaamheden, wat de waterschappen zelf doen, wat de waterbeheerders samen doen of wat Rijn West allemaal samen doet.

RAO Rijn West

In de RAO Rijn West wordt in beperkte mate ook al stelling genomen. Dit kan opgemaakt worden uit het feit dat de verschillende overheden, welke een gelijke bestuurslaag bestrijken, met elkaar overleg hebben voorafgaand aan een RAO. Dus de verschillende provinciën hebben vooraf met elkaar overleg, de waterschappen hebben vooraf met elkaar overleg en de gemeenten hebben een vertegenwoordiger van alle gemeenten in het gebied in Rijn West (vanuit de gemeente Rotterdam). Ook de verschillende Rijkswaterstaat directies hebben vooraf overleg met elkaar. Deze vooroverleggen hebben als doel om sterker te staan in het overleg tegenover de andere actoren, om als actoren met een gelijk belang 'één blok' te vormen. Hoewel deze voorbereidingsgroep dus een ambtelijk karakter heeft wordt hier al een begin gemaakt met het 'whealen en dealen'. Zo is er bijvoorbeeld een strijd tussen de waterschappen de provinciën geweest over de rolverdeling tussen provincie en waterschap over wie de eindverantwoordelijkheid heeft, wie kan toetsen en wie de afwegingen maakt.

Klankbordgroepen

Hierin zitten allerlei actoren die op enige manier betrokken willen zijn bij de Kaderrichtlijn Water. Dit kunnen in principe allerlei organisaties en instanties zijn die vinden dat zij een belang hebben bij de Kaderrichtlijn Water (zo is er in de klankbordgroep van Rijn West een LTO vertegenwoordiger, vertegenwoordigers van het Havenbedrijf Rotterdam, de milieufederatie, drinkwaterwaterbedrijven etc. voor meer actoren zie tabel 7 in de bijlage). De klankbordgroep krijgt de stukken voorafgaand aan de vergaderingen van de RBO's en zij vergaderen ook voorafgaand aan de vergaderingen van de RBO's. De klankbordgroep heeft een adviserende functie, dit is dus geen inspraakgroep maar een adviesgroep. In de praktijk wordt er echter wel gehecht aan het advies van de klankbordgroep omdat het stroomgebiedbeheersplan (sgbp) ook nog ter inspraak zal komen. Indien men zich niets gelegen zou laten van het advies van een klankbordgroep zal men dus veel bezwaren kunnen krijgen van de actoren in de klankbordgroep. Verandering van een sgbp levert natuurlijk meer werk en meer kosten en nog belangrijker, eventueel een nieuwe onderhandelingsronde op. Daarnaast hebben actoren in een klankbordgroep nog andere middelen om de besluitvorming te beïnvloeden.

Daarom zal een klankbordgroep, hoewel deze formeel de minst invloedrijke groep lijkt, dan ook niet onderschat moeten worden. Ten eerste is zij namelijk door het toesturen van de agenda van

het RBO goed op de hoogte van de Kaderrichtlijn Water. Ten tweede hebben actoren die in een klankbordgroep deelnemen een aanmerkelijk belang bij de Kaderrichtlijn Water anders zouden zij de middelen niet inzetten om hier aan deel te nemen. En tenslotte beschikken verschillende maatschappelijke actoren over aanzienlijke (invloeds)middelen. Zo heeft het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam zelf een onderzoek laten uitvoeren naar de bodemverontreiniging in Duitsland, en heeft zij bijzonder korte lijnen met diverse overheden. Ook milieufederaties hebben een behoorlijke invloed, zij staan er om bekend dat zij in staat zijn om de publieke opinie te beïnvloeden.

Dit levert het volgende overzicht van verschillende arena's op:

Tabel 6 actoren in arena's

Actoren	Arena's				
	LBOW	Regiegroep	RBO (7x)	RAO (7x)	Klankbordgroep (7x)
DG water/staatssecretaris V&W	x	x	x		
Rijkswaterstaat		x	x	x	
Ministerie LNV	x	x	x	x	
Ministerie VROM	x	x			
Ministerie EZ	x				
UVW	x	x			
IPO	x	x			
VNG	x	x			
Provinciën			x	x	x
Waterschappen			x	x	
Gemeenten			x	x	
Milieufederaties					x
Waterbedrijven					x
HISWA					x
ANWB					x
Havenbedrijf Rotterdam					x
Havenbedrijf Amsterdam					x
div. brancheorganisaties					x

Tabel 7 werkvelden van arena's

arena	werkveld
LBOW	<ul style="list-style-type: none"> • vaststellen van de landelijke kaders voor regionale producten (SGBP) • vaststellen van de nationale SGBP's • maken van procesafspraken voor de implementatie van de KRW
Regiegroep	<ul style="list-style-type: none"> • inbrengen van agendapunten • vaststellen of deze behandeld moeten worden in LBOW • zo niet, dan deze bespreken en inbrengen in LBOW als hamerstuk
RBO (7x)	<ul style="list-style-type: none"> • Overlegstructuur om te komen tot regionale sgbp's • produceren van regionale producten binnen landelijke kaders
RAO (7x)	<ul style="list-style-type: none"> • inbrengen van agendapunten • vaststellen of deze behandeld moeten worden in RBO • zo niet, dan deze bespreken en inbrengen in RBO als hamerstuk
Klankbordgroep (7x)	<ul style="list-style-type: none"> • vervullen een klankbordfunctie voor elke RBO • (maatschappelijke) belangen voor het voetlicht brengen

Zoals in figuur 3 te zien is staan de verschillende arena's met elkaar in verbinding. Zij zijn van elkaar afhankelijk of kunnen de andere arena beïnvloeden. Zo is het LBOW afhankelijk van de Regiegroep om agendapunten in te brengen en beïnvloedt de Regiegroep het LBOW door deze agendapunten ambtelijk voor te bereiden. Bovendien is het LBOW afhankelijk van de verschillende RBO's die de regionale producten (met als belangrijkste product een regionaal stroomgebiedbeheersplan) moeten aanleveren.

De verschillende RBO's zijn op hun beurt weer afhankelijk van de RAO's voor het inbrengen en voorbereiden van agendapunten. Dit beïnvloedt de RBO's natuurlijk. De RBO's worden ook beïnvloedt door het LBOW die kaders stelt voor de door de RBO's te leveren producten. Daarnaast beïnvloeden de Klankbordgroepen de RBO's omdat hun opinie belangrijke (maatschappelijke) actoren vertegenwoordigen.

De relatie tussen de verschillende arena's kunnen volgens de schalen van interdependentie (zie tabel 1) gekenmerkt worden als:

Meervoudig, de arena's zijn van meerdere grootheden van elkaar afhankelijk, bijvoorbeeld van informatie, producten, kaders en inbreng van agendapunten.

Multilateraal, er zijn meerdere arena's die onderling van elkaar afhankelijk zijn.

Asynchroon, arena's zijn op verschillende tijdstippen van elkaar afhankelijk, de RBO's zijn bijvoorbeeld eerst afhankelijk van het LBOW voor het stellen van kaders (wat beschouwd kan worden als een opdrachtschrijving, wat moet er gebeuren en binnen welke randvoorwaarden?). Op haar beurt is het LBOW later weer afhankelijk van de RBO's voor aanlevering van die producten.

Sequentieel, de RBO's vergaderen pas nadat de RAO's klaar zijn, ditzelfde geldt voor de relatie LBOW-Regiegroep en Klankbordgroepen-RAO's (Klankbordgroepen ontvangen dezelfde agenda en ambtelijke stukken als de RBO's van de RAO's).

Dynamisch, de afhankelijkheden kunnen veranderen. Niet alleen omdat het LBOW kan besluiten een ander procesgang in te zetten, maar ook door de aard van de producten kunnen de afhankelijkheden veranderen. Zo is het LBOW afhankelijk van de aanlevering van regionale MKBA's door de RBO's voor het maken van een nationale MKBA. Deze afhankelijkheid verdwijnt echter zodra dit product geleverd is en zal zelfs omkeren zodra het de RBO's weer een ander product moeten produceren waardoor zij afhankelijk worden van het LBOW voor het geven van richtlijnen en kaders.

Deze meervoudige, multilaterale, asynchrone, sequentiële en dynamische interdependentie tussen de verschillende arena's vergroten de complexiteit van de interdependenties waardoor het proces onoverzichtelijker wordt voor de actoren.

3.5 Stakeholdersanalyse

Aan de hand van het ontwerp van de besluitvormingstraject kan er een eerste groep van actoren worden geanalyseerd. Behalve naar dit ontwerp kan er ook naar de deelnemerslijsten in de verschillende overlegcircuits en naar de nota van inspraak op het Beheerplan voor de Rijkswateren 2005-2008. Hier komt al een uitvoerige lijst van actoren naar voren. Om toch nog een, binnen de begrenzingen van dit onderzoek, actorenanalyse uit te voeren zullen dan ook alle gemeenten, waterschappen en provincies over één kam geschoren worden. Dit betekent niet dat zij als één actor worden beschouwd of gelijkgesteld worden aan de overkoepelende lichamen (resp. VNG, UVW, IPO). Daarnaast zullen waterbedrijven en milieufederaties over dezelfde kam geschoren worden.

Vervolgens kunnen dan de volgende actoren die weergegeven staan in tabel 5, onderscheiden worden. Voor de diverse brancheorganisaties kan gedacht worden aan; die voor particuliere landgoedeigenaren, RECRON, LTO, Kamers van Koophandel, combinatie beroepsvissers, griendhouthandel.

Eén van de eerste dingen die opvalt, is dat DGWater als beleidsdepartement van het ministerie van Verkeer en Waterstaat als een aparte actor wordt genoemd van Rijkswaterstaat. Dit komt niet alleen uit de theorie van een agentschap voort die eigen belangen heeft maar ook uit de gehouden interviews blijkt dat DGWater soms wel eens een andere kijk op doelen en maatregelen en mogelijkheden er op na houdt dan Rijkswaterstaat doet. Dit is ook een logisch gevolg van een splitsing van beleid en uitvoering, beleidsbepalers hebben nu eenmaal generaliserend gesteld een ander belang (bijvoorbeeld ambitie in beleid) dan uitvoerders (bijvoorbeeld reële doelstellingen). Een tweede punt dat opvalt is de relatief grote groep stakeholders die niet in de formele beslisstructuur zijn opgenomen (Milieufederaties, Waterbedrijven, HISWA, ANWB, Havenbedrijf Rotterdam, Havenbedrijf Amsterdam, Brancheorganisaties zoals; die voor particuliere landgoedeigenaren, RECRON, LTO, Kamers van Koophandel, combinatie beroepsvissers, griendhouthandel).

Een voorbeeld van hoe een actor ook een stakeholder kan worden laat de griendhouthandel zien. Griendhout is een materiaal dat in de waterbouw veel gebruikt is maar de laatste jaren wat uit de gratie geraakt was vanwege de opkomst van goedkopere producten. Griendhout is echter een bijzonder milieuvriendelijk materiaal dat ook nog eens CO₂ opneemt. De Kaderrichtlijn Water biedt dus een kans voor de griendhouthandel om hun handel weer een forse stimulans te geven. Hetzelfde zou gezegd kunnen worden voor bedrijven die coatings voor schepen verkopen, indien aan de coating van schepen zwaardere milieu eisen gesteld zouden worden door de Kaderrichtlijn Water zou er weer veel van hun product verkocht worden.

Om een analyse van de arena te kunnen maken zal eerst kort langs de verschillende actoren gegaan worden. Per actor zal het ambitieniveau voor de doelen van de actor aangegeven worden, de middelen en de houding tot op heden in de arena's.

Een laag ambitie niveau wordt hier gelijkgesteld aan een ambitieniveau wat voldoet aan de voorwaarden 'haalbaar en betaalbaar'. Dit is het ambitieniveau wat regelmatig opduikt in gesprekken. Haalbaar wordt hier zowel technisch haalbaar (er zijn grenzen aan de mogelijkheden voor de verschillende actoren) als maatschappelijk haalbaar (het watersysteem vervult een functie voor de maatschappij er omheen, deze functie moet wel gewaarborgd blijven) uitgelegd. En betaalbaar is de voorwaarde dat het allemaal binnen de bestaande begroting moet passen. De actoren met een hoog ambitieniveau hoeven niet per sé deze voorwaarden te hebben, zo kan voor de milieufederatie de ambitie gelden 'om een zo maximaal haalbare waterkwaliteit te bereiken waarbij er geen randvoorwaarde wordt gesteld economisch gebied.

De Staatssecretaris van V&W, haar ambitieniveau is er die van 'haalbaar en betaalbaar' zij wil namelijk doelen stellen en daarmee waterkwaliteit verbeteren, maar wel binnen het huidige budget. Dat betekent dat zij dus ook niet achteraf een boete wil betalen omdat zij de gestelde doelen niet gehaald heeft.

Omdat de Staatssecretaris nu eenmaal de verantwoordelijkheid heeft om de Kaderrichtlijn te implementeren en politieke belangen heeft (bijvoorbeeld haar ambitieniveau) is zij al actief geweest in het LBOW.

Als Staatssecretaris komt zij in contact met verschillende actoren die in meer of mindere mate betrokken zijn bij de Kaderrichtlijn Water. Daarnaast kan worden aangenomen dat zij geen Staatssecretaris is geworden zonder de nodige politieke contacten. Er kan dan ook redelijk veilig worden aangenomen dat zij beschikt over een redundant netwerk. Daarnaast brengt verantwoordelijkheid ook bevoegdheid met zich mee. De Staatssecretaris is dan ook wettelijk bevoegd om eventueel zelf de nationale stroomgebiedbeheersplannen op te stellen. Zij kan dus gecategoriseerd worden als een actor met een laag ambitieniveau, actief en een hoge potentiële invloed.

DGWater, is het beleidsdepartement van V&W voor water en valt rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris. Het ambitieniveau van DGWater wordt dan ook dezelfde toebedeeld als die van de Staatssecretaris.

Aangezien de Staatssecretaris dus een verantwoordelijkheid heeft om de Kaderrichtlijn te implementeren heeft zij aan DGWater de opdracht gegeven om dit proces te faciliteren. Daarnaast heeft DGWater de opdracht om uiteindelijk de nationale stroomgebiedbeheersplannen te schrijven. DGWater is dus al actief geweest.

Gezien de rechtstreekse relatie met de staatssecretaris en de daaraan gekoppelde gelijke ambities kan gezegd worden dat DGWater over dezelfde middelen kan beschikken als de Staatssecretaris. DGWater kan dus gecategoriseerd worden als een actor met een laag ambitieniveau, actief en een hoge potentiële invloed.

Rijkswaterstaat, is de beheerder van de Rijkswateren. Sinds zij is omgevormd tot agentschap staat RWS op afstand van de Staatssecretaris en het ministerie. Dit betekent dat RWS op output wordt gestuurd en afgerekend. Wat betreft het ambitieniveau van RWS is zij gebaat met doelen die haalbaar zijn (zowel technisch/praktisch als financieel en maatschappelijk) omdat, Rijkswaterstaat beoordeeld wordt op het halen van de met de Staatssecretaris afgesproken doelen.

RWS is in alle arena's waar zij aanwezig kan zijn aanwezig (Regiegroep, RBO, RAO). Uit de gehouden interviews blijkt dat zij in deze arena's bijzonder hun best doen om een inbreng te leveren. RWS is dus erg actief.

RWS is een organisatie die van oudsher als een machtige actor werd gezien. In het waterbeheer werd zij vaak aangeduid met termen als 'koning in de regio' en 'de grote broer'. Dit komt omdat zij over een bijzonder groot en ruim budget beschikten en het beleid toen nog niet gescheiden was van uitvoering. Nu zij op afstand staat het ministerie en de Staatssecretaris beschikt RWS niet over wettelijke bevoegdheden. Bovendien onderhoud of creëert RWS op het ogenblik geen redundant relatiernetwerk.

RWS kan dus gecategoriseerd worden als een actor met een laag ambitieniveau, actief en een lage potentiële invloed.

Ministerie VROM, over het ambitieniveau van VROM is weinig bekend. Maar uit het feit dat het ministerie rechtstreeks valt onder het Kabinet en deze al een laag ambitieniveau heeft aangegeven (haalbaar en betaalbaar) kan ervan worden uitgegaan dat ook VROM dit ambitieniveau heeft.

Van het ministerie is uit de vergaderstukken en de gevoerde gesprekken niet 'terug te vinden'. Zij heeft dus geen zichtbare actie ondernomen om arena's te beïnvloeden en wordt dus aangemerkt als passief.

Het ministerie (de minister van VROM) is verantwoordelijk voor het zogenaamde stoffenbeleid en heeft hier dan ook de nodige wettelijke bevoegdheden voor. VROM beschikt dus over belangrijke wettelijke bevoegdheden voor de Kaderrichtlijn Water.

VROM kan dus gecategoriseerd worden als een actor met een laag ambitieniveau, passief en een hoge potentiële invloed.

Ministerie LNV, het ambitieniveau van LNV is duidelijk. De minister heeft 'zijn boeren' net beloofd voorlopig niet meer het meststoffenbeleid aan te scherpen (nitraatrichtlijn). Een hoger ambitieniveau zou betekenen dat dit beleid zeker weer ter discussie komt te staan. LNV zet dan ook in op een laag (haalbaar en betaalbaar) ambitieniveau.

LNV is in de LBOW, Regiegroep, RBO's en RAO's aanwezig. En niet voor niets, zij is actief aanwezig om de belangen van LNV te behartigen wat ook blijkt uit de gevoerde gesprekken.

