

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

RuG



Duurzaam Handelen

bij het Waterschap Hunze en Aa's

Jan Henk Tigelaar
Juli 2005

*“...plans are instruments, things to use, something to work with,
and not products for consumption”*

H. Mastop en A. Faludi 1997

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Opleiding Technische Planologie

Hoofdbegeleider: dr. J. de Vries

2^e begeleider: dr. ir. P. Ike

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van zes enerverende maanden onderzoek. Tevens de laatste zes maanden van mijn opleiding Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen. Het betekent de afronding van mijn opleiding en tegelijk de afronding van een plezierige tijd bij het Waterschap Hunze en Aa's te Veendam. Dit onderzoek naar het duurzame handelen is gekoppeld aan een onderzoek naar het duurzame denken bij het Waterschap Hunze en Aa's. Beide onderzoeken worden uitgevoerd in opdracht van de Wetenschapswinkel Economie & Bedrijfskunde.

Tijdens het onderzoek ben ik op veel verschillende manieren en door veel verschillende mensen ondersteund. Ik wil van deze gelegenheid gebruik maken om mijn dank daarvoor uit te spreken. Ik wil het Waterschap Hunze en Aa's bedanken en met name de afdeling Beleid & Onderzoek, waar ik mijn werkplek had. Verder gaat mijn dank uit naar de begeleidingsgroep bij het waterschap, Annette, Marieke, Tjaard, Gerard en Jacob. Ook Frans Sijtsma van de wetenschapswinkel en Jochem de Vries, mijn begeleider vanuit de universiteit, wil ik bedanken.

Verder wil ik nog een speciaal dankwoord wijden aan alle medewerkers bij de afdeling "Stagiair & Onderzoek", de humorvolle pauzes en de activiteiten buiten het waterschap, hebben onmiskenbaar een positieve uitwerking gehad op mijn werklust. Cher, Mathijs, Sipke en Reinaldo bedankt!

Tot slot richt ik mij tot Gerrit Bremer, mijn collega "duurzaamheiddeskundige", kritiekaster en goede vriend. Hartelijk bedankt voor je inzet, opbouwende kritiek en boeiende gesprekken.

Samenvatting

Het Waterschap Hunze en Aa's heeft in het beheersplan 2003-2007 duurzaamheid opgenomen als onderdeel van de filosofie. Hieraan zijn een aantal begrippen gekoppeld, die aangeven wat het waterschap onder duurzaamheid verstaat. De volgende begrippen worden genoemd (2003:38):

“Duurzaamheid is volgens Hunze en Aa's:

- *die dingen doen waar je later geen spijt van krijgt;*
- *het niet afwentelen of verplaatsen van problemen in de ruimte of in de tijd;*
- *het niet afwentelen van de verantwoordelijkheden naar anderen;*
- *respect hebben voor natuurlijke situaties (watersystemen);*
- *een verantwoord gebruik van bronnen en hulpbronnen;*
- *dat bewustwording en gedrag de basis vormen voor een duurzame ontwikkeling.”*

Nu is bij de directie van het Waterschap Hunze en Aa's de vraag gerezen wat het effect van deze filosofie is binnen de organisatie. Oftewel, hoe werkt de filosofie door in het uitvoeren van de kerntaken van het waterschap? Deze vraag heeft geleid tot de uitvoering van een tweetal onderzoeken, één onderzoek gericht op het handelen van het Waterschap Hunze en Aa's en één onderzoek gericht op het denken binnen het Waterschap Hunze en Aa's. Deze twee onderzoeken moeten samen een beeld vormen van hoe het er bij het Waterschap Hunze en Aa's qua duurzaamheid voor staat en waar deze duurzaamheid verbeterd kan worden. Dit is het onderzoek naar 'duurzaam handelen'. Om een antwoord te krijgen op de hiervoor gestelde vragen en doelen is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe kan de doorwerking van duurzaamheid als strategische doelstelling in de uitvoering van de kerntaken van het Waterschap Hunze en Aa's worden vergroot?

Deze onderzoeksvraag vestigt de aandacht op een aantal kernbegrippen. Deze begrippen zijn 'doorwerking', 'duurzaamheid', 'strategische doelstelling' en 'kerntaken'. Deze begrippen vormen de aanknopingspunten van dit onderzoek en moeten nader verklaard worden om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

Doorwerking

In de planningsliteratuur wordt een methode omschreven die de 'doorwerking' of 'performance' van strategische planning evalueert (De Lange 1995, Mastop 1997, Faludi 2000 etc.). Deze methode vraagt om het herformuleren, interpreteren en operationaliseren van de te evalueren strategie. Aan de hand van deze operationalisatie wordt vervolgens onderzocht of de strategie doorwerkt in de nageschakelde besluitvorming. Deze doorwerking kan op verschillende manieren tot uiting komen. Er kan sprake zijn van conformiteit, maar ook van gebruik als basis voor referentie of analyse en zelfs van bewuste afwijking. Kortom, de strategie moet op één of andere manier gebruikt worden.

Duurzaamheid

Uit de literatuur blijkt dat er geen objectieve definitie van duurzaamheid gegeven kan worden (WECD 1987, Bus 2001, Blowers 1993, Buckingham-Hatfield en Evans 1996, Layard, Davoudi en Batty 2001 etc.). Aan duurzaamheid en duurzame ontwikkeling moet invulling gegeven worden in de context waarin het begrip wordt gebruikt. In dit geval wordt die context gevormd door de taken van het Waterschap Hunze en Aa's. Door het waterschap is omschreven wat duurzaamheid inhoud binnen deze context. Dit heeft geleid tot een zestal criteria. Deze criteria komen sterk overeen met een aantal definities die in de literatuur gevonden worden. Deze overeenkomsten ondersteunen de benadering van het waterschap, maar maakt niet dat de benadering als objectief kan worden beschouwd.

Daarom wordt ten aanzien van duurzaamheid geconcludeerd dat dit de duurzaamheid betreft zoals het Waterschap Hunze en Aa's dit onder woorden heeft gebracht in de filosofie.

Strategische doelstelling

De waterschappen krijgen een steeds prominentere rol in de besluitvormingsarena (Schwartz 2004). Door deze veranderende rol, wordt de strategie van de waterschappen steeds belangrijker. Deze strategie is voor een zekere tijdsspanne vastgelegd in het beheersplan. In dit beheersplan is door het Waterschap Hunze en Aa's een filosofie opgenomen. Deze filosofie vormt samen met de missie de basis voor de visie van het waterschap. Filosofie, missie en visie vormen samen de uitgangspunten van het beheersplan. Duurzaamheid is een onderdeel van de filosofie en staat dus mede aan de basis van het beheersplan en moet doorwerken in het denken en handelen van het waterschap.

