

**DE KADERRICHTLIJN WATER:
WICKED WATER PROBLEMS**



Een enkelvoudige casestudy naar de relatie tussen de interactie van
bestuurslagen en de effectiviteit van de Kaderrichtlijn Water in
deelstroomgebied Rijn-West

K.J. OENEMA

410752

COLOFON

NAAM STUDENT: K.J. OENEMA

STUDENTNUMMER: 410752

ONDERWIJSINSTELLING: ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

FACULTEIT: ERASMUS SCHOOL OF SOCIAL AND
BEHAVIORAL SCIENCES

OPLEIDING: MASTER BELEID & POLITIEK
(BESTUURSKUNDE)

STUDIEJAAR: 2019/2020

DATUM: 4 AUGUSTUS 2020

AANTAL WOORDEN: 19.915

SCRIPTIEBEGELEIDER: DR. J. ESHUIS

TWEEDE LEZER: DR. H.L. KLAASSEN

STAGEORGANISATIE: ECORYS

AFDELING REGIONS & CITIES

STAGEBEGELEIDER: DRS. M. WIENHOVEN

Voorwoord

2020 is een jaar dat op een andere manier de geschiedenisboeken in zal gaan dan iedereen vooraf had kunnen bedenken. Het zijn rare maanden geweest waarin we leefden en het waren rare tijden waarin deze masterscriptie tot stand is gekomen. Het plan was om vanaf februari vijf maanden stage te lopen bij Ecorys, waarbij ik mijn onderzoek naar de interactie omtrent de KRW zou gaan schrijven. Vanwege de Coronacrisis zijn dit geen vijf maanden geworden, maar slechts zes weken waarin ik fysiek stage heb kunnen lopen. De overige weken was ik genoodzaakt om vanuit huis stage te lopen en mijn onderzoek verder te verrichten. Desondanks ben ik blij met de digitale tools die we vandaag de dag hebben om onder meer alle interviews af te kunnen nemen met de respondenten en zo deze masterscriptie alsnog tot een goed einde te kunnen brengen.

Graag wil ik dan ook mijn scriptiebegeleider, Jasper Eshuis, hartelijk bedanken voor het meedenken over het inrichten van mijn onderzoek, de theoretische inzichten en de waardevolle feedback die ik hierover heb gekregen. Tevens wil ik mijn stagebegeleider, Manfred Wienhoven, hartelijk bedanken voor de gesprekken over mijn onderzoek, de praktische inzichten, de veelheid aan achtergrondinformatie over de KRW en de KRW-inhoudelijke feedback op mijn stukken. Ik ben dan ook zeer verheugd ik mijn onderzoek tijdig heb kunnen afronden en de masteropleiding hiermee alsnog in de zomer van 2020 kan afsluiten.

Kaylee Oenema

Rotterdam, augustus 2020

Inhoudsopgave

Figuren- en tabellenlijst.....	7
Lijst met afkortingen	8
1 Inleiding	9
1.1 AANLEIDING	9
1.2 PROBLEEMSTELLING	12
1.2.1 <i>Doel van het onderzoek</i>	13
1.2.2 <i>Onderzoeksvraag en deelvragen</i>	13
1.3 MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	14
1.4 LEESWIJZER	15
2 Theoretisch kader	16
2.1 INLEIDING	16
2.2 BELEIDSPROBLEMEN.....	16
2.2.1 <i>Wicked problems</i>	17
2.3 MULTI-LEVEL GOVERNANCE.....	18
2.4 INTERACTEREN	20
2.4.1 <i>Interactie</i>	20
2.4.2 <i>Multi-level governance en interactie</i>	21
2.4.3 <i>Blokkades in interactie</i>	22
2.5 EFFECTIVITEIT VAN HET BELEIDSPROCES	24
2.5.1 <i>Het beleidsproces</i>	24
2.5.2 <i>Effectiviteit</i>	26
2.6 INVLOED INTERACTIE OP BELEIDSEFFECTIVITEIT	26
2.7 CONCEPTUEEL MODEL	27
3 Methodologie	28
3.1 INLEIDING	28
3.2 ONDERZOEKSSTRATEGIE	28
3.3 ONDERZOEKSONTWERP	29
3.3.1 <i>Casestudy</i>	29
3.3.2 <i>Interviews</i>	29
3.3.3 <i>Documentenanalyse</i>	30
3.4 ANALYSEMETHODEN	31
3.5 ONDERZOEKSPOPULATIE	31
3.6 OPERATIONALISATIE.....	32

3.7	KWALITEITSCRITERIA	34
3.7.1	<i>Interne betrouwbaarheid</i>	35
3.7.2	<i>Externe betrouwbaarheid</i>	35
3.7.3	<i>Interne validiteit</i>	36
3.7.4	<i>Externe validiteit</i>	36
3.7.5	<i>Positie van de onderzoeker</i>	37
4	Dataverzameling	38
4.1	INLEIDING	38
4.2	ORGANISATIE WATERKWALITEITSBELEID	38
4.3	STRUCTUUR KRW	39
4.4	INTERACTIE IN PERSPECTIEF: BEVINDINGEN UIT DE EMPIRIE	39
4.4.1	<i>Ervaringen omtrent de interactie</i>	40
4.4.2	<i>Blokkades in de interactie</i>	41
4.5	ERVARINGEN BELEIDSPROCES EN EFFECTIVITEIT KRW	49
4.6	ANALYSE	51
5	Conclusie.....	53
5.1	INLEIDING	53
5.2	CONCLUSIE	53
5.2.1	<i>Antwoord op de hoofdvraag</i>	57
5.3	AANBEVELINGEN VOOR DE PRAKTIJK	58
5.4	REFLECTIE EN WETENSCHAPPELIJKE AANBEVELINGEN VERVOLGONDERZOEK	61
	Referenties	65
	Bijlagen	70
BIJLAGE I:	OVERZICHT VERANTWOORDELIJKHEDEN WATERKWALITEIT PER BESTUURSLAAG..	70
BIJLAGE II:	TOPICLIJST.....	71
BIJLAGE III:	OVERZICHT DOCUMENTENANALYSE	74
BIJLAGE IV:	CODEBOOM.....	75
BIJLAGE V:	FREQUENTIES CODES	76
BIJLAGE VI:	OVERZICHT RESPONDENTEN.....	79
BIJLAGE VII:	FIGUURLIJK OVERZICHT VAN ORGANISATIE WATERKWALITEITSBELEID	81

Figuren- en tabellenlijst

Figuren

Figuur 1: Conceptueel model.....	27
Figuur 2: Codeboom	75
Figuur 3: Overzicht organisatie waterkwaliteitsbeleid	81

Tabellen

Tabel 1: Typologieën beleidsproblemen	17
Tabel 2: Operationalisatie	34
Tabel 3: Overzicht verantwoordelijkheden per bestuurslaag.....	70
Tabel 4: Overzicht topiclijst.....	73
Tabel 5: Overzicht geanalyseerde documenten.....	74
Tabel 6: Overzicht frequentie codes.....	78
Tabel 7: Overzicht respondenten.....	80

Lijst met afkortingen

CLO	Compendium voor de Leefomgeving
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
GEP	Goed Ecologisch Potentieel
GET	Goede Ecologische Toestand
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IPO	Interprovinciaal Overleg
KGB	Regionale Klankbordgroep
KRW	Kaderrichtlijn Water
RAO	Regionaal Ambtelijk Overleg
RBO	Regionaal Bestuurlijk Overleg
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SGBP	Stroomgebiedbeheerplan
STOWA	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
UVW	Unie van Waterschappen

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland is een waterland en bestaat voor een groot deel uit zoet oppervlaktewater (RIVM, 2019). Het oppervlaktewater wordt onder meer gebruikt om drinkwater te maken, naast dat hiervoor grondwaterbronnen worden aangeboord. Water is van levensbelang voor de mens, dier en natuur. Veel natuur is immers afhankelijk van de kwantiteit en kwaliteit van oppervlaktewateren als rivieren, beken, plassen en meren (Atlas Leefomgeving, 2020; CLO, 2009a), maar ook grondwaterstanden (verdroging). Een (tijdelijk of structureel) tekort aan water of sterk vervuild water leidt al snel tot grote maatschappelijke problemen. Het is daarom uitermate belangrijk om een goede waterkwaliteit te waarborgen (STOWA, 2018a). Oppervlaktewater is echter niet gebonden aan de landsgrenzen. Vandaar is het van belang dat in alle landen van de Europese Unie (EU) dezelfde normen gelden voor de kwaliteit van het water (Atlas Leefomgeving, 2020). In 2000 is daarom vanuit de Europese Commissie (EC) de Kaderrichtlijn Water (KRW) afgegeven. Het doel van de KRW is duurzame bescherming van ecosystemen en watervoorraden (UVW, 2020). In 2027 moeten alle maatregelen zijn genomen waarmee partijen denken in 2027 de kwaliteit van alle oppervlaktewateren, overgangswateren en kustwateren in Europa zowel ecologisch als chemisch op orde te brengen, door per periode van zes jaar (ecologische) maatregelen te bedenken en uit te voeren (BIJ12, 2020).

Nadat de richtlijn in 2000 is afgegeven door de EC, hebben de lidstaten de tijd gehad deze te implementeren en om te zetten in nationale wetgeving. In Nederland is de richtlijn in 2002 omgezet in nationale wetgeving. Daarbij staat het de lidstaten deels vrij om te kiezen welke maatregelen zij zullen nemen om de gewenste waterkwaliteit in 2027 te behalen. In artikel 11 van de KRW wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen basis- en aanvullende maatregelen. Zodoende dienen minimaal de basismaatregelen¹ opgenomen te worden, en waar nodig aangevuld te worden met aanvullende maatregelen indien de basismaatregelen niet voldoende zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken in 2027 (STOWA, 2018b; Kenniscentrum InfoMil, 2020). Deze aanvullende maatregelen worden per periode van zes jaar beschouwd en per stroomgebied bekrachtigd door opname in een

¹ Hierbij kan gedacht worden aan de Nitraatrichtlijn, Verordening Gewasbeschermingsmiddelen en de Richtlijn Behandeling Stedelijk Afvalwater.

stroomgebiedbeheerplan (SGBP). Dit wordt ook wel de planperiode genoemd. Nederland maakt onderdeel uit van vier internationale stroomgebieden, te weten de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems, en dient daarmee vier aparte SGBP'en op te stellen (STOWA, 2018a). Dit is tevens vastgelegd in de Waterwet. Omwille van de omvang van het stroomgebied Rijn, is deze onderverdeeld in vier deelstroomgebieden, namelijk Rijn-Noord, Rijn-Oost, Rijn-Midden en Rijn-West (CLO, 2009b).

In 2009 is de eerste planperiode van start gegaan waarin maatregelen zijn genomen om de toekomstige waterkwaliteit te behalen. De beheerplannen, fysisch-chemische doelen, biologische doelen en voorgestelde maatregelen worden iedere zes jaar herzien, en worden zo nodig aangepast (BIJ12, 2020). Waterbeheerders zijn momenteel bezig met het herijken van de doelen en het formuleren van maatregelen voor de laatste planperiode, welke in 2022 van start zal gaan en moet leiden tot de goede chemische en ecologische waterkwaliteit, zoals gesteld door de KRW. Deze zogenoemde derde generatie SGBP'en dienen eind 2021 te worden afgerond en ingediend te worden bij de EC. Vervolgens treedt het programma in werking om de waterkwaliteit na afloop van deze derde cyclus, te weten in 2027, op het niveau te brengen van de gestelde doelen en normen voor de chemische waterkwaliteit. Voor Nederland is het uitgangspunt daarbij het bereiken van de normen voor chemische waterkwaliteit die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Ministerie van I&W) voor de KRW-waterlichamen heeft vastgesteld (STOWA, 2018a; Rijkswaterstaat, 2020). De fysisch-chemische en biologische doelen in de Rijkswateren worden vastgesteld door het Rijk. De doelen voor de regionale wateren worden vastgesteld door de provincies op basis van regionale watersysteemanalyse en op voordracht van de waterschappen. Het uiteindelijke doel is de Goede Ecologische Toestand (GET) of het Goed Ecologisch Potentieel (GEP), de beoogde toestand die ontstaat na het treffen van alle relevante maatregelen in natuurlijke respectievelijk kunstmatige wateren (STOWA, 2018a).

Door gebrek aan kennis over de effecten van maatregelen ten tijde van de implementatie van de KRW, werd in de eerste jaren veel onderzoek verricht om inzicht te krijgen in het probleem (STOWA, 2018a; Van Bueren et al., 2003). Het gaat derhalve om een probleem waarover nog niet veel kennis en consensus over de aanpak bestaat. Het proces om te voldoen aan de waterkwaliteitseisen, vertoont dan ook veel kenmerken van *wicked problems*. Een belangrijk kenmerk hiervan is dat verschillende bestuurslagen en sectoren bij het opstellen en uitvoeren van de maatregelen zijn betrokken (Termeer, 2016). De motivatie voor het treffen van bepaalde maatregelen en de afwegingen die hierbij genomen worden,

komen deels voort uit vormen een bestuurlijk proces waarbij meerdere partijen betrokken zijn. De beleidsvorming speelt zich dan ook steeds meer af door verschillende overheidsorganisaties heen (STOWA, 2018a). In het geval van de KRW gaat het om bestuurslagen van Europees (EC) tot lokaal niveau (Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten). Op Europees niveau wordt de richtlijn afgegeven, welke door de lidstaten op nationaal niveau geïmplementeerd moet worden in de nationale wetgeving, waarbij de lidstaten alle maatregelen dienen te treffen die mogelijk zijn om de gestelde doelen te realiseren.²

De Nederlandse overheid heeft bepaald dat het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de KRW (Rijkswaterstaat, 2015). Hierdoor is elke bestuurslaag een bevoegde autoriteit, maar heeft ieder daarbij zijn eigen, afzonderlijke verantwoordelijkheid. Zo is het Rijk in het kader van de KRW verantwoordelijk voor het landelijk (water)beleid, welke wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Het Rijk is tevens beheerder van de Rijkswateren (Rijkswaterstaat, 2015). Daarbij is het Ministerie van I&W verantwoordelijk voor de vertegenwoordiging van het Rijk bij internationale afstemming met betrekking tot het beleid over de internationale wateren. De waterschappen zijn daarnaast beheerder van alle overige oppervlaktewateren en dienen de besluitvorming rondom de te nemen maatregelen voor te bereiden (STOWA, 2018a). De waterschappen zijn tevens verantwoordelijk voor het zuiveringsbeheer en het operationele beheer (Rijkswaterstaat, 2015). De provincie stelt vervolgens doelen vast voor regionale oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. Provincies zijn bovendien verantwoordelijk voor het strategisch grondwaterbeheer. Verder zijn provincies en gemeenten gezamenlijk aandeelhouder van drinkwaterbedrijven, welke verantwoordelijk zijn voor het leveren van drinkwater. Tot slot zijn gemeenten verantwoordelijk voor de riolering waarmee het huishoudelijk afvalwater naar zuiveringsinstallaties wordt getransporteerd (Rijkswaterstaat, 2015). Voorts werken provincies, gemeenten en waterschappen samen met andere partijen, zoals boeren, drinkwaterbedrijven en burgers, om de waterkwaliteit te verbeteren. Een integrale aanpak door de verschillende actoren is noodzakelijk. Daarbij is het van belang dat voldoende afstemming plaatsvindt tussen de verschillende bestuurslagen (Muilwijk, 2016). In bijlage I is een tabel te vinden waarin de

² De interactie tussen het nationale niveau en het Europees niveau wordt vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot de waterkwaliteit per bestuurslaag zijn opgenomen.

Bovenstaande laat zien dat elke bestuurslaag voor een bepaald deel verantwoordelijk is, waarbij alle bestuurslagen gezamenlijk moeten zorgen voor het behalen van de goede waterkwaliteit. Om dit zogenoemde *wicked problem* het hoofd te bieden, dient onderling samengewerkt te worden (Termeer, 2016). Deze samenwerking is van cruciaal belang doordat water niet ophoudt bij de grenzen van het beheergebied, en wateren met elkaar in verbinding staan en zo bestuurlijke grenzen doorsnijden. Hierbij kan gedacht worden aan het beheer van de Rijn, welke is aangemerkt als Rijkswater, terwijl zijtakken van deze rivier, die mede de kwaliteit van de Rijn bepalen, behoren tot de categorie overige oppervlaktewateren en daarmee onder het beheer van waterschappen vallen. Door de verwevenheid van oppervlaktewatersystemen, maar ook de relatie met het grondwatersysteem, dient gezamenlijk nagedacht te worden over een geschikte aanpak om de waterkwaliteit te waarborgen (Rijkswaterstaat, 2015). Interactie tussen de partijen is daarmee cruciaal, en gebrekkige interactie een probleem. Gebrekkige interactie leidt immers tot lage effectiviteit in *governance*-processen.

Momenteel lijkt het dat Nederland de in SGBP2 bepaalde GEP's en GET's niet zal halen in 2027 en meer tijd nodig is om de doelen wel te behalen. De verwachting is namelijk dat in 2027 91% van de waterlichamen zal voldoen aan de eisen voor de chemische stoffen en tevens 91% van de waterlichamen zal voldoen aan de doelen betreffende alle specifieke verontreinigende stoffen (Rijkswaterstaat, 2015). De maatregelen die voorsnog zijn genomen, zijn niet effectief genoeg om tijdig te voldoen aan de beoogde doelstellingen. Met nieuwe kennis is inmiddels duidelijk geworden dat in SGBP2 doelen zijn gesteld die binnen de gegeven context en met de gekozen maatregelen niet gehaald worden. Daarentegen worden GEP's en GET's momenteel opnieuw afgeleid en worden in SGBP3 aanvullende maatregelen geformuleerd waarmee de nieuwe GEP's en GET's in 2027 wellicht wel gehaald kunnen worden. Desondanks ziet het er met de kennis van nu uit dat de doelen niet tijdig gehaald zullen worden. De vraag is hoe dit komt.

1.2 Probleemstelling

Op basis van het voorgaande is duidelijk geworden dat uit de afgelopen twee planperiodes gebleken is dat Nederland er moeite mee heeft om tijdig te voldoen aan de KRW-vereisten. Gezien de verdeling van verantwoordelijkheden is interactie en samenwerking tussen

partijen cruciaal voor de effectiviteit van het beleidsproces van de KRW. Dit onderzoek zal daarom gericht worden op de bijdrage van de interactie tussen bestuurslagen. Omwille van de omvang van het onderzoek wordt enkel gekeken naar het deelstroomgebied Rijn-West. In dit deelstroomgebied dienen vier provincies, acht waterschappen en tientallen gemeenten met een aantal Rijksinstanties samen te werken (CLO, 2009b; Rijkswaterstaat 2009). Er is hier dan ook duidelijk sprake van *multi-level* samenwerking. Daarnaast is voor dit deelstroomgebied gekozen, omdat het gebied door zijn relatief grote omvang representatief is voor veel van de uitdagingen die tevens in de andere deelstroomgebieden aan de orde zijn.

1.2.1 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om bij te dragen aan de bestuurskundige kennis over de implementatie van de KRW. Het is daarbij van belang te verklaren of de ervaren problematiek om de gewenste KRW waterkwaliteit te realiseren, te maken heeft met de manier van interacteren tussen bestuurslagen. Dit wordt gedaan door theorie over interactie te toetsen, waarbij wordt bekeken wat de gevolgen van blokkades in de interactie tussen de actoren zijn voor de effectiviteit van het beleidsproces van de KRW. Het onderzoek heeft daarmee zowel een beschrijvend als een verklarend karakter.

1.2.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

Het gesignaleerde probleem over het doorkruisen van bestuurslagen en de moeite die Nederland heeft om tijdig te voldoen aan de KRW-vereisten, heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

‘Hoe beïnvloeden blokkades in de interactie tussen verschillende bestuurslagen de effectiviteit van het beleidsproces met betrekking tot de Kaderrichtlijn Water in het deelstroomgebied Rijn-West?’

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, worden de volgende deelvragen in dit onderzoek in acht genomen:

1. Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot *multi-level governance*?
2. Welke relevante factoren worden genoemd in theorie over blokkades in interactie?
3. Welke relevante factoren worden genoemd in theorie over effectiviteit van het beleidsproces?
4. Op welke wijze kunnen theoretische inzichten betreffende *multi-level governance* en interacties effectiviteit van beleidsprocessen verklaren?

5. Wat zijn de blokkades in de interactie in deelstroomgebied Rijn-West?

Aan de hand van bovenstaande deelvragen wordt structuur gegeven aan de beantwoording van de hoofdvraag. De eerste drie deelvragen zijn gericht op de theoretische achtergrond van het onderzoek. Deze deelvragen worden dan ook behandeld in het theoretisch kader in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt bij de vierde deelvraag ingegaan op het conceptueel model, welke verder behandeld zal worden in de operationalisatie in hoofdstuk 3, waarbij de variabelen worden toegelicht. Tot slot zal de vijfde deelvraag in hoofdstuk 4 worden beantwoord aan de hand van kwalitatieve dataverzameling uit de praktijk.

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie is gelegen in het feit dat het onderzoek zeer actueel is. De zogenoemde derde generatie SGBP'en moeten immers eind dit jaar in ontwerp afgerond worden om tijdig in te dienen bij de EC. Daarnaast gaat het erom dat de waterkwaliteit in Nederland behouden en verbeterd zal worden, waardoor de wateren hun functie als leefgebied zullen vormen voor de planten en dieren die er thuishoren nu en in de toekomst behouden (Rijkswaterstaat, 2020). Gezond water is immers van levensbelang voor zowel mens als natuur. Het is dan ook van belang om hier aandacht aan te besteden en te investeren in goede grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. Daarnaast kan gesteld worden dat het maatschappelijke relevantie betreft om uit te diepen in welke mate de effectiviteit van het beleidsproces te danken is aan een al dan niet goede interactie. Dit zou eveneens kunnen leiden tot bewustwording bij de betrokken actoren ten aanzien van de interactie onderling. Lessen hieruit zouden tevens in andere beleidsdossiers meegenomen kunnen worden. Het theoretisch kader biedt hierbij een frame waarop actoren kunnen terugkijken. Volgens theorieën werken bepaalde interacties immers goed, terwijl de uitvoering van deze interacties in de praktijk erg kan tegenvallen. Wellicht kunnen actoren hiermee de uitvoering van de interactie verbeteren, mocht de effectiviteit van het beleidsproces onvoldoende blijken door de huidige vorm van interacteren.

