

Wat-er Samen Werkt...



Indicatoren van samenwerkingsvermogen
tussen waterschap en gemeente

gemeente
Spijkenisse



gemeente
Bernisse

Gerben Boot



waterschap
**Hollandse
Delta**

Wat-er Samen Werkt...

indicatoren van samenwerkingsvermogen tussen waterschap en gemeente

Gerben Boot

Afstudeerscriptie Parttime Master Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Studentnr: 306938

Begeleiding:
Arwin van Buuren (EUR)
Hans Waals (WSHD)
Martin Dijkgraaf (WSHD)

Met medewerking van:
Gemeente Bernisse
Gemeente Spijkenisse
Waterschap Hollandse Delta

Augustus 2008

Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van mijn afstudeeropdracht van de Parttime Master Bestuurskunde opleiding die ik gevolgd heb aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Toen ik in september 2006 aan deze studie begon had ik al het idee om 'iets met waterschap en gemeenten' te gaan doen. De ideeën hierover zijn gebleven en gevormd tot wat in dit document is beschreven.

Allereerst wil een ieder bedanken die op enige wijze heeft meegewerkt aan de totstandkoming van deze scriptie. Mijn begeleider bij de universiteit is Arwin van Buuren. Ik dank hem voor zijn tijd, kritische blik en zijn pogingen om mij 'telkens weer een stapje hoger te laten springen dan ik eigenlijk kan'. Ik hoop dat hij kan dit kan beamen. Tevens bedank ik Jurian Edelenbos voor de tweede lezing. Bij het waterschap ben ik dank verschuldigd aan mijn aanspreekpunten Martin Dijkgraaf en Hans Waals. Zij stelden mij in staat om in een bijzondere constructie (als lid van de Verenigde Vergadering maak ik deel uit van het hoogste orgaan binnen het waterschap) een opdracht die ik geheel zelf ontwikkeld had, uit te voeren en gebruik te maken van contacten van het waterschap.

Zowel bij de gemeenten Bernisse en Spijkenisse als bij het waterschap dank ik mijn respondenten voor hun beschikbaarheid. Zonder uitzondering waren het bijzonder prettige, openhartige en leerzame gesprekken. Ik spreek de hoop uit dat zij hun opmerkingen, verwoord in mijn conclusies en aanbevelingen, in de toekomst zullen terugzien in gerichte acties van beide kanten. Een samenwerking is per slot van rekening geen éénrichtingsverkeer, daar was een ieder het over eens.

Aan een dergelijke opleiding begin je niet zomaar. Het legt een forse claim op je beschikbaarheid, zeker na(ast) je reguliere werk. De meeste dank ben ik verschuldigd aan mijn vrouw Ilse, die op de vele avonden dat ik in de collegebanken zat er thuis alleen voor stond. Dat geldt eveneens voor alle momenten dat er gestudeerd, getentamineerd en groepswork gedaan moest worden. Mijn dank daarvoor.

Ook familie, vrienden en collega's dank ik voor de interesse die zij toonden in de voortgang van studie en scriptie.

Gerben Boot
Dordrecht
Augustus 2008

Samenvatting

Deze scriptie is het eindresultaat van een afstudeeronderzoek naar 'de indicatoren van samenwerkingsvermogen bij waterschap en gemeente'. Dit afstudeeronderzoek vormt de afronding van de Parttime Master Bestuurskunde, een tweejarige masteropleiding aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. De voorbereidingen van dit onderzoek zijn gestart bij aanvang van het tweede studiejaar in september 2007, maar kende zijn hoogtepunt in de periode april t/m augustus 2008. In deze periode is het onderzoek inhoudelijk verder opgezet, uitgevoerd en gerapporteerd.

Het onderzoek focust op de indicatoren (verschijningsvormen) van samenwerkingsvermogen tussen waterschap en gemeente waarbij twee samenwerkingsrelaties nader zijn geanalyseerd. Het zijn de samenwerkingsrelaties tussen waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse en de samenwerkingsrelatie tussen waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse. De keuze voor waterschap Hollandse Delta is voortgekomen uit het feit dat ik enerzijds in het beheersgebied woon en anderzijds doordat ik lid ben van het algemeen bestuur (Verenigde Vergadering) van dit waterschap. Het onderzoek legde zich toe op de vrijwillige planvorm van het gemeentelijk waterplan. Beide gemeenten zijn, hoewel het buurgemeenten op Voorne-Putten zijn, behoorlijk verschillend. Spijkenisse is een grote gemeente voor wat betreft het aantal inwoners en een 'koploper' op het gebied van de watertaak. Spijkenisse participeert hierbij veel in (innovatieve) pilots. Het gemeentelijk waterplan van Spijkenisse kent een lange historie en is opgezet als één van de eerste in Zuid-Holland. De gemeente Bernisse is een landelijke en een kleine gemeente als je naar het aantal inwoners kijkt en heeft als enige van de (22) inliggende gemeenten geen gemeentelijk waterplan. Beide gemeenten liggen in het beheersgebied van het waterschap Hollandse Delta en hebben op het gebied van waterkwantiteit en waterkwaliteit (en ook wegen) diverse raakvlakken. De wetgeving vormt hiervoor een belangrijke leidraad. Diverse wet- en regelgeving bepaalt de (verplichte) samenwerking van gemeente en waterschap: denk hierbij bijvoorbeeld aan de watertoets en het gemeentelijk rioleringsplan. Op dit raakvlak begeeft deze scriptie zich, waarbij de planvorm van het gemeentelijk waterplan centraal staat.

Deze scriptie gaat over samenwerkingsvermogen. In het conceptueel model wordt nader geanalyseerd wat dit vermogen om samen te werken inhoudt en hoe het (thematisch) ingedeeld kan worden. Samenwerkingsvermogen is begrip dat in literatuurreferenties veelvuldig terugkomt. Diverse auteurs komen met een opsomming van kenmerkende aspecten of succesfactoren die op een viertal niveaus zijn terug te vinden. Op het niveau van 'persoon' spelen persoonlijke kenmerken als 'kennis', 'kunde' en 'houding' een belangrijke rol. Op het niveau van de 'relatie' (met de andere samenwerkingspartners) blijkt 'vertrouwen' een onmisbaar kenmerk. Op het gebied van 'organisatie' is 'financiering' en 'draagvlak' belangrijk en binnen het vierde niveau, de 'inhoud' blijkt dat ambitieniveaus van de samenwerkingspartners bij gezamenlijke producten niet te ver uiteen mogen lopen. Naast deze belangrijke kenmerken leveren literatuurreferenties een *longlist* aan bestanddelen en indicatoren op. Met behulp van (inter)nationale literatuur op het gebied van waterbeheer wordt deze lijst beperkt tot 5 onafhankelijke variabelen en 13 indicatoren waarbij alle genoemde niveaus (persoon-relatie-organisatie-inhoud) zijn vertegenwoordigd. Daarnaast is een vierpuntsschaal met kleurcodering ontwikkeld om de indicatoren van een bepaalde score te voorzien. Een 'groene' score staat voor een (zeer) positieve bijdrage van een indicator aan het samenwerkingsvermogen en gaat via 'geel' en 'oranje' naar een 'rode' score die staat voor een 'negatieve' bijdrage. Tabel 9 geeft het totaalbeeld van variabelen, indicatoren en bijbehorende scores.

Met 8 respondenten binnen de twee samenwerkingsrelaties (WSHD, gemeente Bernisse en gemeente Spijkenisse) zijn in juni 2008 één-op-één gesprekken gevoerd met behulp van een vragenlijst met open vragen. Hierin zijn zowel de samenwerkingsrelatie als de indicatoren van samenwerkingsvermogen aan de orde geweest. Alle respondenten geven aan dat de samenwerkingsrelatie, zeker vóór de fusie van het waterschap in 2005, goed was. De samenwerkingsrelatie heeft als gevolg van die fusie sterk onder druk gestaan. Het herstellen van deze samenwerkingsrelatie kost tijd en daar zitten betrokkenen nu middenin. De bestuurlijke contactmomenten met elkaar worden gewaardeerd. Deze

bijeenkomsten worden als (zeer) nuttig omschreven omdat men elkaar van twee kanten op hoogte brengt en houdt van zaken die (gaan) spelen. De sfeer tijdens deze gesprekken is goed, zakelijk en deskundigheid staat hierin centraal. Het hebben van een vast aanspreekpunt wordt door gemeenten, op ambtelijk niveau, (sterk) gemist. Over wat men onder een goede samenwerking verstaat of wat essentieel is aan een samenwerking tussen overheidsinstanties dan wel personen bestaat eensgezindheid. Vrijwel alle betrokken noemen termen als: openheid, afspraken maken en nakomen, eerlijkheid, integriteit en vertrouwen. Inhoudelijk speelt het hebben van dezelfde doelen een belangrijke rol. Evenals het uitspreken van het ambitieniveau van het te bereiken product of oplossing, inclusief financiële kaders en tijdspad. Uitgangspunt is de gelijkwaardigheid van de partners binnen de samenwerking. Allen noemden het 'werk-met-werk maken' of het 'win-win' principe waarbij met name de uitvoering van maatregelen en/of plannen van beide partijen gecombineerd worden aangepakt om zo de bestaande problemen in één keer op te lossen en daardoor de overlast naar met name burgers te verlichten. Het succes van de samenwerking is wel (sterk) persoonsafhankelijk.

Er zijn verschillen in het samenwerkingsvermogen in beide samenwerkingsrelaties. Het blijkt dat beide samenwerkingsrelaties op de elementen van samenwerkingsvermogen verschillend scoren, waarbij het opvalt dat de relatie WSHD-Spijkenisse meer 'groene' en 'gele' scores telt en dat bij WSHD-Bernisse naast 'groene' en 'gele' ook 'oranje' en één 'rode' score voorkomt. Zorgpunten in deze relatie, op basis van dit onderzoek, zijn de capaciteit, beschikbare financiën en het verschil in ambitieniveau van het gemeentelijk waterplan. Belangrijke verschilpunten in de relatie WSHD - Bernisse en de relatie WSHD - Spijkenisse is de houding ten aanzien van dergelijke (vrijwillige) plannen. Deze houding wordt bepaald door wat de gemeente 'kan' en 'wil'. Beide worden bepaald door lokale omstandigheden. Wat een gemeente 'kan' wordt ingegeven door beschikbare financiën. Bernisse als kleine gemeente met een beperkt budget en Spijkenisse als grote gemeente met een ruimer budget. Het tweede aspect, wat de gemeente 'wil' wordt bepaald door de medewerkers van de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De meningen van individuen kunnen hierbij doorslaggevend zijn. De houding van Bernisse ten aanzien van het gemeentelijk waterplan is minder vooruitstrevend dan die van Spijkenisse en daarmee is het ambitieniveau ook anders.

In de reflectie over de indicatoren ga ik tot slot in op de onderlinge (on)misbaarheid, inwisselbaarheid en samenhang van de onderzochte indicatoren.

Vertrouwen blijkt binnen het samenwerkingsvermogen een cruciale rol te spelen. Hoewel dit vertrouwen opgebouwd moet worden en groeit met de tijd, is het een absolute voorwaarde voor samenwerking. Een ieder beaamt dit. Samenwerking lijkt vrijwel gelijk staat aan vertrouwen uitgaande van de genoemde antwoorden binnen dit onderzoek. Een belangrijke conclusie is dat er voldoende vertrouwen is binnen de onderzochte samenwerkingsrelaties. Daarbij kunnen betrokken organisaties zich focussen op de zorgpunten (financiën, capaciteit en met name verschil in ambitieniveau) om ook voor Bernisse een waterplan te realiseren. De laatste stand van zaken is dat betrokkenen hebben aangegeven er 'wel uit te zullen komen', rekening houdend met lokale omstandigheden. Als aanbeveling kan worden gesteld dat er binnen het waterschap een vast contactpunt komt voor individuele gemeenten waar zij met al hun vragen terecht kunnen. Tevens is de suggestie om vaker 'samen op te treden' (bezoek inhoudelijke conferenties en voorlichting naar eigen raadsleden) en het opzetten van roulerende waterschappers die met enige frequentie bij gemeenten een dag op kantoor of in het veld doorbrengen om inhoudelijk in gesprek te blijven en weten wat er speelt.

Daarnaast zou ik willen voorstellen de onderzoeksresultaten in een breder kader met alle inliggende gemeenten te delen om zodoende alle 23 partijen hiervan te laten profiteren.

Inhoudsopgave

Voorwoord	
Samenvatting	
Lijst met Tabellen	
Lijst met Figuren	
Veelgebruikte afkortingen	
1 Inleiding	1
1.1 Probleemverkenning	1
1.2 Probleemstelling	3
1.2.1 Doelstelling	3
1.2.2 Centrale onderzoeksvraag	3
1.2.3 Deelvragen	3
1.3 Empirische afbakening	4
2 Samenwerkingsvermogen als theoretisch concept	7
2.1 Inleiding	7
2.1 Definitie(s) van samenwerking(svermogen)	7
2.2 Achtergronden en motieven voor samenwerking	7
2.3 Bestanddelen van samenwerkingsvermogen	8
2.3.1 Inleiding	8
2.3.2 Niveaus van samenwerkingsvermogen	10
2.4 Indicatoren van samenwerkingsvermogen	11
2.4.1 Inleiding	11
2.4.2 Indicatoren op het gebied van kennis, vaardigheden en houding	12
2.4.3 Indicatoren op het gebied van positieve interne en externe relaties	14
2.4.4 Indicatoren van effectief leiderschap en taakoriëntatie	15
2.4.5 Indicatoren gericht op de inhoud van de samenwerking	17
2.5 Succes-indicatoren als concept	17
2.6 Operationalisering en conceptueel model	19
2.7 Methodologische verantwoording	23
3 Beschrijving van de samenwerkingsrelatie	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Samenwerkingsrelatie waterschap en gemeente	25
3.2.1 Raakvlakken in het taakveld water	25
3.2.2 Gezamenlijke beleidsproducten	27
3.3 Achtergronden van de bestuurslagen	28
3.3.1 Waterschap Hollandse Delta	28
3.3.2 De totstandkoming van Waterschap Hollandse Delta	29
3.3.3 Gemeente Bernisse	30
3.3.4 Gemeente Spijkenisse	31
3.4 Uitgangspunten voor samenwerking: Waterschap Hollandse Delta	32
3.5 Samenwerkingsrelatie WSHD en gemeente Bernisse	33
3.5.1 Uitgangspunten voor samenwerking	33
3.5.2 Raakvlakken en contactmomenten	33
3.5.3 Gezamenlijke beleidsproducten	34
3.5.4 Slotopmerkingen	35
3.6 Samenwerkingsrelatie WSHD en gemeente Spijkenisse	36
3.6.1 Uitgangspunten voor samenwerking	36
3.6.2 Raakvlakken en contactmomenten	36
3.6.3 Gezamenlijke beleidsproducten	36
3.6.4 Slotopmerkingen	37
4 Beschrijving van het samenwerkingsvermogen	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Onafhankelijke variabelen van het conceptueel model	39
4.2.1 Inleiding	39
4.2.2 Kennis en kunde	40
4.2.3 Vertrouwen	41
4.2.4 Sleutelfiguren	42
4.2.5 Draagvlak	43

4.2.6	Gemeentelijk waterplan.....	45
5	Samenwerkingsvermogen en het Waterplan.....	47
5.1	Inleiding.....	47
5.2	Gemeentelijk waterplan	47
5.3	Eindresultaten van de twee samenwerkingsrelaties	48
5.4	Reflecties over elementen en indicatoren.....	50
5.5	Samenwerkingsvermogen bij het gemeentelijk waterplan	53
6	Conclusies en aanbevelingen.....	57
6.1	Samenwerkingsrelaties.....	57
6.2	Samenwerkingsvermogen	58
6.3	Beantwoording van de deelvragen	59
6.4	Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.....	61
6.5	Overige conclusies	62
6.6	Aanbevelingen	62
	Referenties.....	65
	Geraadpleegde literatuur.....	65
	Geraadpleegde websites.....	66
	Bronvermelding figuren	66
	Bijlagen	67
	Bijlage 1 Lijst met respondenten.....	68
	Bijlage 2 Vragenlijst gemeente	69
	Bijlage 3 Vragenlijst waterschap	71

Lijst met Tabellen

Tabel 1:	Overzicht gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden	4
Tabel 2:	Termen en hun betekenis in de beschrijving van samenwerkingvermogen.....	9
Tabel 3:	Nadere uitwerking samenwerkingsvermogen volgens de indeling van Foster-Fishman (2001)	11
Tabel 4:	Indicatoren van samenwerkingsvermogen op het niveau: Persoon (Foster-Fishman, 2001) ...	13
Tabel 5:	Indicatoren van samenwerkingsvermogen op het niveau: Relatie (Foster-Fishman, 2001)....	15
Tabel 6:	Indicatoren van samenwerkingsvermogen op het niveau: Organisatie (Foster-Fishman, 2001)	16
Tabel 7:	Indicatoren van samenwerkingsvermogen op het niveau: Inhoud (Foster-Fishman, 2001)	17
Tabel 8:	Indicatoren van een succesvolle samenwerking	19
Tabel 9:	Onafhankelijke variabelen met bijbehorende indicatoren en waarden	21
Tabel 10:	Overzicht juridische raakvlakken en beleidsproducten vóór 1/1/2008	27
Tabel 11:	Overzicht juridische raakvlakken en beleidsproducten na 1/1/2008	27
Tabel 12:	Factsheet Waterschap Hollandse Delta (WSHD, 2008b).....	29
Tabel 13:	Factsheet karakteristieken Bernisse	31
Tabel 14:	Factsheet karakteristieken Spijkenisse (Gemeente Spijkenisse, 2007)	32
Tabel 15:	Factsheet beleidsproducten water Bernisse (WSHD, 2008c)	35
Tabel 16:	Factsheet beleidsproducten water Spijkenisse (WSHD, 2008c)	37
Tabel 17:	Onafhankelijke variabelen met bijbehorende indicatoren in het onderzoek	39
Tabel 18:	Uitkomsten: Kennis en kunde	41
Tabel 19:	Uitkomsten: Vertrouwen	42
Tabel 20:	Uitkomsten: Sleutelfiguren	43
Tabel 21:	Uitkomsten: Draagvlak.....	45
Tabel 22:	Uitkomsten: Gemeentelijk waterplan	45
Tabel 23:	Geaggregeerde uitkomsten	49
Tabel 24:	(on)Misbaarheid, inwisselbaarheid en samenhang van indicatoren.....	53
Tabel 25:	Onafhankelijke variabelen met bijbehorende indicatoren in het onderzoek	58
Tabel 26:	Indicatoren en hun bijdragen aan het gemeentelijk waterplan	61

Lijst met Figuren

Figuur 1:	Ligging beheersgebied Waterschap Hollandse Delta en gemeenten Bernisse en Spijkenisse..	5
Figuur 2:	Vier niveaus van samenwerkingsvermogen volgens Foster-Fishman	9
Figuur 3:	Hiërarchische indeling volgens Foster-Fishman aangevuld met eigen inzichten	9
Figuur 4:	Conceptueel model	22
Figuur 5:	Ligging beheersgebied waterschap Hollandse Delta	29
Figuur 6:	Ligging gemeente Bernisse.....	31
Figuur 7:	Ligging gemeente Spijkenisse	32

Veelgebruikte afkortingen

BD	waterschap Brielse Dijkkring
GAP	Gemeentelijk Afkoppelplan
GO	waterschap Goeree-Overflakkee
GRP	Gemeentelijk Rioleringsplan
KRW	(Europese) Kader Richtlijn Water
NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
RO	Ruimtelijke Ordening
STIWAS	Stimuleringsregeling Waterkwaliteitsspoor
WGW	waterschap de Grootte Waard
WGW	Wet Gemeentelijke Watertaken
WSHD	waterschap Hollandse Delta
WVO	Wet Verontreiniging Oppervlaktewater
ZHEW	Zuiveringschap Hollandse Eilanden en Waarden

1 Inleiding

1.1 Probleemverkenning

Water stroomt en verandert continu van eigenaar

Water stroomt, hoe langzaam dat soms ook gaat, van hoger gelegen gebieden naar lager gelegen gebieden, om uiteindelijk te eindigen in zee. Tijdens die reis en tijdens de verschillende 'gebruiksmomenten' van water door de maatschappij zijn administratieve en fysieke constructies bedacht om dat water te sturen en is op elk moment dat water toegekend aan een 'eigenaar'. Die eigenaren variëren van inwoners van een gebied en industriële gebruikers tot gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk omdat zij als administratieve eenheid 'water' in hun gebied, fabriek of woning hebben. Fysieke constructies (dijken, sluisen, overlaten, stuwen) hebben eveneens een 'eigenaar' en/of een beheerder. Het water dat er tegen aan staat, inzit, door stroomt of in opgesloten zit is daardoor ook 'van iemand'. Naast de 'hoeveelheid' water speelt ook de 'kwaliteit' ervan een rol. Ook hier zijn 'constructies' voor bedacht in de vorm van bijvoorbeeld rioolstelsels, zuiveringsinstallaties, helofytenfilters en natuurvriendelijke oevers. Kortom, water wordt 'gestuurd' en 'gebruikt' en er zijn verschillende 'eigenaren' te onderscheiden in dat proces. Er zijn talloze momenten in deze keten te onderscheiden waarop het water van eigenaar wisselt. Vaak is dat op of in zo'n fysieke constructie zoals hierboven geschetst. Op juist die raakvlakken hebben water-eigenaren met elkaar te maken en is samenwerking vereist. Als eigenaar 'weet je wat je weggeeft' en als ontvanger 'wil je graag weten wat je krijgt'...

Organisatie van watertaken en bevoegdheden

De organisatie van het openbaar bestuur rondom *water* is een bijzondere. Vrijwel elke bestuurslaag heeft er 'iets' mee. Daar waar deze thematiek het best tot uitdrukking komt is op het niveau van de gemeenten en het waterschap. Beide overheidsorganisaties hebben overlappende beheersgebieden en zijn daarom tot elkaar 'veroordeeld'. Beide zijn verantwoordelijk voor een deel van het beleid en het dagelijks beheer. Bij de voorbereiding en uitvoering van nieuwe (water)projecten trekken beide organisaties gezamenlijk op. Dit alles maakt het onderlinge raakvlak interessant. Enerzijds zijn er reeds bestaande samenwerkingen als Gemeentelijke Waterplannen, Gemeentelijke Riolerings- en Afkoppelplannen en gezamenlijke waterbergingsprojecten. Hoe beide organisaties samenwerken, ligt mede aan hun rol. De gemeente is als *algemene* democratie verantwoordelijk voor tal van taken, waar water 'slechts' een onderdeel van vormt. Het waterschap is als *functionele* democratie 'alleen maar' met water bezig. Van oudsher ligt de grens voor het waterbeheer bij de bebouwde kom: 'daarbinnen de gemeente, daarbuiten het waterschap', zo luidt de vuistregel. Binnen de gemeentegrenzen is de gemeente tevens vaak beheerder van het rioolstelsel: een belangrijke, infrastructurele voorziening in het kader van de volksgezondheid en de waterhuishouding in een gebied. Een andere (zeer) belangrijke taak van de gemeente is haar rol bij de Ruimtelijke Ordening (RO). De gemeente bepaalt met bestemmingsplannen of wijzigingen daarin wat er voor ruimtelijke ontwikkelingen (kunnen) gaan plaatsvinden. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen hun weerslag hebben op de eerdergenoemde waterhuishouding van een gebied. Bovengrondse waterafvoer- en ondergrondse drainagekarakteristieken van een gebied dat meer verharding krijgt of bebouwd wordt, verandert. Dit heeft weerslag op de taken van het waterschap maar is hierbij, zoals uit het bovenstaande duidelijk wordt, afhankelijk van de beslissingen van die andere overheidsorganisatie, de gemeente. De gemeente is 'leidend' op dit onderdeel waar het waterschap kan en moet 'volgen': een duidelijk voorbeeld van een raakvlak en zo zijn er meer van. Het 'overnamepunt' van het rioolstelsel (van de gemeente) naar de zuiveringsinstallatie (van het waterschap) en de overstortlocatie vanuit het riool (gemeente) naar een sloot of singel (waterschap) zijn duidelijk aanwijsbare, fysieke constructies waarbij het water van eigenaar wisselt en er twee 'eigenaren' met elkaar te maken hebben, 'zaken' (moeten) doen en organiseren.

De rol van wetgeving

Anderzijds worden de raakvlakken bepaald door formele wet- en regelgeving. Zo zijn er van oudsher de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO), de Waterschapswet en de Wet

op de Waterhuishouding. Van recenter aard zijn de Watertoets en Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Centraal staat hierbij dus de verhouding tussen beide organisaties op het gebied van water. Op dit moment is een aantal watergerelateerde wetten net vastgesteld of staat op het punt dat stadium te bereiken. Zo is er de nieuwe Waterwet die bijdraagt aan de 'omgevingsvergunning' voor bedrijven door de lozingseisen vast te stellen. Daarnaast is de nieuwe Waterschapswet (Wet Modernisering Waterschapsbestel) aangenomen die onder meer de samenstelling van het waterschapsbestuur herdefinieert, het lijstenstelsel introduceert en van invloed is op de financieringsmogelijkheden. Tot slot is vanaf 1 januari 2008 de Wet Gemeentelijke Watertaken van kracht geworden die met name gemeenten mogelijkheden geeft om een rioolheffing op te leggen. Daarnaast komt er een zorgplicht voor het afvoeren van hemelwater (gemeente) en het beheer van het ondiepe grondwater (waterschap).

Wat maakt samenwerken succesvol?

Van genoemde overheidsorganisaties werd en wordt verwacht dat ze (vrijwillig) samenwerken, maar wat bepaalt het succes van een dergelijke samenwerking? Zijn er bepaalde 'randvoorwaarden', factoren of elementen noodzakelijk of verantwoordelijk voor dat een samenwerking van de grond komt? Wat zijn de succesfactoren van een vruchtbare en coöperatieve samenwerking? Versterken beide overheidsorganisaties elkaar of nemen ze een afwachtende houding aan? Zijn er kritische factoren? Hoe komt een (langdurige) relatie tot stand en hebben formele regels en wettelijke eisen daarbij (veel) invloed? In hoeverre spelen (het uitbaten van) *succes-stories* een rol, zijn er bepaalde personen van belang of is de samenwerking noodgedwongen omdat vanuit (vaak kleine) gemeenten soms het totaaloverzicht en/of de (water)kennis ontbreekt? Hoe is de insteek van beide organisaties: formeel of juist pragmatisch? Tal van vragen die te maken hebben met de inhoud en de effecten van deze samenwerkingsrelatie. Hierbij is het belangrijk om te realiseren dat gemeenten en waterschap elkaar vaak tegenkomen. Het karakter en de insteek van die (dagelijkse) contacten bepaalt voor een groot gedeelte 'hoe men in die samenwerking zit'. De kwaliteit van de samenwerking wordt op dit niveau bepaald. Goede of slechte ervaringen (recent of niet) bepalen de 'stemming' als men elkaar (weer) ontmoet. Zijn de onderlinge afspraken nagekomen? Heeft een ieder z'n 'huiswerk' gedaan? Tal van meetmomenten over die onderlinge relatie en van de kwaliteit van het samenwerken. Ambtenaren binnen de gemeente hebben een bepaalde manier van werken, evenals hun collega's van het waterschap. Maar passen hun 'werkmethoden' wel bij elkaar? Weten ze elkaar te vinden en hebben ze (vooraf) goed uitgesproken wat ze verwachten aan het einde van een project, studie of plan? Er zijn vele aspecten die komen kijken bij 'samenwerking', zo veel is inmiddels duidelijk.

Governance capacity en collaborative capacity

Hoe overheden samenwerken is reeds lang onderwerp van studie. Een begrip dat hierbij vanuit de theorie toegepast wordt, is *governance capacity* (ook wel: *community capacity of institutional capacity*). Een veelgebruikte definitie van het begrip is 'de interactie van de informele en/of georganiseerde inzet geleverd door mens, organisatie en maatschappij die benut worden om gemeenschappelijke problemen op te lossen ter verbetering of behoud van het algemeen belang of welzijn' (Chaskin (2001) in Innes & Booher, 2003). Centraal in deze visie is het leereffect. Mensen, organisaties en de maatschappij moeten 'leren' om te gaan met nieuwe situaties en omstandigheden. Voor genoemde organisaties is het binnen het *bestuurlijk vermogen* van belang om de samenwerkingsrelatie(s) te definiëren, uit te bouwen en duurzaam in stand te houden. Binnen *governance capacity* past het begrip *collaborative capacity* dat zich specifiek richt op het *samenwerkingsvermogen* van (overheids)organisaties. Het is het samenwerkingsvermogen of *collaborative capacity* dat vanuit de theorie wordt benut om te beschrijven hoe de samenwerking tussen de genoemde overheidsorganisaties verloopt. Volgens Innes & Booher (2003) is het de samenwerking zelf die er voor zorgt dat barrières tussen organisaties worden verlaagd of weggenomen. In deze scriptie wordt gekeken naar het vermogen tot samenwerking dat veelal leidt tot een oplossing van een gezamenlijk (water)probleem. Welke aspecten spelen hierbij? Waaruit bestaat dat samenwerkingsvermogen? Hoe kan dat worden 'ingedeeld'? En welke indicatoren (verschijningsvormen) zijn er en hoe kan dit vermogen worden verbeterd of beter worden benut?

Raakvlakken verschuiven, samenwerking verandert

Bovengenoemde activiteiten tussen waterschap en inliggende gemeenten zijn niet nieuw en de bestaande raakvlakken bepalen hun (onderling) handelen. De ontwikkelingen in de wet- en regelgeving betekent dan ook dat het eerder genoemde raakvlak tussen gemeenten en waterschap verschuift en dus verandert. Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en financieringsstructuur op het gebied van water van beide overheidsorganisaties veranderen. Deze overheidsorganisaties, waaraan de burger belasting afdraagt, zullen moeten toelichten wat die veranderingen zijn en ze zullen moeten uitleggen waarom de tarieven veranderen. Hiermee is zowel de maatschappelijke als de bestuurskundige relevantie aangeduid. In het licht van deze veranderende omstandigheden wil ik een afstudeeronderzoek doen naar de indicatoren van het samenwerkingsvermogen in de relatie tussen beide bestuurslagen bij realisatie van het Gemeentelijk Waterplan. Onder 'realisatie' versta ik de eerste fase van een dergelijk project waarbij de nadruk ligt op voorbereiding en planvorming. Daarnaast ben ik geïnteresseerd in de rol van wetgeving en ben benieuwd wat die rol in de totstandkoming van samenwerking is. In hoeverre zou dit als rem of remedie gezien kunnen worden? Hoewel het geen hoofdbestanddeel van onderstaande probleemstelling en onderzoeksvragen uitmaakt, is er in dit onderzoek wel aandacht voor geweest.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling bestaat uit de doelstelling en de centrale onderzoeksvraag. Beide onderdelen staan hieronder toelicht.

1.2.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

“Het bepalen van indicatoren van samenwerkingsvermogen tussen gemeente en waterschap bij de realisatie van gemeentelijk waterplannen.

Deze doelstelling is de opmaat tot een uitspraak over deze indicatoren bij de realisatie van het gemeentelijk waterplan waarbij conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan over waar en hoe het waterschap en de gemeenten zouden kunnen investeren om dit samenwerkingsvermogen verder uit te bouwen en duurzaam in stand te houden.

1.2.2 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

“Welke indicatoren van samenwerkingsvermogen tussen Waterschap Hollandse Delta en betrokken inliggende gemeenten Bernisse en Spijkenisse dragen bij aan de realisatie van het gemeentelijke waterplan en hoe kan dit samenwerkingsvermogen worden geconsolideerd en versterkt?”

1.2.3 Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd. De deelvragen vallen uiteen in een aantal onderdelen waarbij als eerste onderzocht dient te worden wat samenwerkingsvermogen is of wat hieronder wordt verstaan en uit welke indicatoren dit bestaat.

“Wat zijn de belangrijkste indicatoren van samenwerkingsvermogen?”

Vervolgens ga ik binnen twee samenwerkingsrelaties dit samenwerkingsvermogen nader analyseren en indicatoren van dit samenwerkingsvermogen vaststellen. De samenwerkingsrelaties zijn: het waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse en waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse.