Kerntaken

Bij de uitvoering van de kerntaken moet gedacht worden aan het dagelijks handelen van het Waterschap Hunze en Aa's. De kerntaken worden omschreven in het beheersplan als: zorg voor de (primaire) waterkering, de aan- en afvoer van water, het peilbeheer, het zuiveren van rioolwater, het waterkwaliteitsbeheer en het vaarwegenbeheer in het beheersgebied. Het dagelijks handelen is gericht op de uitvoering van deze kerntaken. Omdat binnen dit onderzoek onmogelijk alle kerntaken onderzocht kunnen worden zijn een aantal cases geselecteerd die een evenwichtig beeld vormen van het dagelijks handelen. Hierbij is gebruik gemaakt van een verdeling in abstractieniveaus. Deze verdeling is enigszins arbitrair, in feite zijn de drie gebruikte abstractieniveaus onderling zo sterk verweven dat er moeilijk onderscheid te maken is. Toch wordt er vanuit gegaan dat de drie cases inderdaad een evenwichtig beeld vormen. Er bestaat een grote diversiteit tussen en binnen de cases. Alle genoemde kerntaken passeren de revue, en alle abstractieniveaus komen aan bod. De onderzochte cases zullen hierna beschreven worden.

Casuïstiek

De drie gebruikte abstractieniveaus zijn het strategische niveau, het tactische niveau en het operationele niveau. Als 'strategische' case is het Waterplan Borger-Odoorn onderzocht.

In dit waterplan streeft het Waterschap Hunze en Aa's samen met de gemeente Borger-Odoorn en het waterschap Velt en Vecht o.a. naar “een duurzaam watersysteem”. Hiertoe zijn een aantal maatregelen geformuleerd. Deze zijn getoetst aan de strategie voor duurzaamheid. De strategie voor duurzaamheid lijkt doorgewerkt te hebben in het document. De indruk ontstaat zelfs dat er nauwelijks knelpunten bestaan. Om inzicht te krijgen in de totstandkoming van dit resultaat is gevraagd naar de ervaringen van één van de opstellers, werkzaam bij het Waterschap Hunze en Aa's. Uit dit gesprek blijkt dat de positieve resultaten voor een belangrijk deel zijn toe te schrijven aan de voortvarendheid van de gemeente Borger-Odoorn. Doordat er bij deze gemeente al veel kennis aanwezig is over water en watersystemen hoefde het waterschap maar weinig bij te sturen. Het proces verliep zonder noemenswaardige problemen. Juist hierdoor is het moeilijk om te concluderen dat het de strategie voor duurzaamheid is geweest, die tot het positieve resultaat heeft geleid. Er kan wel geconcludeerd worden dat het, op het hoogste abstractieniveau, relatief eenvoudig is om te voldoen aan de criteria voor duurzaamheid. In de eerste plaats komt dit doordat veel aspecten van duurzaamheid door wetgeving van andere overheden doorwerken in het beleid van het waterschap. In de tweede plaats komt dit doordat de hoge mate van abstractie voldoende ruimte biedt om tot ‘duurzame’ keuzes te komen.

De case die onderzocht is als ‘tactische’ case is de waterbergingsfunctie van de Blauwe Stad. Deze case kenmerkt zich door het hoge aantal belanghebbenden. Het Waterschap Hunze en Aa's is, juist door de waterbergingsfunctie, één van die belanghebbenden. De opstelling van het waterschap in het netwerk van actoren en de maatregelen die vanwege de waterbergingsfunctie genomen moeten worden, zijn het onderwerp geweest van het onderzoek. Omdat de initiële planvorming rond de blauwe stad plaats heeft gevonden voordat het Waterschap Hunze en Aa's in deze vorm bestond, heeft het waterschap op deze fase weinig invloed gehad. Na de fusie is dit veranderd. Met name waar het gaat om de toewijzing van de waterbergingsfunctie heeft het waterschap de kansen optimaal benut. Maar waar het gaat om de maatregelen die genomen moeten worden in het kader van de waterberging, ontstaat een minder positief beeld. Uit de toetsing blijkt dat de strategie voor duurzaamheid nauwelijks zichtbaar heeft doorgewerkt in de gemaakte keuzes. De focus is vooral gericht op de waterkwaliteit tijdens normale omstandigheden. Voor de invloed van waterberging is weinig aandacht. Er is over het algemeen nog niet veel bekend over de gevolgen van waterberging. De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (Stowa) adviseert dan ook om deze gevolgen te onderzoeken, bijvoorbeeld door middel van monitoring (Stowa 2003 en 2004). Conclusies die volgen uit deze case zijn dat de houding van het waterschap vaak te typeren is als volgzzaam en dat er keuzes zijn gemaakt waarbij de duurzaamheid geen zichtbare invloed heeft gehad.

De case die is onderzocht als ‘operationele’ case betreft de rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) Vriescheloo. Deze case kenmerkt zich door de autonomie van het waterschap en de sterke uitvoeringsgerichtheid. Het blijkt dat met name tijdens de initiatief- en ontwerpfase duurzaamheid zichtbaar doorwerkt in de besluitvorming. Bij de uitvoerings- en gebruiksfase is deze doorwerking minder goed zichtbaar. Veel van de besluiten die in deze fasen genomen worden zijn pragmatisch en op basis van ‘gezond verstand’ en ervaring.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek van de cases zijn een aantal conclusies geformuleerd en aanbevelingen gedaan. Deze conclusies en aanbevelingen vormen tevens de beantwoording van de onderzoeksvraag.

In de eerste plaats wordt geconcludeerd dat de bewustwording omtrent duurzaamheid vergroot moet worden. Dit sluit aan bij het 6^e criterium, dat bewustwording en gedrag de basis vormen voor duurzame ontwikkeling. De aanbeveling die gekoppeld wordt aan deze conclusie is dat de criteria voor duurzaamheid een (zichtbare) rol moeten spelen bij de motivering van een besluit. De strategie moet gebruikt worden als ondersteunend gereedschap bij de besluitvorming.