Naast dat dit onderzoek relevant is voor de maatschappij, dient het onderzoek ook bij te dragen aan de wetenschap. Dit onderzoek is wetenschappelijk interessant, omdat bestaande wetenschappelijke theorieën over interacteren en effectiviteit van *governance* getoetst zullen worden. De maatschappelijke problemen die zich voordoen in de huidige samenleving kunnen immers vaak niet (meer) via een vast patroon worden aangepakt en opgelost. Daarnaast komt het vaak voor dat de overheid bepaalde taken delegeert aan lagere

bestuursorganen. Dit resulteert erin dat interactie noodzakelijk is teneinde de taken te kunnen uitvoeren en tot resultaat te komen. In deze masterscriptie wordt dan ook onderzocht in welke mate een dergelijke interactie de effectiviteit van het beleidsproces beïnvloedt. De resultaten dragen bij aan de huidige wetenschap door bepaalde literatuur in een specifieke context, namelijk in het kader van de KRW, te toetsen.

De meerwaarde van het kwalitatief inrichten van het onderzoek is gelegen in de empirische informatie die het onderzoek oplevert. Door interviews af te nemen bij betrokken actoren, kan achterhaald worden hoe de interactie in de praktijk ervaren wordt. Dit kan betekenen dat de motivatie die in de praktijk achter de interactie schuilgaat, afwijkt van de theoretische wijze waarop de interactie moet worden ingericht. Deze meerwaarde kan vervolgens leiden tot nieuwe theorie of tot verbreding en verbetering van huidige theorie. Diverse onderzoeken zijn immers al verricht ten aanzien van de effectiviteit rondom de maatregelen die genomen moeten worden voor de KRW, waarbij voornamelijk is ingegaan op het kostenplaatje en de samenhang met natuur en milieu (STOWA, 2016a). Tot slot kan deze scriptie een aanzet vormen voor de wijze waarop men de invloed van samenwerkingsverbanden voor de effectiviteit van het beleidsproces ziet. De bovengenoemde onderdelen maken dat dit onderzoek wetenschappelijke relevantie kent.

1.4 Leeswijzer

In deze masterscriptie wordt onderzoek gedaan naar de relatie tussen interacteren tussen bestuurslagen en de effectiviteit van het beleidsproces. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader uiteengezet, waarin wordt ingegaan op belangrijke concepten voor dit onderzoek, namelijk *wicked problems*, *multi-level governance*, interactie en effectiviteit. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met het conceptueel model. Nadien volgt de methodologie in hoofdstuk 3, waarbij wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie, onderzoeksmethode, operationalisatie en kwaliteitscriteria van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 worden de verzamelde data gepresenteerd en geanalyseerd. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 antwoord gegeven op de hoofdvraag en gereflecteerd op de uitvoering en inhoud van het onderzoek. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met zowel wetenschappelijke als praktische aanbevelingen.

Hoofdstuk 2

Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In het theoretisch kader staat een aantal concepten centraal die voor dit onderzoek belangrijk zijn. In dit hoofdstuk worden dan ook de volgende deelvragen behandeld:

- *Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot multi-level governance?*
- *Welke relevante factoren worden genoemd in theorie over blokkades in interactie?*
- *Welke relevante factoren worden genoemd in theorie over effectiviteit van het beleidsproces?*
- *Op welke wijze kunnen theoretische inzichten betreffende multi-level governance en interacties effectiviteit van beleidsprocessen verklaren?*

In het theoretisch kader wordt allereerst aandacht geschonken aan verschillende soorten beleidsproblemen die bestaan binnen de bestuurskunde. Hierbij wordt specifiek ingegaan op *wicked problems*, omdat het implementeren van de KRW en voldoen aan een bepaalde waterkwaliteit kan worden aangemerkt als een *wicked problem*. Om een dergelijk *wicked problem* aan te pakken, is samenwerking tussen meerdere bestuurslagen gewenst waarvoor *multi-level governance* een passende invulling is. Deze vorm van *governance* is namelijk kenmerkend voor het uitvoeren van Europese richtlijnen, zoals de KRW, en om die reden wordt nader ingegaan op theorie over *multi-level governance*. Vervolgens komt het concept interactie aan bod, omdat het van belang is dat bestuurslagen met elkaar interacteren om een *wicked problem* aan te pakken. Nadien wordt een paragraaf gewijd aan de uitleg van het concept effectiviteit. Tot slot wordt op basis van deze theoretische uitwerkingen het conceptueel model gepresenteerd.

2.2 Beleidsproblemen

Binnen de bestuurskunde wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten beleidsproblemen, zoals de typering van beleidsproblemen van Hoppe (1989). Door middel van twee dimensies heeft Hoppe (1989) een typologie ontwikkeld welke de verschillende beleidsproblemen weergeven. Enerzijds gaat het om ‘zekerheid over kennis’, anderzijds om ‘consensus over maatstaven’. Deze dimensies worden gekenmerkt door de mate waarin zekerheid over kennis dan wel consensus over maatstaven aanwezig is, welke met ‘hoog’ en ‘laag’ worden weergegeven. In de onderstaande tabel zijn de dimensies weergegeven:

Zekerheid over kennis / consensus over maatstaven	Hoog	Laag
Hoog	Getemd probleem	(On)tembaar wetenschappelijk probleem
Laag	(On)tembaar ethisch probleem	Ontembare politieke problemen (<i>wicked problems</i>)

Tabel 1: Typologieën beleidsproblemen (Hoppe, 1989).

Een getemd probleem houdt een probleem in waar veel zekerheid over kennis bestaat en de consensus over maatstaven hoog is. Het is hierbij duidelijk wat bij dit probleem speelt en is een beleidstheorie beschikbaar waarmee inzicht verkregen wordt in de oorzaak-gevolg relaties van het probleem. Een getemd probleem is derhalve gemakkelijk aan te pakken (Bekkers, 2017). Met betrekking tot (on)tembare wetenschappelijke problemen is consensus bereikt over de te hanteren maatstaven en dat de overheid zou moeten optreden. Daarentegen bestaat discussie over de kwaliteit van de ingebrachte kennis. Er is overeengekomen dat tegen het probleem opgetreden moet worden, maar in welke mate en op welke wijze dit moet gebeuren, is nog onbekend (Bekkers, 2017). Daartegenover staan (on)tembare ethische problemen. In geval van een ethisch probleem wordt kennis gedeeld over het probleem en wordt deze kennis ook aanvaard als geldig en betrouwbaar, maar is nog geen consensus bereikt over welke waarden in acht genomen moeten worden (Bekkers, 2017). Tot slot bestaan ontembare politieke problemen. Hierbij ontbreekt zowel de consensus over de te hanteren maatstaven als kennis over mogelijke oorzaken, interventies en effecten van het probleem. Een dergelijk ontembaar politiek probleem wordt in de literatuur ook aangeduid als een *wicked problem* (Bekkers, 2017; Hoppe, 1989).

2.2.1 *Wicked problems*

Kenmerkend voor *wicked problems* is dat ze complex, onvoorspelbaar dan wel onhandelbaar zijn (Head & Alford, 2015). Vaak gaat het om problemen die slecht definieerbaar zijn, waar geen definitieve oplossing voor bestaat, uniek zijn en vaak onderdeel zijn van een ander, groter, probleem (Rittel & Webber, 1973 in: Head & Alford, 2015). De meeste publieke problemen kunnen worden aangemerkt als *wicked problems*, omdat in de praktijk weinig kennis over het probleem bestaat en consensus over de te hanteren maatstaven ver te zoeken is door de veelheid aan betrokken partijen vanwege het publieke belang. Voor de verbetering van de waterkwaliteit is getracht de consensus over de maatstaven te bereiken door de KRW op te stellen en daarmee vanuit de EC zelf de maatstaven (doelen) te stellen.

Van Bueren et al. (2003) maken vervolgens onderscheid tussen drie typen van onzekerheden die een rol spelen bij deze problemen. Zo stellen zij dat het niet alleen gaat om cognitieve onzekerheid door gebrek aan wetenschappelijke kennis, maar ook om strategische en institutionele factoren. Strategische onzekerheid bestaat vooral doordat veel actoren betrokken zijn bij een dergelijk probleem, waarbij ze niet samenwerken terwijl wel sprake is van onderlinge afhankelijkheid. De actoren baseren elk een oplossingsstrategie vanuit hun eigen perceptie van het probleem. Uiteenlopende en conflicterende strategieën zijn hiervan het gevolg en kunnen leiden tot stagnatie of impasse in de beleidsaanpak (Van Bueren et al., 2003). Daarnaast is institutionele onzekerheid volgens Van Bueren et al. (2003) het gevolg van beslissingen die op verschillende plaatsen worden genomen, in verschillende beleidsarena's waaraan actoren uit verschillende beleidsnetwerken deelnemen. De overheid is daarmee niet meer de enige partij die oplossing kan bieden voor een dergelijk probleem en zal dan ook meer vanuit een netwerkende en participerende rol moeten handelen (Van der Steen et al., 2014 en 2016). Door samenwerken kunnen gezamenlijke doelen immers bereikt worden (Keast, 2016). Verschillende actoren worden hiermee over grenzen heen betrokken bij de aanpak van een dergelijk probleem (Emerson et al., 2012). Het uitvoeren van de opgaven om een *wicked problem* aan te pakken, vergt daarom samenwerking van de actoren. Een *multi-level governance* aanpak lijkt hier dan ook geschikt voor (Schreuders et al., 2005; Van Kersbergen & Van Waarden, 2004).

2.3 Multi-level governance

Multi-level governance is gedefinieerd als politieke structuren en processen die de grenzen van administratieve jurisdicties overschrijden, gericht op het omgaan met onderlinge afhankelijkheden in maatschappelijke ontwikkeling en politieke besluitvorming tussen territoriale eenheden (Benz geciteerd in Newig & Fritsch, 2009, p. 3). De relaties tussen meerdere bestuurslagen worden daarbij gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheid van elkaars middelen (Benz & Eberlein, 1999). De onderling interacterende *governance*-niveaus kunnen zowel verticaal als horizontaal verdeeld worden (Newig & Fritsch, 2009).

Teisman et al. (2018) stellen bovendien dat een effectievere aanpak van vraagstukken in veel gevallen een multi-rationele benadering zoals *multi-level governance* vereist. Met een multi-rationele benadering wordt in deze context bedoeld dat verschillende bestuurslagen met elkaar moeten verbinden (Teisman et al., 2018). Dit zorgt ervoor dat de kennis die elke bestuurslaag heeft met elkaar verbonden wordt. Deze benadering is noodzakelijk doordat

veel maatschappelijke opgaven en beleidsproblemen niet slechts beperkt zijn tot het domein van een bepaalde bestuurslaag (Teisman et al., 2018). Het gaat daarentegen vaak om het onderling op elkaar inwerken van meerdere niveaus dan wel bestuurslagen. Om deze maatschappelijke opgaven aan te kunnen pakken, zoals het bereiken van de ecologische en chemische doelen in het kader van de KRW, is zowel interactie als samenwerking tussen de bestuurslagen vereist (Teisman et al., 2018). Deze opvatting wordt tevens gedeeld door Van Buuren et al. (2010), door te stellen dat overheden op meerdere lagen moeten samenwerken om grensoverschrijdende problemen aan te pakken. Vervolgens gaan Teisman et al. (2018) vooral in op meerlaags werken. Met meerlaags werken wordt geduid op de samenwerking die plaatsvindt over de grenzen van bestuurslagen heen, doordat de vraagstukken zich tevens afspelen op verschillende niveaus. Hierbij dient vooral te worden gekeken naar de meerwaarde die partijen kunnen bieden aan de aanpak van het vraagstuk. Met deze meerwaarde bedoelen Teisman et al. (2018) dat iedereen die iets kan bijdragen aan de aanpak van het probleem, mee moet doen. Het is van belang dat niet alleen tussen overheidsinstanties onderling wordt samengewerkt, maar dat ook wordt samengewerkt met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (Teisman et al., 2018).

Met betrekking tot de KRW kan gesteld worden dat sprake is van meerlaags werken, doordat elke bestuurslaag, van nationaal tot lokaal niveau, zelf verantwoordelijk is voor het nemen van maatregelen voor een bepaald deel van de oppervlaktewateren en grondwaterlichamen. Hierbij is het van belang dat de verschillende bestuurslagen met elkaar interacteren over de te nemen maatregelen en wat de effecten van die maatregelen zijn. Alleen door samen te werken en te interacteren, kan de waterkwaliteit verbeterd worden, zo valt op te maken uit de literatuur over *governance* (Teisman et al., 2018).

Het meerlaags samenwerken van Teisman et al. (2018) wordt volgens zowel Giersig (2008) als Teisman et al. (2018) zelf gezien als *multi-level governance*. In geval van *multi-level governance* gaat het immers ook om de meerwaarde die partijen kunnen bieden. *Multi-level governance* sluit namelijk aan bij het verleggen van de focus op de administratieve (bestuurlijke) laag naar een focus op vraagstukken. Volgens Hooghe en Marks (2003) is het hierbij belangrijk te beschikken over het vermogen om tussen de bestuurslagen te kunnen bewegen. De aanpak van een vraagstuk is immers op elk niveau verschillend. In de verscheidenheid aan literatuur over *multi-level governance* bestaat geen overeenkomstige of eenduidige uitleg over hoe dit vervolgens georganiseerd moet worden in de praktijk. Dit

komt mede doordat de effectieve uitvoering van *multi-level governance* erg afhankelijk is van de situationele context (Teisman et al., 2018).

Meerlaags samenwerken ofwel *multi-level governance* kan zeer complex zijn vanwege de veelheid aan actoren dat betrokken is bij een dergelijk vraagstuk. Teisman et al. (2018) stellen een aantal punten voor die in het geval van *multi-level governance* zou moeten leiden tot effectieve samenwerking. Ten eerste is het van belang om duidelijk te zijn over de opvatting wat als passend beleid voor het betreffende vraagstuk wordt gezien en wat daarvan de gevolgen zijn. Ten tweede is het noodzakelijk dat de rolverdeling in het samenwerkingsverband expliciet wordt gemaakt (Teisman et al., 2018). Bovendien moet aandacht gegeven worden aan de menselijke kant van de samenwerking, waarbij het erom gaat dat actoren zich betrokken voelen bij het vraagstuk, waarbij verwarring over de te hanteren begrippen voorkomen moet worden, en gezorgd wordt dat de betrokken actoren dezelfde probleempceptie hanteren (Teisman et al. 2018).

Verkerk et al. (2015, p. 581) stellen vervolgens dat binnen *multi-level governance* verschillende interactieprocessen op verschillende niveaus tegelijkertijd lopen, verschillende problemen behandelen en hun eigen dynamiek volgen. De relaties tussen deze processen zijn veelal hiërarchisch van aard, daar hogere niveaus de speelruimte van lagere niveaus beïnvloeden (Verkerk et al., 2015). Tegelijkertijd hebben de relaties tussen de verschillende niveaus meer het karakter van een netwerk en zijn vooral gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheid. Elk niveau heeft daarmee invloed op een ander niveau. Om deze wederzijdse beïnvloeding in goede banen te leiden, is interactie noodzakelijk (Verkerk et al., 2015).

2.4 Interacteren

2.4.1 Interactie

Een interactie, ook wel wisselwerking genoemd, kan volgens Kooiman (2003) worden beschouwd als een wederzijds beïnvloedende relatie tussen twee of meer actoren. In interactie kunnen diverse structuren ofwel patronen waargenomen worden. Onderscheid kan onder meer gemaakt worden tussen de intensiteit, ervaring, informatie en dynamiek van interactie (Van Popering-Verkerk, 2017). Van Popering-Verkerk (2017, p. 148) stelt dat intensieve interactie tussen partijen ervoor zorgt dat deze partijen in staat zijn elkaar te versterken in hun handelen, wat vervolgens leidt tot de realisatie van doelen. Daarnaast gaat het bij ervaring om de manier waarop de interactie tussen partijen ervaren wordt. Enerzijds

kan dit positief ervaren worden, wat leidt tot verbinding tussen de verschillende partijen. Anderzijds kan de interactie negatief ervaren worden, wat er vaak voor zorgt dat partijen van elkaar afdrijven (Van Popering-Verkerk, 2017). Ten derde kan met een interactiepatroon ook het type informatie bedoeld worden die tijdens de interactie wordt gedeeld. Volgens Simon (1973; 1978 in: Van Popering-Verkerk, 2017, p. 149) is ‘nooit sprake van complete en volledig juiste informatie en is informatie gekleurd door context, complexiteit en onzekerheid’. Dit leidt ertoe dat niet altijd dezelfde beelden worden gevormd over de gedeelde informatie. Het hangt immers ook af van hoe de andere partij deze informatie interpreteert. Koppenjan (2006) beaamt dit door te stellen dat interactie bemoeilijkt wordt door de aanwezigheid van conflicterende frames en het ontbreken van consensus over de interpretatie van de informatie. Tot slot gaat het bij dynamiek van interactie om de stabiliteit en verandering van interactiepatronen. Van Popering-Verkerk (2017) stelt hierbij dat interacties veranderlijk zijn, doordat men interacties baseert op een specifieke situatie en op ervaringen van eerdere interacties. Dit maakt dat iedere interactie verschillend van aard kan zijn. Anderzijds kunnen interacties ook stabiel zijn, zoals in bepaalde routines en culturen het geval is. Deze interactiepatronen zijn vaak moeilijk te doorbreken en daarmee dus zeer stabiel (Van Popering-Verkerk, 2017).

2.4.2 Multi-level governance en interactie

De interactie tussen bestuurslagen kan onderverdeeld worden in horizontale en verticale interacties. In complexe systemen met meerdere niveaus, zoals in de EU het geval is, is het van belang om interacties verticaal over de verschillende niveaus ofwel bestuurslagen te coördineren. Zo betrekken federale systemen in het waterbeleid vaak hogere overheidslagen bij het aanpakken van grootschalige kwesties om rekening te houden met zowel de externe effecten als de overloopeffecten tussen meerdere niveaus (Newig & Koontz, 2014). Lagere overheidslagen worden vervolgens belast met het ontwikkelen en implementeren van oplossingen met kleinere ruimtelijke schalen en in samenwerking met niet-statelijke belanghebbenden. Het werken op kleinere schaal beïnvloedt en informeert het werken op grotere schaal. De hogere bestuurslagen werken daarmee door de lagere uitvoeringsniveaus. Een dergelijke interactie op en neer wordt vooral teruggezien tussen Europees, nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau (Newig & Koontz, 2014).

Bij horizontale interactie gaat het om coördinatie tussen territoriale rechtsgebieden. Zo moeten naast elkaar gelegen rechtsgebieden in het kader van de KRW samenwerken bij het

opstellen van SGBP'en. Gedacht kan worden aan het geval waarin meerdere provincies belast worden met de stroomgebiedsplanung van de Rijn, zoals Rijn-West (Newig & Koontz, 2014). In internationaal verband kan gedacht worden aan de Rijndelta, waarin Nederland op nationaal niveau samenwerkt met bijvoorbeeld Zwitserland en Duitsland.

2.4.3 *Blokkades in interactie*

Voor de aanpak van beleidsproblemen binnen *multi-level governance* is het noodzakelijk dat de verschillende bestuurslagen met elkaar interacteren om tot een oplossing te komen dan wel de beoogde doelstellingen te realiseren. In de praktijk verloopt interactie niet altijd even bevorderlijk als gedacht wordt, waarmee het uiteindelijke (beleids)proces wordt belemmerd. De vraag is welke factoren de voortgang van interactie beïnvloeden dan wel blokkades vormen.

Interactie tussen verschillende bestuurslagen kan volgens Klijn en Koppenjan (2016) gezien worden als een politiek spel, waarbij de resultaten afhankelijk zijn van de strategieën van bestuurslagen en dit kan leiden tot conflicten en blokkades in de interactie. Deze blokkades zorgen ervoor dat een extreem laag niveau van interactie plaatsvindt. Daarnaast hanteert iedere bestuurslaag bij gebrek aan interactie zijn eigen perceptie van het probleem, wat kan leiden tot conflicten en misverstanden over probleemperceptie. Gevolg hiervan is dat het bereiken van een bevredigende oplossing voor alle partijen voorkomen wordt. Dit benadrukt wederom de urgentie van interactie tussen bestuurslagen (Klijn & Koppenjan, 2016).

Vervolgens worden door Klijn en Koppenjan (2016) vijf categorieën onderscheiden van oorzaken voor het voordoen van een dergelijke blokkade in de interactie, te weten inhoudelijke oorzaken, strategische oorzaken, institutionele oorzaken, netwerkmanagement als oorzaak en externe oorzaken. Deze vijf categorieën factoren zijn van grote invloed op elkaar en dienen daarom in samenhang met elkaar bekeken te worden.

De substantiële, inhoudelijke oorzaak van blokkades in interactie kan voortkomen uit de verschillende percepties die bestaan over de aard, oorzaak en effecten van problemen en de daarvoor geschikte oplossingen. Volgens Bressers (2009) heeft dit te maken met cognitie. Cognitie is immers van belang voor de formulering van het probleem en de mogelijke oplossingen die actoren kunnen bieden. Dit heeft vooral betrekking op interpretatieverschillen over de aard van het probleem en de kwaliteit van de beschikbare kennis. In de praktijk leidt dit ertoe dat de actoren langs elkaar praten en in werkelijkheid

verschillende dingen bespreken (Klijn & Koppenjan, 2016). Het ontbreken van een gedeelde perceptie kan een langdurige blokkade vormen in de totstandkoming van gezamenlijke oplossingen dan wel het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken (Koppenjan, 2006). Om de voortgang van het proces te bevorderen, is afstemming van percepties en ontwikkeling van wederzijds begrip noodzakelijk (Klijn & Koppenjan, 2016). Daarnaast kan een gedeelde perceptie van het probleem bereikt worden door ook helderheid te scheppen over de inhoud van het vraagstuk, duidelijk te maken wat van de actoren wordt verwacht en te werken aan onderling vertrouwen (Teisman et al., 2018).

Strategische oorzaken van blokkades in interactie zijn te wijten aan ongecoördineerde strategieën van actoren, conflicterende strategieën van actoren of volledig gebrek aan interactie tussen actoren. Deze oorzaken kunnen het gevolg zijn van onzekerheid over hoe om te gaan met de spelende problematiek, wie welke rol speelt in het interactieproces en welke kosten hiermee gepaard gaan. Als de risico's om mee te doen aanzienlijk zijn en de kosten hoog lijken, kunnen actoren besluiten af te zien van enige deelname. Dit leidt vervolgens tot stagnatie in het interactieproces (Klijn & Koppenjan, 2016). De bereidheid om deel te nemen in het proces hangt volgens Bressers (2009) tevens af van motivatie. Motivatie is immers de drijfveer van actoren. In hoeverre actoren bereid zijn deel te nemen in het proces, hangt af van hun eigen doelen en waarden en kan bovendien door zowel externe druk als zelfbeoordeling worden beïnvloed (Bressers, 2009).