“Welke indicatoren van samenwerkingsvermogen zijn aanwezig in de relatie tussen het Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse bij de realisatie van het gemeentelijk waterplan?”

“Welke indicatoren van samenwerkingsvermogen zijn aanwezig in de relatie tussen het Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse bij de realisatie van het gemeentelijk waterplan?”

Het Gemeentelijk Waterplan is een vrijwillig plan, zonder wettelijke basis, waarbij twee overheidsorganisaties gezamenlijk hun watertaken, -verantwoordelijkheden en -beleid vorm geven, uitvoeren en onderhouden. Door in het onderzoek op één type project te concentreren kan een uitspraak worden gedaan over de rol en betekenis van de indicatoren van samenwerkingsvermogen in het al dan niet succesvol realiseren van dit type project.

“Wat dragen deze indicatoren bij aan het realiseren van een succesvol eindresultaat van een gemeentelijk waterplan?”

In het onderzoek staat het samenwerkingsvermogen tussen het waterschap en de gemeente centraal. Belangrijk hierbij is de onderlinge relatie. Uit het onderzoek zou ik aandachtspunten willen benoemen om deze relatie te verbeteren.

“Hoe kunnen waterschap en gemeenten hun samenwerkingsvermogen bij gemeentelijke waterplannen versterken of verbeteren?”

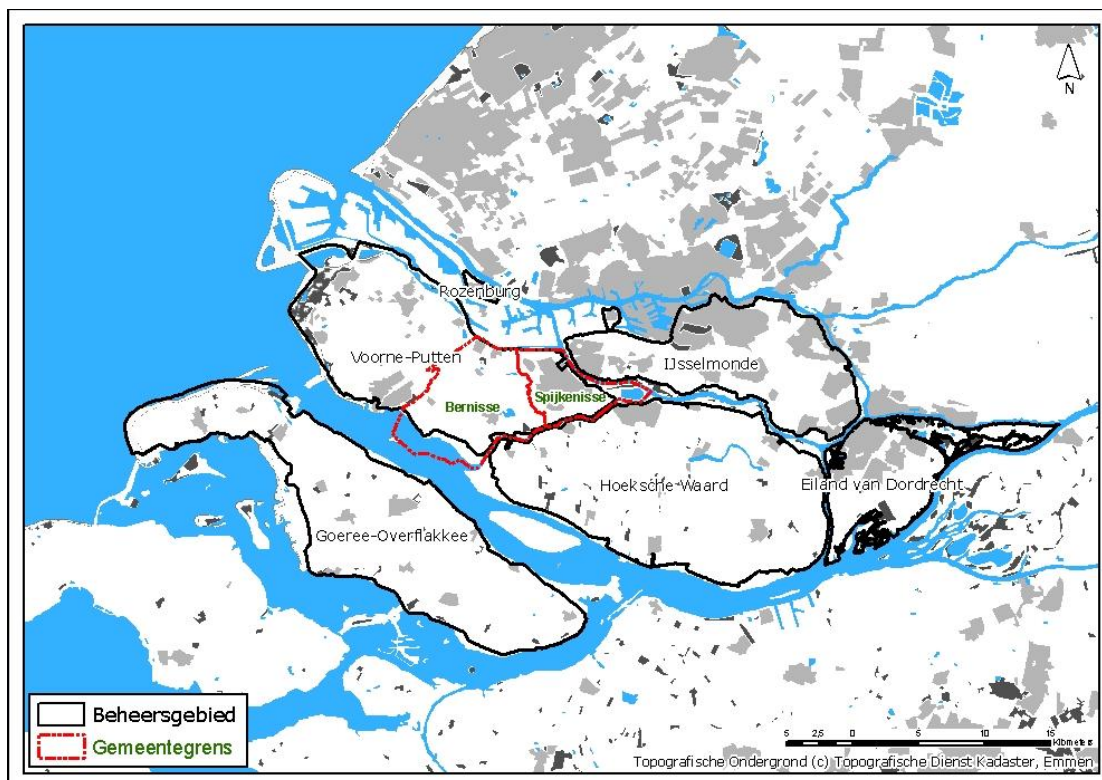
1.3 Empirische afbakening

Drie overheidsorganisaties vormen het onderwerp van deze afstudeerscriptie. Dit zijn het waterschap Hollandse Delta, de gemeente Bernisse en de gemeente Spijkenisse. Waterschap Hollandse Delta, gevestigd in Ridderkerk, is een (fusie)waterschap dat bestaat sinds 1 januari 2005 en is ontstaan uit de waterschappen: ‘Brielse Dijkkring’, ‘IJsselmonde’, ‘De Grote Waard’ en ‘Goeree-Overflakkee’ en (een deel van) het ‘Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden’. Het Waterschap Hollandse Delta is een all-in waterschap en heeft daarmee de waterstaatkundige zorg op de Zuid-Hollandse eilanden Voorne-Putten (incl. Rozenburg), IJsselmonde, de Hoekse Waard, het Eiland van Dordrecht en Goeree-Overflakkee. Deze waterstaatkundige zorg omvat de zorg voor de waterkeringen (dijken, duinen en kades), de zorg voor het watersysteem (waterkwantiteit en waterkwaliteit), de zorg voor het zuiveren van afvalwater, de zorg voor wegen (buiten de bebouwde kom) en het beheer van enkele vaarwegen (WSHD, 2006). In totaal liggen er 22 gemeenten in het beheersgebied van het waterschap Hollandse Delta. Er wonen ongeveer 825.000 mensen in het gebied en het is ongeveer 85.000 ha. groot (WSHD, 2007).

Tabel 1: Overzicht gemeenten op de Zuid-Hollandse eilanden

Naam Eiland	Aantal	Namen
Voorne-Putten	6	Brielle, Bernisse, Hellevoetsluis, Rozenburg, Spijkenisse, Westvoorne
IJsselmonde	6	Albrandswaard, Barendrecht, H.I. Ambacht, Rotterdam-Zuid, Ridderkerk, Zwijndrecht
Eiland van Dordrecht	1	Dordrecht
Hoekse Waard	5	Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland, Strijen
Goeree-Overflakkee	4	Dirksland, Goedereede, Middelharnis, Oostflakkee
Totaal	22	

bron: www.sfeervanbeheer.nl en www.wshd.nl



Figuur 1: Ligging beheersgebied Waterschap Hollandse Delta en gemeenten Bernisse en Spijkenisse.

De gemeente Bernisse en de gemeente Spijkenisse liggen beide in het beheersgebied van waterschap Hollandse Delta. Beide gemeenten liggen op het eiland Voorne-Putten ten zuiden van Rotterdam. Voor een indruk van de ligging van het gehele beheersgebied, zie Figuur 1.

2 Samenwerkingsvermogen als theoretisch concept

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt verschillende theorieën die ingaan op het aspect van *samenwerkingsvermogen* tussen organisaties. Waaruit bestaat dat samenwerkingsvermogen? En in welke onderdelen valt dat uiteen en hoe zou je dat kunnen indelen? Wat zijn de specifieke kenmerken van de verschillende onderdelen en hoe zou je die vast kunnen stellen als je een samenwerkingsrelatie onderzoekt? Zijn bepaalde aspecten wel meetbaar? Welke competenties zijn noodzakelijk om tot een goede en succesvolle samenwerking te komen? Deze vragen komen in dit hoofdstuk aan de orde. Het doel hiervan is om het theoretisch concept van samenwerkingsvermogen nader te duiden en op een heldere en gestructureerde wijze te presenteren. Dit helpt om de (onafhankelijke) variabelen in dit onderzoek op een juiste manier te plaatsen en te herkennen in het veelomvattende begrip dat samenwerkingsvermogen is. Dit hoofdstuk sluit af met een nadere duiding en selectie van die onafhankelijke variabelen in dit onderzoek. Alvorens in te gaan op de vraag waaruit het vermogen om samen te werken bestaat, ga ik eerst in op de vraag wat er onder samenwerking en het vermogen om te kunnen samenwerken wordt verstaan en waarom organisaties dit doen.

2.1 Definitie(s) van samenwerking(svermogen)

Het begrip *samenwerkingsvermogen* is een onderdeel van het veel bredere begrip *bestuurlijk vermogen*, wat in de literatuur wordt aangeduid met *Governance Capacity*. Innes & Booher (2003) vertalen het als *Institutional capacity*. Een belangrijk onderdeel van het vermogen om te besturen is het vermogen om te kunnen samenwerken. Foster-Fishman (2001) vertaalt dit vermogen als *Collaborative capacity*. De definitie waarmee Innes & Booher (2003) werken, komt neer op het in een samenwerking gebruik maken van de mensen (*social capital*) en organisatorische kenmerken (*organisational resources*) om gezamenlijke problemen op te lossen. Foster-Fishman (2001) spreekt van vier kritische niveaus waarbij het vermogen (*skills*) en kennis (*knowledge*) een belangrijke rol spelen: de kenmerken van de leden van de samenwerking (*member capacity*), bij de samenwerking zelf (*relational capacity*), de organisatorische aspecten (*organisational capacity*) en kenmerken van de gezamenlijk uitgevoerde projecten (*programmatic capacity*).

Beide definities zijn goed bruikbaar om de samenwerkingsrelatie binnen de verschillende gezamenlijk uitgevoerde projecten van waterschap en gemeente te beschrijven. Daarnaast wil ik deze theorie benutten om mijn conceptualisering en operationalisering van het begrip *collaborative capacity* te ontwikkelen. Hierbij wil ik gebruik maken van case studies uit de samenwerkingspraktijk van waterschap en gemeenten. Als vertaling van *collaborative capacity* gebruik ik *vermogen tot samenwerking of samenwerkingsvermogen*.

Samenwerken zelf is een werkwoord, een activiteit. Een veelgebruikte definitie van samenwerking luidt als volgt: "Samenwerking is een gezamenlijke activiteit gericht op totstandkoming van een hoger maatschappelijk nut dan wanneer de afzonderlijke partners alleen zouden opereren." (GAO, 2005). Van Dale's Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal (14^e druk) geeft als definitie: "Samenwerken: 1. Met elkaar, met vereende krachten werken, gemeenschappelijke aan eenzelfde taak werken; 2. Zich gezamenlijk doen gelden, meewerken (tot of aan iets).

Centraal in beide definities staan: de activiteit of het *doen*, het (hogere) doel en de uiteindelijke meerwaarde in taakvervulling. Het leereffect van de samenwerking is een belangrijk resultaat. In die vier onderdelen ligt de essentie van samenwerking opgesloten.

2.2 Achtergronden en motieven voor samenwerking

Overheidsorganisaties, bedrijven, non-profit instanties, vrijwilligersverbanden etc. zijn in de huidige (complexe) netwerksamenleving op elkaar aangewezen om hun doelen gerealiseerd te krijgen. Dergelijke organisaties kunnen niet zonder elkaar om tot hun uiteindelijke doel te komen. Overheidsorganisaties kennen overlappende beheersgebieden of zijn vanuit wetgeving of financieringsstructuur op elkaar aangewezen. Taken,

bevoegdheden en verantwoordelijkheden raken elkaar op meerdere aspecten of sluiten juist net niet aan. De *ketenbenadering* die bij veel thema's duidelijk herkenbaar is, wordt duidelijk als een *samenwerkingsketen* waarbij de output van de ene schakel de input voor de volgende is. Juist in dergelijke ketens is *the weakest link* van cruciaal belang voor het eindresultaat. Tevens zijn het alle andere overgangen tussen individuele schakels die niet uit het oog mogen worden verloren. Naast elementen van het vermogen tot samenwerking is ook de theorie rond de *redenen* van samenwerking van belang. Een belangrijke reden om tot samenwerking te komen is doordat er in een samenwerking meer *publieke waarde* wordt gegenereerd dan in een situatie wanneer de samenwerkingspartners apart van elkaar zouden opereren. Imperial & Hennessey (2000) constateren dat beheersmatige- en sturingsproblemen (*governance*) vaak veroorzaakt worden door (1) fragmentatie en duplicering van verantwoordelijkheden en autoriteit, (2) gebrekkige gebruikmaking van informatie en (kennis)bronnen en (3) inconsistent beleid in en tussen bestuurslagen. Oplossing is gelegen in samenwerking. Zij vragen zich af welke typen samenwerking er op (kunnen) treden en wat de publieke baten (of kosten) van dergelijke samenwerkingsverbanden zijn. Samenwerkingen, zowel in de vorm van permanente functionele netwerken als tijdelijke, project-gebaseerde en ad-hoc netwerken zijn op drie niveaus te onderscheiden. In de operationele sfeer (informatie-uitwisseling, deelname in gezamenlijke *proposals*), beleidsmatig (gezamenlijke doelstellingen en beleid) en op organisatie niveau, bijvoorbeeld het creëren van een intergouvernementele organisatie of het implementeren van gezamenlijk ontwikkeld beleid in de eigen organisatie.

Een samenwerking kan 'gedwongen' dan wel vrijwillig zijn. Als betrokken organisaties voordelen inzien van een (vrijwillige) samenwerking, is de kans op succes groter. Bij de toegevoegde waarden (of kosten) van dergelijke samenwerkingen constateren Imperial & Hennessey (2000) het volgende: milieuverbeteringen, verbeterd (water)beheer, verbetering van de kosteneffectiviteit zowel in als tussen de samenwerkingspartners, verbeterde besluitvorming, beleidsinnovatie en *capacity building*. Daarnaast spelen er aspecten als motivatie, arbeidsvreugde en sociaal maatschappelijke voordelen bij of in samenwerkingsverbanden.

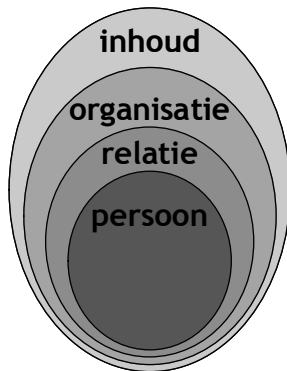
2.3 Bestanddelen van samenwerkingsvermogen

2.3.1 Inleiding

Er zijn diverse auteurs die ingaan op het begrip samenwerkingsvermogen (*collaborative capacity*). In deze scriptie is het vertrekpunt van de theoretische uiteenzetting omtrent *samenwerkingsvermogen* het artikel van Foster-Fishman (2001). Dit artikel is een kwalitatieve analyse van 80 artikelen, hoofdstukken en handboeken die samenwerking als onderwerp hebben. In deze analyse wordt samenwerking ontleed en gecategoriseerd waarbij van *binnen-naar-buiten* wordt geredeneerd. De onderdelen van samenwerking worden in vier kritische niveaus ingedeeld waarbij achtereenvolgens de persoonlijke, de relationele, de organisatorische en de project of programma-inhoudelijke aspecten aan bod komen. Samenwerking is op deze manier over de volle breedte beschreven. Immers, samenwerking begint bij de mens zelf. Karakteristieken, motieven, kennis en vaardigheden van die persoon bepalen het *kunnen* samenwerken van dat individu. Om te kunnen samenwerken zijn meerdere personen nodig. Een logische volgende stap is de *relatie* tussen personen en wat daarin bepalend is. Personen maken deel uit van een *organisatie* met daarin interne en externe relaties waarin samenwerking optreedt. Dit vormt het derde niveau. Als vierde en laatste niveau hanteert Foster-Fishman de *inhoud*. Samenwerking heeft betrekking op een onderwerp. Het onderwerp van samenwerking vormt de basis en de reden van het samenkomen van mensen en organisaties. De vier niveaus staan gevisualiseerd in het Figuur 2 (Foster-Fishman, 2001).

De indeling in de vier niveaus vormt de basis voor de *beschrijving* van de onderdelen waaruit samenwerkingsvermogen bestaat. Het is een keuze voor de indeling waarmee de onderdelen van samenwerkingsvermogen kunnen worden beschreven. Hierin wordt nog geen oordeel gegeven over de mate van belangrijkheid of (on)misbaarheid van individuele aspecten. In deze beschrijving staan een aantal termen centraal die in onderstaande tabel

worden toegelicht. Deze termen zullen in het vervolg van dit hoofdstuk consistent worden toegepast.

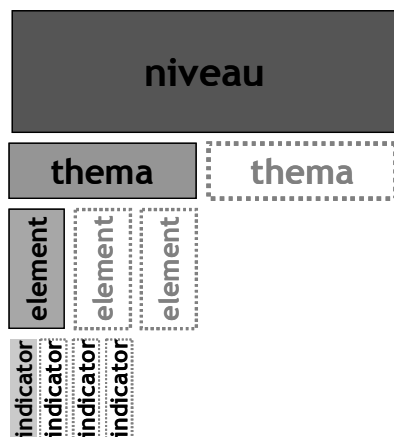


Figuur 2: Vier niveaus van samenwerkingsvermogen volgens Foster-Fishman

Tabel 2: Termen en hun betekenis in de beschrijving van samenwerkingvermogen

term	betekenis
niveau	hoofdgroepen waaruit samenwerkingsvermogen bestaat volgens Foster-Fishman (2001): <i>persoon-relatie-organisatie-inhoud</i>
thema	groepering van bij elkaar horende elementen van samenwerkingsvermogen
element	nadere specificatie van een onderdeel van samenwerkingvermogen
indicator	(meetbare) uitingsvorm of verschijningsvorm van het element van samenwerkingsvermogen

In onderstaande figuur staat de hiërarchische indeling gevisualiseerd. Foster-Fishman hanteert de hoofdgroep (niveau) en daarbinnen de elementen. Een groepering op thema en een indicator als uitingsvorm is door mij daaraan toegevoegd. Dit om het onderscheid te verduidelijken om op deze manier de afzonderlijke onderdelen goed van elkaar te kunnen scheiden en te gebruiken in de analyse van samenwerkingsvermogen. Daarnaast vormen de indicatoren de basis voor de operationalisering in dit onderzoek.



Figuur 3: Hiërarchische indeling volgens Foster-Fishman aangevuld met eigen inzichten

Zoals gezegd vormt de onderverdeling van Foster-Fishman (2001) de basis voor de gedetailleerde beschrijving. Daarnaast wordt een aantal auteurs besproken waarbij getracht wordt de beschreven benadering te plaatsen ten opzichte van de gehanteerde indeling volgens Foster-Fishman. Het doel is niet om ook deze theorieën binnen dit raamwerk te plaatsen maar te voorzien van het juiste commentaar zodat duidelijk is dat het of past binnen de gehanteerde indeling of het als aanvulling kan worden gezien. Hetgeen besproken leidt uiteindelijk tot de tabel aan het einde van dit hoofdstuk. De tabel zal leidend zijn in de operationalisering van de elementen van dit onderzoek. Alvorens daar aan toe te komen, wordt de indeling volgens Foster-Fishman nader toegelicht.

2.3.2 Niveaus van samenwerkingsvermogen

Persoonlijke competenties

Een succesvolle samenwerking kan niet ontstaan wanneer individuen niet de kennis, vaardigheden of de juiste attitude (houding en wil) hebben om deze samenwerking aan te gaan. Wanneer het 'nut' van een samenwerkingsrelatie niet wordt ingezien, is een samenwerking kansloos. Aan dit persoonlijke element refereren onder meer Innes & Booher (2003) en Foster-Fishman (2001). Zij menen dat persoonlijk aspecten een kritiek element zijn in het vermogen om samen te werken. Foster-Fishman voegt daar nog aan toe dat de 'mens' achter de samenwerking met zijn of haar kennis en vaardigheden hierbij een belangrijke rol spelen. Het belang van de kwaliteit van individuele leden mag niet worden onderschat. Foster-Fishman duidt dit niveau aan als *member capacity*.

Inter-persoonlijke aspecten

Foster-Fishman (2001) spreekt *relational capacity* waarbij (inhoudelijk) wordt ingegaan op de samenwerking zelf. Samenwerking is een activiteit die plaatsvindt tussen 2 of meer personen waarbij, met elkaar in gezamenlijkheid, aan een *product* wordt gewerkt. Met inter-persoonlijke aspecten worden zaken bedoeld die *tussen* de leden van de groep (of duo) spelen. Een goed voorbeeld hiervan is de aanwezige werksfeer. In situaties met een positieve (werk)sfeer voelen mensen zich op hun gemak en 'delen zij meer' met hun samenwerkingspartners dan wanneer dat niet zo is. Dat geldt voor dan met name voor het delen van een visie, het uitwisselen van informatie en het streven naar het ontwikkelen van gezamenlijke besluitvorming. Daarnaast moeten de leden van het samenwerkingsverband het naar hun 'zin' hebben en merken dat zij invloed hebben op de inhoud, de voortgang en het werkproces. Machtverschillen in een groep kunnen dergelijk gevoelens en processen beïnvloeden. Het opheffen van die machtverschillen draagt bij aan het eerder beschreven 'positieve' gevoel. Hetgeen hierboven omschreven staat zijn de intern gerichte relaties: relaties binnen het samenwerkingsverband. Ook relaties naar buiten toe spelen een rol. Ook deze moeten de 'positieve' insteek hebben om bij de buitenwereld iets 'gedaan' te krijgen. Dat geldt bijvoorbeeld bij het betrekken van burgers bij planning- of besluitvormingsmomenten.

Organisatie- en inter-organisatie aspecten

Foster-Fishman (2001) onderscheidt bij *organisational capacity*: leiderschap, procedures, communicatie, voldoende middelen en een oriëntatie die continu in het teken staat van verbetering. Axelrod en Cohen (1999) onderscheiden drie variabelen als het om de organisatorische aspecten gaat. De eerste is *diversiteit*. Een organisatie moet een breed en divers scala aan medewerkers, meningen en methoden hebben binnen projecten die de organisatie uitvoert. Zonder diversiteit stagneert de creativiteit bij het zoeken naar oplossingen. De tweede variabele is *interactie*. Binnen de organisatie(s) moeten manieren aanwezig zijn om te interacteren en van elkaar te leren. Hiervoor is de aanwezigheid van een informatiestroom en netwerk elementair. De derde variabele is *selectie*. Een organisatie(onderdeel) kan succesvol zijn doordat het kan selecteren uit de range van oplossingsrichtingen, benaderingen en strategieën. Ook Innes & Booher (2003) constateren dat de (kenmerken van de) organisatie zelf van belang zijn bij het aangaan van samenwerkingsrelaties om problemen op te lossen.

Inhoud: Project- en programma

Het blijkt dat de *inhoud* waar het feitelijke samenwerken om draait, ook van belang is. Foster-Fishman (2001) onderscheidt *programmatische capaciteit* als kritisch niveau. Hierbij komen begrippen naar voren als: heldere en realistische doelstellingen, het uitvoeren van (innovatieve) projecten waar de maatschappij om vraagt en het algemene nut dient. Iets dergelijks constateren Axelrod en Cohen (1999) in hun variabele *selectie* van realistische doelstellingen en bijbehorende oplossingsrichtingen.

Alle bovenstaande niveaus, thema's en elementen staan samengevat in Tabel 3. In de volgende paragrafen wordt per niveau deze tabel verder uitgebreid en gedetailleerd uitgewerkt. Op dit moment wordt volstaan met een eerste overzicht.

Tabel 3: Nadere uitwerking samenwerkingsvermogen volgens de indeling van Foster-Fishman (2001)

niveau	thema	element	typering en referentie	
persoonlijk	kennis en vaardigheden	kennis en vaardigheden om te kunnen samenwerken	<i>Member Capacity</i> Foster-Fishman (2001)	
		kennis en vaardigheden in het opzetten van een effectief beleidsprogramma		
		kennis en vaardigheden om het samenwerkingsverband (verder) vorm te geven en daarbij rollen en verantwoordelijkheden te definiëren		
	houding en motivatie	positieve houding t.a.v. nut en waarde van de samenwerking		<i>Social Capital</i> Innes & Booher (2003)
		positieve motivatie om het probleem met voorgestelde beleidsprogramma aan te pakken		
		sterk gevoel van betrokkenheid bij het beleidsprobleem		
		positieve waardering en houding t.o.v. samenwerkingspartner(s)		
	positieve waardering en houding t.o.v. zichzelf als onderdeel van de samenwerking			
relatie	positieve interne relaties	creëren van een positief werkklimaat	<i>Relational Capacity</i> Foster-Fishman (2001)	
		ontwikkeling van een gedeelde visie		
		promoten van het delen van macht en het delegeren van besluitvorming		
	positieve externe relaties	ontwikkeling van het 'gezicht naar buiten'		
		betrokkenheid burgers vergroten door interactieve besluitvorming		
		sleutelfiguren benoemen en benutten		
	vergelijkingsmateriaal buiten het bestaande netwerk zoeken			
organisatie	effectief leiderschap	benoemen en benutten van leiderschapsvaardigheden	<i>Organisational Capacity</i> Foster-Fishman (2001)	
	taak-oriëntatie	ontwikkeling en vastlegging van formele procedures, werkwijzen en plannen	<i>Organisational Performance</i> Axelrod & Cohen (1999)	
		promoten van voldoende en positieve communicatie		
		het (kunnen) beschikken en inzetten van <i>resources</i>		
	het samenwerkingsverband is flexibel en handelt verbeteringsgericht	Innes & Booher (2003)		
programma	beleidsdoelstellingen	heldere en realistische doelstellingen	<i>Programmatic Capacity</i> Foster-Fishman (2001)	
		doelstellingen kenmerken zich door het unieke en innovatieve karakter gericht op duurzaamheid		

2.4 Indicatoren van samenwerkingsvermogen

2.4.1 Inleiding

Naast een *indeling* waaruit samenwerkingsvermogen bestaat, is het van belang om te kijken naar indicatoren van een *succesvolle* samenwerking. Welke elementen zijn van belang in een succesvolle samenwerking? En wat zijn daarvan de uitingsvormen of hoe kan je dat element beïnvloeden? De indicatoren kunnen naast de niveaus, thema's en elementen uit Tabel 3 gezet worden. Op deze manier valt te beoordelen *hoe* verschillende onderdelen van

samenwerking kunnen worden beïnvloed en wat daarvoor nodig is. De basisindeling wordt in onderstaande tabellen herhaald en is tevens aangevuld met de indicatoren die passen bij dat element en binnen de thema's. Per niveau is hiervoor een tabel geconstrueerd.

2.4.2 Indicatoren op het gebied van kennis, vaardigheden en houding

Kennis over samenwerken

Op dit indelingsniveau staat de (persoonlijke) kennis en vaardigheden van het individu centraal. Om te kunnen samenwerken is van belang dat de persoon bepaalde kennis en vaardigheden bezit. Allereerst is het van belang dat de persoon weet hoe je moet of zou kunnen samenwerken. Daarbij speelt de persoonlijke vaardigheid mee dat iemand in staat moet zijn respect te tonen voor de ander en wederzijdse belangen moet kunnen onderkennen, begrijpen en plaatsen in diens situatie. Het kunnen oplossen van conflicten is eveneens een belangrijke vaardigheid. De vaardigheid om de eigen kennis te verwoorden en uit dragen is communicatie. Deze vaardigheid is dan ook essentieel.

Kennis over het beleidsveld

Persoonlijke bagage in de vorm van kennis van het beleidsprobleem en probleemdomain zijn van belang om inhoudelijk een (potentiële) samenwerkingspartner 'op niveau' te kunnen zijn. Wat is het probleem? Wie zijn de actoren en wat zijn de afhankelijkheden? Wie zijn de belangrijkste doelgroepen en op welke manier kan het probleem het beste worden aangepakt? Het kunnen beschrijven, uitwerken, implementeren van beleidsanalyses en -studies is hierbij een belangrijke vaardigheid, evenals ervaring in het beleidsveld met uitvoeren het type (beleids)studies waar het in dat specifieke samenwerkingsverband om draait.

Kennis van samenwerkingsverbanden

Als partners in samenwerkingsverbanden kennis en ervaring hebben in eerder, soortgelijke constructies draagt dat bij aan de verdere ontwikkeling van het (nieuwe) samenwerkingsverband. Dit komt goed van pas bij het proces van het definiëren van rollen en verantwoordelijkheden binnen het samenwerkingsverband. Als leden reeds kennis van groepsdynamica hebben is dat nuttig, zeker als het gaat om herkennen van coalities en hoe daar mee om te gaan.

Houding en motivatie ten opzicht van samenwerking

Daarnaast speelt de houding van het individu een zichtbaar, belangrijke rol. Het inzien van nut en noodzaak van de samenwerking is hierbij een uitgangspunt. Als dat uitgangspunt er niet is, is een samenwerking kansloos. Het betekent dat een individu commitment 'voelt en vindt' ten opzichte van de samenwerking en dat deze samenwerking zal gaan leiden tot het bereiken van de eigen (organisatie/beleids)doelen, tot lagere kosten leidt en uiteindelijk resulteert in het gewenste eindresultaat. Het inhoudelijke commitment speelt hierbij ook, waarbij het individu zich kan vinden in de inhoudelijke keuze van (beleids)doelstellingen, maatregelen en strategieën. Wat tevens positief werkt, is de persoonlijke opvatting over het al dan niet oplossen van het probleem. Als een individu daar zelf ook van overtuigd is, helpt dat de 'gedrevenheid' in het zoeken naar de oplossing.

Houding ten opzichte van betrokkenen

De 'ander' als gerespecteerd samenwerkingspartner zien is een belangrijk aspect. De bejegening van (potentiële) samenwerkingspartners en de perceptie over diens legitimiteit en het feit of het een capabele samenwerkingspartner is, zijn eveneens belangrijk. Vooroordelen die leven bij mensen of organisaties over (andere) mensen en organisaties kunnen hardnekkig zijn. Onbewust zou dat beeld kunnen blijven bestaan. Daarnaast is het van belang open te staan voor inzichten, ideeën en standpunten van de samenwerkingspartner(s). Het kunnen (h)erkennen van wederzijdse afhankelijkheden is eveneens een belangrijke vaardigheid. Problemen in de huidige maatschappij hebben zelden één aanwijsbare oorzaak en zijn er altijd meerdere stakeholders bij betrokken. Het herkennen en benutten van dwarsverbanden is hierbij dus essentieel. Naast de houding ten opzichte van samenwerkingspartners is het ook belangrijk dat een individu een positief zelfbeeld heeft en blijft houden. De bijdrage die het individu aan de (meerwaarde van)

samenwerking en het eindresultaat levert is afhankelijk van de eigen kennis en ervaring. Daarnaast speelt mee dat de achtergrond van het betreffende individu wordt gezien als een legitieme en capabele samenwerkingspartner.

In onderstaande tabel staan de indicatoren op het niveau van 'Persoon' opgesomd.

Tabel 4: Indicatoren van samenwerkingsvermogen op het niveau: Persoon (Foster-Fishman, 2001)

thema	element	indicatoren
kennis en vaardigheden	kennis en vaardigheden om te kunnen samenwerken	knowhow op samenwerkingsgebied
		respect voor/naar anderen
		begrip voor wederzijdse situatie en elkaars belangen
		conflictoplossend vermogen
	kennis en vaardigheden in het opzetten van een effectief beleidsprogramma	communicatie
		begrip van probleemdomein
		kennis van het beleidsprobleem en mogelijke interventies
		kennis van de doelgroep(en)
		ervaringsdeskundig in een politieke en beleids(evaluatie)omgeving
		ervaring in/met <ul style="list-style-type: none"> • schrijven van beleidsmatige stukken • projectmatig werken
kennis en vaardigheden om het samenwerkingsverband (verder) vorm te geven en daarbij rollen en verantwoordelijkheden te definiëren	kennis van groepsdynamica	
	overzicht van coalities, rollen, taken en verantwoordelijkheden	
houding en motivatie	positieve houding t.a.v. nut en waarde van de samenwerking	commitment aan uitgangspunten van samenwerking
		samenwerking leidt tot gewenste producten en doelbereiking
		samenwerking dient eigenbelang
		samenwerking leidt tot lagere kosten
	positieve motivatie om het probleem met voorgestelde beleidsprogramma aan te pakken	commitment aan inhoudelijke keuzes
	sterk gevoel van betrokkenheid bij het beleidsprobleem	persoonlijke betrokkenheid bij en de wens tot oplossen van het probleem
	positieve waardering en houding t.o.v. samenwerkingspartner(s)	partner(s) is of zijn: legitiem, capabel en ervaren
		respecteren van verschillende inzichten
		(h)erkennen van wederzijdse afhankelijkheden
		vertrouwen stellen in de samenwerkingspartner(s)
positieve waardering en houding t.o.v. zichzelf als onderdeel van de samenwerking	eigen organisatie is legitiem en capabele samenwerkingspartner	
	eigen kennis en ervaringen	

2.4.3 Indicatoren op het gebied van positieve interne en externe relaties

Op dit indelingsniveau staan de indicatoren die betrekking hebben op de 'Relatie' centraal. Dat geldt voor de relaties binnen de samenwerking als voor de extern gerichte. Hieronder versta ik de relaties die het samenwerkingsverband met anderen, buiten het samenwerkingsverband, aangaat.