In de tweede plaats wordt geconcludeerd dat de strategie voor duurzaamheid beter geoperationaliseerd kan worden. De aanbeveling bij deze conclusie is dat de criteria gekoppeld moeten worden aan de thema's die het waterschap in het beheersplan hanteert. Dit geeft aan het begrip duurzaamheid concreter invulling en de operationele beslissingen waar de strategie voor moet gelden kunnen zo genoemd worden, zonder dat de strategie de beslissingsruimte verkleint.

In de derde plaats wordt geconcludeerd dat het waterschap de strategie voor duurzaamheid niet actief genoeg uitdraagt naar de maatschappij en het netwerk van actoren. Daarom wordt aanbevolen om de strategie actiever uit te dragen. Dit versterkt de positie van het Waterschap Hunze en Aa's in het netwerk van actoren. Een overkoepelende aanbeveling is om duurzaamheid als kans te zien. Zo'n positieve benadering zal ook een positieve invloed hebben op de doorwerking van de strategie. Voor de duidelijkheid worden de aanbevelingen hier nog eens herhaald:

- **Motiveer beslissingen aan de hand van de criteria voor duurzaamheid.**
- **Leg per thema uit wat de mogelijkheden en kansen zijn voor de criteria voor duurzaamheid.**
- **Draag de strategie voor duurzaamheid actief uit in het netwerk van actoren.**
- **Zie duurzaamheid als kans.**

Dit alles moet de doorwerking van de strategie voor duurzaamheid, in het handelen van het Waterschap Hunze en Aa's, vergroten.

Summary

Waterschap Hunze en Aa's has put sustainability as part of their philosophy in their management plan 2003-2007 (Beheersplan 2003-2007). A number of statements are linked to this, which show what Waterschap Hunze en Aa's sees as sustainability. The next statements are made (2003:38):

“According to Waterschap Hunze en Aa's sustainability is:

- *doing those things you will not regret later;*
- *do not roll of or transpose problems in space or time;*
- *have respect for natural situations (water systems);*
- *a responsible use of sources and co-sources;*
- *that consciousness and behavior are the foundation for sustainable development.”*

Within the management of Waterschap Hunze en Aa's de question rose what the effects of this philosophy is inside the organization. Or to reformulate, how does de philosophy perform in carrying out the core-duties of Waterschap Hunze en Aa's? This question has led to carrying out two works of research. One directed towards the acting of Waterschap Hunze en Aa's and one directed towards the thinking within Waterschap Hunze en Aa's. These to works of research must create an image of where Waterschap Hunze en Aa's stands when it comes to sustainability and where this sustainability can be improved.

This is the work of research about 'sustainable acting'. To answer the questions, and to reach the goals stated above, the next research-question is formulated:

How can the performance of sustainability as a strategic goal be improved within the carrying out of the core-duties of Waterschap Hunze en Aa's?

This research-question draws attention to a number of core-concepts. These concepts are 'performance', 'sustainability', 'strategic goal' and 'core-duties'. These concepts account for the starting point of this work of research, and need to be explained to be able to answer the research-question.

Performance

Within planning-literature a method is described which evaluates 'doorwerking' or 'performance' of strategic plans (De Lange 1995, Mastop 1997, Faludi 2000 etc.). This method asks for the reformulation, interpretation and 'operationalisation' of the strategy that is to be evaluated. Based on this 'operationalised strategy' the performance of the strategy within the 'post-linked' decisions is tested. This performance can show itself in several ways. There can be conformity, but it can also be used as a ground for reference or analysis, and even for conscious deviation. In short, the strategy has to be used in some way.

Sustainability

The literature cannot provide an objective definition of sustainability (WECD 1987, Bus 2001, Blowers 1993, Buckingham-Hatfield 1996, Layard, Davoudi and Batty 2001 etc.). Sustainability and sustainable development has to be seen within the context of the usage of the concept. In this case this context is the core-duties of Waterschap Hunze en Aa's. Waterschap Hunze en Aa's has described what sustainability is within this context. This lead to six criteria. These criteria show strong conformance with some definition given within the literature. These conformances support the approach of Waterschap Hunze en Aa's, but do not make this approach an objective one.

This leads to the conclusion that sustainability in this context, is sustainability as formulated by Waterschap Hunze en Aa's in their philosophy.

Strategic goal

The waterschappen have got a more and more prominent role within the decision-making arena (Schwartz 2004). Because of this changing role, strategy is becoming more and more important for waterschappen. This strategy is recorded for a certain span of time in the management-plan. Within this management-plan Waterschap Hunze en Aa's has formulated a philosophy. Together with the mission, this philosophy forms the basis for the management-plan. Sustainability, as part of the philosophy, is there for part of the basis for the management-plan. Therefore is has to 'work through' (be used) inside the thinking and acting of Waterschap Hunze en Aa's.

Core-duties

The carrying out of the core-duties has to be seen as the daily acting of Waterschap Hunze en Aa's. This core-duties are described in the management-plan as: Taking care of the (primary) embankment, the provision and abduction of water, the management of the water-level, the purification of sewer-water, the management of water-quality and the management of the waterways within the management-area. The daily acting is pointed towards these core-duties. It is impossible to perform research towards all these core-duties. Therefore a number of cases, which give a balanced image of the daily acting, are selected. These cases are divided by levels of abstraction. This division is more or less arbitrary. In fact the three divisions are so strongly interwoven, that it's hard to distinguish the differences. Nevertheless it is assumed that the three cases do provide a balanced image. There is a strong diversity between and within the cases. All stated core-duties can be found, and all levels of abstraction get attention. The research of these cases is the next subject.

Case research

The three levels of abstraction that are distinguished are, the strategic level, the tactical level and the operational level. As a strategic case the waterplan Borger-Odoorn is researched.

In this waterplan, Waterschap Hunze en Aa's, together with the municipality of Borger-Odoorn and Waterschap Velt en Vecht, pursue a sustainable water-system, along with other goals.

Therefore a number of measures are formulated. These measures are tested with the strategy for sustainability. This strategy seems to have performed well within this document. Moreover, the notion is founded, that there are hardly any difficulties. To get insight in how this result has evolved, one of the writers of the document, working at Waterschap Hunze en Aa's, was asked for his experiences. This conversation revealed that the positive results can be accredited to the vigorous attitude of the municipality of Borger-Odoorn. Because the municipality already possessed a lot of knowledge about water and water-systems, Waterschap Hunze en Aa's did not have to amend too much. The process evolved without serious problems. Just that makes it difficult to conclude that the strategy for sustainability caused the positive result. What can be concluded is that, at the highest level of abstraction, it is easy to fulfill the criteria for sustainability. This can be explained because, first sustainability is embedded in laws and rules stated by other governmental institutions, and second because a high level of abstraction gives sufficient space to make 'sustainable' choices.