Institutionele oorzaken van blokkades in interactie omvatten in eerste instantie de afwezigheid of te sterke aanwezigheid van onderling verbonden instituties. In een dergelijke zwak ontwikkelde institutionele structuur zijn de instituties niet goed op elkaar afgestemd. Dit zorgt voor onverenigde percepties en regels dan wel een gebrek aan vertrouwen, wat leidt tot belemmering of zelfs voorkoming van de interactie. In een sterk ontwikkelde institutionele structuur, waarbij interactiepatronen goed zijn ontwikkeld, percepties en regels gedeeld worden, en er een hoog niveau van vertrouwen is tussen de actoren, kan ook sprake zijn van stagnatie. Een te sterk ontwikkelde structuur kan immers negatieve effecten hebben op samenwerking. Samenwerking is bijvoorbeeld lastiger in netwerken met sterk heersende regels dan in netwerken waar de regels minder strikt zijn (Klijn & Koppenjan, 2016).

Een andere oorzaak voor blokkades in interactie is de aan- of afwezigheid van pogingen om interacties te managen. Interactie is in sommige gevallen lastig te realiseren vanwege inhoudelijke, strategische en institutionele complexiteit. Om die reden kan het handig zijn

om interacties te managen, zodat belemmeringen in de interactie voorkomen of ten minste beperkt worden. Het managen van de interactie vereist echter specifieke vaardigheden en middelen die niet altijd beschikbaar zijn (Klijn & Koppenjan, 2016). Hierbij speelt tevens de macht van bestuurslagen een rol. Macht garandeert actoren een grotere invloed op de uitvoering van het beleid en is afhankelijk van de middelen die de actoren tot hun bezit hebben (Bressers, 2007). Bovendien kan managing negatief uitpakken indien het slecht wordt uitgevoerd (Klijn & Koppenjan, 2016).

Tot slot kunnen blokkades in interactie verband houden met ontwikkelingen in de omgeving van het netwerk, waarop men niet altijd invloed kan uitoefenen. Diverse externe gebeurtenissen kunnen dan ook leiden tot veranderende percepties, veranderende machtsverhoudingen of veranderende institutionele structuren in interactieprocessen. Ondersteuning voor bepaalde beleidsmaatregelen kan door een dergelijke externe gebeurtenis volledig wegvallen (Klijn & Koppenjan, 2016).

2.5 Effectiviteit van het beleidsproces

In de hedendaagse samenleving wordt voor van alles beleid ontwikkeld, maar wat betekent het begrip beleid nauwgezet? De klassieke definitie van beleid houdt in het realiseren van bepaalde doelstellingen door middel van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Bekkers, 2017). Bekkers (2017, p. 27) benadrukt vervolgens het belang van het afwegen van waarden bij beleidsvorming. Beleid heeft daarmee een politieke grondslag en geeft aan welke maatregelen genomen moeten worden en de middelen die ingezet moeten worden om die waarden te kunnen realiseren. Ruiz Estrada (2011, p. 524) definieert beleid als een theoretisch of technisch instrument dat geformuleerd is om specifieke problemen op te lossen die direct of indirect van invloed zijn op de samenlevingen in verschillende perioden en geografische ruimten. Is sprake van beleid, dan gaat het derhalve om het inzetten van maatregelen in een bepaalde periode om bepaalde doelstellingen in een samenleving te kunnen realiseren (Bekkers, 2017).

2.5.1 Het beleidsproces

Beleid bestaat uit een aantal fasen welke deel uitmaken van het algehele beleidsproces, ook wel de beleidscyclus genoemd (Bekkers, 2017). Het beleidsproces houdt daarmee het dynamische verloop in van alle handelingen en interacties aangaande het beleid en wordt gekenmerkt door onderling samenhangende handelingen, interactie tussen bijbehorende

factoren en actoren, en een reeks aan opeenvolgende gebeurtenissen (Hoogerwerf, 2014). Het beleidsproces bestaat derhalve uit een reeks processen, waaronder agendavorming, beleidsontwikkeling, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (Bekkers, 2017). Volgens het model van de beleidscyclus, begint beleid bij agendavorming, wat de omzetting van een maatschappelijk probleem in een politiek probleem inhoudt. Nadat een bepaald vraagstuk of probleem op de politieke agenda terecht is gekomen, is het van belang dat plannen worden opgesteld en uitgewerkt om het probleem op te lossen. Vervolgens wordt beleid opgesteld, waarover besluitvorming plaatsvindt. De beleidsimplementatie is een onderhandelingsproces dat de interacties van verschillende actoren combineert, met als resultaat dat het uiteindelijke beleidsproduct wordt gevormd door een veelvoud van factoren. Dit beleidsproduct wordt vervolgens ten uitvoer gebracht en na afloop geëvalueerd. De evaluatie kan leiden tot aanpassingen in het bestaande beleid of realiseren van nieuw beleid (Bekkers, 2017). Hoogerwerf (2014) voegt hier vervolgens nog twee aparte fasen aan toe, te weten de terugkoppeling en de beleidsbeëindiging. Bij de terugkoppeling gaat het om het verwerken van de uitkomsten van de beleidsevaluatie, welke door Bekkers (2017) gezien wordt als onderdeel van de evaluatiefase. Na afloop van deze fase begint het beleidsproces weer opnieuw. Met beleidsbeëindiging wordt tot slot het staken van uitgevoerd beleid bedoeld (Hoogerwerf, 2014).

In de praktijk worden de verschillende fasen niet één voor één uitgevoerd, maar lopen deze vaak door elkaar heen. Zo kan het beleid bijvoorbeeld tussendoor aangescherpt worden in plaats van dat gewacht wordt totdat de gehele cyclus voorbij is. Door tussendoor in te spelen op de huidige vraag omtrent het probleem, kan ervoor worden gezorgd dat bepaalde doelstellingen alsnog gerealiseerd worden (Bekkers, 2017). Dit is ook het geval met betrekking tot de KRW, waarbij in fasen wordt toegewerkt naar het realiseren van de beoogde doelstellingen. Per planperiode moeten immers maatregelen worden bedacht en uitgevoerd om de beoogde doelstellingen in 2027 te kunnen realiseren (STOWA, 2018a). Zoals eerder is vermeld, ziet het ernaar uit dat Nederlands voor 91% zal voldoen aan de beoogde doelstellingen, waarmee de doelstelling niet volledig tijdig wordt gerealiseerd. De tot op heden genomen en beoogde maatregelen blijken derhalve niet toereikend genoeg (Rijkswaterstaat, 2015). De vraag is waar dit aan ligt. Om achter dit knelpunt te komen, dient het gevoerde beleid geëvalueerd te worden. De meest genoemde evaluatiecriteria zijn

effectiviteit en efficiëntie.³ Vanwege de scope van dit onderzoek, wordt enkel het concept effectiviteit nader uitgelegd.

2.5.2 Effectiviteit

Bij de effectiviteit van het beleidsproces gaat het om de mate waarin de genomen maatregelen en ingezette middelen daadwerkelijk hebben geleid tot het realiseren van de beoogde doelstellingen of de beoogde resultaten. Hiervoor is het van belang dat de beoogde doelstellingen duidelijk geformuleerd zijn en zijn omgezet in meetbare eenheden (Bekkers, 2017). Effectiviteit gaat derhalve over de oorzaak-gevolg relatie tussen *output* en *outcome* en staat daarmee los van de manier waarop de effecten van het beleid bereikt worden (Verlet & Devos, 2008). Waar met *output* het ‘product’ wordt bedoeld dat tot stand komt door de input, wordt met *outcome* het uiteindelijke ‘doel’ bedoeld (Verlet & Devos, 2008). Met andere woorden gaat effectiviteit om de mate waarin het gecreëerde product tot het uiteindelijke doel leidt. Met het gecreëerde product wordt in dit geval de genomen beleidsmaatregelen bedoeld die uiteindelijk leiden tot een verbeterde waterkwaliteit. In dit onderzoek gaat het bij effectiviteit om de mate van doelbereiking die tot stand komt dankzij de beleidsmaatregelen.

2.6 Invloed interactie op beleidseffectiviteit

Een bepaald beleidsproduct, zoals een beleidsmaatregel, kan input zijn voor een implementatieproces. Dit implementatieproces leidt tot een outcome, een uiteindelijk doel. De complexiteit van het gehele beleidsproces heeft ertoe geleid dat verschillende theorieën en modellen zijn ontwikkeld gericht op de beleidseffectiviteit.

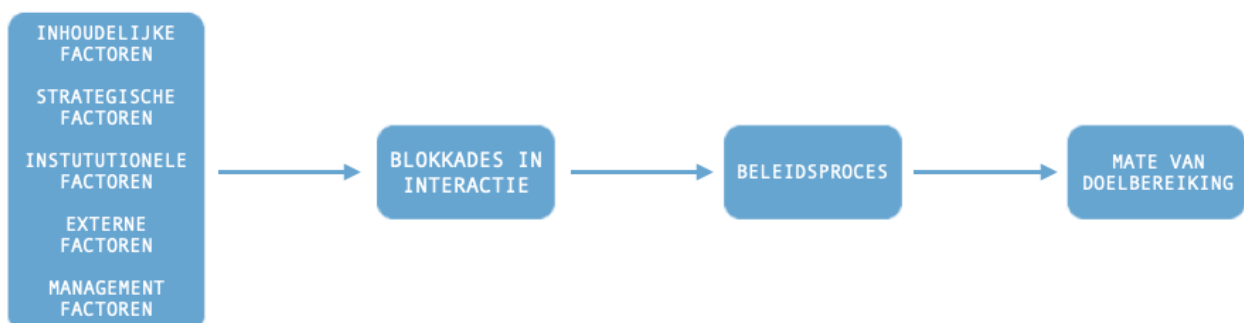
Bij *multi-level governance* moeten verschillende besturen op verschillende niveaus beleid ontwikkelen die zich ontwikkelen tot gezamenlijke acties die samen een robuust en logisch beleid vormen. De effectiviteit hiervan is afhankelijk van de acties van meerdere bestuurslagen die op diverse niveaus handelen in hetzelfde systeem. Dergelijke strategieën zijn echter alleen effectief als ze meerdere bestuurslagen stimuleren om ondersteunende acties te bewerkstelligen (Verkerk et al., 2015). Met andere woorden is *multi-level governance* volgens Verkerk et al. (2015) de uitdaging om beleidsdoelen te realiseren in een samengestelde *governance*-structuur, waarin interacties dynamisch en veelal

³ Met efficiëntie wordt bedoeld of het beleid erin is geslaagd de doelstellingen van het beleid te realiseren, waarbij de kosten voor de ingezette middelen beperkt zijn gebleven (Bekkers, 2017). Efficiëntie geeft daarmee de relatie aan tussen de input en de output (Verlet & Devos, 2008).

onvoorspelbaar zijn. Wat volgens Hooghe en Marks (2001) van belang is om daarbij effectieve coördinatie en uitvoering te bereiken, is onderlinge verbondenheid tussen de bestuurslagen. Deze onderlinge verbondenheid en een daarmee effectieve uitvoering van beleidsdoelen, kan bereikt worden door interactie (Hooghe & Marks, 2001). Door onderling te interacteren, kunnen de bestuurslagen de verantwoordelijkheden en de uitvoering van de maatregelen immers op elkaar afstemmen.

2.7 Conceptueel model

Op basis van de uiteengezette theoretische concepten is het onderstaand conceptueel model tot stand gekomen. In figuur 1 zijn alle variabelen weergegeven die zich volgens de bestudeerde literatuur met elkaar verhouden en van belang zijn om de hoofdvraag te onderzoeken. Uit figuur 1 is op te maken dat de verschillende soorten factoren die blokkades veroorzaken de onafhankelijke variabele vormen en de mate van doelbereiking de afhankelijke variabele. De oorzaak-gevolgrelatie van interactie op de doelbereiking hangt af van de mate waarin blokkades in de interactie een rol spelen. Indien geen sprake is van blokkades in de interactie, wordt ervan uitgegaan dat de interactie tussen de bestuurslagen een positief effect heeft op de effectiviteit van het beleidsproces. Door te interacteren kunnen gezamenlijke belangen immers behartigd worden en doelstellingen beter bereikt worden. Wordt de interactie daarentegen belemmerd door een of meerdere blokkades in de interactie, dan heeft dit negatieve invloed op de mate waarin het doel bereikt wordt. Immers, blokkades in interactie belemmeren afstemming en coördinatie tussen bestuurslagen, en dat belemmert vervolgens de voortgang in het beleidsproces. Volgens Klijn en Koppenjan (2016) worden blokkades veroorzaakt door inhoudelijke, strategische, institutionele, externe en management factoren. Deze concepten zijn tevens in het conceptueel model opgenomen, om in één oogopslag duidelijk te hebben waaruit blokkades in interactie volgens de literatuur kunnen bestaan.



Figuur 1: Conceptueel model

Hoofdstuk 3

Methodologie

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn door middel van het uiteengezette theoretisch kader diverse concepten besproken die van belang zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. Voordat de onderzoeksvraag daadwerkelijk onderzocht en beantwoord kan worden, is het noodzakelijk om uiteen te zetten hoe het onderzoek wordt ingericht. Hierbij is het belangrijk aan te geven welke onderzoeksstrategie is gehanteerd, hoe de concepten zijn geoperationaliseerd, op welke wijze en van wie data verzameld zijn, hoe deze data zijn geanalyseerd en wat dat uiteindelijk heeft betekend voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.2 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van de kwalitatieve onderzoeksstrategie. Kwalitatief onderzoek is een gesitueerde activiteit die wordt waargenomen en bestaat uit een reeks interpretatieve, materiële praktijken (Babbie, 2016). Hierbij kan gedacht worden aan het nemen van veldnotities, memo's, opnames en foto's, het afnemen van interviews en het voeren van gesprekken. Dit leidt ertoe dat fenomenen bij een kwalitatief onderzoek in hun natuurlijke omgeving bestudeerd worden en getracht wordt bepaalde fenomenen te begrijpen of te interpreteren door middel van de betekenis die eraan gegeven wordt (Flick, 2011). Bij de onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat, ging het vooral om het verkrijgen van inzichten en belevingen over de interactie tussen verschillende bestuurslagen vanuit de praktijk. Het ging in dit onderzoek dan ook niet om harde feiten en getallen, maar om de ervaringen rondom de interactie tussen de bestuurslagen (Flick, 2011). Om die reden is kwalitatief onderzoek toepasselijk om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Daarnaast is dit onderzoek naar de invloed van interactie op de effectiviteit van het beleidsproces deductief van aard, wat betekent dat vanuit bestaande wetenschappelijke theorieën verwachtingen zijn ontwikkeld, welke vervolgens zijn vergeleken met bevindingen in de werkelijkheid (Babbie, 2016).

3.3 Onderzoeksontwerp

In deze paragraaf wordt besproken aan de hand van welke benadering dit onderzoek verricht is. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop gegevens verzameld zijn, namelijk door middel van interviews en een documentenanalyse.

3.3.1 *Casestudy*

Kwalitatief onderzoek kan door middel van verschillende benaderingen worden verricht. Voor dit kwalitatieve onderzoek wordt gebruikgemaakt van een *casestudy*-onderzoek. Een *casestudy*-onderzoek omvat de studie van een casus in een daadwerkelijke, hedendaagse context of setting. Hierbij kan het gaan om het bestuderen van een concrete setting, zoals een individu of kleine groep, of om het bestuderen van een minder concrete setting, zoals een relatie of een besluitvormingsproces (Creswell & Poth, 2017). Tevens wordt een *casestudy*-onderzoek gedefinieerd als een kwalitatieve benadering waarbij een casus wordt verkend door gedetailleerde, diepgaande gegevens te verzamelen aan de hand van meerdere informatiebronnen en een beschrijving van casus (Creswell & Poth, 2017). Er is voor dit onderzoek gekozen voor een *casestudy*-onderzoek, omdat een diepgaand onderzoek naar percepties en ervaringen passend is nu het gaat om een lopend beleidstraject.

Er zijn vervolgens twee typen *casestudy*-onderzoeken te onderscheiden, namelijk een enkelvoudige *casestudy* en een meervoudige *casestudy*. Bij een enkelvoudige *casestudy* wordt slechts één *case* afzonderlijk bestudeerd. Bij een meervoudige *casestudy* worden meerdere *cases* bestudeerd, welke vervolgens met elkaar vergeleken kunnen worden (Creswell & Poth, 2017). Binnen dit onderzoek ligt de focus op de interactie tussen verschillende bestuurslagen in het kader van het uitvoeren van de KRW. Daarbij is enkel gefocust op het deelstroomgebied Rijn-West, waarmee een enkelvoudige *casestudy* als uitgangspunt is genomen. De keuze voor dit deelstroomgebied is gebaseerd op het feit dat dit deelstroomgebied door zijn relatief grote omvang representatief is voor veel van de uitdagingen die tevens in de andere deelstroomgebieden aan de orde zijn en bij de uitvoering van de maatregelen samenwerking tussen verschillende bestuurslagen noodzakelijk is.

3.3.2 *Interviews*

Kwalitatieve interviews vinden plaats in een wederkerige relatie. Het gaat immers om een vorm van conversatie waarbij de interviewer vragen stelt aan de geïnterviewde over gedrag en ervaringen omwille van sociale verschijnselen. Het doel hiervan is om het probleem of

kwestie te ervaren en te begrijpen vanuit het perspectief van de geïnterviewde (Boeije, 2009).

Er kunnen nadien drie soorten interviews worden onderscheiden, namelijk gestructureerde, ongestructureerde en semigestructureerde interviews (Boeije, 2009). Bij gestructureerde interviews ligt van tevoren een script met vragen vast, waarbij slechts een beperkt aantal antwoordcategorieën mogelijk is. Dit leidt ertoe dat alle geïnterviewden dezelfde vragen in dezelfde volgorde krijgen (Dumay & Qu, 2011). Daartegenover staan ongestructureerde interviews, waarbij de interviewer het interview open ingaat en geen script kent (Dumay & Qu, 2011). Tot slot bestaan semigestructureerde interviews, welke voorbereide vragen bevatten die het interview helpen in te richten. Tijdens dit interview is ruimte om meer uitgebreide antwoorden op te wekken en in te gaan op de gegeven antwoorden. Een semigestructureerd interview is daarmee flexibel, toegankelijk, begrijpelijk en in staat om het probleem of de kwestie vanuit het perspectief van de geïnterviewde kenbaar te maken (Dumay & Qu, 2011; Boeije, 2009). In dit onderzoek is gekozen voor het afnemen van semigestructureerde interviews, omdat deze methode ervoor zorgt dat de stijl, het tempo en de volgorde van de vragen aangepast kunnen worden zodat de meest volledige antwoorden van de geïnterviewde(n) naar voren komen. Dit is dan ook een waardevolle manier om te begrijpen hoe de geïnterviewden de interactie tussen de bestuurslagen in de praktijk ervaren. In bijlage II is de topiclijst opgenomen. Deze topiclijst vormt een overzicht dat het interview helpt in te richten. Vanwege de Coronacrisis zijn alle interviews telefonisch dan wel via digitale tools als Skype, Microsoft Teams of FaceTime afgenomen.

3.3.3 Documentenanalyse

Er zijn documenten geanalyseerd om meer inzicht te verkrijgen in de totstandkoming van de KRW en de reden waarom deze tot stand is gekomen. Met dit documentenonderzoek is getracht bij te dragen aan de kennis die bestaat over de implementatie van de KRW en of de implementatie al dan niet is bevorderd door de interactie tussen de bestuurslagen. Volgens Mason (2002) bevatten documenten vaak gegevens die ondersteunend en aanvullend zijn voor de andere te gebruiken kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals interviews. Documenten kunnen immers de geschiedenis en achtergrond van een bepaald vraagstuk of probleem tonen en daarnaast waarden, gedragingen en trends weergeven (Mason, 2002). Met betrekking tot dit onderzoek is een Kamerbrief over de KRW evenals een analyserapport bestudeerd. Zie bijlage III voor een overzicht van de gebruikte documenten.

3.4 Analysemethoden

Om data in een kwalitatief onderzoek te analyseren, is het van belang deze data voor te bereiden en te organiseren voor het analyseren, waarbij de data teruggebracht worden in thema's door de data te coderen en worden deze data tot slot gepresenteerd en geïnterpreteerd door de onderzoeker (Creswell & Poth, 2017; Boeije, 2009). Hiervoor zijn de interviews opgenomen met een voice-recorder, zodat tijdens het afnemen van de interviews nauwelijks afleidende notities gemaakt zijn. Deze opgenomen interviews dienen nadien getranscribeerd te worden. Om deze data vervolgens te coderen, is gebruikgemaakt van gesloten ofwel deductieve codering (Creswell & Poth, 2017; Babbie, 2016). Dit betekent dat gewerkt is met vooraf opgestelde codes vanuit het theoretisch kader en de operationalisatie. Conceptueel vergelijkbare data of data die gerelateerd zijn in betekenis, worden gegroepeerd in abstracte concepten en aangeduid als categorieën (Babbie, 2016, p. 397). Deze categorieën vormen een gemeenschappelijk beeld (Boeije, 2009). Nadien is overgegaan tot axiale codering, wat als doel heeft de kernconcepten van de data te identificeren. Hierbij vindt hergroepering van de gegevens plaats, waarbij de onderzoeker gebruik maakt van de categorieën van gesloten codering (Babbie, 2016, p. 398). Tot slot is bij selectieve codering gepoogd de centrale code van het onderzoek te identificeren, namelijk een code waar alle andere codes betrekking op hebben (Babbie, 2016, p. 398). De codes tonen daarmee aan hoe data worden geselecteerd, opgedeeld en gesorteerd (Creswell & Poth, 2017; Babbie, 2016). Het codeerproces is ondersteund door het programma Atlas.ti, waarin alle transcripten zijn gecodeerd. Om nauwkeuriger te coderen, is het van belang dat transcripten opnieuw worden geanalyseerd op nieuwe codes en data op eventueel andere wijze worden geïnterpreteerd. Dit maakt het coderen een iteratief proces (Babbie, 2016). In bijlage IV wordt de gehanteerde codeboom met bijbehorende codes weergegeven. De data zijn met behulp van deze codes geanalyseerd. In bijlage V wordt de tabel gepresenteerd met daarin de frequenties van de codes. Tot slot is gezocht naar de diepere, achterliggende betekenis van de data, wat ervoor zorgt dat patronen, trends en verbanden waargenomen worden (Creswell & Poth, 2017). Deze bevindingen worden in hoofdstuk 4 gepresenteerd.