Positieve interne relaties: werken en besluiten in het samenwerkingsverband

Indicatoren binnen de samenwerking hebben veelal betrekking op de onderlinge binding (lees: 'klik'), vertrouwen in elkaar en eerlijkheid tussen de leden. In een dergelijk klimaat krijgen conflicten minder kans en/of worden ze eerder en beter herkend en opgelost. Een samenwerkingsverband staat ergens voor: het oplossen van een beleids- of implementatieprobleem. Een gedeelde en gedragen visie over *hoe* dat moet worden aangepakt is een belangrijk uitgangspunt, ook al verschillen de achtergronden van de leden en zijn er accentverschillen over hoe de verschillende partners het zouden willen oplossen als er alleen hadden voorgestaan. Wat in ieder geval gedeeld moet zijn is de (h)erkenning van het algemeen belang. Bij welke oplossing is de maatschappij het meest gebaat? En begrijpen de leden van het samenwerkingsverband onderling het beleidsprobleem? Met andere woorden; hebben ze het over hetzelfde en spreken ze dezelfde taal? Bovengenoemde kan er toe leiden dat er in de aanpak van het probleem aspecten ('stokpaardjes') van de individuele samenwerkingspartners herkenbaar zijn, maar dat hoeft geen probleem te zijn. Diversiteit in de voorgestelde aanpak kan de opmaat zijn naar een meersporenbeleid en dat kan op zich tot goede resultaten leiden. Tot slot speelt de manier van besluitvorming binnen het samenwerkingsverband een rol. Hoe zit het met de 'macht' tussen of van de partners? Hoe worden besluiten genomen? Samenwerking is gebaat bij het ontbreken van machtsverschillen. Het wegnemen ervan is een indicator van het succes van een samenwerkingsverband. Ook het proces dat leidt tot een besluit is van invloed op het 'gevoelde' succes van de samenwerking. Daar waar in gezamenlijkheid wordt besloten en partners ieder een gelijkwaardige stem en inbreng hebben, is de kans op succes het grootst.

Positieve externe relaties: marketing en ontwikkeling van het samenwerkingsverband

Extern zijn er indicatoren die betrekking hebben op het 'gezicht' van het samenwerkingsverband naar buiten. Hoe presenteert het samenwerkingsverband zich naar anderen en in welke mate wordt het beleidsprobleem als een 'gezamenlijk' probleem uitgelegd? Dat kunnen andere overheden, bedrijven of onderzoeksinstituten zijn en niet in het minst naar de burger. Het uitstralen van die gezamenlijkheid heeft invloed op de publieke opinie hoe over het probleem enerzijds, maar anderzijds over de probleemeigenaren wordt gedacht. Het is dus van belang om 'samen op te trekken' en dit als zodanig te (blijven) uitdragen. Mocht binnen het samenwerkingsverband blijken dat niet alle 'benodigde' partijen aanwezig zijn, moet het initiatief worden ondernomen om deze ontbrekende stakeholders alsnog binnen het samenwerkingsverband te krijgen. Dit opent tevens mogelijkheden voor financiering en het vinden van oplossingsrichtingen die nog niet in beeld waren geweest. Daarnaast speelt de mogelijkheid van het betrekken van burgers. Hoe interactief kan besluitvorming plaatsvinden? Welke rol hebben of krijgen burgers? Deze vraag kan op diverse plaatsen en momenten in de beleidscyclus worden gesteld. Zo kunnen burgers reeds bij de planning worden betrokken. Of wordt er voor gekozen hen in te schakelen op een later moment, denk aan de implementatiefase, of pas tijdens de evaluatie? Om beleidsvoorstellen uiteindelijk geratificeerd te krijgen is politieke steun onmisbaar. Het goed en blijvend informeren van betrokken bestuurders helpt bij het verkrijgen van die politieke steun. Deze, over het algemeen, *publieke* personen zou kunnen optreden als sleutelfiguur ('boegbeeld' of 'aanjager') van de onderlinge samenwerking. Voor het probleem in kwestie is het handig om te weten waar dit probleem nog meer speelt en hoe het daar is aangepakt. Het kan dus nuttig zijn om 'gelijken' te benaderen en kennis en ervaringen te delen. Ook het actief op zoek gaan naar *best practices* kan helpen het probleem van het samenwerkingsverband verder richting de oplossing te helpen. Het benutten van oplossingsrichtingen met een innovatief karakter hebben daarbij de voorkeur.

In onderstaande tabel staan de indicatoren op het niveau van 'Relatie' opgesomd.

Tabel 5: Indicatoren van samenwerkingsvermogen op het niveau: Relatie (Foster-Fishman, 2001)

thema	element	indicatoren
positieve interne relaties	creëren van een positief werkklimaat	binding en soepele samenwerking tussen de leden
		onderling vertrouwen
		communicatie is open en eerlijk
	ontwikkeling van een gedeelde visie	conflictoplossend
		(h)erkennen algemeen belang
		door de partners gedeelde oplossingsrichtingen
		gedeeld begrip over beleidsprobleem
promoten van het delen van macht en het delegeren van besluitvorming	respect voor verschillen	
	opnemen diversiteit in werkplannen	
positieve externe relaties	ontwikkeling van het 'gezicht naar buiten'	participatieve besluitvorming
		machtverschillen wegnemen
	betrokkenheid burgers vergroten door interactieve besluitvorming	zichtbaarheid van het samenwerkingsverband en het uitstralen van gezamenlijkheid
		samenwerkingsnetwerk eventueel uitbreiden
		burgerparticipatie in programma planning, implementatie en evaluatie
		relaties onderhouden met relevante, betrokken bestuurders
		uitwisselen van ervaringen met gelijke probleemeigenaren
vergelijkingsmateriaal buiten het bestaande netwerk zoeken	verzamelen en implementeren van <i>best practices</i>	
	benutten innovatieve oplossingen	

2.4.4 Indicatoren van effectief leiderschap en taakoriëntatie

Op het niveau van 'Organisatie' speelt een aantal thema's zoals 'effectief leiderschap' en de mate van 'taakoriëntatie'. Een samenwerkingsverband kan ook worden beschouwd als een vorm van 'organisatie'. Hierin hebben partners hun inbreng, visie en zijn ze 'in te zetten' om bepaalde taken te verrichten. Onder de genoemde thema's vallen indicatoren rond management (van meningen, visies, relaties) maar ook de inzet van mensen en middelen. Daarnaast speelt taakoriëntatie. De mate waarin procedures en werkwijzen zijn vastgelegd of afgesproken binnen het samenwerkingsverband. Hieronder volgt een nadere uiteenzetting en een overzicht in tabelvorm.

Leiderschapsvaardigheden: management en communicatieve kwaliteiten

Het tonen van leiderschap in een samenwerkingsverband speelt een voorname rol. Niet alleen voor een soepele communicatie maar vooral op het gebied van het verkondigen van de visie en het oplossen van eventuele conflicten. Daarnaast zijn (financieel) administratieve vaardigheden vereist. Het kunnen 'leiden' van een samenwerkingsverband eist de kennis en ervaring om van een diverse groep één visie, één belang te formeren om de gezamenlijk gestelde doelen te behalen. Hiervoor is het hebben van een overall visie een groot voordeel, evenals het goed kunnen communiceren en het hebben van goede relaties. Daarnaast is een goede leider in staat om een stimulerende, efficiënte en taakgeoriënteerde werkomgeving te scheppen die betrokkenheid uitstraalt naar en tussen de samenwerkingspartners.

Taakoriëntatie: formalisatie waar nodig

Binnen de taakoriëntatie zijn er indicatoren die betrekking hebben op het formeel vastleggen van werkwijzen en procedures van de samenwerkingsvorm. Dit helpt het samenwerkingsverband in het structureren van hun werkzaamheden en duidelijkheid over wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft. Het resultaat daarvan is een gedetailleerd (intern) werkplan met daarin beschreven de activiteiten, rollen, verantwoordelijkheden en project- en werkstructuur.

Interne Communicatie

De interne communicatie moet goed georganiseerd zijn (zie tevens de werkwijzen en procedures). Daarnaast moet de interne communicatie gericht zijn op het delen van informatie en het bediscussiëren van het probleem dat speelt en opgelost dient te worden. Door het probleem open ter discussie te stellen en de kans te geven voor iedereen om er op te reageren, vragen te stellen en oplossingen aan te dragen, vergroot dit de betrokkenheid van de samenwerkingspartners. Belangrijk is wel dat de discussie 'positief' wordt ingezet (en gehouden) en daarom oplossingsgericht is.

Middelen en mensen

Binnen een samenwerkingsverband is sprake van het kunnen en mogen inzetten van mensen en middelen of is de verwachting dat dit kan. Indicatoren die het welslagen van samenwerkingsverbanden hierin mede bepalen is het feit of die samenwerkingsverbanden de mogelijkheid hebben om middelen (geld, machines) en/of menskracht in te zetten of daarover verwachtingen uit te kunnen spreken. Naast het inzetten van menskracht zijn de kwaliteiten van die personen van belang. Dat aspect is reeds behandeld in 2.4.2.

Samen werken is samen leren

Belangrijk voor het samenwerkingsverband zelf is de continue aandacht voor verbeteringsgerichtheid in het proces van informatie zoeken en delen. Het samenwerkingsverband is erbij gebaat om kennis en expertise van buiten te halen. De kans op (innovatieve) oplossingen is groter naarmate de kennis over het bestaan van oplossingen en interventies, groter is. Ook het onderling geven van feedback bevordert het 'samen' gevoel en heeft daardoor een positieve bijdrage aan de kwaliteit van de samenwerking. Daarbij komt eveneens dat informatie binnen het samenwerkingsverband (onafhankelijk van waar het vandaan komt) moet worden geëvalueerd om de kwaliteit en verbeteringsgerichtheid ervan te analyseren. Tot slot moet een samenwerkingsverband flexibel genoeg zijn om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Samengevat: het samenwerkingsverband kent een *leereffect*.

In onderstaande tabel geeft een overzicht van de indicatoren op het indelingsniveau van 'Organisatie'.

Tabel 6: Indicatoren van samenwerkingsvermogen op het niveau: Organisatie (Foster-Fishman, 2001)

thema	element	indicatoren
effectief leiderschap	benoemen en benutten van leiderschapsvaardigheden	aanwezigheid van leider(s) met een visie op probleem(interventie) en oplossingsrichtingen
		leider(s) met goed en uitgebreid netwerk
		goede communicatie en conflictbeheersing
taakoriëntatie	ontwikkeling en vastlegging van formele procedures, werkwijzen en plannen	vastlegging procedures, werkwijzen en het gebruik van richtlijnen voor het werk binnen het samenwerkingsverband
		samenwerkingsverband heeft een gedetailleerd (intern) werkplan met o.m. werkgroepstructuur
	promoten van voldoende en positieve communicatie	binnen het samenwerkingsverband wordt informatie gedeeld en

thema	element	indicatoren
		bediscussieerd
		samenwerkingsverband is oplossingsgerichtheid
	het (kunnen) beschikken en inzetten van <i>resources</i>	samenwerkingsverband beschikt over middelen (geld, machines)
		samenwerkingsverband beschikt over menskracht
	het samenwerkingsverband is flexibel en handelt verbeteringsgericht	samenwerkingsverband zoekt intern en extern naar informatie
		samenwerkingspartners zoeken en geven elkaar feedback
		samenwerkingspartners evalueren gegevens
		samenwerkingsverband past zich aan aan veranderende omstandigheden

2.4.5 Indicatoren gericht op de inhoud van de samenwerking

Beleidsdoelstellingen

De beleidsdoelstellingen spelen bij dit laatste niveau 'Inhoud' een cruciale rol. Het (beleids)probleem vormt de aanleiding voor de samenwerking. Binnen het samenwerkingsverband moeten de partners een gedeelde visie hebben als onderdeel van de 'relatie' en de 'organisatie' van het samenwerkingsverband. De inhoud van dit uiteindelijke beleid draagt tevens bij aan de adoptie ervan. Het definiëren van helder omschreven en realistische beleidsdoelstellingen helpt daarbij. Het stellen van tussendoelen, het implementeren van de 'geen-spijt' oplossingen en 'quick wins' werkt positief ten aanzien van de samenwerking. Vage compromissen en 'oude wijn in nieuwe zakken' komt niet ten goede aan een samenwerkingsverband. Daarnaast moeten de beleidsdoelstellingen bij voorkeur 'aansprekend' zijn en een innovatief karakter hebben. Het aansluiten op (actuele) maatschappelijke wensen en behoeften is hierbij van belang. Daarbij moeten milieu- en duurzaamheidsaspecten niet uit het oog worden verloren.

In onderstaande tabel staan de indicatoren voor dit indelingsniveau, de 'Inhoud', opgesomd.

Tabel 7: Indicatoren van samenwerkingsvermogen op het niveau: Inhoud (Foster-Fishman, 2001)

thema	element	indicatoren
beleidsdoelstellingen	heldere en realistische doelstellingen	duidelijk omschreven doelstellingen die voor één uitleg vatbaar zijn
		stellen van tussendoelen
		<i>quick-wins</i> en <i>no-regrets</i>
	doelstellingen kenmerken zich door het unieke en innovatieve karakter gericht op duurzaamheid	gericht op maatschappelijke behoeften en (culturele) voorwaarden
		gebruikmakend van nieuw(st)e technieken
		milieu-effecten van voorgesteld beleid, interventie of maatregel.

2.5 Succes-indicatoren als concept

Uit de *longlist* aan elementen en indicatoren uit Tabel 4 tot en met Tabel 7 die bijdragen aan een succesvolle samenwerking zijn belangrijke en minder belangrijke elementen te noemen. In onderstaande paragraaf wordt een aantal referenties benut om een indruk te geven welke elementen daarin naar voren komen als 'cruciaal' of die als kritiek worden gekarakteriseerd. Achtereenvolgens komen aan bod: Leach en Pelkey (2001), Sabatier et. al. (2005) en specifiek voor de Nederlandse situatie is gebruik gemaakt van een recent onderzoek over samenwerking in de waterketen: Hermans en van der Eem (2006). Genoemde auteurs presenteren een door hen gevonden opsomming van belangrijke elementen. Deze zijn geplaatst in het schema van de niveau-indeling volgens Foster-

Fishman (2001) zoals in de voorgaande paragrafen is gedaan. Op deze manier geven de genoemde elementen en indicatoren richting aan de selectie van variabelen die in dit onderzoek nader worden onderzocht. In het vervolg van deze paragraaf worden deze variabelen geoperationaliseerd. Alle bestudeerde referenties staan samengevat in Tabel 8.

Leach en Pelkey (2001) maken in hun opsomming onderscheid op thema's in 'keys to success'. Zij vinden op het niveau van persoonlijke vaardigheden commitment aan de samenwerking belangrijk. Het 'geloven' in de samenwerking zorgt voor dit commitment. Daarnaast wordt creativiteit van de deelnemers verwacht. Creativiteit zorgt voor het denken buiten gebaande paden en stimuleert de oplossingsgerichtheid. Een persoonlijke vertaling zou zijn dat men in 'oplossingen denkt en niet in problemen'. Op het relationele niveau speelt het opbouwen van een goede 'band' een belangrijke rol evenals het vertrouwen dat een samenwerkingsrelatie moet hebben en uitstralen. Vanuit de organisatie moet betrokkenheid worden getoond in de vorm van voldoende financiering en het beschikbaar stellen van goed en technisch bekwaam personeel. Tevens moet de organisatie zorg dragen voor 'back-up' en het actief promoten en steunen van de deelname aan het samenwerkingsverband. Het hebben van een effectief optredende leider (vanuit één van de deelnemende organisaties) helpt bij het vormen, richten en behouden van het samenwerkingsverband. Inhoudelijk zien Leach & Pelkey het belang van een 'beperkte' scope van het beleidsprobleem met heldere en overzichtelijke beleidsdoelstellingen. Het zoeken, verkrijgen en benutten van (wetenschappelijke) kennis en informatie is tevens een *must*.

Sabatier et. al. (2005) focust in zijn review op Amerikaanse situaties rond *watershed management*. Bepaalde uitgangspunten over samenwerking tussen *state* en *federal level agencies*, onderzoeksinstituten, universiteiten, burgers en bedrijven zijn universeel en leidt tot de volgende inzichten over het welslagen van overeenkomsten van samenwerking. Allereerst zijn samenwerkingsverbanden succesvol als de huidige beleidssituatie als 'status quo' niet acceptabel is en er dus iets 'moet' gebeuren en alle relevante betrokkenen aan tafel zitten. Besluitvorming op basis van consensus is van belang, evenals een leider die bij voorkeur neutraal is, gerespecteerd wordt en kennis van zaken heeft. Betrokkenen moeten langdurig aan een samenwerkingsverband worden 'toegevoegd' en het verloop dient tevens laag te zijn. Mochten mensen vervangen moeten worden, dan dient de desbetreffende organisatie daarvoor zorg te dragen. Samenwerkingsverbanden hebben meer kans van slagen als het, bij voorkeur, een technisch of praktijkprobleem betreft waarover veel empirische (wetenschappelijke) kennis beschikbaar is. De zogenaamde *ontembare* problemen waar nog veel *politieke* discussie over gaande is, zijn dus minder geschikt. Ook noemt Sabatier vertrouwen, het respecteren van wederzijdse belangen en zorgen en het nakomen van afspraken. Tot slot zijn volgens Sabatier (et. al. 2005) samenwerkingsverbanden en het uiteindelijke (beleids)resultaat succesvoller als alle betrokkenen bijdragen aan de financiering van het totale traject of project.

Specifiek voor de Nederlandse situatie komt uit onderzoeksliteratuur met betrekking tot samenwerking in de waterketen een aantal kritieke elementen naar voren. Zo benoemen Hermans en van der Eem (2006) een aantal belangrijke elementen die specifiek op de Nederlandse situatie van toepassing zijn. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op een achttal casestudies in Nederland op het gebied van samenwerking tussen organisaties in de waterketen. Zij onderscheiden *drive en ondernemerschap* wat als persoonlijk aspect kan worden geclassificeerd. Het 'geloven' in de samenwerking en daarvoor je nek durven uitsteken, getuigt van deze instelling. Je zou dit ook kunnen vertalen als houding ten opzicht van de (nieuwe vorm van) samenwerking en het inzien van de meerwaarde daarvan. De trekkers van betrokken partijen spelen volgens Hermans & van der Eem (2006) een belangrijke rol. Tussen deze sleutelfiguren of trekkers van die samenwerking moet een 'klik' zijn. Vertrouwen zien ze als absolute voorwaarde voor het welslagen van elke samenwerking waarbij transparantie naar elkaar voorop staat. Tevens moeten inhoudelijk gezien de doelen en belangen helder zijn. Aan de kosten- en batenkant moet naar een balans worden gestreefd, waarbij niet alleen naar het 'netto' resultaat moet worden gekeken, maar ook naar de verdeling van de kosten en de baten over de samenwerkingspartners. Daarnaast achten Hermans & van der Eem (2006) het van belang om voldoende tijd in te ruimen voor het 'laten ontstaan van samenwerking' en voor het

creëren en behouden van draagvlak en commitment bij de betrokken organisaties. Tot slot memoreren Hermans & van der Eem (2006) dat het initiatief voor samenwerking de inhoud is en derhalve sturend is in die samenwerking.

Tabel 8: Indicatoren van een succesvolle samenwerking

niveau	leach & pelkey (2001)	sabatier et. al. (2005)	hermans & van der eem (2006)
persoon	commitment aan de samenwerking creativiteit van de deelnemers	commitment aan de samenwerking	positieve houding t.a.v. de samenwerking
relatie	vertrouwen in samenwerkingspartners opbouwen van een 'band' tussen partners besluitvorming volgens consensusmodel	vertrouwen in samenwerkingspartners respect hebben voor wederzijdse belangen het nakomen van afspraken consensus-besluitvorming	vertrouwen in samenwerkingspartners soepele samenwerking door het bestaan van een 'klik' tussen sleutelfiguren transparant acteren en communiceren naar elkaar het gunnen van tijd voor de ontwikkeling van de samenwerking
organisatie	verkrijgen van financiering optreden van een sterke leider tonen van betrokkenheid door partnerorganisaties	financiering door alle betrokken organisaties het optreden van een (neutrale) leider tonen van betrokkenheid en 'back-up' door deelnemende organisaties	kosten en baten 'verdeeld' en in balans over partners draagvlak en steun
inhoud	inhoudelijke breedte van project limiteren benutten van beschikbare kennis en informatie	samenwerking betreft een acuut en technisch beleidsprobleem waarover veel kennis beschikbaar is	opstellen van heldere doelstellingen de inhoud is bepalend en stuurt

2.6 Operationalisering en conceptueel model

Afhankelijke variabele

De te verklaren variabele (afhankelijke variabele) in dit onderzoek is het *samenwerkingsvermogen*. Dit samenwerkingsvermogen is 'opgebouwd' uit elementen die in zijn te delen in een aantal niveaus. Een indicator is een uitingsvorm van een element. De niveaus, elementen en indicatoren zijn in voorgaande paragrafen aan de orde gekomen. In paragraaf 2.5 is naar voren gekomen dat uit diverse onderzoeken blijkt dat 'cruciale' indicatoren voor een succesvolle samenwerking op alle niveaus vertegenwoordigd zijn. Dit betekent dat het aantal onafhankelijke variabelen ook deze 'scope' zou moeten hebben.

Keuze van indicatoren

Wat bepaalt de keuze voor een indicator? Allereerst zijn daarvoor de indeling en de genoemde indicatoren van Foster-Fishman leidend geweest. De genoemde indicatoren hebben voor wat betreft de hoeveelheid het zwaartepunt op de niveaus van 'Persoon' en de 'Relatie' (zie Tabel 4 en Tabel 5). Daarnaast zijn de overige referenties uit de vorige paragraaf richtinggevend geweest doordat ze als 'dwarsdoorsnede' van cruciale indicatoren geven op het gebied van succesvolle samenwerkingsverbanden. De indeling volgens Foster-Fishman (2001) is blijvend gehanteerd en veelgenoemde indicatoren zijn uit Tabel 8 gedestilleerd. Daarbij is speciale aandacht uitgegaan naar de Nederlandse situatie. Naast

de keuze van de variabelen is de laatste stap in de operationalisering de uitwerking van die variabelen is (duidelijk) meetbare karakteristieken. In het sociaal-wetenschappelijk onderzoek wijkt de 'meetbaarheid' van variabelen af van het overwegend 'numerieke' wat in technisch-wetenschappelijk onderzoek gebruikelijk is. De variabelen zijn hierbij voorzien van een (ordinaire) vierpuntsschaal om de volle breedte van en eventuele nuances in de beantwoording van de respondenten mogelijk te maken.

Onafhankelijke variabelen: indicatoren op het niveau van 'Persoon'

De variabele op het niveau van *persoon* is kennis en kunde. Volgens Foster-Fishman is het kunnen samenwerking een basisvereiste. Aangezien de reden van samenwerking een technische is, wordt de samenwerkingspartner 'interessant' als die (unieke) kennis heeft en die kennis weet te benutten. Ook als 'gesprekspartner' is het kennisniveau van betrokkenen relevant om zowel 'op niveau' met elkaar te communiceren als 'elkaars taal' te spreken. De technische kennis van zaken is derhalve een indicator. Ook kennisleemten is een uitingsvorm en komen aan de orde. Daar waar kennis ontbreekt, kan dat reden zijn voor het minder goed uitpakken van een samenwerkingsverband. Andere indicatoren op dit niveau zijn 'capaciteit' en 'houding'. Het kunnen samenwerken hangt niet alleen van de persoon zelf af, maar ook van het feit of hij/zij beschikbaar is of gemaakt wordt om aan het samenwerkingsverband een bijdrage te leveren. Daarnaast is 'houding', hoe 'men in de samenwerking staat' van belang. Uitgangspunt is hoe proactiever de houding van de persoon (en indirect ook van de organisatie) is, des te groter is de kans op een succesvolle samenwerking.

Onafhankelijke variabelen: indicatoren op het niveau van 'Relatie'

De variabele op het niveau van *relatie* is vertrouwen. Indicatoren van vertrouwen zijn de openheid naar elkaar en het nakomen van afspraken. Daarnaast is het (h)erkennen van de aanwezigheid van een vertrouwensrelatie een belangrijke indicator. Centraal bij die vertrouwensrelatie is het abstractieniveau. Tussen personen bestaat wel of geen vertrouwen, de vertrouwensrelatie zie ik als een kenmerk van wat aanwezig is tussen de beide organisaties.

Onafhankelijke variabelen: indicatoren op het niveau van 'Organisatie'

De variabelen op het niveau van *organisatie* zijn sleutelfiguren, financiering en draagvlak. Sleutelfiguren zijn van belang, mede ingegeven door het Nederlandse onderzoek in de waterketen (Hermans & van der Eem, 2006). Voor deze variabele is van belang over hoe de 'sleutelfiguur' wordt gezien en of er een persoonlijke 'klik' tussen betrokkenen bestaat of ontstaat. Op het gebied van financiering gaat het om de financiën beschikbaar gesteld door het bestuur om het planvormingsproces voor het waterplan in gang te zetten. Indicatoren die het draagvlak aangeven zijn gericht op het inzien van de maatschappelijke meerwaarde van samenwerking door de organisatie en de bestuurlijke steun voor de samenwerking.

Onafhankelijke variabelen: indicatoren op het niveau van 'Inhoud'

De keuze voor de variabele op het niveau van *inhoud* zijn de doelstellingen van een beleidsplan of -programma. De keuze voor een bepaald type plan is reeds gemaakt, te weten het gemeentelijk waterplan, een vrijwillige planvorm waarop dit onderzoek focust. Dit vormt het object van samenwerking in dit onderzoek. Binnen deze variabele komen wel aspecten over de samenwerking bij deze planvorm naar voren, vandaar dat deze variabele wel in onderstaande tabel is opgenomen. Het doel hiervan is om de mogelijk meetbare indicator hier een plaats te geven. Het ambitieniveau is hierbij een belangrijke. Deze indicator wordt in meerdere onderzoeken genoemd (Foster-Fishman (2001), Hermans en van der Eem, (2006)). In dit onderzoek spreek ik liever van 'verschil in gewenst ambitieniveau' omdat een 'hoog' of 'laag' ambitieniveau niets zegt over de samenwerking zelf. Het zijn juist de verschillen in ambitieniveau die effect hebben op het samenwerkingsvermogen. Als het verschil in visie over het ambitieniveau klein is, is de kans op een succesvolle samenwerking groter.

Mechanismen en kleurgebruik

Tot slot zijn er de mechanismen die 'richting' van de invloed bepalen: een indicator werkt 'positief' of 'negatief' uit op het samenwerkingsvermogen. De opsomming in onderstaand model is dusdanig dat de opsomming per indicator van de vierpuntsschaal van boven naar

beneden loopt van ‘positief’ (voor het samenwerkingsvermogen) naar ‘negatief’ (voor het samenwerkingsvermogen). De gebruikte kleurenrange loopt van ‘groen’ (positief mechanisme) via ‘geel’ en ‘oranje’ naar ‘rood’ (negatief mechanisme). In onderstaande tabel is dat voor de individuele waarden van de vierpuntsschaal gevisualiseerd. Deze kleurcodering is in het vervolg van dit onderzoek op een consistente manier doorgevoerd. Ook bij de aggregatie van scores is gebruik gemaakt van deze kleurenrange en bijbehorende waarde. Bij de optelling van twee (of meer) scores is de *worst case* benadering gehanteerd. Dat wil zeggen dat bij een dergelijke optelling de slechtste score het eindresultaat bepaalt. Bij de optelling van een ‘groene’ en een ‘gele score’ levert het eindresultaat een ‘gele’ op.

De onafhankelijke variabelen en de bijbehorende indicatoren staan vermeld in onderstaande tabel en figuur.

Tabel 9: Onafhankelijke variabelen met bijbehorende indicatoren en waarden

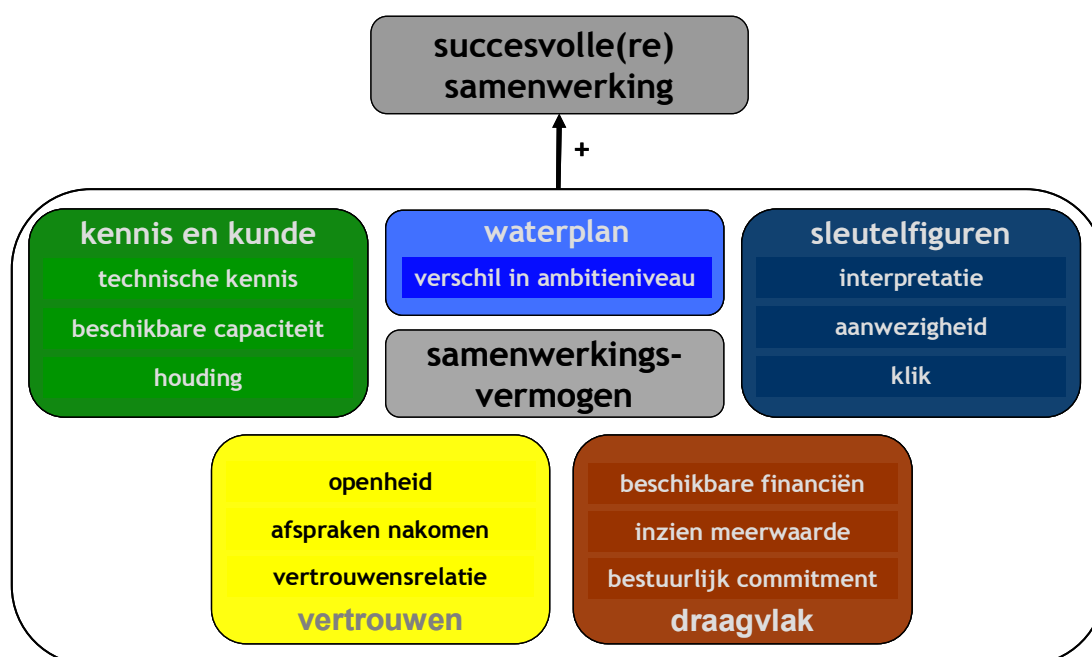
niveau	onafh. variabele	indicatoren	vierpuntsschaal / waarden
persoonlijk	kennis en kunde	(technische) kennis van zaken	goed / veel
			voldoende
			beperkt
			onvoldoende
		beschikbare capaciteit	goed / veel
			voldoende
	houding	beperkt	
		onvoldoende	
		pro-actief	
relatie	vertrouwen	openheid	actief
			reactief
			negatief
			volledig
		afspraken nakomen	voldoende
			beperkt
			geen
			altijd
		vertrouwensrelatie	meestal
			soms
			nooit
			sterk aanwezig
organisatie	sleutelfiguren	interpretatie	aanwezig
			nauwelijks aanwezig
			volledig afwezig
			‘aanjager’
		aanwezigheid	‘boegbeeld’
			‘contactpersoon’
			‘positie binnen organisatie’
			ja
		‘klik’	meestal
			soms
			niet
			sterk aanwezig
financiering	beschikbare financiën	aanwezig	
		nauwelijks aanwezig	
		volledig afwezig	
		goed / veel	
			voldoende
			beperkt

niveau	onafh. variabele	indicatoren	vierpuntsschaal / waarden
	draagvlak	inzien maatschappelijke meerwaarde samenwerking	onvoldoende
			sterk aanwezig
			aanwezig
			nauwelijks aanwezig
		bestuurlijk commitment	volledig afwezig
			sterk aanwezig
			aanwezig
			nauwelijks aanwezig
inhoud	gemeentelijk waterplan	verschil in ambitieniveau tussen partners	volledig afwezig
			geen
			gering
			enigszins
			groot

Van samenwerkingsvermogen naar samenwerking

Een vervolgstap zou zijn hoe het samenwerkingsvermogen van invloed is op het succes van de samenwerking. Hoewel die specifieke stap hier niet bestudeerd is, is deze laatste stap wel van belang om het totaalbeeld te vatten. De aanname is dat het mechanisme positief is: hoe beter het samenwerkingsvermogen, des te succesvoller is de samenwerking. Het samenwerkingsvermogen kan ‘gemeten’ worden aan de hand van de indicatoren zoals ze in het onderzoek naar voren komen. De totaalscore van deze indicatoren zegt iets over het vermogen tot samenwerking van de organisatie(s) binnen het onderzochte samenwerkingsverband: de realisatie van het gemeentelijk waterplan. De score op de individuele indicatoren en de daaruit volgende totaalscore wordt als verklaring gebruikt voor de (verwachte of geresulteerde) samenwerking binnen het genoemde samenwerkingsverband. Deze stap komt terug in onderstaande figuur als ‘resultante’ van de bepaling van het samenwerkingsvermogen. Hoewel de focus van dit onderzoek ligt op de bepaling van de indicatoren van het samenwerkingsvermogen wordt tevens gekeken naar de resultante daarvan: de mate van een succesvolle samenwerking op het gebied van het gemeentelijk waterplan.

