



Universiteit
Leiden

Governance and Global Affairs



Waterschap
Rivierenland

Samen werken aan waterbeheer

Een casusstudie naar het gebruik van de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021, als inbreng voor het opstellen van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van Waterschap Rivierenland

Naam: Romy Jansen

Studentnummer: 2153769

Afstuderen: Januari 2021

Woorden: 19760

Afstudeerscriptie Master Management van de Publieke Sector 2020-2021

Specialisatie: Strategie, Advisering en Verandermanagement

Begeleider: F. M. van der Meer

Voorwoord

‘Alles hängt mit allem zusammen’

Alexander von Humboldt, 1769-1859

Beste lezer,

Na mijn bachelor Bestuurskunde aan Tilburg University ben ik gelijk gaan werken als beleidsadviseur bij Waterschap Rivierenland. Na 2 jaar geproefd te hebben van het werkende leven, begon ik toch te kijken naar het volgen van een master. Nu, bijna een jaar na de start, sluit ik mijn master Management van de Publieke Sector, specialisatie Strategie, Advisering en Verandermanagement, af. Voor u ligt de kroon op mijn studie: mijn masterscriptie.

Zoals Alexander von Humboldt (in Lint, 2017) het verwoordt, kan ik na het schrijven van mijn scriptie, niet anders dan dit beamen. Dat alles met alles samenhangt, is een terugkomend thema in het schrijven van deze scriptie. Bij zowel de theorieën, de interviews, als mijn uiteindelijke conclusie, bleek dat er geen een onderdeel op zichzelf stond, maar dat in waterbeheer alles samenhangt. Het bleek daardoor ook dat het omzetten van ‘opbrengst’ naar ‘inbreng’ niet een-op-een is te vertalen, maar daarover later meer.

Ik wil een aantal mensen bedanken en ik wil beginnen met mijn scriptiebegeleider Frits van der Meer. In de bijzondere situatie dat ik afstudeer tijdens een pandemie, heeft een groot aantal onzekerheden met zich meegebracht. Waar ik vanuit kon gaan was dat jij altijd klaarstond voor levendige discussies, tips en constructieve feedback. Hiervoor dank!

Hiernaast wil ik ook mijn werkgever Waterschap Rivierenland bedanken voor de kans, deze master naast mijn werk te volgen. Ik wil ook mijn collega's bedanken, die altijd klaarstonden om te sparren en tijd vrij maakte voor diverse interviews. Zonder jullie had ik mijn onderzoek niet kunnen afronden.

Tot slot wil ik mijn vriend, familie en vrienden bedanken voor hun steun en welkome afleiding.

Romy Jansen

Elst, december 2020

Samenvatting

In dit onderzoek is ingegaan op de centrale vraag:

In hoeverre is de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021, als inbreng gebruikt voor het proces en de inhoud bij het opstarten van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van Waterschap Rivierenland?

Om tot een antwoord op deze vraag te komen, is gebruik gemaakt van het Strategisch planningsmodel van Bryson (2011). Bryson (1988) definieert strategische planvorming als een gedisciplineerde poging om beslissingen te nemen en acties, die de aard en richting van de activiteiten van een organisatie binnen wettelijke grenzen bepalen. De Waterbeheerprogramma's van Waterschap Rivierenland kunnen geclassificeerd worden als strategisch document, omdat in dit stuk de koers van de organisatie voor de aankomende zes jaar wordt bepaald. In dit onderzoek is gekeken of Bryson's model passend is op de situatie bij het opstellen van het Waterbeheerprogramma. Hierbij is meegenomen of Waterbeheerprogramma's voldoen aan de verwachtingen van interne en externe stakeholders, om zo een strategisch document op te stellen wat men de aankomende jaren als basis voor de activiteiten kan gebruiken. Er is gekozen voor het model van Bryson, omdat hij als een van de weinige auteurs gebruik maakt van een politieke rationaliteit, waar een waterschap mee te maken heeft.

Bryson (2011) maakt gebruik van 10 stappen, die opeenvolgend horen te zijn, waar stap 10 de evaluatie betreft. Deze evaluatie zorgt, in zijn veronderstelling, voor inbreng in een nieuwe cyclus. In de methode is hier een extra stap aan toegevoegd, de zogenaamde stap 11: de terugkoppeling. Dit komt omdat er geconstateerd werd dat de resultaten uit de evaluatie op eenzelfde draagvlak moet kunnen rekenen als de formele stappen uit het model. De stappen zijn uiteindelijk ingevuld en verwerkt in een operationeel model.

Dit operationeel model is getoetst door het houden van diepte-interviews met de opstellers en directe betrokken van het Waterbeheerprogramma. Dit is tevens een beperking, omdat geconstateerd werd dat slechts een klein percentage werknemers van het Waterschap zich bezighoudt met beleid.

De casus betreft Waterschap Rivierenland, wat als werkgebied het gebied tussen de molens van Kinderdijk in het westen, de Neder-Rijn en de Lek in het noorden, de Maas in het zuiden

en de Duitse grens in het oosten, met een totale beheergrootte van ruim 200.000 hectare, kent. De grootste rivieren die door het gebied lopen zijn de Waal en de Linge (zie figuur 3). Langs de rivieren beheert het Waterschap meer dan 1000 km aan rivierdijken en kades. Naast het zorgen voor veilige dijken, zorgen Waterschappen ook voor voldoende schoon water (Waterschap Rivierenland, z.j. a&b).

Vervolgens zijn de interviews verwerkt in een tabel (bijlage 2), waar ze op codewoorden werden vergeleken. Hierdoor is de conclusie gegenereerd dat de inbreng deels is gegenereerd uit de opbrengst van het vorige programma. Het proces van het opstellen van het Waterbeheerprogramma 2016-2021 is geëvalueerd en de aanbevelingen uit die evaluatie zijn deels opgevolgd. Met name de interne stakeholder is beter betrokken. De inhoud van het dat Waterbeheerprogramma is niet geëvalueerd. Er is inhoudelijk uitgegaan van het gebruiken van maatregelen als instrument om tot doelbereik te komen. Echter is deze relatie niet voor alle thema's te onderbouwen met data. De relatie tussen opbrengst en inbreng kan versterkt worden. Hiervoor zijn de volgende aanbevelingen opgesteld:

1. Formuleer vooraf een duidelijk doel en doelgroep en stel succesfactoren op, waar achteraf aan getoetst kan worden. Toets die vervolgens ook;
2. Breng de stakeholders in beeld en analyseer welke stakeholders meer impact hebben. Versterk met die stakeholders de strategische relatie;
3. Meet de stakeholdertevredenheid om beter in te kunnen spelen op hun verwachtingen;
4. Maak een onderscheid tussen klassieke waterschapszaken (hoogte van de dijk) en de zaken waar participatie een toegevoegde waarde heeft (klimaatadaptatie) en pas daar de participatiebijeenkomsten daarop aan.
5. Stel vooraf een SWOT-analyse op, hiermee voorkom je deels de bedrijfsblindheid, die op kan treden door het opstellen van een WBP, door het beleidsteam;
6. Ontwerp een ander model om de prestaties te meten, zodat inzichtelijk gemaakt kan worden wat de maatregel-doelrelatie is en daarmee een inhoudelijke evaluatie uitgevoerd kan worden.
7. Schenk meer aandacht aan de betrokkenheid van de interne stakeholders (organisatie-breed) en maak het document van de organisatie;
8. Koppel gedurende de planperiode terug aan de interne stakeholders, hiermee versterk je het gevoel van het omarmen van het WBP. Extern kan meer energie

gezet worden op het bereiken van een groter deel van de bevolking. Het jaarbeeld is hier een mooi vehicle voor, maar bereikt effectief een klein gedeelte.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding.....	9
1.1 Probleemanalyse.....	10
1.2 Onderzoeksdoel	11
1.3 Vraagstelling	12
1.4 Wetenschappelijke relevantie	12
1.5 Maatschappelijke relevantie	13
1.6 Leeswijzer	14
2. Theoretisch kader	15
2.1 Het Waterschap in de context van het openbaar bestuur.....	15
2.1.1 Oprichting en ontwikkeling.....	16
2.1.2 Inrichting Waterschap	17
2.1.3 Inhoud Waterbeheerprogramma	18
2.2 Strategie.....	19
2.3 Strategisch beleid, planning en management	20
2.4 De stappen in het model van Bryson.....	22
2.4.1 Initieer het proces	22
2.4.2 Identificeer het mandaat van de organisatie	23
2.4.3 Verduidelijk de missie en de waarden van de organisatie.....	23
2.4.4 Voer een SWOT- analyse uit (intern vs. extern)	23
2.4.5 Identificeer de strategische issues van de organisatie.....	23
2.4.6 Formuleer strategieën om deze issues te managen.....	24
2.4.7 Herzie de geformuleerde strategieën en genereer consensus	24
2.4.8 Ontwikkel een visie op succes.....	24
2.4.9 Ontwikkel een effectief implementatieplan.....	24
2.4.10 Evalueer strategieën en strategische processen tussentijds en stuur bij.....	25
2.5 Terugkoppeling	26
2.6 Conceptueel en operationeel model.....	27
3. Methode.....	31
3.1 Onderzoekstrategie	31
3.2 Onderzoekstappen	31
3.3 Dataverzameling.....	32
3.4 Data-analyse	34
4. Casusstudie- Waterschap Rivierenland	38
4.1 De organisatie Waterschap Rivierenland	39

4.2	Het opstellen van een Waterbeheerprogramma.....	40
4.2.1	Verplichte onderdelen	41
4.2.2	Opbouw Waterbeheerprogramma.....	42
5.	Het opstellen van het Waterbeheerprogramma 2022-2027	44
5.1	Evaluatie (10)	44
5.2	Terugkoppeling (11).....	45
5.3	Intentie (1)	46
5.4	Mandaat (2)	47
5.5	Missie en Waarden (3).....	49
5.6	Omgeving (extern en intern) (4).....	49
5.6.1	Extern	49
5.6.2	Intern	50
5.7	Strategische issues (5)	50
5.8	Strategieformulering (6)	51
5.9	Review en adaptatie van plan (7)	52
5.10	Beschrijving toekomstvisie (8).....	53
5.11	Implementatie (9)	53
6.	Samen werken aan waterbeheer	55
6.1	Genereren van opbrengst Waterbeheerprogramma 2016-2021	55
6.1.1	Evaluatie van strategie en planningsproces	55
6.1.2	Doel- maatregel relatie	56
6.1.3	Ervaring.....	57
6.2	Conversie naar inbreng Waterbeheerprogramma 2022-2027	57
6.2.1	Inbreng proces en strategie	57
6.2.2	Omgeving en stakeholdertevredenheid	58
6.3	Inhoud Waterbeheerprogramma's	60
6.4	Vorm Waterbeheerprogramma's	61
7.	Conclusie.....	63
7.1	Opbrengst- inbreng relatie Waterbeheerprogramma's	63
7.2	Aanbevelingen.....	65
8.	Discussie.....	66
8.1	Relevantie	66
8.2	Gebuurde theorieën	66
8.3	Methode.....	67
8.4	Conclusie	67
8.5	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	68
9.	Literatuurlijst	69

10.	Lijst van bijlagen	75
10.1	A: Factsheets WBP 2016-2021	75
	B: Factsheets WBP 2022-2027.....	75
10.2	Ingevulde interviewtabel	75
10.3	Waterbeheerprogramma 2016-2022	75
10.4	Waterbeheerprogramma 2022-2027 80% versie	75

1. Inleiding

Waterschap Rivierenland zorgt voor veilige dijken en een evenwichtig watersysteem

Dat is de missie van Waterschap Rivierenland, het vertrekpunt voor alle activiteiten en projecten. In de missie zijn de drie kerntaken van het Waterschap te onderscheiden. De woorden veilige dijken duiden op bescherming tegen het rivierwater (Waterschap Rivierenland, z.j.b). Een evenwichtig watersysteem bevat twee kerntaken: voldoende water en schoon water. Voldoende water vraagt om een goede balans tussen wateraan- en afvoer. Het doel hiervan is dat inwoners tijdens zowel droge en natte tijden, hun verschillende belangen kunnen blijven uitvoeren. Dit wordt gedaan door middel van sluisen, stuwen en gemalen, waardoor het water op peil blijft. Naast voldoende water, moet het water ook van voldoende kwaliteit zijn. Schoon water is de laatste kerntaak, die ook terug te vinden is in de missie van het Waterschap. Het water moet van voldoende kwaliteit zijn, om bij te dragen aan de verschillende belangen die mensen in het rivierengebied hebben. Denk aan natuur, landbouw, recreatie en het bedrijfsleven. Ook de waterketen (afvalwater) hoort hieronder (Waterschap Rivierenland, z.j.b).

Al deze opgaven zijn vastgelegd in het Waterbeheerprogramma, het beleidshart in van het Waterschap (Waterschap Rivierenland, 2020a). In dit plan komen opgaven samen, worden maatregelpakketten opgesteld en wordt aandacht besteed aan nieuwe thema's. Dit alles voor een duur van zes jaar, waarna een nieuw plan wordt opgesteld, met een herziening op het bestaande. De afgelopen jaren kenmerken zich door opkomende thema's en verschillende verschuivingen. Zo nemen klimaatadaptatie en mitigatie een grotere rol in, in het maatschappelijk debat en is de focus van het vechten tegen het water aan het verschuiven naar een groeiende focus op waterkwaliteit en kwantiteit. Ook worstelen Waterschappen met vermaatschappelijking, wat inhoudt dat een groter deel van de samenleving verantwoordelijkheid gaat dragen voor de kernopgaven van het Waterschap (Steen, Janssen, Leeuwen, Schram, Delden, & Fehres, 2020). Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij boeren, die maatregelen op hun perceel nemen om de nutriëntenbelasting te verlagen, maar ook buurtacties om de 'plasticsoep' in de sloten te verminderen. Publieke dienstverlening en beleidsvorming is hiermee geen iteratief proces van de overheid alleen, maar een uitkomst van een proces waarin een groot aantal overheidsactoren, semipublieke organen en private

partijen gezamenlijk betrokken zijn. Het Waterschap maakt in toenemende mate deel uit van een multilevel governance systeem (Teisman, Steen, Frankowski, & Vulpen, 2018).

Na zes jaar eindigt het Waterbeheerprogramma (Waterwet, artikel 4.8, 2009) en moet er een nieuw plan opgesteld worden voor de nieuwe planperiode. De onderwerpen en veranderingen, die in die voorgaande planperiode zijn opgekomen, moeten in dit nieuwe plan een plaats krijgen. In dit onderzoek is gekeken hoe inhoudelijk en procesmatig naar zo'n nieuw plan wordt toegewerkt, met de partijen die hiervoor nodig zijn, aan de hand van het strategisch planningsmodel van Bryson (2011).

1.1 Probleemanalyse

Het proces rondom het WBP is een cyclisch proces. Er wordt een programma opgesteld, het programma wordt uitgevoerd en de opbrengst dient weer als inbreng voor het nieuwe programma. Gedurende het uitvoeren van het programma komen er nieuwe thema's op, nieuwe stakeholders en bestaat er discussie over de rol van de overheid. Aangezien het WBP is vastgesteld voor 6 jaar (Waterwet, 2009), worden dergelijke nieuwe discussies niet meegenomen in de planperiode, maar moeten die onderwerpen gebundeld worden en als inbreng dienen voor een nieuw op te stellen plan.

Een van die onderwerpen waar een overheid de afgelopen jaren mee te maken heeft gekregen, is een meer terugtrekkende rol, ten opzichte van de verzorgingsstaat. De overheid laat ruimte over aan andere partijen om binnen de aangegeven kaders meer taken op te pakken. Dit wil niet zeggen dat het einde van de verzorgingsstaat in zicht is, maar dat de overheid een andere rol krijgt (Tweede Kamer, 2014). Voor het maatschappelijk middenveld betekent dit dat zij een grotere rol kan gaan innemen en taken kan overnemen, die voorheen door de overheid geregeld werden. Voor de overheid betekent dit het aannemen van een andere rol. Van verzorger, naar voorwaardenscheppend (Van der Meer, 2012). Deze veranderende rol van de overheid past in lijn met de verschuiving van de verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat.

Een gevolg van de verschuiving naar een voorwaardenscheppende staat, is dat overheden zich bewegen in een multilevel governance systeem, een systeem waarin publieke en private actoren op verschillende schaal met elkaar te maken hebben bij de uitoefening van hun taken en behartigen van hun belangen en het opstellen van (strategisch) beleid (Teisman, Steen, Frankowski, & Vulpen, 2018). Het gegeven dat beleid een tot stand komend proces is van meerdere partijen is niet nieuw, maar krijgt een andere betekenis. Wat opvallend is aan de

beschrijving van het WBP is dat er aandacht besteed wordt aan de taak- en rolopvatting van Waterschap Rivierenland en zijn partners. Dit geeft aan dat het Waterschap deel uitmaakt van een van een multilevel governance systeem: een systeem waarin publieke en private actoren verschillende schaal met elkaar te maken hebben, bij de uitoefening van hun taken en het behartigen van hun belangen. Dit veronderstelt nauwe relaties en de noodzaak/behoefte tot wederzijdse afstemming met die actoren. In de volgende paragraaf worden de uitdagingen die het opstellen van zo'n Waterbeheerprogramma met zich meebrengt uiteengezet.

Bij Waterschappen is een multilevel governance systeem en een voorwaardenscheppende rolopvatting ook binnen het Waterbeheerprogramma terug te vinden. Een Waterbeheerprogramma kan naar het Strategic Life Model van Bryson (2011) opgevat worden als een strategisch document: een gedisciplineerde poging om beslissingen te nemen en acties die de aard en richting van de activiteiten van een organisatie binnen wettelijke grenzen bepalen. Dit perspectief kan gebruikt worden voor strategische planning en kan daarmee handvatten bieden om, om te gaan met veranderingen in de samenleving. Bryson (2011) veronderstelt ook dat dit model een oneindige cyclus is, waarbij de opbrengst, als inbreng voor een nieuwe cyclus dient. Aan de overgang tussen die twee cycli wordt echter weinig aandacht besteed. Bryson veronderstelt dat opbrengst direct dient als inbreng, maar is dat ook te bewijzen met een casusstudie? In dit onderzoek wordt de overgang tussen twee cycli onderzocht aan de hand van het Waterbeheerprogramma van Waterschap Rivierenland. In de volgende paragraaf wordt het doel van dit onderzoek geschetst.

1.2 Onderzoeksdoel

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in mate waarin de opbrengst van de eerste cyclus, als inbreng voor de 2^e cyclus dient, bij de totstandkoming van het Waterbeheerprogramma van Waterschap Rivierenland. Dit is zowel op proces als inhoud bekeken. Uiteindelijk kunnen er aanbevelingen worden gegenereerd, die bij een volgende opstelling kunnen worden gebruikt. Het onderzoek is daarmee deels descriptief van aard, omdat de stappen die zijn doorlopen, zijn beschreven aan de hand van het Strategic Life Cycle model van Bryson.

1.3 Vraagstelling

Bryson (2011) veronderstelt in zijn strategisch planning model dat strategische planning een cyclus is, waarbij de opbrengst, als inbreng voor een nieuwe cyclus dient. In hoeverre is deze overgang, zowel op proces, als inhoud, te zien bij de cycli van het opstellen van Waterbeheerprogramma's bij Waterschap Rivierenland? Dit resulteert in de volgende hoofdvraag:

In hoeverre is de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021, als inbreng gebruikt voor het proces en de inhoud bij het opstarten van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van Waterschap Rivierenland?

De hoofdvraag kent een aantal onderdelen. Met opbrengst wordt bedoeld wat het WBP als resultaat heeft gehad, zowel procesmatige opbrengst, als inhoudelijke opbrengst. Met de inbreng wordt vervolgens bedoeld wat er met de opbrengst is gedaan en hoe dit is verwerkt in het opstarten van het nieuwe WBP. Hierbij is ook aandacht besteed aan andere inbreng, zoals bijvoorbeeld die van stakeholders.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit stuk berust met name op het bijdragen aan de bestaande casusstudies, die het Strategic Life Cycle model van Bryson hebben gebruikt. Bryson's (2011) model gaat uit van strategische planvorming: een gedisciplineerde poging om beslissingen te nemen en acties, die de aard en richting van de activiteiten van een organisatie binnen wettelijke grenzen bepalen. Het WBP kan geclassificeerd worden als strategisch document, omdat in dit stuk de koers van de organisatie voor de aankomende zes jaar wordt bepaald. In dit onderzoek is gekeken of Bryson's model passend is op de situatie bij het opstellen van het Waterbeheerprogramma en daarmee te voldoen aan de verwachtingen van interne en externe stakeholders, om zo een strategisch document op te stellen wat men de aankomende jaren als basis voor de activiteiten kan gebruiken. Voor dit onderzoek wordt expliciet gebruik gemaakt van het strategisch planningsmodel van Bryson, omdat hierin onderscheid gemaakt is tussen de neoklassieke economische rationaliteit en de politieke rationaliteit (George en Desmidt, 2013). In dit onderzoek is gekeken naar strategische planning bij een Waterschap, wat een politieke organisatie is. Het meewegen van de politieke rationaliteit is hiermee een vereiste om tot een valide onderzoek te komen.