3.5 Onderzoekspopulatie

In een *casestudy* wordt veelal gebruikgemaakt van een strategische steekproeftrekking, waarbij een bewuste keuze wordt gemaakt op basis van de onderzochte concepten (Babbie, 2016). In totaal zijn voor dit onderzoek negentien personen geïnterviewd. In bijlage VI is een overzicht gepresenteerd van de respondenten. De respondenten zijn voornamelijk

geselecteerd op basis van hun functie in een van de bestuurslagen en hun kennis over de KRW. Getracht is om per bestuurslaag ten minste vier interviews af te nemen. Zo worden perspectieven vanuit verschillende bestuurslagen toegelicht, en informatie verschaft over hoe de interactie volgens de respondenten in de praktijk verloopt. Daarnaast is kenbaar gemaakt hoe de respondenten de interactie ervaren, door hierop in te gaan bij het afnemen van de interviews. Verder kan worden aangegeven hoe de interactie eventueel anders zou kunnen verlopen in de praktijk, wat wellicht kan bijdragen aan een verhoogde beleidseffectiviteit. De onderzoekspopulatie voor dit onderzoek betreft medewerkers vanuit bestuurslagen, maar zijn bekeken vanuit diverse en mogelijk tegenstrijdige perspectieven.

3.6 Operationalisatie

Na de uiteenzetting van het theoretisch kader is een conceptueel model opgesteld met de belangrijkste concepten voor dit onderzoek. De theoretische concepten zijn voornamelijk richtinggevend voor het onderzoek. Door middel van het conceptueel model zijn thema's en onderwerpen naar voren gekomen die als leidraad dienen voor het opstellen van de topiclijst. De topiclijst helpt om het interview in te richten, waarbij het mogelijk blijft om daarvan af te wijken indien dat nodig blijkt tijdens het afnemen van het interview. Om de inzichten uit het onderzoek meetbaar te maken, dienen de theoretische concepten geoperationaliseerd te worden. In de eerste kolom worden de concepten weergegeven die geoperationaliseerd zijn. In de tweede en derde kolom worden de definitie(s) respectievelijk indicator(en) van het theoretische concept weergegeven. In de laatste kolom worden de waarden gepresenteerd.

THEORETISCH CONCEPT	DIMENSIES	INDICATOREN	WAARDEN
<i>Interactie</i>	Wisselwerking	Ervaring omtrent interactie	Positief/negatief
		Stabiliteit van interactie	Stabiel/dynamisch
		Frequentie van interactie	Hoog/laag
<i>Inhoudelijke factoren</i>	Belemmering inhoud	Probleemperceptie	Gedeeld/verschillend
		Frame	Gedeeld/verschillend
		Interpretatieverschillen	Aanwezig/afwezig
<i>Strategische factoren</i>	Belemmering in de langetermijnkoers	Ongecoördineerde strategieën	Aanwezig/afwezig
		Conflicterende strategieën	Aanwezig/afwezig
		Onzekerheid over problematiek	Aanwezig/afwezig

		Onduidelijkheid over invulling rollen en taken	Aanwezig/afwezig
		Onduidelijkheid over kosten	Aanwezig/afwezig
<i>Institutionele factoren</i>	Belemmeringen in geheel van (sociale) handelingen	Bestuurslagen hebben historisch samenwerkingsverband	Aanwezig/afwezig
		Afstemming instituties	Voldoende/onvoldoende
		Organisatiestructuur	Ontwikkeld/niet ontwikkeld
<i>Management factoren</i>	Belemmeringen in de organisatie en sturing	Interactie wordt gestuurd/gefaciliteerd door bepaalde bestuurslaag	Ja/nee
		Interactie vindt op steeds dezelfde wijze plaats	Ja/nee
<i>Externe factoren</i>	Belemmeringen in de omgeving van de bestuurslaag	Externe ontwikkelingen of gebeurtenissen	Aanwezig/afwezig
		Machtsverhoudingen veranderen	Aanwezig/afwezig
		Institutionele structuren veranderen	Aanwezig/afwezig
<i>Beleidsproces</i>	Agendavorming (maatschappelijk probleem wordt omgezet in politiek probleem)	Maatregel komt op de beleidsagenda	Ja/nee
	Beleidsontwikkeling (ontwerpen van beleid, door opstellen van plannen en bedenken van oplossingen)	Vorming van een plan dat politiek bekrachtigd kan worden	Ja/nee
	Beleidsbepaling (beleidsontwerp wordt bepaald)	Goedkeuring en bekrachtiging plan	Ja/nee
	Beleidsuitvoering (inzetten van beleidsmaatregelen) ⁴	Aanleggen van vispassages	Ja/nee
		Aanleggen van natuurvriendelijke oevers	Ja/nee
		Aanleggen van drassige gebieden	Ja/nee

⁴ Enkel de meest voorkomende concrete maatregelen worden hiervoor als indicatoren opgenomen in de tabel.

		Tegengaan van gewasbeschermingsmiddelen	Ja/nee
		Tegengaan van nutriënten stikstof en fosfor in het water	Ja/nee
		Uitvoeren van onderzoek	Voldoende/onvoldoende
		Aandacht voor beheer en onderhoud	Voldoende/onvoldoende
	Beleidsvaluatie (uitvoering van beleid wordt gemonitord en gerapporteerd)	Voortgangsrapportages	Aanwezig/afwezig
		Waterkwaliteitsmonitors	Aanwezig/afwezig
<i>Mate van doelbereiking</i>	Inspanningen en uitgaven dragen bij aan de realisatie van het beoogde doel	Vrije beweging van vissen tussen leef- en paaigebieden	Voldoende/onvoldoende
		Vermindering nutriënten stikstof en fosfor in het water	Voldoende/onvoldoende
		Vermindering gewasbeschermingsmiddelen in het water	Voldoende/onvoldoende
		Verbetering van de waterkwaliteit	Ja/nee
		Bereiken van GEP in 2027	Ja/nee

Tabel 2: Operationalisatie

3.7 Kwaliteitscriteria

Om de kwaliteit van het onderzoek ten goede te doen, is het van belang dat wordt voldaan aan een verschillende kwaliteitscriteria. Het gaat hierbij met name om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Betrouwbaarheid heeft betrekking op de mate waarin een onderzoek dezelfde resultaten oplevert bij herhaalde onderzoeken (Carmines & Zeller, 1979). Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe betrouwbaarheid (Plochg & Van Zwieten, 2007). Met validiteit wordt de mate bedoeld waarin gemeten wordt wat ook daadwerkelijk gemeten moet worden, waarbij tevens onderscheid kan worden gemaakt tussen interne en externe validiteit (Carmines & Zeller, 1979; Plochg & Van Zwieten, 2007). In deze paragraaf wordt toegelicht op welke wijze in dit onderzoek voldaan

is aan interne en externe betrouwbaarheid dan wel interne en externe validiteit. Tot slot wordt besproken welke rol de positie van de onderzoeker hierbij heeft gespeeld.

3.7.1 *Interne betrouwbaarheid*

Met interne betrouwbaarheid wordt de mate bedoeld waarin betekenissen van meerdere waarnemers of onderzoekers voldoende met elkaar overeenstemmen, zodat ze bepaalde fenomenen op dezelfde manier beschrijven en tot dezelfde conclusies over die fenomenen komen (LeCompte & Goetz, 1982). Het is hierbij noodzakelijk dat waarnemingen op dezelfde wijze gepresenteerd worden en geen conclusies worden getrokken door onderzoekers op basis van persoonlijke meningen. Getracht wordt de biases van onderzoekers te minimaliseren. Dit is gedaan door theoretische concepten voorop te stellen en deze op gepaste wijze te operationaliseren, zodat nagenoeg geen gebruik gemaakt hoeft te worden van interpretaties (Creswell & Poth, 2017). Hierdoor kunnen dezelfde theoretische concepten in een ander onderzoek als uitgangspunt worden genomen, wat de interne betrouwbaarheid van het onderzoek waarborgt (LeCompte & Goetz, 1982). Daarnaast kan er ook een bias ontstaan doordat onderzoeksgegevens verzameld worden door slechts één onderzoeker. Door gebruik te maken van een kritische peer review, wordt de kwaliteit van de interviewvragen en gebruikte methoden beoordeeld en is de bias geminimaliseerd. Tot slot is getracht de interviews op een zo objectieve mogelijke wijze uit te voeren, waarbij de geïnterviewde niet in een bepaalde richting van antwoorden worden gestuurd en de interviewer zo min mogelijk invloed heeft uitgeoefend op het perspectief van de geïnterviewde (Creswell & Poth, 2017).

3.7.2 *Externe betrouwbaarheid*

Externe betrouwbaarheid verwijst naar de mate waarin onderzoeken op dezelfde wijze kunnen worden herhaald. Het vereist dat een onderzoeker die dezelfde methoden gebruikt ook dezelfde resultaten moet kunnen behalen als de bevindingen uit een eerdere studie (LeCompte & Goetz, 1982 in: Creswell & Poth, 2017). Ingeval een kwalitatief onderzoek wordt ingevuld door een *casestudy*, is het lastig om op een ander moment met dezelfde methoden dezelfde resultaten te realiseren. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat een case gedurende de tijd veranderd dan wel zich verder ontwikkeld. Daarnaast zijn andere soortgelijke cases slechts nagenoeg gelijk aan de eerder onderzochte cases, maar nimmer exact hetzelfde. Desondanks is het noodzakelijk om inzichtelijk te maken op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd. Om die reden is aangegeven hoe in dit onderzoek te werk

is gegaan, hoe data zijn verzameld en hoe deze vervolgens zijn geanalyseerd. Tevens zijn notities gemaakt bij het coderen van de verzamelde data, zodat ook de gedachtegang van de onderzoeker bekend is (Creswell & Poth, 2017; Babbie 2016). Dit zal de externe betrouwbaarheid van het onderzoek uiteindelijk ten goede komen.

3.7.3 *Interne validiteit*

Bij interne validiteit gaat het er volgens Campbell (1957) om dat de gebruikte onderzoeksmethoden moeten leiden tot het trekken van de juiste conclusies. Een onderzoek is intern valide indien de gebruikte onderzoeksmethoden daadwerkelijk onderzoeken wat er onderzocht moet worden (Babbie, 2016). In dit onderzoek wordt interne validiteit gewaarborgd doordat bij de af te nemen interviews een topiclijst is gehanteerd, welke ervoor zorgt dat de leidraad van ieder interview gelijk is. Dit brengt teweeg dat dezelfde vragen aan verschillende respondenten worden gesteld. Overigens is elk interview in dezelfde context afgenomen, namelijk telefonisch, waardoor de omstandigheden gedurende ieder interview gelijk zijn. Verder is de respondenten verzekerd dat alle verkregen data vertrouwelijk zijn en anoniem gebruikt zijn tijdens het analyseren van de onderzoeksresultaten (Babbie, 2016). Deze anonimisering zorgt ervoor dat respondenten zich vrij voelen om hun mening uit te spreken over de onderlinge samenwerking en zo min mogelijk sociaal-wenselijke antwoorden geven.

3.7.4 *Externe validiteit*

In geval van externe validiteit gaat het om de mate waarin de resultaten van het onderzoek generaliseerbaar zijn over de gehele onderzoekspopulatie (Campbell, 1957). Bij een *casestudy* kunnen verzamelde data en resultaten niet altijd gegeneraliseerd worden over een bredere onderzoekspopulatie (LeCompte & Goetz, 1982). Dit komt doordat *cases* niet exact dezelfde context en kenmerken kennen. In dit onderzoek is deze beperking echter minimaal, aangezien de resultaten van toepassing zijn op de interactie binnen het uitgelichte deelstroomgebied. In dit onderzoek is namelijk getracht een verklaring te geven op welke wijze de interactie tussen bestuurslagen uiteindelijk effect heeft op de effectiviteit van de genomen maatregelen met betrekking tot de KRW. Daarbij komt dat deze resultaten weldegelijk generaliseerbaar zouden kunnen zijn voor de andere deelstroomgebieden in Nederland, waarbij tevens sprake is van interactie tussen verschillende bestuurslagen en maatregelen genomen moeten worden om de beoogde doelstellingen te kunnen realiseren. Tevens is bij het selecteren van respondenten gekozen om vertegenwoordigers uit

verschillende bestuurslagen, zodat eenzijdigheid van de resultaten voorkomen wordt. Tot slot is getracht om ten minste vier respondenten per bestuurslaag te interviewen, zodat de kans op bruikbare gegevens vergroot wordt.

3.7.5 Positie van de onderzoeker

Tot slot is het denkbaar dat onderzoeksuitkomsten beïnvloed kunnen worden door de positie die de onderzoeker inneemt. Resultaten van een kwalitatief onderzoek komen immers tot stand door directe tussenkomst van de onderzoeker. De onderzoeker is hierbij eigenlijk het onderzoeksinstrument, wat betekent dat de persoonlijke inbreng, zoals waarneming, communicatie en interpretatie, bijdraagt aan de kennis die wordt geproduceerd (Plochg & Van Zwieten, 2007, p. 89). De rol van de onderzoeker kan hierdoor consequenties hebben voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Volgens Maso en Smaling (1998, in: Plochg & Van Zwieten, 2007, p. 89) wordt goed wetenschappelijk onderzoek gekenmerkt door “het streven om recht te doen aan het object van onderzoek, het object van studie te laten spreken en niet te vertekenen”. Om te zorgen dat de uitvoering van het onderzoek en de onderzoeksresultaten betrouwbaar blijven, moet de bias van de onderzoeker geminimaliseerd worden. Dit is gedaan door onder meer gebruik te maken van zogenoemde peer reviews (Plochg & Van Zwieten, 2007, p. 91), zoals is beschreven in paragraaf 3.7.1. Tevens wordt de rol van de onderzoeker zo objectief mogelijk gehouden, daar alle interviews getranscribeerd zijn alvorens deze verder zijn geanalyseerd. Hierdoor wordt niet alleen hetgeen de onderzoeker vanuit haar bias hoort vastgelegd in het interviewverslag, maar alles wat de respondent zegt. Tot slot kan gesteld worden dat dit onderzoek volledig objectief uitgevoerd is, doordat het onderzoek onafhankelijk van de betrokken bestuurslagen is gedaan en de data systematisch geanalyseerd is door middel van wetenschappelijke concepten (Babbie, 2016).

Hoofdstuk 4

Dataverzameling

4.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is op theoretische wijze beschreven welke factoren de interactie tussen de verschillende bestuurslagen kunnen beïnvloeden en hoe dit vervolgens van invloed kan zijn op de beleidseffectiviteit. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen vanuit de empirie gepresenteerd, waarbij de volgende deelvraag centraal staat:

- *Wat zijn de blokkades in de interactie in deelstroomgebied Rijn-West?*

Allereerst wordt de documentenanalyse besproken, welke ingaat op de organisatie van het waterkwaliteitsbeleid. Vervolgens wordt op basis van de interviews en de documentenanalyse de structuur van de KRW gepresenteerd. Nadien wordt in dit hoofdstuk middels de interviews een beeld geschetst hoe de interacties omtrent de KRW per bestuurslaag in de praktijk ervaren worden, welke factoren de interactie belemmeren en hoe het beleidsproces van de KRW ervaren wordt.

4.2 Organisatie waterkwaliteitsbeleid

De organisatie van het waterkwaliteitsbeleid gaat van Europees niveau tot regionaal niveau. De veelheid aan actoren en bestuurslagen zorgt in Nederland voor een complexe organisatie van het waterkwaliteitsbeleid.⁵ Elke bestuurslaag dient zijn eigen taken te verrichten en is dan ook voor een deel verantwoordelijk voor het eindresultaat dat het Rijk richting de EC moet aanleveren. De Nationale analyse waterkwaliteit concludeert dat het verbeteren van de waterkwaliteit door de verdeeldheid aan verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden beperkt wordt (Van Gaalen et al., 2020). Coördinatie, afstemming en integratie van het waterbeleid is noodzakelijk om de doelen te halen. Echter, door de verdeeldheid van de verantwoordelijkheden over de bestuurslagen, blijven gemeenschappelijke doelen soms achter, aldus de Nationale analyse waterkwaliteit (Van Gaalen et al., 2020). Het is van belang dat de bestuurslagen samenwerken en met elkaar interacteren om de maatregelen te formuleren en de doelen te bereiken.

⁵ Zie bijlage VII voor een figuurlijk overzicht van de organisatie van het waterkwaliteitsbeleid.

4.3 Structuur KRW

Voor de KRW is Nederland opgedeeld in vier stroomgebieden, te weten de Maas, Schelde, Eems en Rijn, waarbij de Rijn verder is onderverdeeld in Rijn-Noord, Rijn-Midden, Rijn-Oost en Rijn-West. Onder Rijn-West vallen twee ministeries, vier provincies, acht waterschappen en 138 gemeenten⁶, welke geacht worden samen te werken om de doelen van de KRW te bereiken.

De regionale organisatiestructuur bestaat voor Rijn-West uit het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO), het Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO), een regionale klankbordgroep (KBG) en een Kernteam. De interactie vindt voornamelijk plaats binnen het RAO en RBO van Rijn-West.⁷ Deze overleggen vinden een aantal keer per jaar plaats, waarin alle zaken rondom de KRW besproken worden. Het RAO adviseert het RBO en het RBO is vooral bedoeld als hulpstructuur met een adviserende rol over de besluitvorming. De daadwerkelijke besluitvorming vindt plaats in de individuele besturen van de overheden. De KBG komt vaak voorafgaand aan het RBO bij elkaar, en signaleert en adviseert de bestuurders. Het Kernteam organiseert tot slot de werkzaamheden voor het RAO en RBO en wordt daarbij ondersteund door een aantal werkgroepen. Desalniettemin weten vooral ambtenaren van verschillende bestuurslagen elkaar ook te vinden buiten deze overleggen en werkgroepen indien onduidelijkheden, vragen of problemen zijn.

4.4 Interactie in perspectief: bevindingen uit de empirie

De interactie die omtrent de KRW plaatsvindt, wordt door de respondenten niet alleen per bestuurslaag verschillend ervaren, ook binnen de bestuurslagen zelf zijn de ervaringen verdeeld.⁸ De een ervaart het als iets dat uitstekend verloopt en prima zo door kan gaan,

⁶ Nader gespecificeerd gaat het bij de ministeries, provincies en waterschappen om:

- Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat; Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- De provincie Noord-Holland; provincie Zuid-Holland; provincie Utrecht; en provincie Gelderland;
- Het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard; Hoogheemraadschap van Rijnland; Hoogheemraadschap van De Stichtse Rijnlanden; Hoogheemraadschap Hollands-Noorderkwartier; Waterschap Hollandse Delta; Waterschap Rivierenland; Hoogheemraadschap van Delfland; en Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vechtstreek.

⁷ Het RBO bestaat uit gedeputeerden van de provincies, hoogheemraden van de waterschappen, directeuren van regionale diensten van Rijkswaterstaat, wethouders namens de gemeenten, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Economische Zaken. Het RAO bestaat uit ambtenaren van de organisaties die in het RBO zitten (Rijksoverheid, 2020).

⁸ De interactie tussen het Rijk en het Europees niveau is vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

terwijl de ander het ervaart als iets waarbij alle zeilen bij moeten worden gezet om er nog iets van te kunnen maken in de komende planperiode. In de volgende subparagraaf worden de belangrijkste bevindingen over de interactie verder uitgewerkt. Vervolgens wordt ingegaan op de eventuele geconstateerde belemmeringen in de interactie.

4.4.1 Ervaringen omtrent de interactie

Er zijn verschillende geluiden te horen over de interactie die plaatsvindt binnen en tussen de bestuurslagen. Vijftien van de negentien respondenten vindt het aantal overleggen per jaar genoeg. Mocht immers behoefte zijn aan meer overleg, dan is altijd ruimte om een wat informeler overleg in te plannen of met een kleinere groep bijeen te komen.

Binnen het Rijk wordt de interactie als prettig ervaren, omdat redelijk direct met elkaar gecommuniceerd kan worden. Het Rijk is in staat om haar taken met betrekking tot de waterkwaliteit op te pakken en uit te voeren. Het Rijk heeft vooral een directe relatie met de waterschappen, doordat het een natuurlijke partner is, aangezien Rijkswaterstaat, de uitvoerende tak van het Rijk, tevens waterbeheerder is. De relatie en de interactie die tussen het Rijk en de waterschappen plaatsvindt, is over het algemeen goed.

Tussen de vier provincies binnen Rijn-West vindt veel interactie plaats en daar is dan ook sprake van een constructieve samenwerking. De provincies werken bijvoorbeeld nauw samen in de maatregelen die ze nemen om de grondwaterkwaliteit te beschermen. Verder interacteren de provincies vooral met de waterschappen, waarvoor regelmatig zowel ambtelijk overleg als bestuurlijk overleg plaatsvindt. Hierbij wordt tussen de verschillende overheden overlegd om het SGBP tot stand te laten komen. Volgens de respondenten vindt intensiever contact plaats indien de provincie(s) en waterschap(pen) overeenstemming zoeken in de doelen die ze gezamenlijk willen bereiken.

Veel interactie vindt plaats tussen de waterschappen onderling, welke als positief wordt ervaren. Bovendien heeft een aantal waterschappen nauw contact met gemeenten. Dit wordt door een van de respondenten ook wel het speelveld van alle watertaken genoemd. Wel zijn de ervaringen over dat contact wisselend. Bij het ene waterschap verloopt de interactie met gemeenten redelijk soepel, terwijl de interactie tussen een ander waterschap en gemeenten meer gezien wordt als iets dat 'moet'. Vaak komt dit doordat een gemeenteambtenaar overladen wordt met onderwerpen, waardoor het geen onwil is, maar onmacht van een ambtenaar om meer tijd te besteden aan de KRW.

Echter, niet iedereen vindt de interactie goed verlopen, en de interactie die plaatsvindt, is vaak te afstandelijk. Volgens respondenten is het Rijk een organisatie, bestaande uit diverse logge, grote ministeries waar ontzettend veel mensen werken. Daardoor staan zij veel verder bij de regio vandaan waar de maatregelen uitgevoerd moeten worden. Dit resulteert erin dat het Ministerie van I&W volgens een van de respondenten door middel van het Spoorboekje⁹ een soort dictaat heeft op alles wat waterschappen moeten aanleveren voor de KRW. Tevens heeft het Rijk hiermee voornamelijk contact met de waterschappen, en is de interactie met gemeenten en provincies zeer beperkt. Enkel indien maatregelen getroffen worden die ieders belang raken, zoeken deze bestuurslagen elkaar op. Dit wordt tevens beaamd door gemeentelijke respondenten, welke toevoegen dat zij de provincie en het Rijk enkel tegenkomen op het RAO. De beperkte interactie met en tussen de gemeenten komt voornamelijk doordat gemeenten zoveel verschillende thema's en taken hebben, en vaak niet helder hebben wat hun rol precies is in de KRW, dat ze zich ten aanzien van de KRW redelijk terughoudend opstellen.

Daarnaast menen verschillende respondenten dat de interactie tussen waterschappen en provincie voor de KRW niet goed verloopt. Dit heeft volgens respondenten van de waterschappen en Rijkswaterstaat voornamelijk te maken met de houding van de provincie en doordat gedeputeerden niet altijd aanwezig zijn bij de overleggen. Het lijkt erop dat de provincies verwachten dat de waterschappen de taken oppakken, zonder dat ze zelf iets hoeven doen en dit komt de interactie tussen provincies en waterschappen niet ten goede.