In de onderstaande figuur staat het complete conceptueel model gevisualiseerd.



Figuur 4: Conceptueel model

2.7 Methodologische verantwoording

In deze paragraaf wordt de onderzoeksopzet gecompleteerd en gemotiveerd waarvoor en waarom keuzes zijn gemaakt. Dit vormt tevens een soort samenvattend overzicht.

Keuze voor bestuurslagen

In de ‘Empirische afbakening’ (zie 1.3) is reeds vermeld dat het onderzoek zich richt op de bestuurslagen waterschap en gemeente. Door hun fysieke ligging overlappen beheersgebieden van beide bestuurslagen en is daarom de onderlinge samenwerkingsrelatie interessant, zeker op het taakveld ‘water’. Water trekt zich immers weinig aan van door de bedachte grenzen of eigenaren.

Welke bestuurslagen?

Het waterschap in deze studie is waterschap Hollandse Delta. De motivatie voor keuze voor waterschap Hollandse Delta is dat ik er zelf algemeen bestuurslid ben en tevens in het beheersgebied woon. De twee inliggende gemeenten zijn de gemeente Bernisse en de gemeente Spijkenisse. De motivatie voor keuze voor specifiek deze gemeenten is dat ik in ieder geval op zoek was naar een ‘koploper’ op het taakveld ‘water’. Hierbij werd Spijkenisse veelvuldig (door het waterschap) genoemd. De gemeente Bernisse is gekozen omdat het als enige gemeente binnen het beheersgebied van waterschap Hollandse Delta nog geen gemeentelijk waterplan heeft en zou hierdoor als ‘achterblijver’ kunnen worden getypeerd op het gebied van deze planvorm. Beide gemeenten liggen op Voorne-Putten en hadden in het verleden te maken met dezelfde rechtsvoorgangers van het huidige waterschap Hollandse Delta (te weten: waterschap de Brielse Dijkkring en het zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden). Daarnaast spelen dezelfde (ruimtelijke) plannen voor het buitengebied omdat het tevens buurgemeenten zijn.

Object van studie

Bij het onderwerp ‘samenwerking’ wordt naar de onderlinge relatie gekeken. Dat betekent in dit geval dat er twee samenwerkingsrelaties aan bod komen: die tussen waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse en die tussen waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse.

Object van samenwerking

Het object van samenwerking is de planvorm van het ‘gemeentelijk waterplan’. De reden hiervoor is dat juist deze planvorm vrijwillig is en niet wordt opgelegd door wet- en regelgeving. Het lijkt in zo’n constructie op samenwerking aan te komen en het ‘willen’ en de meerwaarde inzien van samenwerking speelt hierbij een grote rol.

Onderzoeksvormen

De toegepaste onderzoeksvormen zijn literatuurstudie en interviews. De literatuur is verzameld via de universiteit en het internet (internationale artikelen), aangeschaft (diverse boeken) of was reeds in bezit (Nederlandse onderzoeksrapporten). Daarnaast zijn respondenten behulpzaam geweest bij de verstrekking van organisatie- of planvorm specifieke documenten. Daarnaast ontvang ik als lid van de Verenigde Vergadering van het waterschap Hollandse Delta alle relevante bestuursstukken (Meerjarenbeleidsplan, Jaarrekening, Begroting, Voortgangsrapportages etc.). Daarnaast is gebruik gemaakt van interviews. Dit waren één-op-één gesprekken van ongeveer een uur op basis van een vragenlijst. Deze vragenlijst gaat in op de samenwerking(srelatie) gemeente-waterschap in brede zin en op de individuele indicatoren die samenwerkingsvermogen bepalen komend vanuit het conceptueel model. De vragenlijst voor het waterschap is uitgebreider omdat daar naar twee samenwerkingsrelaties wordt gevraagd. Deze is te vinden in bijlage 2. Bijlage 3 bevat de vragenlijst die gebruikt is tijdens de interviews met de gemeenten. De interviews zijn gehouden in de eerste weken van juni 2008 in respectievelijk de gemeentehuizen van Spijkenisse, Bernisse (Abbenbroek) en in het waterschapshuis te Ridderkerk.

Respondentkeuze

Bij de keuze voor de respondenten heb ik de volgende onderverdeling gehanteerd. Om een indruk te krijgen van de percepties van de gemeente en het waterschap ‘als geheel’ zijn

zowel bestuurders en ambtenaren geïnterviewd. Dit om een beeld te krijgen hoe die percepties binnen de organisatie verdeeld zijn dan wel overeenkomen. Hiervoor heb ik dagelijks bestuurders geïnterviewd, te weten de heemraad met 'Watersysteem' in zijn portefeuille aan de kant van het waterschap. Bij de gemeenten heb ik gesproken met de desbetreffende wethouder met 'waterhuishouding' en/of 'riolering' in de portefeuille. Binnen de ambtenarij heb ik een range aan mensen gesproken die veelvuldig contact en werkervaring hebben of hadden in de relatie gemeente-waterschap. Ik verwachtte dat op alle niveaus deze contacten aanwezig zouden zijn, vandaar dat ik het uitgangspunt heb gehanteerd om op verschillende niveaus ambtenaren te spreken. Denk hierbij aan de range van afdelingshoofd tot beleidsmedewerker. Aan de waterschapskant zijn en waren er vaste contactpersonen voor een aantal gemeenten, de zogenaamde accounthouders. Ook daar heb ik er één (als voormalig accounthouder) van benut. Een volledige opsomming van de respondenten is te vinden in bijlage 1.

Opzet van de empirische analyse

De analyse is uitgevoerd op basis van de uitkomsten van de interviews. De antwoorden bij de verschillende onderdelen hebben hiervoor als basis gediend en zijn leidend in de onderverdeling. Alle indicatoren uit het conceptueel model komen aan de orde. De analyse sluit af met het focussen op de samenwerking in de totstandkoming van het gemeentelijk waterplan. In de analyse zijn meningen anoniem verwoord. Daar waar duidelijk een verschil tussen de gemeenten is, wordt dat benoemd, evenals de overeenkomsten. Datzelfde geldt voor de antwoorden vanuit de bestuurders dan wel de ambtenaren.

Analyse en interpretaties

De analyse en de interpretaties van de uitkomsten vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van de auteur. Op basis van (literatuur)onderzoek, interviews en ontwikkelde scoringsmethodiek ontstaat een beeld over samenwerkingsrelaties en het samenwerkingsvermogen. Ook interpretatie, aggregatie en presentatie van gegevens komt volledig voor rekening van de auteur waarbij naar eer en geweten is gehandeld en zorgvuldigheid is betracht in het gebruik van citaten en slechts geanonimiseerde resultaten worden getoond.

3 Beschrijving van de samenwerkingsrelatie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is het eerste hoofdstuk van het *empirische deel* van deze scriptie. Hierin ga ik in op de samenwerkingsrelatie die er bestaat tussen waterschap en gemeente. Allereerst volgt een beknopte beschrijving van de samenwerkingsrelatie tussen gemeente en waterschap in algemene zin en wordt er gekeken naar wat de raakvlakken zoal zijn en welke (verplichte) planvormen er door beide bestuurslagen worden gemaakt. Dit staat centraal in 3.2. Voor een volledig beeld van de betrokken bestuurslagen in dit onderzoek worden die nader geïntroduceerd in 3.3. Belangrijk bij samenwerking is het ‘uitgangspunt’ of ‘houding’ die elke organisatie hanteert over hoe zij (de organisatie) staat ten aanzien van samenwerking. Aangezien het waterschap in beide samenwerkingsrelaties voorkomt is er een aparte paragraaf (3.4) gewijd aan de uitgangspunten die het waterschap hanteert. Vervolgens ga ik in op de samenwerkingsrelaties zelf. De samenwerkingsrelaties in dit onderzoek zijn: die tussen waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse en het waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse. Deze twee samenwerkingsrelaties staan centraal in 3.5 waarin beschreven wordt hoe beide partners in die samenwerkingsrelatie elkaar zien, wat een ieders perceptie over die relatie is en wat daar goed aan is of verbeterd zou kunnen worden. In de beschrijving van de samenwerkingsrelaties worden ook de ‘uitgangspunten’ voor samenwerking, de raakvlakken op het taakveld en de gezamenlijke beleidsproducten besproken.

Dit hoofdstuk is beschrijvend van aard met de nadruk op de *samenwerkingsrelatie* tussen de betrokken bestuurslagen. In volgende hoofdstukken (hoofdstuk 4 en 5) staan de elementen en indicatoren van het samenwerkingsvermogen centraal. Deze volgorde doet recht aan de chronologie van de interviews. Hierin is eerst ingegaan op de onderlinge relatie om vervolgens in detail in te gaan op de elementen en indicatoren van het samenwerkingsvermogen zoals ze in het conceptueel model zijn uitgewerkt. De gegevens afkomstig uit de eerste delen van de interviews zijn zoveel mogelijk geanonimiseerd maar er is wel geprobeerd om het karakter van de uitspraak in stand te houden. Daar waar mogelijk is het onderscheid tussen bestuurder of ambtenaar aangegeven. Dit is het geval vanaf 3.4 omdat vanaf dat moment de respondenten aan het woord komen.

Elk van de beschrijvende paragrafen in dit hoofdstuk sluiten af met een samenvattend overzicht van enkele karakteristieken in de vorm van een *factsheet*.

3.2 Samenwerkingsrelatie waterschap en gemeente

3.2.1 Raakvlakken in het taakveld water

Op het gebied van het taakveld ‘water’ zijn verschillende bestuurslagen actief. De gemeente en het waterschap zijn daarbij in het lokale en regionale waterbeheer de belangrijkste spelers. Het waterschap beheert een gebied waarbinnen gemeenten vallen. Beide organisaties hebben in het waterbeheer en -beleid hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Raakvlakken zijn er voldoende, simpelweg doordat beheersgebieden overlappen. Redenerend vanuit samenwerking op dit taakveld worden in Nederland twee benaderingen toegepast: denken en werken in watersystemen en in de waterketen.

Watersysteem

De eerste denkwijze behandelt water in zijn verschillende hoedanigheden en (transport)systemen: oppervlaktewater, afvalwater, hemelwater en grondwater. Beleid ten aanzien van oppervlaktewaterkwaliteit, het afkoppelen van rioolstelsels en het vermijden van overstorten zijn activiteiten in dit kader. Waterschap en gemeente zijn hierbij op elkaar aangewezen en ‘moeten’, veelal ingegeven door wetgeving, samenwerken. Afhankelijk van de ‘beheerder’ van een watersysteem (sloot, vijver, watergang, meer, rioolstelsel) is de eigenaar verantwoordelijk voor aanleg, onderhoud en verbetering. De bebouwde kom is vaak de grens waar watertaken wisselen (en eigenaren dus ook) alhoewel

lokaal andere afspraken kunnen gelden over wie de eigenaar dan wel beheerder is van een watergang. In het algemeen geldt dat de perceeleigenaar verantwoordelijk is voor wat er op zijn 'grondgebied' gebeurt. Daarnaast zijn de gemeenten veelal rioolbeheerder en beheert het waterschap de installaties die het water zuiveren. Op de 'overgangspunten' is het veelal de 'ontvanger' (het waterschap) die vergunningen verleend aan de 'leverancier' van water (de gemeente). Denk hierbij aan de aansluiting of innamepunt van de riool(pers)leiding bij de zuiveringsinstallatie of een lozing in een watergang (bv. een overstortlocatie).

Water wisselt van 'eigenaar'

Het waterschap heeft op watergebied drie hoofdtaken: de zorg voor de waterkering, de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater. Bij al deze drie taken geldt de ketengedachte. De 'loop van het water' kan letterlijk worden gevolgd en ongeacht waar je in die keten begint, het water bevindt zich fysiek op een bepaalde plaats (in het 'systeem') en wisselt voortdurend van 'eigenaar'. En ook als het water zich op een bepaalde plaats bevindt, hebben andere 'eigenaren' invloed op de kwaliteit en de kwantiteit ervan. Op het gebied van de zorg voor de waterkeringen is het waterschap beheerder (lees: onderhouder en kwaliteitsbewaker). Als dijken moeten worden versterkt is er in vrijwel alle gevallen sprake van grondverzet en een grondclaim. Hier komt direct de ruimtelijke ordening om de hoek kijken waarin de gemeente een belangrijke speler is. Naast grondclaims voor dijkverbetering zijn er ook vanuit de zorg voor het watersysteem (sloten, plassen, singels) raakvlakken met gemeenten. Bij nieuwbouw wordt tegenwoordig advies gevraagd aan het waterschap middels de watertoets. Een uitspraak over de effecten van nieuwbouwplannen (van een gemeente) op het watersysteem ter plekke met daarbij een set maatregelen of aanbevelingen die zowel de waterkwaliteit als de waterkwantiteit ten goede komt. Denk hierbij aan het aanleggen van natuurvriendelijke oevers of het creëren van voldoende waterberging. Op het terrein van de zorg voor het watersysteem zijn er ook de overstortlocaties: 'nooduitlaatkleppen' van het (gemeentelijke) rioleringsstelsel die ten tijde van intensieve neerslag het 'overschot' aan regenwater dat het rioolstelsel niet kan verwerken op het oppervlaktewater loost. Het water dat tijdens een dergelijke overstort in het oppervlaktewater terecht komt, is vaak verontreinigd (lees: niet gezuiverd) en zijn dus vanuit het belang van de waterkwaliteitsbeheerder (zeer) onwenselijk. De gemeente is rioolbeheerder en loost vanuit dat systeem verontreinigd water op het oppervlaktewater wat in beheer is bij het waterschap. Dit is een duidelijk voorbeeld van een raakvlak. Daarnaast is er een technisch 'doorgeefluik' van water dat vanuit het rioolstelsel de zuiveringsinstallatie bereikt. Op dit innamepunt wisselt het water dus letterlijk van 'eigenaar'. Van belang is het dus te weten *hoeveel* en in welke *kwaliteit* het water zich aandient. Kortom, er zijn vele raakvlakken in de watertaken van gemeente en waterschap. Hierbij komt nog de verdeling van verantwoordelijkheden in het (buiten)gebied. De bebouwde kom is van oudsher het domein van de gemeente. Het buitengebied was het voornaamste aandachtsgebied van het waterschap. De laatste jaren lijkt die grens te vervagen.

Waterketen

De denklijn vanuit de waterketen is gericht op het behoud en versterking van de prestaties op het gebied van volksgezondheid, milieu en leveringszekerheid (Sterk Consulting, 2007) waarbij de 'levensloop van het water' het uitgangspunt vormt. Drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen zijn hierbij de belangrijkste spelers. Daarnaast speelt de doorwerking van de waterhuishouding in de ruimtelijke ordening (RO). Provincie en met name gemeenten zijn belangrijke spelers op het gebied van de ruimtelijke ordening. Gemeenten moeten bij hun bestemmingsplan(wijziging) rekening houden met de effecten op het (lokale) watersysteem. De watertoets vormt hiervoor sinds enkele jaren het juridische instrument. Vanuit de wetgeving zijn betrokkenen 'verplicht' om samen te werken. Er geldt immers wetgeving op alle aspecten van het watersysteem. Hierbij dient opgemerkt te worden dat 1 januari 2008 een belangrijke datum is omdat nieuwe wet- en regelgeving van toepassing werd. Zonder een uitputtend overzicht te willen geven wordt in onderstaande tabel kort samengevat wat de juridische aspecten waren (voor 1/1/2008) en nu zijn (na 1/1/2008) waarbij gefocust is op gemeente en waterschap. Voor de volledigheid wordt verwezen naar Sterk Consulting (2007) waaruit de informatie uit Tabel 10 en Tabel 11 afkomstig is.

Tabel 10: Overzicht juridische raakvlakken en beleidsproducten vóór 1/1/2008

raakvlak	beleidsproduct	voor 1/1/2008		
		wet- en regelgeving	gemeente	waterschap
afvalwater	gemeentelijk rioleringsplan	Wet Milieubeheer WVO Lozingenbesluit Bodembescherming	inzamelen transporteren (rioleringszorgplicht)	zuiveren
hemelwater	gemeentelijk afkoppelplan bouwbesluit	Wet Milieubeheer Lozingenbesluit Bodembescherming Wet RO WVO/lozingenbesluit Wartoets	infiltreren afvoeren (zuiveren)	ontvangen zuiveren
grondwater		Wet op de Waterhuishouding Waterschapswet Grondwaterwet	geen formele taak	geen formele taak

Tabel 11: Overzicht juridische raakvlakken en beleidsproducten na 1/1/2008

raakvlak	beleidsproduct	voor 1/1/2008		
		wet- en regelgeving	gemeente	waterschap
afvalwater	verbreed gemeentelijk rioleringsplan	Wet Gemeentelijke Watertaken Wet Milieubeheer WVO Besluit lozingen afvalwater huishoudens	inzamelen transporteren (rioleringszorgplicht)	zuiveren
hemelwater	gemeentelijk afkoppelplan verbreed gemeentelijk rioleringsplan bouwbesluit omgevingsvergunning	Wet Gemeentelijke Watertaken Wet Milieubeheer Lozingenbesluit Bodembescherming Wet RO WVO/lozingenbesluit Wartoets Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht Besluit lozingen afvalwater huishoudens Activiteitenbesluit	hemelwaterzorgplicht infiltreren afvoeren (zuiveren)	ontvangen zuiveren
grondwater	verbreed gemeentelijk rioleringsplan	Wet Gemeentelijke Watertaken Wet op de Waterhuishouding Waterschapswet Grondwaterwet	grondwaterzorgplicht bebouwde kom	ondiep grondwater buitengebied

De contactmomenten tussen gemeente en waterschap zijn derhalve veelvuldig. Naast het opstellen van juridische producten (vergunningen, watertoets etc.) zijn er ook contactmomenten in het kader van handhavende activiteiten. Inspecties zoals de 'schouw' waarbij het waterschap twee keer per jaar de watergangen en waterkeringen inspecteert is er daar één van.

3.2.2 Gezamenlijke beleidsproducten

De belangrijkste beleidsproducten zijn in voorgaande paragraaf reeds genoemd en worden in onderstaand overzicht toegelicht. Informatie is afkomstig uit Driesprong (2004).

Gemeentelijk Rioleringsplan

De Wet Milieubeheer (WM) stelt gemeenten verplicht een rioleringsplan (GRP) op te stellen. Dit GRP is geldig voor een bepaalde periode. Een GRP heeft ten minste de volgende onderdelen:

- een overzicht van de in de gemeente aanwezige voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater en de indicatie wanneer deze (moeten) worden vervangen;
- een overzicht van de in de planperiode geplande aan te leggen of te vervangen voorzieningen;
- een overzicht over het beheer van alle genoemde voorzieningen;
- een overzicht van de milieu-effecten van bestaande voorzieningen en aangekondigde activiteiten en plannen;
- een overzicht van financiële aspecten;

De initiatiefnemer is de gemeente, maar het plan kan niet worden opgesteld zonder betrokkenheid van het waterschap dat in veel gevallen 'ontvanger' is van het afvalwater wat door een gemeente wordt ingezameld.

Gemeentelijk Afkoppelplan

Het gemeentelijk afkoppelplan is een uitvloeisel van een subsidieregeling die het waterschap hanteert om gemeenten te stimuleren om (delen van) het rioleringsstelsel af te koppelen. Landelijk beleid (Vierde nota Waterhuishouding) is erop gericht om enerzijds gescheiden rioolstelsels aan te leggen (huishoudelijk afvalwater apart van regenwater) en verhard oppervlak in bestaande wijken van het riool af te koppelen en te laten afwateren op (nabij gelegen) oppervlaktewater. Waterschap Hollandse Delta heeft een regeling waarbij het waterschap bijdraagt in de kosten die afkoppelen met zich meebrengt. Hiertoe is een beslisboom opgezet om te beoordelen of een aanvraag aan de gestelde eisen voldoet (WSHD, 2008b).

Watertoets

'De Watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten' (Handreiking Watertoets 2, 2003). De initiatiefnemer op het gebied van een ruimtelijk plan (veelal de gemeente) informeert de waterbeheerder (veelal het waterschap) over het ruimtelijk initiatief. Daarna volgt in een interactieve afstemming het vervolg van de planvorming waarbij de waterbeheerder een *wateradvies* geeft. Uiteindelijk maakt de initiatiefnemer vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het integrale plan, de slotafweging in het ruimtelijk plan en legt verantwoording af over de gemaakte keuzes ten aanzien van water in een *waterparagraaf*.

Gemeentelijk (of stedelijk) Waterplan

Het gemeentelijk waterplan is een buitenwettelijk plan en derhalve niet verplicht. 'Dergelijke plannen beogen een integrale visievorming op waterketen en stedelijk watersysteem in context van stedelijke leefomgeving te geven' (Driesprong, 2004). Een gemeentelijk waterplan kent vaak een strategische ('Wat willen we met water in de toekomst?') en een operationele component ('Hoe gaan we het watersysteem inrichten, beheren en onderhouden?'). Deze planvorm is het voorbeeld van gezamenlijk beleidsproduct.

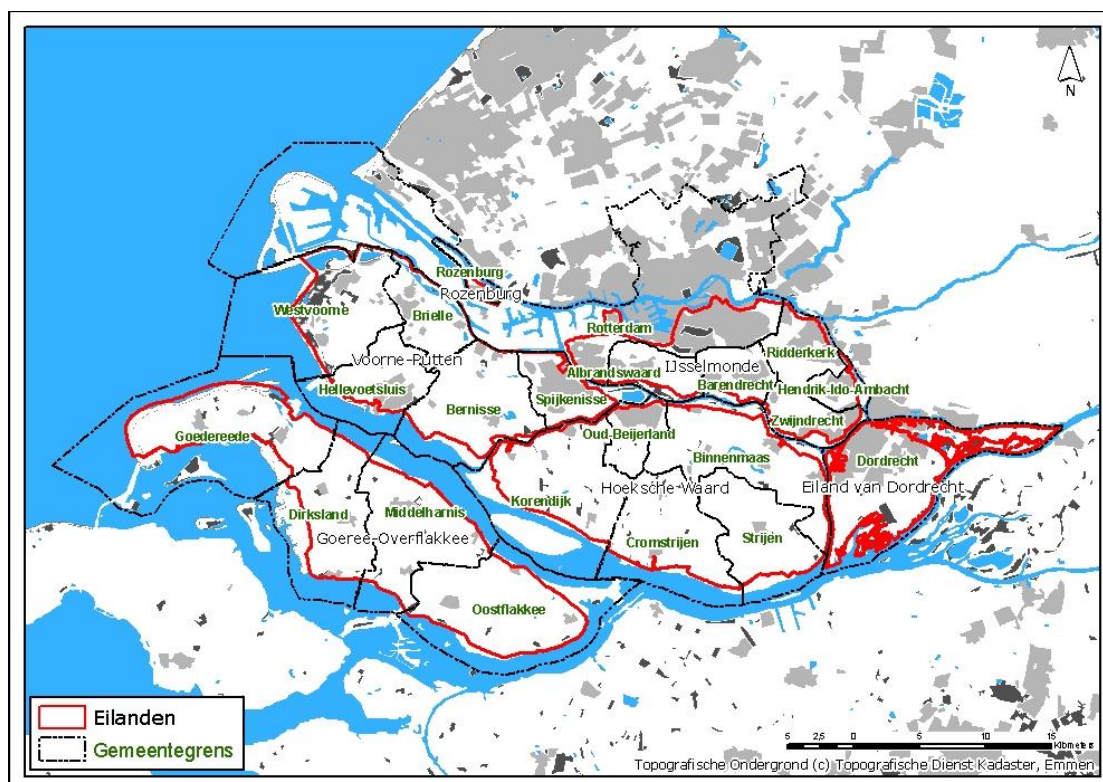
3.3 Achtergronden van de bestuurslagen

In deze paragraaf worden de drie betrokken bestuurslagen nader geïntroduceerd. Elke beschrijving bevat tevens een kaart met de ligging en een factsheet met enkele kenmerkende cijfers en gegevens. In 3.3.2 ga ik nog specifiek in op de recente fusie van het waterschap Hollandse Delta.

3.3.1 Waterschap Hollandse Delta

Waterschap Hollandse Delta, gevestigd in Ridderkerk, is een (fusie)waterschap dat bestaat sinds 1 januari 2005. Het waterschap heeft de taak van de waterstaatkundige zorg op de Zuid-Hollandse eilanden Voorne-Putten (inclusief Rozenburg), IJsselmonde, de Hoekse Waard, het Eiland van Dordrecht en Goeree-Overflakkee. Deze waterstaatkundige zorg omvat de zorg voor de waterkeringen (dijken, duinen en kades), de zorg voor het watersysteem (waterkwantiteit en waterkwaliteit), de zorg voor het zuiveren van afvalwater, de zorg voor wegen (buiten de bebouwde kom) en het beheer van enkele

vaarwegen (WSHD, 2008b). Voor een indruk van de ligging van het gehele beheersgebied, zie onderstaande figuur.



Figuur 5: Ligging beheersgebied waterschap Hollandse Delta

In onderstaande factsheet staan enkele karakteristieken over waterschap Hollandse Delta vermeld.

Tabel 12: Factsheet Waterschap Hollandse Delta (WSHD, 2008b)

Beschrijving	Waarde/aantal
Oppervlakte (ha)	85000
Aantal inwoners	ca. 825000
Aantal gemeenten	22
Aantal km waterkering	779
Aantal RWZI's	23
Aantal rioolgemaal	65
Aantal peilgebieden	618
Aantal (kwantiteits)gemaal	279

3.3.2 De totstandkoming van Waterschap Hollandse Delta

Zonder een uitputtend overzicht te willen geven van het hele fusieproces, wordt in deze paragraaf specifiek ingegaan op de rol van de fusie van de 5 rechtsvoorgangers die heeft geleid tot de totstandkoming van het huidige waterschap Hollandse Delta.

Sinds 1998 werken de provincie Zuid-Holland en de inliggende waterschappen aan een nieuwe inrichting van het waterschapsbestel in Zuid-Holland. Er dienen krachtige *all-in* waterschappen te komen die voor de waterkwantiteit en de waterkwaliteit verantwoordelijk zijn. In februari 2003 beslist de provincie Zuid-Holland definitief hoe de waterschappen in de provincie worden georganiseerd. Dat betekent de volgende indeling:

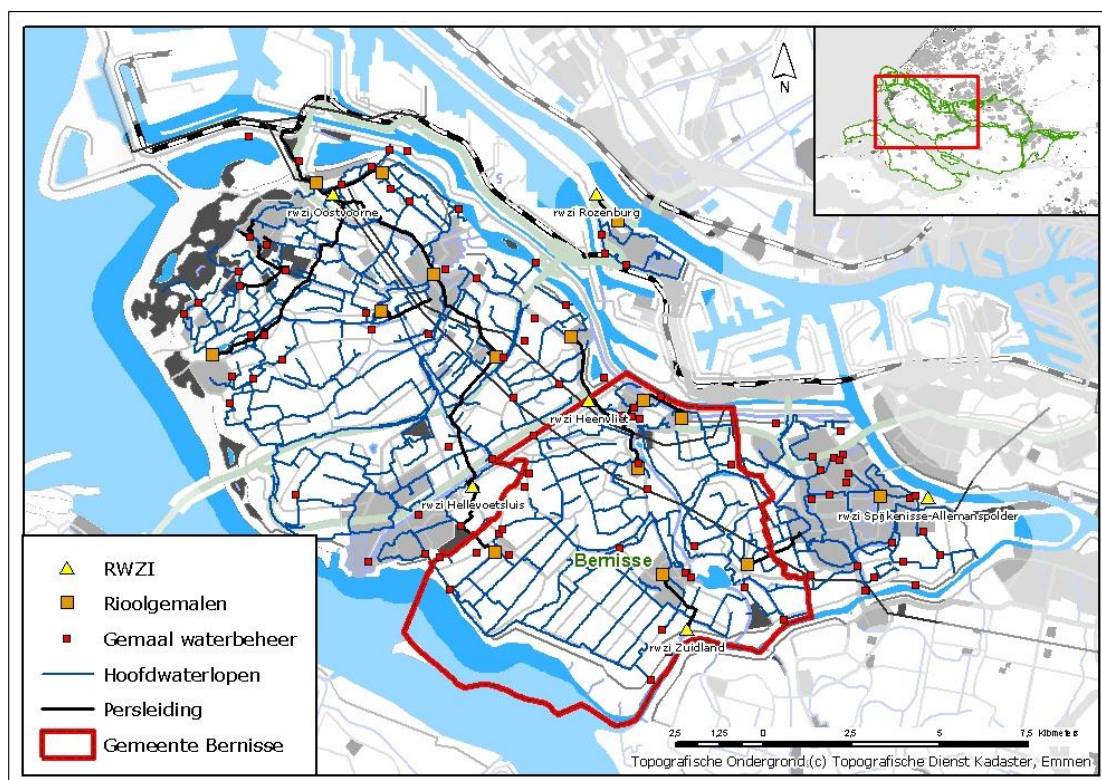
een deel van het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden (ZHEW) vormt samen met de waterschappen De Groote Waard (WGW), Goeree-Overflakkee (GO), De Brielse Dijkkring (BD) en IJsselmonde het nieuwe waterschap Hollandse Delta. Een tweede deel van ZHEW (gebied van de Krimpenerwaard) fuseert met het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard zodat dit waterschap ook de waterkwaliteitstaak er bij krijgt. Iets dergelijks geldt voor het derde deel van ZHEW (gebied van de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden) dat wordt toegevoegd aan waterschap Rivierenland. Dit alles kent als startdatum 1 januari 2005 (WSHD, 2005).

De (inhoudelijke) totstandkoming van de fusie is begeleid door een interne Voorbereidingscommissie waarin de dijkgraaf en een dagelijks bestuurslid van de afzonderlijke fusiepartners zitting hadden. Deze commissie ging in maart 2003 van start. Onder de voorbereidingscommissie ressorteerden de projectgroep (directeuren van de fusiepartners) en diverse werkgroepen die zich toelegden op het ontwikkelen van een toekomstbeeld op verschillende aspecten van de nieuwe organisatie (o.m. harmonisatie van begroting, procedures, richtlijnen, wetgeving, beleid etc.). Tevens werd besloten tot de vestiging op één centrale locatie met steunpunten op de eilanden. In eerste instantie diende het kantoor van ZHEW in Dordrecht als uitvalsbasis. In mei 2008 werd Dordrecht verlaten doordat de nieuwbouw in Ridderkerk gereed kwam en in gebruik werd genomen (WSHD, 2005).

Met de fusie is tevens een compleet nieuwe organisatie ontstaan. Alle medewerkers van de fusiepartners hebben een plaats binnen het nieuwe waterschap toegewezen gekregen. In veel gevallen sloot de functie inhoudelijk aan bij wat men daarvoor deed, maar is er voor gekozen om de harmonisatie te bespoedigen door medewerkers voor andere beheersgebieden (of delen daarvan) in te zetten. Dit om de (nieuwe) gebiedskennis sneller eigen te maken. Dit gold overigens voor zowel het kantoorpersoneel als het uitvoerend personeel op de steunpunten, met name de hoofduitvoerders. Dit heeft behoorlijk wat implicaties gekend. Enerzijds was de organisatie 'zoekende' naar de eigen identiteit in de nieuwe situatie (groter beheersgebied, meer taken) en tevens waren vrijwel alle medewerkers 'gewisseld van plek en functie'. Ook zijn er relatief meer medewerkers 'centraal' komen te zitten en is de fysieke afstand van het hoofdkantoor naar de steunpunten groter geworden. Dit heeft er toe geleid dat er veel tijd over heen is gegaan voordat contacten, werkwijzen en procedures met de inliggende belangengroepen (o.a. gemeenten, WLTO, Milieufederatie, Zuid-Hollands Landschap) op orde waren en er sprake was van een 'stabiele(re) organisatie'.