Bryson (2011) maakt gebruik van 10 stappen, die in dit onderzoek gebruikt zijn. Hierbij is aanvullende literatuur gebruikt van Haselhoff (1987), voor de relatie tussen strategische planvorming en strategisch management. Ook is aanvullende literatuur gebruikt over evaluatieonderzoek, onder andere van Korsten (2013). Dit onderzoek draagt ook bij aan de bestaande literatuur over de conversie van een oud beleidsstuk, naar een nieuw beleidsstuk. Over de toepasselijkheid van het model van Bryson voor deze overgang is nog weinig onderzoek gedaan.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is voor de maatschappij relevant vanuit meerdere perspectieven. De kern van de maatschappelijke relevantie is vanuit het oogpunt van de belastingbetaler. Burgers betalen Waterschapsbelasting (Waterwet), die gebruikt wordt voor het uitvoeren van onder andere de maatregelen, die opgesteld staan in het Waterbeheerprogramma. Gesteld kan worden dat de belastingbetaler betaalt voor de uitvoering van het strategische plan. Door het gebruiken van het model van Bryson (2011) en de juiste opbrengst te gebruiken als inbreng, kan dit plan geoptimaliseerd worden. Zo kan het belastinggeld mogelijk efficiënter en effectiever worden ingezet. Tevens is er stil gestaan bij de absorptiecapaciteit van een overheid bij nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen in strategische documenten.

Dit onderzoek draagt intern bij aan het onderzoekstraject ‘Horizon 2025’ van Waterschap Rivierenland (2018). De ambitie van dit traject is: “Het Waterschap is in 2025 wendbaar, in control en in balans en werkt ketengericht, beschikt in 2025 over voldoende en professioneel management, dat duurzaam inzetbaar, mobiel en divers is om de organisatie aan te sturen. In 2025 is de organisatie optimaal ingericht voor de opgaven waarvoor zij staat”. Een van de onderdelen om tot deze ambitie te komen is onderzoek besteden aan organisatieveranderingen, waarbij aandacht besteed wordt aan het op orde houden van de basis en het accommoderen van bewegingen (Waterschap Rivierenland, 2018). Door het optimaliseren van het gebruik van opbrengst als inbreng kan het accommoderen van bewegingen worden gerealiseerd en draagt dit onderzoek intern bij aan het onderzoekstraject Horizon 2025. Deze bijdrage zorgt tevens voor een intern valide onderzoek, doordat er naar interne processen gekeken is vanuit verschillende perspectieven in de organisatie.

Voor andere Waterschappen kan dit onderzoek gebruikt worden bij het opstellen van hun eigen Waterbeheerprogramma's. Het onderzoek is niet extern valide in de zin dat het een op een gekopieerd kan worden, maar het onderzoekmodel kan wel als voorbeeld gebruikt

worden. Verschillende Waterschappen worstelen met de vermaatschappelijking van de samenleving (Steen, Janssen, Leeuwen, Schram, Delden, & Fehres, 2020) en ze moeten allemaal een Waterbeheerprogramma opstellen (Rijksoverheid, 2009). Aan de hand van dit onderzoek kunnen zij hun eigen opstelling van strategische plannen optimaliseren.

1.6 Leeswijzer

Het onderzoek, om tot een beantwoording van deze hoofdvraag te komen, is opgebouwd aan de hand van een aantal hoofdstukken. In het theoretisch kader is aandacht besteed aan de inrichting van een Waterschap en het Waterbeheerprogramma, het belang van strategische planning en aan het planningsmodel van Bryson. Hierbij is ook aan aandacht besteed aan de rol van de overheid in een multilevel governance systeem. Dit hoofdstuk is afgesloten met een conceptueel en operationeel model. De methode om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen, is opgesteld in hoofdstuk 3. Vervolgens is in hoofdstuk 4 aandacht besteed aan Waterschap Rivierenland. Daarna zijn in hoofdstuk 5 de resultaten van de interviews besproken, waarbij in is gegaan op de opbrengst van het WBP 2016-2021 en de inbreng van het WBP 2022-2027. Onderdeel van deze analyse zijn ook de maatschappelijke ontwikkelingen, die in de planperiode zijn opgekomen, zoals de droogteproblematiek en klimaatveranderingen. Er is tevens gekeken naar de samenstelling en eventuele verandering van stakeholders. Dit is vervolgens aan de hand van Bryson's model van strategisch planning model (2011) vergeleken in de analyse (hoofdstuk 5) en er is een mogelijke verklaring gegeven voor de gehanteerde conversie van opbrengst naar inbreng. In de conclusie is antwoord gegeven op de hoofdvraag en zijn aanbevelingen opgenomen om de opbrengst in het vervolg beter om te zetten naar inbreng. Tot slot is er in het laatste hoofdstuk 9 kritisch gereflecteerd op het onderzoek, met haar beperkingen en de aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

2. Theoretisch kader

Het doel van dit hoofdstuk is om relaties te leggen tussen begrippen en vanuit de relevante theorie te kijken naar de centrale vraag: *In hoeverre dient de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021, als inbreng voor de aanpak en inhoud bij het opstarten van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van het Waterschap Rivierenland?* In het theoretisch kader is het Waterschap binnen het kader van het openbaar bestuur geplaatst. Het Waterschap is een functionele democratie, met vastgelegde kerntaken. De focus op deze kerntaken heeft de afgelopen jaren veranderingen doorgemaakt. Waar voorheen een sterke focus rustte op de strijd tegen het water, is hedendaags droogte ontwikkeld tot een probleem van ongekende orde. Ook de vermaatschappelijking van het Waterschap en zijn rol in een multilevel governance samenleving is beschreven. Vervolgens is gekeken naar het belang van strategie, strategische planning en de rol met strategisch management. Hierbij is gebruik gemaakt van het strategisch planning model van Bryson en het drieluik van Haselhoff. Specifieke aandacht is gelegd op de evaluatie, waaruit opbrengst gedestilleerd kan worden, wat tevens de kern van dit onderzoek behelst. Dit is gedaan aan de hand van literatuur van Korsten. Het theoretisch kader is afgesloten met een conceptueel model en een operationeel model, die een voorlopig antwoord geven op de hoofdvraag.

2.1 Het Waterschap in de context van het openbaar bestuur

Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben. (Lid 1 Waterschapswet)

Hiermee wordt het Waterschap een functionele overheid: een overheid die uitsluitend is belast met taken op een specifiek terrein (Havekes, 2009). Het waterschapbestel is de afgelopen jaren flink veranderd. Waterbeheer als een gezamenlijke taak, kennen we een goede duizend jaar (Havekes, 2009). Vanaf de elfde eeuw werden collectief dijken aangelegd (met wisselend succes) om de aanwonende te beschermen tegen hoogwater. Met name de sterk agrarisch georiënteerde buurschappen, voorlopers van plattelandsgemeenten, waren berust met deze taken. In de twaalfde en dertiende eeuw ontstond hierna de voorloper van het huidige Waterschap. De kern hiervan was bittere noodzaak, omdat de waterstaatsbelangen het draagvlak en vermogen van de individuele buurschappen te boven ging. (Ven, 2003, p. 78-81 en p. 114-118.). Een kleine kanttekening is dat dit proces met name in de laaggelegen delen van het huidige Nederland speelde. In de hooggelegen gebieden ontstonden er pas rond de 19^e

en 20^e eeuw Waterschappen (Havekes, 2009). Waterschappen zijn met deze geschiedenis de oudste bestuurslaag van Nederland te noemen. In de volgende paragraaf is teruggegaan naar het verloop van de oprichting van Waterschappen, tot de huidige inrichting en samenstelling.

2.1.1 Oprichting en ontwikkeling

Ten tijde van de oprichting van de Waterschappen, waren boeren de belangrijkste belanghebbenden bij de activiteiten van het Waterschap. Zij kregen de naam ingelanden. Als ingeland moest je in natura bijdragen aan de activiteiten, die het Waterschap levert. Dit bestond uit werkzaamheden, zoals het uitbaggeren van sloten, of het onderhouden van de dijken, die aan het perceel grensden. Dergelijke onderhoudsverplichtingen kennen we nu nog steeds in de Keur¹. Naast deze bijdragen in natura moest ook belasting worden betaald. Dit werd berekend naar rato van het grondbezit. Hoe meer grond iemand bezat, hoe meer belasting hij moest betalen, maar ook hoe meer belang hij had bij een goede taakuitvoering (Breeman, Van Noort, & Rutgers, 2012). Deze manier van gedifferentieerd belasting heffen geldt nog steeds. Per categorie: ingezeten, ongebouwd, bedrijven of natuurterreinen, verschilt de belasting. Doordat boeren in het algemeen het meeste grond bezaten en daarmee het meeste belang hadden, kregen zij gezamenlijk een vaste stem in het bestuur: de geborgde zetel, waarover later meer. De kern van de relatie tussen de betrokken ingelanden en Waterschapbestuurders was een contract van sociale controle. Echter onder andere door de schaalvergroting in de landbouw en de schaalvergroting van Waterschappen neemt de betrokkenheid van ingelanden sterk af, wat zorgt voor legitimatieproblematiek (Raadschelders, & Toonen, pp.25, 1993).

In de 'hoogtijdagen' kende Nederland ongeveer 2500 Waterschappen, variërend van grote waterschappen, tot een enkele polder (Havekes, 2009). Na onder andere de Watersnoodramp van '53 was er een noodzaak tot centraliseren. Hiermee kregen waterschappen meer financieel draagvlak, de mogelijkheden om kennis op te bouwen en kregen ze een sterkere positie tegenover andere overheden en maatschappelijke partijen. Dit diende een doelmatiger en effectiever beheer. Dit alles leidde tot een daling tot de 21 Waterschappen, die er sinds 2018 zijn. Deze Waterschappen worden vertegenwoordigd door de Unie van Waterschappen (z.j.).

¹ Bindende verordening om handhavend te kunnen optreden, wanneer de onderhoudsverplichting niet werd nagekomen.

Met uitzondering van de discussie om Waterschappen onder te brengen bij de provincie (Gast, 2010) is water van groot belang als ordenend principe voor het openbaar bestuur (Breeman, Van Noort, & Rutgers, pag. 141, 2012). Vandaag de dag is het Waterschap meer relevant dan ooit. *Geef ons heden ons dagelijks brood en af en toe een waternood* is niet meer het vaste gezegde (Middendorp, 2015). Waterschappen hebben te maken met een groot scala aan aanverwante kerntaken, zoals klimaatverandering (Michiels, 2011). Wat droogte en het opvangen van piekbuien betreft, maar ook met de energietransitie en het verlagen van hittestress in steden. Naast deze inhoudelijke ontwikkelingen hebben Waterschappen ook met een meervoud van stakeholders te maken. Boeren zijn al lang niet meer de enige stakeholder. Natuurorganisaties, politieke inmenging en recreatieschappen zijn een voorbeeld van die aanvullende stakeholders. In de volgende paragraaf is gekeken naar de wettelijke inrichting, de kerntaken van het Waterschap en hoe de verschillende belangen nu geregeld zijn.

2.1.2 Inrichting Waterschap

Het Nederlandse overheidsbestel kan getypeerd worden als een gedecentraliseerde eenheidsstaat: delegeren van bevoegdheden door de rijksoverheid aan lagere overheden. De kern van deze decentralisatie moet in de grondwet liggen. Het Waterschap is als openbaar lichaam ingesteld krachtens artikel 133 van de Grondwet. Hier is tevens ‘De opheffing en instelling van Waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald’ geregeld, wat aanduidt op decentralisatie naar de provincie, dat hen belast met het toezicht op Waterschappen. Decentralisatie kan functioneel zijn, of territoriaal. In het geval van de Waterschappen is het een mengvorm. Zowel de taken, als het werkingsgebied staan vast (Burkens, Kummeling, Vermeulen, & Widdershoven, 2012).

Waar het ten tijde van de oprichting van Waterschappen met name draaide om de waterveiligheid en de hoeveelheid water, kwam midden jaren '60 het belang van een goede waterkwaliteit op. De toename van de bevolking, welvaart en handel zorgde voor sterk vervuilde waterlichamen en bodems. De taak om de waterkwaliteit te verbeteren kwam zo bij Waterschappen te liggen. Aangezien deze taak nieuw was voor Waterschappen, kwam er met de gedelegeerde taak ook een bataljon nieuw personeel binnen. Waar voor waterkwantiteit en veiligheid met name technisch onderlegde mensen nodig waren, kwam met de waterkwaliteit een roep voor biologen, juristen, chemici et cetera in de waterschapwereld. Hiermee

veranderde de rol van het Waterschap in het openbaar bestuur. Taakopvatting werd veel meer in de brede context van de opgave gezien en dit vergde onder andere meer afstemming met alle andere partijen in het openbaar bestuur (Toonen, & Raadschelders, pp17-18 & 175, 1993). Ook internationaal zorgde de komst van de waterkwaliteitstaak voor een andere rol van de Waterschappen. Met de komst van de Kaderrichtlijn Water (2000) zijn doelen gesteld voor de kwaliteit van wateren, waar Waterschappen een rol hebben om die doelen te behalen. De lokale uitwerking van deze richtlijn vindt ook plaats in het Waterbeheerprogramma.

Waterschappen zijn een politiek aangestuurde organisatie, waar het bestuur richting geeft aan hoe er aan de, inmiddels drie, kerntaken gewerkt wordt. Waterschappen kennen een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur, ook wel het College van Dijkgraaf en Heemraden genoemd. Voor de samenstelling van het Algemeen Bestuur wordt ééns in de vier jaar, door het volk, gestemd. Echter kan niet op alle zetels gestemd worden. Het regelement regelt de zogenaamde ‘geborgde zetels’, die gekozen worden uit de achterban van de categorieën: ongebouwd, bedrijven, natuurterreinen en ingezetenen. Voor Waterschap Rivierenland geldt dat 22 zetels rechtstreeks gekozen worden door het bewoners van het Rivierengebied en 8 zetels geborgd zijn (Waterschap Rivierenland, 2019b). In het Dagelijks Bestuur zitten de Heemraden, met als voorzitter van het Waterschap: de Dijkgraaf. In de volgende paragraaf is aandacht besteed aan de inhoud van het Waterbeheerprogramma.

2.1.3 Inhoud Waterbeheerprogramma

Provincies houden in eerste instantie toezicht op de Waterschappen². Deze toezichtrelatie staat onder andere in de Waterwet (artikel 3.9 ev.) opgenomen. Onder toezicht wordt het verzamelen van informatie, het beoordelen van informatie en het eventueel op grond daarvan interveniëren verstaan. Uit diezelfde Waterwet (2009) worden doelen (art. 2.1) gesteld, waar Waterschappen doormiddel van een Waterbeheerprogramma invulling aan gegeven wordt. Dit verplichte WBP (artikel 4.6) is een instrument wat een beleidsplan op hoofdlijnen bevat, zonder juridische rechten of verplichtingen. Het bindt wel de eigen organisatie en dient iedere zes jaar te worden herzien.

Iedere provincie stelt per Waterschap een verordening vast, waarin onder andere nadere regels (artikel 4.7 Waterwet) aan het WBP zijn gesteld. Voor grensoverschrijdende Waterschappen, zoals Waterschap Rivierenland, wordt één verordening voor het hele beheergebied gezamenlijk door de provincies vastgesteld. Onder andere aanwijzingen over de inhoud,

² Met uitzondering van de primaire waterkeringen, daarvoor is het Rijk belast (Helpdesk Water, z.j.).

vaststellingsprocedure en voortgangsrapportage is hierin terug te vinden. Verder geeft het Waterbeheerprogramma ook uiting aan Europese richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water (Unie van Waterschappen, 2013).

Wettelijk gezien hoeft een WBP weinig meer te zijn, dan een uitwerking van de verschillende wetten en visies, waaraan maatregelen zijn gekoppeld. Echter dient het WBP voor Waterschappen meerdere functies, zowel intern, als extern. Het WBP wordt gezien als sturingselement voor eigen activiteiten, waarbij ruimte gelaten wordt voor een visie op het beheergebied. Dit is voor externe partijen belangrijk, omdat bijvoorbeeld provincies op hun beurt verplicht zijn Regionale Waterplannen (RWP) op te stellen, waarin staat hoe de provincies omgaan met de functie van regionale wateren (Breeman et al., 2012). Tot slot is het Waterbeheerprogramma een openbaar document, wat stakeholders inzicht geeft in de koers van het Waterschap.

Voor waterschappen biedt het WBP ook een kans om nieuwe thema's te adresseren, zoals klimaatverandering, droogte en de energietransitie. Door het adresseren van die nieuwe thema's moeten strategische beslissingen gemaakt worden. In de volgende paragraaf is daarom ingegaan op het belang van strategie, naar ideeën van Mintzberg.

2.2 Strategie

Henry Mintzberg (1987) formuleert strategie als een plan waarbij bewust acties bedacht worden om een situatie aan te pakken. Met deze definitie onderscheidt hij twee belangrijke kenmerken. Een strategie wordt vooraf opgesteld en ze zijn goed voorbereid en doordacht. Mintzberg formuleert vervolgens strategie aan de hand van vijf 'P's': plan, patroon, positie, perspectief en plot. Strategie is vooruitplannen, om de doelen van de organisatie te kunnen behalen. Strategie is ook een patroon, wat bestaat uit consistenties in het gedrag en de acties van de organisatie en daarmee een positie verwerft, die de organisatie ambieert. Strategie biedt ook een perspectief waar naartoe gewerkt wordt en ten slotte is het een truc (plot) om de concurrent af te troeven. In de volgende paragraaf is gekeken naar het bepalen en vormgeven van een strategie.

2.3 Strategisch beleid, planning en management

Haselhoff (1987) beschrijft strategisch management als de uitdaging: 'Hoe een organisatie haar voortbestaan in haar omgeving het beste veilig stelt'. Het leveren van een toegevoegde waarde aan de maatschappij is hiervan van belang, de samenleving bepaalt namelijk het bestaansrecht van een organisatie. Diezelfde maatschappij confronteert organisaties met wisselende kansen en bedreigingen. Waarbij samenwerken tussen verschillende (niet) overheidspartijen als kans gezien wordt, maar waarbij ook de bedreiging tot wegconcurreren bestaat. De aandacht van de maatschappij en de daar uitkomende stakeholders zijn het bestaansrecht van de organisatie. Er zal dus rekening gehouden moeten worden met de belangen van die stakeholders, zonder afbreuk te doen aan de algemeen geldende belangen.

Haselhoff (1987) beschrijft drie verschillende benaderingen van strategisch management om deze afwegingen te maken: synoptische benadering, politieke benadering en de interpretatieve benadering. De synoptische benadering gaat uit van de vraag: 'hoe een organisatie zich in haar omgeving dient op te stellen en hoe ze zich daartoe optimaal organiseert'. Hierbij wordt uitsluitend gekeken naar rationele besluitvorming. Politieke benadering gaat hierop verder en kijkt naar hoe er tussen mensen wordt beslist en gehandeld. Een onderdeel hiervan is het analyseren van machtsposities. Tot slot draait de interpretatieve benadering om 'zingeving'. Dit wordt gedaan door naar de achtergrond en kenmerken van de organisatie te kijken, waarbij de organisatie zelf kan beoordelen of ze bezig zijn met zinvolle of niet zinvolle activiteiten. De kern hiervan is dat er tussen mensen en organisaties meer afspeelt dan louter technisch, of economisch handelen en dat strategische beslissingen een vorm van zingeving moeten bevatten en daarmee maatschappelijke meerwaarde creëren met hun activiteiten.