Behalve het meststoffenbeleid is LNV ook bevoegd voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn die nauw verweven is met de Kaderrichtlijn Water. LNV beschikt dan ook over belangrijke wettelijke bevoegdheden voor de Kaderrichtlijn Water.

LNV kan dus gecategoriseerd worden als een actor met een laag ambitieniveau, actief en een hoge potentiële invloed.

Ministerie EZ, het ambitieniveau van EZ is net als die van VROM nog niet duidelijk naar voren gekomen. Dit ambitieniveau zal dus gelijk worden gesteld aan die van het hele kabinet.

Het ministerie is enkel in het LBOW als agendalid, dit houdt in dat zij de agenda toegestuurd krijgt en eventueel aanwezig kan zijn als zij daar aanleiding toe ziet. Dit is nog niet gebeurd. EZ kan dus duidelijk nog als passief worden aangemerkt.

Hier volgt ook de conclusie uit dat EZ niet over wettelijke bevoegdheden voor de Kaderrichtlijn Water beschikt omdat zij dan wel aanleiding zou hebben gezien om deel te nemen aan het LBOW. Dit kan in de toekomst eventueel veranderen omdat de Kaderrichtlijn Water nu eenmaal een groot gedeelte van de samenleving raakt en dus wellicht ook de bevoegdheden van EZ.

Behalve wettelijke bevoegdheden is er echter nog een bron om gecategoriseerd te worden als een actor met hoge potentiële invloed en dat is beschikken over een redundant netwerk. Er mag aangenomen worden dat de minister hier over beschikt (zie redenering Staatssecretaris V&W). EZ kan dus gecategoriseerd worden als een actor met een laag ambitieniveau, passief en een hoge potentiële invloed.

UVW, het ambitieniveau van de UVW is een afspiegeling van het ambitieniveau van de waterschappen die zij vertegenwoordigt. Deze hebben streven een haalbaar en betaalbaar ambitieniveau na. Dit blijkt uit de interviews. De redenering is dat een hoog ambitieniveau een grotere inspanning van onder meer de waterschappen kan betekenen terwijl de waterschappen tijdens de verkiezingen juist ingezet hebben op een lagere of in ieder geval geen stijging van de waterschapsbelasting. Een grotere inspanning betekent meer kosten dus een stijging van de waterschapsbelasting en druipt hier dus tegen in.

De UVW is actief in het LBOW en de Regiegroep, uit de gevoerde gesprekken blijkt dat zij actie onderneemt om deze arena's te beïnvloeden.

De UVW is de gesprekspartner in het LBOW van de andere actoren maar vertegenwoordigt enkel de waterschappen en heeft dan ook geen wettelijke bevoegdheden. De UVW onderhoudt echter wel actief een redundant relatienetwerk.

De UVW kan dus gecategoriseerd worden als een actor met een laag ambitieniveau, actief en een hoge potentiële invloed.

IPO, ook het IPO heeft een ambitieniveau dat een afspiegeling is, maar nu van die van de verschillende provinciën. De grootste gemene deler hiervan blijkt (uit interviews) te bestaan uit 'haalbaar en betaalbaar'. Voor het IPO zal dan ook dit ambitieniveau worden aangenomen.

Het IPO is aanwezig in het LBOW en de Regiegroep. Uit de gehouden interviews kwam echter geen actie naar voren van het IPO om deze arena's te beïnvloeden.

Het IPO is de gesprekspartner in het LBOW van de andere actoren maar vertegenwoordigt enkel de provinciën en heeft dan ook geen wettelijke bevoegdheden. Het IPO onderhoudt echter wel actief een redundant relatienetwerk.

Het IPO kan dus gecategoriseerd worden als een actor met een laag ambitieniveau, passief en een hoge potentiële invloed.

VNG, voor de VNG geldt hetzelfde als voor de voorgaande koepelorganen. VNG heeft dan ook een laag ambitieniveau.

De VNG probeert actief de Regiegroep en het LBOW te beïnvloeden, dit blijkt uit de gehouden interviews.

Ook de VNG is de gesprekspartner in het LBOW van de andere actoren maar vertegenwoordigt enkel de gemeenten en heeft dan ook geen wettelijke bevoegdheden. De VNG onderhoudt echter wel actief een redundant relatienetwerk.

De VNG kan dus gecategoriseerd worden als een actor met een laag ambitieniveau, actief en een hoge potentiële invloed.

Provinciën, de geïnterviewde provincie gaf aan dat zij een ambitieniveau hanteert van 'haalbaar en betaalbaar plus'. Hoewel dit dus niet geheel representatief is voor alle provinciën zal in deze case dit ambitieniveau voor de provinciën gehanteerd worden.

Uit de gevoerde gesprekken bleek dat de provinciën, hoewel wel aanwezig, zij geen acties ondernomen hebben om de arena's te beïnvloeden.

Provinciën beschikken over belangrijke wettelijke bevoegdheden in het waterbeheer zie (tabel 4), de provinciën kunnen dus gecategoriseerd worden als een actoren met een hoog ambitieniveau, passief en een hoge potentiële invloed.

Waterschappen, deze blijken een laag ambitieniveau te hebben (zie redenering UVW).

Zij zijn erg actief in de RBO's en RAO's. Dit blijkt uit de gevoerde interviews, maar ook uit de vorming van overleggen van de verschillende waterschappen voorafgaand aan de RBO's en RAO's hieruit blijkt (en is in interviews ook aangegeven) dat zij deze overleggen plegen om de arena's beter te kunnen beïnvloeden.

Waterschappen beschikken over eigen wettelijke bevoegdheden die van grote invloed zijn voor de Kaderrichtlijn Water.

Waterschappen kunnen dus gecategoriseerd worden als een actoren met een laag ambitieniveau, actief en een hoge potentiële invloed.

Gemeenten, zijn niet geïnterviewd maar omdat zij verantwoordelijk zijn voor gemeentelijke wateren en rioleringsbeheer, zullen zij een laag ambitieniveau nastreven omdat een hoog ambitieniveau van gemeentelijke kant zou betekenen dat zij grote investeringen moeten doen in hun riolering wat enorme kosten met zich meebrengt (schatting voor vernieuwing van het rioolstelsel bedragen op het ogenblik circa 1 miljard euro) . Duidelijk is wel dat de gemeenten niet graag deze investeringen doen.

Gemeenten blijken niet actief te zijn, bij de RBO's en RAO's komen zij tot nu toe nauwelijks opdagen en brengen zij ook (nog) niets in.

Gemeenten beschikken wel over wettelijke bevoegdheden, maar die gaan over een relatief klein domein van de Kaderrichtlijn Water en kunnen dan ook niet aangemerkt worden als wettelijke bevoegdheden die voor een hoge potentiële invloed zorgen. Ook beschikt en onderhoud de gemeente geen redundant relatienetwerk op het gebied van waterbeheer.

Gemeenten kunnen dus gecategoriseerd worden als een actoren met een laag ambitieniveau, passief en een lage potentiële invloed.

Behalve deze overheidsorganen zijn er nog enkele andere actoren te onderscheiden. Deze hebben een wisselend ambitieniveau, en zijn ook in verschillende mate actief. Deze mate van activiteit hangt samen met de onderwerpen die in de arena's behandeld worden en de belangen die deze actoren vertegenwoordigen. Geen van deze actoren beschikt over wettelijke bevoegdheid, dus hun potentiële invloed hangt af van het wel of niet beschikken over een redundant relatienetwerk. De indeling van actoren in de categorie potentiële invloed is gemaakt op basis van de reputatie van de actoren. Zo staan de milieufederaties, de ANWB, het havenbedrijf Rotterdam en in mindere mate het havenbedrijf van Amsterdam en Staatsbosbeheer om hun relatienetwerk. Zij worden dan ook ingedeeld in actoren met een hoge potentiële invloed.

Er zou nu een totaal overzicht geschetst kunnen worden van de verschillende actoren voor het onderwerp Kaderrichtlijn Water. Het specifieke onderwerp hiervoor is het ambitieniveau. Ambitieniveau is de verdeling van de actoren in 'voor' en 'tegen'. Het ambitieniveau voor de doelen en daarvoor afgeleide maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water is te verdelen in 'hoog' en 'laag' (of 'voor' een hoog ambitieniveau en 'tegen' een laag ambitieniveau). De actoren kunnen dus verdeeld worden in enerzijds hoog ambitie niveau en anderzijds laag ambitie niveau.

Invulling van de actoren in de tabel van de arena analyse zou het volgende overzicht opleveren:

Tabel 8 categorisering alle actoren voor ambitieniveau KRW

Ambitieniveau KRW	Actief/HPI	Actief/LPI	Passief/HPI	Passief/LPI
Hoge Ambitie	Miliefederaties Staatsbosbeheer	Waterbedrijven Griendhouthandel	ANWB Provinciën	Hiswa
Lage Ambitie	DGWater LNV Waterschappen UVW VNG LTO Havenbedrijven VNO-NCW	RWS	IPO EZ VROM	Gemeenten

Wat ten eerste belangrijk is om op te merken dat de actoren in een tabel worden weergegeven waardoor het lijkt alsof zij over een even hoog of lage potentiële invloed beschikken, gelijke ambitieniveau bezitten en even actief of passief zijn maar in werkelijkheid verschilt dit nog ten opzicht van elkaar. Toch kan er een totaalbeeld worden opgemaakt. Voor Rijkswaterstaat ziet de totale arena er gunstig uit, er zijn simpelweg meer actieve, met een hoge potentieel invloed actoren met dezelfde ambitie als Rijkswaterstaat dan dat er tegenover staan.

Deze tweedeling tussen voor en tegenstanders of actoren met een laag of hoog ambitieniveau leidt tot de volgende signalering. De tweedeling tussen actieve en passieve actoren. Uit het oogpunt van de actoren die passief zijn en in de winnende ambitieniveau zijn ingedeeld is het begrijpelijk dat zij niet actief worden. Er is immers geen aanleiding toe om middelen van invloed in te zetten als datgene wat een actor wil bereiken al zonder zijn inspanning bereikt wordt. Voor de actoren die passief zijn en waar het ambitieniveau niet van gehaald dreigt te worden (de hoge ambitie) zal het een logische keuze zijn om wel actief te worden, om actie uit te voeren zodat de besluitvorming in arena's gunstiger uitvallen voor een hoog ambitieniveau. Deze redenering gaat ook op voor de actoren met een laag potentiële invloed en een hoog ambitieniveau, het is een logische stap om te zorgen dat hun invloed vergroot wordt door bijvoorbeeld een redundant relatienetwerk op te zetten.

Arena's zijn dus dynamisch. Een reden waarom het er op het ogenblik gunstig uit ziet voor Rijkswaterstaat is dat het kabinet heel erg inzet op 'haalbaar en betaalbaar'. Alle actoren van de Rijksoverheid hebben dus een lage ambitie. Het is echter in zijn geheel niet ondenkbeeldig dat er na de verkiezingen een ander kabinet ('een links en groen' kabinet) aantreedt dat meer inzet op het verbeteren van waterkwaliteit. Dan verschuiven behoorlijk wat actoren en ziet de arena er heel anders uit.

Tabel 9 categorisering actoren voor ambitieniveau KRW

	Actief/HPI	Actief/LPI	Passief/HPI	Passief/LPI
Hoge Ambitie	Miliefederaties Staatsbosbeheer Provinciën DGWater LNV	Waterbedrijven Griendhouthandel	ANWB VROM	Hiswa
Lage Ambitie	UVW LTO Waterschappen Havenbedrijven VNO-NCW	RWS	VNG IPO EZ	Gemeenten

De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat een arena veranderlijk is. Zo kan er ook de arena analyse voor de MKBA gemaakt worden. Hierin kunnen actoren ingedeeld worden die een belang hebben bij een nationale MKB en actoren welke belang hebben bij een regionale invulling van een MKBA.

Tabel 10 categorisering actoren voor uniformiteit MKBA

	Actief/HPI	Actief/LPI	Passief/HPI	Passief/LPI
Nationale MKBA		RWS LNV		
Regionale MKBA	UVW Provinciën VNG	Waterschappen		Gemeenten

Het is gegeven dit grove beeld dan ook niet verwonderlijk dat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in het LBOW ruimte toezegt voor de regionale invulling van een MKBA.

Aan de hand van deze inzichten kan er vervolgens een strategie (zoals bijvoorbeeld de best practices uit tabel 3) worden toegepast. Deze strategie heeft betrekking op de actoren, onderwerpen, voortgang of grens van de arena en moet er voor zorgen dat de situatie in de arena zodanig verandert of hetzelfde blijft dat de gewenste uitkomst gehaald wordt.

De hierboven en in theorie beschreven strategie is vooral gericht op de positie van andere actoren in de arena, maar behalve die positie is het natuurlijk ook mogelijk om de eigen positie te verbeteren. Zo kan Rijkswaterstaat zijn positie verbeteren door zijn potentiële invloed te vergroten. Hoewel Rijkswaterstaat in de arena analyse ingedeeld is in de categorie 'lage potentiële invloed' betekent dit niet dat zij geen machtsbronnen heeft. Zo blijkt uit interviews dat Rijkswaterstaat een bijzonder goede reputatie heeft als het gaat om kennis van waterbeheer en betrouwbaarheid van haar onderzoeken en cijfers. Daarnaast beschikt Rijkswaterstaat relatief ten opzichte van de andere actoren over een groot budget. Bovendien heeft zij zeer korte lijnen naar de eindverantwoordelijke staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat waarmee bilateraal overleg gepleegd kan worden en hetzelfde geldt voor de relatie tot DGWater. Kortom Rijkswaterstaat is in potentie een zeer invloedrijke actor. Maar in een

'in de regio doneren alle partijen wat aan het centrale budget van een deelstroomgebied'
'in Den Haag wordt dan gezegd dat voeren wij toch corporate uit? Dat (geld geven) is toch niet in ons belang?'

netwerkbenadering blijkt dat Rijkswaterstaat toch afhankelijk blijft van de andere actoren. Dit is alleen al zo door het karakter van een rivier (water stroomt dus men zal afhankelijk blijven van waterbeheerders die op Rijkswateren afwateren), maar ook door de grote raakvlakken van het product 'water' waardoor er altijd maatschappelijk vraagstukken en dus ook invloeden uit de maatschappij een grote rol zullen spelen. Hierdoor is vooral belangrijk of de organisatie beschikt over een redundant netwerk. Een redundant netwerk onderhouden kost tijd, in de verdeling van fte's voor het proces Kaderrichtlijn Water blijkt er geen fte te zijn voor het opzetten en onderhouden van een redundant netwerk (of enige andere vorm van relatiemanagement). Ook is hier geen oog voor. Dat blijkt zeker uit gesprekken met leden van de organisatie welke een poging doen om hun relatie met 'het veld' te onderhouden. Er is geen geld en geen fte's voor regionale diensten om relaties en laat staan de extra-functionele relaties te onderhouden.

4 De corporate aanpak

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de corporate aanpak beschouwd worden en de wijze waarop deze vorm krijgt bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water. Allereerst moet dus bekeken worden *wat* Rijkswaterstaat onder een corporate aanpak verstaat om daarna te kunnen analyseren *hoe* deze aanpak vorm krijgt.

Om er achter te komen *wat* Rijkswaterstaat onder corporate en dus onder corporate aanpak verstaat zijn in paragraaf 4.2 de volgende stappen ondernomen, allereerst is onderzocht wat het eventuele nut en noodzaak van een corporate aanpak is. Vervolgens is de betekenis die Rijkswaterstaat aan het begrip corporate verleent onderzocht (subparagraaf 4.2.1). Dit levert een nadere invulling van het begrip corporate op en de voorwaarden voor een corporate werkwijze (subparagraaf 4.2.2). In subparagraaf 4.2.3 zal dan worden afgesloten met een beeld van het gebruik van het begrip corporate in de organisatie.

De vraag *hoe* de corporate aanpak vorm krijgt zal in paragraaf 4.3 als volgt worden nagegaan. Allereerst zal het ontwerp van de aanpak van Rijkswaterstaat bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water onderzocht moeten worden (subparagraaf 4.3.1). Vervolgens zal geanalyseerd kunnen worden of dit ontwerp de in subparagraaf 4.2.2 onderscheiden voorwaarden voor een corporate werkwijze invult. Dit levert dan echter alleen nog een antwoord op voor de theoretische kant van de *hoe* vraag. De vraag hoe deze corporate aanpak in de praktijk vorm krijgt wordt beantwoordt door de ‘beelden uit de praktijk’ weer te geven van het functioneren van het ontwerp en dus van de invulling van de voorwaarden van een corporate aanpak.