“De samenwerking en interactie die plaatsvindt op stroomgebied niveau is geen vanzelfsprekendheid.”

- Respondent 13, Waterschappen.

4.4.2 Blokkades in de interactie

Uit de interviews is gebleken dat er meerdere factoren zijn die de interactie(s) belemmeren. Op basis van het theoretisch kader wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën.

⁹ Het Informatiehuis Water stelt het Spoorboekje KRW op als hulpmiddel voor de KRW-rapportages. In dit Spoorboekje staat alle informatie betreffende de planning en procedures voor de KRW. Hierbij is beschreven wie welke gegevens moet aanleveren en de methode waarmee dit moet gebeuren.

Inhoudelijke factoren

Op de vraag of over de KRW eenzelfde soort perceptie wordt gehanteerd door de verschillende bestuurslagen, wordt wisselend gereageerd. Enerzijds wordt aangegeven door een respondent vanuit de provincie dat de bestuurslagen eenzelfde soort perceptie hebben, vaak hetzelfde denken over onderwerpen en er nauwelijks grote meningsverschillen bestaan. Dit doet vanuit deze visie vermoeden dat er geen inhoudelijke factoren zijn die interactie belemmeren. Anderzijds wordt echter gesteld dat een belangrijk aspect de beeldvorming is die de verschillende bestuurslagen hebben over elkaars kunnen en wie waar verantwoordelijk voor is. Dit heeft alles te maken met de inhoud van de KRW en de complexiteit die het met zich meebrengt, aldus een respondent. De KRW is vrij technisch geformuleerd en wordt door iedereen verschillend geïnterpreteerd. Deze interpretatie is tevens afhankelijk van de politieke en persoonlijke achtergrond van bestuurders.

“Het is weleens lastig binnen het bestuur om de waterkwaliteit even zwaar te laten wegen als waterveiligheid of watervoorziening”

- Respondent 2, Rijkswaterstaat.

Doordat waterkwaliteit zoiets technisch en abstract is, kost het veel meer moeite om het onder de aandacht te brengen en partijen ervan te overtuigen dat zij een goede waterkwaliteit moeten waarborgen. Zo zal een wethouder in zijn of haar gemeente over het algemeen niet snel praten over de KRW, omdat het iets is dat niemand zonder specifieke kennis zal begrijpen. Desalniettemin zijn de gemeenten wel bereid iets te doen aan de waterkwaliteit, maar zien zij de waterschappen als beheerder van het water en wachten opdat zij een taak van de waterschappen krijgen. Volgens de respondenten hanteren tevens de provincies het standpunt dat waterkwaliteit iets voor de waterschappen is en dat provincies zelf weinig hoeven bij te dragen aan het bevorderen van de waterkwaliteit. Gaandeweg is het beeld veranderd dat voornamelijk waterschappen verantwoordelijk zijn voor de waterkwaliteit en zij daarom maatregelen moeten uitvoeren om de waterkwaliteit te verbeteren en zijn bestuurslagen zich meer bewust van de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Tevens is het beeld veranderd in hoeverre de bestuurslagen elkaar tot verantwoording roepen en wordt men zich steeds meer bewust dat samenwerking tussen de bestuurslagen noodzakelijk is om de KRW-doelen te realiseren.

Strategische factoren

Voorafgaand aan het bestaan van de KRW was het ieder voor zich bij het bepalen van strategie voor de aanpak van de waterkwaliteit volgens respondenten. Elke bestuurslaag had immers wel zijn eigen ideeën bij wat gebeuren moest of wat goed was. De KRW heeft dit doen veranderen.

“Formeel is de strategie namelijk dat we in 2027 alles gedaan hebben om de doelen te bereiken. Wat daarbij belangrijk is, is dat iedereen doet wat hij moet doen.”

- Respondent 14, Waterschappen.

Slechts een enkeling is van mening dat de gehanteerde strategie redelijk hetzelfde is bij de verschillende bestuurslagen. Wat opvalt is namelijk dat bij de waterschappen over het algemeen vergelijkbare lijnen uitgezet worden bij het volgen van een strategie voor de aanpak van de waterkwaliteit. Dit heeft, meent men, te maken met het feit dat Nederland in stroomgebieden is opgedeeld. Door de afstemming per stroomgebied gebeurt alles redelijk uniform en gebeurt het ‘denken’ redelijk hetzelfde. Desalniettemin zijn er ook verschillen in de strategie die per bestuurslaag wordt gehanteerd en is het nog steeds meer ieder voor zich, maar dan vanuit het geheel van waar de bestuurslaag voor staat. Dit zal in het navolgende verder worden uitgelegd. Het heeft te maken met de belangen en prioriteiten die aan de aanpak van de waterkwaliteit gesteld worden. Zo is het voor de waterschappen een van de vier kerntaken om te zorgen voor een goede waterkwaliteit, waardoor ze hun strategie wat meer op detailniveau van waterlichamen kunnen richten. Hetzelfde geldt voor Rijkswaterstaat, dat een heel duidelijk waterbelang heeft en de aanpak van de waterkwaliteit daarbij hoog op de prioriteitenlijst staat. Toch bestaan ook hier verschillen in, welke voornamelijk te maken hebben met de specifieke gebiedskenmerken. Zo is voor een veengebied een ander soort strategie nodig dan voor een glastuinbouwgebied. Daarnaast zijn sommige organisaties sterk KRW-juridisch georiënteerd. Hierdoor worden de maatregelen enkel uitgevoerd, omdat het moet vanuit de KRW. Het dingen ‘moeten’ doen blijft voorop staan, terwijl waterkwaliteit sowieso al een van de kerntaken van de waterschappen en Rijkswaterstaat is. Een ander punt van wisselende strategie heeft deels te maken met het bestuur en wat de bestuurder (persoonlijk) belangrijk vindt voor zijn of haar regio. Daarnaast is waterkwaliteit voor een gemeente bij wijze van spreken een van de honderd dingen waar ze voor moeten zorgen en is de strategie vooral afhankelijk van het soort gemeente en de belangen die daarbij spelen. Met betrekking tot de provincies vraagt een respondent zich af of daar überhaupt sprake is van een strategie, omdat het lijkt alsof waterkwaliteit de

provincie niks interesseert. Bestuurslagen zijn derhalve redelijk los van elkaar plannen aan het maken.

“Maar grosso modo word je door de KRW wel in een keurslijf gedwongen met wat is je probleem en hoe ga je daarvoor uitoefenen. Je wordt wel in het gareel gehouden door de systematiek van de KRW. Je kan niet gaan hobbyen.”

- Respondent 4, Rijkswaterstaat.

Ondanks de verschillende strategieën die worden gehanteerd, kan volgens een aantal respondenten derhalve gesproken worden over stroomgebied breed denken. Dit houdt in dat niet alleen voor de eigen organisatie plannen opgesteld worden, maar dat de bestuurslagen onderling en met de andere bestuurslagen moeten samenwerken om de gemeenschappelijke KRW-doelen in Rijn-West te kunnen realiseren.

“De meeste wateren lopen natuurlijk gewoon van waterschap A naar B. Maar het hoofdrivieren systeem loopt gewoon dwars door Rijn-West heen. Hierdoor zijn we met elkaar verbonden door het water.”

- Respondent 15, Waterschappen.

Echter, zo'n formeel samenwerkingsverband is geen garantie voor een goede samenwerking in de praktijk. Zo merkt een respondent op dat er ontzettend veel energie ingestoken moest worden om het gemeenschappelijk te houden en lijkt het stroomgebied breed denken onvoldoende plaats te vinden. Tevens wordt aangegeven dat veel wordt afgestemd in Rijn-West, maar indien het lastiger wordt, er ambtelijk toch een eigen richting wordt gekozen en de kans groot is dat ieder zijn eigen uitgangspunt zal hanteren.

“Maar waar dat echt een gevaar voor de doelen van de waterkwaliteit zal opleveren, daar zullen we wel echt rond de tafel gaan om dat proberen op te lossen.”

- Respondent 6, Provincie.

Rollen, taken en verantwoordelijkheden

Over de duidelijkheid van inrichting van rollen, taken en verantwoordelijkheden die de verschillende bestuurslagen hebben, zijn de meningen ook verdeeld. Zo vindt een aantal respondenten dat het duidelijk is wat ieder zijn taak is bij de aanpak van de waterkwaliteit en waar elke bestuurslaag verantwoordelijk voor is. Juridisch gezien zijn de taken en verantwoordelijkheden per bestuurslaag immers wettelijk vastgelegd en in principe moet

men daarvan op de hoogte zijn. Echter, er bestaat geen eenduidig, vast stuk of een artikel waarin per bestuurslaag is opgenomen wat die taken en verantwoordelijkheden precies zijn. Een deel staat in de Waterwet, een deel in de Wet Milieubeheer, een deel in de Waterschapswet en zo verder. Dit maakt het vrij onoverzichtelijk en onduidelijk, en bestuurslagen zijn hiervan niet goed op de hoogte. Zo wordt vanuit de bestuurslagen vooral gewezen naar de waterschappen als verantwoordelijke voor de waterkwaliteit, want zij zijn immers waterbeheerder. Daarentegen zijn ook Rijkswaterstaat, de provincies en gemeenten verantwoordelijk voor de waterkwaliteit. In de praktijk hebben bestuurslagen daarom niet altijd scherp welke rol ze in het proces hebben. Zo maken gemeenten een groter deel uit van het proces dan het soms lijkt en lijken provincies er niet van op de hoogte te zijn dat zij een grotere rol hebben dan ze in eerste instantie denken.

Financiering

Ook over de duidelijke invulling van financiering van maatregelen zijn de meningen verdeeld. Enerzijds wordt aangegeven dat iedereen daar altijd heel goed van op de hoogte is. Anderzijds is er een groot grijs gebied, waarbij de duidelijkheid afhangt van de situatie en dient de financiering steeds opnieuw besproken te worden. Voor de maatregelen die genomen moeten worden waarvoor duidelijkheid bestaat welke bestuurslaag verantwoordelijk is, is ook duidelijk wie daarvoor de kosten moet dragen. Zo vallen de kosten voor maatregelen ten opzichte van de rioleringen onder het stramien van de gemeente, aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de rioleringen. Valt een te nemen maatregel daarentegen onder de verantwoordelijkheid van twee of meerdere bestuurslagen, dan is onduidelijk wie daarvoor de kosten moet dragen of dat de kosten gedeeld worden. Hierbij kan gedacht worden aan de aanleg van een vispassage op het grensgebied van Rijkswater en lokaal water, waar twee bestuurslagen verantwoordelijk voor zijn. Is niet duidelijk wie waar verantwoordelijk voor is, dan bestaat ook geen duidelijkheid over de financiering.

Institutionele factoren

De afstemming tussen de bestuurslagen verloopt via het Rijn-West-proces en vindt voornamelijk plaats binnen het RBO en het RAO. Tijdens deze overleggen worden onder meer de nieuwe beheerplannen besproken, welke maatregelen daarvoor uitgevoerd dienen te worden en wordt afgestemd wie waar verantwoordelijk voor is. Formeel zijn gedeputeerden van de provincie(s) hier voorzitter van, maar ook hierbij zijn respondenten niet erg enthousiast over de provincies. Zo dienen vier gedeputeerden van de provincies aanwezig te zijn bij de RBO's, maar zijn er vaak RBO's waarbij slechts één gedeputeerde

of zelfs geen gedeputeerde aanwezig is. Hetzelfde geldt voor de vertegenwoordiging van Rijkswaterstaat. Door andere prioriteiten verzwakt de aandacht voor de KRW. Volgens een respondent komt dit doordat veel onderwerpen met betrekking tot de waterkwaliteit vooral spelen tussen provincies en waterschappen. Andere respondenten hebben er echter op gewezen dat Rijkswaterstaat, maar ook gemeenten een rol hebben bij het verbeteren van de waterkwaliteit.

Een andere institutionele factor lijkt te zijn dat gemeenten zodanig zijn georganiseerd dat er meestal geen specialist is op watergebied dan wel geen ambtenaar is die zich uitsluitend kan bezighouden met de KRW. Gemeenten komen om in thema's, taken en verantwoordelijkheden. Dit leidt ertoe dat de KRW ondersneeuwt, doordat andere projecten en vraagstukken meer aandacht vereisen. De institutionele vormgeving zorgt hierdoor voor beperkte aandacht en beperkte mogelijkheden tot interactie vanuit gemeenten.

Verder lijkt een dergelijke ongelijkwaardigheid volgens een respondent te bestaan in de samenwerking en dus ook in de afstemming. De oorzaak hiervan is gelegen in het verschil van kennis. Het operationele kennisniveau van de waterschappen over waterkwaliteit is een stuk hoger dan bij bijvoorbeeld provincies. Desondanks zou dit geen grote belemmering in de interactie moeten zijn, doordat de provincies volgens respondenten het proces slechts op hoofdlijnen hoeven volgen.

Daarnaast zijn de provincies verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de waterschappen verenigd in de Unie van Waterschappen (UVW) als belangenbehartigende instantie. Deze verenigingen willen graag als één geheel naar buiten treden en uniformiteit uitstralen. Echter, vanuit deze verenigingen worden bepaalde standpunten nagestreefd die niet altijd een op een overeenkomen met de individuele standpunten van provincies of waterschappen. Dit leidt ertoe dat provincies en waterschappen soms met meerdere belangen en standpunten rekening moeten houden dan enkel die van henzelf. Verder zijn binnen sommige waterschappen Watertafels en netwerken opgericht om te overleggen en vindt daarnaast afstemming plaats in verschillende commissies.

“Nederland is een lappendeken van allerlei organisaties en gebieden”.

- Respondent 14, Waterschappen.

Netwerkmanagement factoren

Met betrekking tot de vraag of de interacties op enige wijze gemanaged of gefaciliteerd worden, wordt veelal geantwoord dat de Rijn-West structuur een poging is de interacties tussen het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten te managen. Met behulp van de RBO's en de RAO's wordt getracht de interacties te faciliteren door regelmatig bijeen te komen, waarin de secretaris dan wel programmamanager een coördinerende rol heeft. Tijdens deze overleggen vinden geen besluiten plaats, maar worden wel afspraken gemaakt om dingen voor te stellen aan het eigen bestuur. Desondanks blijken deze overleggen in de praktijk stroef te verlopen en is het ingewikkeld om over de dingen te praten die gebeuren:

“Partijen ervaren dat als elkaar de les lezen in plaats van ik worstel met bepaalde problemen bij de uitvoering van bepaalde maatregelen.”

- Respondent 13, Waterschappen.

Daarnaast stelt een aantal respondenten dat, ondanks de pogingen om de interacties via de overleggen te managen, het management beperkt aanwezig is dan wel ontbreekt in de praktijk. Volgens deze respondenten is geen centrale regie aanwezig in Rijn-West. Dit zorgt vervolgens dat interacties niet steeds op dezelfde wijze plaatsvinden en bepaalde bestuurslagen, zoals de provincies en het Rijk, er slechts dun in zitten. Bovendien is de interactie, en de verwoede poging deze interactie te managen, sterk afhankelijk van het onderwerp dat wordt besproken. Bij het ene onderwerp binnen de KRW is een andere bestuurder betrokken dan bij andere KRW-onderwerpen. Dit zorgt eveneens dat verschillende mensen bij de onderwerpen worden betrokken, nu bestuurders elk hun eigen contacten hebben.

Externe factoren

Over externe factoren die de interactie kunnen beïnvloeden, zijn tevens uiteenlopende antwoorden gegeven door de respondenten. Zo kan de interactie tussen bestuurslagen ten eerste belemmerd worden door de afhankelijkheid van andere partijen voor de waterkwaliteit. Hierbij valt te denken aan de land- en tuinbouw en de belasting van het oppervlaktewater met bijvoorbeeld nutriënten. Om de waterkwaliteit te kunnen verbeteren, is men dus afhankelijk van de wijze waarop agrariërs te werk gaan. Getracht wordt om een vertegenwoordiger van de agrarische sector dan wel andere niet-overheden, zoals drinkwaterbedrijven, te betrekken in de overleggen van de diverse commissies om afstemming te bereiken. Echter, het lukt niet altijd om de juiste vertegenwoordiger te vinden

om in de overleggen te betrekken. Het lijkt erop dat er dan ook bepaalde institutionele grenzen zijn waarbuiten de interactie minder is. Wat het tevens complex maakt, is dat agrariërs veelal volgens de normen van de mestwetgeving handelen, waarbij de mestwetgeving niet altijd in één lijn is met de KRW-wetgeving. Dit kan resulteren in het geval dat een agrariër in zowel theorie als praktijk voldoet aan de mestwetgeving, maar voor de KRW nog veel te veel emissies uitstoot. Dit betekent dat een deel dat voor de KRW moet gebeuren, bovenwettelijk is. Daarbij moeten de agrariërs vervolgens gemotiveerd worden om op basis van vrijwilligheid de uitstoot van meststoffen zodanig te doen, dat het zo min mogelijk leidt tot emissies in het oppervlaktewater.

“Dat maakt dat de interactie, en daarmee de taakstelling die waterbeheerders hebben om de doelen te bereiken, meer en meer afhankelijk zijn van derden. Die derden hebben ze niet aan een lijntje, sterker, die moeten ze op basis van vrijwilligheid daar krijgen.”

- Respondent 13, Waterschappen.

Ten tweede worden interacties belemmerd doordat allerlei lastige opgaven vaak vooruit worden geschoven, omdat het gewoonweg te veel tijd kost dan wel doordat het weinig prioriteit heeft, en men het niet aantrekkelijk vindt om hier hard aan te trekken. Dit heeft tot gevolg dat problemen nu pas onderkend worden, nu het SGBP2 ten einde loopt en het SGBP3 opgesteld wordt. Doordat de laatste planperiode eraan komt, moeten uitgestelde zaken nu worden opgepakt en is geen ruimte meer om het nog verder uit te stellen, indien men althans de KRW-doelen wil bereiken.

Een veel genoemde externe factor is ten derde de politieke kleur of context die het bestuur van een waterschap heeft, aldus diverse respondenten. Zo zal de ene bestuurder meer aandacht besteden aan de waterkwaliteit dan een andere bestuurder. Dit heeft te maken met het belang dat politieke partijen hebben bij de waterkwaliteit ten opzichte van andere taken en daar zitten verschillen in tussen partijen. Sommige politieke partijen hebben meer belang bij bijvoorbeeld stikstofproblematiek, waardoor aan de waterkwaliteit nauwelijks wordt toegekomen.

Ten vierde merken respondenten op dat een ramp of crisis tevens als externe, belemmerende factor gezien wordt. Gedacht kan hierbij worden aan de financiële crisis in 2008, welke leidde tot veel bezuinigingen, of de stikstofcrisis dan wel de huidige Coronacrisis. Ondanks dat men nog niet precies weet welke invloed de Coronacrisis zal hebben, zijn de meeste respondenten wel overtuigd dat dit ook de KRW-uitvoering zal raken. Deze crisis heeft het

gevolg dat het gehele proces in vertraging komt, doordat niet fysiek vergaderd kan worden.¹⁰ Bovendien zullen minder financiële middelen beschikbaar zijn en liggen de belangen en prioriteiten van diverse overheden momenteel ergens anders dan bij het waarborgen van een goede waterkwaliteit. Toch wordt zo'n crisis niet altijd negatief ervaren. Volgens een respondent kan een crisis namelijk zorgen voor een groter draagvlak om tot verandering te komen, en dat is af en toe nodig.

4.5 Ervaringen beleidsproces en effectiviteit KRW

De KRW is volgens meerdere respondenten een zeer complexe regeling. Dit komt niet alleen door de organisatievorm in Nederland waarbij iedere bestuurslaag een taak voor zijn rekening moet nemen, waardoor de bestuurslagen veroordeeld zijn tot samenwerking, maar ook omdat bestuurslagen zowel in het stroomgebied te maken hebben met afstemming, als binnen de eigen provincie waarbij afstemming noodzakelijk is tussen waterschappen, gemeenten en functionele partijen. Daarnaast is de KRW een lastig te lezen richtlijn en ontbreekt enig overzicht.

“Ik weet niet hoe vaak jij de richtlijn gelezen hebt, maar ik vind het een monster van een richtlijn. Je begint te lezen en je wordt meteen verwezen naar een voetnoot en een bijlage en in die bijlage word je weer terugverwezen naar een andere voetnoot. Het is een onding!”

- Respondent 5, Rijkswaterstaat.

De eerste paar jaren zijn dan ook voornamelijk gebruikt om onderzoek te doen, te informeren en kennis op te doen over de waterkwaliteit. Naast dat de richtlijn onleesbaar en lastig te volgen is, blijkt de KRW tevens vrij inhoudelijk en technisch te zijn. Er zijn veel ecologen en biologen voor nodig om überhaupt te begrijpen hoe de waterkwaliteit verbeterd kan worden. Daarenboven is de uitvoering van de KRW lastig, omdat de waterkwaliteit niet van de een op de andere dag kan worden veranderd. Soms duurt het jaren voordat de eerste ecologische effecten van genomen maatregelen zichtbaar worden.

“Wat de KRW wel een beetje met zich meebrengt, is dat we met zijn allen bezig zijn aan een redelijk concreet doel, maar dat we niet zo'n goed beeld hebben van waar we momenteel staan op de maatlat. Als je in 2027 een tien zou moeten halen, dan is het mij

¹⁰ Alhoewel het voor sommige overleggen mogelijk is om online te vergaderen, is dat niet voor alles een goed uitgangspunt. Vooral indien externe partijen betrokken moeten worden, prefereert men niet-online vergaderingen.

niet duidelijk of we nu op een vijf zitten of op een zes of zeven. Daar is dan intern nog weleens discussie over, van hoe moeten we dat meten en wat is precies het doel?! Moeten we echt die tien halen of moeten we gewoon heel erg ons best doen om die tien te halen?! Dat laatste doen we ook wel denk ik, maar het liefst zou ik ook echt die tien halen.”