George en Desmidt (2013) wijzen erop dat bij strategische beslissingen een evenwicht gerealiseerd moet worden tussen alle verwachtingen en vereisten van externe stakeholders en de interne organisatie. Deze verwachtingen en vereisten moeten ook in verhouding staan met wat de organisatie kan realiseren, bijvoorbeeld door het hebben van voldoende financiering. Een manier om dit evenwicht te bereiken is door middel van de strategische planning. Diverse auteurs hebben normatieve stappenschema's ontwikkeld, die bij uitvoering zouden moeten leiden tot organisatorische successen. Bryson's (2011) model verschilt doordat hij aandacht biedt aan de politieke rationaliteit. Publieke organisaties kunnen niet onderhevig zijn aan rationeel-deductieve keuzeprocessen, maar hebben altijd te maken met de politieke rationaliteit. Politieke rationaliteit kenmerkt zich door oplossingen van knelpunten, niet wat

economisch meest rationeel is, maar wat voor de meerderheid aannemelijk is. Het bereiken van consensus, met de betrokken partijen is hierin belangrijk.

De Nederlandse politiek kenmerkt zich door consultatie, compromis en consensus, ook wel het poldermodel genoemd. Doordat het maatschappelijk middenveld belangrijker wordt en steeds meer invloed op het poldermodel kan uitoefenen, wordt het polderen democratischer, maar niet zonder verschuivingen en uitdagingen in de taakopvatting van de overheid (Hendriks en Toonen, 1998). Voor waterschappen geldt ook dat zij te maken hebben met meerdere stakeholders in de besluitvorming. Met andere woorden is te zeggen dat waterschappen deel uit maken van een multilevel governance systeem. Met multilevel governance wordt een bestuursstelsel bedoeld waarin een groot aantal overheidsactoren, semipublieke organen en private partijen gezamenlijk betrokken is bij publieke dienstverlening op verschillende territoriale niveaus. Daaruit volgt dat beleid in toenemende mate gemaakt en uitgevoerd wordt in een stelsel van beleidsnetwerken, een samenspel van territoriale overheden (Eu, gemeenten, stadsdelen), functionele overheden (WS), PPS, & samenwerking tussen burgers, private partijen, adviseurs en de overheid (van der Meer, van den Berg, & Dijkstra, 2012). Sterk vervlochten met het opereren in een multilevel governance systeem, is de opkomst van de voorwaardenscheppende staat. Het uitgangspunt van de voorwaardenscheppende staat is de gedachte dat de overheid goede condities moet creëren, om het maatschappelijk verkeer goed te laten verlopen. (Van der Meer, 2012). ‘Goede condities’ kan worden gedefinieerd aan de hand van de kenmerken van ‘good governance’, de Engelse benaming voor wat in het Nederlandse onder de brede opvatting van ‘goed bestuur’ valt. Kenmerken hiervan zijn onder andere participatie, effectiviteit, efficiëntie, legitimiteit en rechtszekerheid (Van der Meer, 2009). De voorwaardenscheppende staat kan gekenmerkt worden als een overheid die kaders schets en de invulling van de kaders deels over laat aan de samenleving. Hier blijft wel een sociaal vangnet aanwezig, voor als het oppakken door de samenleving faalt.

De samenleving die de kaders van de overheid kan invullen kent relaties met een netwerksamenleving, waarbij het netwerk aan zet is. Vaak vindt er na zo’n netwerktraject politieke besluitvorming plaats, door de initiërende partij. Het Waterschap is een van die partijen in een netwerksamenleving, ondanks dat er een hiërarchische relatie met de provincie bestaat. Dit heeft alles te maken met verhoudingen op onderwerpen en de eigen bewegingsruimte van de organisatie. Bryson (2011) geeft in zijn model aan dat het strategisch planning model ook aansluit bij een netwerkstructuur. Hierbij is het belangrijk om op te

merken dat het opstellen van een strategisch plan gaat om zowel de inhoud, als de vorm van de totstandkoming. Mintzberg (1994) onderstreept deze benadering. Mintzberg geeft hierin aan dat er vaak wordt vergeten dat de totstandkoming van een strategisch plan een iteratief proces is, waarbij het denkproces de inbreng levert voor het opstellen van doelen en visies. Bryson heeft dit proces voor strategische planning opgesteld aan de hand van 10 stappen, die in de volgende paragraaf zijn besproken.

2.4 De stappen in het model van Bryson

Bryson (2011) definieert een strategisch document als een gedisciplineerde poging om beslissingen te nemen en acties die de aard en richting van de activiteiten van een organisatie binnen wettelijke grenzen bepalen. Het Waterbeheerprogramma valt hieronder, omdat bovengenoemde onderdelen de inhoud van een WBP betreffen. Bryson heeft om zo'n strategisch document op te stellen een strategisch planningsmodel opgesteld. Het uitgangspunt van dit model is het voorkomen dat strategische plannen falen. Volgens Bryson (2011) ligt de kern hiervan in de foutieve veronderstelling van consensus door stakeholders over het op te stellen plan. Zijn argumentatie is wanneer stakeholders worden verbaasd over de inhoud, de eerste reactie is om een plan te vertragen, of dwars te bomen (d.m.v. stakingen etc.). Een voorbeeld hiervan in de waterschapwereld zijn de protesten tegen belastingverhoging (Selles. 2020). Om dergelijk falen te voorkomen, heeft Bryson een tien-stappenmodel opgesteld, wat in de kern uitgaat van het bereiken van consensus tussen stakeholders en de opstellers van het strategische plan.

2.4.1 Initieer het proces

In deze eerste stap moet het proces geïnitieerd worden en moet er zorg gedragen worden voor daadkracht binnen en buiten de organisatie. Hiervoor moeten de partijen, die in het proces betrokken moeten, worden geïdentificeerd. Dit kan door middel van een stakeholderanalyse. Onderdeel hiervan moet ook een analyse zijn van welke stakeholders er draagvlak nodig is om een plan tot uiting te brengen. Het doel van het uitvoeren van een stakeholderanalyse is om in een later proces consensus te kunnen bereiken voor het doel van het proces, de stappen die in het proces genomen worden, de taakverdeling en de toewijzing van de noodzakelijke middelen. Dit is belangrijk omdat Nederland een open (inbreng)stelsel kent, waarbij veel stakeholders nieuwe onderwerpen op de agenda kunnen krijgen en dus open inbreng kunnen leveren. Gevestigde partijen moeten in Nederland wel openstaan voor nieuwe ideeën, omdat die anders door nieuwe partijen wel worden gehoord en ingebracht (Hendriks en Toonen, 1998).

Bryson (2011) geeft tot slot bij de eerste stap aan, om dit proces bij één team neer te leggen, die belast is met het beheren van het proces.

2.4.2 Identificeer het mandaat van de organisatie

In stap twee gaat om het identificeren van het mandaat van de organisatie. Dit betreft zowel het informele, als formele mandaat. Met informeel mandaat wordt onder andere de verwachtingen van stakeholders bedoeld. Met formeel mandaat wordt bedoeld dat de wetgeving, regels en reglementering van de onderwerpen in het plan in beeld worden gebracht en dat er gekeken wordt naar de implicaties van dit formele mandaat.

2.4.3 Verduidelijk de missie en de waarden van de organisatie

In stap drie adviseert Bryson (2011) om de uitkomsten van de stakeholderanalyse te gebruiken, om de missie en de waarden van de organisatie hierop af te stemmen. Het betreft in deze stap een verduidelijking van de missie en waarden van de organisatie. Voor het creëren van draagvlak kan het strategisch verstandig zijn om de missie en de waarden van de organisatie hierop af te stemmen. Belangrijk hierbij is dat de missie en de waarden van de organisatie rekening houden met wie de stakeholders zijn, wat ze verwachten en hoe ze het functioneren van de organisatie beoordelen. Dit kan getoetst worden aan de hand van het 'participant satisfaction model' (Rainey, hf 6, 2009) waarin het model de effectiviteit van de organisatie definieert aan de hand van de tevredenheid van de stakeholders.

2.4.4 Voer een SWOT- analyse uit (intern vs. extern)

In stap 4 vindt de SWOT-analyse plaats. In deze analyse worden de Strengths (S), Weaknesses (W), Opportunities (O) en Threats (T) van de organisatie geïdentificeerd. De kansen en bedreigingen moeten de omgeving van de organisatie betreffen en de sterkten en zwakten hebben betrekking op de interne organisatie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in inbreng- verwerking en opbrengst. De uitkomsten van deze analyse vormen gezamenlijk de basis om de kritische prestatie-indicatoren te identificeren.

2.4.5 Identificeer de strategische issues van de organisatie

Met strategische issues worden de fundamentele of kritische uitdagingen bedoeld, die bepalend zijn voor het mandaat, de missie en de waarden, de opbrengst, de stakeholders en of de financiering van de organisatie. Om als issue te worden beschreven moet het issue altijd bestaan uit een beknopte beschrijving van het probleem, een beargumentering waarom het hier om een strategische issue gaat en een doorkijk naar het gevolg als de issue niet als issue wordt bestempeld.

2.4.6 Formuleer strategieën om deze issues te managen

Stap 6 is een vervolg op stap 5, de issues die daar geadresseerd zijn, moeten in de deze stap worden aangepakt. Hiervoor moet een passende strategie bedacht worden. Om tot een passende strategie te komen, kunnen verschillende modellen gebruikt worden, zoals het SODA-ontwikkelingsproces en Spencer's vijfstapsproces (George, & Desmidt, 2013).

2.4.7 Herzie de geformuleerde strategieën en genereer consensus

In deze stap worden de strategieën uit stap 6 nogmaals kritisch bekeken en wordt er aandacht besteed aan de geschiktheid van de strategieën in relatie tot de voorgaande stappen. Na goedkeuring van het projectteam, moet er consensus gegenereerd worden. Dit gebeurt door interne goedkeuring (bijvoorbeeld door een stuurgroep, of bestuur) en het voorleggen aan externe stakeholders (bijvoorbeeld toezichtsorganen, of middels inspraak).

2.4.8 Ontwikkel een visie op succes

In stap 8 wordt aandacht besteed aan de visie op succes. Vooraf aan het proces moet besloten worden wat succes betekent. Onderdeel hiervan moet zijn dat verduidelijkt wordt hoe de organisatie moet functioneren als het plan af en geïmplementeerd is. Er moeten succesfactoren worden opgesteld, zodat er achteraf gekeken kan worden of bijstelling gewenst is.

2.4.9 Ontwikkel een effectief implementatieplan

In de voorlaatste stap wordt een effectief implementatieplan opgesteld. Het op te stellen plan moet wel uitgevoerd kunnen worden en de beoogde gebruikers moeten hiervoor handvatten aangereikt krijgen. Het opstellen van een implementatieplan is onderdeel van de cyclus, zodat bij constatering dat het plan niet uitgevoerd kan worden, dit hier kan worden bijgestuurd. Achteraf is dit namelijk niet meer mogelijk. Het opstellen van een implementatieplan kan worden gedaan op basis van drie stappen:

2.4.9.1 Bepaal de implementatieacties die noodzakelijk zijn;

2.4.9.2 Detailleer de actieplannen, die de acties bevatten. Het detailleren van de actieplannen betreft het uitwerken van de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokkenen, de mijlpalen die gehaald dienen te worden en deze acties in de tijd geprogrammeerd. Hiernaast worden er middelen vrijgemaakt, net zoals een communicatiestrategie en een review voor eventuele bijstelling en verantwoordelijkheid.

2.4.9.3 Houdt in de opzet van dit implementatieplan rekening met de rol en het nut van de strategie.

2.4.10 Evalueer strategieën en strategische processen tussentijds en stuur bij

Tot slot in stap 10 is er een mogelijkheid om de processen bij te sturen. Dit wordt gedaan op basis van een procesmatige- en inhoudelijke evaluatie.

Een procesmatige evaluatie is gericht op de totstandkoming: passen de stakeholder nog en welke stakeholders zijn er wellicht veranderd. Dit is met name relevant vanuit het multilevel governance systeem, waarbij stakeholders en belangrijke rol spelen in de totstandkoming van beleid. Inhoudelijke evaluatie is gericht op het behalen van de doelstellingen, met oog op de huidige ontwikkelingen. Hierbij wordt gekeken naar de geschiktheid van de doelen, aangepast aan het huidige klimaat. Zo kunnen uitdagingen en ideeën veranderen, die invloed hebben op de doelen.

Het model van Bryson gaat niet in op de manier hoe evaluatieonderzoek kan worden uitgevoerd. Hiervoor is de aanvullende literatuur van Korsten (2013) gebruikt, om deze stap meer uit te lijnen.

Korsten (2013) heeft voor de een evaluatieonderzoek een stappenplan opgesteld, die zowel aan de inhoud, als het proces aandacht besteed. Deze stappen zijn hieronder kort toegelicht:

- Stap 1: inventariseer de bestaande informatie. Besteed hierbij aandacht aan de verschillende stakeholders, relaties met andere overheden en wetgeving en bekijk de inhoud van het beleid.
- Stap 2: breng de informatie nader in kaart. Breng de informatie van stap 1 in kaart en breng hier verbanden in aan, door naar de doelen van het beleid te kijken.
- Stap 3: voer evaluatiegesprekken met relevante actoren. Ga met hen in gesprek over de verwachtingen, politieke inmenging, maatschappelijke ontwikkelingen, belangen, sturingsconcepten en uitvoering van het beleid. Dit betreft interne gesprekken. Omdat het model van Bryson zich ook op de externe omgeving richt, geldt voor dit onderzoek dat deze stap ook extern wordt uitgevoerd.
- Stap 4: breng de context van de evaluatie in kaart en besteed aandacht aan de verwachtingen van de opdrachtgever voor de beleidsevaluatie.

- Stap 5: maak een evaluatie-opzet, aan de hand van de uitkomsten van bovengenoemde stappen.
- Stap 6: reconstrueer het beleid.
- Stap 7: bekijk prestatie- en effectmeting en concludeer in hoeverre er sprake is van doelbereik.
- Stap 8: doe de analyse en kijk naar succes- en faalfactoren, mate van voldoening bij stakeholders en de eventuele externe effecten die het beleid tot stand bracht. Succesfactoren moeten vooraf opgesteld zijn, zodat in deze stap gemeten kan worden of er sprake is van succes, of van falen.
- Stap 9: maak een rapport op, door de bovenstaande stappen te verwerken.

De uitkomsten van deze stappen kunnen vervolgens als inbreng voor een nieuwe cyclus worden gebruikt.

2.5 Terugkoppeling

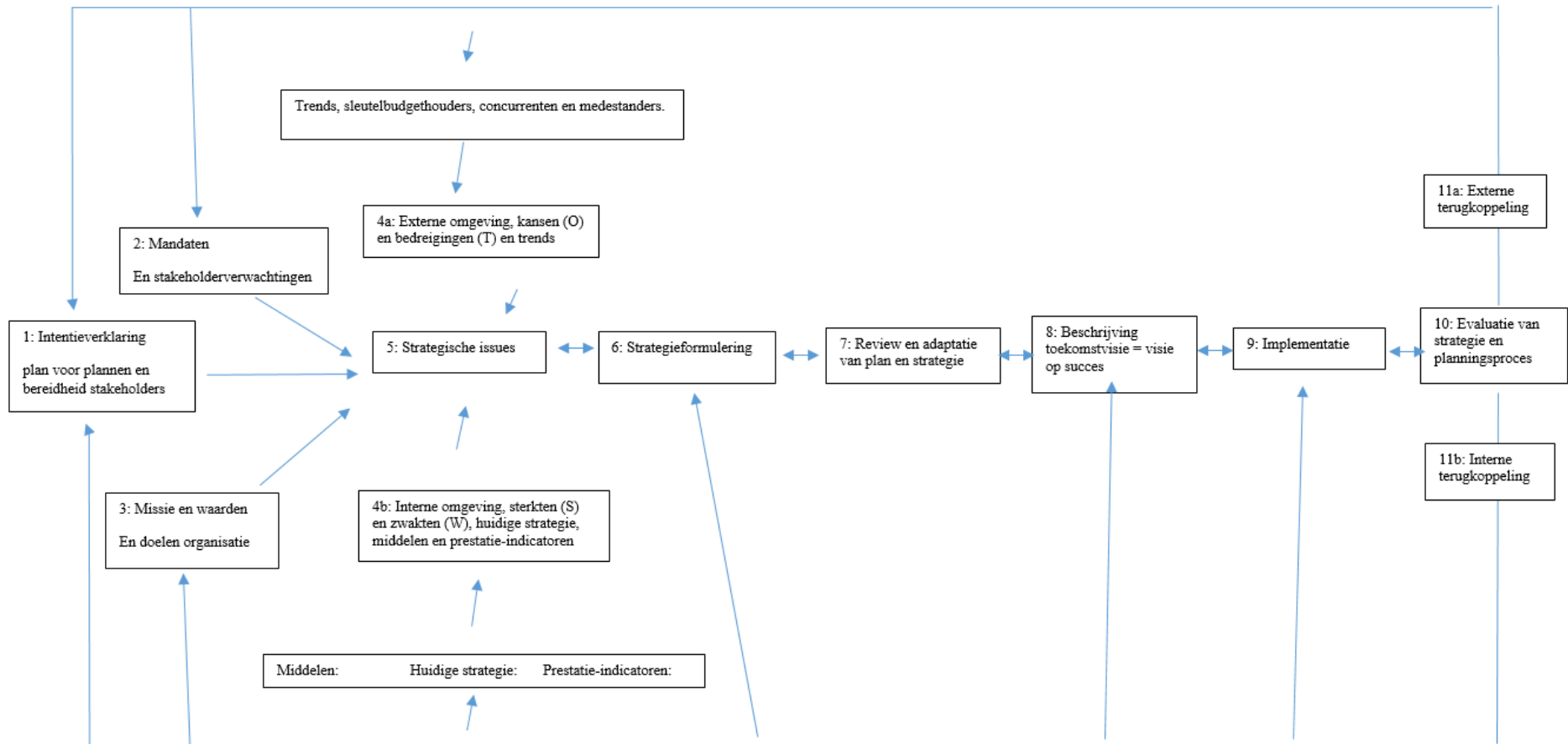
Bryson's strategic life cycle model eindigt met een evaluatie. Echter is geen onderdeel van de evaluatie om terug te koppelen naar de stakeholders. Dat duidt op een eenzijdige relatie enkel ophalen en niet terugkoppelen. Om de cirkel in deze rond te maken is naar vrije vertaling een stap toe te voegen waarin de terugkoppeling centraal staat. In deze nieuwe stap wordt gekeken naar hoe de evaluatie terugkoppelt kan worden, naar stakeholders en hoe de uitkomsten van de evaluatie verwerkt moeten worden, zodat het als relevante inbreng gebruikt kan worden voor een nieuwe cyclus. De bovenstaande stappen, inclusief stap 11, zijn in de volgende paragraaf in een conceptueel model verwerkt.

2.6 Conceptueel en operationeel model

In het conceptueel model is de relatie tussen de verschillende theorieën gelegd. De basis hiervan is de vrije vertaling van George en Desmidt (2013) over het model van Bryson, met de toevoeging van de elfde stap: de terugkoppeling. Het operationeel model (figuur 2) is uitgewerkt aan de hand van hoe het conceptueel model van toepassing is op het proces en de inhoud van het Waterbeheerprogramma van Waterschap Rivierenland. Zo is bij stap 1 gekeken naar de intentie, waarbij in de analyse gekeken moet worden naar de stakeholderanalyse. In stap 2 zijn kort een aantal mandaten opgesomd, waarvan deels verwacht wordt dat zij invloed hebben op het proces (zoals de stakeholderanalyse) en onderdelen waarvan met zekerheid te zeggen is dat zij invloed hebben gehad (zoals de provinciale verordeningen). Stap 3 somt de missie en kernwaarden van het Waterschap op. In principe moeten alle acties terug te herleiden zijn naar deze interne opstelling. Stap 4 is in twee delen opgedeeld. 4a besteedt aandacht aan de externe omgeving, met als onderdelen van de SWOT-analyse de kansen en bedreigingen. Hierbij is ook het onderdeel ‘trends’ meegenomen, die voornamelijk voortkomen uit het onderzoek van de NSOB over Waterschappen in een veranderende omgeving (Steen, Janssen, Leeuwen, Schram, Delden, & Fehres, 2020). 4b richt zich op de interne organisatie, waar extra aandacht is te besteden aan de sterkten en zwakten van de huidige strategie, middelen en prestatie-indicatoren. Opvallend is dat nog niet alle onderdelen te kenmerken zijn als SWOT-onderdeel (Geers, 2020). Dit heeft er mee te maken dat in dit stadium nog niet voor alle ontwikkelingen is te zeggen tot welke categorie deze ontwikkeling behoort. De ontwikkelingen die bij 4b genoemd zijn, zijn met name programma’s, die de interne organisatie beïnvloeden. In hoofdstuk 4 is hier dieper op ingegaan. Stap 5 betreft de strategische issues. Om in een later stadium iets te kunnen zeggen over de manier hoe de opbrengst is verwerkt tot inbreng, wordt hier onderscheid gemaakt tussen de issues die in beide plannen zijn opgesteld. Daaropvolgend is hetzelfde gedaan voor stap 6, waar de maatregelen (hoe te komen tot oplossingen van de issues) opgesomd staan. Wegens het veelvoud aan maatregelen is ervoor gekozen deze in bijlage 1 volledig op te nemen. Stap 7 richt zich met name op het proces en de interne manier van besluitvorming en het informeren van de externe stakeholders. In stap 8 is de succesfactor beschreven. In principe is het tot stand komen van het Waterbeheerprogramma al als succes te formuleren, maar omdat Waterschap Rivierenland ook een Watervisie heeft opgesteld, is het doelbereik in richting van die visie ook meegenomen. Hiernaast is aandacht besteed aan het ‘satisfaction participant model’. Waterschappen opereren in een multilevel governance systeem, waar de interactie met andere partijen van belang is. Hier zit deels een hiërarchische

relatie in (provincie) en deels enkel een horizontale, zoals met relevante maatschappelijke partijen. Het WBP is een groter succes als deze partijen tevreden zijn over het beleid, daarom wordt die tevredenheid in stap 8 meegenomen. In stap 9 is gekeken naar de implementatie. De maatregelen uit stap 6 krijgen uitwerking in individuele beleidsplannen. Verantwoording over deze maatregelen wordt afgelegd in de bestuursrapportage. Hieraan kan worden afgemeten hoe het staat met de implementatie (relatie met stap 9) van het WBP. Tot slot betreft stap 10 de evaluatie. Hierover is nog weinig bekend, vooralsnog beperkt de evaluatie zich tot de bestuursrapportage uit stap 9 en het analyseren van de maatregelen, dat teruggekoppeld wordt in de toestand van het watersysteem (TOEWA). Door middel van pijlen is aangegeven welke stappen invloed op elkaar hebben en of dit wederkerig is. Toegevoegd is stap 11: de interne en externe terugkoppeling. In de analyse wordt op deze stappen kritisch reflecteert of zij zijn teruggekomen als inbreng voor het programma 2022-2027.