3.3.3 Gemeente Bernisse

De gemeente Bernisse ligt op het eiland Voorne-Putten, ingeklemd tussen Rotterdam, Spijkenisse, Brielle en Hellevoetsluis. De gemeente Bernisse omvat de dorpskernen van Abbenbroek, Geervliet, Heenvliet, Oudenhoorn, Simonsland en Zuidland en heeft een overwegend landelijk karakter. Deze gemeente is 1980 in de huidige vorm ontstaan door het samengaan van de eerdergenoemde kernen. De totale oppervlakte telt ruim 6800 ha en is daarmee de grootste gemeente van Voorne-Putten. Het aantal inwoners bedroeg op 1 januari 2007 12669, waarvan de meeste in Zuidland wonen (5259). Simonshaven is met 442 de kleinste van de zes kernen. De gemeente Bernisse presenteert zich als een landelijke, recreatieve, natuurlijke en waterrijke gemeente. In het beheersgebied van de gemeente ligt veel binnen- en buitenwater, waarvan 'de Bernisse', een 300 ha groot recreatie- en natuurgebied, het meest aansprekende is. In onderstaande figuur is de ligging van de gemeente Bernisse gevisualiseerd.



Figuur 6: Ligging gemeente Bernisse

In onderstaande factsheet staan enkele karakteristieken over de gemeente Bernisse nogmaals vermeld.

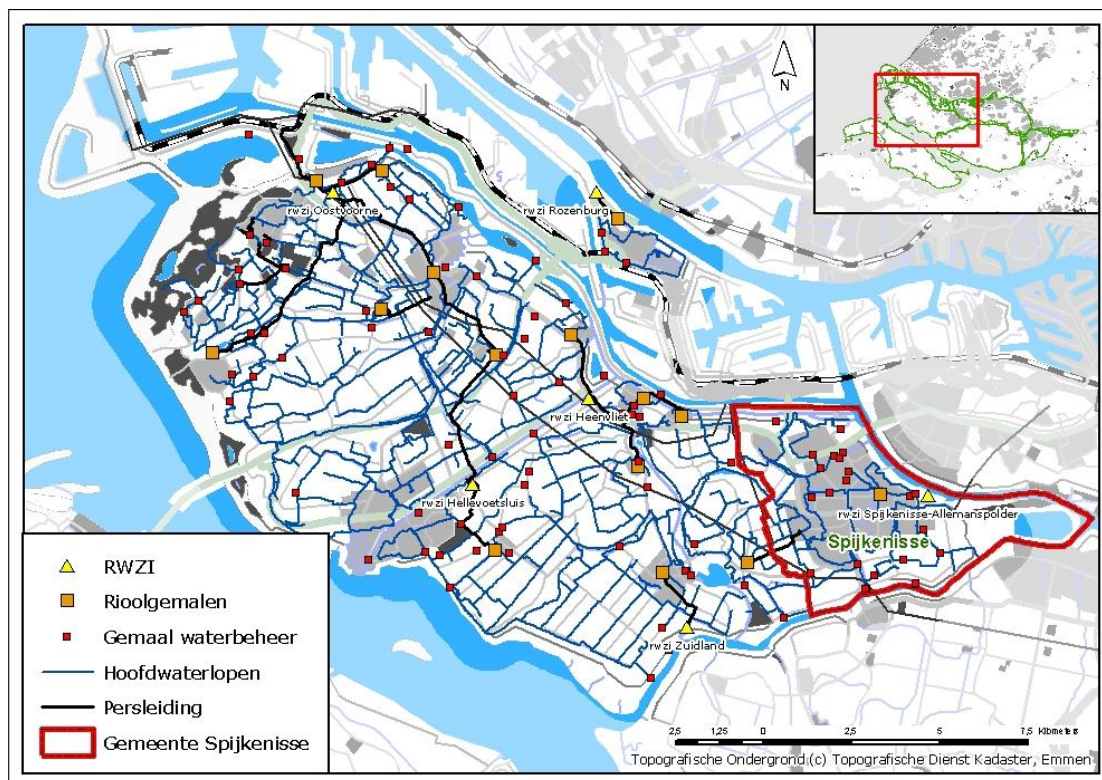
Tabel 13: Factsheet karakteristieken Bernisse

Beschrijving	Waarde/aantal
Oppervlakte (ha) ¹	6858
Aantal inwoners ¹	12669
(dorps)kernen ¹	Abbenbroek, Geervliet, Heenvliet, Oudendoorn, Simonshaven, Zuidland
Aantal woningen ²	5256

bron: (1) Gemeente Bernisse, 2007 (2) www.gemeentebornisse.nl

3.3.4 Gemeente Spijkensisse

De gemeente Spijkensisse ligt net als de gemeente Bernisse op het eiland Voorne-Putten. De totale oppervlakte van de gemeente Spijkensisse beslaat zo'n 3002 ha waarvan 2640 ha land. Het aantal inwoners bedroeg op 1 januari 2007 73896. De gemeente Bernisse profileert zich als een jonge en snelgegroeide stad die nog niet 'af' is. Veel activiteiten van het huidige college staan in het teken van kwaliteitsverbetering zoals bijzondere woningen, aan de Oude Maas en een kwalitatief hoogwaardig beheer van de openbare ruimte. In Figuur 7 op de volgende pagina is de ligging van de gemeente Spijkensisse gevisualiseerd.



Figuur 7: Ligging gemeente Spijkenisse

In onderstaande factsheet staan enkele karakteristieken over de gemeente Spijkenisse nogmaals vermeld.

Tabel 14: Factsheet karakteristieken Spijkenisse (Gemeente Spijkenisse, 2007)

Beschrijving	Waarde/aantal
Oppervlakte (ha)	2640 (3002 incl. water)
Aantal inwoners	73896
Aantal woningen	31662

3.4 Uitgangspunten voor samenwerking: Waterschap Hollandse Delta

In de taakuitoefening van het waterschap geven respondenten aan dat de eerdergenoemde beleidsproducten in zowel planvormings- als uitvoeringsfase niet alleen te klaren zijn. Beide overheidsinstanties hebben elkaar simpelweg nodig om gestelde doelen te halen binnen de afgesproken tijd en budget. Beide partijen weten dat en (bestuurlijke) respondenten geven aan dat de instelling is dat het wel raar moet lopen wil men daar niet uitkomen. Vanuit die samenwerkingsgedachte is vanuit het waterschap de opvatting de lokale omstandigheden in ogenschouw moeten worden genomen: Bestuurlijk is dat het uitgangspunt. Gemeenten zijn nu eenmaal verschillend: zowel qua karakter als financiële middelen.

Het belangrijkste doel van de bestuurlijke en ambtelijke contacten is het elkaar op de hoogte houden van wederzijdse plannen. Vrijwel alle respondenten geven dit als antwoord. Het (laten) ontstaan van een gezamenlijke visie, het bepalen van (gezamenlijke) knelpunten en daaruit volgend doelstellingen en oplossingsrichtingen zijn van belang in die contactmomenten met gemeenten. Om dat te achterhalen zijn er geregeld formele momenten om dit in een één-op-één gesprek waterschap (College van D&H) - gemeente (College van B&W) te ventileren. Dit vindt zo'n 2 tot 3 keer per jaar plaats. Daarnaast zijn er tal van informele momenten waar men elkaar spreekt. Het waterschap hecht eveneens veel waarde aan dergelijke informele momenten, met name voor bestuurders. Voor de dagelijkse contacten met de gemeenten heeft het waterschap voor een bij elkaar horend cluster van gemeenten (gebaseerd op de geografische ligging, per eiland) zogenaamde *accounthouders* aangesteld. Deze *accounthouders* hebben als taak om alles wat speelt met

een specifieke gemeente te coördineren. Vanuit de afdeling ‘beleid’ was dit gebruik er al enige tijd. Sinds kort zijn die accounthouders ook geïntroduceerd vanuit de afdeling ‘planvorming’. Aan de gemeentekant wordt een dergelijk aanspreekpunt wel eens gemist, geven respondenten van het waterschap aan, alhoewel op ambtelijk niveau men vaak wel weet bij wie men moet zijn. Het hebben van niet te veel wisselingen en weinig verloop bestendigt de samenwerking. Dit geldt overigens voor beide kanten omdat zowel respondenten van de gemeenten als van het waterschap het hebben van een stabiele organisatie helpt bij het opbouwen van een langdurige samenwerking.

De rol van fusie komt hiermee tevens ter sprake. Bij de gemeenten heeft dit, met name in het begin, geleid tot veel verwarring en irritaties. Beide gemeenten beamen dit. Het waterschap geeft toe hier ‘te ambitieus’ te zijn geweest en deze ambitie heeft gezorgd voor een terugslag in de kwaliteit van de samenwerking. Zo zijn er ‘deukjes’ of ‘deuken’ in de samenwerking met gemeenten ontstaan aldus alle betrokkenen. Het kost tijd en energie om dat vertrouwen en die samenwerking te herstellen. Voor het waterschap is dat overigens wel de doelstelling. Het waterschap geeft aan dat het wil investeren om ‘aantrekkelijk voor de ander’ te zijn in een samenwerkingsrelatie. Waterdeskundigheid is daarbij het uitgangspunt. Dat kan een organisatie niet over zichzelf uitroepen, maar andere (overheids)organisaties moeten dat van het waterschap (gaan) vinden, aldus respondenten van het waterschap.

Ook het waterschap ziet, net als de gemeenten, de meerwaarde van het werk-met-werk maken. Het is een kreet die nog veelvuldig zal terugkomen en door alle respondenten gebezigd wordt. Het tijdig op de hoogte brengen van elkaars plannen en ideeën en het vermijden van elkaar voor voldongen feiten plaatsen, levert ‘winst’ op. Iedereen noemt dit en is het hier over eens. Niet alleen op de inhoud (nl. de goede oplossing), ook spelen financiële aspecten en het imago naar de burgers een belangrijke rol. Het onderling samenwerken valt of staat met het maken en nakomen van afspraken. Een heldere communicatie, openheid, een transparant beleid en het doen van je huiswerk wordt door het waterschap hoog gewaardeerd. Ook geeft het waterschap aan gevoelig te zijn voor de sfeer van de contactmomenten.

Het draagvlak voor samenwerking is zowel bij het waterschap als bij gemeenten op bestuurlijk niveau merkbaar. Het is verstandig om bestuurders regelmatig resultaten van die samenwerking te tonen. Daar ontbreekt het wel eens aan. Voorlichting namens het waterschap, het liefst in samenspraak met de gemeentelijke portefeuillehouder, naar raadsleden of burgers is een voorbeeld van een bestendiging van die samenwerkingsrelatie. Opvallend is dat deze opmerking zowel bij de gemeente als bij het waterschap is gedaan. Het beiden uitspreken van het gezamenlijke probleem en uitdragen en presenteren van de gezamenlijke aanpak helpt in de perceptie dat iets niet het probleem van slechts de één is, maar van beiden, aldus het waterschap.

3.5 Samenwerkingsrelatie WSHD en gemeente Bernisse

3.5.1 Uitgangspunten voor samenwerking

Samenwerking wordt door Bernisse als belangrijk en onmisbaar ervaren. Aspecten die men in Bernisse hiervoor van belang vindt zijn: ‘de bereidheid iets van jezelf op te geven voor het algemeen belang’ en het ‘wederzijds begrip voor elkaars belang’. Belangrijk in de samenwerking is het belang van ‘vertrouwen’, ‘goede afspraken maken en nakomen’ en ‘een regelmatige terugkoppeling’. Het langdurig borgen van een goede samenwerking kan plaatshebben door bestaande werkwijzen vast te leggen in bijvoorbeeld handboeken en zeker ook door met elkaar voortdurend (bestuurlijk) in gesprek te blijven en elkaar op de hoogte te houden. De wens om elkaar scherp te houden door continue benchmarks leeft eveneens.

3.5.2 Raakvlakken en contactmomenten

De gemeente Bernisse is een waterrijke gemeente en respondenten zien naast de eigen taken en bevoegdheden op het gebied van riolering en de oppervlaktewaterkwaliteit veel raakvlakken met het waterschap. Genoemde raakvlakken variëren van de terugkerende

schouwmomenten tot het regelmatig uitvoeren van de watertoets als het gaat om waterberging bij nieuwbouwplannen. Daarnaast worden de ruimtelijke ontwikkeling in brede zin, de riolering en de zorg voor de waterkwaliteit genoemd als zijnde belangrijke raakvlakken. De watertoets is één van de onderwerpen waar tot op heden het meest frequent over werd overlegd, aldus een van de respondenten. Het elkaar op de hoogte houden van met name de ruimtelijke plannen, was een vast onderdeel van zowel het bestuurlijke als het ambtelijke overleg. Door wat onduidelijke redenen is de aandacht voor het ambtelijke overleg enige tijd naar de achtergrond verdreven. Op aandringen van het waterschap is dit nieuw leven ingeblazen omdat dit als een gemis werd ervaren. Ditzelfde gevoel leefde bij de gemeente. Op korte termijn wordt dit (goede) gebruik hervat.

De bestuurlijke en ambtelijke contacten verliepen over het algemeen goed en in een goede sfeer met zakelijkheid en deskundigheid. Ten tijde van de rechtsvoorganger van waterschap Hollandse Delta op Voorne-Putten, het waterschap de Brielse Dijkkring, wist men van beide zijden precies bij wie men moest zijn om iets 'geregeld' te krijgen. De lijnen waren kort en de meesten hadden aan een half woord genoeg. Met het opgaan van de Brielse Dijkkring in Hollandse Delta wordt de afstand letterlijk en figuurlijk als 'groter' ervaren en zijn de onderlinge banden die in de loop van vele jaren zijn ontstaan, verbroken. Respondenten van de gemeente Bernisse geven aan dit te betreuren. Het opbouwen van nieuwe 'werkrelaties' kost tijd en gaat niet altijd zonder incidenten of klachten. De lijnen zijn langer en het optreden van fouten in bijvoorbeeld bestekken of in de legger lijken vaker voor te komen en duurt het veelal langer voordat de juiste gegevens boven tafel zijn. Ook zijn belangrijke (contact)personen naar een andere functie gegaan of kunnen door een veelheid aan andere werkzaamheden niet de ondersteuning naar de gemeente(n) bieden waarop het waterschap zou mogen worden aangesproken.

Het waterschap vindt de relatie met de gemeente Bernisse goed, maar constateert tevens dat de voortgang op bepaalde projecten wat minder is en zo kosten bepaalde zaken meer tijd. Het waterschap geeft aan zich bewust te zijn van lokale omstandigheden. Dat bepaalt mede de inzet en het ambitieniveau van gezamenlijke projecten. Het waterplan voor de gemeente Bernisse is daar een goed voorbeeld van. De inhoudelijke inzichten verschillen bij het opstellen van de startnotitie van het waterplan. Ook speelt capaciteit aan de kant van Bernisse een rol. Respondenten aan de kant van Bernisse ontkennen dit capaciteitsprobleem overigens niet.

Als het waterschap iets buiten de verplichte planfiguren iets wil realiseren ziet de gemeente Bernisse dit als 'extra werk'. Respondenten van de gemeente Bernisse geven aan dat het beeld overheerst dat het waterschap 'te veel' en 'te snel' iets zou willen. In situaties waarin de eigen gemeentelijke organisatie al op 'de tenen loopt' kan dat voor weerstand en vertraging zorgen. Het waterschap waakt ervoor de relatie met een gemeente te bestempelen op basis van recente projecten. De gemeente Bernisse heeft in het verleden bewezen veel zaken goed op orde te hebben en op ambtelijk niveau veel gebiedskennis in huis te hebben. Dat laatste geldt ook voor de gemeente Spijkenisse. De beleidsmedewerker in kwestie wordt veelvuldig èn door beide partijen genoemd en geroemd.

3.5.3 Gezamenlijke beleidsproducten

Belangrijke (verplichte) producten op het taakveld 'water' zijn binnen de gemeente Bernisse op orde, zo beamen beide partijen. Er ligt een actueel Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) dat geldig is tot 2011 en het Gemeentelijk Afkoppelplan is in 2007 opgesteld en is in uitvoering. De landelijke regeling in het kader van de STIWAS (Stimuleringsregeling WaterkwaliteitsSpoor) beoogt om aanvullende maatregelen te financieren voor het bereiken van biologisch gezond water. Bernisse heeft Stiwass maatregelen uitgevoerd en heeft het tevens maatregelen voor ongerioleerde lozingen in het buitengebied genomen (WSHD 2008c). De planvorming en uitvoering van bovengenoemde plannen is tijdens een *turbulente* periode tot stand gekomen, geeft één van de respondenten aan. Door capaciteitsproblemen in de gemeente Bernisse was er een forse achterstand op een aantal watergerelateerde plannen. Deze achterstand is in een bepaalde periode in één keer weggewerkt. De uitvoering van de plannen liep in die tijd bijna voor op

de besluitvorming, waarbij de spade letterlijk bijna eerder de grond inging dan dat het besluit wat er moest worden aangelegd, bekrachtigd was.

De gemeente Bernisse is een relatief kleine gemeente waarvan het aantal inwoners de laatste jaren zelfs daalt (Gemeente Bernisse, 2007). Het gevolg hiervan is dat de inkomsten uit de gemeentelijke belastingen (lees: rioolrecht) onder druk staan en zonder verhogingen leidt tot een lagere opbrengst. Het rioolrecht is relatief hoog, met €237.50 de nummer 3 van alle gemeenten in het beheersgebied van Hollandse Delta (WSHD 2008c). De totale hoeveelheid geld die jaarlijks voor het taakveld 'water' op de begroting staat is dus beperkt. Uitvoering en het reguliere beheer eisen hun deel en daarmee is de 'speelruimte' voor de gemeente Bernisse om nog meer aan watergerelateerde zaken te doen dus eveneens beperkt. Daarbij speelt tevens het recente capaciteitsprobleem. Het aantal vacatures binnen de gemeentelijke diensten was aanzienlijk, hoewel er op korte termijn een aantal zullen worden ingevuld volgens alle respondenten.

Gemeentelijk waterplan

Bestuurlijk wordt de noodzaak van een waterplan door de gemeente Bernisse onderkend, alhoewel de aanleiding om ertoe te komen een 'confronterende' was. Tijdens een bijeenkomst, georganiseerd door het waterschap werd een kaart getoond waarbij de gemeenten in het beheersgebied waren afgebeeld met en zonder waterplan. De gemeente Bernisse bleek als enige 'rood' gekleurd te zijn, wat 'geen waterplan' betekende...

De gemeente zag dit moment en deze manier als een *valse start* om te komen tot het gemeentelijk waterplan. Het is het eerdergenoemde capaciteitsprobleem dat er mede aan toe heeft bijgedragen dat de voortgang van het gemeentelijk waterplan enigszins stroef verloopt en er reeds enkele maanden heen-en-weer gecorrespondeerd wordt over het ambitieniveau en de feitelijke inhoud van het plan. Hierbij mag niet onvermeld blijven dat het stuk dat er nu ligt nog niet het plan zelf is, maar een startnotitie om te komen tot. (Opmerking is dat bij het verschijnen van dit rapport die situatie hoogstwaarschijnlijk ten positieve is veranderd, red.) Ook is het met name voor de gemeente onduidelijk wat het waterplan nu wel of niet zou mogen kosten en wat de tijdsbesteding (voor de gemeente) nu feitelijk zou moeten zijn. Naar aanleiding hiervan zijn inhoudelijke en financiële vragen gesteld aan het waterschap. Er is sprake van een verschil in inzicht over wat het waterplan wel of niet zou moeten inhouden en welke (dure) maatregelen daar eventueel uit voort zouden kunnen vloeien. De meerwaarde van een dergelijk plan wordt wel ingezien, alleen de totstandkoming van dit plan wordt door alle betrokkenen als 'moeizaam' omschreven.

3.5.4 Slotopmerkingen

Naast het eerdergenoemde acute capaciteitsproblemen speelt in de gemeente Bernisse tevens het probleem van 'veel kennis-bij-één-persoon'. Binnen afzienbare tijd (lees: anderhalf jaar) gaat deze persoon met pensioen en verdwijnt er (heel) veel gebieds- en inhoudelijke kennis uit de gemeente. Hoewel dit reeds door respondent is aangekaart, lijkt het probleem van de onervulde vacatures de beschikbare menskracht en tijd voor de benodigde kennisoverdracht alleen maar te verkorten.

Samenvattend zijn in de onderstaande tabel enkele feiten van de gemeente Bernisse (nogmaals) beschreven. In de bovenstaande paragrafen zijn deze feiten in beschrijvende zin aan de orde geweest.

Tabel 15: Factsheet beleidsproducten water Bernisse (WSHD, 2008c)

Beschrijving	Waarde/aantal
Gemeentelijk Riolerings Plan	Actueel, met een looptijd van 2007-2011
Rioolrecht (€)	€ 237,50
Status Stiwas	Uitvoering gereed
Gemeentelijk Afkoppel Plan	Opgesteld in 2007

3.6 Samenwerkingsrelatie WSHD en gemeente Spijkenisse

3.6.1 Uitgangspunten voor samenwerking

Spijkenisse loopt al sinds lange tijd ‘voorop’ als het gaat om het taakveld water. Dit beeld wordt bevestigd door de respondenten van beide organisaties. De samenwerkingen (in het verleden) met de rechtsvoorgangers van het huidige waterschap Hollandse Delta, te weten het waterschap de Brielse Dijkkring (BD) en het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden (ZHEW) waren succesvol. Er liepen en lopen vele pilots op het gebied van samenwerkingen op de watertaak. Zo was Spijkenisse in het verleden samen met ZHEW en de gemeenten Ridderkerk en Vianen pilots in de planvorming en uitvoering van de gemeentelijke waterplannen. De pilot met de toepassing van speciale doorlatende verharding in het kader van het ‘afkoppelen’ is zeer recent afgerond. Momenteel loopt er een innovatieve monitoringscampagne in het rioleringsstelsel van een bepaalde wijk ter verificatie van (jarenlang) toegepaste rekenmodellen en de online verzending van deze meetgegevens ter voeding van operationeel beheerssysteem. Met dit beheerssysteem kan actief worden gestuurd zodat de totale capaciteit van het gehele stelsel bij intensieve neerslag optimaal kan worden benut zodat er minder kans is op overstorten. Het vermijden van overstorten komt de waterkwaliteit ten goede. Respondenten geven aan dat redenen voor Spijkenisse om ‘vooraan’ te staan en mee te doen met pilots tweeledig is. Op deze manier weet men wat er bijvoorbeeld op het gebied van wetgeving aankomt en wat er van de gemeente, maar ook van het waterschap verwacht wordt als de pilot(s) echt beleid worden. Daarnaast ligt het ook voor een deel aan de instelling (of opstelling) van de gemeente Spijkenisse en de mensen die er werken. Beide respondenten stellen dat het durven en kunnen meedoen, met de bijbehorende risico’s van o.m. het wiel moeten uitvinden, past bij deze gemeente. De onderlinge raakvlakken zijn dus legio. Op allerlei gebied treffen de gemeente en waterschap elkaar. Bij de vele (langdurige) samenwerkingen zijn vertrouwensrelaties en persoonlijke banden ontstaan tussen medewerkers van het waterschap en de gemeente Spijkenisse waarbij men op ‘collega’ niveau functioneerde. Deze opmerking werd ook door het waterschap geuit. Een goede communicatie wordt door de gemeente Spijkenisse als absolute voorwaarde voor de samenwerking ervaren. Bij een goede terugkoppeling wordt een (gefundeerd) ‘nee’ ook een als antwoord geaccepteerd. Dat uitgangspunt hanteert de gemeente naar haar burgers ook, aldus een respondent.

3.6.2 Raakvlakken en contactmomenten

De raakvlakken zijn vrijwel op alle omgeving- en watergerelateerde zaken. In goed voorbereide gesprekken (van twee kanten) worden regelmatig elkaars plannen besproken. De intentie is om er uit te komen. Hoewel deze intentie niet hardop wordt uitgesproken is dit wel kenmerkend voor de werkwijze. Het spel van zowel inhoud als financiën moet worden gespeeld en is vaak een kwestie van geven en nemen, meldt één van de respondenten. Uitgangspunt voor de gemeente Spijkenisse is dat beide partners gelijkwaardig zijn en dat er in veel gevallen gestreefd wordt naar ‘werk-met-werk’ maken: ‘de meerwaarde die zo wordt bereikt is integraliteit en dat vinden wij belangrijk’. Over de samenwerking en de contacten met de gemeente Spijkenisse is het waterschap kort. Deze zijn goed en de samenwerking loopt op vrijwel alle aspecten uitstekend.

Bestuurlijk draagvlak voor het taakveld is zeker aanwezig. Hoewel het geen ‘topprioriteit’ is, is het wel de bedoeling om het (nog) meer uit te dragen. Successen mogen immers gevierd worden, vindt men in Spijkenisse ook. Het is de bedoeling om in het kader van de CityMarketing van de gemeente Spijkenisse ook de *success-stories* van het waterbeleid van de afgelopen jaren op te nemen.

3.6.3 Gezamenlijke beleidsproducten

De gemeentelijke organisatie levert een aantal *producten* op het taakveld water. Het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) is recent geactualiseerd omdat de looptijd van het vorige verlopen was (liep tot 2007). Voor het afkoppelen wordt in 2008 een ‘Afkoppelkaart’ verwacht. Verder haakt Spijkenisse aan bij het Waterstructuurplan voor Voorne-Putten voor de toetsing van de beleidslijn als het gaat om waterparagrafen in de procedure van de Watertoets.

Gemeentelijk Waterplan

Het gemeentelijk waterplan is reeds gestart in 1996 en is uiteindelijk afgerond in 2007. Het voornaamste doel, het verbeteren van de waterkwaliteit en het verkrijgen van biologisch gezond water, is door het uitvoeren van tal van maatregelen aanzienlijk verbeterd en is het percentage 'wateren met een slechte waterkwaliteit' nog enkele procenten. Uiteindelijk is voor 1,7 miljoen euro aan maatregelen uitgevoerd in het zogenaamde *waterkwaliteitsspoor* wat een gezamenlijke inspanning was van zowel gemeente als waterschap. Daarnaast heeft de gemeente in het *emissiespoor* voor 8,5 miljoen euro in verbeteringen van de riolering geïnvesteerd. Naast 'fysieke' maatregelen zoals (15) bergbezinkbassins zijn ook oeverinrichtingen verbeterd (natuurvriendelijke oevers), is de doorstroming bevorderd en is er intensief gebaggerd. De maatregelen hebben een positief effect gehad op de waterkwaliteit en daarmee zijn de doelstellingen van het waterplan bereikt (WSHD, 2008a). Op dit moment wordt aan het waterplan zelf geen vervolg gegeven. De toekomstige uitdagingen om de waterkwaliteit nog verder te verbeteren zitten niet in 'nog meer natuurvriendelijke oevers of een 16^e bergbezinkbassin', aldus een respondent. Spijkenisse wil, ook in het licht van de Europese Kaderrichtlijn Water, naar efficiënte maatregelen die structureel bijdragen aan verbetering. De 'krenten uit de pap van het waterplan' zijn op, zo werd treffend samengevat. De toekomst voor de gemeente Spijkenisse op het gebied van het watersysteem ligt op het op orde houden en het nog beter kennen en het benutten van dit (gesloten) systeem. Het actief deelnemen aan de eerdergenoemde pilot is daar een uitwerking van.

Het waterschap is van mening dat de gemeente Spijkenisse zich nu en in het verleden heeft bewezen en op ambtelijk niveau veel gebiedskennis in huis te hebben. De beleidsmedewerker in kwestie wordt veelvuldig èn door beide partijen genoemd en geroemd.

3.6.4 Slotopmerkingen

Het effect van de fusie van waterschap Hollandse Delta blijft tijdens het interview niet onvermeld. De samenwerking op zich is goed maar er zijn volgens de gemeente Spijkenisse betere tijden geweest in de dagelijkse contacten. De wisseling van diverse (contact)personen is niet onopgemerkt gebleven en bij het opnemen van contact met het waterschap, zeker in het begin, werd 'zomaar ergens begonnen' of juist 'hoog in de boom' om te hopen uiteindelijk de juiste persoon te spreken. Een stabiele organisatie wordt dan ook gezien als de basis voor een langdurige samenwerking. Ook bij Spijkenisse is 'job rotation' wel eens te ver doorgevoerd. Dit werd uiteindelijk als onwenselijk ervaren en is men van dit principe afgestapt.

Samenvattend zijn in de onderstaande tabel enkele feiten van de gemeente Spijkenisse (nogmaals) beschreven. In de bovenstaande paragrafen zijn deze feiten in beschrijvende zin aan de orde geweest.

Tabel 16: Factsheet beleidsproducten water Spijkenisse (WSHD, 2008c)

Beschrijving	Waarde/aantal
Gemeentelijk Riolerings Plan	huidig GRP tot 2007, nieuw GRP in opstelling
Rioolrecht (€)	€ 87,39
Status Stiwias	Uitvoering gereed
Gemeentelijk Afkoppel Plan	Visie in 2006, Afkoppelkaart in 2008 afronden
Waterplan	Maatregelen afgerond 2007

4 Beschrijving van het samenwerkingsvermogen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is het tweede hoofdstuk van het *empirische deel* van deze scriptie en is het vervolg van hoofdstuk 3 waar het de beschrijving van de samenwerking betreft. In dit hoofdstuk ga ik in op het tweede deel van het interview waarin specifiek draait om de elementen en indicatoren van het *samenwerkingsvermogen*. De elementen en indicatoren van dit samenwerkingsvermogen staan beschreven in hoofdstuk 2 en sluiten aan bij het conceptueel model. Ook dit hoofdstuk heeft, net als het vorige, een beschrijvend karakter waarbij ook op de beide genoemde samenwerkingsrelaties nader wordt ingegaan. Daar waar iets specifiek namens of voor één betrokken organisatie geldt, wordt dat expliciet aangegeven. Als opmerkingen universeel zijn, staat dat eveneens vermeld.

In de onderstaande analyse wordt gekeken naar hoe de mening is van de verschillende actoren over de onafhankelijke variabelen uit het conceptueel model. Wat zijn de 'vereisten' aan de samenwerking zelf? En wat zijn persoonlijke kenmerken om te *kunnen* samenwerken? Ook de andere aspecten rond vertrouwen, financiering, sleutelfiguren en draagvlak komen aan de orde. Dit alles sluit aan bij de vraag waaruit het samenwerkingsvermogen van mensen en organisaties bestaat, welke onderdelen daarvan belangrijk zijn en hoe de actoren denken over het in stand houden van deze samenwerkingsrelatie en het blijven(d) *kunnen* samenwerken.

De gekleurde tabellen met de scores op de vierpuntsschaal zijn een persoonlijke interpretatie van de uitkomsten van het interview en vallen dus volledig onder de verantwoordelijkheid van de auteur. De kleuren variëren van groen via geel en oranje naar rood. Deze kleuren corresponderen met de range van een 'positieve' naar een 'negatieve' invloed op het samenwerkingsvermogen. Als er uit de verschillende interviews bij divers beeld is ontstaan heb ik de 'laagste' waarde gehanteerd als gemiddelde uitkomst. Er moest dus sprake zijn van unanimititeit (van twee kanten) wil het vakje 'groen' gekleurd worden.