- Respondent 3, Rijkswaterstaat

Ondanks de complexiteit van de KRW, geven vrijwel alle respondenten aan dat de KRW een goed iets is en effectief blijkt. Zo hadden bijvoorbeeld waterschappen voor het bestaan van de KRW altijd moeite gehad met de waterkwaliteit, ondanks dat het een primaire opgave is en tot de kerntaken behoort. Met de KRW is het een stuk gestructureerder geworden, mede doordat de KRW een verplichting is, een soort stok achter de deur om de waterkwaliteit in heel Europa aan te pakken. Er wordt dan ook sterk op gemonitord dat de maatregelen worden uitgevoerd en de doelen worden behaald. Voor het bestaan van de KRW werd vooral sterk gemonitord op de chemische waterkwaliteit. De KRW heeft ervoor gezorgd dat ook de ecologische waterkwaliteit belangrijk(er) is geworden. Het gaat nu om het aanpakken van de ecologie, en de opgave chemie die daaruit voortvloeit. Hierdoor wordt door de bestuurslagen meer aandacht geschonken aan het aanleggen van meer vispassages en natuurvriendelijke oevers en vermindering van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten in het water. Een kanttekening is wel dat de effecten van de maatregelen steeds minder zichtbaar worden volgens respondenten. Waar het in de eerste planperiode vrij zichtbaar was dat de uitvoering van bepaalde maatregelen zorgde voor verbetering van de waterkwaliteit doordat bijvoorbeeld het water een stuk helderder werd, minder stonk en weer vissen te zien waren, werd de zichtbaarheid in de tweede planperiode al minder. Bij de derde planperiode loopt men tegen het eind van de KRW aan en dan wordt het steeds lastiger om zichtbare resultaten te halen. Dit zorgt voor minder draagvlak en *commitment* bij bestuurslagen. Het laatste stukje moet nog voor elkaar gebokst worden, terwijl al heel veel is bereikt. De maatregelen lijken bovendien groot effect te hebben, er is al veel verbeterd en het water begint op steeds meer locaties helderder te worden, maar er moet nog steeds heel veel gebeuren. Desalniettemin kan in 2027 gezegd worden dat de meeste maatregelen zijn uitgevoerd, en dat is ook wat de richtlijn van de nationale overheden vraagt. Tevens is het van belang dat men de KRW na 2027 niet direct overboord gooit, maar dat er een nieuwe richtlijn, een nieuw plan of een nieuwe aanpak komt waarmee de waterkwaliteit op peil gehouden wordt en Nederland straks niet terug bij af is.

4.6 Analyse

Uit de theorie blijkt dat interactie noodzakelijk is om voortgang in een proces te bereiken. In de praktijk, zo blijkt uit de verkregen empirische data, blijkt dat echter genuanceerd te liggen. Zowel de respondenten die de interactie positief ervaren als de respondenten die de interactie als minder positief ervaren, zijn van mening dat de KRW als effectief gezien kan worden. Dit betekent dat ook interactie waarin bepaalde blokkades dan wel beperkingen een rol spelen, bijdraagt aan de voortgang in het beleidsproces. Ondanks de ontevredenheid over de interactie, wordt toch effectieve beleidsvorming en -implementatie gerealiseerd. Zonder interactie tussen de bestuurslagen zouden bepaalde maatregelen dubbel dan wel niet uitgevoerd worden. De interactie draagt derhalve bij aan afstemming tussen en bewustwording van de bestuurslagen om de waterkwaliteit te verbeteren. Daarnaast lijkt het KRW-beleid *top-down*-beleid te zijn, waardoor de interne motivatie om de doelen te realiseren wordt verminderd. Dit betekent dat interactie niet de enige motiverende factor is, en dat naast interactie bepaalde institutionele prikkels ook een belangrijke invloed hebben op effectiviteit. Doordat lidstaten een boete opgelegd kunnen krijgen vanuit de EC indien zij niet voldoen aan de gestelde doelen in 2027, is men bereid zich in te zetten voor de realisatie van deze doelen. Over het algemeen ziet men het verbeteren van de waterkwaliteit vooral als iets dat moet vanuit de EC.

Verder wordt in de theorie gesproken van blokkades in de interactie. Dit zou ertoe leiden dat de interactie nagenoeg onmogelijk is indien sprake is van een dergelijke blokkade. Uit de empirie blijkt echter dat respondenten veelal belemmeringen noemen die van invloed zijn op de interactie, maar ondanks deze belemmeringen in de interactie weet men wel een doorgaand beleidsproces te behouden. In die zin is er dan ook geen sprake van een blokkade, maar een trage voortgang van het beleidsproces. Factoren die leiden tot deze trage voortgang zijn bijvoorbeeld de verschillende percepties die over de KRW gehanteerd worden, de onduidelijke inrichting van rollen, taken en verantwoordelijkheden van bestuurslagen en de lage prioriteit die bij veel bestuurslagen heerst met betrekking tot de waterkwaliteit. Daarbij hebben deze factoren invloed op het beleidsproces van de KRW. In de theorie wordt het beleidsproces omschreven als een fasenmodel, waarbij het beleidsproces dynamisch is en bestaat uit een reeks processen, waaronder agendavorming, beleidsontwikkeling, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Uit de empirie blijkt dat de KRW geen beleidsproces is dat exact verloopt volgens deze ordening, maar veelal door elkaar heen verloopt. In de eerste jaren van de KRW wilde men vooral inhoudelijk voortgang boeken in

termen van het probleem en via onderzoek mogelijke oplossingen duidelijker krijgen. Pas na een aantal jaar zijn de eerste maatregelen genomen die de waterkwaliteit zouden verbeteren. Dit betekende een trage voortgang in termen van beleidsfasen. Nadien worden per planperiode doelen gesteld en maatregelen bedacht die uitgevoerd moeten worden. Vervolgens worden de maatregelen gedurende deze zes jaar bijgeschaafd dan wel veranderd indien geëvalueerd wordt dat in een bepaald gebied meer gedaan moet worden om de waterkwaliteit te verbeteren, waarbij de beleidsfasen derhalve door elkaar heen lopen. Daarbij is het belangrijk dat de al verrichte maatregelen goed onderhouden en beheerd worden. Doordat voorafgaand aan het nemen van de maatregelen langdurig onderzoek is gedaan, is veel kennis gewonnen over het verbeteren van de waterkwaliteit. Daarnaast wordt tussentijds steeds ingegrepen, verbeterd en veranderd, waardoor de KRW-doelen zoveel mogelijk bereikt worden. Het gaat dan ook meer om de inhoudelijke voortgang dan de voortgang van het beleidsproces in termen van het overgaan naar een andere beleidsfase. Het verhelderen van de problemen en mogelijke effectieve maatregelen in de beginjaren heeft ertoe geleid dat een versnelling in de daaropvolgende planperioden, doordat men zich meer bewust is van wat de waterkwaliteit inhoudt en wat nog gedaan moet worden om de uiteindelijke KRW-doelen te kunnen bereiken in 2027.

Doordat bestuurslagen in de eerste jaren voornamelijk onderzoek hebben verricht naar de inhoud van de KRW en vervolgens continu afstemming zoeken en bespreken welke maatregelen uitgevoerd dienen te worden, wordt de mate van doelbereiking vergroot. Zonder deze interactie zou de Nederlandse waterkwaliteit veel minder ver zijn dan nu het geval is. Interactie in het kader van de KRW bevordert afstemming, en dat draagt bij aan het nemen van passende maatregelen en het boeken van voortgang ofwel doelbereiking. In 2027 zijn alle maatregelen naar verwachting genomen en is de *output* gerealiseerd. Hierdoor kan de KRW gezien worden als een effectief proces.

Hoofdstuk 5

Conclusie

5.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk is het probleem geschetst dat de gestelde KRW-doelen naar verwachting niet tijdig behaald zullen worden. Desondanks gaan bestuurslagen ervan uit de meeste maatregelen in 2027 te hebben uitgevoerd.¹¹ Voorafgaand aan het onderzoek was de veronderstelling dat de wijze waarop de bestuurslagen met elkaar interacteren ten einde maatregelen uit te voeren, van invloed zou zijn op de mate van effectiviteit van de richtlijn. Met behulp van dit kwalitatieve onderzoek op basis van interviews en documentanalyse is dan ook getracht antwoord te geven op de vraag hoe blokkades in de interactie tussen verschillende bestuurslagen de effectiviteit van het beleidsproces van de KRW in Rijn-West beïnvloeden. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, is Rijn-West als casus genomen, waarin is onderzocht (1) hoe de interactie plaatsvindt, (2) welke factoren van invloed kunnen zijn op de interactie, (3) hoe het beleidsproces van de KRW ervaren wordt en (4) of de KRW in de praktijk effectief lijkt.

In dit laatste hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord op basis van de theoretische perspectieven en de empirische bevindingen. Hierbij zullen de bevindingen gekoppeld worden aan conclusies en (praktische) aanbevelingen. Verder wordt gereflecteerd op dit onderzoek, en worden tot slot aanbevelingen gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

5.2 Conclusie

Volgens Kooiman (2003) kan een interactie worden beschouwd als een wederzijds beïnvloedende relatie tussen twee of meer actoren, waarbij diverse structuren of patronen waargenomen kunnen worden. Uit de empirie is gebleken dat de interactie voornamelijk plaatsvindt in het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) en Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO) van Rijn-West. Deze overleggen vinden frequent plaats, wat zorgt voor stabiliteit van de interactie. Deelnemers aan deze overleggen weten immers wanneer de overleggen gepland zijn en wat daarbij in grote lijnen besproken wordt. Vervolgens gaan zij met de verkregen informatie terug naar hun eigen organisatie(bestuur) om nieuwe stukken voor te leggen. Daarnaast is aangegeven dat het aantal keer dat een dergelijk overleg plaatsvindt en

¹¹ Dit betekent dat de *output* wel gerealiseerd is in 2027, maar de *outcome* er nog niet in zijn geheel is.

de vertegenwoordigers bijeenkomen, voldoende is. Indien men de behoefte heeft aan meer interactie, wordt dit georganiseerd. Bovendien wordt de interactie intensiever naarmate de bestuurslagen gezamenlijk bepaalde doelen willen bereiken, belangrijke maatregelen daarvoor uitgevoerd moeten worden en afgesproken wordt wat ieders verantwoordelijkheid daarbij is. Desalniettemin is niet iedereen tevreden over het verloop van de interactie. Volgens Kooiman (2003) kan de interactie bemoeilijkt worden door de aanwezigheid van conflicterende frames en het ontbreken van consensus over de interpretatie van de gedeelde informatie. Tevens stellen Klijn en Koppenjan (2016) dat vijf categorieën factoren bestaan welke de interactie kunnen blokkeren. Het gaat hierbij om inhoudelijke factoren, strategische factoren, institutionele factoren, netwerkmanagement factoren en externe factoren. Uit de empirie is gebleken dat elke factor van invloed is op de interactie. Een inhoudelijke factor die van invloed is, is de verschillende perceptie die wordt gehanteerd over de KRW. Met name de beeldvorming die de bestuurslagen over elkaars hebben, werkt soms belemmerend. Voornamelijk worden de waterschappen aangewezen als verantwoordelijke voor het waarborgen van een goede waterkwaliteit, terwijl de bestuurslagen volgens de richtlijn gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Daarnaast is de perceptie en interpretatie van de KRW tevens afhankelijk van de politieke en persoonlijke achtergrond van bestuurders. Het kost moeite om het belang van de waterkwaliteit even zwaar te laten wegen als het belang van waterveiligheid of waterkwantiteit. Indien bijvoorbeeld waterveiligheid als belangrijker wordt gezien, verzwakt de aandacht voor de KRW en komt de waterkwaliteit minder hoog op het prioriteitenlijstje te staan.

Verder bleken strategische factoren van invloed op de interactie. De strategieën die door verschillende bestuurslagen gehanteerd worden, zijn afhankelijk van de systematiek van de KRW.¹² Dit zou ertoe moeten leiden dat de strategieën meer op elkaar aansluiten. Desondanks bestaan toch veel verschillen in de gehanteerde strategieën door de bestuurslagen. Deze verschillen in de strategie hebben te maken met het gebied waarin de organisatie gevestigd is. Voor een veengebied is immers een ander soort strategie nodig dan voor een glastuingebied. Daarenboven hanteren sommige organisaties voornamelijk vanuit juridisch oogpunt een strategie, waarbij maatregelen enkel uitgevoerd worden doordat het moet van de KRW. Ten derde heeft de wisselende strategie, net als bij de inhoudelijke factoren, te maken met wat de bestuurder van de organisatie belangrijk vindt voor zijn of

¹² De KRW biedt een systematiek die verschillende bestuurslagen dwingt hun strategieën met elkaar tot op zekere hoogte af te stemmen. Daarbij is echter wel ruimte voor eigen invulling van de strategie.

haar regio. Evenzeer kan gedacht worden aan de duidelijkheid van de inrichting van rollen, taken en verantwoordelijkheden. De empirische bevindingen laten zien dat sommigen deze inrichting wel duidelijk vinden, maar een belangrijk deel het onduidelijk vindt, en dat de inrichting al met al als onoverzichtelijk wordt ervaren. In de praktijk hebben bestuurslagen daarom niet altijd even scherp welke rol ze in het proces hebben. Geconcludeerd kan worden dat de combinatie van onduidelijk over wie waar verantwoordelijk voor is en het feit dat men waterkwaliteit geen prioritair thema vindt, zorgt ervoor dat de voortgang niet altijd groot is. Bovendien bestaat onzekerheid over de kosten die gemaakt moeten worden voor de uitvoering van de KRW. Volgens respondenten is niet altijd duidelijk wie welke kosten moet dragen en dient de financiering bij elke maatregel opnieuw besproken te worden. Dit komt met name doordat de kosten per bestuurslaag voortvloeien uit de verantwoordelijkheden van bestuurslagen, welke vaak ook niet duidelijk zijn.

Met betrekking tot institutionele factoren merken respondenten op dat de afstemming tussen bestuurslagen voornamelijk via het proces van Rijn-West verloopt en plaatsvindt binnen het RBO en RAO. Hoewel de respondenten over de inrichting van dit Rijn-West proces tevreden zijn, wordt minder enthousiast gereageerd op de invulling van de RBO's en RAO's. Dit heeft voornamelijk te maken met dat niet alle vertegenwoordigers altijd aanwezig zijn tijdens de overleggen, terwijl frequente aanwezigheid wel zo bevorderlijk zou zijn voor het afstemmen. Daarenboven lijkt ongelijkwaardigheid te bestaan in de afstemming, wat komt door het verschil van kennis van de bestuurslagen. Zo is het kennisniveau van de waterschappen een stuk hoger dan bijvoorbeeld de provincies en gemeenten. Desondanks is dit geen probleem voor de afstemming, doordat provincies en gemeenten het proces slechts op hoofdlijnen hoeven te volgen.

Betreffende het managen of faciliteren van de interacties, is de Rijn-West structuur een poging om de interacties te managen. Via de RBO's en RAO's worden de interacties gefaciliteerd. Hierbij wordt de voorzitter of programmamanager gezien als degene die de interactie in goede banen moet leiden. Desondanks is management in de praktijk beperkt of nauwelijks aanwezig tijdens de overleggen. Dit leidt ertoe dat niet elke vertegenwoordiger even goed in de materie van de KRW zit.

Verder is nog een aantal externe factoren te noemen dat van invloed is op de interactie. Ten eerste kan gedacht worden aan de afhankelijkheid van derden voor het uitvoeren van de interactie. Om bepaalde doelen te bereiken, zijn bestuurslagen afhankelijk van derden, zoals

de agrarische sector. Gebrekkige interactie met derden werkt belemmerend in de voortgang. Ten tweede is een belemmerende factor dat veel opgaven lange tijd vooruit geschoven zijn, omdat men er niet aan toe kwam, geen tijd voor had of de urgentie van de waterkwaliteit niet onderkend werd. Ten derde is de aandacht en prioriteit afhankelijk van de politieke kleur van het bestuur dan wel het aantal taken waar een bestuurslaag verantwoordelijk voor is. Zo hebben gemeenten zoveel thema's, taken en verantwoordelijkheden, dat de KRW daar ondersneeuwt aangezien andere projecten en vraagstukken meer aandacht en tijd vragen. Ten slotte zijn crises van grote invloed op de interactie. Hierbij kan gedacht worden aan de financiële crisis van 2008 of de stikstofcrisis van de afgelopen tijd. Tevens de Coronacrisis is van invloed op de interactie, zij het niet dat nog onduidelijk is wat de precieze gevolgen daarvan zullen zijn. De inschatting is dat het gehele proces in vertraging zal komen, minder financiële middelen beschikbaar zullen zijn en de belangen en prioriteiten van diverse overheden vooral bij de volksgezondheid en economie zullen liggen en niet bij het waarborgen van een goede waterkwaliteit.

Beleid houdt vervolgens in het realiseren van bepaalde doelstellingen door middel van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Bekkers, 2017). Het draait om de afweging van waarden die de samenleving belangrijk vindt. Beleid heeft daarmee een politieke grondslag en geeft aan welke maatregelen genomen moeten worden en de middelen die ingezet moeten worden om die waarden te kunnen realiseren (Bekkers, 2017, p. 27). Vanuit de EC is de richtlijn afgegeven omtrent de waterkwaliteit. Steeds meer werd het belang ingezien dat de waterkwaliteit niet alleen chemisch, maar ook ecologisch verbeterd dient te worden. Deze richtlijn is vervolgens omgezet in nationaal beleid. Volgens Bekkers (2017) bestaat beleid uit een aantal fasen welke deel uitmaken van het algehele beleidsproces.

In de praktijk wordt de KRW ervaren als een zeer complexe regeling, waarin overzicht ontbreekt. Bovendien is de KRW vrij inhoudelijk en technisch opgesteld, waardoor ecologen en biologen nodig zijn om de inhoud van de KRW te kunnen begrijpen. De eerste paar jaren zijn dan ook voornamelijk gebruikt om onderzoek te doen, te informeren en kennis op te doen over de waterkwaliteit. Hierdoor kon inhoudelijk voortgang geboekt worden in termen van het probleem en via onderzoek mogelijke oplossingen helder krijgen. Nadien zijn maatregelen uitgevoerd, maar wordt de KRW als lastig ervaren doordat de waterkwaliteit niet van de een op de andere dag veranderd kan worden. Het kan soms jaren duren voordat de eerste ecologische effecten van de genomen maatregelen zichtbaar worden, waarmee de

relatie tussen output en outcome lang onduidelijk blijft. Dit betekent een trage voortgang in termen van beleidsfasen, waardoor het lang duurt voordat de genomen maatregelen geëvalueerd kunnen worden. Daarentegen heeft het verduidelijken van de problemen en mogelijke effectieve maatregelen in de beginjaren ertoe geleid tot een versnelling in de daaropvolgende planperioden, waardoor zowel de beleidsontwikkeling als de beleidsuitvoering minder tijd kostte dan in de eerste planperiode. Men was zich meer bewust geworden van waterkwaliteit en wat daarbij gedaan moet worden om de uiteindelijke KRW-doelen te kunnen bereiken.

Bij de effectiviteit van het beleidsproces gaat het in dit onderzoek om de mate waarin de genomen maatregelen en de ingezette middelen daadwerkelijk hebben geleid tot het realiseren van de beoogde doelstellingen of de beoogde resultaten (Bekkers, 2017). In dit onderzoek gaat het erom of de interacties leiden tot maatregelen die leiden tot betere waterkwaliteit. Het uiteindelijke doel van de KRW is de Goede Ecologische Toestand (GET) en het Goed Ecologisch Potentieel (GEP). Veel partijen denken dat het GEP niet gehaald zal worden, maar wel wordt getracht alle maatregelen uit te voeren tot 2027 om het GET en GEP te halen. Desondanks geven vrijwel alle respondenten aan dat de KRW een goed iets is en effectief blijkt. Dit blijkt uit dat de KRW heeft gezorgd dat de opgaven voor de waterkwaliteit een stuk gestructureerder zijn geworden, doordat de KRW een verplichting is en als stok achter de deur wordt gezien om de waterkwaliteit Europa-breed aan te pakken waarvoor maatregelen uitgevoerd worden. Bovendien heeft de KRW gezorgd dat de ecologische waterkwaliteit meer aandacht en prioriteit hebben gekregen. Het gaat nu immers om de aanpak van de ecologie, waaruit de chemie voortvloeit. Dit heeft ertoe geleid dat meer aandacht wordt besteed aan het aanleggen van vispassages en natuurvriendelijke oevers, getracht wordt de gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten in het water te verminderen en emissies te verlagen. Door de interactie die plaatsvindt in het kader van de KRW tussen de bestuurslagen, is de mate van doelbereiking derhalve verhoogd.

5.2.1 Antwoord op de hoofdvraag

In dit onderzoek stond centraal hoe blokkades in de interactie tussen verschillende bestuurslagen de effectiviteit van het beleidsproces met betrekking tot de KRW beïnvloeden in deelstroomgebied Rijn-West. Uit de empirie wordt geconcludeerd dat het niet gaat blokkades in interactie, maar om factoren die de interactie belemmeren waar men wel een doorgaand proces weet te behouden. Ondanks de belemmerende factoren zijn respondenten

positief over de KRW in het geheel. Zowel respondenten die positief zijn over de ervaren interactie als respondenten die daar minder over te spreken zijn, zijn van mening dat de KRW weldegelijk als iets positiefs en effectiefs gezien kan worden. Uit de empirische data kan geconcludeerd worden dat weldegelijk een verband bestaat tussen de interactie van bestuurslagen en de effectiviteit van het beleidsproces van de KRW. Hierbij gaat het niet zozeer om hoe de interactie tussen de bestuurslagen plaatsvindt, maar vooral dát de interactie plaatsvindt. Zonder de interactie zou de KRW veel minder aandacht krijgen, zouden maatregelen niet dan wel dubbel uitgevoerd worden en hebben bestuurslagen geen idee wie waar verantwoordelijk voor is. Doordat met elkaar geïnteracteed wordt, vindt afstemming plaats en worden bestuurslagen zich steeds meer bewust van het belang van de waterkwaliteit. Deze interactie is nadien voornamelijk van invloed op het inhoudelijke proces van de KRW, op het afgestemd nemen van maatregelen en dat men van beleidsontwikkeling naar beleidsuitvoering gaat. Door per planperiode maatregelen af te stemmen, uit te voeren en te evalueren, wordt de waterkwaliteit verbeterd en is sprake van inhoudelijke voortgang. Tevens blijkt uit de empirie dat een andere factor een grote rol speelt om de doelen van de KRW te bereiken, en dat is de KRW zelf als institutioneel arrangement. Ondanks dat het een aantal jaren heeft geduurd voordat het belang van de KRW werd ingezien, heeft het uitvaardigen en het implementeren van dit institutionele instrument ervoor gezorgd dat meer aandacht en financiële middelen worden besteed aan het verbeteren van de waterkwaliteit in heel Nederland. Schoon en gezond water is immers van levensbelang voor de mens, dier en natuur. Dankzij de interactie die plaatsvindt betreffende de KRW, is de Nederlandse waterkwaliteit sterk verbeterd. De benodigde maatregelen zullen in 2027 zijn genomen, waarmee de *output* gerealiseerd wordt. Hierdoor kan de KRW als effectief worden beschouwd. Kanttekening hierbij is echter wel dat de beoogde *outcome* niet volledig gerealiseerd zal worden in 2027 en meer tijd nodig zal zijn.