Na het opstellen van het conceptueel model kan een verwachting worden uitgesproken, welke in de analyse is getoetst. Deze verwachting is tevens de conclusie van dit hoofdstuk. Op basis van het operationeel model is terug te zien dat externe trends als inbreng hebben gediend voor de formulering van de strategische opgaven. Dit is te verklaren vanuit het feit dat het Waterschap fungeert als onderdeel van een multilevel governance systeem, waarbij het Waterschap een van de partners is in de totstandkoming van beleid. Welke invloed interne programma's hebben gehad is op basis van dit model niet te zeggen. Ook is nog niets te zeggen over de manier hoe het Waterschap de maatregelen uit de eerste periode heeft geëvalueerd en gerapporteerd. Dit onderzoek bevindt zich in de analyse. In hoofdstuk 3 is de methode uiteengezet, hoe de analyse heeft plaatsgevonden om zo tot een conclusie te kunnen komen op de hoofdvraag: *In hoeverre is de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021, als inbreng gebruikt voor het proces en de inhoud bij het opstarten van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van Waterschap Rivierenland.*



Figuur 1: Conceptueel model

3. Methode

In het voorgaande hoofdstuk zijn de theorieën besproken, waar dit onderzoek gebruikt van maakt. Het hoofdstuk is afgesloten met een conceptueel model, waarin de link is gelegd tussen de verschillende concepten. Vervolgens is dit conceptueel model toegepast op het proces van het opstellen van het Waterbeheerprogramma van Waterschap Rivierenland. Door dit operationeel model is een voorlopig antwoord op de hoofdvraag gegeven. In onderstaand hoofdstuk is de methode opgesteld. De methode die gevolgd is, is aan de hand van de methode van Keith Punch (2016) opgebouwd. In dit hoofdstuk is eerst gekeken naar de te hanteren onderzoekstrategie en welke stappen er te doorlopen zijn. Vervolgens is gekeken naar de dataverzameling en de data-analyse. Door middel van het doorlopen van deze volgende is een methode opgesteld hoe een definitief antwoord op de hoofdvraag gegeven kan worden.

3.1 Onderzoekstrategie

Een onderzoek moet een ontwerp hebben en een ontwerp moet zijn gebaseerd op een strategie (Punch, 2016). De strategie van het ontwerp is een ander type strategie dan gehanteerd wordt vanuit het model van Bryson. In dit geval gaat het om de strategie die gevolgd wordt om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Dit onderzoek bestaat uit een kwalitatief onderzoek waarbij er een casus wordt onderzocht: Waterschap Rivierenland. Een kwalitatief onderzoek houdt in dat er op basis van kwalitatieve data antwoord gegeven wordt op de hoofdvraag. Voor dit onderzoek houdt dit in dat er gebruik is gemaakt van gedocumenteerde theoretische data (documentstudie), interne data (memo's en beleidsvoorstellen) en interviews.

Een casusstudie is een onderzoekontwerp welke focust op holistische en diepe contextuele studie van een of meer casussen, waarbij gebruik gemaakt wordt van verschillende bronnen. Als casus is het opstellen van het Waterbeheerprogramma enkel van Waterschap Rivierenland gekozen, om het onderzoek af te bakenen. Hiermee wordt het onderzoek niet geheel extern valide, maar kan het wel als onderzoekontwerp dienen voor andere Waterschappen. Zij hebben immers met dezelfde opgaven en verplichte opstelling te maken. In de volgende paragraaf zijn de onderzoekstappen voor dit onderzoek vermeldt.

3.2 Onderzoekstappen

Punch (2016) onderscheidt een aantal stappen die genomen moeten worden, voordat het onderzoek van start kan gaan. De eerste stap is om te komen tot een onderwerp. In dit geval is dat het Waterbeheerprogramma van Waterschap Rivierenland. Hierbij wordt afgebakend naar

het gebruiken van de eerste cyclus, als inbreng voor de tweede cyclus. Dit heeft geleid tot de volgende hoofdvraag:

In hoeverre is de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021, als inbreng gebruikt voor het proces en de inhoud bij het opstarten van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van Waterschap Rivierenland?

‘Opbrengst’ is in dit onderzoek gedefinieerd als ‘het totaal van wat voortgebracht wordt’. Dit heeft zowel betrekking op het proces, bijvoorbeeld dat er meer stakeholders gebruikt zijn, als inhoud, dat er nieuwe thema’s verwerkt zijn. Inbreng is gedefinieerd als ‘wat een bijdrage levert aan’. Dit hoeft niet per se een afgeleide te zijn van de opbrengst.

Het WBP is een strategisch document, daarom krijgt de inhoud van het WBP-uitwerking in specifieke (operationele) beleidsdocumenten. De inhoud van die specifieke beleidsdocumenten is hierbuiten gelaten, om het onderzoek af te bakenen.

Vervolgens is tijdens het opstellen van het operationeel model een voorlopig antwoord op de hoofdvraag geformuleerd. Vervolgens zijn interviews afgenomen om data te verzamelen. In de analyse zijn de resultaten aan de verwachting getoetst en vervolgens is in de conclusie een definitief antwoord geformuleerd.

Het toetsen van de voorlopige conclusie is in de analyse uitgevoerd. Hiervoor moet data gegenereerd worden om de verwachting te onderbouwen, of juist te ontcrachten. In de volgende paragraaf is uiteengezet hoe de data verzameld is.

3.3 Dataverzameling

Centraal in de derde stap van Punch (2016) staat het verzamelen van data en hoe die data is verkregen. Kwalitatieve data bestaat meestal enkel uit woorden, verkregen door observaties uit te werken, interviews af te nemen, door te lezen (deskstudie) of een combinatie van deze drie activiteiten. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een deskstudie en meerdere diepte-interviews. In het algemeen is de volgende volgorde hierin te hanteren:

- a. Inleidend interview met de projectleider van het Waterbeheerprogramma;
- b. Analyseren van documenten, zowel over de theorie (zie theoretisch kader), als interne documenten;
- c. Diepte-interviews met de betrokken ambtenaren, die belast zijn met de opstelling van het Waterbeheerprogramma.

Intern:

Interview	Functie	Datum	Toelichting
1	Projectleider Waterbeheerprogramma 2016-2021	30-11- 2020	Ambtelijk eindverantwoordelijk voor het opstellen van het WBP 2016-2021 en nu tevens projectmedewerker in het WBP 2022-2027.
2	Projectleider Waterbeheerprogramma 2022-2027	30-11- 2020	Ambtelijk eindverantwoordelijk voor het opstellen van het WBP 2022-2027.
3	Projectleider Watervisie	30-11- 2020	Verantwoordelijk voor het opstellen van de Watervisie. Tevens projectmedewerker WBP 2022-2027.
4	Projectmedewerker Waterbeheerprogramma	23-11- 2020	Projectmedewerker aan zowel Watervisie, als beide WBP's.
5	Externe adviseur Waterbeheerprogramma	23-11- 2020	Werkt als externe begeleider aan het opstellen van het WBP 2022-2027 en heeft ervaring met dezelfde processen bij andere Waterschappen.
6	Teamleider Organisatieverandering	25-11- 2020	Projectmedewerker WBP 2016-2021 en nu als teamleider bezig met interne en externe ontwikkelingen die invloed hebben op het Waterschap.
7	Beleidsadviseur Participatie	24-11- 2020	Projectmedewerker WBP 2016-2021 en nu als beleidsadviseur participatie bezig met de invloed van stakeholders op het Waterschapswerk.
8	Lid Stuurgroep Waterbeheerprogramma	01-12- 2020	Ambtelijk lid van de stuurgroep die opdrachtgever is voor het opstellen van het WBP 2022-2027.
9	Communicatieadviseur	10-12- 2020	Geeft advies over het verder brengen van het WBP in de externe omgeving.

Extern:

10	Accountmanager Waterschap	10-12- 2020	Deze ambtenaar van de provincie Gelderland heeft WSRL als account. Deze persoon is de
----	------------------------------	----------------	---

	Rivierenland van de Provincie Gelderland		contactpersoon van het Waterschap en kan goed de relaties tussen provincie en WSRL weergeven.
11	Verslaglegging van de stakeholder bijeenkomsten die gehouden zijn ten behoeve van het Waterbeheerprogramma	02-12-2020	In de totstandkoming tot het Waterbeheerprogramma 2022-2027 zijn verschillende stakeholdersessies gehouden. Hierin is schriftelijk een terugkoppeling gegeven over wat er besproken is, qua vorm en inhoud. Deze verslaglegging is gebruikt als interview.

De interviews zijn semigestructureerd afgenomen. Dit houdt in dat de lijst van onderwerpen vaststaat, maar afhankelijk van de rol in dit proces, kunnen de vragen verschillen. In de tabel hierboven is de lijst van geïnterviewden terug te vinden, waar enkel de functienamen zijn genoemd. Er is gekozen voor een breed scala van functies, die allen een rol hebben in het strategisch planningsmodel om zo een maximale interne validiteit te kunnen realiseren. De interviews zijn eind november, begin december 2020 afgenomen en zijn met goedkeuring opgenomen om de maximale kwaliteit van resultaten te borgen. Van deze gesprekken versies is een gespreksverslag gemaakt.

De bestaande data is onderdeel van de deskstudie. Hierbij is gebruik gemaakt van bestaande onderzoeken, zoals in het theoretisch kader vermeld. Voor de analyse is gebruik gemaakt van niet-wetenschappelijke bronnen, zoals interne memo's over de voortgang van het opstellen en de voortgang van het WBP zelf. In de literatuurlijst zijn verwijzingen naar deze relevante documenten opgenomen. Naast interne documenten, zijn er ook externe documenten geraadpleegd.

Een van de onderdelen van het opstellen van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 is het houden van stakeholderbijeenkomsten. Verslagen hiervan zijn ook meegenomen in de analyse en opgenomen op de literatuurlijst. In de volgende paragraaf is uiteengezet hoe de verworven data geanalyseerd is.

3.4 Data-analyse

Zoals in de vorige paragraaf beschreven bestaat de dataverwerking uit documentenanalyse en interviews. De interviews zijn geanonimiseerd afgenomen en vervolgens uitgewerkt tot een gespreksverslag. Vanwege de eventuele gevoeligheden, die met dit onderwerp samenhangen, zijn de interviews geanonimiseerd. Een anoniem interview kan bijdragen aan de gewilligheid

om deel te nemen en volledige antwoorden te geven. De gegenereerde data is vervolgens gecodeerd aan de hand van ‘open coding’ (Boeije, 2005). Dit betekent dat de relevante stukken uit interviews en documenten zijn gelabeld en ingedeeld aan de hand van indicatoren. Dit kan zowel gaan over de letterlijke betekenis, als de eigen interpretatie van deze indicatoren. Er is voor deze methode gekozen om zo in een oogopslag de data aan het conceptueel model te kunnen verbinden. Een overzicht van dit conceptueel model met de interview codering is terug te vinden in bijlage 2. Deze tabel is éénmaal ingevuld, met alle interviews en documenten erin. Zo is er in één oogopslag de mate van opbrengst-inbreng relatie te onderscheiden:

Stap Bryson	Opbrengst 2016-2021	Inbreng 2022-2027	Externe omstandigheden ³ proces	Externe omstandigheden inhoud
1: Intentie				
2: Mandaat				
3: Missie en Doel				
4a: Externe omgeving				
4b: Interne omgeving				
5: Strategische issues				
6: Strategieformulering				
7: Review en adaptatie van plan				
8: Beschrijving toekomstvisie				
9: Implementatie				
10: Evaluatie				
11: Terugkoppeling				

³ ‘Externe omstandigheden’ in de breedste zin van het woord: wat is nieuw? Wat is weggelaten? Wat ging goed? Wat kon beter? Welke nieuwe stakeholders zijn er?

Deze tabel geeft gelijk de topicpunten voor de gesprekken weer. De interviews zullen bestaan uit vier onderdelen:

- a. Inleiding en doel van het onderzoek helder maken;
- b. Algemene vragen die voor iedereen zijn;
 1. Wat is volgens jou als opbrengst te definiëren van stap X in het WBP 2016-2021?
 2. Wat is volgens jou als inbreng te definiëren van stap X in het WBP 2022-2027?
 3. Wat zijn de externe omstandigheden in stap X qua proces? Denk bijvoorbeeld aan andere stakeholders.
 4. Wat zijn de externe omstandigheden in stap X qua inhoud? Denk bijvoorbeeld aan andere thema's.
- c. Vragen die specifiek voor de geïnterviewde zijn bedacht;
 1. Hoe is het proces als projectleider verlopen in de periode 2016-2021? Wat ging hierin goed en minder goed?
 2. Hoe is het proces als projectleider verlopen in de periode 2022-2027? Wat ging hierin goed en minder goed?
 3. Hoe is het proces als projectleider verlopen tijdens het opstellen van de Watervisie? Wat ging hierin goed en minder goed?
 4. Als je de drie processen op een rij zet, wat zijn de goede kanten en wat zijn verbeterpunten aan die drie processen?
 5. Wat valt op als externe aan dit proces qua vorm en inhoud, ook in vergelijking met andere Waterschappen?
 6. Welke ontwikkelingen pakken we goed op en welke niet goed?
 7. In hoeverre is volgens jouw participatie voldoende ingebed in dit proces?
 8. Hoe bepalend is de rol van de stuurgroep in het opstellen van het WBP en de procesgang?
 9. Hoe zit de terugkoppeling vanuit communicatief perspectief?
 10. Hoe bepalend is de rol van de provincie in het beoordelen van het WBP?
 11. Wat valt op ten aanzien van het opstellen van het WBP?

d. Afsluiting.

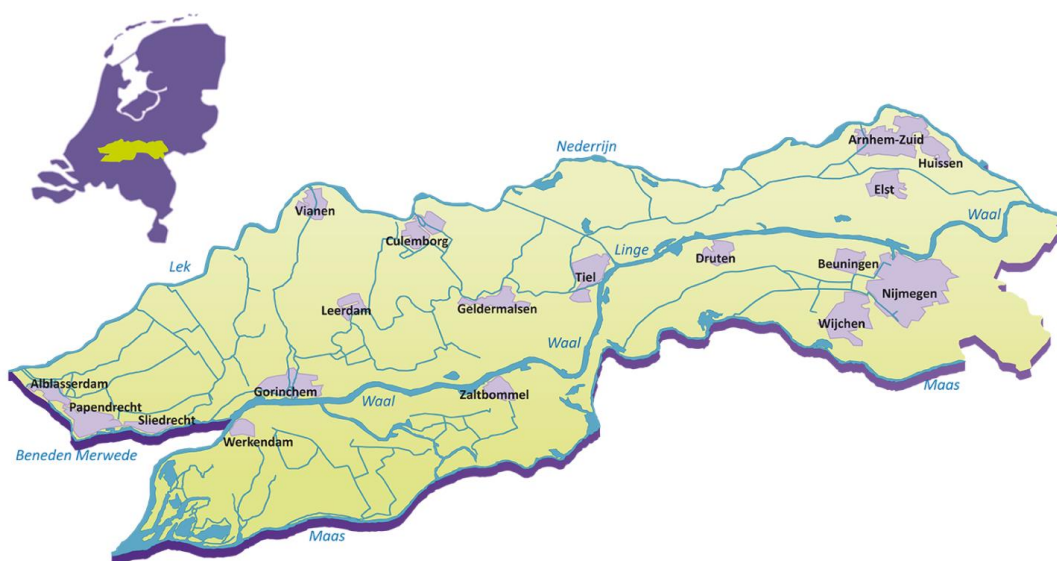
In het volgende hoofdstuk is de casus nader toegelicht. In het hoofdstuk daarna zijn de resultaten van de interviews weergegeven en tot slot is er een analyse gegeven op basis van de bovenstaande tabel. Hiermee is geanalyseerd hoe de opbrengst van de eerste cyclus, invloed heeft gehad op de inbreng van de tweede cyclus.

4. Casusstudie- Waterschap Rivierenland

Waterschap Rivierenland is een Waterschap in de zin van artikel 1'1 van de Waterschapswet (1991):

Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben.

Waterschap Rivierenland betreft het werkgebied tussen de molens van Kinderdijk in het westen, de Neder-Rijn en de Lek in het noorden, tot de Maas in het zuiden en de Duitse grens in het oosten, met een totale beheergrootte van ruim 200.000 hectare. De grootste rivieren die door het gebied lopen zijn de Waal en de Linge (zie figuur 1). Langs de rivieren beheert het Waterschap meer dan 1000 km aan rivierdijken en kades. Naast het zorgen voor veilige dijken, zorgen Waterschappen ook voor voldoende water. Hiervoor gebruikt Waterschap Rivierenland 207 gemalen en 1890 stuwen. Tot slot zorgen Waterschappen voor schoon oppervlaktewater. Dit wordt gedaan door onder andere het zuiveren van rioolwater, vervuilingen door lozingen zoveel mogelijk voorkomen en het aanleggen van onder andere natuurvriendelijke oevers en vistrappen. Om dit te realiseren heeft Waterschap Rivierenland een organisatie met ruim 900 medewerkers (Waterschap Rivierenland, z.j.a&b). In dit hoofdstuk is de casusorganisatie verder geïntroduceerd en is het proces en inhoud geschetst van het opstellen van een Waterbeheerprogramma. Dit is tevens de eerste stap van de casusstudie, zoals in de methode van vorig hoofdstuk uitgelegd.



Figuur 3: Werkgebied Waterschap Rivierenland (z.j.a)

4.1 De organisatie Waterschap Rivierenland

Het geheel van de interne organisatieonderdelen en processen, die ondersteunend zijn aan de primaire processen van het Waterschap, wordt de bedrijfsvoering genoemd, in de zin van artikel 4.21 Waterschapsbesluit (2007). Waterschap Rivierenland streeft actief naar het continu verbeteren van het functioneren van de organisatie en daarmee ook het verbeteren van de prestaties van het Waterschap. Dit doel is verwoord in de ambitie die het Waterschap (2020a) heeft opgesteld voor 2025:

- *Waterschap Rivierenland is in 2025 extern georiënteerd, wendbaar en in control;*
- *Waterschap Rivierenland werkt in 2025 klantcentrisch, ketengericht en projectmatig;*
- *Waterschap Rivierenland heeft in 2025 voldoende professionele leidinggevenden en medewerkers, die duurzaam inzetbaar, mobiel en divers zijn;*
- *Waterschap Rivierenland beschikt in 2025 over een organisatie inrichting en een bedrijfscultuur, die zijn afgestemd op de opgaven waarvoor zij staat.*

Deze ambitie is doorvertaald in het programma Horizon2025, wat stoelt op het op orde houden van de basis en het accommoderen van bewegingen. Met name het accommoderen van bewegingen is van belang voor dit onderzoek, want het Waterschap signaleert dat hij voortdurend moet inspelen op externe ontwikkelingen, zoals nieuwe wetgeving (Omgevingswet), klimaatverandering, ICT-ontwikkelingen enzovoort. De bovenstaande ambitie moet uiting geven aan deze uitdagingen.