4.2 Onafhankelijke variabelen van het conceptueel model

4.2.1 Inleiding

Het volledige conceptuele model is in hoofdstuk 2 uitvoerig aan de orde geweest. Voor de beschrijving van de onderdelen die van belang zijn voor het samenwerkingsvermogen wordt hier een korte terugblik gegeven met een deel van Tabel 9. De indeling van het conceptuele model is gebaseerd op de indeling die Foster-Fishman (2001) hanteert. Onderstaande tabel verduidelijkt de relatie tussen die indeling en de gekozen onafhankelijke variabelen in dit onderzoek

Tabel 17: Onafhankelijke variabelen met bijbehorende indicatoren in het onderzoek

niveau	onafh. variabele	indicatoren
persoonlijk	kennis en kunde	(technische) kennis van zaken
		beschikbare capaciteit
		houding
relatie	vertrouwen	openheid
		afspraken nakomen
		vertrouwensrelatie
organisatie	sleutelfiguren	interpretatie
		aanwezigheid
		'klik'
	financiering	beschikbare financiën
	draagvlak	inzien maatschappelijke meerwaarde samenwerking
bestuurlijk commitment		
inhoud	gemeentelijk waterplan	verschil in ambitieniveau tussen partners

4.2.2 Kennis en kunde

Het begrip 'kennis en kunde' is de onafhankelijke variabele op het niveau van 'Persoon' volgens de indeling van Foster-Fishman (2001). In dit onderzoek is specifiek gevraagd naar kennisniveau, houding en het herkennen van kennis en/of capaciteitsproblemen bij betrokken organisaties. Dat laatste kan ingegeven zijn door gebrek aan mensen. Hoewel 'houding' kan worden gezien als een persoonlijke competentie kan dat evenzo van toepassing zijn op de organisatie. Beide komen in de beschrijving aan de orde.

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse

Technische kennis wordt wederzijds gewaardeerd. Enerzijds hoopt Hollandse Delta gezien te (gaan) worden gezien als de waterautoriteit met veel inhoudelijke kennis. Daarnaast geven vrijwel alle respondenten aan dat zij het liefst samenwerken met iemand die 'verstand van zaken' heeft. Dat bevordert de communicatie en zit je 'sneller op hetzelfde niveau'. Hoewel het kennisniveau sterk afhankelijk is van de persoon, stemt het kennisniveau over het algemeen tot wederzijdse tevredenheid. De mate van gedetailleerde gebiedskennis binnen de gemeente Bernisse is (zeer) hoog. Daarbij zien beide respondenten het gevaar van veel kennis bij een enkele persoon. Bernisse neemt in de taakuitvoering op het gebied van 'water' een afwachtende houding aan en focust op de vanuit wetgeving verplichte planvormen (GRP, GAP). Het is belangrijk dat op orde te hebben, zo luidt de redenering. Naast de houding naar de taak is de houding van gemeenten naar het waterschap van belang. Bij Bernisse speelt dit mee dat capaciteit een (actueel) probleem is en dat activiteiten, zeker voor de niet-verplichte planvormen zoals het waterplan, als extra belasting wordt gezien die met de bestaande formatie niet eenvoudig kan worden gerealiseerd. Keuzes binnen de ambtelijke organisatie om mensen elders op in te zetten heeft consequenties voor andere activiteiten. Die blijven liggen of krijgen een langere doorlooptijd. In het geval van het waterplan is dat (mede) de oorzaak geweest, beaamt één van de respondenten.

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse

De gebiedskennis en proceskennis wordt over en weer gewaardeerd met dezelfde reden als dat bij Bernisse het geval is. Beide organisaties herkennen dat van elkaar. Door jarenlange (vaste) contacten is deze kennis wederzijds opgebouwd. De wethouder beaamt dat er een verschil in kennisniveau aanwezig is tussen bestuurders en ambtenaren, maar ziet dat niet als een probleem. 'Vervelender wordt het als je als leek tegenover inhoudelijk deskundigen zit'. Een goede kennisoverdracht en voorbereiding door de ambtelijke organisatie naar de bestuurder ten tijde van de bestuurlijke overleggen is 'standaard' en voorkomt het geschetst probleem. Over het algemeen is het handig om inhoudelijk op de hoogte te zijn wat er speelt en dat uitgangspunt hanteert respondent dan ook. Daarnaast beaamt de respondent het onderwerp zelf 'interessant' te vinden en dat scheelt in de snelheid van het 'oppikken van de materie'. De houding van de gemeente Spijkenisse anders dan die van Bernisse. Spijkenisse loopt graag 'voorop' en draait mee in pilots om zo te anticiperen op en hoe wetgeving eventueel 'beleid' wordt. Spijkenisse geeft aan dat zij waterschapsactiviteiten richting de gemeente niet als 'extra werk' te zien en dat willen we ook niet, zo wordt bevestigd. Capaciteit is altijd wel een keertje beperkend ten tijde van werkpieken maar over het algemeen is dat bij beide partijen geen *issue* op dit moment, zo luidt de conclusie van beide respondenten.

Algemene opmerkingen

Bij beide gemeenten en het waterschap is er de wil om samen te werken en bestaat het (onuitgesproken) uitgangspunt om er samen uit te willen komen. Op dat vlak lijkt er dus geen probleem te bestaan. Voor wat betreft de kennis van betrokken bestuurslagen wordt door een ieder beaamt dat gebiedskennis en met name kennis van de waterhuishouding goed op orde is. Het waterschap vindt wel dat kennis over de waterkwaliteit beter zou kunnen, alhoewel ze wel een positieve ontwikkeling zien bij gemeenten. Het waterschap geeft tevens aan zelf meer van ruimtelijke ordeningszaken te willen weten. Daarin herkent zij een kennisleemte bij de eigen organisatie. Het waterschap ziet bij zichzelf (nog) geen probleem op het gebied van capaciteit, maar een enkele respondent bij één van de twee gemeenten daar anders over denkt en vermoedt dat er wel een capaciteitsprobleem is.

Reden om dat te vermoeden is de lange doorlooptijd van zaken, aldus de betreffende respondent.

Tabel 18: Uitkomsten: Kennis en kunde

kennis en kunde				
technische kennis	goed / veel	voldoende	beperkt	onvoldoende
beschikbare capaciteit	goed / veel	voldoende	beperkt	onvoldoende
houding	pro-actief	actief	reactief	negatief

	wshd over wshd	bernisse over wshd	bernisse over bernisse	wshd over bernisse
technische kennis				
beschikbare capaciteit				
houding				

	wshd over wshd	spijkenisse over wshd	spijkenisse over spijkenisse	wshd over spijkenisse
technische kennis				
beschikbare capaciteit				
houding				

4.2.3 Vertrouwen

Op het niveau van 'Relatie' uit de indeling van Foster-Fishman (2001) wordt gericht gevraagd naar 'vertrouwen'. Indicatoren van vertrouwen zijn o.m. de openheid tussen de samenwerkingspartners, het nakomen van afspraken en het (h)erkennen van een vertrouwensrelatie tussen de organisaties. Vertrouwen wordt als belangrijke voorwaarde van een goede samenwerking (relatie) door allen beaamd. Het uitleggen van het begrip wat men er precies mee bedoelt, blijkt vaak een stuk lastiger. Het gevoel wat men over elkaar heeft, is (zeer) persoonlijk en speelt een belangrijke rol in de onderlinge samenwerking. Dit speelt een nog grotere rol in het geval van bepaalde medewerkers (van waterschap en gemeente) die 'zeer lang' met elkaar hebben samengewerkt. Het 'goed door een deur kunnen' en 'elkaars taal spreken' en kunnen inleven in elkaar situatie wordt als *must* beschouwd. De gemeenten vinden dat het waterschap meer de hand in eigen boezem zou moeten steken om voor dat laatste aspect (nog) meer aandacht te hebben en zich flexibeler op te stellen op het gebied van het ambitieniveau van de andere partij. Aangezien samenwerking iets is tussen personen, kan het in de dagelijks praktijk anders uitvallen dan men het op bestuurlijk niveau heeft bedacht of uitgesproken. Opvallend is dat de bestuurders-respondenten de samenwerking als een ideaalbeeld omschrijven van 'hoe het zou moeten zijn' en dat de ambtenaren de samenwerking omschrijven zoals 'ie is'.

Hoewel hieronder de twee samenwerkingsrelaties afzonderlijk staan beschreven zijn gedane uitspraken behoorlijk universeel voor wat betreft gemeenten richting waterschap of andersom.

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse

De vertrouwensrelatie tussen het waterschap en de individuele gemeenten is volgens een ieder absoluut aanwezig, waarbij opgemerkt moet worden dat de bestuurders deze uitspraak sneller en directer doen dan de ambtenaren. De ervaring van de diversiteit aan contacten en contactmomenten speelt hierbij een belangrijke rol. Bernisse is hierbij nog wat 'gereserveerder' dan Spijkenisse en waarschuwt voor het behoud van deze relatie in het licht van de recente ervaringen met het waterplan.

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse

Noodzakelijk voor de aanwezigheid voor een vertrouwensrelatie sluit aan bij de indicatoren van samenwerking: openheid, eerlijkheid en elkaar recht in de ogen kunnen kijken ook al ben je het oneens. Dat is hoe Spijkenisse de vertrouwensrelatie ziet. Hij is er absoluut, maar er zijn ‘betere’ tijden geweest, aldus één van de respondenten. Ook hier blijkt het weer de fusie van het waterschap sterk van invloed te zijn geweest op het onderlinge vertrouwen. Over het herstel hiervan mag niet te licht worden gedacht, aldus dezelfde respondent: ‘Dat kost tijd en energie’.

Tabel 19: Uitkomsten: Vertrouwen

vertrouwen				
openheid	volledig	voldoende	beperkt	geen
afspraken nakomen	altijd	meestal	soms	nooit
vertrouwensrelatie	sterk aanwezig	aanwezig	nauwelijks aanwezig	afwezig

	bernisse over wshd	wshd over bernisse	spijkenisse over wshd	wshd over spijkenisse
openheid				
afspraken nakomen				
vertrouwensrelatie				

4.2.4 Sleutelfiguren

In de theorie worden sleutelfiguren als belangrijk gedefinieerd. Met name voor de onderzochte Nederlandse proefprojecten (Hermans & van der Eem, 2006) komt het aanwezig zijn van sleutelfiguren als belangrijk naar voren. Uit de interviews ontstaat een beeld over sleutelfiguren dat meer diffuus is. Dat komt hoogstwaarschijnlijk door een interpretatieverschil. Dit interpretatieverschil is afkomstig uit de vraagstelling waarin naar ‘posities’ of ‘personen’ werd gevraagd. Beter zou zijn geweest om te vragen naar een ‘initiator’, ‘promotor’ of ‘aanjager’ van de samenwerking omdat dit een meer eenduidige rol is. Consequentie van de vraagstelling was dat sommigen ‘belangrijke contactpersonen’ bedoelen, anderen praten meer over ‘boegbeelden’. Daar waar het contactpersonen betreft, heeft men het over de direct betrokkenen die men (inhoudelijk) spreekt met de opmerking dat dat meestal niet de mensen zijn die ‘baas’ zijn. Voor wat betreft de boegbeelden wordt de dijkgraaf meerdere malen genoemd als voorbeeldfunctie vanwege zijn zichtbaarheid. Opmerking hierbij is dat deze uitspraak afkomstig is van bestuurders, niet van de ambtenaren. Echt unieke duidelijke aanwijsbare sleutelfiguren op het gebied van samenwerking zijn er niet. Afhankelijk van het niveau waarop met elkaar treft of nodig heeft worden veelal de directe contacten als sleutelfiguur benoemd. Afdelingshoofden ontbreken in het lijstje bij zowel gemeente als waterschap. Tabel 20 geeft een overzicht welke organisatie wie noemde bij de vraag naar sleutelfiguren.

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse

Respondenten van de gemeente Bernisse geven aan dat de dijkgraaf, de heemraad en de contactpersonen ‘van de werkvloer’ (uitvoerders) belangrijke personen zijn. Tevens geeft Bernisse aan het te betreuren dat een bepaalde contactpersoon bij het waterschap niet goed te bereiken is en vaak afwezig is. Bestuurlijk gezien ligt het opnemen van contact wat eenvoudiger, daar zijn rollen en functies losgekoppeld van de persoon, aldus de bestuurder. Ik bel gewoon ‘de dijkgraaf’ of de desbetreffende ‘heemraad’ als er wat is. Hij beaamt dat dat makkelijker is dan voor de ambtenaren. De relaties van de gemeente Bernisse met de bepaalde afdelingen bij WSHD gaan al wat verder terug, ‘met name met de afdeling riolering is het contact goed’, meldt de respondent. De contacten op het gebied van vergunningverlening en van het waterplan hebben een veel kortere geschiedenis. Daar is nog niet echt sprake van een ‘klik’.

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse

De situatie rond het 'noemen' van sleutelfiguren is vergelijkbaar als bij Bernisse. Bestuurders noemen bestuurders en ambtenaren de ambtenaren. Ook zijn de interpretaties verschillend: 'boegbeelden' en 'contactpersonen' door elkaar. Spijkenisse noemt als enige sleutelfiguren binnen de eigen organisatie. Hoewel de bereikbaarheid van de diverse personen niet ter sprake is geweest, vinden ook de respondenten van Spijkenisse het belangrijk om te weten bij wie je moet zijn met een bepaalde vraag. Een vast contactpersoon die van alles weet wat er gaande is voor de desbetreffende gemeente, zou mooi zijn. De 'klik' die de (contact)personen voelen zijn zeer persoonlijk, dat geldt voor iedereen. Ook hier geldt dat de desbetreffende 'klik' met personen waar langer mee gewerkt is 'sterker' gevoeld wordt dan met de mensen waar je pas mee hebt leren werken, aldus één van de respondenten.

Tabel 20: Uitkomsten: Sleutelfiguren

sleutelfiguren				
interpretatie	aanjager	boegbeeld	contact-persoon	positie
aanwezigheid	ja	meestal	soms	niet
'klik'	sterk aanwezig	aanwezig	nauwelijks aanwezig	afwezig

	bernisse over wshd	wshd over bernisse	spijkenisse over wshd	wshd over spijkenisse
interpretatie				
aanwezigheid				
'klik'				

4.2.5 Draagvlak

Binnen het element van draagvlak op het niveau van 'Organisatie' speelt een drietal onderdelen: *financiering, het inzien van maatschappelijke meerwaarde van samenwerking* en het *bestuurlijke commitment*.

Financiering

In sommige gevallen speelt wetgeving hier een rol op de achtergrond omdat bepaalde financieringsmogelijkheden juist vanuit de wetgeving zijn ingegeven. Dit betekent dat vaak ook wettelijke voorwaarden aan de verschillende bijdragen zijn verbonden en waterschap en gemeenten voor een bepaald percentage van de kosten 'moeten' bijdragen. Een vraag over wetgeving is tevens toegevoegd omdat vanuit verschillende wetten op het gebied van water gemeenten en waterschap expliciete taken en bevoegdheden krijgen toegewezen en derhalve *moeten* samenwerken. Hier geldt het uitgangspunt dat een *verplichte* samenwerking niet hoeft te leiden tot een *succesvolle* samenwerking.

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse

Hoewel de gemeente Bernisse budgetten vrijmaakt en in het verleden vrijgemaakt heeft voor de watertaak zijn er twijfels over de het 'grote en logge apparaat waar WSHD mee te maken heeft in Europese aanbestedingsregels. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld de onderhoudsbestekken die Europees aanbesteed moeten worden. 'Ik weet niet of het goedkoper is, dan hoe het eerst geregeld was' meldt een respondent stellig. Naast deze vraagtekens over efficiëntie is de rompslomp veel omslachtiger geworden. Doordat het waterschap er nu tussen zit, moet ook alle communicatie naar aannemers via het waterschap. Dat levert extra schakels, extra uitleg en dus vertraging op. 'Boeren die overmorgen willen gaan ploegen en de kanten gemaaid willen hebben, zitten niet op al dat gedoe te wachten', zeker niet als het blijkt wel doorgegeven te zijn en niet te zijn uitgevoerd. Het levert alom veel frustratie op dat het tegenwoordig op een dergelijke manier geregeld moet worden. Bernisse hinkt overigens op twee gedachten voor wat

betreft wetgeving. De praktische uitvoerbaarheid van (Europese) regelgeving leidt tot problemen. 'Te weinig pragmatisch en te veel oog voor de ecologie in plaats van werkbaarheid, veiligheid en economie', zo stelt een respondent. Aan de andere kant zijn regels er om uitgevoerd te worden en zijn lang niet alle regels slecht, zo is de mening van een andere respondent. Het wordt in weinig gevallen als echt 'rem' op de samenwerking gezien en de watertoets wordt als positief voorbeeld gegeven waarin niet alles is 'dichtgeregeld' maar de uitgangspunten in de wet staan er (veel) ruimte is om onderling beleidsregels af te spreken. Op het gebied van waterbeheer en het zuiveren van afvalwater zouden volgens een respondent van de gemeente Bernisse best een nagedacht kunnen worden over het invoeren van financiële 'prikkel's. Als voorbeeld wordt het aantal vervuilingseenheden dat een huishouden betaalt, gegeven. Dat is 1 of 3, afhankelijk of het een eenpersoonshuishouden betreft of niet. Maar een ouder echtpaar is qua waterverbruik niet te vergelijken met een jong gezin met opgroeiende kinderen en toch betalen ze evenveel aan het waterschap. Beaamd wordt dat dit een landelijk systeem is, maar 'toch kan daar best eens over nagedacht worden om daar eerlijker mee om te gaan', aldus deze respondent.

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse

Opvallend is dat zowel door Spijkenisse als bij het waterschap de mogelijkheid om meer subsidiemogelijkheden te benutten, wordt genoemd. De gemeente Spijkenisse ziet dit als een 'opdracht' aan het waterschap om daar meer achteraan te zitten. Bestuurlijk is men bij het waterschap ervan overtuigd dat een dergelijk persoon die zich daar (voltijds) mee bezig zou kunnen houden, zich 'dubbel en dwars' terugverdient. Als financiële kaders van gezamenlijke plannen eenmaal bekend zijn, geeft dat de bestuurders 'munitie' naar de raad of naar de provincie als men tekorten voorziet. Het is dus van belang om in een vroegtijdig stadium de consequenties van gezamenlijke plannen te voorzien van een duidelijke financiële verdeling over de partners en in de tijd aldus deze zelfde respondent van de gemeente Spijkenisse.

Maatschappelijke meerwaarde

De maatschappelijke meerwaarde van samenwerking wordt, unaniem, door alle betrokken respondenten ingezien. Het is 'absoluut nodig en logisch dat het gebeurt' en het 'scheelt tijd, geld en frustratie' als er op een goede manier wordt samengewerkt, aldus enkele respondenten. Het gebied als 'geheel' wordt er beter van en het levert de een 'beter eindproduct' op waar beide partijen aan gesleuteld en dus bijgedragen hebben, aldus een andere respondent. Kortom, een ieder heeft een helder beeld dat samenwerking als concept 'iets positiefs heeft' en dus tot een meerwaarde leidt.

Bestuurlijk commitment

Het draagvlak dat binnen de gemeenten (voor het waterbeheer en -beleid) leeft en het draagvlak voor het zoeken van samenwerking is aanwezig. Zowel gemeenten als waterschap beamen dit. Het blijkt dat 'aandacht voor water' en 'zichtbaarheid van resultaten' helpt in de uitleg naar bestuurders en publiek. Bestuurlijk 'scoort' men beter met iets tastbaars als een sporthal of een veilige weg dan met iets onzichtbaars als baggeren of het verbeteren van het rioolstelsel. De bedragen die letterlijk 'onder water' of 'onder de grond' worden gestopt zijn navenant dus moet de uitleg en de noodzaak ervan goed zijn. In beide gemeenten heeft het water de aandacht. De meerwaarde wordt in beide samenwerkingsrelaties ingezien. Het werk-met-werk maken waarbij de kosten (en de overlast) voor de maatschappij zo laag mogelijk worden gehouden wordt door alle betrokkenen genoemd als de meerwaarde van samenwerking.

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse

Bestuurlijk draagvlak en commitment vanuit de gemeente Bernisse is absoluut aanwezig. Het verleden heeft dat bewezen door het beschikbaar stellen van budget voor de (snelle) inhaalslag. Het met elkaar in overleg blijven is voor Bernisse de manier om door te gaan en elkaar vaak te zien en te spreken.

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse

In Spijkenisse wordt dat inmiddels ook (h)erkend doordat communicatie naar burgers en bestuurders op een consequente manier plaatsvindt met een herkenbaar logo (IJsvoegel).

Het draagvlak voor ‘water’ moet wel worden gevoed en dat kan het beste in de vorm van regelmatige voorlichting over de resultaten en over hoe en wat er bereikt is. Op deze manier wordt bestuurlijk commitment verkregen, zo luidt de redenering.

Tabel 21: Uitkomsten: Draagvlak

draagvlak				
beschikbare financiën	goed / veel	voldoende	beperkt	onvoldoende
meerwaarde	sterk aanwezig	aanwezig	nauwelijks aanwezig	afwezig
bestuurlijk commitment	sterk aanwezig	aanwezig	nauwelijks aanwezig	afwezig

	bernisse	spijkennisse	wshd
beschikbare financiën			
meerwaarde			
bestuurlijk commitment			

4.2.6 Gemeentelijk waterplan

Op het indelingsniveau van ‘Inhoud’ staan de beleidsdoelstellingen centraal. Om indruk te krijgen van hoe de samenwerkingspartners het beleidsproduct ‘zien’ en hoe men denkt de doelstellingen te kunnen realiseren, kunnen ideeën, beelden en percepties verschillen. Het hebben van verschil in inzicht hierover kan een (snelle en) succesvolle samenwerking in de weg staan. Gekeken is dus of er sprake is van verschil in inzichten in de twee gemeenten in hun relatie met het waterschap betreffende het gemeentelijk (of stedelijk) waterplan.

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse

Op het gebied van het waterplan Bernisse zijn er nodige (aanloop)problemen. Beide organisaties ontkennen dat niet. De intentie (ook van beiden) is om eruit te komen en het waterschap geeft aan meer rekening te willen houden met lokale omstandigheden. De startnotitie dat aan de wieg van het waterplan staat, is op dit moment inzet van onderhandeling. Dit betreft zowel het ambitieniveau, de kosten van mogelijke maatregelen als de wederzijdse inzet (uren).

Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse

Het waterplan van Spijkenisse is afgerond en geëvalueerd (WSHD, 2008a). In eerdere opmerkingen over dit plan is reeds uitgelegd dat dit plan een lange historie kent. Het waterplan van de gemeente Spijkenisse is als één van de eerste waterplannen (in Nederland) opgeleverd en heeft meer dan 10 jaar een belangrijke rol gespeeld in het water(kwaliteits)beleid van de gemeente Spijkenisse. De gemeente geeft er nu geen direct vervolg aan (in de vorm van weer een nieuw waterplan). Liever zet de gemeente in op efficiënte maatregelen in het kader van de KRW of innovatieve pilots om de waterkwaliteit in het oppervlaktewater in het beheersgebied van de gemeente Spijkenisse nog verder te verbeteren. Spijkenisse wil de aandacht op de waterkwaliteit wel blijvend verankeren, aldus één van de respondenten.

Tabel 22: Uitkomsten: Gemeentelijk waterplan

waterplan				
verschil in ambitieniveau	geen	gering	enigszins	groot

	bernisse met wshd	spijkennisse met wshd
gemeentelijk waterplan		
verschil in ambitieniveau		

5 Samenwerkingsvermogen en het Waterplan

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt de analyse van deze scriptie waarin een aantal aspecten samenkomen. Zo zijn er de *deelvragen* die in de inleiding geponeerd zijn, resulterend in de *centrale onderzoeksvraag* en het *conceptueel model* waarin uitgelegd wordt wat er onder samenwerkingsvermogen wordt verstaan, hoe het ingedeeld kan worden en wat (belangrijke) elementen en indicatoren zijn. Vervolgens zijn er de resultaten van de interviews waarin aan respondenten in de twee samenwerkingsrelaties (WSHD met de gemeente Spijkenisse en WSHD met de gemeente Bernisse) een aantal vragen over deze relatie en over de elementen van dat vermogen om samen te werken gesteld zijn.

Waterplan als één van de voorbeelden van samenwerking

Het gemeentelijk waterplan heeft als voorbeeld gediend om de onderlinge samenwerking en vermogen om te *kunnen* samenwerken te beoordelen. Uitspraken en conclusies in dit onderdeel betreffen dus ervaringen met deze planvorm. Deze ervaringen hoeven niet representatief te zijn voor de ervaringen tussen genoemde gemeenten en het waterschap op andere terreinen.

Analyse

In dit hoofdstuk staat een belangrijke vraag centraal. Deze vraag is ‘hoe het vermogen om samen te werken nu bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke waterplannen?’ Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet er een aantal activiteiten worden ondernomen. Allereerst wordt kort toegelicht wat een gemeentelijk waterplan (in zijn huidige vorm) binnen het beheersgebied van waterschap Hollandse Delta inhoudt en waaraan dat zou moeten voldoen. Dat gebeurt in 5.2. Daarna moet er teruggekeken worden op de twee voorbeelden van samenwerkingsrelaties en samenwerkingsvermogen die ik heb onderzocht. De resultaten uit hoofdstuk 3 en 4 worden hiervoor benut en worden in 5.3 op een aggregatieniveau hoger gepresenteerd. Daar waar in de vorige hoofdstukken het gezichtspunt van de gemeenten en die van het waterschap op de meeste punten nog zichtbaar was, is in deze paragraaf nog een aggregatieslag gemaakt en wordt het resultaat gepresenteerd op het niveau van de ‘relatie’ waarbij de aggregatieslag door de auteur is gemaakt. Verder zal reflectie plaatsvinden over hoe de verschillende elementen en indicatoren werken, samenhangen en elkaar (niet) beïnvloeden. Er wordt tevens gekeken of elementen ‘optelbaar’, uitwisselbaar dan wel (on)misbaar zijn. Hierbij dient het conceptueel model als voornaamste bron van input en worden de onderzoeksresultaten daarnaast gelegd. Dit staat centraal in 5.4. Daarna wordt er gekeken hoe ‘uniek’ dan wel ‘universeel’ de bevindingen gelden voor het gemeentelijk (of stedelijk) waterplan als planvorm versus andere, vaak wettelijk verplichte, planvormen en beleidsstukken die in samenwerkingsverband moeten worden geproduceerd. Dit vormt de afsluiting in 5.5 als opmaat naar de beantwoording van de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek in het laatste hoofdstuk.

5.2 Gemeentelijk waterplan

Het gemeentelijk waterplan is een vrijwillige planvorm en is afkomstig uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) en het initiatief hiervan ligt formeel bij de gemeente, waarbij het waterschap als adviseur optreedt. In veel gevallen neemt het waterschap Hollandse Delta (mede) het initiatief. Dat blijkt ook uit het hoge aantal deelnemende gemeenten (21 van de 22). Landelijk gezien heeft WSHD ook de hoogste ‘dekking’ als het gaat om gemeentelijke waterplannen. Het voornaamste doel van de waterplanvorm is het vormen van een visie over doelen van water(kwaliteits)beheer in de gemeente, welke maatregelen daarvoor passend zijn. De beoogde meerwaarde is om gezamenlijke plannen van gemeente en waterschap te onderkennen en op deze manier synergie te behalen door doelstellingen op elkaar af te stemmen en gezamenlijk de maatregelen te financieren. Het fungeert feitelijk als ‘kapstok’ om de plannen aan op te hangen. Hoofddoelstelling blijft het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit door maatregelen te nemen aan de emissiekant (lozingen op oppervlaktewater voornamelijk vanuit rioolsysteem) en die direct inwerken op de waterkwaliteit van het systeem zelf (baggeren, inrichten watersystemen).

WSHD hanteert hiervoor een inmiddels een beproefde methodiek, die van de toepassing van het naslagwerk 'Handboek Gemeentelijke Waterplannen' (WSHD, 2006). Hierin staat stap-voor-stap beschreven hoe projectorganisatie, proces en inhoud van een gemeentelijk waterplan eruit zouden kunnen zien. Dit naslag werk wordt gezien als een hulpmiddel bij het opstellen en actualiseren van een gemeentelijk waterplan. Het is een vervolg op een vorig handboek uit 1995. Het behandelt de jongste generaties waterplannen en een overzicht van alle relevante beleidskaders vanuit Europa, Rijk, Provincie, Gemeente en Waterschappen (WSHD, 2006).

5.3 Eindresultaten van de twee samenwerkingsrelaties

In beide voorgaande hoofdstukken zijn de relaties en het vermogen om te kunnen samenwerken onderzocht in twee samenwerkingsrelaties. Dit zijn de samenwerkingsrelatie tussen waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse en de samenwerkingsrelatie tussen waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse. In de genoemde hoofdstukken zijn de verschillende visies van 'beide' partijen zoveel mogelijk gescheiden gebleven. In deze paragraaf wordt een poging gedaan om tot een soort eindscore te komen om de samenwerkingsrelatie en met name het samenwerkingsvermogen te beoordelen door dat in één score te vatten. Hiervoor is dus een aggregatieslag gemaakt, waarin de scores vanuit de verschillende gezichtspunten zijn 'opgeteld'. Deze optelling komt voor rekening van de auteur. Dit resultaat geeft een beeld dat geldt voor de samenwerkingsrelatie in het algemeen en die voor het gemeentelijk waterplan in het bijzonder. Wellicht ten overvloede, maar ik wil hier nogmaals benadrukken dat dit geen algemeen beeld hoeft te zijn hoe gemeente dan wel waterschap de relatie en de samenwerking ziet als het om andere planvormen of contacten gaat.

In de eindscore wordt met dezelfde indeling en kleurscores gewerkt als in beide voorgaande hoofdstukken. Hierin staat groen voor '(zeer) goed', geel voor 'voldoende' of 'aanwezig', oranje voor 'beperkt' of 'soms' en rood voor 'onvoldoende' of 'afwezig'. Deze interpretatie en bijbehorend kleurgebruik zijn gelijk als uitgelegd in paragraaf 2.6.

In de optelling hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld:

- in hoeverre komt de visie van waterschap en gemeente overeen? Een verschillende perceptie kan leiden tot een 'lagere' score.
- beide samenwerkingspartners bepalen voor 50% de waarde van de score;
- bij de aggregatie wordt uitgegaan van de laagste score telt, indien de scores niet gelijk zijn. Voorbeeld een 'groene' score (bv. standpunt waterschap) en 'gele' score (standpunt gemeente) levert een 'gele' score op.

In het algemeen kan worden gesteld dat zodra een waarde de 'groene' score heeft, het dus voor die indicator de 'maximale' score heeft behaald. De randvoorwaarde om tot een succesvolle samenwerking te komen, lijken dus aanwezig. Daarmee is niet gezegd dat dat voor een 'gele' score niet het geval zou kunnen zijn. Naarmate de score 'oranje' of 'rood' is, lijkt de kans op een succesvolle samenwerking kleiner omdat indicatoren die het samenwerkingsvermogen bepalen niet (volledig) aanwezig zijn. Eén indicator vormt hierbij een uitzondering: de interpretatie van de 'sleutelfiguur'. Hierbij is de veronderstelling dat een sleutelfiguur in de vorm van een sterke voorstander van de samenwerking ('aanjager') een (nog) positievere bijdrage levert dan de overige opties zoals bijvoorbeeld het 'boegbeeld', 'contactpersoon' of 'positie in de organisatie'. Een keuze voor twee kleuren zou hier beter op zijn plaats zijn geweest ('groen' en 'geel') De literatuur (o.m. Hermans & van der Eem, 2006) maakt hier expliciet melding van. In beide relaties spelen 'contactpersonen' een belangrijkere rol dan 'aanjagers' of 'boegbeeld'. De 'oranje' score hier is het resultaat van een consistent kleurgebruik maar zou in de range van de positieve en negatieve invloed op het samenwerkingsvermogen een 'gele' score zijn.

Tabel 23: Geaggregeerde uitkomsten

	wshd & bernisse	wshd & spijkenisse
kennis en kunde		
technische kennis		
beschikbare capaciteit		
houding		
vertrouwen		
openheid		
afspraken nakomen		
vertrouwensrelatie		
sleutelfiguren		
interpretatie		
aanwezigheid		
'klik'		
draagvlak		
beschikbare financiën		
meerwaarde		
bestuurlijk commitment		
waterplan		
verschil in ambitieniveau		

Het totaalbeeld van de geaggregeerde uitkomsten is gevisualiseerd in Tabel 23. Hoewel nuances (vanuit de scores in het vorige hoofdstuk) door de aggregatie wegvallen, valt een aantal aspecten op.