5.3 Aanbevelingen voor de praktijk

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan de kennis over de implementatie van de KRW in Rijn-West. Het is hierbij van belang aanbevelingen aan te reiken voor de bestuurslagen, die tot mogelijke verbeteringen in de interactie kunnen leiden waarmee de mate van doelbereiking wordt verhoogd. Deze aanbevelingen volgen uit de conclusies, waarin op basis van de empirie een aantal knelpunten is geconstateerd.

Meer persoonlijke interactie

Niet iedereen is het erover eens dat de interactie altijd even bevorderlijk verloopt als sommigen veronderstellen. Zo haken vertegenwoordigers van gemeenten vaak af omdat de overleggen hun pet te boven gaan en zien vertegenwoordigers van provincies de waterkwaliteit meer als iets voor de waterschappen. Doordat bestuurslagen elkaar daarop nauwelijks aanspreken, blijft goede interactie vaak achterwege. Goed, duidelijk en regelmatig contact blijft daarentegen heel belangrijk. Excursies kunnen helpen bij het verbeteren van de interactie, omdat men hierbij op een informele wijze met elkaar in gesprek kan gaan en dit positieve gevolgen heeft voor een volgend RAO of RBO, doordat men meer het idee heeft elkaar te kennen. Verder moet de interactie bevorderd worden, waarvoor het van belang is om belanghebbenden bij elkaar te brengen. Het is daarbij aan te bevelen om in een RAO of RBO ruimte te houden om door te vragen op bepaalde thema's, zodat de achtergrond en gedachtegangen beter zichtbaar worden. Daarbij kan ook gedacht worden aan het faciliteren van meer één-op-één gesprekken, zodat men beter van elkaar op de hoogte is wat ieders belangen, verantwoordelijkheden, taken en intenties zijn bij het uitvoeren van de KRW-doelen. Ingeval duidelijk is wat ieders rol in het proces is, kan immers directer worden toegewerkt naar de inhoud en uitvoering in plaats van veel energie en tijd te besteden aan wat iedere bestuurslaag precies moet doen. Het zou hierbij wenselijk zijn indien bijvoorbeeld vanuit het Rijk of vanuit de provincie meer aanwijzing zou komen richting de gemeenten, zodat zij een stevigere rol kunnen pakken in de KRW. Tot slot is een van belangrijkste punten misschien wel dat toegestaan moet worden dat er gewoonweg verschillen zijn en dat die ook mogen bestaan. De gebieden waarin KRW-maatregelen uitgevoerd moeten worden zijn eenmaal verschillend, waardoor problemen wellicht ook anders ervaren worden.

Verskillende belangen

Verder spelen verschillende belangen tussen en binnen de bestuurslagen, wat ervoor zorgt dat de KRW niet bij iedereen even hoog op het prioriteitenlijstje staat. Daarbij komt dat de KRW veel tijd vraagt, terwijl niet iedereen meer tijd heeft om alle documenten door te lezen. Dit leidt ertoe dat snel misverstanden ontstaan en tijdens de bijeenkomsten eerst tijd moet worden besteed aan het wegnemen van diverse misverstanden. Het is daarom van belang dat duidelijk wordt gemaakt wie waarvoor staan en waar men aan wil werken. De belangen moeten op een rij worden gezet om van daaruit het gesprek met elkaar aan te gaan. Tevens dient de KRW beter in beeld gebracht te worden bij diverse partijen, zowel bij de overheden

als bij de private betrokken partijen en de burgers. Anders blijft de KRW op afstand van partijen die wel belang hebben bij de waterkwaliteit. Bovendien mag het zeker voor burgers beter in beeld komen dat de gemeenten, waterschappen en provincies hebben samengewerkt om de doelen van de KRW te bewerkstelligen en een verbeterde waterkwaliteit voor elkaar te krijgen.

Wisseling bestuurders

Een ander knelpunt heeft te maken met de wisseling van zowel bestuurders als het voorzitterschap van RBO's. Na verkiezingen krijgt men te maken met nieuwe mensen in het KRW-proces, waarbij het veelal een tijd duurt voordat die mensen op het juiste kennisniveau zijn. Bovendien speelt het daarbij een rol of de nieuwe bestuurder vooral inhoudelijk gedreven is of enkel vanuit een politiek belang. Daarnaast zorgt de wisseling van het voorzitterschap van de RBO's ervoor dat na zo'n wisseling veel tijd en voorbereiding nodig is om als nieuwe voorzitter het RBO weer in goede banen te leiden, en die ruimte is er niet altijd. Belangrijk is dat een overzicht wordt gemaakt van de gemaakte afspraken en de al uitgevoerde maatregelen, en de mondelinge toezeggingen ook schriftelijk worden gemaakt. Dit scheelt immers dat een nieuwe bestuurder eerst moet uitzoeken wat met wie is afgesproken en wat nog te wachten staat.

Complexiteit KRW

Daarnaast is de complexiteit die de KRW kent en daarmee de omslachtige wijze waarop de doelen geformuleerd en vastgesteld worden een van de grootste knelpunten die gesignaleerd is en meerdere malen is aangegeven door respondenten. De KRW is lastig te lezen en nauwelijks te begrijpen zonder veel technische kennis over de wateren. Daarnaast is de KRW niet altijd in lijn met ander beleid, zoals het mestbeleid en Natura2000. Dit leidt ertoe dat partijen in sommige gevallen volgens de mestwetgeving meer emissies zouden mogen uitstoten, terwijl de emissies volgens de KRW verder omlaag zouden moeten. Hierdoor ontbreekt het overzicht bij veel partijen. De tegenstrijdigheid tussen de verschillende beleidsdomeinen zou verholpen kunnen worden door per bestuurslaag naar meer synergie te zoeken tussen de verschillende maatregelen van beleidsterreinen, zodat maatregelen uit verschillende beleidsprocessen gecombineerd kunnen worden in plaats van dat het langs elkaar heen plaatsvindt. Verder zou de complexiteit van de KRW verholpen kunnen worden door de KRW te vertalen in een minder technisch verhaal, zodat ook ambtenaren en bestuurders zonder achtergrond omtrent waterkwaliteit de KRW kunnen begrijpen. Mogelijk

kunnen andere vormen van actieve kennisdeling tussen gemeenten en waterschappen hierbij helpen.

'One-out-all-out' principe

Tot slot wordt binnen de KRW het *one-out-all-out* principe gehanteerd, waarbij het gaat om een samenspel van maatregelen. Als één maatregel niet goed wordt uitgevoerd of goed wordt onderhouden, dan kan dat betekenen dat het effect van de andere negen maatregelen teniet wordt gedaan. Dit zorgt snel voor een negatief beeld en kan weinig motiverend werken voor de bestuurslagen die de maatregelen moeten nemen. Indien dat ene punt niet verbetert, dan blijft het geheel niet goed volgens de KRW-principes. Om het beeld tegen te gaan dat niks verbeterd wordt, is het van belang om het *one-out-all-out* principe te vervangen voor iets anders. Gedacht kan worden aan een rapportage waarin per parameter wordt aangegeven of deze voldoende dan wel onvoldoende werkt. Op deze manier wordt overzichtelijker welke parameter waarvoor zorgt, en worden de negen maatregelen die goed zijn uitgevoerd ten minste niet tenietgedaan door een enkele onvoldoende uitgevoerde maatregel. Dit leidt ertoe dat weldegelijk verbeteringen gerapporteerd zullen worden en men gemotiveerd blijft de maatregelen uit te blijven voeren.

5.4 Reflectie en wetenschappelijke aanbevelingen vervolgonderzoek

Ten aanzien van dit onderzoek kan worden gesteld dat uit de onderzochte casus belangrijke bevindingen zijn gedaan over de relatie tussen de interactie tussen bestuurslagen en de effectiviteit van de KRW. Dit heeft geleid tot een aantal praktische aanbevelingen die voor de verscheidene bestuurslagen nuttig kunnen zijn om de interactie te verbeteren en de uiteindelijke doelbereiking van de KRW te bevorderen. De beoogde doelstelling van dit onderzoek is hiermee dan ook behaald. Desondanks is tijdens het uitvoeren van dit onderzoek tegen een aantal beperkingen aangelopen. Deze beperkingen zijn op te delen in drie soorten, namelijk beperkingen omtrent de vooropgestelde theorie, de onderzoeksstrategie en de empirie. Op basis van deze beperkingen wordt een aantal punten voorgesteld voor nader onderzoek.

Allereerst is bij de theorie voornamelijk aandacht geschonken aan factoren die blokkades kunnen vormen in de interactie (Klijn & Koppenjan, 2016). Hierdoor heeft de focus van het onderzoek vooral gelegen op de wijze waarop de bestuurslagen onderling en met elkaar interacteren en welke factoren de interactie daarbij blokkeren. Conceptualisering in termen van blokkades blijkt echter suboptimaal voor de empirische praktijk van polderprocessen

waarin de interactie niet zozeer stopt, maar trager verloopt. Uit de empirie blijkt dan ook dat niet zozeer sprake is van harde blokkades, maar van belemmeringen die de interactie beïnvloeden. Ondanks deze belemmeringen, weet men wel een doorgaand proces te behouden. Daarmee is dan ook geen sprake van een blokkade, maar gaat het meer om een trage voortgang. Tevens is in het theoretisch kader de beleidscyclus toegelicht (Bekkers, 2017; Hoogerwerf, 2014). Echter, tijdens het verzamelen van de empirie is dit beleidsfasen model niet heel bruikbaar gebleken. In de praktijk blijken deze fasen te grof, en zou het conceptualiseren van het beleidsproces in termen van doorgaande processen van interactie en inhoudsontwikkeling beter werken.

Bovendien is een kanttekening te plaatsen ten aanzien van de scope van het onderzoek. Dit onderzoek is enkel gericht op de interactie binnen Nederland en niet op de interactie tussen het Rijk en Europa. Desondanks is de link met Europa weldegelijk van belang. In vervolgonderzoek zou gekeken kunnen worden naar de relatie tussen het Rijk en Europa, waarbij de vraag gesteld kan worden of deze interactie goed verloopt dan wel invloed heeft op hoe de KRW in Nederland wordt vormgegeven en de KRW-maatregelen worden uitgevoerd.

Daarnaast is een beperking geconstateerd bij het uitvoeren van de interviews. Bij het beantwoorden van de interviewvragen spraken respondenten voornamelijk over de ervaringen vanuit hun eigen bestuurslaag dan wel eigen organisatie.¹³ Doordat per organisatie vaak slechts een of twee personen betrokken zijn bij de KRW, leidt dit ertoe dat ook binnen de bestuurslaag onderling veel verschil wordt ervaren. Elke organisatie is immers afhankelijk van het gebied waarin het gevestigd is, welke belangen in de organisatie spelen en wat het politieke dan wel persoonlijke belang is van de bestuurder van de organisatie. Binnen een bestuurslaag zijn de meningen zeer uiteenlopend over hoe de interactie ervaren wordt en is dan ook niet altijd een eenduidige lijn te trekken. De empirische uitkomsten zijn daarmee niet gelijklopend. Doordat slechts een enkelvoudige casestudy is gedaan, is onbekend of de empirische uitkomsten in andere cases tevens verschillend zijn. Desondanks waren bijna alle respondenten van mening dat de KRW weldegelijk als effectief kan worden gezien, nu de waterkwaliteit steeds verder verbetert en dat zonder de KRW nimmer zoveel aandacht had gekregen. Hierdoor konden derhalve wel conclusies getrokken worden. Dit

¹³ Met organisatie wordt bedoeld een specifieke gemeente, waterschap, provincie of afdeling van Rijkswaterstaat.

onderzoek bevat daarmee een hoge interne validiteit, maar een lage externe validiteit. De externe validiteit zou echter verhoogd kunnen worden, ingeval de generaliseerbaarheid in vervolgonderzoek wordt vergroot, door bijvoorbeeld de casus uit te breiden naar meerdere stroomgebieden dan wel de KRW landelijk te onderzoeken.

Met betrekking tot de betrouwbaarheid van het onderzoek is tevens een kanttekening te plaatsen. Zo heeft geen extra controle plaatsgevonden van een objectieve buitenstaander op het coderen van de verzamelde data. Wel is voorafgaand aan het verzamelen van de empirische data door een aantal personen nagegaan of de verzamelingsmethoden geschikt waren voor dit onderzoek. Tevens is gepoogd de concepten zo goed mogelijk theoretisch te operationaliseren, zodat het coderen en analyseren van de zo systematisch en navolgbaar mogelijk kon gebeuren. Daarnaast kennen veel van de respondenten elkaar uit de RBO's en RAO's. Dit zou ertoe kunnen leiden dat men vooral sociaalwenselijke antwoorden geeft en niet te veel op de ander wil afgeven, omdat nog met elkaar samengewerkt moet worden. Door voorafgaand aan het interview te verduidelijken dat de resultaten anoniem gebruikt zullen worden, is getracht deze beperking zoveel mogelijk af te vlakken. Dit is dan ook de reden dat namen van de organisaties en de functie van respondenten niet genoemd zijn in het onderzoek om te voorkomen dat daaruit kan worden afgeleid wie wat heeft gezegd tijdens de interviews. Bovendien zijn bij het coderen notities gemaakt, welke de gedachtegang van de onderzoeker volgen. Hiermee wordt getracht transparant te zijn over hoe bepaalde resultaten tot stand zijn gekomen. Dit leidt vervolgens tot een hoge externe betrouwbaarheid en een lage interne betrouwbaarheid van het onderzoek. Door bij vervolgonderzoek onder meer gebruik te maken van intercodeurbetrouwbaarheid, kan de interne betrouwbaarheid worden verhoogd. Door een dergelijke extra controle kan een eventuele bias worden beperkt.

Ten slotte is met betrekking tot de empirische bevindingen een aantal beperkingen te vinden in dit onderzoek naar de relatie tussen interactie en effectiviteit. Er zijn immers meerdere definities en omschrijvingen van effectiviteit. Alhoewel in dit onderzoek de mate van doelbereiking centraal stond, hebben respondenten veelal een eigen perceptie van wat ze onder effectiviteit verstaan. Dit komt door beperkingen in de precisie van de meting van de effectiviteit. Desondanks is wel duidelijk geworden dat de meesten spreken van een effectieve richtlijn, omdat de KRW verbeteringen heeft bewerkstelligd in de waterkwaliteit die zonder de richtlijn niet op deze wijze tot stand zouden zijn gekomen. Bij vervolgonderzoek zou hierop ingespeeld kunnen worden door nog verder te verduidelijken

wat onder effectiviteit valt en meer precisie in het empirische onderzoek aan te brengen. Daarnaast zou een kwantitatief deel toegevoegd kunnen worden, waarin respondenten verschillende genomen KRW-maatregelen moeten schalen op effectiviteit. Op deze manier kan in een overzicht gepresenteerd worden waar de effectiviteit uit bestaat. Desondanks zijn de ervaringen van respondenten ook waardevol om mee te nemen in bijvoorbeeld de effectiviteit. Indien respondenten bepaalde delen van de KRW immers niet effectief vinden, kunnen zij aangeven welke tekortkomingen verbeterd moeten worden om de effectiviteit van de KRW te vergroten. Aan de hand van deze resultaten kunnen vervolgens zowel praktische als wetenschappelijke aanbevelingen worden gedaan om de KRW en haar effectiviteit te verhogen.

Referenties

- Atlas Leefomgeving (2020). *Waterkwaliteit*. Geraadpleegd via: [<https://www.atlasleefomgeving.nl/meer-weten/water/waterkwaliteit>] (11 februari 2020).
- Babbie, E. (2016). *The Practice of Social Research*. Wadsworth: Cengage Learning, Inc.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleidsprocessen in de publieke sector* (3e ed.). Den Haag, Nederland: Lemma.
- Benz, A. & Eberlein, B. (1999). The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance'. *Journal of European Public Policy*, 6 (2), p. 329–48.
- BIJ12 (2020). *Kaderrichtlijn Water*. Geraadpleegd via: [<https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuurwetten-en-regelgeving/europese-richtlijnen-en-verdrag-en/kaderrichtlijn-water/>] (4 februari 2020).
- Boeije, H.R. (2009). *Analysis in Qualitative Research* (1st ed.). London, United Kingdom: SAGE Publications, Ltd.
- Bressers, J. T. A. (2007). *Contextual Interaction Theory and the issue of boundary definition: Governance and motivation, cognitions and resources of actors*. (CSTM series Studies and Reports; No. 323). ONLINE: Center for Clean Technology and Environmental Policy.
- Bueren, E.M. van, Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), p. 193–212.
- Buuren, A. van, Edelenbos, J., Klijn, E.H. & Verkerk, J. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water: over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Campbell, D. T. (1957). Factors relevant to the validity of experiments in social settings. *Psychological Bulletin*, 54 (4), 297–312.
- Carmines, E.G. & Zeller, R.A. (1979). *Reliability and Validity Assessment* (1st ed.). Thousand Oaks, United States of America: SAGE Publications, Inc.
- Compendium voor de Leefomgeving (2009a). *Oppervlaktewater in Nederland*. Geraadpleegd via: [<https://www.clo.nl/indicatoren/nl1401-oppervlaktewater-in-nederland>] (11 februari 2020).
- Compendium voor de Leefomgeving (2009b). *Europese Kaderrichtlijn Water*. Geraadpleegd via: [<https://www.clo.nl/indicatoren/nl141202-kaderrichtlijn-water>] (3 maart 2020).

- Creswell, J.W. & Poth, C.N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.). London, United Kingdom: SAGE Publications, Ltd.
- Dumay, J. & Qu, S.Q. (2011). The qualitative research interview. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 8 (3), p. 238–264.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), p. 1–29.
- Flick, U. (2011). *Designing Qualitative Research*. London, United Kingdom: SAGE Publications, Ltd.
- Gaalen, F. van, Osté, L. & Boekel, E. van (2020, 30 april). Nationale analyse waterkwaliteit: Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit. *Planbureau voor de Leefomgeving*. Geraadpleegd via: https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-national-e-analyse-waterkwaliteit-4002_0.pdf.
- Giersig, N. (2008). *Multilevel Urban Governance and the 'European City'* (dissertation). Hackensack, New Jersey, United States of America: VS Research.
- Head, B.W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47 (6), p. 711–739. <https://journals-sagepub-com.eur.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1177/0095399713481601>
- Hoogerwerf, A. (2014). *Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap* (9e ed.). Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.
- Hooghe, L & Marks, G. (2001). *Multilevel governance and European integration*. Lanham, Maryland, United States of America: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97 (2): 233–243.
- Hoppe, R. (1989). *Beleidsproblemen geproblematiseerd*. Muiderberg, Nederland: Couthinho.
- Keast, R. (2016). Network governance. In Ansell en Torfing (Red.), *Handbook on Theories of Governance* (p. 442–452). Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Kenniscentrum InfoMil (2020). *Maatregelen*. Geraadpleegd via: [<https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/thema-s/waterkwaliteit/maatregelen/>] (5 april 2020).

- Kersbergen, K. van & Waarden, F. van (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, p.143–171.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector* (1st ed.). London, United Kingdom: Routledge.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London, United Kingdom: SAGE Publications Ltd.
- Koppenjan, J.F.M. (2006). Conflict en consensus in beleidsnetwerken: teveel of te weinig? *Bestuurswetenschappen*, 60 (2), p. 86-112.
- LeCompte, M.D. & Goetz, J. (1982). Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research. *Review of Educational Research*, 52 (1), p. 31–60.
- Mason, J. (2002). *Qualitative Researching* (2nd ed.). London, United Kingdom: SAGE Publications, Ltd.
- Muilwijk, H. (2016). *Effectiever beleid, meer waterkwaliteit: De rol van governance in beleid voor de Kaderrichtlijn Water*. Den Haag, Nederland: PBL.
- Newig, J. & Fritsch, O. (2009). Environmental Governance: Participatory, Multi-level – and Effective? *Environmental Policy and Governance*, 19 (3), p. 197–214.
- Newig, J. & Koontz, T.M. (2014). Multi-level governance, policy implementation and participation: the EU's mandated participatory planning approach to implementing environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 21 (2), p. 248–267.
- Plochg, T. & Zwieten, M.C.B van (2007). Kwalitatief Onderzoek. In Plochg, T., Juttmann, R.E., Klazinga, N.S. & Mackenbach, J.P. (Red.). *Handboek Gezondheidszorgonderzoek*. Houten, Nederland: Bohn Stafleu van Loghum.
- Popering-Verkerk, J. van (2017). *Synchrone besluitvorming: over versterkend handelen van tussenpersonen in meervoudige besluitvorming* (dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam). Den Haag, Nederland: Boom Bestuurskunde.
- Rijksoverheid (2020). *Rijn-West: Organisatie*. Geraadpleegd via: [<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/uitvoering/rijn-west/pakken-we/organisatie/>] (3 juni 2020).
- Rijkswaterstaat (2009, 25 november). *Rijn-West*. Geraadpleegd via: [<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/uitvoering/rijn-west/>] (11 maart 2020).

- Rijkswaterstaat (2015, 22 december). *Stroomgebiedbeheerplan Maas 2016-2021*. Geraadpleegd via: [<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/2016-2021/>] (4 februari 2020).
- Rijkswaterstaat (2020). *Uitvoering Kaderrichtlijn Water*. Geraadpleegd via: [<https://www.rijkswaterstaat.nl/water/wetten-regels-en-vergunningen/natuur-en-milieuwetten/kaderrichtlijn-water/index.aspx>] (4 februari 2020).
- RIVM (2019). *Oppervlaktewater*. Geraadpleegd via: [<https://www.rivm.nl/oppervlaktewater>] (12 februari 2020).
- Ruiz Estrada, M.A. (2011). Policy modeling: Definition, classification and evaluation. *Journal of Policy Modeling*, 33 (4), 523–536.
- Schreuders, R., Kwaadsteniet, P. de & Geldof, G. (2005). *Kanttekeningen bij implementatie Kaderrichtlijn Water*. Geraadpleegd via [<https://edepot.wur.nl/394360>] (25 februari 2020).
- Steen, M.A. van der, Hajer, M., Scherpenisse, J., Gerwen, O. van & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag, Nederland: NSOB / PBL.
- Steen, M.A. van der, Scherpenisse, J., De Jong, I., Boonstra, F.G. & Arnouts, R. (2016). *De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein*. Den Haag, Nederland: NSOB / PBL.
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (2018a). Handreiking KRW-doelen. Geraadpleegd via [<https://www.stowa.nl/sites/default/files/assets/PUBLICATIES/Publicaties%202018/STOWA%202018-15%20handreiking%20defdefversie.pdf>] (3 februari 2020).
- Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (2018b). *KRW-Verkenningfase*. Geraadpleegd via [<https://www.stowa.nl/sites/default/files/assets/PUBLICATIES/Publicaties%202018/STOWA%202018-15%20bestuurlijk-juridisch%20kader%20defversie.pdf>] (11 februari 2020).
- Teisman, G.R., Steen, M.A. van der, Frankowski, A.F.S. & Vulpen, B. van (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance. Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag, Nederland: NSOB.
- Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A., Pot, W.D. & Biesbroek, G.R. (2016). *Governance strategieën voor waterbeleid: historische trends en vooruitblik*. Geraadpleegd via: [[https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/2016 Termeer et al WUR Governance strategieen in het waterbeleid.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/2016_Termeer_et_al_WUR_Governance_strategieen_in_het_waterbeleid.pdf)].