Het organisatieontwikkelingstraject Horizon2025 (2020a) kent een aantal deelprogramma's:

- **Structuur en processen:** het afstemmen van de programma's en processen op de omschreven gewenste organisatie;
- **HR:** culture-fit en taak-fit voor huidige en nieuwe werknemers, in lijn met de gewenste organisatie;
- **Klant en Omgeving:** het in kaart brengen van de klanten en omgeving van het Waterschap, zodat verwachtingen en relaties hierop afgestemd kunnen worden;
- **Cultuur:** het in lijn brengen van de cultuur, waardering en regels van de werknemers naar de omschreven gewenste organisatie.

Buiten deze interne ontwikkelingen, komen er ook ontwikkelingen vanuit het bestuur en de omgeving. Deze veranderende opgaven en ambities van het bestuur zijn vertaald in het bestuursakkoord 2019-2023 'Door water verbonden' (Waterschap Rivierenland, 2019a).

Naast interne ontwikkelingen en het bestuursakkoord, is Waterschap Rivierenland (2020c) in 2019 gestart met het opstellen van een Watervisie 2050. Het doel van de Watervisie is tweeledig. Enerzijds gaat de Watervisie het Waterschap helpen om koers te zetten naar een duurzame en water inclusieve leefomgeving. Anderzijds heeft de Watervisie ook een externe werking. In het kader van de Omgevingswet zijn Rijk, provincies en gemeenten verplicht een omgevingsvisie op te stellen. De Watervisie 2050 kan als bouwsteen dienen voor deze andere overheden om 'water' goed in deze omgevingsvisies te borgen.

In al deze trajecten is het van belang dat het Waterschap in staat is om realistische doelen te stellen en deze in samenwerking met andere partijen op een duurzame wijze tot uitvoering te brengen (Waterschap Rivierenland, 2020a). Deze uitwerking vindt plaats in het Waterbeheerprogramma, het centrale beleidsdocument van Waterschap Rivierenland, dat koersbepalend is voor de taakuitvoering. Het huidige document, 'Koers houden, kansen benutten' loopt eind 2021 af, waardoor het nodig is om een nieuw programma op te stellen. In de volgende paragraaf is ingegaan op de vorm en inhoud van het opstellen van zo'n Waterbeheerprogramma.

4.2 Het opstellen van een Waterbeheerprogramma

Een Waterbeheerprogramma heeft twee belangrijke doelen: intern richting geven aan Waterschapsactiviteiten en extern hierover helder communiceren. De Commissie Watersysteem, onderdeel van de Unie van Waterschappen (Kruining, & de Bruin, 2014) zei hierover in januari 2012 dat een goed WBP voldoet aan de volgende principes:

- Transparantie: waardoor het duidelijk is wat in een planperiode wel en niet gebeurt;
- Verbinding tussen beleid en beheer;
- Aansluiting bij het eigen beleid van het Waterschap;
- Verwerking van de gebiedseigen identiteit;
- Flexibiliteit: ruimte laten om binnen de vastgestelde 6 jaar koerswijzigingen te kunnen doorvoeren.

In deze paragraaf is het opstellen van een Waterbeheerprogramma uitgewerkt. Hierbij wordt gestart met de verplichtingen vanuit de wet, zowel provinciaal, nationaal en internationaal. Volgens de Waterwet (2009) hoeft het Waterbeheerprogramma enkel een uitwerking te zijn van de maatregelen, die genomen worden ten behoeve van de kerntaken. Echter zoals eerder gesteld biedt het Waterbeheerprogramma ook kansen om eigen activiteiten, doelen en een bestuurlijke visie op het beheergebied uit te werken. Om deze reden is deze paragraaf ingedeeld waarbij eerst de verplichtingen zijn besproken en vervolgens is overgegaan op de mogelijke opbouw van een Waterbeheerprogramma.

4.2.1 Verplichte onderdelen

Voor Waterschappen is het Waterbeheerplan een instrument om te voldoen aan de doelstellingen vanuit artikel 2.1 Waterwet (2009):

- a. *Voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met*
- b. *Bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en*
- c. *Vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen*

Het Waterbeheerprogramma is voor de eigen organisatie bindend, maar gemotiveerd afwijken blijft wel een optie. Het schept geen verplichtingen naar derden, maar geeft voor derden wel inzichten in de wijze waarop het Waterschap uitvoering aan waterbeheer geeft. Het WBP moet iedere zes jaar worden herzien en fungeert als uitwerking van de in artikel 4.6 Waterwet (2009) gestelde eisen:

- a. *Het programma van de maatregelen en voorzieningen die, in aanvulling op en ter uitwerking van hetgeen in het nationale of regionale plan is opgenomen over maatregelen, nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van Rijkswateren, onderscheidenlijk regionale wateren, onder vermelding van de bijbehorende termijnen;*
- b. *Aanvullende toekenning van functies aan Rijkswateren of regionale wateren, voor zover het nationale, onderscheidenlijk regionale, plan voorziet in de mogelijkheid daartoe;*
- c. *De voornemens voor de wijze waarop het beheer wordt gevoerd;*
- d. *Een overzicht van de financiële middelen, die voor de uitvoering van het programma en het te voeren beheer nodig zijn.*

Provincies houden toezicht op de Waterschappen⁴. Zij vullen deze toezichtstaak mede in door provinciale verordeningen, waarin conform artikel 4.7 Waterwet (2009) nadere verplichten gesteld kunnen worden aan Waterbeheerprogramma's, bijvoorbeeld over de voortgangsrapportage. Voor Waterschap Rivierenland geldt dat er één verordening voor het hele gebied is opgesteld, wat geldt voor de provincies Gelderland (penvoerder), Noord-Brabant, Utrecht en Zuid-Holland (Regelement voor Waterschap Rivierenland, 2009).

Tot slot krijgen ook Europese doorwerkingen een verplichte plek in Waterbeheerprogramma's. Europese richtlijnen zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving, met eigen voorwaarden, resultaatsverplichtingen, deadlines en eisen. Deze doorwerkingen komen samen in het WBP. Voor Waterschappen bestaan deze richtlijnen voornamelijk uit de Kaderrichtlijn Water (KRW), Natura 2000, zwemwaterrichtlijn en de Richtlijn Overstromingsrisico's (van Kruining, & de Bruin, 2014).

Naast deze verplichte onderdelen kan het WBP ook een plek zijn om eigen doelen tot uitvoering te brengen. In de volgende paragraaf is daarom ingegaan op wat een Waterschap in het WBP *kan* opnemen.

4.2.2 Opbouw Waterbeheerprogramma

Het WBP voldoet wettelijk gezien, als bovengenoemde punten een plek krijgen en verwerkt zijn. Echter kan het WBP in de praktijk ook dienen als vehicle om de doelen van de eigen organisatie een plek te geven. Het WBP is ook de basis voor de jaarlijkse voortgangsgesprekken met de provincie en geeft derden inzicht in de taken van het Waterschap. In deze paragraaf is uiteengezet hoe Waterschap Rivierenland met de opbouw van het WBP omgaat, in aanvulling op de wettelijke taken.

Wettelijk gezien liggen de maatregelen in het WBP vast voor zes jaar. Ervaring bij Waterschappen leert dat zes jaar vooruitplannen niet doelmatig is, dus moet er ruimte zijn om de maatregelen aan te passen aan de actualiteit. De directe vertaling van het WBP vindt daarom een uitwerking in de (meerjaren)begroting. Zo kan er, gemotiveerd, afgeweken worden van de maatregelen, zonder dat het plan direct aangepast moet worden (van Kruining,

⁴ Met uitzondering van primaire waterkeringen, dat is een Rijksverplichting.

& de Bruin, 2014). Om dit te onderbouwen maakt Waterschap Rivierenland gebruik van een driedeling:

- Doel lange termijn: De gewenste situatie op de lange termijn. In het geval van het WBP 2022-2027 een directe link met de Watervisie;
- Doel korte termijn: Betreft het doel van de planperiode, wat er in 2027 gerealiseerd zou moeten zijn;
- Maatregel: hoe het korte termijn doel bereikt wordt, aan de hand van concrete handelingen, bijvoorbeeld projecten, of beleidsopstelling.



Figuur 4: Visuele weergave WBP

In het volgende hoofdstuk zijn de resultaten van de interviews besproken en is aan de hand van het model van Bryson het opstellen van het Waterbeheerprogramma geanalyseerd.

5. Het opstellen van het Waterbeheerprogramma 2022-2027

In hoofdstuk 5 is gebruik gemaakt van de, aan de hand van de interviews, ingevulde tabel uit de methode (zie bijlage 2). Op basis van die resultaten is in dit hoofdstuk het opstellen van het WBP 2022-2027 beschouwd. Dit hoofdstuk zal geen waarden hechten aan de resultaten. De analyse van deze resultaten vindt plaats in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk is een onderscheid gemaakt tussen welke informatie als inbreng is gebruikt en of dit te baseren is op de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021. Dit is gedaan door de stappen van Bryson als leidraad te gebruiken. Er is gestart met stap 10, de evaluatie, omdat daar de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021 gedestilleerd zou moeten zijn. Dat dient, volgens het conceptueel model, als inbreng voor een nieuwe cyclus. Van stap 10, is er doorgewerkt tot en met stap 9. De stappen zijn beschouwd aan de hand van de interviews (zie bijlage 2 voor de ingevulde interviewtabel met codering) en de deskstudie (zie theoretisch kader met operationeel model).

5.1 Evaluatie (10)

Voor dit onderzoek is de evaluatie het belangrijkste onderdeel. Volgens het model van Bryson (2011) wordt in deze stap de opbrengst gedefinieerd, wat als inbreng voor een nieuwe cyclus zou dienen. In deze stap is gekeken naar de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021 en hoe dat is omgezet naar inbreng voor het programma 2022-2027. Evaluatie bestaat uit een procesmatige en inhoudelijke component.

Wat betreft de procesmatige component is het WBP 2016-2021 geëvalueerd en daar kwamen de volgende punten uit (Intern stuk, via interview 1):

1. *Commitment en betrokkenheid van teamleden is cruciaal voor het slagen van een proces met onzekerheden en interventies;*
2. *Draagvlak in een organisatie is van belang. Hiervoor aan de voorkant verwachtingen afstemmen met andere afdelingen;*
3. *Afspraken maken in het kernteam aan de voorkant hoe we elkaar informeren, m.n. in situaties dat het hectisch wordt;*
4. *In kernteam aandacht hebben voor interventies, veranderingen van uitgangspunten, veranderingen in projectstructuur e.d. en met het kernteam hierin keuzen maken;*

5. *Een samenwerkingsbijeenkomst organiseren (vergelijkbaar aan OTV-bijeenkomst) met als doel “één team” te maken en de communicatie te openen;*
6. *Aan de voorkant krachtenveld analyseren en sleutelfiguren identificeren/inzetten.*

Met name aanbeveling 2 is duidelijk terug te zien in het opstellen van het nieuwe WBP. Er is veel meer tijd geïnvesteerd in de samenwerking en samenhang met andere afdelingen (interview 4). Ook is er aan aanbeveling 4 aandacht besteed, door vooraf de discussie rondom de rol van het Waterschap te voeren (interview 3). Aanbeveling 6 heeft echter onvoldoende aandacht gehad. Vooraf is geen krachtenveldanalyse gemaakt. Alle stakeholders zijn op dezelfde manier benaderd en hun mening weegt even zwaar (interview 2).

Inhoudelijk ligt aan het WBP 2022-2027 geen aparte beleidsevaluatie ten grondslag. Er is geen check gedaan of alle maatregelen uit WBP 2016-2021 uitgevoerd zijn zoals voorgenomen en er is geen evaluatie uitgevoerd op effect (doelbereik). Voor waterkeringen worden doelstellingen gemonitord in het hoogwaterbeschermingsprogramma. De effecten van de maatregelen op schoon water worden bijgehouden in TOEWA. Dit monitoringsproject tracht bij te houden wat de daadwerkelijke effecten van de maatregelen uit het WBP, op het hogere doel is. Dit blijkt echter heel lastig te zijn. Met name wegens de langdurige na-ijleffecten van maatregelen en de niet-filterbare invloeden van externe effecten (zoals illegale lozingen) op de maatregelen (interview 1,2,3,4,8).

Wat een directe opbrengst is van het traject 2016-2021 is de doelenboom. Deze bood een goede structuur en is daarom een geschikte kapstok gebleken voor het vervolg (Intern document, via interview 1). Er is wel voor het vervolg een ander vertrekpunt gekozen, te weten de Watervisie (interview 4).

5.2 Terugkoppeling (11)

In de terugkoppeling wordt een onderscheid gemaakt in externe en interne terugkoppeling. De externe terugkoppeling gebeurt op meerdere manieren. Na vaststelling in 2016 werd geconstateerd dat het Waterschap niet enkel het rapport wilde opleveren, maar een toegankelijke versie wilde presenteren. Daar is het e-magazine uit gekomen, als publieksversie. Er is in 2016 ook geprobeerd om tot een stand van zaken te komen, maar dat bleek erg moeilijk te zijn. Hiermee zou er een beeld gegeven worden over wat er bereikt was

in dat jaar en hoever men nog van het doel afstond. Dat bleek niet zo te kunnen. Er is vervolgens gekozen voor een jaarbeeld, waarin een overzicht wordt gegeven met wat er is gedaan in dat jaar. Dit wordt dat wordt nog steeds gedaan. De jaarbeelden worden echter niet extreem veel bekeken. Dit zat in 2016 net onder de 3000 unieke views (interview 9).

Hiernaast wordt het terugkoppelen van maatregelen ook via sociale mediakanalen gedaan: het plaatsen van een bericht over de opening van een vispassage, of van een gemaal. Hiermee wordt een constante stroom van berichten en interactie gegenereerd. Ook zit er in de bijsluiter van de waterschapsaanslag, een jaarbeeld. Hiermee wordt in principe teruggekoppeld aan de burger wat er met het belastinggeld is gebeurd. Tot slot wordt er teruggekoppeld via de accounts, die een directe opbrengst zijn van het Waterbeheerprogramma 2016-2021. Via accounts is het Waterschap continu in overleg, maar dat zit meer op de operationele zaken en minder op strategisch niveau (interview 9).

Intern wordt er aan het Dagelijks Bestuur teruggekoppeld via de bestuurs- en verantwoordingscyclus (B&V). Aan de hand van deze cyclus wordt ook de toezichtrelatie met de provincie ingevuld. De maatregeltabellen leveren hier een goede basis voor, omdat er aan de hand van die tabellen een duidelijk overzicht van de werkzaamheden kan worden geboden. Daarnaast lenen de maatregeltabellen zich om terug te kijken. Er kan in een oogopslag worden geconcludeerd of het waterschap zich met meer taken bezighoudt, of er taken zijn afgegaan, of zijn veranderd (interview 10).

Aan het Algemeen Bestuur wordt op basis van doelbereik teruggekoppeld, maar dat is een lastige discussie, omdat maatregelen vaak te maken hebben langdurige na-ijleffecten. Tot slot wordt aan de ambtelijke organisatie niet actief teruggekoppeld over, ofwel het doelbereik, ofwel de maatregelen, wanneer zij niet betrokken zijn bij de uitvoering van een dergelijk onderwerp (interview 6,7,8). Zij kunnen uiteraard wel gebruik maken van dezelfde kanalen, als waarmee de externe omgeving wordt geïnformeerd (interview 9).

5.3 Intentie (1)

Het opstellen van het Waterbeheerprogramma is een wettelijke verplichting (Waterwet, 2009). In de tussentijd verandert er een wet, of een artikel, maar de verplichting blijft. Van een echte opbrengst in deze stap is niet te spreken. Er wordt wel voortgebouwd op het oude programma, daardoor is impliciet af te leiden dat men tevreden is over de huidige werkwijze (interview 4). Het is zo dat het WBP volgens de wet enkel een aantal punten moet bevatten, maar Waterschap Rivierenland kiest er bewust voor om met een doelenhuis (interview 5) en

daaruit volgende maatregelen te werken. Dit is als directe opbrengst te definiëren van het WBP 2016-2021. Wat een verschil is met het vorige WBP, is dat in de tussentijd (2019) een Watervisie is opgesteld. De Omgevingswet verplicht Rijk, provincie en gemeenten om een omgevingsvisie voor zijn organisatie op te stellen. Het thema ‘water’ is geen apart onderdeel van deze visie. Om toch het thema ‘water’ te borgen, heeft het Waterschap ervoor gekozen om een Watervisie op te stellen. Daarmee kan de Watervisie 2050 een bouwsteen zijn voor de omgevingsvisie van andere overheden. De Watervisie (2020c) schetst een horizon voor lange termijn. Het Waterbeheerprogramma 2022-2027 maakt een praktische vertaling, om die visie te kunnen bereiken. Hiermee wordt het vertrekpunt in vergelijking met 2016-2021 anders. Intentie gaat ook over de stakeholders en hun bereidheid tot participatie. Voorafgaand aan het bevragen van stakeholders is het belangrijk om eerst de doelgroep vast te stellen, met de vraag: Met welk doel stel je het WBP op? Is dat als handvat voor de burger, toezichtrelatie met de provincie of voor het bestuur? Een stakeholder is vervolgens iemand die een belang heeft in wat de inhoud van het WBP betreft. Er is een wel een uitgebreide actoranalyse uitgevoerd voorafgaand aan het opstellen van het Waterbeheerprogramma 2016-2021, deze is alleen niet bestuurlijk geaccordeerd (interview 1&6). De verwerking hiervan had impact op de organisatie en resulteerde bij sommige onderwerpen tot tekstaanpassing. Voorafgaand aan het opstellen van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 is geen uitgebreide stakeholderanalyse uitgevoerd, maar doorgebouwd op de analyse uit 2016-2021. Stakeholders zijn ook in kaart gebracht in het kader van relatiemanagement en voor de participatiebijeenkomst voor de Watervisie, welke als basis diende voor de stakeholderbijeenkomst voor het WBP 2022-2027 (interview 2&4).

Er is vooraf geen nieuwe identificatie van de doelgroep uitgevoerd. In het vorige WBP is geconcludeerd dat het WBP meerdere doelen dient, zowel als middel voor de provincie om toezicht te houden (die rol is minder geworden in de tijd), om de koers voor de interne organisatie uit te lijnen, op hoofdlijnen aan de informatiebehoefte van de burger te voldoen en om het bestuur te informeren over de voortgang van werkzaamheden, aan de hand van de begroting en de beleids- en verantwoordingscyclus (interview 7). Het doel van het WBP is daarom niet eenduidig te formuleren en de stakeholders zijn daarom erg uitgebreid. Uiteindelijk is het kernteam verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid.

5.4 Mandaat (2)

Mandaat bestaat uit een informele kant en een formele kant. De informele kant kan gedestilleerd worden uit de stakeholderanalyse. Hier worden de verwachtingen vanuit de

belanghebbenden geconstateerd en die verwachtingen kunnen als inbreng meegenomen worden in het formuleren van de strategische issues. In het geval van het Waterbeheerprogramma is er bij het opstellen in 2016-2021 een actoranalyse uitgevoerd, waardoor er te spreken is van opbrengst, die meegenomen kan worden in het opstellen van het programma 2022-2027. Tussentijds kunnen stakeholderbelangen echter wel veranderd zijn. Aanvullend is daarom voor het opstellen van de Watervisie nieuwe bijeenkomsten georganiseerd. Er is tijdens de participatiebijeenkomst van de Watervisie aandacht besteed aan de verwachtingen van stakeholders (interview 2,3,4). Die inbreng is doorvertaald naar het Waterbeheerprogramma. Er zijn voor de participatiebijeenkomsten van de Watervisie en het WBP 2022-2027 meer dan 50 stakeholders aangeschreven. Met al deze stakeholders is op hetzelfde niveau omtrent diepgang gebleven, terwijl wellicht met sommige meer de diepgang ingegaan had kunnen worden (onderdeel stakeholderopbrengst).

Intern is er wel te spreken over een opbrengst. Het stuk 2016-2021 is met name opgesteld door het beleidsteam van het Waterschap. Hierdoor is het document meer op hoofdlijnen gebleven en was het een minder technisch document (interview 4). In de implementatie (9) is gebleken dat daardoor intern er minder draagvlak was voor het stuk, omdat er niet de beleving was, dat het stuk van het hele Waterschap was (interview 2). Bij het opstellen van het nieuwe programma is er meer aandacht besteed aan het betrekken van de interne stakeholder, met name van de meer operationele en tactische afdelingen. Het resultaat hiervan is dat het document 2022-2027 een meer technisch document is geworden, maar waar intern meer draagvlak voor bestaat (interview 4).