Overeenkomsten in beide samenwerkingsrelaties

Op bijna de helft van de indicatoren (6 van de 13) is het geaggregeerde eindresultaat in beide samenwerkingsrelaties hetzelfde. Voor wat betreft de 'technische kennis' is dat geen verrassing. De oorzaak hiervan is dat de beleidsafdelingen bij beide gemeenten een lange historie hebben in de relatie met (de voorganger van) het huidige waterschap. Ook zijn de contactpersonen bij deze afdelingen al (zeer) lang in dienst en hebben zij veel gebieds- en proceskennis. De vertrouwensrelatie wordt in beide samenwerkingsrelaties als 'voldoende' gekenmerkt. De oorzaak is gelegen in de ervaringen vóór en ná de fusie. Beide gemeenten constateren dat fusie gezorgd heeft voor een (tijdelijke) 'verslechtering'. Ze merken tevens op dat het tijd en energie kost om deze samenwerkingsrelatie en het onderlinge vertrouwen weer op te bouwen als men in een 'nieuwe situatie' terechtkomt. In het proces van 'opbouwen' zitten alle betrokkenen. Kortom, het beschreven beeld is de huidige situatie, maar de fusie heeft daarin als 'kantelpunt' gefungeerd. Dezelfde verklaring geldt voor de 'klik' tussen contactpersonen. Ook deze zijn sinds de fusie veranderd en moet de onderlinge relatie 'opnieuw opgebouwd worden'. Hierbij bestaat bij beide gemeenten hetzelfde beeld. Op het gebied van 'draagvlak' is in beide samenwerkingsrelaties sprake van eensgezindheid. De 'meerwaarde' van samenwerking wordt overal ingezien. In het voorafgaande is duidelijk geworden dat beleid en beleidsmaatregelen vanuit twee of meer 'overheden' zo vaak als mogelijk moeten worden gecombineerd. Een ieder ziet de voordelen op het gebied van tijd, kosten en de te bereiken doelstellingen. Een soortgelijke verklaring geldt voor het bestuurlijke commitment. Alle betrokken besturen erkennen het belang van samenwerking op het gebied van de watertaak en stellen mensen en middelen beschikbaar binnen de mogelijkheden van de lokale omstandigheden.

Verschillen in beide samenwerkingsrelaties

Het eerste dat opvalt, is dat het samenwerkingsvermogen dat bepaald wordt door de genoemde indicatoren in de relatie WSHD-Spijkenisse meer 'groene' scores oplevert (7 van de 13) dan in de relatie WSHD-Bernisse (3 van de 13). Op de drie 'groene' scores van de

relatie WSHD-Bernisse scoort WSHD-Spijkenisse eveneens een 'groene' (kennis, meerwaarde en bestuurlijk commitment). Op de vier overgebleven 'groene' scores van de relatie WSHD-Spijkenisse, scoort de relatie WSHD-Bernisse anders. De 'openheid' is voldoende maar wordt niet als 'maximaal' getypeerd. Iets soortgelijks geldt op het nakomen van afspraken. Oorzaak hiervan lijkt te liggen in een beginsel: de 'houding' van de gemeente ten aanzien van de planvorm gemeentelijk waterplan. Spijkenisse heeft bewezen daarin 'voorloper' te zijn geweest en (aandacht voor) deze planvorm is onderdeel (geworden) van de *standard operating procedures* binnen de beleidsproducten van de gemeente. Spijkenisse staat 'aan het einde' van het proces van de realisatie van een waterplan. Daar tegenover staat de situatie van Bernisse. In deze samenwerkingsrelatie is er (nog) geen sprake van internalisering van deze planvorm. Allereerst doordat Bernisse, in tegenstelling tot Spijkenisse, aan het begin van dit proces staat en er, gezien de lokale omstandigheden, meer aandacht is voor de verplichte planfiguren dan de niet-verplichte. Deze houding bepaalt tevens de bestuurlijke aandacht ervoor en worden (bepaalde) middelen en capaciteit in eerste instantie niet voor dergelijke planvormen ingezet. Hoewel de aanzet voor een gemeentelijk waterplan voor de gemeente Bernisse is gegeven in de vorm van een startnotitie is de houding van de gemeente bepalend voor het ambitieniveau. In het voorafgaande is beschreven hoe WSHD in een dergelijke planvorm staat. Bernisse is duidelijk terughoudender als het om ambitieniveau gaat. Dit verklaart het (grote) verschil op deze indicator ('rode' score in de kolom wshd & bernisse). Het kunnen en willen vrijmaken en inzetten van mensen en middelen is, hoewel dit altijd een bestuurlijke keuze blijft, 'makkelijker' als er meer financiële ruimte is. In een gemeente met een overwegend stedelijk karakter (Spijkenisse, veel inwoners) ligt het voor de hand dat er meer middelen beschikbaar zijn dan Bernisse wat een landelijk karakter heeft en aanzienlijk minder inwoners telt. De 'houding' voortkomend uit dergelijke (financiële) randvoorwaarden lijkt te zijn: 'eerst wat moet, daarna wat kan'. Ook persoonlijke drijfveren en motivatie kunnen hierbij van doorslaggevend belang zijn, zeker als deze worden geuit door personen met aanzien binnen de organisatie. Daarnaast kende de totstandkoming van (de startnotitie voor) het gemeentelijk waterplan in de gemeente Bernisse een 'valse start' (zie hoofdstuk 3). Het ambtelijke vervolg werd eveneens gekenmerkt door 'stroefheid' en 'lange doorlooptijden'. Naast inhoudelijke aspecten (kosten van het waterplan, ambitieniveau van de doelstellingen) was er ook verschil van inzicht over het proces van realisatie van het waterplan. Vanuit het eerdergenoemde handboek voor gemeentelijke waterplannen (WSHD, 2006) wordt voor wat betreft de procesorganisatie van het waterplan o.m. een klankbordgroep geadviseerd. Over dit orgaan met daarin vertegenwoordigers van *stakeholders* uit de regio en daaruit volgende bewonersbijeenkomsten werd door WSHD en de gemeente Bernisse verschillend gedacht. Dergelijke omstandigheden werken voor beide partijen niet 'stimulerend' en kunnen op deze manier ook meespelen in het algemene gevoel over dit specifieke plan. Het naar elkaar uitspreken van wederzijdse ambities en verwachtingen en het maken van concrete vervolgafspraken kan hierbij het 'vlot trekken' bevorderen.

5.4 Reflecties over elementen en indicatoren

Binnen de lijst van indicatoren die het samenwerkingsvermogen bepalen, ontstaat de vraag of een score op een indicator bepalend kan zijn voor het eindresultaat. Staat het 'niet voldoen aan een enkele indicator' gelijk aan een heilloze weg? Met andere woorden. Gaat er binnen de relatie WSHD-Bernisse ooit nog een waterplan gerealiseerd worden? Persoonlijk denk ik van wel, maar aan welke van bovengenoemde indicatoren is er dan gewerkt? Of zijn er indicatoren 'ingewisseld' voor anderen? Direct naast dergelijke vragen is het een legitieme vraag in hoeverre hoe en of indicatoren elkaar beïnvloeden, inwisselbaar of zelfs (on)misbaar zijn. Kortom, in hoeverre moet aan alle indicatoren uit bovenstaande 'lijst' worden voldaan of is het met één enkele 'groene' score op de financiën al voor elkaar of moet er meer gebeuren? Deze en voorliggende vragen zijn onderwerp van deze paragraaf.

De longlist van elementen en indicatoren vanuit de literatuur

Binnen de kwalitatieve analyse van Foster-Fishman (2001) wordt een opsomming gegeven van elementen en indicatoren die samenwerkingsvermogen bepalen en daarom van invloed zijn op het succes van de samenwerking tussen partners. Hierin wordt vanuit ongeveer 80

referenties een dwarsdoorsnede gedestilleerd met termen, ideeën, processen en uitingvormen die allemaal bepalend (kunnen) zijn op het succes van een samenwerking. Dit resulteert uiteindelijk in een indeling van zo'n 20 elementen met daarbij zo'n 60 indicatoren. Daarnaast worden er strategieën op elk van deze indicatoren gegeven. Het belangrijkste eindresultaat van deze referentie is de opsomming zelf. Er wordt geen uitspraak gedaan over de onderlinge belangrijkheid van de indicatoren. Veel indicatoren worden als 'very important', 'crucial' of 'vital' benoemd, maar van al deze belangrijke indicatoren wordt er geen enkele afgedaan als misbaar. Ze lijken in eerste instantie dus allemaal nodig, of in ieder geval moet er aandacht aan besteed worden.

De shortlist van elementen en indicatoren vanuit het conceptuele model

In overige gebruikte referenties is getracht deze *longlist* terug te brengen naar een overzichtelijk geheel door wel het gehele spectrum (persoon-relatie-organisatie-inhoud) te behouden, maar te beperken in aantal elementen en indicatoren. Dit resulteerde in de *shortlist* in het conceptuele model met daarin op de (vier) niveaus vijf elementen te benoemen met daaronder in totaal 13 indicatoren.

Werking, beïnvloeding en samenhang

De werking valt in vrijwel alle gevallen 'positief' te beredeneren. Als deze indicator 'toeneemt', 'aanwezig' of 'groot' is dan is het samenwerkingsvermogen 'groter' en is de kans op een succesvolle samenwerking het grootst. Slechts een enkele indicator moet 'omgekeerd' worden volgens deze redenering. Een voorbeeld daarvan is het verschil in ambitieniveau van de beleidsdoelstellingen. Als dit verschil 'groot' is, is het samenwerkingsvermogen 'kleiner'. Samenhang tussen indicatoren is er wel degelijk. De gegroepeerde indicatoren zoals bijvoorbeeld onder 'draagvlak' hebben samenhang en beïnvloeden elkaar. Zo ligt het voor de hand te spreken van 'bestuurlijk commitment' als ook de (maatschappelijke) 'meerwaarde van samenwerking' wordt ingezien. Iets dergelijks is ook het geval bij 'vertrouwen'. Er is sprake van een 'vertrouwensrelatie' juist omdat er 'openheid' heerst en men van twee kanten de 'afspraken nakomt'. Aan de andere kant staan deze indicatoren niet zonder reden apart genoemd. Een andere indicator zoals 'capaciteit' wisselt sterk qua belangrijkheid. 'Houding' speelt hier ook in mee. Capaciteit beschikbaar maken is ook een kwestie van willen en dat is ingegeven door (beleids)keuzes om mensen en middelen vrij te maken. Ook hier geldt de samenhang en beïnvloeden beide indicatoren (houding en capaciteit) elkaar. Het zijn uitingvormen die als 'op zich zelf staande' activiteit gesignaleerd, gemeten of geobserveerd kunnen worden. Het zijn die signalen of indicatoren van de samenwerking (door één van de respondenten treffend de 'constant aanwezige thermometer in de relatie' genoemd) die het juist zo belangrijk maken dat die indicatoren apart te benoemen zijn en als zodanig benoemd worden.

Indicatoren als formule?

De vraag of en zo ja hoe elementen en/of indicatoren 'optelbaar', 'uitwisselbaar' of (on)misbaar zijn dient zich nu aan. Kijkend naar de *shortlist* vanuit het conceptuele model: zijn er indicatoren die we zouden kunnen missen in de bepaling van het samenwerkingsvermogen? Of zijn er indicatoren die nauwelijks van invloed zijn bij de bepaling van het samenwerkingsvermogen voor het gemeentelijk waterplan? Legitieme vragen waarin de resultaten van de interviews maar ten dele een antwoord op geven.

Onder het element van financiering bijvoorbeeld is ook iets gezegd over wetgeving. Dit blijkt minder belangrijk dan vooraf gedacht. De wetgeving wordt, hoe onwerkbaar het soms ook is, toch als 'extern gegeven' beschouwd en als randvoorwaarde in de samenwerking ingebracht. Het is kaderscheppend en bepaalt voor een deel de inzet, verantwoordelijkheden en taken. De beleidsruimte wordt opgezocht en door beide partners ingevuld. De Watertoets geldt hier als positief voorbeeld waarin deze ruimte optimaal is benut. Financiering zelf is belangrijk, maar wordt ook vaak als randvoorwaarde meegenomen. Twee veel belangrijkere aspecten zijn (technische) kennis en het ambitieniveau van de beleidsdoelstellingen. Technische kennis wordt gezien als absolute voorwaarde om een goede gesprekspartner te zijn en daarmee een aantrekkelijke samenwerkingspartner. Dit geldt overigens van beide kanten, zowel de gemeenten als het waterschap hebben 'kennis hoog zitten'. De gemeente vindt dat, zeker op ambtelijk niveau, de technische kennis van de open en met name de gesloten watersystemen op orde

is en dat altijd moet zijn. Het waterschap beaamt dit en wil ook graag die waterautoriteit zijn met veel waterkennis op allerlei gebied. Hiermee is een indicator benoemd die onmisbaar is. Eveneens onmisbaar is de (pro)actieve houding van de actoren ten aanzien van het beleidsproduct. Uit het voorafgaande is duidelijk naar voren gekomen dat de houding een beginsel is dat van invloed is op meerdere andere indicatoren. Een andere indicator in deze categorie is het ambitieniveau van het beleidsproduct wat moet worden geproduceerd. De ambitieniveaus van de samenwerkende partijen mogen niet teveel verschillen anders komt men in een *inhoudelijke impasse* terecht, waarin WSHD en Bernisse ook een tijd hebben gezeten. Er is een doorbraak nodig om hieruit te komen. Deze tegemoetkoming kan van twee kanten komen, maar concreet betekent het dat er aan de indicator wat wordt gedaan (water bij de wijn op het gebied van ambities) of dat er op een ander vlak iets wordt gerealiseerd (bv. financiën of capaciteit). Naast het feit dat het een onmisbare indicator is, is het ook deels een uitwisselbare, dat blijkt uit de mogelijkheid om met andere indicatoren te ‘compenseren’.

Eveneens van beide zijden wordt meermalen bevestigd dat ‘vertrouwen’ een absolute voorwaarde is voor een succesvolle samenwerking. Het lastige aan vertrouwen is dat het er ‘gewoon moet zijn’ maar dat het niet per definitie een ‘groene’ score hoeft te zijn. Een ‘gele’ score is ook voldoende basis, maar daarmee probeer ik aan te geven dat het een lastig begrip is. Ondanks dat noemden vrijwel alle respondenten een range aan gelijkkluidende termen als het om vertrouwen ging die, opmerkelijk genoeg, sterk deed denken aan de termen die men gebruikte als er naar de kenmerken van een succesvolle samenwerking werd gevraagd. Een conclusie die ik hieraan verbind is dat een succesvolle samenwerking gelijk staat aan de aanwezigheid van vertrouwen tussen de samenwerkingspartners. Het vertrouwen wordt ‘gemaakt’ door de aanwezigheid van een aantal indicatoren en daarom denk ik dat dit een voorbeeld zou zijn van indicatoren die je zou kunnen ‘optellen’ om te komen tot een uitspraak over vertrouwen tussen samenwerkingspartners. De aanwezigheid van een vertrouwensrelatie tussen overheidsorganisaties is een (onuitgesproken) uitgangspunt. Meest treffend werd dat verwoord door één van de respondenten die stelde dat er ‘geen signalen zijn dat die er niet zou zijn’. Daarmee wordt het onuitgesproken uitgangspunt hardop bevestigd. Verder zijn indicatoren die leiden tot vertrouwen de ‘openheid’ en het ‘nakomen van afspraken’. Beide kunnen apart van elkaar voorkomen en/of afwezig zijn. Dat betekent dat wanneer beide indicatoren aanwezig zijn het vertrouwen groter is dan wanneer één van beide indicatoren ontbreekt. Hiermee probeer ik de ‘optelbaarheid’ aan te geven van gegroepeerde indicatoren.

In onderstaande tabel wordt een poging gedaan het overzicht van (on)misbaarheid, inwisselbaarheid en samenhang te completeren. In de kolom ‘onmisbaar’ zijn bullets geplaatst bij die indicatoren die in ieder geval niet gemist kunnen worden. In de kolom ‘inwisselbaar’ staat een ↔ teken bij die indicatoren die navenant (mee)veranderen. Als de verschillen in ambitieniveau ‘groot’ zijn kan er door één of beide partijen op het gebied van financiën en/of het beschikbaar stellen van capaciteit worden ‘gecompenseerd’. Andersom is dit ook het geval. Dit valt te vergelijken met ‘communicerende vaten’.

Samenhang is er bij die indicatoren die hetzelfde symbool hebben toebedeeld gekregen. Zo is er een direct verband tussen ‘houding’ en ‘verschil in ambitieniveau’. Als de houding ten aanzien van een bepaald beleidsproduct reactief is, dan zal de ‘wil om er iets van te maken’ anders zijn dan als men proactief het beleidsveld benadert. Het daaruit volgende ambitieniveau verschilt dus afhankelijk van de ‘insteek’. Deze twee indicatoren vertonen deze samenhang en zijn gekarakteriseerd door eenzelfde symbool, in dit geval de “*”. Een soortgelijke samenhang is er tussen de ‘beschikbare financiën’, ‘bestuurlijk commitment’ en het ‘inzien van de meerwaarde’. Ook deze drie zijn direct aan elkaar gerelateerd. Als één van de drie ‘laag’ of ‘beperkt’ is, zijn de andere twee dat automatisch ook. De genoemde drie indicatoren zijn voorzien van het ‘X’-teken, als kenmerk deze samenhang tussen deze drie indicatoren moet worden gezien. De twee beschreven voorbeelden van samenhang kan worden geïnterpreteerd als een soort ‘kettingreactie’ of ‘automatismen’.

Tabel 24: (on)Misbaarheid, inwisselbaarheid en samenhang van indicatoren

indicatoren	onmisbaar	inwisselbaar	samenhang
(technische) kennis van zaken	•		
beschikbare capaciteit	•	↔	
houding	•		*
openheid			
afspraken nakomen	•		
vertrouwensrelatie			
interpretatie sleutelfiguren			
aanwezigheid sleutelfiguren			
'klik' tussen sleutelfiguren			
beschikbare financiën		↔	X
inzien maatschappelijke meerwaarde samenwerking			X
bestuurlijk commitment			X
verschil in ambitieniveau	•	↔	*

5.5 Samenwerkingsvermogen bij het gemeentelijk waterplan

Bovenstaande analyse heeft als inhoudelijk *topic* het gemeentelijk waterplan. In hoeverre is deze analyse uniek dan wel niet uniek voor het gemeentelijk waterplan als planvorm? Gelden bovengenoemde bevindingen en conclusies niet voor méér planvormen dan alleen het gemeentelijk waterplan of zijn deze bevindingen van toepassingen op alle in samenwerking geproduceerde beleidsproducten?

Kennis en kunde

De kennisintensiteit van de systemen waar het hierover gaat is hoog. Er is veel (detail)kennis nodig om iets zinnigs over watersystemen te kunnen zeggen en er is veel (parate) kennis noodzakelijk bij inhoudelijke discussies en onderhandelingen. Daarmee is niet gezegd dat dit specifiek voor watergerelateerde planvormen is. Ook dit is 'universeler' dan alleen voor het gemeentelijk waterplan.

Het gemeentelijk waterplan is een vrijwillige planvorm en wordt vanuit beleid gezien als een inspanningsverplichting in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Hoewel gemeenten doorgaans initiatiefnemer zijn en in de projectfase vaak ook de projectleiding op zich nemen, is het waterschap Hollandse Delta dat zich inzet voor de promotie van het gemeentelijk waterplan om haar beleidsdoelstellingen op het gebied van oppervlaktewaterkwaliteit en waterhuishouding in haar beheersgebied te realiseren. Het promoten van het gemeentelijk waterplan, de structurele (financiële) bijdragen en het feit dat er handboeken uit de waterschapsorganisatie zijn verschenen, zegt iets over de 'houding' van waterschap ten aanzien van deze planvorm. Het waterschap vindt deze planvorm dan ook belangrijk. Ook de dekkingsgraad van de gemeentelijke waterplannen (met Bernisse erbij dus 100%) zegt iets over het streven van het waterschap.

Zoals gezegd is 'houding' een belangrijke indicator van een succesvolle samenwerking en speelt in principe bij alle taakgebieden. De houding ten opzichte van een *vrijwillige* planvorm of andersoortige activiteiten met een *inspanningsverplichting* spelen dus wel degelijk een rol. Als het uitgangspunt is dat (wettelijk) verplichte zaken met een resultaatsverplichting eerst geregeld dienen te worden en er vervolgens, indien er tijd, geld en capaciteit beschikbaar is, aan overige planvormen aandacht kan worden besteed, is 'houding' dus bepalend bij het realiseren van een gemeentelijk waterplan. Deze 'houding' kan de drijfveer zijn om het ambitieniveau te temperen om de eruit voortvloeiende activiteiten in de vorm van inzet van mensen en middelen zo beperkt mogelijk te houden.

Houding heeft dus zijn weerslag op het ambitieniveau en dat bepaalt weer de capaciteit als bestuurlijke keuze om mensen en middelen in te zetten.

Vertrouwen

Het is al meermalen gememoreerd. Vertrouwen is een absolute noodzaak om te komen tot een succesvolle samenwerking. Het hebben, uitstralen en geven van vertrouwen is een harde randvoorwaarde in een samenwerking tussen partijen die elkaar nodig hebben om beleidsdoelstellingen te realiseren. Alle partijen bevestigen dit. Maar ook hiervoor geldt dat dit niet uniek is voor het gemeentelijk waterplan. Het is ook hier dat dit 'ook geldt voor het waterplan'.

Sleutelfiguren

Het hebben van sleutelfiguren wordt verschillend geïnterpreteerd. De vraagstelling liet dat toe. Een 'aanjager' of 'boegbeeld' zou een sleutelrol kunnen vervullen zeker als een doorbraak nodig is. Maar in samenwerking op een (bijna) dagelijkse basis wat ambtenaren van gemeente en waterschap doen is het hebben en vinden van de juiste contactpersoon veel belangrijker. Het snel vinden van de juiste mensen en het kwijt kunnen van de suggesties of vragen is hierbij een aspect dat voor de werkbaarheid in de samenwerking erg belangrijk wordt gevonden. Tijdens de interviews werd aangegeven dat een belangrijke persoon bij het waterschap als het gaat om de gemeentelijke waterplannen 'slecht' bereikbaar was. De ervaringen bij het leggen van de dagelijkse contacten is bepalend voor het verwachtingspatroon als er 'weer contact opgenomen moet gaan worden'. Hoewel dit aspect in principe onderwerp-onafhankelijk is (elk onderwerp kent specifieke contactpersonen over en weer), speelde het wel bij de realisatie van het gemeentelijk waterplan en is daarvoor mede bepalend geweest.

Draagvlak

Draagvlak wordt gecreëerd of is er. In geval van het gemeentelijk waterplan is het de mate waarin er (blijvend) aandacht en terugkoppeling is over de behaalde (water)resultaten belangrijk om het draagvlak te behouden. Deze informatiestroom naar de besluitnemers is onafhankelijk van het onderwerp. Hier speelt overigens wel mee de mate waarin bestuurders het 'warm krijgen van het onderwerp' of het draagvlak dan wel 'aanwezig' of (erg) 'groot' is. Als het op bestuurlijke aandacht mag en kan rekenen is er één obstakel minder te nemen, maar ook hierbij is van toepassing dat bestuurlijk draagvlak voor alle beleidsvelden geldt. Iets soortgelijks geldt voor het inzien van meerwaarde in samenwerking en financiering. Beide zijn niet uniek voor de planvorm van het gemeentelijk waterplan. Dit geldt breder en in alle beleidsvelden.

Beleidsdoelstellingen

De ambitieniveaus van samenwerkingspartners komen bijeen in gezamenlijke beleidsproducten. In het gemeentelijk waterplan zijn dat de ambities van gemeente en waterschap. Hierbij speelt de achtergrond van beide overheidsorganisaties. De gemeente als 'algemene' democratie waarin méér onderwerpen de aandacht hebben versus het waterschap als functionele bestuurslaag waarin water het hoofdbestanddeel vormt, hoewel daar diverse onderscheiden te maken zijn (waterzuivering, waterkering, waterkwaliteit etc.) is het toch het water wat de rode draad vormt. Hier lijkt dus de samenwerking tussen twee soorten partners (*multi-issue* vs. *single-issue*) een rol te spelen als het gaat om het verdelen van aandacht, capaciteit, geld en indirect het ambitieniveau. Aangezien het waterplan hier een voorbeeld van is, zou dat van invloed kunnen zijn. Dat geldt dat tevens voor alle beleidsproducten die in samenwerkingsverband ontstaan in een combinatie van partijen die zich dan wel richten op meerdere onderwerpen dan wel gefocust zijn op één aspect. De houding ten aanzien van de *vrijwillige* planvormen is hier overigens wel bepalend. Dit is reeds gemeld onder de noemer van *kennis en kunde* (zie vorige pagina).

Conclusie is dat een aantal genoemde elementen en indicatoren onderwerp-onafhankelijk zijn en niet uniek zijn voor het gemeentelijk waterplan. Vertrouwen, kennis en draagvlak zijn daar de voorbeelden van. In het geval van houding ten aanzien van de vrijwillige planvormen is wel een opmerking te maken. Specifiek voor dit soort plannen is de *noodzaak* die hiervoor wordt ingezien door de partners. Deze noodzaak kan ingegeven zijn door beschikbare financiën en capaciteit van de ambtelijke organisatie. Maar een negatieve

houding ten aanzien van dergelijke planvormen bepaalt het ambitieniveau van de samenwerkingspartner en daarmee de inzet van mensen en middelen. Daarnaast is het van belang om juist bij dergelijke plannen de informatiestroom goed voor elkaar te hebben. Contactpersonen dienen goed bekend te zijn met de materie (kennis!) en beschikbaar te zijn.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit concluderende hoofdstuk komen de voornaamste bevindingen en overige opvallende zaken (nogmaals) aan bod, evenals de beantwoording van de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag. Dit zal voorafgegaan worden door een korte samenvatting van de beschrijvende hoofdstukken die feitelijk een verhalende conclusie vormen.

6.1 Samenwerkingsrelaties

Alle respondenten geven aan dat de samenwerkingsrelatie, zeker vóór de fusie in 2005, goed was. De samenwerkingsrelatie heeft als gevolg van de fusie sterk onder druk gestaan. Zowel bestuurlijk als ambtelijk wordt dit bevestigd. Daarbij geeft het waterschap aan zich hiervan bewust te zijn en te ambitieus te zijn geweest. De gemeenten op hun beurt hebben duidelijke signalen afgegeven dat dit speelde. Het herstellen van deze samenwerkingsrelatie kost tijd en daar zitten betrokkenen nu allen middenin.

De contactmomenten met elkaar worden gewaardeerd. Twee (tot drie) keer per jaar zijn de bestuurlijke overleggen waarbij beide colleges (dijkgraaf & heemraden met burgemeester & wethouders) elkaar formeel ontmoeten. Doorgaans zijn deze bijeenkomsten goed voorbereid en is de verslaglegging in orde. De bijeenkomsten worden als (zeer) nuttig omschreven omdat men elkaar van twee kanten op hoogte brengt en houdt van zaken die (gaan) spelen. De sfeer tijdens deze gesprekken is goed, zakelijk en deskundigheid staat hierin centraal. Alle bestuurders geven aan dat dergelijke bijeenkomsten indicatief zijn voor de samenwerkingsrelatie en hopen een weerslag te zijn van de contacten op ambtelijk niveau. Over de ambtelijke contacten ontstaat een diverser beeld waarbij het sterk van het onderwerp afhangt hoe men over de samenwerkingsrelatie denkt. De afdeling die zich bij het waterschap met riolering bezighoudt springt daar als 'positief' uit. Tevens valt op dat gemeenten een meer 'uitgesproken' mening hebben dan de waterschappers in hun omschrijving van de samenwerkingsrelatie.

Het hebben van een vast aanspreekpunt wordt door gemeenten (sterk) gemist. Zeker de fusie heeft daarin een rol gespeeld. Gemeenten hebben, zeker op ambtelijk niveau, behoefte aan een vast contactpersoon die goed bereikbaar is en daadwerkelijk tijd heeft om deze contactfunctie te vervullen. De één-loket gedachte gaat hier wel op maar het loket moet wel inhoudelijk op de hoogte zijn wat er speelt en niet alleen als doorgeefluik dienen. Het waterschap geeft aan met zogenaamde *accounthouders* te werken: medewerkers die contactpersoon zijn voor een cluster van gemeenten, veelal verdeeld per eiland. Binnen het waterschap zijn accounthouders bij zowel de afdeling 'beleid' als bij 'planvorming', waarbij het niet altijd even duidelijk is wat de onderlinge rolverdeling is of zou moeten zijn. De basis voor een dergelijk aanspreekpunt is dus duidelijk aanwezig, alleen wordt die functie nog in zijn volle breedte benut. Naast beleid en planvorming spelen overigens ook afdelingen die zich bezighouden met vergunningen, handhaving en communicatie een belangrijke rol. Deze moeten in de vormgeving van het accounthouderschap niet worden vergeten.

Over wat men onder een goede samenwerking verstaat of wat essentieel is aan een samenwerking tussen overheidsinstanties dan wel personen bestaat eensgezindheid. Vrijwel alle betrokken noemen termen als: openheid, afspraken maken en nakomen, eerlijkheid, integriteit en vertrouwen. Inhoudelijk speelt het hebben van dezelfde doelen een belangrijke rol. Evenals het uitspreken van het ambitieniveau van het te bereiken product of oplossing, inclusief financiële kaders en tijdspad. Uitgangspunt is de gelijkwaardigheid van de partners binnen de samenwerking. Allen noemden het 'werk-met-werk maken' of het 'win-win' principe waarbij met name de uitvoering van maatregelen en/of plannen van beide partijen gecombineerd worden aangepakt om zo de bestaande problemen in één keer op te lossen en daardoor de overlast naar met name burgers te verlichten. Financiële aspecten spelen uiteraard een rol, waarbij de synergie niet alleen op de inhoud wordt gezien maar zeker ook op het uiteindelijke kostenplaatje. Het succes van de samenwerking is wel (sterk) persoonsafhankelijk. Ook deze mening is velen toegedaan. Het hebben van dubbele agenda's wordt als funest voor de samenwerking gezien, evenals een slechte

(interne) communicatie. Over het algemeen wordt deskundigheid (zeer) gewaardeerd, vooral op uitvoerend niveau.

Om (goede) samenwerking voor langere tijd te bestendigen zijn de meningen wat diverser. Na nadere bestudering blijkt dat hetgeen genoemd sterke raakvlakken met elkaar heeft. Beide bestuurslagen vinden een stabiele organisatie belangrijk, hetgeen het weten te vinden van de juiste persoon (met de juiste deskundigheid) bevestigt. Daarnaast moet er absoluut aandacht blijven voor het elkaar regelmatig zien en spreken. Het vastleggen van afspraken (hoe te komen tot samenwerking) heeft de voorkeur van het waterschap. Het elkaar scherp houden door middel van een ‘continue thermometer’ in de onderlinge relatie (lees: benchmarks) is een suggestie van de kant van de gemeente. Intern moet er meer aandacht komen voor kennisoverdracht. Dit wordt veelvuldig genoemd. Dit sluit aan bij de kwetsbare positie van, met name de gemeenten, voor wat betreft de grote hoeveelheid gebiedskennis bij een enkele beleidsmedewerker.

6.2 Samenwerkingsvermogen

Het begrip samenwerkingsvermogen is afkomstig uit de (wetenschappelijke) literatuur waarin gesteld wordt dit het vermogen van mensen en organisaties is om te kunnen samenwerken. In dit onderzoek stond het vermogen om samen te kunnen werken bij het gemeentelijk (of stedelijk) waterplan centraal. Dit vermogen om te kunnen samenwerken bestaat uit een aantal elementen en indicatoren op verschillende niveaus. De indeling volgens Foster-Fishman is gehanteerd om deze elementen (thematisch) te groeperen en te voorzien van de bijbehorende indicatoren of uitingsvormen. Uit de *longlist* die Foster-Fishman (2001) hanteert is een *shortlist* gedestilleerd op basis van referenties op het gebied van organisaties die waterbeheer als taak hebben en specifiek op de Nederlandse situatie betrekking hebben (Sabatier et. al., 2005, Hermans & van der Eem, 2006). De gehanteerde elementen en indicatoren vormen de basis van het conceptueel model. De elementen en indicatoren die het samenwerkingsvermogen bepalen spelen op het niveau van persoon, de samenwerkingsrelatie, de organisatie en op de inhoud. Onderstaande tabel geeft een overzicht van die indicatoren en bijbehorende onafhankelijke variabelen (elementen) in dit onderzoek.