The case that is researched at the tactical level, is the temporal water-storage within the Blauwe Stad. Characteristic for this case is the high number of stakeholders. Waterschap Hunze en Aa's is, namely because of the temporal water-storage function, one of those stakeholders. The stance of Hunze en Aa's within the network of stakeholders, and the measures that need to be taken to make the temporal water-storage possible, are the subject of the research. Because the initial plan-making for the Blauwe Stad found place before Waterschap Hunze en Aa's existed in its contemporary form, Hunze en Aa's did not have a lot of influence in this phase. This changed after the merge of the previous waterschappen into Waterschap Hunze en Aa's. Especially where the temporal water-storage function is concerned, Hunze en Aa's took full advantage of their chances. But where the measures that need to be taken to make the temporal water-storage possible is concerned, a less positive image is formed. The evaluation shows that the strategy for sustainability was hardly visible within the stated choices. The focus lies with the quality of the water during 'normal' circumstances. The influence of temporal water-storage does not get a lot of attention, in respect to water-quality. There is a general lack of knowledge about the effects of temporal water-storage. The Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (Stowa) advises therefore to research these effects, for example by using monitoring (Stowa 2003 and 2004). Conclusions that can be drawn from this case are that the stance of Waterschap Hunze en Aa's can be characterized as 'following', and that choices were made without a visible influence of sustainability.

The case that is researched at the operational level, is the wastewater purification installation Vriescheloo. This case is characterized by the autonomy of Waterschap Hunze en Aa's and the strong emphasis on construction. It is concluded that mostly during the phases of initiative and design, sustainability performs visibly well in the decision-making. During the phases of construction and use, this performance is less visible. Many of the decisions taken during these phases were pragmatic and based on 'common sense' and experience.

Conclusions and recommendations

Based on the results of the case research, a number of conclusions and recommendations can be formulated. These conclusions and recommendations are the answer to the research-question as well. First of all it is concluded that the consciousness in respect to sustainability has to be enlarged. The recommendation linked to that conclusion is to let the criteria for sustainability play a (visible) roll in the motivation of a decision. The strategy needs to be used as a supporting tool in decision-making. Second of all it is concluded that the strategy for sustainability needs to be operationalized better. The recommendation that comes with this conclusion is that the criteria need to be linked to the theme's Hunze en Aa's used in their management-plan. This gives a more concrete notion of the concept of sustainability, and makes it possible to name the operational decisions for which the strategy is intended as a framework, without diminishing the space for decision-making. Third of all it is concluded that Waterschap Hunze en Aa's doesn't carry out the strategy for sustainability actively enough towards the community and the network of stakeholders. This strengthens the position of Hunze en Aa's in the network of stakeholders. Therefore it is recommended to carry out this strategy more actively. A general recommendation is to look at sustainability as a chance. Such a positive approach will be of positive influence on the performance of the strategy. To make things more clear, the recommendations are repeated once more:

- **Motivate decisions using the criteria for sustainability;**
- **Explain for each theme what the possibilities and chances for sustainability are;**
- **Carry out the strategy for sustainability actively within the network of stakeholders;**
- **See sustainability as a chance.**

All this must improve the performance of the strategy for sustainability, in the acting of Waterschap Hunze en Aa's.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
SUMMARY	8
1 INLEIDING	15
1.1 AANLEIDING	15
1.2 ACHTERGROND	15
1.3 PROBLEEMSTELLING EN METHODOLOGIE	17
1.4 AFBAKENING.....	18
1.5 LEESWIJZER	19
2 THEORETISCH KADER	20
2.1 INLEIDING	20
2.2 DUURZAAMHEID.....	20
2.2.1 <i>Inleiding en begripsbepaling</i>	20
2.2.2 <i>Duurzaamheid: Geschiedenis en achtergrond</i>	21
2.2.3 <i>Duurzaamheid en ruimtelijke planningtheorie</i>	22
2.3 VAN STRATEGISCHE NAAR OPERATIONELE RUIMTELIJKE PLANNING	24
2.3.1 <i>Inleiding</i>	24
2.3.2 <i>Planning</i>	24
2.3.3 <i>Strategie</i>	26
2.3.4 <i>Strategische planning in ruimtelijke zin</i>	27
2.4 SAMENVATTING	30
3 EVALUATIEMETHODIEK	31
3.1 INLEIDING	31
3.2 EVALUATIE VAN STRATEGISCHE RUIMTELIJKE PLANNEN	31
3.2.1 <i>Inleiding</i>	31
3.2.2 <i>Doorwerking (of performance)</i>	32
3.2.3 <i>Evaluatie op basis van doorwerking</i>	34
3.3 TOETSINGSKADER DUURZAAM HANDELEN	37
3.3.1 <i>Inleiding</i>	37
3.3.2 <i>Operationalisering</i>	37
3.3.3 <i>Werkwijze</i>	40
3.4 RESULTATEN; BETEKENIS EN VERANTWOORDING	41
3.4.1 <i>Inleiding</i>	41

3.4.2	<i>Betekenis van de resultaten</i>	41
3.4.3	<i>Verantwoording</i>	42
4	CASUÏSTIEK	44
4.1	INLEIDING.....	44
4.2	UITGANGSPUNTEN.....	44
4.2.1	<i>Inleiding</i>	44
4.2.2	<i>Uitgangspunten</i>	44
4.3	SELECTIE EN OMSCHRIJVING VAN DE CASES.....	48
4.3.1	<i>Inleiding</i>	48
4.3.2	<i>Strategisch: Waterplan Gemeente Borger-Odoorn</i>	48
4.3.3	<i>Tactisch: Blauwe Stad</i>	49
4.3.4	<i>Operationeel: Westerwolde Schoon!</i>	50
4.4	SAMENVATTING.....	51
5	STRATEGISCH: WATERPLAN GEMEENTE BORGER-ODOORN	53
5.1	INLEIDING.....	53
5.2	UITWERKING.....	53
5.2.1	<i>Inleiding en werkwijze</i>	53
5.2.2	<i>Water als ordenend principe</i>	56
5.2.3	<i>NBW: Veilige inrichting, voldoende water, geen wateroverlast</i>	56
5.2.4	<i>Goede kwaliteit van het watersysteem</i>	59
5.2.5	<i>Watercommunicatie als dialoog</i>	59
5.2.6	<i>Doelmatig beheer</i>	59
5.3	CONCLUSIES.....	60
5.3.1	<i>Inleiding</i>	60
5.3.2	<i>Duurzaamheid</i>	60
5.3.3	<i>Doorwerking</i>	61
6	TACTISCH: WATERBERGING BLAUWE STAD	64
6.1	INLEIDING.....	64
6.2	UITWERKING.....	64
6.2.1	<i>Gang van zaken; positie van het waterschap</i>	64
6.2.2	<i>Technische gegevens en beleidskaders waterberging</i>	66
6.2.3	<i>Benodigde maatregelen</i>	67
6.3	BESLUITVORMING EN TOETSING.....	69
6.3.1	<i>Inleiding</i>	69
6.3.2	<i>Duurzaamheid bij minder beslissingsruimte</i>	70