De formele mandaten bestaan uit een lijst van wetten, die invloed hebben op het opstellen, gebruiken, vorm en verantwoording omtrent het Waterbeheerprogramma. Hier is ten opzichte van de periode 2016-2021 weinig veranderd. Het grootste verschil is dat, door de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet, aandacht besteed is om het nieuwe programma op te stellen 'in geest van' de Omgevingswet. Het duidelijkste verschil is de naam van het Waterbeheerprogramma. Waar dat twee cycli geleden nog als 'plan' aangeduid werd, is dat nu een 'programma' (interview 7&8).

De provincie kan ook mandaten uitdragen in de vorm van omgevingswaarden. Dat zijn waarden waar het Waterschap aan moet voldoen. Deze kan hij opleggen in het kader van de toezichthoudende rol. Naast deze rol stelt de provincie zich steeds meer op als partner. De rol is in de loop van de jaren sterk veranderd. Waar de provincie vroeger formeel goedkeuring moest verlenen op het maatregelprogramma, wordt het WBP nu enkel ter kennisname

toegestuurd. De provincies kunnen wel inbreng leveren gedurende de opstelling en houden vinger aan de pols middels de voortgangsrapportage. De provincie let met name op het juist uitvoeren van maatregelen en kan in geval van nalatigheid optreden. Dat kan gebeuren als de veiligheid van de burger in het geding komt. Hiernaast kan de provincie adviseren om bepaalde onderwerpen op te pakken. Het staat het Waterschap echter vrij om deze adviezen op te volgen (interview 10).

5.5 Missie en Waarden (3)

De missie van Waterschap Rivierenland is intern- en taakgericht. Deze missie is in de tussentijd niet veranderd, mocht de missie wel veranderd worden, is het Waterbeheerprogramma ondergeschikt aan de Waterschapsbrede missie. Er zijn, afgeleid van deze missie, géén formele aparte doelstellingen verbonden aan het Waterbeheerprogramma. Ook worden de kernwaarden van het Waterschap (bekwaam, betrokken en betrouwbaar) niet aangepast voor het Waterbeheerprogramma. De waarden waar stakeholders waarde aan hechten zijn ook niet apart in kaart gebracht (interview 7). Dit is in lijn met de manier hoe gekeken is naar *missie en waarden* in het Waterbeheerprogramma 2016-2021.

Het Waterbeheerprogramma is een plek waar het ‘net opgehaald’ wordt en waarbij de ‘vangst’ in samenhang bekeken wordt. Primair wordt het WBP opgesteld voor de interne organisatie, hoewel er tussen de geïnterviewden veel discussie bestaat over de rol van externe stakeholders. Het WBP dient meerdere doelen volgens de geïnterviewden. Het vervult een informatiebehoefte richting het bestuur, stuurt de interne organisatie, informeert de burger, vervult de toezichtrelatie met de provincie en fungeert naar overige stakeholders als bouwsteen om aan hun eigen opgaven te werken. Wanneer dit vervolgens wordt doorvertaald naar de doelgroep, ontbreekt het tevens aan consensus. Met name de rol van de burger staat wederom ter discussie. Een vastgestelde doelgroep is in ieder geval de interne organisatie.

5.6 Omgeving (extern en intern) (4)

Bryson (2011) adviseert om aan de hand van een SWOT-analyse te kijken naar externe en interne invloeden. In de opstelling van beide WBP's is een SWOT-analyse niet opgesteld. Wel is gekeken naar de externe en interne omgeving.

5.6.1 Extern

Voorheen was het Waterschap een echte beheerorganisatie. Het betrekken van externen was minder belangrijk, ook omdat er minimale interesse van buitenaf was. Nu zit er veel meer energie op, in vergelijking met zes jaar geleden (interview 8). Ook thema's die van buiten

komen krijgen meer aandacht, denk aan biodiversiteit, zeer zorgwekkende stoffen en klimaat- en energieneutraliteit. Die onderwerpen zijn van buiten binnengekomen en die worden actief opgepakt in het nieuwe plan. De vraag is alleen wat de invloed van externen op de doelen van een waterschap zijn. De hoogte van een dijk in dijkversterkingstraject staat vast. Daar heeft de burger geen invloed op. De invloedssfeer van de burger zit in het uiterlijk van de dijk, waar komt een bankje, of een picknicktafel? Dit doet de discussie reizen, waarom er een proces opgetuigd moet worden, terwijl de doelen voornamelijk vast staan en over de jaren heen nauwelijks veranderen (interview 1&8). Hierop zal dieper ingegaan worden in het volgende hoofdstuk.

5.6.2 Intern

Zoals eerder geconcludeerd is er over de interne omgeving weinig discussie. Er is consensus over de interne doelen van het WBP. Er is, in vergelijking met 2016-2021, ook te spreken over een opbrengst. De variantendiscussie, waarmee het bestuur gefaciliteerd wordt in het maken van ambitiekeuzes, is wederom ingezet (interview 1,2,3,4,8). Hier is ook het bestuursakkoord ‘door water verbonden’ meegenomen. De richtingen, die het bestuur daarin uiteenzet, zijn direct door vertaald in de varianten waaruit het bestuur kon kiezen. Intern is er inbreng voor het nieuwe programma gegeven, doordat er in het opstellen van het WBP 2022-2027 veel aandacht is besteed aan draagvlak binnen de organisatie, met als resultaat een vrij technisch document, dat in de implementatie door vertaald kan worden naar kritische prestatie indicatoren (kpi) en de begroting (interview 2&8).

5.7 Strategische issues (5)

Rondom de strategische issues is er een duidelijke splitsing te zien. Inhoudelijk zal het nieuwe WBP niet veel afwijken van het huidige WBP. Er wordt doorgedaan met de juiste dingen doen en het bestaande beleid wordt doorgezet (interview 5). Echter wordt ook geconstateerd dat met name vanuit de omgeving er verwacht wordt dat de overheid haar steentje bijdraagt in bepaalde maatschappelijke onderwerpen (interview 3). Met betrekking tot de strategische issues is er daarom een toename te zien aan onderwerpen waar het Waterschap zich mee bezighoudt. Dit is te specificeren naar met name biodiversiteit en klimaat- en energieneutraliteit (interview 3&8). Het is hierbij wel van belang dat management en bestuur klaar zijn voor deze nieuwe opgaven. Een discussie die bij deze nieuwe thema's opkomt, is of er wel zes jaar vooruit gepland kan worden (interview 5). Hiermee wordt het risico geadresseerd dat het stuk al gedateerd is, wanneer de formele vaststelling is gebeurd. Aan de andere kant wordt geopperd dat het proces (interview 3&8) belangrijker is dan het resultaat.

Het bereiken van consensus over de samenhang van beleidsthema's waar het Waterschap zich mee bezig houdt wordt daarmee belangrijker geacht.

5.8 Strategieformulering (6)

Met name over de strategieformulering bestaat veel discussie. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de meer exacte strategieën en de strategie waar het resultaat sterk afhankelijk is van externe omstandigheden. De relatie tussen strategie en doel rondom keringen is helder te formuleren. Met het doel waterveiligheid, weet men dat het versterken van de dijken daaraan bijdraagt en kan een norm ontwikkeld worden om het doel te behalen (interview 1&3). Vervolgens kan een op een vertaald worden op hoeveel procent doelbereik men zit, na het uitvoeren van maatregelen. Bij waterkwaliteit gaat deze directe relatie niet op. Daar heb je te maken met na-ijleffecten, externe omstandigheden, zoals illegale lozingen, maar ook de samenwerking van een gemeente en discussie over de effectiviteit van maatregelen. Het resultaat van deze lastige relatie is dat maatregelen vaak als doel geformuleerd worden en dat er geen eenduidig beeld te geven is op hoeveel procent van het doelbereik gezeten wordt. Er wordt middels TOEWA (langdurige monitoring) een poging gedaan dit te verhelderen, maar dat blijkt in de praktijk lastig te gaan (interview 4&7). In het algemeen wordt geconstateerd dat, in vergelijking met 20 jaar geleden, er een duidelijke verbetering in de waterkwaliteit te zien is. Beheer en onderhoud is geoptimaliseerd, we leggen natuurvriendelijke oevers en vispassages aan en we zijn ons bewust van de risico's van zeer zorgwekkende stoffen in het water. Het hard maken van deze verbeteringen blijft echter een uitdaging. De aard van de maatregelen op dit thema blijft dan ook vrijwel gelijk. De systematiek van de Kaderrichtlijn water (waarin de normen voor waterkwaliteit gesteld worden) helpt aan de discussie niet mee. Dat is een one out, all out systematiek (als één onderdeel, bijvoorbeeld visstand, onvoldoende is, is de hele kwaliteit onvoldoende). Dit maakt het extra lastig om een strategie te formuleren en hier consensus over te genereren (interview 2,5, &8).

Als gekeken wordt naar de uitgangspunten van het WBP 2016-2021 (Intern document: uitgangspuntennotitie Waterbeheerprogramma 2016-2021) is met name aandacht besteed aan:

- Het WBP 2016-2021 dien qua ambitie en doelen in lijn te zijn met de doelen die provincies en rijk stellen. Door parallelle planvorming en onderlinge afstemming zorgen we ervoor dat het Waterbeheerprogramma, de omgevingsvisies/regionale waterplannen, het Stroomgebiedbeheerplan en het nationale waterplan op elkaar passen.

- Uitgangspunt is het WBP volledig te koppelen aan het bestuursprogramma. Randvoorwaardelijk hierbij is een goede inbedding in de financiële structuur en afstemming met het programma Meten is Weten. Meten is Weten geeft invulling aan sturing op het niveau van bedrijfsvoering en aan de operationele sturing (pi's), die aanhaakt bij de kpi's op strategisch en tactisch niveau.

Dit verschilt met de uitgangspunten 2022-2027 (Intern document: uitgangspuntennotitie Waterbeheerprogramma 2022-2027), die zijn geformuleerd als:

- A. Creëer randvoorwaarden in het WBP voor gebiedsgericht werken (kaders en flexibele programmering);
- B. Neem majeure (actuele) koppelkansen op in het WBP (vliegende start);
- C. Duidt regionale verschillen (focusgebieden).

Zo is te zien dat bijvoorbeeld droogte een belangrijker punt inneemt in bepaalde gebieden van het Waterschap en dat overlast als gevolg van klimaatverandering in andere gebieden meer de boventoon voert. Deze gebiedsgerichte aanpak is een verschil met het vorige WBP, waar het gehele gebied meer als één bekeken werd. Wat met name opvalt is dat de koppeling aan het bestuursprogramma (B&V en begroting) volledig is geadapteerd in het nieuwe programma en dat de focus veel meer is verschoven naar het in samenhang, samen met anderen, naar het doel bewegen.

5.9 Review en adaptatie van plan (7)

De stuurgroep van het Waterbeheerprogramma is van belang voor de review en adaptatie van het plan. In deze groep zit een bestuurder, afdelingshoofden en andere relevante interne actoren, met sturingsmogelijkheden (interview 8). Zij hebben de nieuwe stukken als eerste geaccordeerd. Het grootste verschil in vergelijking tot 2016-2021 is met name de participatiemogelijkheid na de 80% versie. In de versie 2016-2021 is enkel een actoranalyse vooraf en achteraf de inspraakprocedure als mogelijkheden tot participatie gekenmerkt. Hieruit bleek dat dit onvoldoende mogelijkheden gaf, bijvoorbeeld door het meermaals gebruik van de inspraak. In deze periode, waar participatie hoger op de prioriteitenladder staat, is gekozen om meer te doen met participatie. Er zijn voor de Watervisie stakeholderbijeenkomsten georganiseerd en tijdens de 80% was er ook een mogelijkheid tot feedback leveren (interview 4&6). Van deze feedbackmogelijkheid is met name gebruik

gemaakt voor de provincie Gelderland. In totaal hebben 8 partijen gebruik gemaakt van deze reactiemogelijkheid. De reacties kwamen met name op de taken, waar een gedeelde verantwoordelijkheid te onderscheiden is en waarbij een maatschappelijke impact te ontdekken is (opbrengst stakeholderbijeenkomst). Het doel van deze participatiemogelijkheid was om meer draagvlak te generen onder stakeholders, zodat het gebruik van de inspraakmogelijkheid minder zou zijn, dan zes jaar geleden. Dit zal de toekomst uitwijzen. Na deze procedure geeft de stuurgroep het concept vrij, waarna de routing doorgedaan wordt. Eerst wordt het stuk met de bestuurlijk verantwoordelijke bestuurder besproken, vervolgens door de Directieraad en het Dagelijks Bestuur. Vervolgens wordt het door de bestuurlijke commissies heengeleid en uiteindelijk zal na de concept-vaststelling van het Algemeen Bestuur het WBP de inspraakprocedure ingaan. Eind 2021 zal het definitieve WBP opnieuw door het Algemeen Bestuur worden vastgesteld.

5.10 Beschrijving toekomstvisie (8)

De Watervisie (2020c) geldt voor het nieuwe WBP als toekomstbeeld. Het WBP moet op korte termijn bijdragen aan de visie die daarin is vastgesteld. Wanneer de geïnterviewden gevraagd werd wanneer het WBP tot succes gerekend kon worden, is op te merken dat enkel één van hen de Watervisie noemde. Er werd met name gerefereerd aan het behalen van de doelen in het WBP, tegen de begrootte kosten als horizon. Voor de opstelling van het WBP werd als succesfactor aangemerkt dat met name het proces als succes aangemerkt kon worden, als de verwachtingen van de ambtelijke organisatie en de bestuurlijke belangen in balans waren doorgevoerd. Een enkeling (interview 6&7) verwees naar een zichtbare maatschappelijke impact voor de burger.

5.11 Implementatie (9)

De implementatie van het Waterbeheerprogramma kan worden onderscheiden aan de hand van twee onderdelen (interview 2,3&8):

1. Doelen en maatregelen verankeren in bestuurlijke programma's, zoals in de B&V-cyclus;
2. Organisatie ingericht zodat regie, uitvoering en sturing geborgd is.

Voor het tweede onderdeel wordt een implementatietraject gestart, om deze onderdelen te borgen. In vergelijking met het programma 2016-2021 wordt er in het toekomstige WBP meer op hoofdlijnen gestuurd, maar dat heeft als gevolg dat het voor de provincie moeilijker is om

op basis van het WBP toezicht te houden. De doelen zijn minder meetbaar geformuleerd, om ruimte te geven aan nieuwe initiatieven, die gedurende de planperiode kunnen optreden. Dit betekent wel dat er in de implementatie extra aandacht besteed moet worden aan de opstelling van KPI, waardoor uiteindelijk iets gezegd kan worden over het doelbereik (interview 1,2,3&8). De directe uitwerking van het WBP vindt bij Waterschap Rivierenland plaats in afzonderlijke deelprogramma's (als resultaat van 'het net ophalen'), de begroting, waarin de maatregelen op geld gezet worden en eventueel worden bijgestuurd en de B&V-cyclus, waar de voortgang van de maatregeluitvoering gemeten wordt.

Na de vaststelling van het Waterbeheerprogramma 2016-2021 is géén implementatienotitie opgesteld, omdat de start van dat WBP gelijkliep aan de start van de inhoudelijke programma's (interview 1&3). Een implementatieplan zal voor de periode 2022-2027 wel worden opgesteld. In het volgende hoofdstuk zijn de resultaten geanalyseerd. Hiermee is een duiding aan de resultaten bewerkstelligd.

6. Samen werken aan waterbeheer

Waar in het vorig hoofdstuk de resultaten van de interviews in combinatie met de deskstudie beschouwend is besproken, is in dit hoofdstuk analytisch gekeken worden naar de opvallende onderdelen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen het genereren van opbrengst en de conversie naar inbreng, stakeholdertevredenheid, inhoudelijke thema's van het Waterbeheerprogramma en de vorm ervan. Er is in dit hoofdstuk ook een koppeling gelegd met de resultaten uit de deskstudie.

6.1 Genereren van opbrengst Waterbeheerprogramma 2016-2021

Bryson (2011) veronderstelt dat het opstellen van een strategisch programma uit opeenvolgende stappen bestaat, waar uiteindelijk de evaluatie bestaat als onderdeel van de inbreng van de nieuw te doorlopen stappen. Deze veronderstelling houdt in dat een evaluatie de basis moet zijn, voor een nieuw op te stellen programma. In deze paragraaf is het genereren van opbrengst, ook wel te lezen als de evaluatie van het Waterbeheerprogramma 2016-2021, bekeken.

6.1.1 Evaluatie van strategie en planningsproces

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat er een procesevaluatie is uitgevoerd voor het opstellen van het WBP 2016-2021. Deze aanbevelingen kunnen omgezet worden naar inbreng voor het WBP 2022-2027.

Als vervolgens gekeken wordt naar een inhoudelijke evaluatie valt direct op dat dit niet is gebeurd. Er is geen inhoudelijke evaluatie uitgevoerd bij een van de stappen. Wat tevens opvalt is dat er geen consensus is over het doel, de doelgroep en de succesfactoren van het WBP. Deze observatie zorgt voor een mogelijke verklaring van het gebrek aan de inhoudelijke evaluatie. Door vooraf geen consensus te hebben over het doel en voor wie een strategisch document wordt opgesteld, is het lastig om succesfactoren op te stellen, waar vervolgens op geëvalueerd kan worden. Waar met name discussie over bestaat is de rol van de burger. Bijna alle geïnterviewde stelden als doel, een extern gericht doel op, terwijl bij het succes niet gerefereerd werd naar het genereren van maatschappelijke impact voor de burger. Deze twee opvattingen stroken niet met elkaar, waardoor onenigheid kan ontstaan over de manier hoe een WBP eruit moet zien en welke onderwerpen hier behandeld dienden te worden. Wat tot slot hieraan raakt is de opvatting van de status van een WBP. Ongeveer de helft van de geïnterviewde gaven aan dat ze het proces belangrijker vonden, dan het

eindresultaat. Waar iedereen het over eens was, was dat het document in het algemeen na vaststelling in de kast verdwijnt en er nauwelijks meer uithaalt wordt, tot de voorbereiding van de volgende periode. Voor hen zit de meerwaarde in het integraal bekijken van de beleidsthema's. Dit kan ook een doel zijn, maar de consensus hierover is van belang, om verwachtingen naar stakeholders waar te kunnen maken.

In hoeverre de verwachtingen van stakeholders zijn waargemaakt, is geen evaluatie naar gedaan. Door het opzetten en versterken van de accounts (interview 1), is gedurende de doorlooptijd van het WBP het gesprek met de belangrijkste stakeholders doorgezet, waardoor een doorlopende terugkoppeling mogelijk zou kunnen zijn. Echter blijkt uit interviews dat dergelijke gesprekken (m.u.v. provincie als toezichthouder) met name gaan over operationele zaken en dat strategische zaken uitblijven (interview 1&4).

6.1.2 Doel- maatregel relatie

Naast een gebrek aan consensus over het doel, waardoor evaluatie op dat onderwerp lastig wordt, is ook het doelbereik niet geëvalueerd voor alle onderwerpen. Als gekeken wordt naar het onderwerp 'waterveiligheid' als doel, is de relatie met dijkversterkingen één- op één te leggen, met een bepaalde norm (hoogte). Ook voor 'waterkwantiteit' is deze relatie te leggen. Het aanleggen van retentiebekkens, zorgt voor wateropvang. Voor 'waterkwaliteit' is deze relatie echter lastiger te leggen. Het vandaag aanleggen van een natuurvriendelijke oever, zorgt niet morgen voor een betere waterkwaliteit. In TOEWA wordt getracht een maatregel-doelbereik relatie te leggen, door langdurige monitoring (interview 8). Hier ben je echter sterk afhankelijk van externe factoren. Er wordt getracht zo veel mogelijk te doen, wat binnen de invloedssfeer van het Waterschap ligt, met als hoop daarmee de doelen te halen (interview 3). Waterschappen hebben veel kennis in huis, hebben meerdere langdurige monitoringsprogramma's lopen en ontwikkelen nieuwe meetmodellen. Het door ontwikkelen van hogere doelen, naar meetbare doelen voor een planperiode lukt echter nog onvoldoende. Echter mag dat geen excuus zijn, het bestuur, maar ook andere overheden en de oplettende burger vraagt hoever het Waterschap van de opgelegde doelen afstaan (opbrengst stakeholderbijeenkomst). Het lijkt alsof het 'dijken denken' gekopieerd is naar waterkwaliteit. Het meten van de prestaties is echter wel nodig, zo wordt bepaald of de juiste dingen gedaan worden en hieruit voortvloeiend of belastinggeld juist wordt ingezet (Bruijn, 2001). De bestuurs- en verantwoordingscyclus, begroting en de jaarrekening kijken wel naar de stand van zaken van de op geld gezette maatregelen. Dit zegt echter niets over het doelbereik, maar is meer een thermometer op tijd en geld. Op basis hiervan kan geen inhoudelijke evaluatie

plaatsvinden. Het beoordelen of de juiste maatregelen genomen zijn, blijft hiermee uit. Haselhoff (1987) verwijst in zijn benaderingen naar de ‘interpretatieve manier van strategisch management: het toevoegen van zingeving aan de strategie, waardoor het voortbestaan van de organisatie veilig wordt gesteld. Voor Waterschap Rivierenland, als functionele overheid, blijkt dat heel belangrijk, maar is het niet altijd te onderbouwen met data.