Tabel 25: Onafhankelijke variabelen met bijbehorende indicatoren in het onderzoek

niveau	onafh. variabele	indicatoren
persoonlijk	kennis en kunde	(technische) kennis van zaken
		beschikbare capaciteit
		houding
relatie	vertrouwen	openheid
		afspraken nakomen
		vertrouwensrelatie
organisatie	sleutelfiguren	interpretatie
		aanwezigheid
		‘klik’
	financiering	beschikbare financiën
	draagvlak	inzien maatschappelijke <i>meerwaarde</i> samenwerking
bestuurlijk commitment		
inhoud	gemeentelijk waterplan	verschil in ambitieniveau tussen partners

In de interviews zijn open vragen gehanteerd en is door de auteur de vertaalslag gemaakt van de antwoorden en een poging gedaan om deze te scoren volgens een vierpuntsschaal, volgens Tabel 9 waarbij een kleurschaal (groen-geel-oranje-rood) gehanteerd is die een uitspraak doet over de mate waarin de indicator ‘positief’ bijdraagt aan het samenwerkingsvermogen. De onafhankelijke variabelen vormden hierbij de thema’s waarlangs de vragen zijn gesteld. De indicatoren zijn hierbij tevens aan bod gekomen.

Het blijkt dat beide samenwerkingsrelaties op de elementen van samenwerkingsvermogen verschillend scoren, waarbij het opvalt dat de relatie WSHD-Spijkenisse meer ‘groene’ en

‘gele’ scores telt en dat bij WSHD-Bernisse naast ‘groene’ en ‘gele’ ook ‘oranje’ en één ‘rode’ score voorkomt. Zorgpunten in deze relatie, op basis van dit onderzoek, zijn de capaciteit, beschikbare financiën en het verschil in ambitieniveau van het gemeentelijk waterplan.

De beide gemeenten zijn ook bij de beoordeling van het samenwerkingsvermogen iets ‘negatiever’ in hun uitlatingen dan het waterschap, getuige een ‘volmondig ja’ namens het waterschap als antwoord op sommige vragen tegen een ietwat ‘voorzichter ja’ als antwoord van de gemeenten. Ambtelijk speelde dit wat sterker dan bestuurlijk. Een conclusie die hier gerechtvaardigd is, is dat bestuurlijk de wens tot een goede samenwerking (‘iets positiefs’) is en een onuitgesproken uitgangspunt vormt. De kwaliteit van de samenwerking wordt bepaald op ambtelijk niveau waarop de dagelijkse contacten spelen. Daar waar vaak contact is, kan het ook vaker ‘mis gaan’. De kans op ‘schade’ is derhalve op ambtelijk niveau het grootst. Dit geldt uiteraard beide kanten op. Een oorzaak van deze *positievere* beantwoording door het waterschap dan door de gemeente zou kunnen liggen in het type relatie dat het waterschap onderhoudt. De relatie waterschap → gemeente is een ‘één-op-meer’ relatie. Een 1:22 om precies te zijn. Hierdoor heeft het waterschap in de samenwerking met een specifieke gemeente nog 21 andere ervaringsfeiten voor handen met kennis over wat wel en niet werkt. Daarnaast is het waterschap bezig met een harmonisatieslag met betrekking tot het beleid. Hierdoor speelt het uniform uitvoeren van beleid, procedures en richtlijnen een rol. Iets dergelijks geldt ook voor het waterplan. Ook dit wil het waterschap in het gehele gebied ‘gelijk’ hebben, getuige het bestaan en hanteren van het ‘handboek’. Daardoor is van belang ‘positief’ te staan naar de andere actoren omdat ze nodig zijn bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Aangezien het waterschap het waterplan belangrijk vindt, is deze positiviteit naar gemeenten toe dus absoluut gemeend. In hoeverre er ‘damage control’ naar aanleiding van de fusie wordt bedreven, heb ik in dit onderzoek niet kunnen ontdekken.

Er zijn verschillen in het samenwerkingsvermogen in beide samenwerkingsrelaties. Belangrijke verschilpunten in de relatie WSHD - Bernisse en de relatie WSHD - Spijkenisse is de houding ten aanzien van dergelijke (vrijwillige) plannen. Deze houding wordt bepaald door wat de gemeente ‘kan’ en ‘wil’. Beide worden bepaald door lokale omstandigheden. Wat een gemeente ‘kan’ wordt ingegeven door beschikbare financiën. Bernisse als kleine gemeente met een beperkt budget en Spijkenisse als grote gemeente met een ruimer budget. Het tweede aspect, wat de gemeente ‘wil’ wordt bepaald door de medewerkers van de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De meningen van individuen kunnen hierbij doorslaggevend zijn. De houding van Bernisse ten aanzien van het gemeentelijk waterplan is minder vooruitstrevend dan die van Spijkenisse en daarmee is het ambitieniveau ook anders.

Vertrouwen blijkt binnen het samenwerkingsvermogen een cruciale rol te spelen. Hoewel dit vertrouwen opgebouwd moet worden en groeit met de tijd, is het een absolute voorwaarde voor samenwerking. Een gerechtvaardigde conclusie hier zou zijn dat samenwerking vrijwel gelijk staat aan vertrouwen uitgaande van de genoemde antwoorden binnen dit onderzoek.

6.3 Beantwoording van de deelvragen

Dit onderzoek bevat zes deelvragen. Hieronder komen ze afzonderlijk aan bod en zullen ze afzonderlijk worden beantwoord. In alle voorgaande hoofdstukken zijn aspecten en onderdelen van de deelvragen reeds aan de orde geweest. In de onderstaande specifieke beantwoording wordt getracht op een hoger abstractieniveau de antwoorden nogmaals te formuleren

Deelvraag 1

De eerste deelvraag luidt:

“Wat zijn de belangrijkste elementen van samenwerkingsvermogen?”

De beantwoording luidt:

Literatuurreferenties zoals Foster-Fishman (2001) en Leach & Pelkey (2001) hanteren een opsomming aan aspecten die belangrijk zijn bij het vermogen tot samenwerken. Deze aspecten zijn in te delen op verschillende niveaus. De belangrijke elementen binnen samenwerkingsvermogen zijn te onderscheiden op het niveau van 'persoon', 'relatie', 'organisatie' en 'inhoud'. Binnen deze vier niveaus kan een nadere detaillering worden aangebracht. Op het niveau van persoonlijke kenmerken is het *hebben* van (technische) kennis en het *kunnen* uitvoeren van het werk (capaciteit) belangrijk. Op het niveau van 'organisatie' is het van belang de financiering van samenwerkingsprojecten op een degelijke en goed verdeelde manier te regelen. Het hebben en houden van draagvlak blijkt eveneens een belangrijk aspect. Op het vlak van de inhoud, dat als 'sturend voor de samenwerking' wordt gezien, moeten verwachtingen en ambities niet te ver uiteenlopen. Tot slot is op het niveau van de 'relatie' het aanwezig zijn van vertrouwen tussen de samenwerkingspartners een absolute voorwaarde voor een succesvolle samenwerking.

Deelvraag 2

De tweede deelvraag luidt:

“Welke indicatoren van samenwerkingsvermogen zijn aanwezig in de relatie tussen het Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse bij de realisatie van het gemeentelijk waterplan?”

De beantwoording luidt:

In de samenwerkingsrelatie tussen het waterschap Hollandse Delta en de gemeente Bernisse is vertrouwen voldoende aanwezig en is het kennisniveau van de samenwerkingspartners (zeer) hoog. In mindere mate aanwezig zijn de capaciteit en financiën die beide ingegeven worden door lokale omstandigheden. Van een klik tussen contactpersonen is vanwege het korte tijdsbestek nog maar beperkt sprake. Grote inhoudelijke zorgpunt is het verschil in ambitieniveau van het waterplan volgens het waterschap enerzijds en de gemeente anderzijds. Het ambitieniveau is niet los te zien van de houding van de gemeente Bernisse ten aanzien van deze vrijwillige planvorm. Van bestuurlijk commitment en van het inzien van meerwaarde van samenwerking is in de gemeente Bernisse absoluut sprake, getuige de voorbeelden van gezamenlijke beleidsproducten waar de gemeente Bernisse aantoont ze goed op orde te hebben. Aandachtspunt aan de kant van het waterschap is het (vaste) aanspreekpunt voor gemeenten.

Deelvraag 3

De derde deelvraag luidt:

“Welke indicatoren van samenwerkingsvermogen zijn aanwezig in de relatie tussen het Waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse bij de realisatie van het gemeentelijk waterplan?”

De beantwoording luidt:

In de samenwerkingsrelatie tussen het waterschap Hollandse Delta en de gemeente Spijkenisse is vertrouwen voldoende aanwezig en is het kennisniveau van de samenwerkingspartners (zeer) hoog. De houding van de gemeente Spijkenisse is pro-actief getuige het grote aantal pilots waarin de gemeente deelneemt en de mate waarin het voorop loopt bij 'waterzaken'. Het gemeentelijk waterplan is 10 jaar geleden in een dergelijke constructie ontstaan en is inmiddels afgerond en geëvalueerd. De capaciteit wordt soms als beperkend ervaren, alhoewel dit geen structureel probleem vormt. Van bestuurlijk commitment en van het inzien van meerwaarde van samenwerking is in de gemeente Spijkenisse absoluut sprake. Aandachtspunt aan de kant van het waterschap is het (vaste) aanspreekpunt voor gemeenten.

Deelvraag 4

De vierde deelvraag luidt:

“Wat dragen deze indicatoren bij aan het realiseren van een succesvol eindresultaat van een gemeentelijk waterplan?”

De beantwoording luidt:

Onderstaande tabel geeft kernachtig weer wat per indicator als bijdrage wordt gezien:

Tabel 26: Indicatoren en hun bijdragen aan het gemeentelijk waterplan

indicator	bijdrage aan het gemeentelijk waterplan
(technische) kennis van zaken	discussie op niveau
capaciteit	voldoende mensen vrijmaken en back-up vanuit organisatie
houding	‘wil om er voor te gaan’ en niet het hanteren van de minimale insteek
openheid	geen geheimen voor elkaar en elkaar recht aan kunnen kijken
afspraken nakomen	vlotte terugkoppeling, zaken niet laten liggen
vertrouwensrelatie	ook op organisatieniveau wederzijds respect
interpretatie sleutelfiguren	sleutelfiguren als ‘aanjagers’ van de samenwerking
aanwezigheid	feit dat er ‘aanjagers’ van de samenwerking zijn, positieve insteek met een visie op samenwerking
‘klik’	prettig in de onderlinge samenwerking/collega-achtige samenwerking
beschikbare financiën	ruimte om te kunnen samenwerken / (extra) te overleggen
maatschappelijke meerwaarde	voorkomen overlast en beperking kosten burger
bestuurlijk commitment	organisatorische back-up, tevens langdurige aandacht
verschil in ambitieniveau	voorkomt inhoudelijke impasse / langdurige discussie

Deelvraag 5

De vijfde deelvraag luidt:

“Hoe kunnen waterschap en gemeenten hun samenwerkingsvermogen bij gemeentelijke waterplannen versterken of verbeteren?”

De beantwoording luidt:

Gemeenten en waterschap kunnen hun samenwerkingsvermogen bij de realisatie van gemeentelijke waterplannen versterken of verbeteren door te gaan werken met constante aanspreekpunten die voldoende tijd kunnen besteden aan deze taak en het elkaar blijvend op de hoogte houden wat er wederzijds speelt, rekening houdend met lokale omstandigheden. Daarnaast moet het deskundigheidsniveau op dit hoge niveau worden vastgehouden met een toenemende aandacht voor een structurele spreiding en overdracht van (unieke) gebieds- en proceskennis. Inhoudelijk dienen inhoudelijke verwachtingen en ambities binnen het waterplan vanaf de start goed worden gecommuniceerd en afgestemd in een heldere, open en eerlijke discussie. Men moet niet schromen over de grenzen van de eigen gemeenten en waterschap heen te kijken hoe het elders geregeld is. Voor het maken en (tijdig) nakomen van afspraken moet blijvend aandacht zijn en een proactieve houding moet worden nagestreefd.

6.4 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Welke indicatoren van samenwerkingsvermogen tussen Waterschap Hollandse Delta en betrokken inliggende gemeenten Bernisse en Spijkenisse dragen bij aan de realisatie van het gemeentelijke waterplan en hoe kan dit samenwerkingsvermogen worden geconsolideerd en versterkt?”

De beantwoording luidt:

Hoewel meerdere indicatoren als ‘belangrijk’ worden bestempeld in de bijdrage aan de realisatie van het gemeentelijk waterplan is het verkrijgen van vertrouwen cruciaal. Dit vertrouwen kan worden opgebouwd door openheid, het nakomen van afspraken, een soepele samenwerking, door eerlijkheid en door elkaar recht aan te kunnen blijven kijken ook al ben je het oneens. Dubbele agenda’s zijn hierbij uitgesloten. Het nastreven van bovengenoemde indicatoren waarbij een aantal als indicator in dit onderzoek is onderzocht, levert *vertrouwen* op, de basis van elke samenwerking. Het samenwerkingsvermogen wordt hiermee versterkt. De consolidatie van het samenwerkingsvermogen kan worden bereikt door een langdurig contact vanuit zo stabiel mogelijke organisaties waarbij contactpersonen wederzijds weten wat er speelt. Blijvende aandacht voor het onderwerp ‘water’ en terugkoppeling van behaalde resultaten naar bestuur en burger moet niet worden vergeten.

Het gemeentelijk waterplan heeft ‘model’ gestaan voor de inhoud waar gemeente en waterschap elkaar raken. Bij deze planvorm blijkt de ‘houding’ van samenwerkingspartners bepalend voor het ambitieniveau van dit product en daardoor dus ook van invloed op de vrijgemaakte budgetten en capaciteit. Andere aspecten als vertrouwen, kennis en het hebben en houden van draagvlak zijn universeel van aard en van toepassing op samenwerkingsverbanden in veel bredere zin.

6.5 Overige conclusies

Hieronder volgt een kort overzicht van enkele van mijn (andere) bevindingen die gaandeweg de interviews naar voren kwamen:

- Iedereen ziet de meerwaarde samenwerking: winst in doelbereiking, tijd, kosten;
- Gemeenten zijn sterk productgericht (GRP, GAP, Waterplan), het waterschap oriënteert zich meer op processen.
- De bestuurders redeneren vaker in ‘hoe het zou moeten zijn’ (de *soll*-gedachte) en ambtenaren redeneren pragmatischer en zien in hun frequente wederzijdse contacten hoe het feitelijk is (de *ist*-gedachte);
- De kwaliteit van de samenwerking wordt ‘gemaakt’ en bepaald in de dagelijkse contacten;
- Respondenten geven aan dat persoonlijke competenties een rol spelen: denk aan ‘warm worden van de inhoud’ (lees: water), het hebben van een ‘overall’ blik, het verder en strategisch kijken en het bezitten van sociale vaardigheden.
- Respondenten hebben vaak een onuitgesproken wil om er uit te komen, zijn oplossingsgericht met oog voor de relatie(s);
- Respondenten geven aan een (onuitgesproken) intentie te hebben om goed te willen samenwerken en dat bij voortduring te willen doen;
- Inhoudelijke deskundigheid is op ambtelijk niveau cruciaal, op bestuurlijk niveau lijkt dit minder relevant;
- Het *kunnen* meedoen of voorop lopen hangt uiteraard nauw samen met de budgettaire ruimte en de capaciteit van *human resources*.
- Wetgeving wordt soms als belemmerend ervaren, maar door toegenomen complexiteit wordt de onderlinge afstemming (gemeente-waterschap) steeds belangrijker. De geboden beleidsruimte moet worden benut en moet niet worden ‘dichtgeregeld’.

6.6 Aanbevelingen

- Het accounthouderschap nog meer structureren, promoten en verbeteren. Eén centraal gemeentelijk contactpunt oprichten te beginnen met *gemeentenaam@wshd.nl* als ingang voor vragen/opmerkingen/suggesties.
- Opzetten van de *samenwerk-kring*. Nadenken over het laten rouleren van de accounthouders over de gemeenten door hen, frequent, een dag(deel) op het kantoor van de gemeenten te laten doorbrengen, te werken en de contacten te onderhouden;
- Meer structurele aandacht voor kennisverspreiding en -overdracht;

- (gezamenlijke) Voorlichting vanuit waterschapsorganisatie en gemeentelijke organisatie naar raadsleden.
- Financieringsbronnen vanuit Brussel beter benutten door een EU subsidie-kenner in te schakelen en met name op het samenwerkingsvlak meer middelen vanuit Brussel te halen.
- Gemeenten en waterschap samen optrekken in het bezoeken van inhoudelijke (landelijke) bijeenkomsten op bepaalde wateronderwerpen die specifiek zijn voor het onderlinge raakvlak;
- Het delen van deze onderzoekskennis in een bredere kring bij de overige gemeenten. Voorstel: gemeentelijke conferentie georganiseerd in het waterschapskantoor.

Referenties

Geraadpleegde literatuur

Axelrod, R., & Cohen, M. D. (1999). *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York City: Free Press.

Buuren, van, M. W., *Competente Besluitvorming: Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*, Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, november 2006.

Bardach, E., *Getting Agencies to Work Together: The Theory and Practice of Managerial Craftsmanship*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998.

Driesprong, Mr. Drs., A. (m.m.v. Mr. G. van Dijk), *Water, gemeenten en waterschappen: Wettelijke taken en bevoegdheden in het regionaal waterbeheer*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2004.

Foster-Fishman, P.G., Berkowitz, S.L., Lounsbury, D.W., Jacobsen, S., Allen, N.A., *Building Collaborative Capacity in Community Coalitions: A review and Integrative Framework*, American Journal of Community Psychology, Vol.29, No 2. 2001.

Gemeente Bernisse, *De Gemeentegids 2007/2008*, 2007.

Gemeente Spijkenisse Afd. Concernzaken, *Statistisch Jaaroverzicht Gemeente Spijkenisse*, Uitgave 2007, jaargang 33. (via www.spijkenisse.nl)

Het Waterschap, Tijdschrift voor Waterschapsbestuur en Waterschapsbeheer: Themanummer *Samenwerking*, Oktober 2007.

Imperial, M.T., Hennessey, T., *Environmental Governance in Watersheds: the Role of Collaboration*, prepared for the presentation at the 8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), 2000.

Innes, J.E. and Booher, D.E., *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*, Working Paper 2003-3 prepared for the presentation at the Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Baltimore, November 21-24, 2002.

Leach, W.D. and Pelkey, N.W., *Making Watershed Partnerships Work: A Review of the Empirical Literature*, Journal of Water Resources Planning and Management, Volume 127, Issue 6, pp. 378-385, November/December 2001.

RIZA, *Handreiking Watertoets 2*, in opdracht van Landelijke Projectgroep Watertoets, December 2003.

Sabatier, P.A., Focht, W., Lubell, M., Trachtenberg, Z., Vedlitz, A., Matlock, M., *Swimming Upstream: Collaborative Approaches To Watershed Management*, American and Comparative Environmental Policy series, The MIT Press, Cambridge/Massachusetts, England, April 2005.

Sterk Consulting, Bureau voor Water en Omgevingsvraagstukken, *Waterschap Hollandse Delta Gemeentelijk waterbeheer: bestaande en toekomstige wet- en regelgeving als basis voor samenwerking*, Leiden, November 2007.

United States Government Accountability Office (GAO), *Results-Oriented Government: Practices That Can Help Enhance and Sustain Collaboration among Federal Agencies*, GAO-06-15, October 2005.

Waterschap Hollandse Delta, *Jaarverslag 2004*, 2005.

Waterschap Hollandse Delta, *Handboek Gemeentelijke Waterplannen*, November 2006.

Waterschap Hollandse Delta, *Evaluatie Stedelijk Waterplan Spijkenisse 1996-2007*, Eindrapport, Maart 2008 (a).

Waterschap Hollandse Delta, *Jaarverslag en Jaarrekening 2007*, Juni 2008 (b).

Waterschap Hollandse Delta, *Voortgangsrapportage Riolerings 1 januari 2008*, mei 2008 (c).

Weber, E. P., Lovrich, N. P., Gaffney, M. J., *Assessing Collaborative Capacity in a Multidimensional World*, Administration & Society, Vol. 39, No. 2, April 2007.

Hermans, P.G.B., Eem, van der, J.P., *Samen in de waterketen: het werkt*, Witteveen+Bos, Welldra en KIWA WR in opdracht van WaterKIP: het waterketenplatform van Stowa, Stichting RIONED, RIZA en KIW WR, Oktober 2006.

Geraadpleegde websites

www.wshd.nl

www.spijkenisse.nl

www.gemeentebarnisse.nl

www.sfeervanbeheer.nl

Bronvermelding figuren

Figuren	Bron/maker
1, 5, 6, 7	Arjan Offerhaus (WSHD)
overige	G. Boot

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst met respondenten

Tabel 1: Overzicht van geïnterviewde personen, hun achtergrond en interviewdatum

naam	organisatie	functie	interview datum
Dhr. Jan Meiburg	Gemeente Bernisse	Beleidsmedewerker Riool en Waterbeheer	17 juni 2008
Dhr. Marnix Trouwborst	Gemeente Bernisse	Wethouder (lid dagelijks bestuur) <i>Portefeuille Ruimtelijke Ordening, Milieu en Riolerig</i>	17 juni 2008
Mevr. Elly Bruns	Gemeente Bernisse	Interim hoofd afdeling Ruimte en afdeling Beheer	17 juni 2008
Dhr. Jan Willem Mijmans	Gemeente Spijkenisse	Wethouder (lid dagelijks bestuur) <i>Wonen, Wijkveiligheid en Beheer Openbare Ruimte</i>	9 juni 2008
Dhr. Arjan Tange	Gemeente Spijkenisse	Beleidsmedewerker Riolerig & Waterhuishouding <i>Sector Stad en Wijk, Afdeling Wijkbeheer, Vakgroep Beheer Openbare Ruimte</i>	12 juni 2008
Dhr. Bert Schelling	Waterschap Hollandse Delta	Heemraad (lid dagelijks bestuur) <i>Portefeuillehouder Waterhuishouding: beheer en onderhoud; algehele waterhuishoudkundige infrastructuur; integraal waterbeheer / stedelijke waterplannen; bemaling, wateraanvoer en peilbeheer (inclusief peilbesluiten); wateronttrekking en lozing; gemalen en kunstwerken excl. rioolgemalen</i>	11 juni 2008
Mevr. Janneke van Herreveld	Waterschap Hollandse Delta	Hydroloog (vanaf 1/1/2008) was: Beleidsmedewerker afdeling Beleid + accounthouder voor gemeenten op Voorne-Putten <i>Afdeling Strategie & Planning</i>	11 juni 2008
Dhr. Gerrit Slijkhuis	Waterschap Hollandse Delta	Beleidsmedewerker/Projectleider Gemeentelijke Waterplannen Voorne-Putten en Goeree-Overflakkee <i>Afdeling Strategie & Planning</i>	12 juni 2008

Bijlage 2 Vragenlijst gemeente

Introductie Interview:

- Wederzijds voorstellen
- Doel & functie: onderzoek/afstudeerwerk
- Resultaten: ten gunste van alle betrokkenen
- Verwachte duur aangeven: 1 uur
- Gebruik van de gegevens: anoniem
- Vragen naar 'mogen opnemen' van interview (voicerecorder)

Introductie

1. Naam + functie + tijd in die functie (+evt verleden bij gemeente)

Relatie

2. Wat zijn volgens u de raakvlakken tussen de taakvelden van de gemeente en het waterschap Hollandse Delta?
3. Wat is uw rol daarbij?
4. Hoe zou u de relatie met het waterschap Hollandse Delta omschrijven?
5. Op welke momenten heeft u contact met het waterschap?
6. Met wie heeft contact op het waterschap?
7. Wat is het karakter van die contacten?
8. Hoe gaat u 'de gesprekken in' met het waterschap?

Samenwerking

9. Heeft u voorbeelden van (recente) projecten waarbij de samenwerking (niet) goed verliep met het waterschap? Of voorbeeld(en) van beide soorten ervaringen? Toelichting vragen (wie/wat/wanneer/waarom)
10. Kunt u aangeven wat de samenwerking (niet) succesvol maakt(e)?
11. Wat zijn volgens u belangrijke kenmerken voor een succesvolle samenwerking met het waterschap?
12. Herkent u een meerwaarde in samenwerking met waterschap Hollandse Delta? En op welke aspecten?
13. Op welke manier zou je een dergelijke samenwerking langdurig in stand kunnen houden?

Sleutelfiguren

14. Zijn er binnen uw organisatie, op het taakveld 'water', belangrijke posities te benoemen in de relatie met het waterschap?
15. Herkent u zichzelf, op uw eigen vakgebied, in een dergelijke rol?
16. Zo ja, waar blijkt dat uit? Zo nee, waarom niet?
17. Wat vindt u belangrijke persoonlijke kenmerken van een dergelijk persoon?
18. Herkent u bij het waterschap zo iemand?

Vertrouwen

19. Wat acht u als noodzakelijk voor een vertrouwensrelatie tussen overheidsorganisaties?
20. Wat typeert of kenmerkt een vertrouwensrelatie?
21. In hoeverre herkent u een vertrouwensrelatie tussen uw gemeente en het waterschap Hollandse Delta? Waaraan leidt u dat af? Waaruit blijkt van niet?
22. Wat zijn voor u indicatoren of bouwstenen van 'vertrouwen'?

Bestuurlijk draagvlak

23. Is er bestuurlijk draagvlak bij uw organisatie op het taakveld 'water' voor samenwerking met andere partijen (o.m. het waterschap)?
24. Zo ja, waaraan leidt u dat af? Zo nee, wat zou er voor nodig zijn om dit te verkrijgen?
25. Herkent u een rol voor zichzelf om dit bestuurlijk draagvlak te initiëren, bestendigen, en/of uit te dragen?

Kennis

26. Wat zijn volgens u persoonlijke competenties die cruciaal zijn voor samenwerking?
27. Herkent u op bepaalde aspecten binnen het taakveld 'water' in uw gemeente een kennisleemte? Zo ja, rondom welke aspecten geldt dat?
28. Herkent u een capaciteitsprobleem binnen uw gemeente? Kunt u aangeven wat daar de consequenties van zijn?

Gemeentelijk Waterplan

29. Hoe is het initiatief voor het Gemeentelijk/Stedelijk Waterplan ontstaan?
30. Kunt u wat meer vertellen over de samenwerking tijdens dit project?
31. Was/is er tijdens dit project sprake van:
 - a. Cruciale personen?
 - b. Belangrijke competenties?
 - c. Blokkades of remmingen?
 - d. Doorbraken in besluitvorming?
32. Wat is voor de gemeente de meerwaarde van een gemeentelijk waterplan?

Andere aspecten van samenwerking: wetgeving & financiering

33. Op welke manier speelt wetgeving een rol binnen samenwerking met het waterschap?
34. In hoeverre ziet u wetgeving als 'rem' of 'reden' van samenwerking?
35. In hoeverre spelen kosten en baten een rol bij samenwerking?

Afronding

- Heeft respondent nog vragen aan interviewer?

Bijlage 3 Vragenlijst waterschap

Introductie Interview:

- Wederzijds voorstellen
- Doel & functie: onderzoek/afstudeerwerk
- Resultaten: ten gunste van alle betrokkenen
- Verwachte duur aangeven: 1 uur
- Gebruik van de gegevens: anoniem
- Vragen naar 'mogen opnemen' van interview (voicerecorder)

Introductie

1. Naam + functie + tijd in die functie (+evt verleden bij waterschap)

Relatie

2. Wat zijn volgens u de raakvlakken tussen de taakvelden van Waterschap Hollandse Delta en inliggende gemeenten?
3. Wat is uw rol daarbij?
4. Hoe zou u de relatie met de
 - a. De gemeente Spijkenisse willen omschrijven?
 - b. De gemeente Bernisse willen omschrijven?
5. Op welke momenten heeft u contact met:
 - a. De gemeente Spijkenisse?
 - b. De gemeente Bernisse?
6. Met wie heeft contact met:
 - a. De gemeente Spijkenisse?
 - b. De gemeente Bernisse?
7. Wat is het karakter van die contacten met:
 - a. De gemeente Spijkenisse?
 - b. De gemeente Bernisse?
8. Hoe gaat u 'de gesprekken in' met:
 - a. De gemeente Spijkenisse?
 - b. De gemeente Bernisse?

Samenwerking

9. Heeft u voorbeelden van (recente) projecten waarbij de samenwerking (niet) goed verliep? of beide? Toelichting vragen (wie/wat/wanneer/waarom):
 - a. De gemeente Spijkenisse?
 - b. De gemeente Bernisse?
10. Kunt u aangeven wat de samenwerking (niet) succesvol maakt(e) bij?
 - a. De gemeente Spijkenisse?
 - b. De gemeente Bernisse?
11. Wat zijn volgens u belangrijke kenmerken voor een succesvolle samenwerking met een gemeente?
12. Herkent u een meerwaarde in samenwerking met gemeenten? En op welke aspecten?
13. Op welke manier zou je een dergelijke samenwerking langdurig in stand kunnen houden?

Sleutelfiguren

14. Zijn er binnen het waterschap, belangrijke posities te benoemen in de relatie met gemeenten?
15. Herkent u zichzelf, op uw eigen vakgebied, in een dergelijke rol?
16. Zo ja, waar blijkt dat uit? Zo nee, waarom niet?
17. Wat vindt u belangrijke persoonlijke kenmerken van een dergelijk persoon?
18. Herkent u:
 - a. bij de gemeente Spijkenisse zo iemand?
 - b. Bij de gemeente Bernisse zo iemand?

Vertrouwen

19. Wat acht u als noodzakelijk voor een vertrouwensrelatie tussen overheidsorganisaties?
20. Wat typeert of kenmerkt een vertrouwensrelatie?
21. In hoeverre herkent u een vertrouwensrelatie tussen Waterschap Hollandse Delta en:
 - a. De gemeente Spijkenisse?
 - b. De gemeente Bernisse?
22. Zo ja, waaraan leidt u dat af? Zo nee, waaruit blijkt van niet? (voor beide gemeenten)?
23. Wat zijn voor u indicatoren of bouwstenen van 'vertrouwen'?

Bestuurlijk draagvlak

24. Is er bestuurlijk draagvlak bij uw organisatie op het taakveld 'water' voor samenwerking met andere partijen (in dit geval gemeenten)?
25. Zo ja, waaraan leidt u dat af? Zo nee, wat zou er voor nodig zijn om dit te verkrijgen?
26. Herkent u een rol voor zichzelf om dit bestuurlijke draagvlak te initiëren, bestendigen, en/of uit te dragen?

Kennis

27. Wat zijn volgens u persoonlijke competenties die cruciaal zijn voor samenwerking?
28. Herkent u op bepaalde aspecten in relatie met het taakveld 'water' een kennisleemte bij:
 - a. De gemeente Spijkenisse?
 - b. De gemeente Bernisse?
29. Herkent u een capaciteitsprobleem bij:
 - a. De gemeente Spijkenisse?
 - b. De gemeente Bernisse?

Gemeentelijk Waterplan

30. Hoe is het initiatief voor het Gemeentelijk/Stedelijk Waterplan ontstaan bij:
 - a. De gemeente Spijkenisse?
 - b. De gemeente Bernisse??
31. Kunt u wat meer vertellen over de samenwerking tijdens dit project bij:
 - a. De gemeente Spijkenisse?
 - b. De gemeente Bernisse?
32. Was/is er tijdens dit project (Spijkenisse) sprake van:
 - a. Cruciale personen?
 - b. Blokkades of remmingen?
 - c. Doorbraken in besluitvorming?
33. Was/is er tijdens dit project (Bernisse) sprake van:
 - a. Cruciale personen?
 - b. Blokkades of remmingen?
 - c. Doorbraken in besluitvorming?
34. Wat is voor het waterschap de meerwaarde van een gemeentelijk waterplan?

Samenwerking en wetgeving

35. Op welke manier speelt wetgeving een rol binnen samenwerking met een gemeente?
36. In hoeverre ziet u wetgeving als 'rem' of 'reden' van samenwerking?
37. In hoeverre spelen kosten en baten een rol bij samenwerking?

Afronding

- Heeft respondent nog vragen aan interviewer?