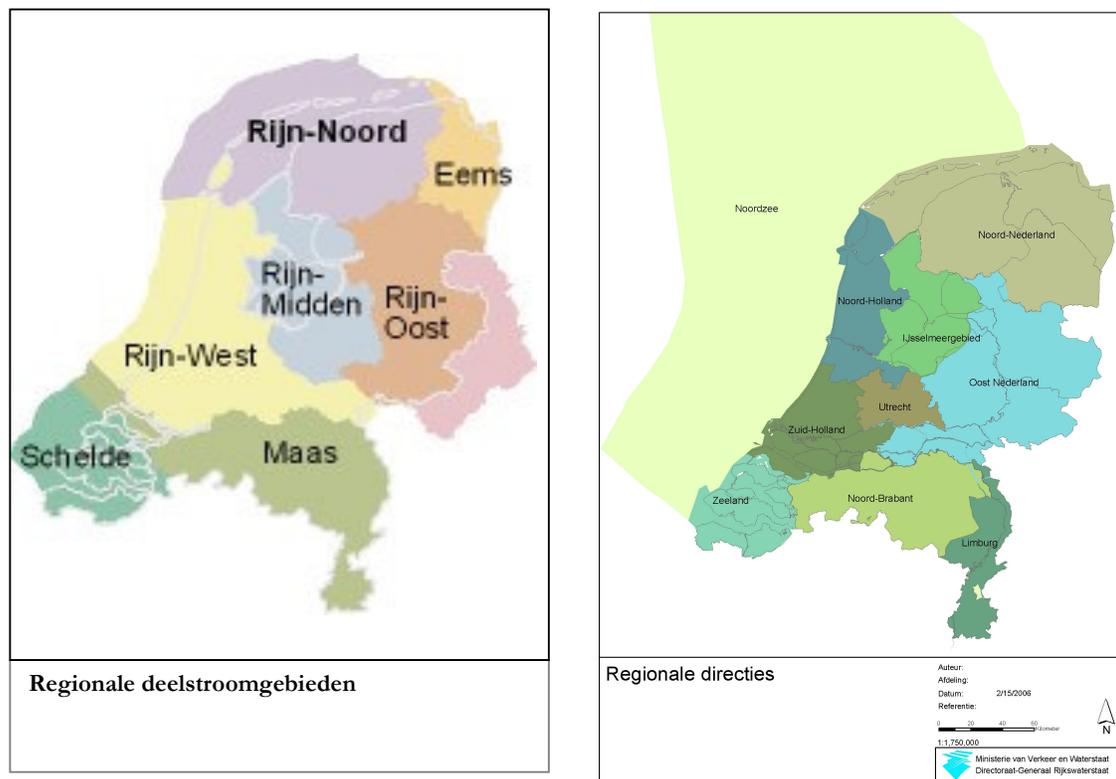
Omdat het ontwerp van de aanpak ten tijde van het onderzoek, nog maar net ingevoerd was (januari 2006 zou men moeten gaan werken met dit ontwerp en de interviews zijn gehouden van november 2005 tot en met half februari 2006), is het interessant om de *hoe* vraag uit te breiden naar de vraag, *wil en kan* men in de toekomst deze corporate aanpak hanteren. Deze vraag wordt in subparagraaf 4.3.3. behandeld.

Het hoofdstuk zal afgesloten worden in paragraaf 4.4 door een korte beschouwing van de relatie tussen de corporate aanpak en de werkomgeving van RWS voor de Kaderrichtlijn Water.

4.2 Betekenis corporate aanpak

Rijkswaterstaat heeft behalve met de kaderrichtlijn water ook nog met andere taken, doelstellingen en afwegingen te maken. Zoals in de inleiding al genoemd is heeft Rijkswaterstaat 10 regionale directies. Er zijn echter 7 deelstroomgebieden en dus 7 RBO's en RAO's. De bepaling van de deelstroomgebieden viel net zoals voor de regionale en lokale overheden niet

altijd samen met de bestaande beheergebieden van de 10 regionale directies zoals uit de



Figuur 5 deelstroomgebieden en regionale directies

bovenstaande figuur goed is op te maken.

Hierdoor komt het meermalen voor dat er meerdere Regionale Directies van RWS in één deelstroomgebied vertegenwoordigd zijn. Dit zorgt voor een noodzaak tot onderlinge afstemming tussen deze directies. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat echter ook nog een streven om efficiënter te gaan werken. Dit wil Rijkswaterstaat gaan bereiken door 'centraal te doen wat kan en decentraal wat moet', door sommigen wordt dit ook wel de corporate aanpak genoemd. Voor de Kaderrichtlijn Water lijkt deze slogan niet veel richting te geven voor de regionale directies, want *wat* centraal kan en *wat* decentraal moet wordt niet nader aangeduid, ook niet door *wie* of *hoe* dat bepaald wordt.

Zoals eerder al beschreven zijn er bovendien meerdere regionale arena's waar onderhandeld wordt en waar verschillende belangen zijn om onderwerpen regionaal of nationaal te behandelen. Rijkswaterstaat lijkt hier dan ook in een twee deling verzeild te raken tussen enerzijds de roep om regionaal maatwerk vanuit de RBO's en anderzijds het streven om efficiënter te werken door zo veel mogelijk centraal uit te voeren (dus geen regionaal maatwerk). Om toch de doelstelling om efficiënter te gaan werken na te streven heeft de procesmanager van Rijkswaterstaat, dhr. Wagemaker een werkproces ontworpen welke recht moet doen aan zowel de wens om zoveel mogelijk centraal uit te voeren en recht doet aan de behoefte voor regionaal maatwerk, de wens om corporate te werken.

4.2.1 *Wat is corporate?*

Uit alle begrippen en betekenissen die aan corporate worden toegekend komen sommige aanduidingen van corporate vaker naar voren en soms wordt het begrip corporate een belangrijkere rol in de situatie toebedeeld dan in andere situaties. Zo kan men komen tot een lijst van betekenissen waar veel mensen zich in zouden kunnen vinden. Het begrip corporate wordt echter ook vaak gebruikt om te verwijzen naar doelstellingen zoals doelstellingen uit het ondernemingsplan of gevolgen voor de organisatie(structuur). Voor een definitie van een begrip is het dan ook zaak om oorzaak en gevolg of de doelstellingen en maatregelen niet te verwarren met het begrip. Men kan door middel van dat begrip wel tot doel en maatregel komen en het begrip kan zelfs een doel of maatregel vormen maar het begrip zal om geen containerbegrip te worden een vaste definitie toegekend moeten worden.

Na bestudering van documenten (ondernemingsplan, werkprogramma 2005 en werkprogramma 2006, diverse e-mail) en na de gehouden interviews blijken twee begrippen dominant, 'eenduidig en efficiënt'. Een corporate werkwijze kan dus als een 'eenduidige en efficiënte werkwijze' gedefinieerd worden. In het volgende stuk zal ik zowel 'eenduidig' als 'efficiënt' nader specificeren. Vervolgens onderscheid ik enkele voorwaarden om corporate te werken.

Eenduidig

Operationalisering eenduidig; eenduidig heeft een interne en externe dimensie.

Intern gaat over de werkwijze en over de inhoud. Extern gaat over 'het geluid' of 'de boodschap' die men laat horen, communicatie.

De interne werkwijze gaat primair over de formele beslislijn. Deze lijn is als volgt van onder naar boven vorm gegeven; thematrekker (projectgroep+klankbordgroep bestaande uit de 'inhoudelijke betrokkene' van de RD's), de thematrekker zal dus per thema (bijvoorbeeld ecologie zoet, of chemie) een projectgroep en klankbordgroep aansturen die met voorstellen voor een corporate werkwijze voor dat thema zal komen. Dit voorstel zal dan in het Utrechtberaad (bestaand uit de projectleiders van de RD's) besproken (goedgekeurd, gewijzigd of terug naar de thematrekker) kunnen worden. Indien men het voorstel voor de corporate werkwijze goed acht wordt deze besproken in de voorbereidingsgroep Nat (alle directeuren Water). De directeuren Water bespreken het voorstel en kunnen eventueel nog aanpassingen maken. Indien het een thema of voorstel betreft dat buiten hun beslissingsbevoegdheid ligt zal het voorstel vervolgens nog naar het DT-RWS (Directie Team Rijkswaterstaat bestaande uit de DG, PlvDG, CFO en de HID's) welke de eind verantwoordelijkheid heeft en dus dan haar goedkeuring zal moeten verlenen.

Hiermee is een 'corporate lijn' ontstaan. Deze lijn kan verschillende velden bestrijken, zoals inhoud (bijv. wat doelen en maatregelen zouden moeten zijn voor de Kaderrichtlijn Water) maar ook over het te volgen proces (bijv. wanneer producten geleverd dienen te worden) en zelfs over de werkwijze (bijv. hoe men de monitor dient op te zetten, of welke partijen men moet betrekken bij het opzetten van doelen en maatregelen). Dit is de interne eenduidigheid die er zal moeten ontstaan.

Om deze interne eenduidigheid effect te geven zal deze 'corporate lijn' die is ontstaan duidelijk gecommuniceerd dienen te worden naar de verschillende RD's, de diensten die 'het zullen moeten gaan doen' en vooral naar de directeuren Water (deelnemers RBO) en de projectleiders (of andere indien die deelnemer RAO zijn). De laatste twee actoren worden met name genoemd vanwege hun rol bij de externe eenduidigheid die zal moeten gaan optreden.

Hiermee is corporate dus niet bottom up of top down maar een bottom up *en* top down beweging, de voorstellen *hoe* te werken en wat er moet gebeuren komen bottom up terwijl de formele beslissing daarover en de uiteindelijke communicatie in de organisatie weer top down is.

De externe eenduidigheid wordt door de mensen binnen RWS ook wel aangeduid als ‘het geluid’ of ‘de boodschap’ die men laat horen. Het gaat hier over de communicatie naar de omgeving van Rijkswaterstaat. De omgeving van Rijkswaterstaat bestaat niet alleen uit de waterschappen, provincies en gemeenten, maar ook uit andere ministeries LNV en VROM zelfs het ministerie van Verkeer en Waterstaat vertegenwoordigt in DGWater. Het werkveld van Rijkswaterstaat wordt ook internationaal beïnvloedt, dus ook de Europese Unie, België, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland en Italië behoren tot de omgeving. En tenslotte horen diverse belangenorganisaties (LTO, milieufederatie, sportvisserij etc.) tot de omgeving. Naar deze omgeving zal door Rijkswaterstaat dus eenduidig gecommuniceerd dienen te worden. Men zal dus van elke Rijkswaterstater hetzelfde geluid en dezelfde boodschap te horen moeten krijgen.

Efficiënt

Operationalisering Efficiënt; efficiënt kan geoperationaliseerd worden als met zo min mogelijk middelen het doel bereiken. Efficiënt moet niet verward worden met effectief.

Efficiënt is een aparte dimensie van de corporate werkwijze en niet alleen het logisch gevolg van deze werkwijze omdat indien men alleen eenduidig werkt men nog niet efficiënt hoeft te werken. De corporate lijn die geproduceerd wordt gaat over de velden die nu door de thematrekkers worden beslagen. Maar de corporate werkwijze gaat verder. Het gaat ook over ‘dingen niet dubbel doen’, ‘niet allemaal het wiel uitvinden’ dus minimale middelen (fte’s bijv.) inzetten voor het bereiken van een doel. Dingen niet dubbel doen en niet allemaal het wiel uitvinden betekent dus dat men van elkaar het werk, kennis en informatie zou moeten weten zodat men geen dingen doet, vragen heeft, problemen oplost, etc. die al door andere RD’s zijn gedaan of geadresseerd.

Hoe corporate gebruikt wordt; een greep uit de documenten.

Corporate, tenzij kan vrij vertaald worden in “samen doen wat samen kan”. Conclusie hieruit is dus dat corporate “samen doen” is.’

Inzet en afwegingen binnen het regionaal werkverband nemen de corporate werkwijze als vertrekpunt en de intensiteit en inzet in regionale afstemming moet samenhang houden met het specifiek belang voor de betrokken rijkswateren.

Zo optimaal mogelijk benutten van de beschikbare resources binnen de RWS als collectief, afwegingen op netwerk niveau en dit effectief koppelen aan de specifieke beheerkennis voor de afzonderlijke waterlichamen. In een oplopende trits van afstemmen, inspanningen verdelen en waar zinvol gemeenschappelijk uitvoeren wordt zo bereikt dat RWS samen doet wat samen kan.

Wanneer we denken aan een meer corporate uitvoering van de RWS-activiteiten ten behoeve van de KRW, kunnen we daar een aantal werkwijzen in onderscheiden. Deze zijn in oplopende volgorde van mate van “gemeenschappelijkheid” als volgt te onderscheiden.

1. Centraal afstemmen
2. Voortrekkers
3. Gemeenschappelijke keuzes en uitvoering

Corporate, tenzij kan vrij vertaald worden in “samen doen wat samen kan”. Conclusie hieruit is dus dat corporate “samen doen” is.

RWS wil de implementatie van de KRW corporate benaderen. Dit betekent dat binnen RWS zoveel mogelijk 1 route bewandeld wordt, waardoor input in regionale processen kan worden geleverd op basis van een binnen RWS gedeelde benadering en/of gemeenschappelijk opgeleverde resultaten

Corporate denken en werken = niet opgelegd, maar gemeenschappelijk gedragen

‘met het oog voor de verhouding corporate versus regionaal’

‘Regionale processen op (deel)stroomgebiedniveau <--> landelijk corporate werkwijze (efficiënt en uniform)’

Hoe synchroniseren van corporate standpunten in de niet synchroon lopende agendering van de 7 RBO's of: hoe stuur ik de HID op tijd met de goede boodschap naar het RBO?'

‘De ‘corporate afstemming’ via VBG-Nat heeft voldoende besluitkracht om intern af te stemmen. Risico is wel dat er een grote tijdsdruk is en dat de regionale diensten niet allemaal even snel werken.’

Elevator pitch met DG-Rijkswaterstaat Bert Keijts over corporate.

ik heb in het ondernemingsplan geen definitie van corporate kunnen ontdekken is dat expres om zo een symbool te creëren waar iedereen achter kan staan? ***‘het is inderdaad niet heel erg uitgewerkt in het ondernemingsplan’, ‘maar het bedoelt dat we van een eilandencultuur naar één gezamenlijke organisatie gaan’. ‘Dat staat volgens mij wel in het ondernemingsplan’. Is centralisatie dan te kort door de bocht? ‘Ja dat is zeker te kort door de bocht, iedereen roept dan dat het centralisatie is maar het is een gezamenlijke aanpak.’***

‘Een uitwerking is dat ik de HID's verantwoordelijk maak voor een Rijkswaterbrede oplossingen, ook al vinden ze dat niet altijd even leuk’

4.2.2 Voorwaarden voor corporate werken

De corporate werkwijze heeft echter meer aspecten dan eenduidig en efficiënt. Men kan wel eenduidig en efficiënt werken zonder ook corporate te werken. Om corporate te werken zal ook aan enkele voorwaarden voldaan moeten worden. Behalve eenduidig en efficiënt blijken er ook nog 4 andere begrippen uit de omschrijvingen en gebruik van corporate. Deze zijn voorwaarden voor de realisering van corporate werken:

- Gemeenschappelijk gedragen
- Iedereen dient van elkaar te weten waar hij/ zij mee bezig is
- Gezamenlijk afgestemd
- Geratificeerd door DT-RWS

Een belangrijke voorwaarde is dat de corporate lijn RWS breed gedragen moet zijn. Dit verwijst enerzijds naar de oude situatie van RWS als een eilandencultuur en anderzijds naar de noodzaak voor creëren van draagvlak voor de corporate lijn zodat verwacht mag worden dat men deze corporate lijn ook daadwerkelijk zal uitvoeren. Dit is logisch omdat een cultuur nu eenmaal diep geworteld zit in de mensen en dit het denken en handelen van mensen voor een groot deel bepaalt. Om een cultuur van een organisatie te veranderen zal men dus ook de cultuur van de leden van die organisatie dienen te veranderen wat vaak een langzaam proces blijkt. Om te zorgen dat een corporate lijn uitgevoerd zal worden in een organisatie waarin geen cultuur bestaat van 'het opleggen van bovenaf' en eerder nog resten van de oude eilandencultuur van 'eigen koninkrijkes' waar elke regionale dienst zelf bepaalt hoe en welke werkzaamheden zij uitvoert te bespeuren zouden kunnen zijn heeft men draagvlak nodig binnen die organisatie. Dat een corporate lijn door RWS breed gedragen wordt is dan ook een belangrijke voorwaarde voor de effectuering van deze corporate lijn.

Iedereen dient van elkaar te weten waar men mee bezig is, dit is een belangrijke voorwaarde om efficiënt te kunnen gaan werken. Het is natuurlijk goed voorstelbaar dat indien iedereen 'hard aan de slag gaat' men overlap in werk zal gaan constateren. Want regionale directies zullen wellicht voor dezelfde problemen of vragen komen te staan welke zij vervolgens zelf zullen gaan oplossen. Dit kan betekenen dat men binnen de organisatie van Rijkswaterstaat men dus parallel of zelfs sequentieel aan elkaar hetzelfde werk uitvoert. Deze overlap is ook in het ondernemingsplan gesignaleerd en stelt daarvoor de volgende oplossing voor; de regionale diensten zullen gaan fungeren als frontoffice, de specialistische diensten als backoffice. Zij ondersteunen de regionale diensten met hun specialistische kennis en overlappen elkaar niet meer omdat hun taken gebundeld zijn. Dankzij die concentratie weet men dan allemaal bij welke specialistische dienst men zou moeten zijn als we een (kennis)vraag hebben. Dit betekent dat de specialistische diensten steeds meer werkzaamheden voor de regionale diensten zullen voorbereiden (Ondernemingsplan, 2004:15). Deze oplossing is (nog) niet geïmplementeerd en dus zal men om het uitvoeren van dubbel werk te voorkomen van elkaar moeten weten waar men mee bezig is. Daarnaast wijst het weten van elkaar waar men mee bezig is op het andere aspect van corporate werken, het streven naar eenduidigheid. Weten van elkaar waar men mee bezig is gaat ook over het bewustzijn van de leden van de organisatie waar men mee bezig zou moeten zijn. Een corporate lijn dient namelijk ook uitgevoerd te worden. Dit kan alleen maar indien men weet dat er een corporate lijn over het onderwerp bestaat en wat deze dan precies inhoudt. Een corporate lijn dient dus ook weer gecommuniceerd te worden naar de leden van de organisatie. Zo blijft iedereen aanspreekbaar op de uitvoering van de corporate lijn en wordt eenduidigheid van de organisatie vergroot.