6.1.3 Ervaring

Het genereren van opbrengst wordt afgesloten met ‘ervaring’. Waterschappen hebben een eeuwenlange ervaring met het uitvoeren van waterbeheer (Havekes, 2009). Hiermee wordt verondersteld dat ze weten hoe de hazen lopen. Dat is ook te zien in de samenstelling van het kernteam. Gedurende de afgelopen jaren is het kernteam van opstellers van het Waterbeheerprogramma nauwelijks aan samenstelling veranderd (Waterschap Rivierenland, 2015, 2020b). Aan de ene kant is er hierdoor een grote bron aan kennis beschikbaar, ook wat verbeterd kan worden in een nieuwe periode. Aan de andere kant wordt het risico gelopen op bedrijfsblindheid: het maken van dezelfde fouten (Hoebers, 2002). Er wordt hierdoor erg geleund op wat er 6 jaar geleden is gedaan. Die ervaringen zijn meegenomen. Als dat een positieve ervaring was, is er weinig noodzaak tot verandering. Dit is in lijn met de visie op Waterbeheerprogramma’s, waar het in samenhang van beleidsthema’s bekijken is. Aan de andere kant staat de tijd niet stil, er kan ondertussen veel veranderd zijn. In de volgende paragraaf is daarom gekeken hoe deze opbrengst is omgezet naar inbreng voor het Waterbeheerprogramma 2022-2027.

6.2 Conversie naar inbreng Waterbeheerprogramma 2022-2027

Zoals Bryson (2011) veronderstelt komt een strategisch document tot stand door een aantal stappen te doorlopen en door per stap de resultaten van een evaluatie mee te nemen. In de vorige paragraaf is geconstateerd dat een evaluatie niet altijd even makkelijk is om uit te voeren. Naast de basis die een evaluatie met zich meebrengt, is ook nieuwe inbreng te genereren. In deze paragraaf wordt gekeken naar de conversie van de evaluatie op zowel proces, als (waar mogelijk) inhoud en de omgeving. Er wordt met name voor stap 4 uit het model van Bryson gekozen, omdat in het vorige hoofdstuk geconstateerd is dat aan stap 1 t/m 3 weinig is veranderd in de tussentijd.

6.2.1 Inbreng proces en strategie

De resultaten van de procesevaluatie gaan over het proces, over de stuurgroep, betrokken partijen en draagvlak. De aanbevelingen die hieruit zijn gekomen, zijn gedeeltelijk

uitgevoerd. Er is met name geïnvesteerd in, wat Bryson de ‘interne omgeving’ noemt, het interne draagvlak. Er is meer de tijd genomen om intern consensus te genereren voor werknemers en de tijd genomen om het Algemeen Bestuur mee te nemen aan de hand van een ambitiesdiscussie. Hierdoor is het Waterbeheerprogramma 2022-2027 een meer intern gedragen document geworden, maar ook meer technisch. Aan de basis van het WBP is niet veel veranderd, maar er is wel een ander vertrekpunt: de Watervisie. Het WBP moet bijdragen aan de lange termijndoelen, die in de Watervisie zijn gesteld. Het huidige beleid wordt opnieuw in samenhang bekeken, bestendigd en voor sommige onderwerpen is er een ambitie verhoogd, of verlaagd. De nieuwe onderwerpen zijn biodiversiteit en klimaat- en energieneutraliteit. Onderwerpen die met name vanuit de omgeving zijn geïnitieerd. Dat er niet bijzonder veel wijzigt is ook te verklaren vanwege het feit dat beleid maken een continu proces is. Er wordt niet gewacht met beleid maken, tot er een nieuw WBP komt (interview 8). Beleid is intern bindend. Dat betekent dat wat het Waterschap opschrijft in zijn WBP, ook uitgevoerd moet worden. Van oudsher is het Waterschap een beheerorganisatie, met duidelijke taken, die zij waar moesten maken. Het in leven roepen van de Waterschappen kende bijvoorbeeld als taak om droge voeten te houden. Zo’n doel moest behaald worden, anders verloor hij zijn bestaansrecht (Havekes, 2009). Haselhoff (1987) onderschrijft dit. De aandacht van de maatschappij en de daaruit komende stakeholders zijn het bestaansrecht van de organisatie. Er zal rekening gehouden moeten worden met hen belangen, zonder afbreuk te doen aan de algemeen geldende taken. Dat is nog steeds terug te zien in de interne houding van Waterschap Rivierenland. Waterschap Rivierenland is een organisatie die doet wat hij zegt. Dat kan hem vrij conservatief, defensief en traditioneel doen overkomen, maar vanuit bovenstaande ook deels te verklaren. Het is tevens een organisatie die weinig te maken heeft met verstedelijking, dus ook minder de burger tegenkomt in het veld (interview 3,4&8). De afgelopen jaren is, mede door de opkomst van participatie, de rol van de burger belangrijker geworden (interview 6,7). Stap 4 van Bryson, de omgeving was daarom onderdeel waar veel winst op te behalen was. Aanbeveling 6 uit de procesevaluatie ging daar ook over. In de afgelopen zes jaar zijn de accounts voor de belangrijkste stakeholders versterkt. In de volgende paragraaf is dieper ingegaan op deze stap.

6.2.2 Omgeving en stakeholdertevredenheid

Bryson (2011) adviseert om in stap 4 een SWOT-analyse uit te voeren. In deze analyse wordt extern gekeken naar bedreigingen en kansen, en intern naar sterkten en zwakten. Voorafgaand aan het opstellen van het Waterbeheerprogramma is dit niet gebeurd.

Externe ontwikkelingen worden vaak gezien als bemoeienis (interview 7). Initiatieven van buiten naar binnen krijgen, blijft een aandachtspunt, ook voor dit WBP. Er zijn voor het opstellen van dit WBP meerdere stakeholderbijeenkomsten georganiseerd en er is een mogelijkheid geweest om feedback te leveren op de 80% versie. Een grote stap voor het Waterschap, met verrassend weinig resultaat. Van de meer dan 50 aangeschreven organisaties, reageerde er 8 (opbrengst stakeholderbijeenkomst). Dit is deels te verklaren dat op wettelijk vaststaande doelen, externe inbreng weinig gaat veranderen. George en Desmidt (2013) geven op hun beurt aan dat participatie pas een waardevolle toevoeging heeft, als er ook daadwerkelijk iets mee gedaan kan worden. Als het enkel is voor het afvinken van het kopje participatie, voegt het geen waarde toe. Overigens is de provincie Gelderland van deze 8, de organisatie die de meeste inbreng heeft geleverd. Dit onderschrijft de penvoerdersrol die deze provincie vervuld in het toezicht. De andere drie provincies leverden nauwelijks inbreng (interview 10). Het idee achter deze stakeholdersbijeenkomsten passen goed in het model van Bryson. Hij veronderstelt dat door het vroegtijdig betrekken van stakeholders, zij achteraf het proces niet gaan frustreren.

Waar meer aandacht aan besteed had kunnen worden, is het vertalen van externe behoeftes, naar intern gedrag. Bijvoorbeeld de vertaling van externe behoefte van ‘meer weidevogels’ naar intern peilen omhoog zetten. Dit gebeurt nog onvoldoende. Andersom staat nu in het WBP, dat de peilen omhoog gezet worden, dat is technisch taalgebruik. De burger kan andersom niet die vertaling naar meer weidevogels maken. Het taalgebruik intern moet afgestemd zijn op het taalgebruik naar buiten (interview 6&7). Door het team communicatie wordt in dit WBP ingezet op duidelijker taalgebruik. De stakeholdertevredenheid wordt echter niet gemeten. De mate waarin stakeholders dus tevreden zijn over de dienstverlening van het Waterschap blijft een open punt.

Doordat Waterschap Rivierenland te maken heeft met weinig verstedelijking, is de noodzaak om de banden te versterken met de externe partners minder groot. Men komt de burger letterlijk minder tegen tijdens het werk. Met onderwerpen zoals klimaatadaptatie verandert dat juist, want de uitvoering hiervan vindt juist plaats bij verstedelijking en dus met de burger. Uit de participatiebijeenkomsten blijkt ook dat de meeste inbreng op dit type onderwerpen zit, waar een gedeeltelijke verantwoordelijkheid te ontdekken is en waar de burger een aandeel kan leveren. Dit onderstreept de verwachting dat het Waterschap een onderdeel uitmaakt van een multilevel governance systeem.

Intern is tijdens dit WBP veel aandacht besteed aan het versterken van de relatie met de interne stakeholder. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat ongeveer 95% van de werknemers van het Waterschap bezig is met de uitvoering. Slechts 5% is bezig met het maken en ontwikkelen van beleid. Intern draagvlak is daarom nodig om tot uitvoering van een programma te komen, de vraag is echter of de 95% van de organisatie het WBP echt ziet als zijn of haar koers (interview 8).

Ook het bestuur heeft hier een belangrijke rol in. Uiteindelijk moeten zij het WBP in concept vaststellen, voordat het stuk de inspraakprocedure in kan. De absorptiecapaciteit van nieuwe onderwerpen slaagt alleen als het bestuur er ook klaar voor is. Bij het agenderen van nieuwe onderwerpen is het daarmee belangrijk dat het bestuur goed meegenomen wordt in het nut, de noodzaak en de kansen van het op tijd oppakken van maatschappelijke (nieuwe) thema's. Hiervoor geldt hetzelfde als voor externe stakeholders. Het op tijd betrekken van het bestuur zorgt, naar verwachting, voor minder frustratie ten tijde van de besluitvorming (Bryson, 2011) Op tijd anticiperen op nieuwe thema's zorgt in de meeste gevallen daardoor voor winst in de toekomst. In de volgende paragraaf is gekeken naar de inhoud van de Waterbeheerprogramma's, vergeleken met elkaar.

6.3 Inhoud Waterbeheerprogramma's

Als gekeken wordt naar de strategische issues is te constateren dat Waterschap Rivierenland zich met meer thema's bezighoudt. Die nieuwe thema's worden vanuit stakeholders aangedragen en er wordt vanuit gegaan dat die thema's worden opgepakt. Dat zijn met name thema's die niet traditioneel des Waterschaps zijn: biodiversiteit en energie- en klimaatneutraliteit. Ook in de maatregelen in deze verschuiving te zien. Er wordt meer op maatschappelijke samenwerking ingezet. Dat onderschrijft de verwachting dat het Waterschap een onderdeel uitmaakt van een multilevel governance systeem. Er wordt samen uitvoering gegeven aan de opstelling en uitvoering van beleid. Deze thema's kan het Waterschap niet alleen aanpakken, daar is meer specialistische kennis voor nodig. Dit is bijna vergelijkbaar met de omslag in de jaren '90 waar waterkwaliteit als kerntaak erbij kwam (Havekes, 2009). Met die omslag kwamen ook juristen en ecologen aan boord. Participatie vanuit externe stakeholders zou deze hiaat ook kunnen invullen. Kijk bijvoorbeeld naar de inzet van citizen science, waarbij bijvoorbeeld burgers worden ingezet om tuinvogels te tellen (Vogelbescherming Nederland, z.j.). Deze participatie heeft ook als meerwaarde voor het vergroten van het draagvlak, maar ook het efficiënter inzetten van middelen. Een burger mag haar wensen doorgeven, bijvoorbeeld het plaatsen van een bankje bij een dijkversterking,

maar hebben ook een sterk signalerende functie. Zij kan het Waterschap attenderen op belangrijke zaken in de omgeving, zoals scheuren in de dijk, of een lozing. Hierdoor draagt participatie ook bij aan waterbewustzijn. Om de vier jaar is het heel belangrijk dat mensen gaan stemmen. Er is dan een grote inzet op het bereiken van burgers bij het Waterschapswerk, maar tussen die vier jaar verzwakt het. Met het vergroten van waterbewustzijn probeert het Waterschap structureel de burger te betrekken bij het werk (interview 6&9). Deze opvatting is een op een te vergelijken met het WBP. Daar betreft het Waterschap de burger bij de opstelling, waarbij zij punten mag aandragen wat vanuit hun oogpunt belangrijk is. Echter bij de formulering van de strategie kunnen zij niet meedenken, want het Waterschap heeft de specialistische kennis. Uiteindelijk is pas bij de inspraak een mogelijkheid om hier formeel op te reageren. Er wordt wel getracht de burger te informeren, door middel van het jaarbeeld, die digitaal is op te vragen en die bij de aanslagbiljetten van de waterschapsbelasting zit. Van deze mogelijkheid tot digitaal raadplegen wordt echter nog weinig gebruik gemaakt (interview 9).

6.4 Vorm Waterbeheerprogramma's

Wat betreft de vorm is al jaren een discussie dat het WBP een star document is en dat hiervan afwijken niet makkelijk gaat. Dit komt onder andere doordat het WBP de basis is voor de maatregelen in de begroting en dat diezelfde maatregellijst ook invulling geeft aan de toezichtstaak van de provincie en hiermee verantwoording aflegt aan het Algemeen Bestuur. Het WBP wordt door sommige geïnterviewde aangeduid als een document waarin in samenhang beleidsthema's worden bekeken, met een maatregelprogramma eraan vast. Mintzberg (1987) formuleert strategie als een plan waarbij bewust acties bedacht worden om een situatie aan te pakken. Het maatregelprogramma kan vanuit dat standpunt aangemerkt worden als strategie-uitvoering. Tot slot bestaat er intern de discussie over het principe van een strategisch document: kan op dit niveau wel zes jaar vooruit gedacht worden? De omgeving verandert snel, waardoor men wellicht niet zes jaar vooruit kan denken. Dit is niet erg bevonden, als het men het proces belangrijker ziet, dan het resultaat. Als echter gekeken wordt naar een leidraad voor de aankomende tijd, is deze starheid een mogelijk knelpunt.

Deze discussies hebben in de afgelopen jaren de revue gepasseerd, zonder tot een directe uitkomst te komen. Wat het grote verschil is met 6 jaar geleden, is het andere vertrekpunt: de Watervisie. De Watervisie zorgt voor een lange termijn doel, waar het WBP op korte termijn aan moet bijdragen. De doelen in het WBP zijn ook veel meer hoog over geformuleerd, dan zes jaar geleden. Dat heeft als voordeel dat in de begroting een jaarlijkse bijstelling kan

plaatsvinden, waardoor het document minder star wordt. Een breed doel, kan op meerdere manieren worden opgevat. Aan de andere kant zorgt een minder smart doel voor een nog lastiger doel- maatregelrelatie. Hiermee wordt de grip op het werkelijke doelbereik nog minder. Er wordt echter wel meer ruimte gelaten voor samenwerking en het inspelen op initiatieven van buiten het waterschap. Het Waterschap is immers niet meer de enige op het speelveld, maar heeft andere partijen nodig om de nieuw taken op te pakken. Door het hoog over formuleren van doelen, laat hij ruimte over om andere partijen uit te dagen deze ruimte te pakken en in te vullen. Het Waterschap schept echter wel de voorwaarden: de doelen. Dit zou een bevestiging kunnen zijn voor de verwachting dat het Waterschap ook een onderdeel uitmaakt van een voorwaardenscheppende staat. Hij schept een kader, maar laat ruimte om het maatschappelijk middenveld te prikkelen om te participeren. Dit doet het Waterschap echter alleen bij de taken die niet des Waterschaps (kerntaken) zijn, maar waar hij het niet meer alleen kan. Het Waterschap maakt hierdoor deels onderdeel uit van een multilevel governance systeem: beleid is een resultaat van de samenwerking tussen meerdere partijen.

In het volgende hoofdstuk zijn alle hoofdstukken naast elkaar bekeken en is er een conclusie getrokken. Er zijn tevens aanbevelingen gedaan om de opbrengst-inbreng relatie te versterken.

7. Conclusie

In de afgelopen twee hoofdstukken zijn de resultaten en de analyse van de resultaten besproken. Aan de hand van die resultaten kan een definitief antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag: *In hoeverre is de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021, als inbreng gebruikt voor het proces en de inhoud bij het opstarten van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van Waterschap Rivierenland?* Om dit te doen is teruggekeken naar de theorie en de verwachtingen, gecombineerd met de resultaten. De conclusie is afgesloten met een aantal aanbevelingen om in de toekomst ‘opbrengst’ beter te kunnen omzetten naar ‘inbreng’.

7.1 Opbrengst- inbreng relatie Waterbeheerprogramma's

Het onderzoek is gestart met een literatuuronderzoek naar de positie van een waterschap in het openbaar bestuur en de operationalisering van het strategisch planningsmodel van Bryson. In het theoretisch kader zijn de belangrijkste kernconcepten wetenschappelijk uiteengezet. De theorie is daarmee de basis voor de richting van de analyse. De resultaten van dit onderzoek zijn daarmee ook afhankelijk van de theoretische basis.

In de literatuur wordt strategische planning gezien als stappenplan, waar de evaluatie een stap is en de uitkomsten van die evaluatie meegenomen wordt, als inbreng in nieuwe stappen. Echter wat opvalt is te concluderen dat evaluatie geen aparte stap is, maar een continu proces. Bij iedere genomen stap in het model zou afzonderlijk op proces en inhoud geëvalueerd moeten worden.

Bij Waterschap Rivierenland is een duidelijk onderscheid te zien in proces en inhoud. Wat betreft het proces wordt geëvalueerd en die aanbevelingen zijn deels opgevolgd. De procesevaluatie heeft zich enkel gericht op het functioneren van het kernteam en het betrekken van participanten. Bijzonder is wel dat er geen consensus is over het doel, de doelgroep en de succesfactoren. Daar is tijdens de evaluatie nauwelijks aandacht aan besteed. Er is tijdens het opstellen van het WBP 2022-2027 meer aandacht besteed aan de omgeving en het tijdig betrekken van stakeholders. Zo wordt geprobeerd te voorkomen dat stakeholders achteraf het proces kunnen gaan frustreren. Het tijdig betrekken van stakeholders kan er ook voor zorgen dat stakeholderverwachtingen geprobeerd waar worden te maken. Echter blijkt dat participatie voor het Waterschap nog lastig is. Dat is ook te zien aan de reacties van de externe stakeholders, die aan de lage kant bleven. Vervolgens is gedurende de planperiode de

stakeholder op strategisch niveau niet betrokken. Dit krijgt zijn uitwerking doordat de gesprekken met stakeholder vaak blijven hangen op operationele zaken en minder gaan over lange termijnvisie en de doelen en verwachtingen van beide partijen. Winst kan behaald worden door dat gesprek aan te gaan en te onderzoeken op welke manier de doelen van beide organisaties gehaald kunnen worden. In deze accountgesprekken wordt tevens geen voortgang van het Waterbeheerprogramma besproken en er wordt ook niet teruggekoppeld wat de verdere stappen zijn, die ondernomen worden. Er wordt wel teruggekoppeld over de maatregelen, die worden uitgevoerd. Daar worden stakeholders bij betrokken. Een dergelijke doorlopende terugkoppeling is van belang om consensus te bereiken tussen stakeholders en de organisatie over de opgestelde doelen in het strategische document. Consensus over doelen zorgt volgens Bryson (2011) voor een grotere kans van slagen van een strategisch plan.

Wat betreft de inhoud is er geen formele evaluatie uitgevoerd. Dit is deels te verklaren vanuit het feit dat het lastig is om een verband te ontdekken tussen de maatregelen, die als instrument gebruikt worden, om de opgestelde doelen te bereiken. De doelen in het WBP worden ook niet geëvalueerd. Dit komt omdat de onderdelen van het WBP veelal wettelijk verplicht zijn, of vanuit wettelijke bepalingen opgelegd worden aan een Waterschap. Waterschap Rivierenland heeft de keuze gemaakt om deze opgelegde doelen en plaats te geven in het Waterbeheerprogramma. Uiteraard wordt er wel gekeken naar het doen van de juiste dingen. Of terwijl het efficiënt en effectief inzetten van middelen en daarmee een zo groot mogelijk doelbereik creëren. Er zit veel kennis bij Waterschappen, waardoor men ervanuit gaat dat met de maatregelen, wel dichterbij het doel gekomen wordt. Dit is echter niet geheel te onderbouwen met data.