- Unie van Waterschappen (2020). Kaderrichtlijn Water. Geraadpleegd via [<https://www.uvw.nl/thema/waterkwaliteit/kaderrichtlijn-water/>] (4 februari 2020)
- Verkerk, J., Teisman, G.R. & Buuren, A. van (2015). Synchronising climate adaptation processes in a multilevel governance setting: exploring synchronisation of governance levels in the Dutch Delta. *Policy & Politics*, 43 (4), p. 579-596.
- Verlet, D. & Devos, C. (2008). *Prestatiemeting: doel of middel? Over de niet-evidente meting van prestaties binnen de publieke sector*. SVR.

Bijlagen

BIJLAGE I: Overzicht verantwoordelijkheden waterkwaliteit per bestuurslaag

BESTUURSLAAG	VERANTWOORDELIJK VOOR	OPMERKING
<i>Rijk</i>	Landelijk beleid	Uitgevoerd door Rijkswaterstaat
	Beheer Rijkswateren	
	Operationele beheertaken	Uitgevoerd door Rijkswaterstaat
	Internationale afstemming	Vertegenwoordigt door Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
<i>Provincie</i>	Vaststellen van doelen voor regionale oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen	
	Strategische grondwaterbeheer	
	Bevoegd gezag voor drie categorieën grondwateronttrekkingen en infiltraties	Openbare drinkwaterwinning, ondergrondse energieopslag en industriële onttrekkingen van meer dan 150.000m ³ per jaar
	Aandeelhouder van drinkwaterbedrijven	Drinkwaterbedrijven zijn verantwoordelijk voor levering van drinkwater
<i>Gemeente</i>	Transport van huishoudelijk afvalwater naar zuiveringsinstallaties via riolering	
	Hemel- en grondwaterplicht	
	Aandeelhouder van drinkwaterbedrijven	Drinkwaterbedrijven zijn verantwoordelijk voor levering van drinkwater
<i>Waterschap</i>	Beheer overige oppervlaktewateren	
	Vorbereiden besluitvorming rondom de te nemen maatregelen	
	Zuiveringsbeheer	
	Operationele grondwaterbeheer	

Tabel 3: Overzicht verantwoordelijkheden per bestuurslaag (Rijkswaterstaat, 2015; STOWA, 2018a; Muilwijk, 2016).

BIJLAGE II: Topiclijst

Zoals in paragraaf 3.3.2 is besproken, worden de interviews semigestructureerd afgenomen. Een topiclijst is hierbij noodzakelijk om het interview te helpen inrichten. Dit betekent daarentegen niet dat elk onderwerp dan wel elke vraag uit de topiclijst aan bod moet komen tijdens het afnemen van een interview. Vanwege het semigestructureerde karakter van het interview kan het voorkomen dat in sommige opzichten wordt afgeweken van de in de topiclijst genoemde onderwerpen. Reden hiervoor is dat sommige respondenten dieper ingaan op bepaalde onderwerpen dan wel verdiepende vragen worden gesteld over bepaalde onderwerpen. Het is eventueel mogelijk om deze verdiepende, nieuwe vragen mee te nemen in interviews die daarop volgen. De topiclijst is te vinden in onderstaande tabel. Het wordt aangegeven indien eventuele vragen in een latere fase worden toegevoegd aan de topiclijst.

TOPIC	HOOFDVRAGEN
<i>Algemene introductie</i>	<ul style="list-style-type: none">• Bedanken voor de tijd die respondent vrij wil maken voor het interview.• Korte introductie geven over het onderzoek.• Uitleggen waarom de respondent geïnterviewd wordt.• Uitleggen dat het interview opgenomen wordt; vragen of respondent het hiermee eens is.• Aangeven dat het interview anoniem verwerkt wordt in de onderzoeksresultaten.• Aangeven dat de respondent, indien gewenst, de mogelijkheid heeft de onderzoeksresultaten toegestuurd te krijgen.• Vragen of de respondent voorafgaand aan het interview vragen heeft.
<i>Introductie respondent</i>	<ul style="list-style-type: none">• Kunt u een korte introductie geven over uzelf?• Kunt u een beschrijving geven van uw huidige rol?• Op welke wijze bent u betrokken bij de KRW?
<i>Interactie</i>	<ul style="list-style-type: none">• Hoe zou u de interactie tussen uw bestuurslaag en andere bestuurslagen willen omschrijven?• Op welke wijze vindt interactie plaats tussen de bestuurslagen?
<i>Blokkades in de interactie</i>	<ul style="list-style-type: none">• Merkt u op enige wijze dat de interactie met andere bestuurslagen belemmerd wordt of niet?• Zijn er factoren te noemen die de interactie belemmeren of niet?
	<i>Inhoudelijke factoren</i>

- Ervaart u dat de bestuurslagen verschillende percepties over de KRW hanteren?
- Heeft dit gevolgen voor de wijze waarop de bestuurslagen met elkaar interacteren?

Strategische factoren

- Hanteert elke bestuurslaag dezelfde strategie bij de aanpak van de waterkwaliteit of is het ieder voor zich?
- Is er sprake van stroomgebied breed denken?*
- Zijn de rollen en taken die bestuurslagen hebben duidelijk ingericht of niet? Waarom wel, waarom niet?
- Is er duidelijkheid over de financiering van de maatregelen/wie welke kosten moet maken? Waarom wel, waarom niet?
- Heeft dit gevolgen voor de wijze waarop de bestuurslagen met elkaar interacteren?

Institutionele factoren

- Op welke wijze zijn de bestuurslagen op elkaar afgestemd?
- Ervaart u onderlinge verbondenheid tussen de verschillende bestuurslagen of niet?
- Is sprake van vertrouwen tussen de bestuurslagen?
- Is sprake van een historisch samenwerkingsverband tussen bestuurslagen?*
- Heeft dit gevolgen voor de wijze waarop de bestuurslagen met elkaar interacteren?

Netwerkmanagement factoren

- Worden de interacties op enigerlei wijze gemanaged/gefaciliteerd?
- Vinden interacties steeds op dezelfde wijze plaats?
- Heeft dit gevolgen voor de wijze waarop de bestuurslagen met elkaar interacteren?

Externe factoren

- Zijn er externe factoren te noemen die de ontwikkelingen omtrent de interactie van de KRW beïnvloeden?
- Heeft dit gevolgen voor de wijze waarop de bestuurslagen met elkaar interacteren?

<i>Beleidsproces en mate van doelbereiking</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe ervaart u het huidige beleidsproces rondom de KRW? • Hoe ervaart u de ontwikkeling van het beleid? (planvormingsfase KRW) • Hoe ervaart u de uitvoering van het beleid? (uitvoeringsfase KRW) • Is het huidige beleidsproces rondom de KRW volgens u effectief te noemen of niet? Waarom wel/waarom niet? • Leiden de genomen maatregelen tot de gewenste uitkomsten of niet? Waarom wel/waarom niet? • Zijn er factoren die het (beleids)proces belemmeren?
<i>Knelpunten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tegen welke knelpunten loopt u aan in de interactie tussen de bestuurslagen? • Tegen welke knelpunten loopt u aan bij de wijze waarop de implementatie van de KRW is vormgegeven?
<i>Aanbevelingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Op welke wijze denkt u dat het beleidsproces effectiever had kunnen worden ingericht? • Op welke wijze zou de interactie tussen de bestuurslagen verbeterd kunnen worden volgens u?

Tabel 4: Overzicht topiclijst

* deze vragen zijn naar aanleiding van het afnemen van de interviews toegevoegd aan de topiclijst.

BIJLAGE III: Overzicht documentenanalyse

In onderstaande tabel is een overzicht te vinden van de documenten die gebruikt zijn voor de documentenanalyse. Eind april 2020 is een analyserapport verschenen van het Planbureau voor de Leefomgeving. Uit dit rapport zijn belangrijke punten gehaald en opgenomen in paragraaf 4.2. Dit document is voornamelijk gebruikt om een beeld te schetsen van hoe de organisatie van het waterkwaliteitsbeleid is gevormd. Hieruit blijkt dat samenwerking urgent is om KRW-doelen te kunnen bereiken. Daarnaast is een Kamerbrief van Minister van Nieuwenhuizen geanalyseerd en opgenomen in paragraaf 4.2. Ook hieruit blijkt dat samenwerking tussen de bestuurslagen noodzakelijk is om de KRW-doelen te bereiken. Vervolgens is de vraag of deze samenwerking dan wel interactie in de praktijk ook van de grond komt. Door middel van de uitkomsten uit de interviews wordt duidelijk hoe degene die vanuit verschillende bestuurslagen betrokken zijn bij de KRW de samenwerking dan wel interactie in de praktijk ervaren.

SOORT DOCUMENT	INSTANTIE	TITEL
<i>Analyserapport</i>	Planbureau voor de Leefomgeving	Nationale analyse waterkwaliteit: Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit
<i>Kamerbrief</i>	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Kamerbrief over Europese evaluatie Kaderrichtlijn Water

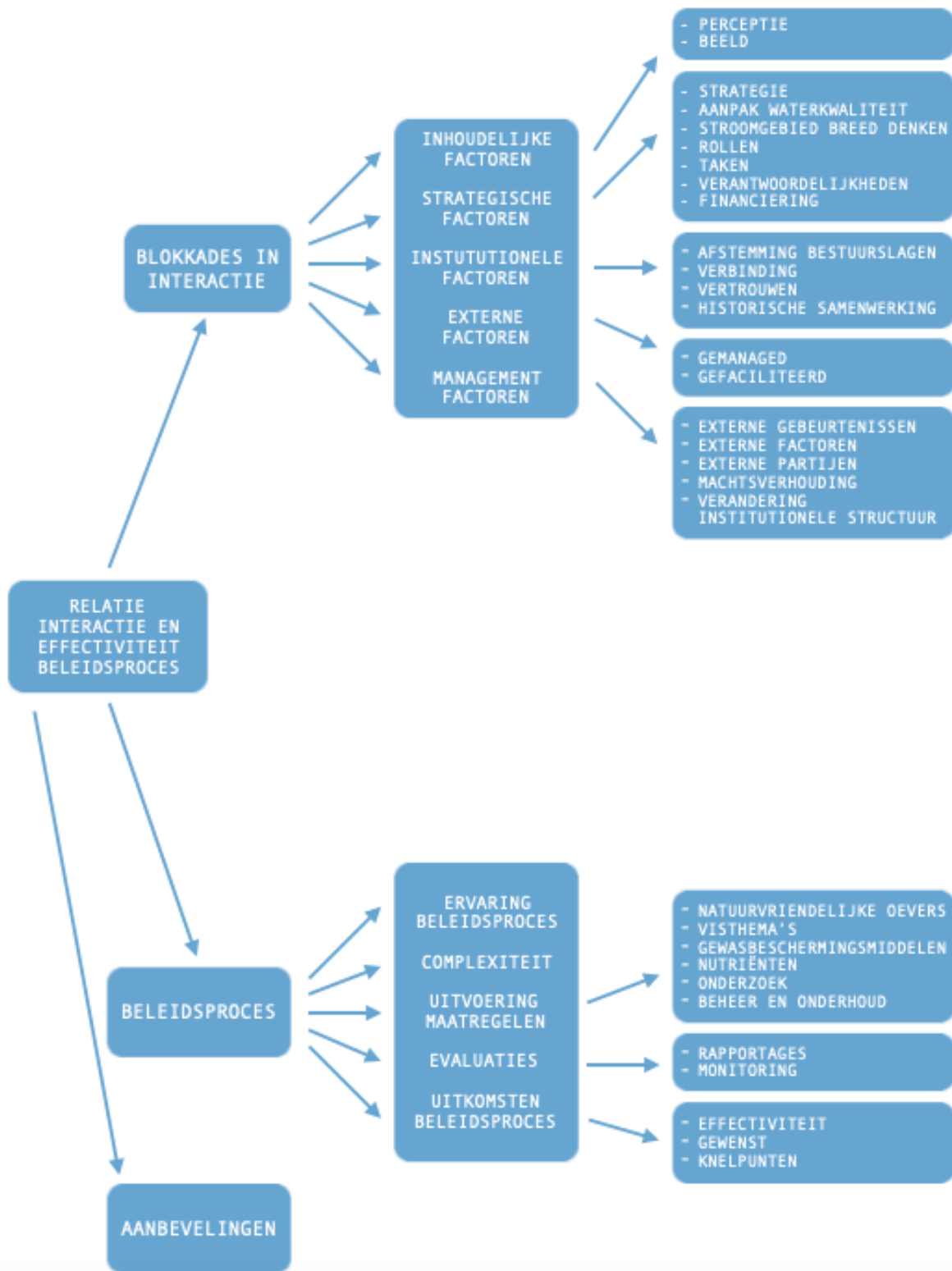
Tabel 5: Overzicht geanalyseerde documenten

Het geanalyseerde rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving kan via deze [link](#) worden geopend.

De geanalyseerde Kamerbrief van Minister Van Nieuwenhuizen kan via deze [link](#) worden geopend.

BIJLAGE IV: Codeboom

In onderstaande figuur worden de codes weergegeven die zijn gebruikt bij het analyseren van de interviewtranscripten, welke zijn afgeleid uit het theoretisch kader.



Figuur 2: Codeboom

BIJLAGE V: Frequenties codes

In onderstaande tabel wordt per bestuurslaag aangegeven hoe vaak een bepaalde code is voorgekomen in de empirische data.

CONCEPT	CODE	Frequentie Rijkswaterstaat	Frequentie provincie	Frequentie waterschappen	Frequentie gemeenten	Totaal
<i>Interactie</i>						
	Interactie	23	5	60	16	104
	Frequentie	8	3	20	8	39
	Intensiteit	3	2	6	1	12
	Stabiliteit	5	0	8	2	15
	Ervaring	21	2	27	17	67
	Samenwerking	19	10	34	9	72
	Overleg	11	5	37	16	69
<i>Blokkades in de interactie</i>						
	Belemmeringen	6	1	36	13	56
<i>Inhoudelijke factoren</i>						
	Perceptie	9	1	25	15	50
	Beeld	0	2	5	8	15
<i>Strategische factoren</i>						
	Strategie	9	1	24	10	44
	Aanpak waterkwaliteit	2	2	4	8	16
	Stroomgebied breed denken	7	1	8	9	25
	Rollen	6	1	22	11	40
	Taken	5	8	16	14	43
	Verantwoordelijkheden	17	8	46	22	93
	Financiering	7	1	22	14	44
<i>Institutionele factoren</i>						

	Afstemming bestuurslagen	21	13	45	7	86
	Verbinding	1	0	16	3	20
	Vertrouwen	1	0	8	0	9
	Historisch samenwerkingsverband	4	0	11	2	17
<i>Management factoren</i>						
	Gemanaged	6	1	17	6	30
	Gefaciliteerd	5	1	5	7	18
<i>Externe factoren</i>						
	Externe gebeurtenissen	7	2	48	6	63
	Externe factoren	27	3	79	54	163
	Machtsverhouding	0	0	12	0	12
	Verandering institutionele structuur	1	0	0	0	1
	Externe partijen	1	1	15	5	22
<i>Beleidsproces</i>						
	Ervaring beleidsproces	12	2	26	14	54
	Complexiteit	1	7	31	8	47
<i>Uitvoering maatregelen</i>						
	Visthema	6	1	7	7	21
	Natuurvriendelijke oevers	3	0	8	6	17
	Gewasbeschermingsmiddelen	2	0	6	10	18
	Nutriënten	2	2	5	4	13
	Onderzoek	3	0	7	2	12

	Beheer en onderhoud	0	2	6	1	9
<i>Evaluaties</i>						
	Rapportages	2	0	1	3	6
	Monitoring	1	0	0	4	5
<i>Uitkomsten beleidsproces</i>						
	Effectiviteit	9	2	28	7	46
	Gewenst	2	1	4	3	10
	Knelpunten	6	1	12	8	27
<i>Aanbevelingen</i>		3	1	12	8	24
<i>Totaal</i>		284	93	809	368	1554

Tabel 6: Overzicht frequentie codes

BIJLAGE VI: Overzicht respondenten

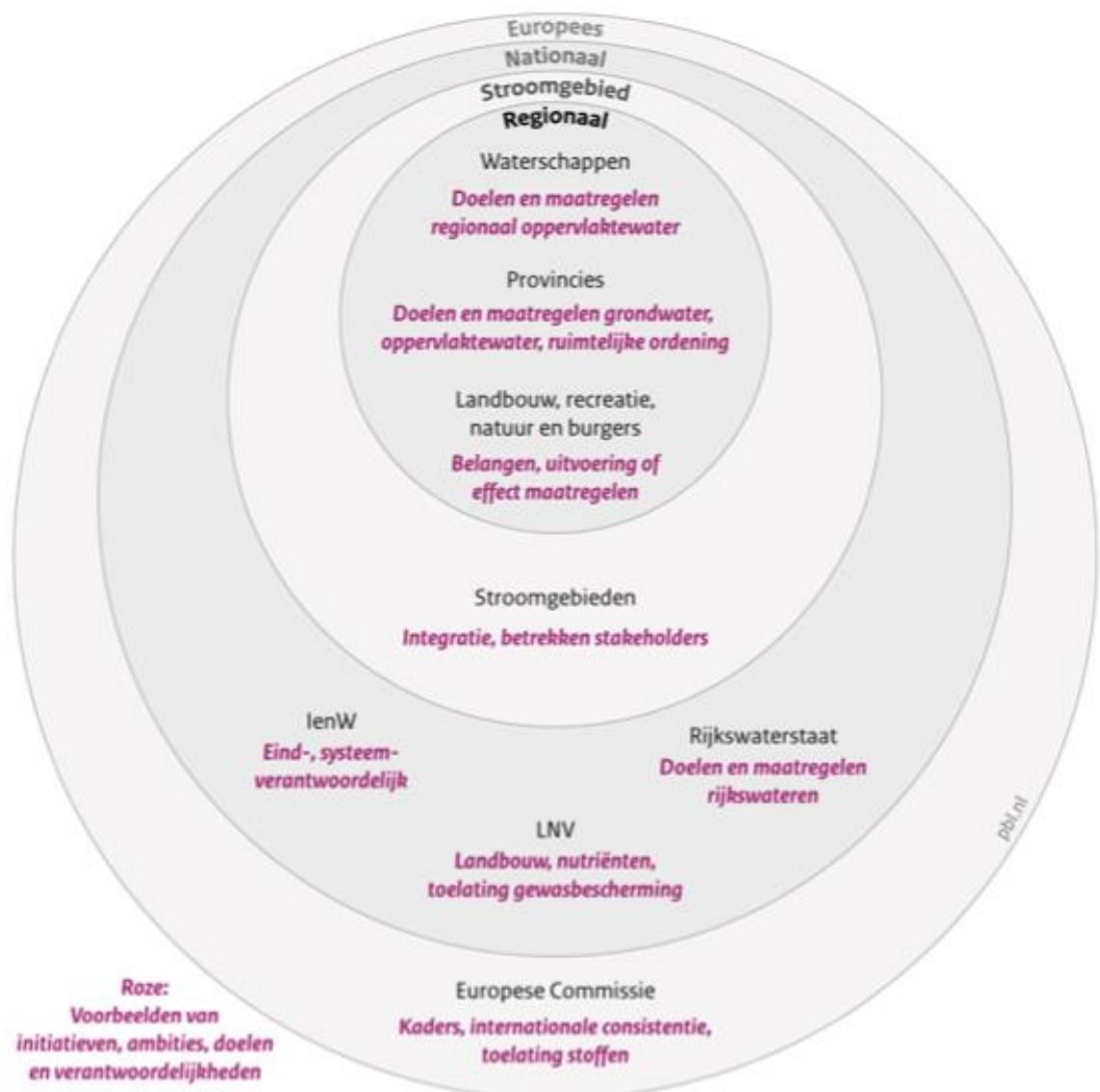
RESPONDENT	ORGANISATIE	DATUM EN TIJD	PLAATS
1.	Rijkswaterstaat	1 mei 2020, 9:00 - 10:00	Skype, Rotterdam
2.	Rijkswaterstaat	7 mei 2020, 9:30 - 10:30	Telefonisch, Rotterdam
3.	Rijkswaterstaat	11 mei 2020, 14:30 - 15:30	Microsoft Teams, Rotterdam
4.	Rijkswaterstaat	12 mei 2020, 14:00 - 15:00	Skype, Rotterdam
5.	Rijkswaterstaat	14 mei 2020, 10:00 - 11:00	Skype, Rotterdam
6.	Provincie	6 mei 2020, 11:30 - 12:45	Microsoft Teams, Rotterdam
7.	Provincie	11 mei 2020, 13:00 - 14:00	Microsoft Teams, Rotterdam
8.	Gemeente	20 mei 2020, 9:00 - 9:30 22 mei 2020, 10:00 - 11:00	FaceTime, Rotterdam
9.	Gemeente	20 mei 2020, 11:00 - 12:00	FaceTime, Rotterdam
10.	Gemeente	25 mei 2020, 15:15 - 16:15	Microsoft Teams, Rotterdam
11.	Gemeente	27 mei 2020, 9:30 - 10:45	Microsoft Teams, Rotterdam
12.	Gemeente	28 mei 2020, 15:00 - 16:00	Microsoft Teams, Rotterdam
13.	Waterschap	4 mei 2020, 14:00 - 15:30	Skype, Rotterdam
14.	Waterschap	6 mei 2020, 10:00 - 11:00	Microsoft Teams, Rotterdam
15.	Waterschap	8 mei 2020, 10:00 - 11:30	Skype, Rotterdam
16.	Waterschap	11 mei 2020, 11:30 - 12:30	Microsoft Teams, Rotterdam
17.	Waterschap	12 mei 2020, 10:00 - 11:30	Microsoft Teams, Rotterdam

18.	Waterschap	13 mei 2020, 10:00 - 11:00	Microsoft Teams, Rotterdam
19.	Waterschap	18 mei 2020, 14:00 - 15:00	Microsoft Teams, Rotterdam

Tabel 7: Overzicht respondenten¹⁴

¹⁴ Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen worden geen namen, functies en specifieke organisaties genoemd. In overleg met de auteur kunnen voor wetenschappelijke doeleinden de namen van de respondenten beschikbaar worden gesteld.

BIJLAGE VII: Figuurlijk overzicht van organisatie waterkwaliteitsbeleid



Figuur 3: Overzicht organisatie waterkwaliteitsbeleid (Van Gaalen et al., 2020).