Gezamenlijk afgestemd is een voorwaarde voor de corporate lijn welke op het eerste gezicht een veel lijkt op de voorwaarde dat de corporate lijn gemeenschappelijk gedragen dient te worden. De voorwaarde 'gezamenlijk afgestemd' doelt op de afstemming van doelen en maatregelen van de

regionale diensten. De regionale diensten zitten verspreid over heel Nederland en hebben daarmee ook hun eigen beheergebied. In dat beheergebied ligt het watersysteem dat zij beheren maar is ook sprake van een samenleving die op enige wijze in verband staat met dat watersysteem. Zowel het watersysteem als de regionale samenleving en de combinatie van beide kunnen per regionale dienst verschillen en kunnen dus ook voor hun eigen specifieke problemen en vragen zorgen voor de regionale dienst. Een corporate lijn zal zoveel mogelijk tegemoet moeten komen aan deze mogelijkheid van verschillende (nuances) van problemen, om ook daadwerkelijk een oplossing voor die problemen of vragen te zijn. Door de corporate lijn gezamenlijk af te stemmen zorgt men er voor dat de problemen waar de regionale diensten voor staan ook zoveel mogelijk worden geadresseerd door de corporate lijn. Men zoekt hierdoor naar een optimalisatie van alle belangen van de regionale diensten voor de hele organisatie Rijkswaterstaat een optimalisatie voor de Rijkswateren in zijn geheel dus. Deze voorwaarde zorgt er voor dat hoewel de corporate lijn heel duidelijk gericht is op de verbetering van de efficiëntie van de organisatie ook de slagkracht van Rijkswaterstaat hoog blijft.

De laatste maar daarmee zeker niet onbelangrijkere voorwaarde voor een corporate lijn is dat deze lijn geratificeerd dient te worden door het DT-RWS. De goedkeuring voor een corporate lijn verleent aan de ene kant de legitimiteit voor de lijn welke de regionale diensten zullen volgen en verhoogt daarmee de eenduidigheid en aan de ander kant zorgt de goedkeuring voor de verdere doorbreking van een eventuele eilandencultuur door dat de corporate lijn door goedkeuring van het DT-RWS ontdaan wordt van eventuele vrijblijvendheid hiervan. De goedkeuring van DT-RWS is nodig omdat uiteindelijk zij verantwoordelijk zijn in de organisatie voor de gemaakte keuzes en dus zeker voor de gekozen corporate lijn. Indien men een voorstel voor een corporate lijn (nog) niet heeft goedgekeurd ontbreekt binnen de organisatie van Rijkswaterstaat het mandaat voor alle leden van de organisatie om volgens de voorgestelde lijn te gaan werken. Het gevolg kan zijn dat iedere regionale dienst vervolgens gaat werken zoals het de dienst het beste lijkt of zoals het de betrokken persoon het beste lijkt. Hiermee verdwijnt de eenduidigheid die met een corporate werkwijze wordt nagestreefd simpelweg omdat de corporate lijn geen legitimiteit binnen de organisatie bezit. Zoals genoemd komt de organisatie uit een verleden waar de regionale diensten een grote mate van autonomie binnen de organisatie bezaten. De diensten maakten dus zelf de dienst uit, dit heeft men onder andere veranderd door alle directeurs van de regionale diensten in en als een team te laten opereren. Dit heeft geleid tot de oprichting van het Directeuren Team- Rijkswaterstaat of het DT-RWS. Door alle directeurs van de regionale diensten gezamenlijk te laten beslissen probeert men onder andere de verkokering of de eilandencultuur binnen de organisatie tot het verleden te laten horen. In het licht van het veelgehoorde en veelgelezen slogan ‘samen doen wat samen kan’ betekent dit dat overal waar het DT-RWS geen beslissing over heeft gemaakt en wat dus niet onder een corporate lijn valt, niet ‘samen hoeft’. Eventuele samenwerking tussen regionale directies of tussen regionale directies en specialistische diensten is dan dus vrijblijvend. Gezien de wens om met een corporate lijn eenduidigheid in de organisatie te bereiken kan een corporate lijn echter niet vrijblijvend zijn voor de organisatieonderdelen. Indien een corporate lijn is geformuleerd en goedgekeurd dient deze dan ook te worden gehanteerd door de regionale diensten. Afwijkingen ten opzichte van de corporate lijn zouden dan ook goedgekeurd dienen te worden door het DT-RWS.

4.2.3 Verwarring over corporate

Corporate is binnen Rijkswaterstaat een veel gebruikt begrip geworden. Dat betekent niet dat het een heel helder begrip is, dat blijkt zeker zodra bekeken wordt hoe de term gebruikt wordt. Het eerste wat opvalt uit het ondernemingsplan is dat de term corporate wordt gebruikt zonder verdere aanduiding van wat deze nou precies inhoudt. Het tweede wat opvalt is dat de term erg breed gebruikt wordt. Zo wordt gesproken over corporate ontwikkelingen, corporate kpi's (key performance indicators), corporate organisatiestructuur, corporate niveau, corporate learning

center en corporate acties. Verder zijn er op de koningskade al 6 verdiepingen gevuld door de corporate dienst!

In andere stukken komt corporate ook veelvuldig en in verschillende situaties en combinaties voor. Voorbeelden zijn; corporate werkwijze, corporate uitvoering, corporate benaderen, corporate denken, corporate standpunten etc., ook de betekenis die door de gebruikers van de term toegekend wordt wil nog wel eens verschillen. Een opsomming van de verschillende betekenissen en toepassings-mogelijkheden is te lezen in onderstaand kader.

Geconcludeerd kan worden dat hoewel corporate niet in het ondernemingsplan verder is aangeduid het wel een belangrijke functie voor de organisatie heeft. Men wil namelijk graag corporate werken. De vele toepassingen van de term en de onduidelijkheid van de definitie van het begrip corporate maken het echter dat de term het gevaar loopt om een containerbegrip (zie kader) te worden. Dit lijkt ook te gebeuren getuige de voorbeelden uit kader 1. Hierdoor loopt de organisatie het risico dat de leden van de organisatie verschillende dingen verstaan onder een corporate werkwijze en hier dus verschillende invulling voor hun werkwijze aan geven.

‘Een containerbegrip is een begrip dat bestaat uit verschillende aspecten en/of dimensies(verzameling). Daarmee wordt een containerbegrip al gauw een begrip waar iedereen of wat anders onder verstaat. Van de buitenkant zien alle containers er hetzelfde uit, maar als je erin kijkt kan de inhoud sterk uiteenlopen. Deelnemers aan het debat gebruiken dezelfde woorden, maar spreken een verschillende taal’ bron; van Dam in Geografie 2001

4.3 De vorming van de corporate werkwijze

Om de vorming van de corporate werkwijze te beoordelen kan men de definitie van de corporate werkwijze en de daarbij gestelde voorwaarden naast het ontwerp van de werkwijze leggen en daarmee een conclusie trekken over het ontwerp en in welke mate deze tegemoet komt aan de voorwaarden om een corporate werkwijze te hanteren en dus hoe de corporate werkwijze vorm zou moeten krijgen in het werkproces.

Een tekortkoming van deze aanpak en dus van de conclusie zou echter zijn dat deze wel weergeeft *hoe* de effectuering van de corporate aanpak is vormgegeven, maar niet de effectuering in de praktijk, de daadwerkelijke effectuering, weergeeft. Om de ‘werkelijke’ effectuering te toetsen zal men dus daar moeten toetsen waar de corporate aanpak uitgevoerd wordt in de praktijk. Hier komt echter nog een addertje onder het gras gekropen. Om te weten of een organisatie corporate te werk is gegaan, dus eenduidig en efficiënt, zal er in ieder geval ‘te werk gegaan’ moeten zijn. Daarbij is ‘het aan het werk zijn gegaan’ vooral interessant zodra er keuzes gemaakt moeten worden keuzes of dingen corporate opgepakt moeten worden of niet. Voor de Kaderrichtlijn Water is dit helaas nog niet het geval geweest. Men staat nog aan de ‘vooravond’ van het echte werk. Er is wel werk verzet voor de Kaderrichtlijn Water maar er zijn nog geen beslissingen genomen. Het echte werk zijn de beslissingen over doelen en bijbehorende maatregelenpakketten. Hier gaan de kosten in zitten en worden die kosten verdeeld of geschoven naar de verschillende actoren. Ook de thematrekkers zijn nog niet met voorstellen gekomen omdat zij pas gestart zijn in januari 2006.

Hoewel dit moment dus wel de relevantie van de vraag vergroot (tenslotte kan men door vooraf te weten of men de corporate werkwijze toepast en in welke mate dat gebeurt nog acties ondernemen om de effectuering van de corporate werkwijze te vergroten) geeft het ook problemen bij een evaluatie onderzoek. Tenslotte is het eigenlijk onmogelijk om na te gaan in hoeverre een werkwijze is toegepast indien die werkwijze nog niet gebruikt is. De vraag hoe de corporate werkwijze vorm heeft gekregen kan eigenlijk alleen nog maar beantwoord worden voor de papieren vorm, het ontwerp van het werkproces. Het ontwerp van het werkproces zal dan ook

onderzocht worden door eerst het ontwerp te bespreken (paragraaf 4.3.1) en vervolgens te onderzoeken hoe het ontwerp de vier voorwaarden (gemeenschappelijk gedragen, weten van elkaar waar men mee bezig is, gezamenlijk afgestemd en DT-RWS geratificeerd) voor een corporate werkwijze vorm geeft. Dit zal aangevuld worden met de beelden uit de praktijk welke meer inzicht zal geven in de werking van het ontwerp weergeeft(paragraaf 4.3.2).

Zoals al eerder geconstateerd is het ontwerp van het werkproces nog maar kort in gebruik. Mijn verwachting is dan ook dat inzicht in de werking van dat ontwerp dan ook weinig opleveren (hooguit delen van het proces die nog niet goed werken). Daarom zal ook gekeken worden of de leden van de organisatie van Rijkswaterstaat van plan zijn om dit werken volgens dit ontwerp. Hiervoor heb ik in interviews gevraagd naar het draagvlak voor een corporate werkwijze en of men kennis heeft van het ontwerp van het werkproces. Dus *wil* en *kan* men de corporate werkwijze vorm gaan geven wordt in de afsluitende paragraaf (4.3.3) besproken.

4.3.1 Het ontwerp van het werkplan

Om het geheel van betrokken organisatieonderdelen en taken die voor Rijkswaterstaat voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water goed te organiseren is dhr. Wagemaker door de staf DG aangesteld als procesmanager. Als procesmanager heeft dhr. Wagemaker onder andere een werkprogramma Kaderrichtlijn Water 2005 en een werkprogramma 2006 opgesteld (met medewerking van andere RWS medewerkers). Het werkprogramma 2005 heeft onder meer als doel om een kader te bieden voor de inzet van RWS in de regionale werkplannen. Uitgangspunt van het werkprogramma is ‘corporate, tenzij’ met tenzij wordt bedoeld op het uitgangspunt dat men in principe overal corporate als uitgangspunt wil nemen tenzij dat door welke reden dan ook niet mogelijk of gewenst is. Dit kan uitgelegd worden als een grove vertaling van ‘centraal wat kan en decentraal wat moet’.

De status van het werkprogramma 2005 is dat het een uitwerking is van bestaande management-afspraken, over de Kaderrichtlijn Water, tussen DT-RWS en de regionale en specialistische diensten van RWS en dus feitelijk goedkeuring heeft van de verantwoordelijke personen binnen de organisatie.

Afweging en besluitvorming

Als beheerder van de Rijkswateren wordt er van RWS een bijdrage verwacht voor het stroomgebiedsbeheerplan. Om tot die bijdrage te komen heeft de procesontwerper de taken onderscheiden in een aantal thema's (zie tabel 8). Per thema zal dan een voorstel voor doelen, maatregelen en eventueel werkwijzen worden gemaakt. Dit voorstel is dus een voorstel dat voor de hele organisatie van Rijkswaterstaat zal moeten gaan gelden en dus niet per regionale dienst zal verschillen. Dit proces zal worden aangestuurd door een thematrekker. De thematrekker stelt voor zijn thema zijn eigen werkplan op. De belangrijkste thema's zijn de thema's ecologie en chemie, daarnaast zijn er de thema's monitoring, besluitvorming en afweging, databeheer en rapportage en tenslotte communicatie en publieke participatie. Zoals genoemd zijn de thematrekkers vooral coördinator voor hun thema. Het daadwerkelijke werk zal van de specialistische diensten (RIZA en RIKZ) en de regionale diensten moeten komen. Per thema is aangegeven wat er van de specialistische en wat van de regionale diensten aan input wordt verwacht.

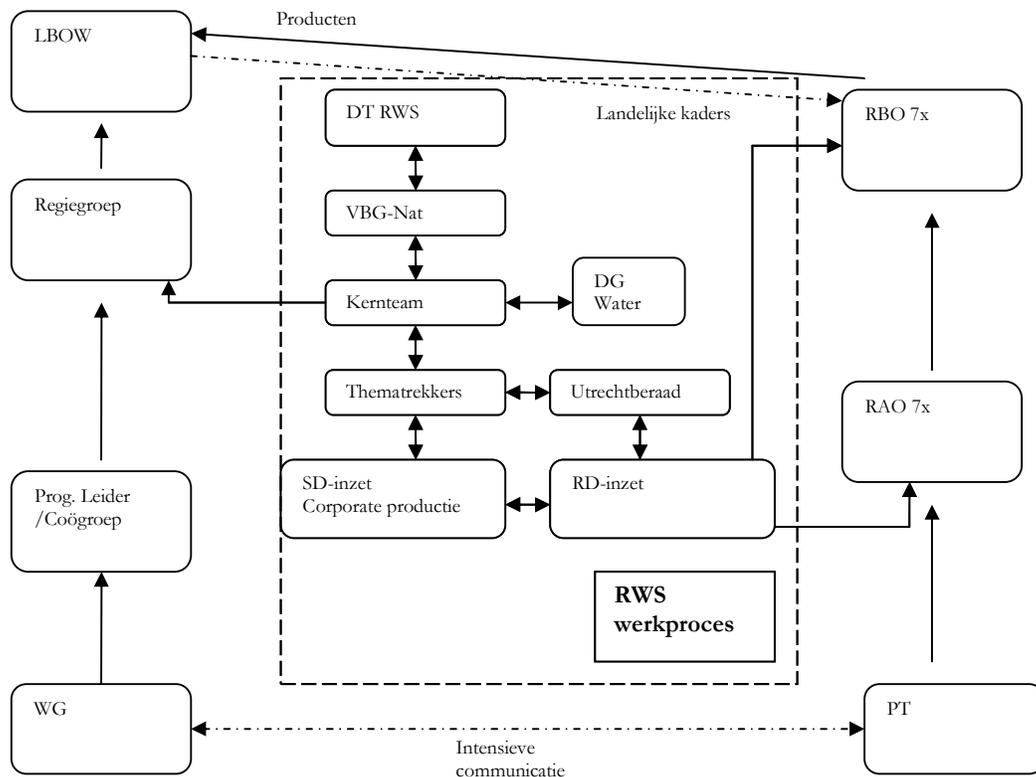
Het Utrecht-beraad is een overlegstructuur die oorspronkelijk in het leven is geroepen om onderlinge afstemming van de regionale diensten voor de inzet in de RAO's en RBO's te bewerkstelligen. In de loop van de tijd is dit echter uitgegroeid tot een platform waar uitwisseling tussen de regionale diensten over hoe en waar men mee bezig is, een gezamenlijke strategie bepaalt wordt en afspraken gemaakt kunnen worden over samenwerking. Bovendien heeft het Utrecht-beraad een klankbordfunctie waar de voorstellen voor maatregelen worden getoetst.

Dan is er een Kernteam te onderscheiden. Zij vormen voor het hele proces rondom de inzet van RWS voor de Kaderrichtlijn Water de spin in het web. Bij dit team is de praktische uitvoering van het werkprogramma (2005 en 2006) belegd en staat onder leiding van de Staf DG. Hierin participeren drie programmaleiders (voor Kaderrichtlijn Water, VHR en WB21) welke in overleg tot een zo optimaal mogelijk afgestemde uitvoering van de activiteiten komen. Daarnaast verzorgt het kernteam ook de RWS-inbreng naar de landelijke NBW-regiokolom en naar DG-Water.

De formele verantwoordelijkheid; aansturing en besluitvorming over de producten ligt in de managementslijn van RWS. Dit begint bij de Voorbereidingsgroep-Nat (VBG-Nat). Deze voorbereidingsgroep bestaat uit de directeuren Water van de regionale diensten. De functie van deze voorbereidingsgroep is om een gezamenlijke strategie te verwoorden, afstemming over thema's te bereiken en elkaar te informeren. Via de VBG-Nat komt uiteindelijk de vereiste RWS inbreng ter goedkeuring bij het DT-RWS.

Het DT-RWS of het Directeuren Team-Rijkswaterstaat, wordt gevormd door de zogenaamde HID's (Hoofd Ingenieur Directeur), de hoofden van de 10 regionale diensten en de 6 specialistische diensten van Rijkswaterstaat en voorgezeten door het dagelijks bestuur van Rijkswaterstaat, de Directeur Generaal, de plaatsvervangend Directeur Generaal en de Chief Financial Officer (CFO) bedrijfsvoering. Zij zijn eindverantwoordelijk voor Rijkswaterstaat en daarmee voor het resultaat dat RWS haalt bij de Kaderrichtlijn Water. Alleen het DT-RWS kan dus besluiten nemen omtrent keuzes voor doelen, maatregelen, werkwijze etc., de rol van het DT-RWS is dan ook om besluiten te nemen.