6.3.3	<i>Duurzaamheid bij meer beslissingsruimte</i>	78
6.4	CONCLUSIES.....	80
6.4.1	<i>Inleiding</i>	80
6.4.2	<i>Duurzaamheid</i>	80
6.4.3	<i>Doorwerking</i>	81
7	OPERATIONEEL: RWZI VRIESCHELOO	83
7.1	INLEIDING	83
7.2	UITWERKING.....	83
7.2.1	<i>Gang van zaken; context en aanleiding</i>	83
7.2.2	<i>Te toetsen maatregelen en besluiten</i>	83
7.3	BESLUITVORMING EN TOETSING	85
7.3.1	<i>Inleiding</i>	85
7.3.2	<i>Toetsing</i>	86
7.4	CONCLUSIES.....	91
7.4.1	<i>Inleiding</i>	91
7.4.2	<i>Duurzaamheid</i>	92
7.4.3	<i>Doorwerking</i>	92
8	BEVINDINGEN, CONCLUSIES EN DISCUSSIE	94
8.1	INLEIDING	94
8.2	BEVINDINGEN	94
8.3	CONCLUSIES.....	98
8.4	DISCUSSIE.....	102
	BRONVERMELDING	105
	LITERATUUR	105
	INTERNE DOCUMENTEN WATERSCHAP HUNZE EN AA'S	108
	INTERNET	109

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het waterschap Hunze en Aa's draagt permanent zorg voor de waterkering, de aan- en afvoer van water, het peilbeheer, het zuiveren van rioolwater, het waterkwaliteitsbeheer en het vaarwegenbeheer in het beheersgebied dat zich uitstrekt van Delfzijl tot Assen en van Groningen tot Emmen. Deze taken worden uitgevoerd overeenkomstig het rijks- en provinciaal beleid. Dat beleid is voortdurend aan verandering onderhevig. Nieuwe inzichten en ontwikkelingen doen zich voor. De opwarming van de aarde en de wateroverlast die dat met zich meebrengt is één van deze ontwikkelingen. Binnen een steeds veranderende context wil het waterschap Hunze en Aa's zich bestendigen als een duurzame instantie. Een instantie die zijn taken volbrengt met zorg en aandacht voor de bestaande problematiek, zonder het effect van zijn handelen op de toekomst uit het oog te verliezen. Daarom is duurzaamheid één van de speerpunten van de filosofie van het waterschap. In de filosofie van het waterschap betekent dit flexibel voortbouwen op vaste waarden en door de natuur gegeven wetten om zo een bestendige leefomgeving te creëren en te continueren (Waterschap Hunze en Aa's 2003). Nu bestaat er vanuit het Waterschap Hunze en Aa's de behoefte om een beeld te krijgen van het effect van deze filosofie op de praktijk. De vraag hoe er aan het begrip duurzaamheid invulling wordt gegeven binnen de organisatie en bij de uitvoering van de taken van het Waterschap Hunze en Aa's, vraagt om antwoord. Met beantwoording van deze vraag zal vanzelf een volgende vraag ontstaan; Is er ruimte om de duurzaamheid te vergroten?

1.2 Achtergrond

De taak van een waterschap is de waterstaatkundige verzorging van een gebied met als doel het land veilig en bewoonbaar te houden. In tegenstelling tot andere overheidsinstanties, te weten het rijk, de provincies en gemeenten, is niet het territorium bepalend, maar een afgebakende taak binnen een territorium (Schwartz 2004). Van Den Berg (1982) onderscheidt de benamingen *territoriaal* gedecentraliseerde bestuursvormen en *functioneel* gedecentraliseerde bestuursvormen. De waterschappen vallen onder laatstgenoemde. Hieruit valt af te leiden dat de waterschappen weinig of geen invloed uit kunnen oefenen op de ruimtelijke inrichting van een gebied. De waterstaatkundige verzorging moet aangepast worden aan de bestaande en geplande inrichting van het beheersgebied. Toch zijn waterschappen voor de uitoefening van hun taken genoodzaakt tot een actievere opstelling op andere terreinen van openbaar bestuur. Door de wijziging op het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro '85), van 3 juli 2003, moeten ruimtelijke ordeningsplannen een watertoets ondergaan. Hierdoor komen de waterschappen met name op het gebied van ruimtelijke ordening meer in beeld bij de andere overheden (Schwartz 2004). Deze veranderende rol komt tot uiting in het beheersplan. In dit beheersplan worden naast de operationele doelen met betrekking tot de uitvoering van de kerntaken, ook strategische doelen gesteld. De doelstelling met betrekking tot duurzaamheid is zo'n strategische doelstelling. In het beheersplan 2003 - 2007 van het Waterschap Hunze en Aa's wordt duurzaamheid als volgt verwoord:

“Watersysteembeheer kan alleen maar duurzaam zijn, als op vaste waarden en door de natuur gegeven wetten flexibel wordt voortgebouwd. Dat betekent oog hebben voor de unieke systemen van water, bodem en lucht. (...) Zonder water is leven onmogelijk; water is van essentieel belang voor onze samenleving. De huidige generatie mag van de basale stoffen die de aarde voortbrengt, geen onevenredig deel verbruiken. Duurzaamheid, of – zoals de Zuid-Afrikanen zeggen – volhoudbaarheid is het principe van waaruit wij handelen; het waterschap handelt met het oog op de toekomst!