De algehele conclusie op de hoofdvraag: *In hoeverre is de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021, als inbreng gebruikt voor het proces en de inhoud bij het opstarten van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van Waterschap Rivierenland?* Is daarmee dat de inbreng deels is opgehaald uit de opbrengst van het vorige programma, maar dat deze relatie versterkt kan worden, op zowel proces, als de inhoud. Deels niet, omdat er inhoudelijk gezien nauwelijks is geëvalueerd. Deels wel, omdat het proces wel is geëvalueerd en de aanbevelingen uit de procesevaluatie deels zijn opgevolgd. Met deze conclusie wordt de invulling, die verwacht is middels het operationeel model, deels bevestigd. Het grootste manco in het operationeel model was de verwachting dat dichterbij de doelen uit de Watervisie komen, de toekomstvisie was. Dit werd bevestigd door literatuuronderzoek, maar niet door de geïnterviewden. Tot slot kunnen de stappen uit het model van Bryson worden

doorlopen, maar kunnen op een aantal punten versterkt worden. Die aanbevelingen worden in de volgende paragraaf opgesomd. Er moet met name aandacht blijven bestaan op de omgeving om ons heen, want alles hangt met alles samen.

7.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf is de conclusie omgezet naar aanbevelingen om in het vervolg opbrengst beter in te kunnen zetten naar inbreng.

1. Formuleer vooraf een duidelijk doel en doelgroep en stel succesfactoren op, waar achteraf aan getoetst kan worden. Toets die vervolgens ook;
2. Breng de stakeholders in beeld en analyseer welke stakeholders meer impact hebben. Versterk met die stakeholders de strategische relatie;
3. Meet de stakeholdertevredenheid om beter in te kunnen spelen op hun verwachtingen;
4. Maak een onderscheid tussen klassieke waterschapszaken (hoogte van de dijk) en de zaken waar participatie een toegevoegde waarde heeft (klimaatadaptatie) en pas daar de participatiebijeenkomsten daarop aan.
5. Stel vooraf een SWOT-analyse op, hiermee voorkom je deels de bedrijfsblindheid, die op kan treden door het opstellen van een WBP, door het beleidsteam;
6. Ontwerp een ander model om de prestaties te meten, zodat inzichtelijk gemaakt kan worden wat de maatregel-doelrelatie is en daarmee een inhoudelijke evaluatie uitgevoerd kan worden.
7. Schenk meer aandacht aan de betrokkenheid van de interne stakeholders (organisatie-breed) en maak het document van de organisatie;
8. Koppel gedurende de planperiode terug aan de interne stakeholders, hiermee versterk je het gevoel van het omarmen van het WBP. Extern kan meer energie gezet worden op het bereiken van een groter deel van de bevolking. Het jaarbeeld is hier een mooi vehicle voor, maar bereikt effectief een klein gedeelte.

In het volgende en laatste hoofdstuk is kritisch gereflecteerd op de conclusie van dit onderzoek en zijn aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven.

8. Discussie

In dit laatste hoofdstuk is kritisch gereflecteerd op de conclusie van dit onderzoek. Er is gekeken naar de relevantie van het onderzoek, de gebruikte theorieën, de methode en de beperkingen van dit onderzoek. Er is afgesloten met een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

8.1 Relevantie

Terugkijkend op dit onderzoek zijn twee conclusies te trekken met betrekking tot de relevantie. Wat betreft de wetenschappelijke relevantie is het een interessante opvatting om te kijken naar de conversie van ‘opbrengst’ naar ‘inbreng’. Terugkijken is nodig, om plannen te kunnen maken voor de toekomst. Wat opvallend was in dit onderzoek, was dat er geen formele evaluatie op inhoud is uitgevoerd. Dat is tevens de maatschappelijke meerwaarde van dit onderzoek: er zijn handvatten aangereikt om dit in het vervolg beter aan te pakken. Het veronderstelde uiteindelijke resultaat daarvan is dat de Waterschapsbelasting in de toekomst efficiënter en effectiever kunnen worden ingezet.

8.2 Gebruikte theorieën

Voor dit onderzoek wordt expliciet gebruik gemaakt van het strategisch planningsmodel van Bryson, omdat hierin onderscheid gemaakt wordt tussen de neoklassieke economische rationaliteit en de politieke rationaliteit. De politieke rationaliteit kwam in het operationeel echter onvoldoende tot zijn recht. Het leven in de politieke waan van de dag, partijpolitiek en dergelijke werden hierbij weggelaten. Tevens gaat het model van Bryson ervanuit dat een strategisch planningsmodel een stappenplan is, terwijl in de conclusie van dit onderzoek argumenten worden aangedragen, waarom dit niet het geval is. Ook veronderstelt Bryson dat opbrengst altijd de bron voor inbreng is en dat strategische plannen daarmee een oneindige cyclus kennen. Dit is echter niet altijd terug te zien, omdat de omgeving sterk veranderd en daarmee aanbevelingen uit een evaluatie niet altijd meer relevant zijn. Verder is gebruik gemaakt van evaluatieonderzoek van Korsten. Aangezien er geen formele evaluatie door het Waterschap is uitgevoerd, konden deze stappen niet geanalyseerd worden aan de stappen van Korsten. Door middel van dit onderzoek is deels geprobeerd om de evaluatie toch uit te voeren. Het resultaat daarvan is dat op inhoudelijk niveau niet volledig mogelijk was om te evalueren, doordat de effectiviteit van maatregelen en de invloed daarvan op doelbereik niet eenduidig te formuleren is.

8.3 Methode

De aanpak is ontwikkeld aan de hand van het ontwikkelen van het conceptueel model met de resultaten uit de deskstudie. Dit conceptueel model is vervolgens toegepast op de resultaten van de deskstudie met als eindproduct het operationeel model. Vervolgens zijn geïnterviewden gezocht om het operationele model te toetsen. Met deze toetsing zijn de eerder benoemde resultaten geformuleerd. Achteraf bleek dat er enkel een klein onderdeel van de organisatie bezig is met het ontwikkelen van beleid. De interviews zijn op die 5% geconcentreerd, terwijl het ook interessant had kunnen zijn om breder in de organisatie werknemers te bevragen. Met name voor de interne omgeving (stap 4b) en de terugkoppeling (stap 11) had een diepte-interview met werknemers, die niet direct met het opstellen van het Waterbeheerprogramma te maken hebben, interessant kunnen zijn. Zij, als interne stakeholder hadden een andere blik kunnen werpen op de resultaten. Hiernaast is voor de externe omgeving gebruik gemaakt van de resultaten en verslagen van de stakeholderbijeenkomsten. Een breed stakeholdertevredenheidsonderzoek is daarmee uitgebleven. Bryson (2011) heeft het strategisch planningsmodel opgesteld om te voorkomen dat strategische plannen falen, door het ontbreken van consensus bij de stakeholders over de gestelde doelen. Een tevredenheidsmeting onder stakeholders had een aanvulling kunnen zijn, omdat daarmee de resultaten van het strategisch plan hadden kunnen worden afgewogen tegenover de verwachtingen van stakeholders.

8.4 Conclusie

De conclusie geeft antwoord op de hoofdvraag: *In hoeverre is de opbrengst van het Waterbeheerprogramma 2016-2021, als inbreng gebruikt voor het proces en de inhoud bij het opstarten van het Waterbeheerprogramma 2022-2027 van Waterschap Rivierenland?* Het antwoord hierop is ‘deels’. Hiermee wordt bedoeld dat de inbreng deels is opgehaald uit de opbrengst van het vorige programma, maar dat deze relatie versterkt kan worden, op zowel proces, als de inhoud. Deels niet, omdat er inhoudelijk gezien nauwelijks is geëvalueerd. Deels wel, omdat het proces wel is geëvalueerd en de aanbevelingen uit de procesevaluatie deels zijn opgevolgd. Het is echter de vraag of ‘opbrengst’ een op een te vertalen is naar ‘inbreng’. De omgeving verandert zo snel, dat aanbevelingen in een periode niet meer relevant hoeven te zijn voor een volgende periode. Het is zaak om de verschillende stromen ‘inbreng’ van elkaar te scheiden en in samenhang te bekijken. Ter illustratie is in de afgelopen zes jaar participatie veel belangrijker geworden. Dat was niet per se als opbrengst aan te merken uit de vorige cyclus. Echter door de druk van buitenaf is dat onderdeel meegenomen,

waardoor het een andere inbrengstroom is, dan de opbrengst van het vorige programma. Druk van buitenaf is te benoemen als stap 4a van het operationeel model. Hierin is inbreng van partners meegenomen. Dit kunnen zowel wettelijke verplichtingen zijn, zoals de ambitie op klimaatneutraliteit, maar dus ook de toenemende verwachting dat stakeholders mee mogen praten over de werkzaamheden van een overheid. Beleid opstellen is zo geen exclusieve taak van het Waterschap meer, maar een uitkomst van een samenspel van stakeholders.

Tevens is de vraag wat een strategisch document als het Waterbeheerprogramma effectief toevoegt. Zoals eerder geconstateerd is het WBP een document waarin beleidsthema's in samenhang gekeken worden. De vraag is echter wat er zou gebeuren als er geen WBP was, zouden dezelfde effecten niet meer behaald worden? Of is het WBP daadwerkelijk het centrale beleidshart van het Waterschap? Uit de interviews bleek ook dat een aantal geïnterviewden de meerwaarde van het WBP ziet in het proces, het einddocument heeft daarmee minder waarde. Vanuit die gedachte is het Waterbeheerprogramma niet meer dan een document waarin te zien is dat alles met elkaar samenhangt. In de volgende paragraaf is deze reflectie omgezet naar aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

8.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De aanbevelingen voor vervolgonderzoek zijn opgehaald uit de reflectie, beperkingen en de conclusie van dit onderzoek. Voor vervolgonderzoek zou een vergelijkend onderzoek met meerdere WBP's van meerdere Waterschappen interessant zijn. Zo is er wellicht een lijn te ontdekken bij de strategische issues waar meerdere Waterschappen mee te maken hebben. Een vervolg hierop kan ook zijn om een onderzoek te starten naar prestatie metingen, zodat een doel-maatregelrelatie beter te leggen is en een formele evaluatie mogelijk gemaakt wordt. Tot slot is een aanvulling op dit onderzoek om het participant satisfaction model van Rainey toe te passen op grotere schaal, zowel intern, als extern om verwachtingen van stakeholders beter in beeld te krijgen en hier beter op in te spelen. Zoals al eerder geconcludeerd hangt namelijk alles met elkaar samen in waterbeheer.

9. Literatuurlijst

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers

Breeman, G.E., van Noort, WJ., en Rutgers. (2012). *Bestuurlijke kaart van Nederland* (pp.134-142). Bussum: Couthino.

Bruijn, de H. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector*. Den Haag: Lemma

Bryson, J.M. (1988). *A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations* Long Range Planning 21 (1): 73-81. John Wiley & Sons: Hoboken.

Bryson, J.M. (2011). *A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations* Long Range Planning 21 (1): 73-81. John Wiley & Sons: Hoboken.

Burkens, M.C, Kummeling, H.R.B.M., Vermeulen, B.P., & Widdershoven, R.J.G.M. (2012). *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*. Deventer: Kluwer, pp. 299-349.

Gast, M. (2010). *Waterschappen onder bestuurlijk dak van de provincies*. Geraadpleegd op 15 november 2020, van <https://library.wur.nl/WebQuery/hydrotheek/1938984>

Geers, J. (2020). *Een SWOT analyse maken in 5 stappen*. Geraadpleegd op 5 december 2020, van https://www.kvk.nl/advies-en-informatie/marketing/swot-analyse-maken/?gclid=CjwKCAiA_Kz-BRAJEiwAhJNY79DBAygbydf0hG4VKqVueAIs3SWKTSL6Zc-Ce0RQ-zqoQHYPHeeLIhoC9M4QAvD_BwE

George, B. & Desmidt, S. (2013). *Strategische planning als dominante benadering van strategisch management*. In *Strategisch management: een handboek voor de publieke sector* (pp. 190–195). LannooCampus.

Grondwet. (24 augustus 1815). Geraadpleegd op 21 november 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21>

Haselhoff, F. (1987). *Verbeeldingskracht en macht*. Deventer: Kluwer

Havekes, H.J.M. (2009). *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Hendriks, F., en Toonen, T. (1998). *Schikken en plooiën*. Assen: Van Gorcum. Pp 63-72

Helpdesk Water. (z.j.) *Beoordeling primaire waterkeringen*. Geraadpleegd op 2 december 2020, van <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/handboek-water/thema-s/waterveiligheid-0/toetsing-primaire/>

Hoebers, T.H. (2002). *Swot or not*. Geraadpleegd op 5 december 2020, van <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=362>

Kaderrichtlijn Water. (22 december 2000). Geraadpleegd op 21 november 2020, van <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:nl:HTML>

Korsten, A. (2013). *Evalueren voor beginners*. Geraadpleegd op 10 november 2020, van <https://arnokorsten.nl/PDF/Beleid/Evalueren%20voor%20beginners.pdf>

Kruining, M., en Bruin, de E. (2014). *Handreiking Waterbeheerplannen*. Geraadpleegd op 12 november 2020, van <https://www.uvw.nl/wp-content/files/Handreiking%20Waterbeheerplannen%202014.pdf>

Kruining, M., en Aerts, M. (2020). *Handreiking Waterbeheerprogramma's*. Geraadpleegd op 12 november 2020, van <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2020/10/Handreiking-Waterbeheerprogrammas.pdf?x44788>

Lint, van der R. (2017). *Verloren held van de wetenschap*. Geraadpleegd op 4 december 2020, van *Verloren held van de wetenschap – De Groene Amsterdammer*

Meer, van der F.M. (2012). Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief [Oratie]. Universiteit Leiden, Leiden.

Meer, van der F.M., Van den Berg, C., & Dijkstra, G.S.A. (2012). De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief. Leiden, NL: Leiden University Press.

Meer, van der F.M. (2009). Public Sector reform in Western Europe and the rise of The enabling state: an approach to analysis. In Mathur, R. (Ed.). *Glimpses of Civil Service reform* (pp. 171-195). Hyderabad, India: Icfai Press.

Meer, van der F.M. (2012). De waarborgstaat en de consequenties voor het openbaar bestuur en de publieke dienst. In Kwakkelstein, T., Van Dam, A., & Van Ravenzwaaij, A. (Ed.), *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat: Nieuwe kansen voor overheid en samenleving* (pp. 11-21). Den Haag, NL: Boom Lemma uitgevers.

Michiels, F.C.M.A. (2011). Hoofdzaken van het bestuursrecht. Deventer: Kluwer.

Middendorp, G. (2015). 'Geef ons heden ons dagelijks brood- en af en toe een watersnood!'. Geraadpleegd op 10 november 2020, van <https://nietbangvoorwater.info/watersnood/>

Mintzberg, H. (1987). The Strategy concept I: five P's for strategy. *California Management Review*. 30:1, 11-21

Mintzberg, H. (1994). The fall and rise of strategic planning. *Harvard business review*, January February 1994 , 107-114.

Punch, K. (2016). *Developing effective research proposals*. London: Sage. Pp77-91

Raadschelders, J.C.N., en Toonen, A.J. (1993). *Waterschappen in Nederland. een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*. Hilversum: Verloren. Hf. 2, en 4.

Rainey, H. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. Manhattan: John Wiley & Sons. Hf. 6.

Regelement voor Waterschap Rivierenland. (22 december 2009). Geraadpleegd op 12 november 2020, van https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Gelderland/82327/82327_2.html

Rijksoverheid. (z.j.). *Omgevingswet*. Geraadpleegd op 2 december 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

Selles, J. (2020). *Succesvol boerenprotest levert hele Veluwe belastingvoordeel op*. Geraadpleegd op 15 december 2020, van <https://www.destentor.nl/apeldoorn/succesvol-boerenprotest-levert-hele-veluwe-belastingvoordeel-op~a449e7eb/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

Steen, van der. M., Janssen, J., Leeuwen van, C., Schram, J., Delden van M., en Fehres, P. (2020). *Het Nieuwste Waterschap. Van A naar B, via B*. Geraadpleegd op 10 november 2020, van <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/het-nieuwste-Waterschap>

Teisman, G., Steen van der, M., Frankowski, A. en Vulpen van, B. (2018). *Effectief sturen met Multi-level Governance*. Geraadpleegd op 10 november 2020, van https://vng.nl/sites/default/files/20181127nsobeffectiefsturenmetmulti-levelgovernance_1.pdf

Tweede kamer (2014). *Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving*. Geraadpleegd op 10 november 2020, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/verzorgingssstaat

Unie van Waterschappen. (z.j.). *Waterschappen*. <https://nietbangvoorwater.info/watersnood/>
<https://www.uvw.nl/thema/wet-en-regelgeving/Waterschappen-in-nederland/>

Unie van Waterschappen. (2013). Handreiking Waterbeheerplannen. Geraadpleegd op 10 november 2020, van <https://www.uvw.nl/wp-content/files/Handreiking%20Waterbeheerplannen%202014.pdf>

Ven, van de, G.P. (2003). Leefbaar laagland. Utrecht: Uitgeverij Matrijs. Pp.78-81 en pp. 114-118

Waterschap Rivierenland. (z.j.). Missie, visie, kernwaarden en strategie. Geraadpleegd op 10 november 2020, van <https://www.Waterschaprivierenland.nl/missie-visie-kernwaarden-en-strategie>

Vogelbescherming Nederland. (z.j.). Tel mee. Geraadpleegd op 5 december 2020, van <https://www.vogelbescherming.nl/help-mee/kom-zelf-in-actie/tel-mee#:~:text=De%20Nationale%20Tuinvogeltelling%20is%20uitgegroeid,doen%20en%20nuttig%20voor%20onderzoek.>

Waterschapsbesluit. (15 augustus 2007). Geraadpleegd op 22 november 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0023025/2019-03-28>

Waterschap Rivierenland. (2015) Koers houden, kansen benutten. Waterbeheerprogramma 2016-2021. (Bijlage 3)

Waterschap Rivierenland. (2018). Visie op organisatieontwikkeling. Geraadpleegd op 10 november 2020, van <https://www.Waterschaprivierenland.nl/bsluitenlijst-12-juni-2018>

Waterschap Rivierenland. (2019a). Bestuursakkoord: Door water verbonden. Geraadpleegd op 20 november 2020, van https://www.Waterschaprivierenland.nl/_flysystem/media/bestuursakkoord-wsrl-2019-2023.pdf

Waterschap Rivierenland. (2019b). Verkiezingsuitslag bekend. Geraadpleegd op 10 november 2020, van <https://www.Waterschaprivierenland.nl/definitieve-uitslag-verkiezingen-Waterschap-rivierenland-bekend>

Waterschap Rivierenland. (2020a). Begroting. Geraadpleegd op 21 november 2020, van https://www.Waterschaprivierenland.nl/_flysystem/media/begroting_2020_0.pdf

Waterschap Rivierenland. (2020b). Samen werken aan waterbeheer 80% versie. Waterbeheerprogramma 2022-2027. (Bijlage 4)

Waterschap Rivierenland. (2020c). Watervisie 2050. Geraadpleegd op 22 november 2020, van https://www.Waterschaprivierenland.nl/_flysystem/media/Watervisie-2050-definitief-lage-resolutie.pdf

Waterschap Rivierenland. (z.j.a). Werkgebied. Geraadpleegd op 21 november 2020, van <https://www.Waterschaprivierenland.nl/werkgebied>

Waterschap Rivierenland. (z.j.b). Wat doet het Waterschap?. Geraadpleegd op 21 november 2020, van <https://www.Waterschaprivierenland.nl/wat-doet-het-Waterschap>

Waterschapswet. (6 juni 1991). Geraadpleegd op 21 november 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005108/2020-07-01>

Waterwet. (29 januari 2009). Geraadpleegd op 21 november 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2020-07-01>

- 10. **Lijst van bijlagen**
- 10.1 A: Factsheets WBP 2016-2021
- B: Factsheets WBP 2022-2027
- 10.2 Ingevulde interviewtabel
- 10.3 Waterbeheerprogramma 2016-2022
- 10.4 Waterbeheerprogramma 2022-2027 80% versie