Passen we het ontwerp van het werkproces van RWS in het ontwerp van het algemene werkproces voor de kaderrichtlijn water in (zie figuur 3) dan krijgen we het volgende beeld:



Figuur 6 werkproces RWS en werkproces KRW

Planning, budget en voortgangsbewaking

Naast een ontwerp voor afweging en besluitvorming is er ook een bijbehorend budget voor het hele proces voor 2006 opgesteld. Het uitgangspunt voor het de verdeling van het budget is de corporate werkwijze. Werk en dus de inzet van personeel is altijd afhankelijk van een budget, een ontwerp van een werkwijze kan dan ook niet zonder een bijbehorend budget. Het resultaat van de corporate werkwijze als uitgangspunt voor het budget is dat de personele inzet (fte) die verwacht wordt van de regionale en specialistische diensten direct aan het budget van de diensten wordt toegekend maar het budget voor uitbesteding wordt centraal bij het RIZA neergezet. Op basis van dit gemeenschappelijk budget worden de uitbestedingen op de markt gezet. Door het kernteam en de thematrekkers wordt gezamenlijk bekeken waar verschuivingen in budgetten gewenst of noodzakelijk zijn om de beoogde producten naar inhoud en tijd adequaat te kunnen realiseren.

Tabel 11 verdeling fte van RWS in werkproces KRW

Activiteit	fte RD	fte RIKZ	fte RIZA	Uitbesteding
RWS thema ecologie zout	3	2		600
RWS thema ecologie zoet	6		4,5	1108
RWS thema chemie	1	1	2	100
RWS thema monitoring	1	0,3	1	
RWS thema afwegingskader	1	0,5	1	0
Afstemming (VHR, RAO,RBO,	4	0,5	0,5	
Communicatie en projectorganisatie	2	0,5	2	150
Totaal (fte)	18	4,8	11	
Totaal (k€)	1620	432	990	1958
Totaal overall	5000			

Bron: werkprogramma 2006

Daarnaast is er een spoorboekje opgesteld welke per product aangeeft wie daar over moet beslissen en wanneer.

De voortgang van het werkprogramma wordt vanuit inhoudelijke optiek in het Utrecht-Beraad besproken. Immers vertraging heeft consequenties voor het als RD kunnen bijdragen aan de regionale Kaderrichtlijn Water-organisaties in de deelstroomgebieden. Daartoe wordt aan elke maandelijkse bijeenkomst per thema een korte schriftelijke stand van zaken ingebracht met daarop aangegeven de te bespreken punten. Daarnaast worden de realisatie van de beslissingsvoorbereidende activiteiten bewaakt door het Kernteam.

4.3.2 Invulling van de voorwaarden in het proces en beelden uit de praktijk

De voorwaarde gemeenschappelijk gedragen

De thematrekkers moeten nog van start gaan. Toch kan een beeld gegeven worden van hoe de thematrekker zijn rol ziet en hoe hij of zij daar invulling aan denkt te geven. Uit de gehouden interviews blijkt dat de thematrekker zich vooral ziet als een coördinator. Als opdrachtgever ziet hij de procesmanager en als klant ziet hij de verschillende regionale diensten. De thematrekker wil door het gebruik van de betrokken beleidsambtenaren van de regionale diensten als klankbord voor de specialistische dienst die een (beleids)voorstel doet zorgen dat er zoveel mogelijk draagvlak gecreëerd wordt voor het voorstel. Zo krijgt elke regionale dienst de kans om zijn inbreng te geven aan de corporate lijn wat invulling geeft aan de voorwaarde van de corporate werkwijze, dat het gemeenschappelijk gedragen wordt. De werkwijze van thematrekkers is dus onder andere voor de voorwaarde gemeenschappelijk gedragen een goede invulling om dit ook daadwerkelijk te bereiken.

Gemeenschappelijk gedragen gaat over het creëren van draagvlak binnen de organisatie. Uit de verschillende interviews komt gevraagd en ongevraagd naar voren dat dit draagvlak er zeker is. Zo ziet men het nut en noodzaak van de corporate aanpak voor de Kaderrichtlijn Water allemaal in en onderschrijft dus ook 'het samenwerken'

Over van elkaar weten waar men mee bezig is

Van elkaar weten waar men mee bezig is gaat in de eerste plaats over efficiëntie en daarnaast ook nog eens over eenduidigheid. Efficiëntie wil men zoals voorgesteld onder andere bereiken door de specialistische diensten te laten werken als backoffice en de regionale diensten als frontoffice. Waarbij de backoffice de kennisvragen van de frontoffice zal beantwoorden en frontoffice dus niet meer zelfstandig onderzoek uitvoert. In het ontwerp voor de Kaderrichtlijn Water is dit nog uitgewerkt als een samenwerking tussen de specialistische diensten en regionale diensten. Ook het budget is hier op aangepast, de specialistische diensten krijgen direct de fte's toegewezen voor de personele inzet en het budget voor uitbesteding wordt centraal belegd. Daarnaast worden verschuivingen in het budget niet uitgesloten. In de praktijk komt het beeld naar voren dat de samenwerking en de sturing daarvan door het budget goed verloopt. Had men in het verleden nog wel eens eigen onderzoeken of eigen activiteiten per regionale dienst, dit lijkt nu verleden tijd. Bovendien komt de kennis over de onderzoeken en activiteiten nu centraal te liggen omdat deze allemaal via de specialistische diensten lopen (centrale onderzoeken zorgen dus voor eenduidigheid). De oorzaak voor de goede samenwerking en de verschuiving van werken per regionale dienst naar samenwerken met elkaar wordt door de respondenten vooral gezocht in de centralisatie van het budget hiervoor. Men is hiermee gedwongen om samen te werken. Geconcludeerd kan worden dat men activiteiten nu centraal belegt waardoor er in ieder geval geen dubbel werk meer wordt uitgevoerd (wat ten goede komt aan efficiëntie).

'wij doen niks
meer zonder dat
men er centraal
ervan weet'

Van elkaar weten waar men mee bezig is veronderstelt echter ook dat men dus kennis heeft over van waar men mee bezig is en waar men mee bezig zou moeten zijn (de corporate beslissingen). Het beeld dat door de verschillende respondenten geschetst wordt is dat er een stortvloed van informatie over de Kaderrichtlijn Water bestaat, dit bestaat zowel uit een enorme stroom van mail als uit ambtelijke en bestuurlijke stukken. Tegelijkertijd is de indruk van de respondenten dat de zogenaamde 'tweede ring' dat wil zeggen alle medewerkers die niet direct bij het proces van de Kaderrichtlijn Water zijn betrokken maar wel geraakt worden bij de uitoefening van hun functie door de Kaderrichtlijn Water slecht op de hoogte zijn van de ontwikkelingen en besluiten rondom de Kaderrichtlijn Water. Dit kan in het ergste geval er voor zorgen dat deze medewerkers werkzaamheden verrichten die al zijn verricht of deze anders verrichten. Geconcludeerd kan worden dat er wel een hoop informatie is maar weinig aandacht is besteed aan communicatie waardoor men dus toch matig tot slecht 'van elkaar weet waar men mee bezig is'.

'knelpunt is
communicatie,
tweede ring weten
bijna van niks'

De VBG-Nat heeft formeel ook als functie om elkaar te informeren. In de praktijk blijkt dit niet te gebeuren, de VBG-Nat blijkt nauwelijks Kaderrichtlijn Water onderwerpen behandeld te hebben. Hoewel dit wel als een logische plek wordt gezien om de Kaderrichtlijn Water onderwerpen te behandelen. Door de betrokkenen worden twee redenen aangevoerd waarom er nog geen Kaderrichtlijn Water onderwerpen behandeld zijn in de VBG-Nat, de eerste reden is dat men niet op de hoogte was van de functie van de VBG-Nat voor de Kaderrichtlijn Water en de tweede reden die wordt aangevoerd is dat de agenda van de VBG-Nat al erg vol is. Een conclusie die getrokken kan worden over de informerende functie van VBG-Nat is dat die nog niet gebruikt wordt.

Over gezamenlijke afgestemd

Het gezamenlijk afstemmen moet niet alleen gebeuren voor draagvlak binnen de organisatie voor de beslissingen maar vooral ook om de slagkracht van de organisatie te behouden en zelfs te vergroten. De gezamenlijke afstemming zorgt ervoor dat de kennis en expertise over de regionale vraagstukken optimaal benut kunnen worden bij de afweging voor een corporate beslissing waardoor de gekozen oplossing zo veel mogelijk de problemen van de organisatie als geheel adresseert.

Het beeld uit de praktijk is dat de gezamenlijke afstemming vooral plaatsvindt in de overleggen die plaatsvinden voorafgaand aan de RBO's en de RAO's en in het onderling contact tussen de beleidsambtenaren van de verschillende diensten. Dit gebeurt vooral door ad hoc contact tussen de diensten, voorafgaand aan de RBO's en RAO's.

'Door het hebben van één lijn zitten we met minder mensen in het RBO maar in het vooroverleg daar komt de klad in'

Het vooroverleg voorafgaand aan de RBO's en RAO's is ingesteld om in de overleggen met elkaar (regionale diensten Rijkswaterstaat) op één gezamenlijke lijn te zitten. Dit had een gezamenlijke afstemming tussen de regionale diensten in die in de betreffende RBO's en RAO's aanwezig zitting hadden tot gevolg (de opdeling van de regionale stroomgebieden valt niet samen met de grenzen van de beheergebieden van de regionale diensten waardoor er per regionaal stroomgebied meerdere beheergebieden van regionale diensten kunnen zijn). Deze afstemming wordt door alle respondenten als nuttig ervaren. Een gevolg van de gezamenlijke afstemming is dat men het niet meer als efficiënt ervaart om met alle betrokken directeuren water in één RBO aanwezig te zijn. De consequentie hiervan is dat er nu 1 of hooguit 2 directeuren water daadwerkelijk aan het RBO deelnemen. Dit brengt vervolgens weer een verminderde behoefte om vooraf met elkaar tot een gezamenlijke afstemming te komen voor de Rijkswaterstaat inbreng in het RBO (want als er maar 1 directeur aan het RBO deelneemt hoeft men niet vooraf onderling af te stemmen om als één organisatie te spreken) en gaat dus ten koste van de gezamenlijke afstemming. Geconcludeerd kan worden dat de gezamenlijke afstemming door het overleg voorafgaand aan de het RBO en de RAO's wel goed kan gaan maar het succes daarvan op zichzelf weer een bedreiging vormt voor het voortbestaan van die vooroverleggen. Behalve inbreng van de directeuren water in hun eigen RBO proberen de directeuren elkaar nog wel inbreng van hun regionale dienst aan andere directeuren water die in andere RBO's zitten mee te geven, maar het is voor de betrokkene onbekend wat hier vervolgens mee gebeurt. Algemeen kan geconcludeerd worden dat hoewel er wel overleg is tussen de regionale diensten die direct met elkaar te maken hebben dit maar in veel mindere mate het geval is tussen diensten die niet met elkaar in een RBO zitten. De vooroverleggen zijn dan ook geen 'gezamenlijke afstemming' omdat er niet een afweging voor Rijkswaterstaat als gehele organisatie plaatsvindt.

Op het niveau van de medewerkers die namens Rijkswaterstaat deelnemen aan de verschillende RAO's blijkt er veel onderling contact te zijn. Dit is niet alleen tijdens de vooroverleggen voorafgaand aan de RAO's zoals die ook bestaan voorafgaand aan de RBO's maar er is ook sprake van onderling e-mail en telefoonverkeer. Bovendien is er een persoon aangesteld om de inzet van RWS bij de RAO's te coördineren. Ook hier moet echter geconcludeerd worden dat er geen sprake is van een 'gezamenlijke afstemming' omdat ook hier enkel afstemming plaats vindt tussen de regionale directies die in dezelfde regionale stroombeheersgebied zitten. Een afstemming voor de corporate werkwijze houdt namelijk in dat er bijvoorbeeld ook afgestemd is tussen de regionale directie Limburg en de regionale directie Noord Nederland.

Het Utrecht-beraad lijkt de functie van gezamenlijk afstemmen ook niet in te vullen. Het melden van de gebeurtenissen in de verschillende RBO's en RAO's heeft wel plaatsgevonden maar is niet structureel aan de orde geweest en dit gebeurt dan ook steeds minder. Bovendien was hier bij meer sprake van 'melden van' dan van 'gezamenlijke afstemming' dus

'Het is onduidelijk of de standpunten op persoonlijke titel neergelegd worden of dat de RD er zo over denkt'

hooguit elkaar informeren dan proberen tot een gezamenlijk standpunt, oplossing of afstemming te komen. De functie van 'gezamenlijk afstemmen' lijkt in het Utrecht-beraad nog verder uitgehold door de instelling van thematrekkers, hoewel deze nog niet begonnen zijn zorgt alleen het instellen van het concept thematrekker er al voor dat het Utrecht-beraad niet meer gezamenlijk afstemt.

'Tedereen roept maar wat, het is onduidelijk of dit een algemeen punt is of dat alleen die dienst daarmee te maken heeft'

Het beeld dat het meest op de voorgrond komt voor wat betreft de gezamenlijke afstemming is dat daar eigenlijk geen sprake van is. Hoewel er wel (veel) onderling onderling contact is over de Kaderrichtlijn Water leidt dat hooguit tot een gezamenlijke afstemming tussen de regionale directies in één beheergebied. Van een gezamenlijke afstemming op landelijk/Rijkswaterstaat breed niveau is dan ook nog geen sprake.

Over geratificeerd door DT-RWS

De ratificatie had tot doel om de eenduidigheid binnen de organisatie te vergroten en de oude eilandencultuur te doorbreken. Een bijkomend gevolg is dat na ratificatie door DT-RWS regionale diensten aanspreekbaar worden op de geleverde inspanningen en resultaten .

Net als bij de VBG-Nat is ook de constatering dat de Kaderrichtlijn Water nog nauwelijks aan de orde geweest is in het DT-RWS. Dit betekent dat er dus ook nog geen corporate lijn of strategie is geformuleerd en geratificeerd voor de Kaderrichtlijn Water.

De formele beslislijn in het procesontwerp is die van VBG-Nat welke tot een gezamenlijk voorstel zou moeten komen wat dan in het DT-RWS ter beslissing wordt gelegd. Deze lijn is tot

'Zonder beslisstructuur beslist wij in de regio afzonderlijk'

nu toe nog niet bewandeld. Bovendien weten sommige respondenten die deelnemen aan de beslislijn (directeuren water) niet van het bestaan van die beslislijn in de Kaderrichtlijn Water af.

Een corporate lijn of strategie wordt in de organisatie wel belangrijk gevonden omdat zonder goedkeuring door het DT-RWS men geen mandaat heeft voor de uitvoering van de werkzaamheden en dus een groot risico loopt om dit werk later nog eens te moeten doen(maar dan anders) en zelfs op gemaakte afspraken en werk terug te moeten komen. Het gevolg is dat er veel overleg is (bijvoorbeeld het Utrechtberaad) waar enkel vrijblijvend informatie wordt uitgewisseld en geen gemeenschappelijk gedragen, gezamenlijk afgestemd standpunt of strategie uit komt voor de Kaderrichtlijn Water waardoor men al snel het gevoel krijgt in een stroperig proces te zitten. Er is dan ook een duidelijke roep om strategiebepaling en een heldere beslisstructuur.

Algemeen kan geconcludeerd worden dat de formele beslislijn niet of nauwelijks gebruikt is wat tot gevolg heeft gehad dat het proces tot nu toe als stroperig ervaren wordt.

4.3.3 Wil en kan men de corporate werkwijze vorm gaan geven?

Aangezien er dus nog niet corporate gewerkt wordt maar het werkprogramma van 2006 nog maar net door het DT-RWS is goedgekeurd is de volgende vraag of er in de komende periode wel corporate gewerkt gaat worden. Dit kan beantwoordt worden door twee vragen;

1. is er draagvlak voor de corporate werkwijze?
2. kan men de werkwijze toepassen?

Het draagvlak voor de corporate werkwijze lijkt uit de gevoerde gesprekken zeker aanwezig te zijn. Respondenten komen gevraagd en ongevraagd met hun mening over nut en noodzaak van een corporate werkwijze, en onderschrijven ook het nut en noodzaak van deze werkwijze. Men hecht belang aan een efficiënte werkwijze en ziet in dat de corporate werkwijze hierbij kan helpen. Daarnaast is er zeker sprake van bereidheid om samen te werken en de oude eilandencultuur te doorbreken, men heeft steeds meer een 'wij' gevoel. Onduidelijk is het of ook de zogenaamde 'tweede ring' de eenduidigheid die Rijkswaterstaat nastreeft onderschrijft maar alle respondenten deden dit in ieder geval wel. Hierbij moet wel gezegd worden dat al deze respondenten ook een link hadden met de omgeving van de organisatie (via RBO of RAO) waardoor dit besef wellicht versterkt kan zijn.

De werkwijze kunnen toepassen vereist ten eerste kennis van het werkproces, kent men in ieder geval zijn eigen rol die men zou moeten vervullen volgens het ontwerp van het werkproces. Hier bleek wisselende kennis van te bestaan onder respondenten. Zo was het onbekend dat de VBG-Nat een rol speelde in de formele beslislijn van de Kaderrichtlijn Water en denken medewerkers nog wel eens werk te moeten doen dat volgens het procesontwerp het werk van een thematrekker zou zijn. Daar staat tegenover dat men vaak weer wel op de hoogte is van veel andere aspecten uit het werkprogramma, zoals het bestaan van het Utrechtberaad, thematrekkers, middelen en deadlines.