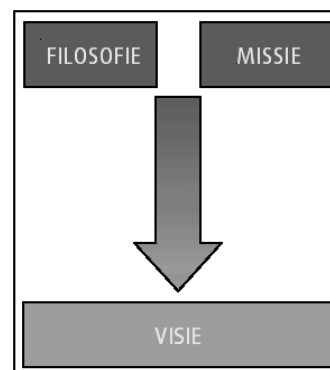
Duurzaamheid is volgens Hunze en Aa's:

- *die dingen doen waar je later geen spijt van krijgt;*
- *het niet afwentelen of verplaatsen van problemen in de ruimte of in de tijd;*
- *het niet afwentelen van de verantwoordelijkheden naar anderen;*
- *respect hebben voor natuurlijke situaties (watersystemen);*
- *een verantwoord gebruik van bronnen en hulpbronnen;*
- *dat bewustwording en gedrag de basis vormen voor een duurzame ontwikkeling.”*

Naast deze filosofie staat in hetzelfde beheersplan de missie van het Waterschap Hunze en Aa's vermeld:

“Als waterschap Hunze en Aa's staan wij voor een goed, integraal en duurzaam beheer van de watersystemen, voor toegankelijke vaarwegen en voor veilige waterkeringen binnen ons beheersgebied. Wij zijn pro-actief, ambitieus en gaan gebiedsgericht te werk. Wij staan met beide benen in de samenleving. Wij zijn trots op de inzet van onze mensen en wij willen afgerekend worden op de effectiviteit, de efficiency, de openheid en de klantgerichtheid van ons handelen.”

Zoals weergegeven in figuur 1.1, leiden filosofie en missie samen tot de visie van het Waterschap Hunze en Aa's. In deze visie worden de ambities van het Waterschap Hunze en Aa's voor de toekomst te kennen gegeven. Het begrip duurzaamheid zoals dat opgenomen is in de filosofie, klinkt door in de visie. De doelen die het Waterschap Hunze en Aa's zichzelf stelt voldoen aan de in de filosofie genoemde voorwaarden. Om deze doelen te bereiken moet de visie terug te vinden zijn in het dagelijks handelen van het Waterschap Hunze en Aa's. Daarin vindt de koppeling van beleid naar uitvoering plaats. Binnen de ruimtelijke planningtheorie wordt deze koppeling omschreven als de koppeling tussen strategische en operationele besluitvorming (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1998).



Figuur 1.1. Filosofie, missie en visie.

1.3 **Probleemstelling en Methodologie**

Concluderend bestaat er bij het Waterschap Hunze en Aa's onduidelijkheid over de vraag hoe de genoemde koppeling van strategische naar operationele beslissingen in relatie tot duurzaamheid op dit moment verloopt en hoe deze verbeterd kan worden.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Hoe kan de doorwerking van duurzaamheid als strategische doelstelling in de uitvoering van de kerntaken van het Waterschap Hunze en Aa's worden vergroot?

Deze probleemstelling richt zich expliciet op een vergroting van de doorwerking van duurzaamheid, omdat dit het uiteindelijke doel is van het Waterschap Hunze en Aa's. Om dit doel te kunnen bereiken moet eerst een aantal subprobleemstellingen beantwoord worden. Deze subprobleemstellingen komen direct voort uit de hoofdprobleemstelling. Allereerst moet er een antwoord komen op de vraag wat duurzaamheid is en hoe binnen de ruimtelijke planningtheorie invulling wordt gegeven aan de term duurzaamheid. Hiertoe worden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1) Wat is duurzaamheid in planningtheoretische zin?
 - a) Wat is duurzaamheid?
 - b) Hoe wordt binnen de ruimtelijke planningtheorie zin gegeven aan duurzaamheid?
 - c) Hoe wordt binnen de ruimtelijke planningtheorie de koppeling van strategische naar operationele beslissingen geïnterpreteerd?

Deze vragen zullen beantwoord worden middels een literatuurstudie. Deze literatuurstudie moet het concept duurzaamheid zoals dat in dit onderzoek wordt gehanteerd vormgeven. Het begrip duurzaamheid wordt toegelicht en de toepassing van duurzaamheid binnen de ruimtelijke planningtheorie wordt uitgewerkt. Hierbij is het niet de bedoeling om het concept duurzaamheid in zijn totaliteit uit te diepen, maar om op basis van de ervaringen met duurzaamheid in de ruimtelijke ordening, een overzicht te geven van mogelijke 'duurzaamheidsvergrotende' maatregelen. Daarnaast moet vanuit de planning theoretische literatuur de koppeling tussen strategische en operationele planning uitgediept worden. Dit overzicht van theorie over duurzaamheid en de relevante planning theoretische discussie vormt dan de basis voor de beantwoording van de hoofdprobleemstelling en vormt het theoretisch kader voor dit onderzoek. Om dit theoretische kader te operationaliseren wordt de volgende subprobleemstelling geformuleerd:

- 2) Hoe kan de doorwerking van duurzaamheid als strategische doelstelling in de uitvoering van de kerntaken van het Waterschap Hunze en Aa's in kaart gebracht worden?

Het antwoord op deze vraag zal resulteren in een toetsingskader. Dit toetsingskader vormt samen met het antwoord op de eerste subprobleemstelling en de volgende subprobleemstelling de basis voor beantwoording van de hoofdprobleemstelling.

- 3) Welke rol speelt duurzaamheid bij het uitvoeren van de kerntaken van het Waterschap Hunze en Aa's?
- Wat zijn de activiteiten van het Waterschap Hunze en Aa's in relatie tot het uitvoeren van de kerntaken?
 - Kan er op basis van een selectie van de activiteiten van het Waterschap Hunze en Aa's een evenwichtig beeld gevormd worden van de uitvoering van de kerntaken?
 - Wat zijn, aan de hand van het opgestelde toetsingskader, de knelpunten in relatie tot duurzaamheid bij het uitvoeren van de kerntaken van het Waterschap Hunze en Aa's?