Een andere constatering heeft vooral te maken met de eerste constatering dat er geen definitie van corporate in de organisatie te vinden is. Dit lijkt in grote mate bij te dragen aan de wisselende kennis van de werkwijze. Tenslotte ligt het voor de hand dat indien men allemaal een verschillende definitie van de werkwijze kent er dus ook verschillende kennis van de werkwijze bestaat binnen de organisatie, immers iedereen kan er wat anders onder verstaan.

Om in de toekomst corporate te gaan werken is er dus in ieder geval kennis van het procesontwerp (iedereen moet tenslotte zijn taak en rol kennen in het proces) nodig bij de betrokken leden van de organisatie. Daarnaast is het verstandig om een duidelijke communicatie van het begrip corporate binnen het Kaderrichtlijn Water proces op te zetten zodat dit niet meer op het niveau blijft van 'ik doe iets efficiënter, dus is het corporate'.

4.4 De rode draad van de waarneming

In deze paragraaf zal de rode lijn van waarnemingen over de corporate werkwijze uiteengezet worden.

Corporate is een op het ogenblik veel gebruikt begrip binnen RWS. Dat is ook niet verwonderlijk aangezien RWS in een veranderingstraject zit waarin zij is omgevormd tot een agentschap. Onderdeel van dat verandertraject is een ander aanpak in de organisatie, de corporate aanpak. De term 'corporate' is echter niet heel duidelijk. Dit bleek wel uit de verschillende betekenissen die de leden van RWS aan de term geven. Een onderzoek naar de precieze betekenis was dus nodig

en leverde eenduidig en efficiënt op. Daarnaast bleken er de voorwaarden ‘gemeenschappelijk gedragen’, ‘iedereen dient van elkaar te weten waar hij/zij mee bezig is’, ‘gezamenlijk afgestemd’ en ‘geratificeerd door DT-RWS’ te bestaan. Deze voorwaarden maken dat een aanpak behalve eenduidig en efficiënt ook echt ‘corporate’ is.

Een van de dingen die daarbij in het oog springt is dat corporate eenheid moet creëren binnen de organisatie. Dat is terug te vinden in de betekenis van corporate (eenduidigheid) maar ook in de voorwaarden van corporate. Dat RWS een organisatie is waar, in ieder geval voorheen, geen of weinig eenheid bestaat is geen geheim. Zelfs in het ondernemingsplan staat te lezen dat de organisatie ‘de eilandencultuur moet doorbreken’. Deze eilandencultuur is terug te vinden in de structuur van de organisatie, de structuur van een hoofdkantoor, 10 regionale directies en 7 specialistische diensten zorgde vroeger voor een groep van 18 eilanden. Een manier om deze eilanden met elkaar te verbinden wordt gezocht in de corporate aanpak.

De corporate aanpak is vertaald in een ontwerp van een werkproces voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Dit ontwerp zet de voorwaarden voor corporate om in een beslislijn en werkwijze met als resultaat dat er eenduidig en efficiënt gewerkt gaat worden. De corporate aanpak lijkt dus ook daadwerkelijk er voor te zorgen dat de organisatie als een eenheid gaat werken en niet langer als een groep losse organisaties.

De corporate werkwijze wordt echter direct weer uitgedaagd. Dit gebeurt niet door interne weerstand tegen de corporate werkwijze, hier lijkt binnen de organisatie namelijk voldoende draagvlak voor te zijn, maar door de werkomgeving.

Deze werkomgeving verandert door de Kaderrichtlijn Water. Deze zorgt er door de stroomgebiedbenadering voor dat de verschillende overheidsorganisaties met elkaar moeten samenwerken, zij worden van elkaar afhankelijk voor het produceren van een (deel)stroomgebiedbeheersplan. De werkomgeving van RWS krijgt daarmee de kenmerken van een *netwerk*.

Een van de kenmerken is dat er onderhandeld wordt. De plekken waar dat gebeurt worden arena’s genoemd en zijn grotendeels door het landelijke procesontwerp van de Kaderrichtlijn Water bepaald. Dit ontwerp levert verschillende (regionale) arena’s op, waar dus onderhandelingen plaatsvinden. Onderhandelingen zijn processen van geven en nemen. Hier ligt de spanning met de corporate aanpak welke juist gericht is op werken als een eenheid.

Deze spanning tussen corporate aanpak en de kenmerken van een netwerk zal in het volgende hoofdstuk behandeld worden.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In het begin van het onderzoek staat de vraag centraal hoe de corporate aanpak van RWS bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water vorm krijgt en welke kansen en bedreigingen de corporate aanpak oplevert voor RWS en haar regionale directies om te werken in en met haar netwerkomgeving.

Om deze vraag te beantwoorden heb ik in het theoretisch kader kenmerken van een netwerk onderscheiden en een instrument besproken om de situatie in een arena te analyseren op basis waarvan men een strategie zou kunnen toepassen.

Vervolgens is onderzocht hoe Rijkswaterstaat het begrip ‘corporate werkwijze’ hanteert, hoe dit vertaalt is in een ontwerp van het werkproces voor Rijkswaterstaat m.b.t. de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en hoe dit ontwerp in de praktijk wordt uitgevoerd.

Dit levert bij elkaar een beeld op van hoe de corporate aanpak van RWS bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water vorm krijgt en zal besproken worden in paragraaf 5.2.

Vervolgens zal in paragraaf 5.3 de kansen en bedreigingen die de corporate aanpak oplevert voor RWS en haar regionale directies om te werken in en met haar netwerkomgeving besproken worden aan de hand van de kenmerken van een netwerk en de corporate aanpak.

Dit hoofdstuk eindigt met conclusies en aanbevelingen in paragraaf 5.4

5.2 Vorming van de corporate aanpak van RWS

Wat wordt verstaan onder corporate

De corporate aanpak van Rijkswaterstaat is gericht op eenduidigheid en efficiëntie. Eenduidigheid wordt intern nagestreefd in de werkwijze en de inhoud en extern nagestreefd in de communicatie met de omgeving.

De interne werkwijze gaat primair over de formele beslislijn. Deze lijn is als volgt van onder naar boven vorm gegeven; thematrekker, Utrechtberaad, voorbereidingsgroep Nat en DT-RWS.

Hiermee is een ‘corporate lijn’ ontstaan. Die verschillende velden kan bestrijken, zoals inhoud maar ook over het te volgen proces en zelfs over de werkwijze. Dit is de interne eenduidigheid die zo zal moeten ontstaan.

Om deze interne eenduidigheid effect te geven zal deze ‘corporate lijn’ die is ontstaan duidelijk gecommuniceerd dienen te worden naar de verschillende RD’s, de diensten die ‘het zullen moeten gaan doen’.

Hiermee is corporate dus niet bottom up of top down maar een bottom up *en* top down beweging, de voorstellen *hoe* te werken en wat er moet gebeuren komen bottom up terwijl de formele beslissing daarover en de uiteindelijke communicatie in de organisatie weer top down is.

De externe eenduidigheid wordt door de mensen binnen RWS ook wel aangeduid als ‘het geluid’ of ‘de boodschap’ die men laat horen. Het gaat hier over de communicatie naar de omgeving van

Rijkswaterstaat. Men zal dus van elke lid van Rijkswaterstaat hetzelfde geluid en dezelfde boodschap te horen moeten krijgen.

Efficiëntie blijkt een aparte waarde van de corporate werkwijze te zijn en niet alleen het logisch gevolg van deze werkwijze. Dit komt omdat, indien men alleen eenduidig werkt men nog niet efficiënt hoeft te werken. De corporate lijn die geproduceerd wordt gaat over de velden die nu door de thematrekkers worden beslagen. Maar de corporate werkwijze gaat verder. Het gaat ook over ‘dingen niet dubbel doen’, ‘niet allemaal het wiel uitvinden’ dus minimale middelen (fte’s bijv.) inzetten voor het bereiken van een doel. Dingen niet dubbel doen en niet allemaal het wiel uitvinden betekent dus dat men van elkaar het werk, kennis en informatie zou moeten weten zodat men geen dingen doet, vragen heeft, problemen oplost, etc. die al door andere RD’s zijn gedaan of geadresseerd.

Naast eenduidigheid en efficiëntie zijn er nog 4 voorwaarden te onderscheiden waar Rijkswaterstaat een werkwijze aan moet voldoen voordat er ook over een corporate werkwijze gesproken kan worden. Dit zijn de voorwaarden ‘gemeenschappelijk gedragen’, ‘iedereen dient van elkaar te weten waar hij/zij mee bezig is’, ‘gezamenlijk afgestemd’ en ‘geratificeerd door DT-RWS’.

De corporate aanpak wordt voor het werkproces van Rijkswaterstaat voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water vervolgens vertaald in een ontwerp van een werkplan. Dit werkplan bevat een plan hoe Rijkswaterstaat tot afweging en besluitvorming komt, hoe het werk budgettair gedekt wordt en wanneer producten klaar moeten zijn.

De corporate aanpak van RWS bij de invoering van de Kaderrichtlijn Water krijgt daarmee zijn papieren vorm. De voorwaarden van corporate werken worden in het werkproces ingevuld.

De invulling van de voorwaarden voor corporate werken door het ontwerp van het werkproces

‘Gemeenschappelijk gedragen’ wordt bereikt door het gebruik van de thematrekkers van een klankbordgroep die ingevuld wordt door regionale diensten. Hierdoor zijn de regionale diensten in een vroeg stadium betrokken bij een voorstel voor een corporate werkwijze/ richtlijn en creëert men dus draagvlak binnen de organisatie.

‘Van elkaar weten waar men mee bezig is’ zou volgens het ontwerp op drie plekken moeten worden bereikt. Op de eerste plaats door het Utrechtberaad waar men informatie uitwisselt, op de tweede plaats in de VBG-Nat waar de directeuren Water van alle regionale diensten samenkomen en de Kaderrichtlijn Water bespreken en tenslotte door de samenwerking tussen specialistische diensten van Rijkswaterstaat en de regionale diensten waardoor de kennis bij de specialistische diensten centraal samenkomt en de regionale diensten hierdoor dus makkelijker op de hoogte zouden moeten kunnen komen van waar men mee bezig is.

‘Gezamenlijk afgestemd’ wordt volgens het ontwerp bereikt door de bottom up beweging van de voorstellen voor een corporate werkwijze. Dit wordt concreet ingevuld door de regionale diensten te betrekken bij de productie van het voorstel, de klankbordgroep bij de thematrekker. Maar ook door deze voorstellen vervolgens voor te leggen aan het Utrechtberaad waar de regionale diensten in vertegenwoordigd zijn. Tenslotte kunnen de regionale diensten ook nog eens op in de VBG-Nat hun inbreng geven in het voorstel via hun directeur Water. En uiteindelijk kan zelfs bij de laatste besluitronde, de ratificering door het DT-RWS nog afstemming plaats vinden omdat de regionale diensten daar in vertegenwoordigd zijn door hun HID (Hoofd Ingenieur Dienst, de directeur van een regionale dienst).

De ratificering door het DT-RWS is ook in het ontwerp opgenomen simpelweg door deze in het beslistraject op te nemen en beslismomenten voor het DT-RWS in de agenda vast te stellen.

De corporate werkwijze krijgt dus in het ontwerp een goede invulling.

Functionering van het ontwerp van het werkproces

In de praktijk blijken echter nog wisselende resultaten voor de invulling van de voorwaarden voor een corporate werkwijze. Over de werking van de thematrekkers kan helaas nog niet veel verteld worden aangezien deze nog te kort van start zijn gegaan. Maar de voorwaarde gemeenschappelijk gedragen gaat over het creëren van draagvlak binnen de organisatie voor een corporate werkwijze of aansturing. Draagvlak lijkt er echter wel te zijn bij de ondervraagde personen.

De invulling van de voorwaarde ‘van elkaar weten waar men mee bezig is’ geeft in de praktijk een wisselend beeld weer. Zo lijkt de centralisatie van onderzoek goed te verlopen waardoor regionale diensten niet meer hun eigen onderzoeken er op na houden en het dus bijna een onmogelijke opgave zou zijn om te weten waar elke regionale dienst mee bezig is. Het goede verloop hiervan lijkt vooral zijn oorsprong te vinden in het ontbreken van budget voor eigen onderzoeken.

De kennis binnen de organisatie voor de Kaderrichtlijn Water geeft echter een minder hoopvol beeld. Zo wordt er aangedragen dat men eigenlijk steeds minder op de hoogte is van de stand van zaken voor de Kaderrichtlijn Water door de enorme ongeordende stroom van informatie die de leden van Rijkswaterstaat overspoelt waardoor niet meer deze stukken kan lezen omdat hier simpelweg geen tijd voor is. Daarnaast blijkt de VBG-Nat elkaar ook niet te informeren, er blijkt in dit overleglichaam nog geen enkele keer de Kaderrichtlijn Water besproken te zijn. Dat men dus niet van elkaar weet waar men mee bezig is, is dan ook een logisch gevolg.

De invulling van de voorwaarde ‘gezamenlijk afgestemd’ laat ook nog een somber beeld zien. Zoals al geconstateerd zijn de thematrekkers nog nauwelijks begonnen. Deze zullen dus niet nogmaals besproken worden. Het Utrechtberaad functioneert echter al een langere tijd. Deze functioneert op het ogenblik echter meer als een bron van informatie waarvan de status van die informatie ook nog onbekend is (bijvoorbeeld of het persoonlijke meningen zijn of meningen van de regionale directie) dan als een overlegplatform waar men tot een gezamenlijke afstemming komt. De VBG-Nat heeft geen Kaderrichtlijn Water onderwerpen besproken dus ook hier heeft geen afstemming plaatsgevonden. De enige afstemming die in de praktijk te vinden is in de organisatie is een afstemming tussen de regionale diensten in hetzelfde stroomgebied vallen en dus bij dezelfde RBO en RAO aanwezig zijn. Voorafgaand aan de RBO's en RAO vindt er dan afstemming plaats tussen de regionale diensten die hier in zitting hebben. Dit is echter een afstemming tussen regionale directies in één deelstroomgebied en de gezamenlijke afstemming die voor een corporate werkwijze wordt nagestreefd is een afstemming voor het hele beheergebied van Rijkswaterstaat. Van een gezamenlijke afstemming is dan ook geen sprake.

De laatste maar zeker niet de onbelangrijkste voorwaarde voor een corporate werkwijze, de ‘ratificering door DT-RWS’ is in de praktijk ook nog nauwelijks ingevuld. De Kaderrichtlijn Water is in het DT-RWS nog nauwelijks op de agenda geweest. Dit duidt er vooral op dat er dus nog geen corporate werkwijze voor de KRW is en dus nog geen aansturing van de regionale diensten. Dit leidt tot signalen dat deelnemers aan het werkproces het proces als stroperig ervaren, veel overleg en weinig beslissingen. Dit klopt ook aangezien de beslislijn nog nauwelijks gebruikt is.

Geconcludeerd kan worden dat het ontwerp van het werkproces dus nog te kort in werking is om een goede evaluatie mogelijk te maken. Men mag echter wel verwachten dat dit ontwerp in de toekomst zal gaan functioneren omdat het draagvlak voor een corporate werkwijze en dus dit ontwerp zeker aanwezig lijkt te zijn.

5.3 Kansen en bedreigingen

De vraag welke kansen en bedreigingen de corporate werkwijze voor werken in en met een netwerk omgeving oplevert, kan beantwoordt worden door, de in hoofdstuk 2 onderscheiden kansen en bedreigingen door kenmerken van een netwerk, voor sturing nog eens te beschouwen. Sturing gebruikt men om een bepaald resultaat te bereiken. Werken in en met de netwerk omgeving doet men ook om een bepaald resultaat te bereiken. Als een organisatie een bepaalde werkwijze (zoals een corporate werkwijze) hanteert bij het werken in en met de netwerk omgeving is het, om de kansen en bedreigingen van die werkwijze te onderzoeken, dus nuttig om de kansen en bedreigingen die de kenmerken van een netwerk bieden voor een werkwijze te onderzoeken. Deze paragraaf zal dan ook de kansen en barrières voor sturing door pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid naast de corporate werkwijze leggen en analyseren of deze door de corporate werkwijze veranderen.

Corporate werkwijze en pluriformiteit

De corporate werkwijze zorgt voor een eenduidigheid voor de inhoud en werkwijze van de regionale diensten van Rijkswaterstaat. Een kenmerk van een netwerk is echter dat actoren die deel uitmaken van het netwerk pluriform zijn. Zij hebben dus verschillende kenmerken zoals doelstellingen, belangen, omvang, machtsmiddelen etc..

De kansen voor sturing door pluriformiteit zijn: ‘verhoging van de trefkans’, de verhoging van de kans dat een sturingsinstrument goed aansluit bij de te sturen actor omdat er bij pluriformiteit sprake is van veel verschillende actoren, ‘sturing door verdeel en heers’, door de variëteit van de actoren in een netwerk zal geregisseerde actie nauwelijks opgebracht worden waardoor er minder hindermacht is. En ‘herinterpretatie van stuursignalen’, een actor kan een stuursignaal i.p.v. negatief (in de perceptie van de sturende actor) ook positiever dan bedoeld interpreteren zodat de sturing effectiever uitpakt dan voorzien.