Om een evenwichtig beeld te vormen van het uitvoeren van de kerntaken van het waterschap moeten projecten geselecteerd worden met een grote inhoudelijke verscheidenheid. Projecten welke zich afspelen op verschillende niveaus en waarbij veel afdelingen betrokken zijn geven op een overzichtelijke manier inzicht in het functioneren van het waterschap als organisatie. Voorbeelden van zulke projecten zijn: De *gemeentelijke waterplannen*, de *Blauwe Stad* en het plan *Westerwolde Schoon!*. Wanneer de rol van duurzaamheid voor dergelijke projecten in kaart gebracht kan worden zegt dit iets over de rol van duurzaamheid voor alle projecten, er vanuit gaande dat het waterschap voor andere projecten op vergelijkbare wijze functioneert. Om de rol van duurzaamheid in kaart te brengen zullen de genoemde projecten op verschillende manieren onderzocht worden. De belangrijkste bron van informatie zal naar verwachting de documentatie over de projecten zijn. Deze documentatie, aangevuld met informatie uit interviews met de direct betrokkenen, moet voldoende input genereren om met behulp van het opgestelde toetsingskader een evenwichtig beeld te krijgen van de rol van duurzaamheid bij het uitvoeren van de kerntaken van het Waterschap Hunze en Aa's.

Met de beantwoording van deze subprobleemstellingen komen de knelpunten in relatie tot duurzaamheid bij het uitvoeren van de kerntaken van het Waterschap Hunze en Aa's aan het licht. Aan de hand van deze knelpunten en de informatie uit de literatuurstudie wordt een advies geformuleerd. Dit advies vormt het antwoord op de hoofdprobleemstelling.

1.4 Afbakening

De doorwerking van de strategische doelstellingen kan verdeeld worden in een aantal dimensies aan de hand van de 'rationaliteiten' van Habermas (1988); de *substantiële* rationaliteit en de *communicatieve* rationaliteit. Popper (1973) noemt de substantiële rationaliteit de 'wereld der dingen' waarin *fysieke* objecten centraal staan. De communicatieve rationaliteit vormt de optelsom van individuele *percepties* van deze fysieke objecten. Binnen dit onderzoek worden deze twee 'rationaliteiten' aangeduid als respectievelijk het handelen en het denken.

Met toevoeging van het centrale thema duurzaamheid wordt dit: *duurzaam handelen* en *duurzaam denken*. Dit onderzoek richt zich op het duurzame handelen. Bij dit duurzame handelen staan fysieke objecten centraal, hierbij kan in het geval van een waterschap gedacht worden aan bijvoorbeeld waterkeringen, gemalen en vaarwegen.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek is verdeeld in een aantal fasen. Deze fasen kunnen gekoppeld worden aan de subprobleemstellingen. De eerste subprobleemstelling en de bijbehorende deelvragen moeten zoals gezegd beantwoord worden middels een literatuurstudie. Deze literatuurstudie vormt het theoretisch kader van het onderzoek en is tweeledig. In de eerste plaats moet het begrip duurzaamheid verder uitgediept worden. In de tweede plaats moet de theorie over de koppeling van strategische naar operationele planning in kaart gebracht worden. Deze twee literatuurstudies vormen de theoretische peilers van het onderzoek en daarmee het theoretisch kader. Dit theoretisch kader is terug te vinden in hoofdstuk twee van dit onderzoeksrapport. De tweede subprobleemstelling betreft het toetsingskader. Dit toetsingskader vormt de overgang van theorie naar praktijk en is de operationalisering van het literatuuronderzoek. In hoofdstuk drie wordt de totstandkoming, de onderbouwing en de werking van het toetsingskader behandeld. Het vierde hoofdstuk is gewijd aan de beantwoording van de derde subprobleemstelling. Dit hoofdstuk behandelt de uitvoering en de uitkomsten van het praktijkonderzoek. Deze uitkomsten worden getoetst middels het opgestelde toetsingskader. De knelpunten die hierdoor aan het licht komen vormen de basis voor het vijfde hoofdstuk. De conclusies en aanbevelingen die in dit hoofdstuk vermeld worden zijn het resultaat van het praktijkonderzoek gekoppeld aan het literatuuronderzoek en vormen tevens de beantwoording van de hoofdprobleemstelling.

2 Theoretisch Kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader van dit onderzoek besproken. Dit theoretisch kader is tweeledig. In de eerste plaats wordt in paragraaf 2.2 het begrip duurzaamheid in relatie tot de ruimtelijke planningtheorie uitgewerkt. In de tweede plaats wordt er een beeld geschetst van de planning theoretische discussie omtrent de koppeling tussen strategische en operationele plannen. Hieraan wordt paragraaf 2.3 gewijd. Tot slot worden de bevindingen in paragraaf 2.4 samengebracht in een samenvatting van de resultaten van het literatuuronderzoek.

2.2 Duurzaamheid

2.2.1 Inleiding en begripsbepaling

Het begrip duurzaamheid heeft een sterk subjectief karakter. Dit subjectieve karakter heeft ertoe geleid dat duurzaamheid en duurzame ontwikkeling meer en meer een ‘parapludoelstelling’ is geworden van veel milieubeleid (Bus 2001). Deze ‘veralgemenisering’ van het begrip duurzaamheid kan tot gevolg hebben dat het begrip aan zeggingskracht inboet.

Naast deze constatering bestaat nog het probleem van de begripsbepaling. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen duurzaamheid en duurzaam gebruik enerzijds en duurzame ontwikkeling anderzijds (Verbruggen en Dellink 1996). Hierbij is duurzaamheid en duurzaam gebruik het doel en vormt duurzame ontwikkeling het middel om dat doel te realiseren. Het voordeel van dit onderscheid ligt in de mogelijkheid om duurzaamheid en duurzaam gebruik te kunnen concretiseren en objectiveren. Deze objectivering betekent echter niet dat het begrip duurzaamheid statisch opgevat moet worden (Boersema 1997). Bus (2001) stelt daarom terecht dat: *“Als vanuit een natuurwetenschappelijke invalshoek niet op objectieve wijze valt vast te stellen wat duurzaamheid is, waaraan wordt dan de richting ontleend waar het beste naar toe kan worden gewerkt?”* (Bus 2001:11). Deze bespiegelingen relativeren de objectiviteit van het begrip duurzaamheid dermate, dat geconcludeerd moet worden dat de concretisering van duurzaamheid alleen plaats kan vinden wanneer deze wordt gerelateerd aan een vastgestelde context. Deze vaste context kan alleen bestaan voor één situatie, op één moment. Aangezien de context van elke situatie zich ontwikkelt, ontwikkelt de invulling van het begrip duurzaamheid zich ook. Op deze ontwikkeling van het begrip duurzaamheid moet tijdens het proces van duurzame ontwikkeling ingesprongen worden. Hiermee vervaagt het onderscheid tussen duurzaamheid en duurzame ontwikkeling en wordt duurzame ontwikkeling ook een doel. Daarom wordt binnen dit onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen duurzaamheid en duurzame ontwikkeling, maar worden beide begrippen gelijk gewaardeerd en door elkaar gebruikt.