De bedreigingen (of barrières) door pluriformiteit voor sturing zijn: ‘beperkt bereik van interventie’, de pluriformiteit zorgt er voor dat de verschillende actoren gevoelig zijn voor verschillende typen sturingsinstrumenten wat dus het bereik van een sturingsinstrument beperkt, ‘maatwerk stuit op grenzen beheersbaarheid’, dit is de andere kant van sturing van een grote variëteit van actoren, sturing op maat. Sturing met behulp van maatwerk zorgt al snel voor een enorme hoeveelheid verschillende sturingsinstrumenten die niet meer beheersbaar zijn voor de sturende actor. De laatste barrière, ‘vorming of herinterpretatie van de interventie’, is de beperking van sturing door dat verschillende actoren tot verschillende interpretaties van hetzelfde sturingsinstrument komen waardoor sturingsinstrumenten hun sturende kracht verliezen.

De eenduidigheid die voortkomt uit de corporate werkwijze zorgt er niet voor dat de kansen voor sturing door pluriformiteit verdwijnen of zelfs bedreigingen worden. Van de bedreigingen is er echter wel een bedreiging die verdwijnt. De bedreiging dat maatwerk stuit op de grenzen van beheersbaarheid verdwijnt omdat de corporate werkwijze dus geen maatwerk inhoudt. De overige bedreigingen blijven wel bedreigingen.

De corporate werkwijze zorgt dus niet voor andere kansen en bedreigingen door het pluriforme karakter van een netwerk omgeving.

Regionale directies moeten echter niet alleen in een netwerk omgeving werken maar specifiek in een arena. Door het pluriforme karakter van een netwerk kan er vanuit gegaan worden dat ook de arena's pluriform zijn (bijvoorbeeld, de RBO's kunnen verschillend zijn). Om een bepaald resultaat te bereiken in een arena zal er op basis van die arena een strategie gevolgd moeten

worden (doel, situatie, strategie). Aangezien arena's pluriform kunnen zijn zullen er verschillende strategieën door de verschillende regionale directies moeten worden gevolgd. Zo kunnen er volgens tabel 3 waarin de best practices van strategieën beschreven worden verschillende acties ondernomen worden, in verschillende situaties.

Eenduidigheid zorgt hier dus toch voor een extra bedreiging voor de regionale directies om te werken in en met haar netwerkomgeving. De bedreiging dat door eenduidigheid een verkeerde strategie wordt toegepast wat kan zorgen voor het behalen van een door RWS ongewenst resultaat.

Corporate werkwijze en interdependentie

De corporate werkwijze zorgt uiteindelijk voor een top-down sturing van de regionale diensten door het DT-RWS. Een kenmerk van netwerken dat hier tegenover staat is interdependentie waardoor top-down sturing niet meer mogelijk is. In een netwerk is dan ook eerder sprake van onderhandelen dan van een hiërarchische sturing.

Interdependentie zorgt voor specifieke kansen en barrières voor sturing. Barrières voor sturing door interdependentie worden gevormd door 'chaotisering van netwerk door hit-en-run strategie', een hit en run strategie kan er voor zorgen dat actoren in het netwerk opportunistisch gaan handelen wat kan leiden tot chaotisering in het netwerk, 'onoverzichtelijkheid' is de barrière waar een actor mee te maken krijgt die recht wil doen aan de interdependenties door met de andere actoren samen te werken. Vanwege de complexiteit van de interdependenties bestaat echter het gevaar dat er toch belangrijke actoren buiten het proces worden gelaten met allerlei (negatieve) gevolgen voor het proces en het eindresultaat. De laatste barrière is 'stropigheid', omdat de interdependenties complex kunnen zijn kan het moeilijk worden om voor alle actoren in een netwerk een win-win situatie te creëren, hierdoor zal er lang worden afgetast en veel overleg gevoerd wordt wat leidt tot een stroperige besluitvorming.

Kansen voor sturing zijn 'benutten van afhankelijkheden', indien actoren afhankelijk zijn van de sturende actor kan de actor deze afhankelijkheid benutten, 'prikkel voor gematigd gedrag' omdat partijen van elkaar afhankelijk zijn zullen zij zich enigszins coöperatief moeten opstellen. De kans is dat actoren ten minste voor een deel aan de sturing gevolg zullen geven. De laatste kans, 'ruilmogelijkheden door complexiteitsverhoging' wordt gecreëerd door de interdependenties welke er voor zorgt dat ieder onderwerp een multi-actor en multi-issue situatie wordt waardoor de mogelijkheden voor het creëren van een win-win situatie groeien.

De eerste barrière zal door een corporate werkwijze niet veranderen, dit is vooral een scenario dat kan plaatsvinden. Het is niet aannemelijk dat de corporate werkwijze dat scenario zal veranderen. Een tweede barrière door interdependentie wordt gevormd door 'onoverzichtelijkheid', de onoverzichtelijkheid van het netwerk zal echter verminderen voor Rijkswaterstaat door de corporate werkwijze omdat de corporate werkwijze een centralisering van de gezamenlijke kennis bewerkstelligt en deze verzamelde kennis vervolgens ook weer ten gunste komt van regionale diensten. Hierdoor zal de onoverzichtelijkheid dus kunnen verminderen.

De laatste barrière stroperigheid, zal niet versterkt of veranderd worden door de corporate werkwijze.

Ook de kansen worden niet speciaal vergroot of verkleind door een corporate werkwijze. Er is echter wel een gevolg van interdependentie voor de corporate werkwijze. Interdependentie zorgt er voor dat in plaats van een top down sturing, er een proces zal plaatsvinden van onderhandelen, van het zoeken naar win-win situaties. Dit betekent geven en nemen. Voor de regionale diensten die een corporate werkwijze moeten uitvoeren maar zich gelijktijdig in een netwerk bevinden betekent de interdependentie dus dat over de corporate werkwijze ook nog onderhandeld moet kunnen worden. Als dit niet het geval is kunnen de regionale diensten niet meer werken in en met haar netwerkomgeving omdat zij zich, door niet te kunnen onderhandelen, daar juist aan onttrekt.

Interdependentie zorgt dus voor een bedreiging voor de corporate werkwijze.

Corporate werkwijze en geslotenheid

Geslotenheid is het kenmerk dat actoren in een netwerk niet of nauwelijks open staan voor sturing van buiten. Dit komt door het referentiekader van de organisatie die moeilijk te veranderen is.

De geslotenheid van een organisatie brengt beperkingen voor sturing met zich mee. Twee barrières door geslotenheid zijn het ‘afketsen van sturing’, deze barrière zorgt ervoor dat er niet of nauwelijks sturende werking van het stuursignaal uit gaat door dat deze niet waargenomen of zelfs genegeerd wordt. De tweede barrière is het ‘ontbreken van sturende werking van het stuursignaal’, door een stuursignaal te geven die te veel aan sluit bij het referentiekader van de te sturen actor. Hierdoor ontbreekt de noodzaak voor verandering. Een corporate werkwijze zal ook hier geen verandering in brengen.

Geslotenheid zorgt ook voor kansen voor sturing. Deze zijn dat ‘gesloten partijen veel steun opleveren’, omdat deze partijen gesloten zijn kunnen zij, als zij eenmaal een bondgenoot zijn, ook een sterke bondgenoot zijn. De andere kans is ‘herinterpretatie naar eigen referentiekader’ kan een kans vormen, net zoals het een kans en bedreiging vormt van pluriformiteit. Vervorming van het stuursignaal kan betekenen dat een gesloten actor deze zodanig herinterpreteert dat precies voldoende sturende werking heeft waardoor een sturende actor vervolgens kan profiteren van de kracht van een gesloten actor. Corporate werkwijze zorgt ook hier niet voor een verandering van de kansen.

Geslotenheid is echter vaak ook een belangrijke voorwaarde voor organisaties om goed te functioneren. Binnen grote organisaties kunnen eenheden van de organisaties een hoge mate van autonomie hebben. Deze autonomie is nodig voor de eenheid om goed te kunnen werken in haar eigen specifieke omgeving. Deze omgeving kan andere eisen stellen aan de eenheid dan de eisen gesteld door de top van de organisatie. Eenheden van een grote organisatie zullen dan ook meer open moeten staan voor de eigen specifieke omgeving en meer gesloten moeten zijn voor de top van de organisatie indien die andere eisen aan de organisatie eenheid stelt dan de omgeving. De corporate werkwijze is dan ook een bedreiging voor de regionale diensten omdat deze de autonomie van de regionale diensten vermindert. Bovendien vergroot zij juist de openheid van regionale diensten voor de top van de organisatie en de geslotenheid van de regionale diensten voor de eigen specifieke omgeving. Hierdoor lopen de regionale diensten het risico minder goed te kunnen werken in hun eigen specifieke RBO of RAO.

5.4 Conclusies en aanbevelingen

Om de hoofdvraag te beantwoorden heb ik een aantal deelvragen opgesteld. Via het beantwoorden van de deelvragen kan ik dus tot de beantwoording van de hoofdvraag komen.

- *Wat is de Europese Kaderrichtlijn Water en welke taken komen hier uit voort voor Rijkswaterstaat?*

De Europese Kaderrichtlijn Water is een richtlijn die tot doel heeft om de waterkwaliteit in de Europese stroomgebieden te verbeteren. Deze richtlijn vormt een resultaatsverplichting voor de doelen, maar indien deze doelen niet gehaald worden wordt er vervolgens gekeken of de voorgestelde maatregelen geïmplementeerd zijn (een inspanningsverplichting voor maatregelen) en of de voorgestelde maatregelen technisch gezien voldoende waren om het gestelde doel zou kunnen bereiken. Daarnaast gaat de Kaderrichtlijn Water uit van een stroomgebiedbenadering. Deze zorgt er voor dat de verschillende overheden en waterbeheerders met elkaar moeten samenwerken. Dit zorgt voor het ontstaan van een netwerk. De taken van Rijkswaterstaat voor de Kaderrichtlijn Water zijn;

- Verzorgen van een beheerplan van de Rijkswateren, aangezien deze Rijkswateren nu in een deelstroomgebied valt moet dit beheerplan samen met de andere bevoegde actoren in dat deelstroomgebied worden opgesteld.
- Verzorgen van de coördinatie van de Kaderrichtlijn Water verplichtingen in de regio.
- Werken in en met de verschillende overlegstructuren aan de verplichte rapportages voor de Kaderrichtlijn Water.

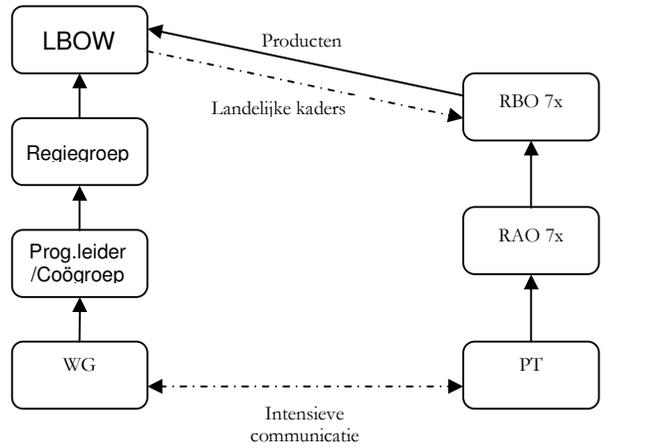
- *Wat is de structuur voor de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water welke actoren zijn betrokken en hoe verbouden hun rollen, taken, belangen en percepties op de richtlijn zich tot elkaar?*

Door de Kaderrichtlijn Water is er een netwerk ontstaan omdat is afgesproken dat elk overheidsorgaan zijn eigen bevoegdheden behoud op het gebied van waterbeheer. Hierdoor zijn deze organen voor het opstellen van een stroomgebiedbeheersplan genooddaakt om samen te werken. Om deze samenwerking goed te laten verlopen zijn er verschillende overlegstructuren gecreëerd. Voor samenwerking op het landelijke niveau, is er een Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) gecreëerd. Hierin zijn de betrokken ministeries vertegenwoordigd (Verkeer en Waterstaat en waar nodig LNV en VROM) en de verschillende koepelorganisaties, IPO, UVW en de VNG. Uiteindelijk is de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat eindverantwoordelijk voor de rapportages van de Nederlandse stroomgebieden. De staatssecretaris kan dan ook op basis van overleg met het LBOW de deelstroomgebiedbeheersplannen:

- a. Goedkeuren
- b. Terugsturen met het verzoek delen over te doen
- c. Delen zelf schrijven (door DGWater)

De regionale en lokale overheden behouden zoals gezegd hun eigen bevoegdheden. Hiervoor zijn per deelstroomgebied Regionaal Bestuurlijk Overleggen (RBO's) in het leven geroepen. Hierin hebben waterschappen, provinciën, Rijkswaterstaat en gemeenten zitting. Uiteindelijk beslissen de verschillende besturen zelf maar ligt er een zware commitment aan de RBO's.

Bovendien worden de landelijke en regionale overlegstructuren ambtelijk ondersteund door respectievelijk de Regiegroep voor landelijke ondersteuning en RAO's voor regionale ondersteuning.



Landelijke kolom
(gegeneraliseerd).
Regievoerder en
procesbegeleider:
DGW

Regionale kolom
(gegeneraliseerd).
Regievoerder en
procesbegeleider: SGC
namens DGW

Legenda	
Coögroep	= Coördinatiegroep
LBOW	= Landelijk bestuurlijk overleg water
PT	= Regionale Productteams
Prog.leider	= Programmaleider (DGW)
RBO	= Regionaal bestuurlijk overleg
RAO	= Regionaal ambtelijk overleg
SGC	= Stroomgebiedcoördinator
WG	= Landelijke werkgroepen

Figuur 7 procesontwerp KRW Bron LBOW, 2004

Bij de Kaderrichtlijn Water zijn bijzonder veel actoren betrokken, actoren in de formele beslisstructuur zijn; het ministerie van Verkeer en Waterstaat, VROM, LNV, Rijkswaterstaat, de IPO, UVW en VNG, gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast zijn er echter ook nog legio maatschappelijke organisaties betrokken.

Hun rollen, taken, belangen en percepties kunnen per onderwerp (zoals een doel of maatregel, of een methode zoals een methode om een MKBA te maken) van de Kaderrichtlijn Water veranderen

Tabel 12 categorisering alle actoren voor ambitieniveau KRW

Ambitieniveau KRW	Actief/HPI	Actief/LPI	Passief/HPI	Passief/LPI
Hoge Ambitie	Miliefederaties Staatsbosbeheer	Waterbedrijven Griendhouthandel	ANWB Provinciën	Hiswa
Lage Ambitie	DGWater LNV Waterschappen UVW VNG LTO Havenbedrijven VNO-NCW	RWS	IPO EZ VROM	Gemeenten

- *Wat is de corporate aanpak van Rijkswaterstaat en welke consequentie heeft deze aanpak voor de uitvoering van de taken van Rijkswaterstaat?*

De corporate aanpak is een eenduidige en efficiënte aanpak die tot stand komt door het gemeenschappelijk te dragen, gezamenlijk afstemmen, elkaar informeren en dt-rws ratificatie. De consequentie voor de uitvoering van de taken van Rijkswaterstaat is dat er één gezamenlijk standpunt over gewenste doelen en maatregelen wordt geformuleerd waardoor een taak van regionale diensten van Rijkswaterstaat wordt om deze ook te bereiken. Een consequentie is dus dat de regionale dienst niet meer met de regio gaat samenwerken om een optimalisatie van regionale belangen na te streven maar in de regio gaat werken om een optimalisatie van Rijkswaterstaat belang na te streven.

Corporate heeft verder als consequentie dat het grootste deel van het budget nu een gezamenlijk budget wordt. Regionale diensten zullen niet veel ruimte overhouden om er eigen activiteiten op na te houden. Dit was ook een streven van de corporate werkwijze (efficiënter werken). Een groot deel van de voorbereidende taken (bijvoorbeeld kennisvragen en voorstellen voor maatregelen) zullen dus centraal uitgevoerd worden.

- *Welke adviezen kunnen aan Rijkswaterstaat worden gegeven om vanuit de gedachte van de corporate aanpak het proces van de Kaderrichtlijn Water in de praktijk in te vullen en uit te voeren?*

De corporate werkwijze zal in de praktijk van de Kaderrichtlijn Water door de kenmerken van een netwerk onder druk komen te staan.

- Pluriformiteit van arena's vereist verschillende strategieën voor regionale diensten in verschillende arena's.
- Interdependentie zorgt voor een proces van onderhandelen, een corporate werkwijze kan te star blijken voor onderhandelen
- De corporate werkwijze is een bedreiging voor de regionale diensten omdat deze de autonomie van de regionale diensten vermindert. Bovendien vergroot zij juist de openheid van regionale diensten voor de top van de organisatie en de geslotenheid van de regionale diensten voor de eigen specifieke omgeving. Hierdoor lopen de regionale diensten het risico minder goed te kunnen werken in hun eigen specifieke RBO of RAO, omdat zij enerzijds moeten onderhandelen in die RBO of RAO en anderzijds een corporate lijn moeten volgen.

Wat deze bedreigingen gemeen hebben is de noodzaak voor elke regionale dienst om in zijn omgeving te kunnen onderhandelen. De corporate werkwijze zal dus in de praktijk een bepaalde onderhandelingsruimte aan de regionale diensten moeten verschaffen, die voor de balans tussen eenheid (van RWS) en verscheidenheid (van de arena's) moet zorgen.

Het streven naar een corporate werkwijze zal (door de zoektocht naar efficiëntere werkwijzen en dus door de inzet van minder fte's) wel eens ten koste kunnen gaan van het onderhouden of zelfs beginnen van een redundant relatienetwerk. Het opzetten of onderhouden van een redundant relatienetwerk is moeilijk in termen van kosten-baten en dus in termen van efficiëntie, uit te drukken waardoor het draagvlak om toch een redundant relatienetwerk op te zetten en te onderhouden wellicht te klein wordt. Dit zou een gemiste kans zijn omdat een redundant relatienetwerk de potentiële invloed van de organisatie aanzienlijk vergroot en dus in de onderhandelingen meer oplevert.

De corporate werkwijze sluit bijzonder goed aan bij de stroomgebiedbenadering van de Kaderrichtlijn Water. De stroomgebiedbenadering gaat uit van een optimalisatie van belangen voor het hele stroomgebied. De corporate gedachte gaat uit van optimalisatie van belangen voor het hele beheergebied van Rijkswaterstaat. Dit beheergebied is zo groot dat deze optimalisatie van belangen een benadering kan vormen van de optimalisatie die wordt nagestreefd door de stroomgebiedbenadering van de Kaderrichtlijn Water. Aangezien andere actoren in het netwerk deze afweging niet maken omdat zij een significant kleiner gebied bestrijken heeft Rijkswaterstaat hier een belangrijk argument voor onderhandeling in handen waar regionale diensten goed gebruik van kunnen maken.

Advies

Het identificeren van kansen en bedreigingen stelt de onderzoeker in staat om een advies te geven dat er voor moet zorgen dat de kansen te benut worden en de bedreigingen afgewend.

Het advies in dit onderzoek richt zich er op hoe de kansen van de corporate werkwijze voor de Kaderrichtlijn Water te benutten en de bedreigingen van deze werkwijze af te wenden. De algemene bedreiging is dat regionale diensten niet meer kunnen onderhandelen. Deze mogelijkheid zal dan ook wel gegeven moeten worden aan de regionale diensten.

De grote kans die de corporate aanpak vormt voor werken in en met een netwerkomgeving is dat de corporate aanpak er voor zorgt dat er optimaal gebruik wordt gemaakt van de aanwezige kennis en informatie in de organisatie. Hier zal dan ook gebruik van gemaakt moeten worden.

Voor het werkproces kan dan ook een advies gegeven worden om de onderhandelingen als een thema op te pakken. Dit betekent dat ook hier een thematrekker voor gecreëerd zal moeten worden. Het beschouwen van de onderhandelingen met de omgeving als een thema zorgt er voor dat ook hier een corporate werkwijze voor wordt gehanteerd. Dit zorgt er voor dat er optimaal gebruik gemaakt kan worden van de aanwezige informatie en kennis in de organisatie. De nodige onderhandelingsruimte, verschillende strategieën op basis van de verschillende situaties kunnen vervolgens ook corporate worden vastgesteld. Rijkswaterstaat kan zo corporate strategieën toepassen welke wel onderling een grote verscheidenheid kunnen kennen.

Conclusies over de hoofdvraag

De hoofdvraag was;

Hoe krijgt de corporate aanpak van RWS bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water vorm en welke kansen en bedreigingen levert de corporate aanpak op voor RWS en haar regionale directies om te werken in en met haar netwerkomgeving?

De corporate aanpak van RWS bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water heeft vorm gekregen door een ontwerp van afweging en besluitvorming en een bijbehorende begroting. Dit ontwerp vervult de vier voorwaarden voor een corporate werkwijze.

Het ontwerp is nog vrij jong waardoor er gesproken kan worden over kinderziekten waar het werkproces nog door moet komen. Deze zijn het gebrek aan communicatie, de ontbrekende kennis van het werkproces en dus van de rollen en taken van deelnemers aan dat proces en een lage prioriteit van de Kaderrichtlijn Water bij het DT-RWS (Op het moment van schrijven is de prioriteit van de Kaderrichtlijn bij het DT-RWS verhoogd) waardoor er te weinig sturing is.

De bedreiging van de corporate werkwijze voor de regionale directies is dat deze werkwijze te weinig of wellicht zelfs geen ruimte om af te wijken van een corporate maatregel of werkwijze overlaat voor de regionale diensten om te onderhandelen in en met haar netwerkomgeving. Behalve ruimte om te onderhandelen zal bovendien ook een budgettaire ruimte voor elke regionale dienst moeten komen om te kunnen onderhandelen. Onderhandelen kost namelijk tijd en voorbereidingen (bijvoorbeeld het maken van een arena analyse, maar ook het onderhouden of opzetten van een redundant relatienetwerk). De corporate werkwijze is juist een beweging van centralisatie van taken. Dit zou het vermogen van regionale diensten om te kunnen werken in en met haar netwerkomgeving kunnen bedreigen.

Een kans in een netwerkomgeving die gecreëerd wordt door corporate te werken is dat corporate werken niet alleen afstemming inhoud maar ook informeren van elkaar (binnen RWS). Hierdoor maakt Rijkswaterstaat beter gebruik van de kennis en informatie die de organisatie heeft.

Indien de corporate werkwijze op de inhoud (alles behalve de strategie in een arena) van de werkwijze is gericht is dit een kans omdat deze een optimalisatie van Rijkswaterstaat belangen vormt. Regionale diensten kunnen dus beter het belang van Rijkswaterstaat behartigen omdat duidelijk is wat die is.

6 Literatuur

Baarda, D.B. & De Goede, M.P.M. (2001), *Basisboek Methoden en Technieken*. Groningen, Stenfert Kroese.

Babbé, E. C. (2005) *Gemeenten en de Kaderrichtlijn Water*. Delft, TUDelft.

Bennis, W.J., Pauw, B.M.J., Van Schendelen, M.P.C.M. (red.) (1990) *Lobbyen, hoe werkt 't?*. Den Haag, SDU Uitgeverij.

Bruijn, J.A. De & Ten Heuvelhof, E.F. (1999) *Management in Netwerken*. Utrecht, Lemma B.V..

Bruijn, J.A. De & Ten Heuvelhof, E.F. (1997) *Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Houten, Stenfert Kroese.

Bruijn, J.A. De, Ten Heuvelhof, E.F, in 't Veld, R.J. (2002) *Procesmanagement; over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven, Academic Service.

Featherstone, K. & Radaelli, C.M. (red.) (2003) *The politics of Europeanization*. New York, Oxford University Press.

Hakvoort, J.L.M. (1996) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft, Eburon

Kickert, W.J.M. (1991) *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek, over management van complexe netwerken bij de overheid*. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

Kickert, W.J.M., Mol, N.P., Sorber, A. (1992) Bestuurskunde jaargang 1, Verzelfstandiging van overheidsdiensten, www.bestuurskunde.nl

Koppenjan, J. & Klijn E. (2004) *Managing uncertainties in networks, a network approach to problem solving and decision making*. London, Routledge.

Leeuw, F.L. (1992) Bestuurskunde jaargang 1, Agentschappen en de Nederlandse rijksdienst van overheidsdiensten, www.bestuurskunde.nl

LBOW (2004) *Notitie inspannings- en resultaatverplichting*. www.kaderrichtlijnwater.nl

LBOW (2004) *Routes naar besluitvorming over rapportages KRW 2004/2005*. www.kaderrichtlijnwater.nl

Pierre, J. & Peters, B. G. (2000) *Governance, politics and the State*, London, MacMillan Press LTD.

Schendelen, R. Van (2003) *Machiavelli in Brussels, the art of lobbying in the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Schendelen, R. Van (2005) *Machiavelli in Brussels, the art of lobbying in the EU Second fully updated edition*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

http://www.geografie.nl/geografie/inhoud_show.php?id=166

7 Bijlagen

7.1 Geïnterviewden

persoon	organisatie	functie voor Kaderrichtlijn Water
F. Wagemaker	RWS RIZA	procesmanager
E. Hoogenboom	RWS directie oost Nederland	deelnemer RAO/ coördinator voorbereiding RAO
A. Augusteijn	RWS directie oost Nederland	Directeur Water
P. Licht	RWS	Voorzitter Utrecht Beraad
T. Ruigrok	WS Rivierenland	deelnemer RAO Rijn West
H. Meesters	RWS	mede opsteller werkplan 2005
G. J. de Maagd	DGWater	redacteur Decemernota 2005(voorloper van sgbp) betrokken bij LBOW voor monitoring, rapportage en evaluatie
E. Hemke	LNV	deelnemer Regiegroep
R. Immink	Provincie Gelderland	Vertegenwoordiger van de provincies in RBO Rijn West Voorzitter RAO Rijn West Voorzitter Klankbordgroep Rijn West
M. Kool	LNV directie West	deelnemer RBO Rijn West
J. Schobben	RWS	thematrekker chemie
P. de Vries	UVW	deelnemer Regiegroep
E. Meyers	RWS directie Noordzee	Directeur Water
H. Klavers	RWS staf DG Netwerken	deelnemer Regiegroep
E. Martijn	RWS directie Limburg	Directeur Water

7.2 Bevoegde autoriteiten

7.2.1 3.1 Categorieën van bevoegde autoriteiten

De bevoegde autoriteiten in het Nederlandse deel van internationale stroomgebiedsdistricten zijn onder te verdelen in vier categorieën. Voor elke categorie is hieronder vermeld welke kerntaken van de Kaderrichtlijn Water (als bedoeld in de guidance on reporting) deze geheel of gedeeltelijk behartigt.

1. De Minister van Verkeer en Waterstaat, waar nodig tezamen met de ambtgenoten van VROM en van LNV optredend

- vaststelling van de Nederlandse inbreng in het internationale stroomgebiedbeheersplan (of, als dat niet tot stand mocht komen, het stroomgebiedbeheersplan voor het Nederlandse deel van het internationale district);
- coördinatie en gedeeltelijke uitvoering van artikel 5 KRW;
- coördinatie en gedeeltelijke uitvoering van de monitoring;
- (coördinatie van) het opstellen van het programma van maatregelen;
- regulering en vergunningverlening voor activiteiten ten aanzien van oppervlaktewaterlichamen;
- regulering voor activiteiten die relevant zijn voor grondwaterlichamen;
- (coördinatie van) informatie en consultatie van het publiek.

2. De besturen van de provincies die geheel of gedeeltelijk in het district zijn gelegen

- a. bijdrage aan de Nederlandse inbreng in het internationale stroomgebiedbeheersplan c.q. het stroomgebiedbeheersplan voor het Nederlandse deel van het internationale district;
- b. gedeeltelijke uitvoering van artikel 5 KRW;
- c. gedeeltelijke uitvoering van de monitoring;
- d. gedeeltelijke uitvoering van het opstellen van het programma van maatregelen; e. regulering en vergunningverlening voor activiteiten ten aanzien van oppervlaktewaterlichamen;
- f. regulering en vergunningverlening voor activiteiten die relevant zijn voor grondwaterlichamen;
- g. informatie en consultatie van het publiek.

3. De besturen van de waterschappen die geheel of gedeeltelijk in het district zijn gelegen

- a. bijdragen aan de Nederlandse inbreng in het internationale stroomgebiedbeheersplan c.q. het stroomgebiedbeheersplan voor het Nederlandse deel van het internationale district;
- b. gedeeltelijke uitvoering van artikel 5 KRW;
- c. gedeeltelijke uitvoering van de monitoring;
- d. gedeeltelijke uitvoering van het opstellen van het programma van maatregelen;
- e. regulering alsmede vergunningverlening voor activiteiten ten aanzien van oppervlaktewaterlichamen;
- f. informatie en consultatie van het publiek.

4. de besturen van de gemeenten die geheel of gedeeltelijk in het district zijn gelegen¹

- a. bijdragen aan de Nederlandse inbreng in het internationale stroomgebiedbeheersplan c.q. het stroomgebiedbeheersplan voor het Nederlandse deel van het internationale district, alsmede aan de uitvoering van artikel 5 KRW en aan het opstellen van het programma van maatregelen;
- b. vergunningverlening voor activiteiten die relevant zijn voor grondwaterlichamen.

7.2.2 Juridische status van de autoriteit en relevante wetgeving

Zoals in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water is vermeld, zijn de wettelijke bevoegdheden van verschillende bestuursorganen met betrekking tot het waterbeheer die reeds van kracht waren voor de totstandkoming van die implementatiewet ook van toepassing bij de uitvoering van de KRW. Enige aanvullende wettelijke voorzieningen die nodig zijn ter voldoening aan specifieke voorschriften van de KRW zijn opgenomen in de genoemde implementatiewet. De onderstaande tabel geeft weer in welke wetten bevoegdheden van de diverse categorieën bevoegde autoriteiten te vinden zijn.

Categorie	Instellingswetgeving	Wetgeving t.a.v. taken ten behoeve van KRW ²	Wetgeving t.a.v. taken die relevant zijn voor KRW
Minister V&W (VROM/ LNV)	Grondwet, Koninklijk besluit	Gww, Wbb, Wbr, Wm, Wvo, Wwh, Wvz	Ogw, Wdi, Wms, Wro, Wstvw, Bmw
Provinciale besturen	Grondwet, Provinciewet	Gww, Wbb, Wm, Wvo, Wwh	Ogw, Wdi, Wro

² Lijst van afkortingen

Waterschaps- besturen	Grondwet, Wsw, prov. Reglement	Wbb, Wm, Wvo, Wwh, Wsw
--------------------------	-----------------------------------	------------------------

¹ Lijst van afkortingen

Bmw	Bestrijdingsmiddelenwet 1962	
Gww	Grondwaterwet	
Ogw	Ontgrondingenwet	
Wdi	Wet droogmakerijen en indijkingen	
Wbb	Wet bodembescherming	
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatswerken	
Wm	Wet milieubeheer	
Wms	Wet milieugevaarlijke stoffen	
Wro	Wet op de ruimtelijke ordening	
Wsw	Waterschapswet	
Wstw	Waterstaatswet 1900	
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren	
Wwh	Wet op de waterhuishouding	
Wvz	Wet verontreiniging zeewater	Bestrijdingsmiddelenwet 1962
Gww	Grondwaterwet	
Ogw	Ontgrondingenwet	
Wdi	Wet droogmakerijen en indijkingen	
Wbb	Wet bodembescherming	
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatswerken	
Wm	Wet milieubeheer	
Wms	Wet milieugevaarlijke stoffen	
Wro	Wet op de ruimtelijke ordening	
Wsw	Waterschapswet	
Wstw	Waterstaatswet 1900	
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren	
Wwh	Wet op de waterhuishouding	
Wvz	Wet verontreiniging zeewater	

Tabel 13 Deelname lijst Rijn West

Rbo	Rao	kernteam	werkgroepen	klankbordgroep
Voorzitter	Voorzitter	provincie gelderland voorzitter	Provincie Zuid Holland	Particuliere landgoedeigenaren
Gezamenlijke provincies	Coördinatiebureau Rijn en Maas	namens de waterschappen	Provincie Noord Holland Provincie Gelderland	Zuid-Hollandse Milieufederatie
Coord. Bur. Rijn en Maas. Stroomgebiedscoördinatie	Provincie Utrecht	namens de provincies		Milieufederatie Noord-Holland
Stroomgebiedscoördinatie	Provincie Noord-Holland	namens RWS	Provincie Utrecht	Gelderse Milieufederatie
Provincie Utrecht	Provincie Zuid-Holland	namens LNV	Provincie Noord-Brabant HHrs van Rijnland	Landschap Noord-Holland
Provincie Noord-Holland	Provincie Gelderland	Lid namens Stroomgebiedscoördinatie		Natuur en Milieufederatie Utrecht
Provincie Zuid-Holland	Provincie Noord-Brabant	prov. Utrecht	HHrs Delfland	Hydron Zuid-Holland
Provincie Gelderland	HHrs Hollands Noorderkwartier	prov. Gelderland	HHrs Schieland en Krimpenerwaard	Waterleidingbedrijf Amsterdam
Provincie Noord-Brabant	HHrs Amstel, Gooi en Vecht	hhs delfland	Ws Rivierenland	PWN Waterbedrijf Noord-Holland
HHrs Hollands Noorderkwartier	HHrs Stichtse Rijnlanden		HHrs Stichtse Rijnlanden	Duinwaterleiding Zuid-Holland
HHrs Amstel, Gooi en Vecht	HHrs van Rijnland		HHrs Hollands Noorderkwartier	Hydon Midden-Nederland
HHrs Stichtse Rijnlanden	HHrs Schieland en Krimpenerwaard		Waterschap Hollandse Delta	Waterbedrijf Vitens
HHrs Rijnland	HHrs Delfland		HHrs Amstel, Gooi en Vecht, DWR	WLTO bestuur Noord-Holland
HHrs Schieland en Krimpenerwaard	Waterschap Hollandse Delta		Min. V&W, DGW/ CRM	WLTO bestuur Zuid-Holland
HHrs Delfland	RWS directie Utrecht		RWS directie Noordzee	GLTO Utrecht
Waterschap Hollandse Delta	RWS directie Oost-Nederland		RWS directie Oost Nederland	RECRON Utrecht en Zuid-Holland
RWS directie Utrecht	RWS directie Noordzee		RWS directie Utrecht en Noord-Holland	RECRON Gelderland
RWS directie Zuid-Holland	Ws Rivierenland		RWS directie Zuid-Holland	RECRON Noord-Holland en Flevoland
RWS directie Oost Nederland	LNV Directie Regionale Zaken vestiging West		Min. LNV	ANWB / ALB
RWS directie Noordzee	Hhrs van Rijnland		Wlb Amsterdam	Hiswa Vereniging
Ws Rivierenland	Provincie Zuid-Holland			Combinatie Beroepsvissers
Ministerie LNV, Directie West	RWS directie Zuid-Holland			Kamer van Koophandel Amsterdam
RWS directie Noord-Holland	RWS directie Noord-Holland			Kamer van Koophandel Utrecht
Gemeente Delft	Gemeente Zaanstad			Havenbedrijf Rotterdam N.V.
Gemeente Alkmaar	Gemeente Rotterdam			Provincie Gelderland
Gemeente Nijmegen	Gemeente Nijmegen			
Gemeente Houten	HHrs Delfland			