In de hierop volgende paragrafen zal geprobeerd worden om, ondanks het algemene en subjectieve karakter, een meer concrete betekenis te geven aan het begrip duurzaamheid. Om dit te bereiken wordt in paragraaf 2.2.2 kort de geschiedenis en achtergrond van het begrip toegelicht. Waarna het begrip in paragraaf 2.2.3 verder wordt uitgediept in relatie tot de ruimtelijke planningtheorie.

2.2.2 Duurzaamheid: Geschiedenis en achtergrond

Het begrip duurzame ontwikkeling werd gelanceerd, zo niet uitgevonden, door het *Brundtland Report* uit 1987 (Blowers 1993). In dit rapport, met de titel 'Our Common Future', geeft de World Commission on Environment and Development (WCED) de volgende definitie (1987:43):

“Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu neemt deze definitie in 2004 over in de voortgangsrapportage *Duurzame Daadkracht* en verwoordt dit als volgt (2004:4):

“Duurzame ontwikkeling vergt het zichtbaar maken van eventuele afwentelingen die kunnen optreden naar de toekomst (later), anderen op aarde (elders), en voor zowel elders als later afwentelingen tussen de drie ‘kapitalen’ (natuur en milieu, sociaal-economisch en financieel-economisch). Naast het in beeld krijgen van deze afwentelingen, is vanzelfsprekend het voorkómen en het verminderen van ongewenste afwentelingen de kern van duurzame ontwikkeling.”

Met deze twee citaten wordt de ontwikkeling van de begrippen duurzaamheid en duurzame ontwikkeling in de tijd geschetst. Om deze ontwikkeling te begrijpen worden de verschillen tussen de citaten hier besproken.

- De drie 'kapitalen' die het ministerie hier noemt, werden ook al door de WCED genoemd en zijn later bekend geworden als de triple bottom line (3P's), People, Planet en Profit (Elkington 1997).
- De term afwenteling ligt al besloten in de definitie van de WCED. In het hier aangehaalde citaat van de WCED ligt de nadruk op afwenteling in de tijd. In 'Our Common Future' wordt echter ook al gesproken over het voorkomen van afwenteling naar anderen elders op aarde als onderdeel van duurzame ontwikkeling.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat de betekenis die aan het begrip duurzame ontwikkeling wordt gegeven niet is veranderd. Ook het belang van het nastreven van duurzame ontwikkeling is nooit onderwerp van discussie geweest. Dit belang wordt onderstreept door Myerson en Rydin, zij zeggen: *“Indeed ‘sustainability’ could be called the post-modern equivalent of a grand narrative, replacing the modernist grand narrative of progress which held sway for much of the twentieth century.”* (Myerson en Rydin 1996: 23).

Na de 'lancering' in 1987 begon het begrip duurzame ontwikkeling steeds meer invloed te krijgen op het beleid in met name de westerse wereld. Tijdens de wereldtop in Rio de Janeiro in 1992 werd duurzame ontwikkeling officieel onderdeel van de mondiale milieugenda. Blowers (1993) verwoordt de brede impact

van het concept duurzame ontwikkeling door te stellen dat duurzame ontwikkeling een integrerend concept is, dat lokaal en mondiaal, korte termijn en lange termijn en milieu en ontwikkeling samenbrengt.

Een ‘probleem’ rond het concept duurzame ontwikkeling is dat deze integratie voor een ogenschijnlijk interne tegenstelling zorgt. In veel gevallen wordt ‘ontwikkeling’ tegenover ‘milieu’ gezet, als twee dingen die van nature conflicteren (Myerson en Rydin 1996). Blowers (1993) ontkracht deze tegenstelling door te stellen dat: *“Development is often confused with growth. Growth conveys the idea of physical or quantitative expansion of the economic system. By contrast, development is a qualitative concept incorporating notions of improvement and progress and including cultural and social, as well as economic, dimensions.”* (1993:5). Hiermee wordt ontwikkeling in een breder perspectief geplaatst, waarbij kwaliteit voorop staat. Dit perspectief maakt van de schijnbare tegenstelling juist een uitdaging, om de kwaliteit van leven te verbeteren zonder het milieu (onherstelbare) schade toe te brengen. Tegelijkertijd merkt hij op dat de retoriek van duurzame ontwikkeling verleidelijk, maar de betekenis misleidend is. Het begrip is vaag en complex. Deze vaagheid daagt milieukundigen, zakenmensen, politici en consumenten allemaal uit om duurzame doelen na te streven, terwijl ze er niet in slagen om de conflicten en tegenstellingen in hun houdingen en ondernemingen te begrijpen. De complexiteit van het begrip stimuleert de ontwikkeling van een breed scala aan definities welke gebruikt kunnen worden om velerlei doelen te onderbouwen (Blowers 1993). Daarom is de manier waarop duurzaamheid nagestreefd moet worden voortdurend onderwerp van discussie. Deze discussie speelt zich af over de volle breedte van de maatschappij en heeft zijn weerslag op vele wetenschappelijke disciplines. Binnen dit onderzoek gaat het specifiek om de discussie over duurzaamheid binnen de ruimtelijke planningtheorie. In de volgende paragraaf zal deze discussie nader toegelicht worden.

2.2.3 *Duurzaamheid en ruimtelijke planningtheorie*

Het onderwerp duurzaamheid is diep geworteld in het verleden van ruimtelijke planning, zij het onder andere bewoordingen. De behoefte om de bestaande orde te handhaven voor latere generaties bestond bijvoorbeeld al bij de pioniers in de Verenigde Staten, toen de laatste grenzen van uitbreiding aan het einde van de negentiende eeuw bereikt werden. Om in deze behoefte te voorzien beseften zij dat er publiek beleid moest bestaan om het land en zijn eindige hoeveelheid grondstoffen te beschermen tegen excessieve private exploitatie (Hall, Hebbert en Lusser 1993). Ook de idee van ‘garden-cities’¹ en het Nederlandse beleid van gebundelde deconcentratie² gaan impliciet uit van ontwikkeling in balans met de natuurlijke omgeving en komt dichtbij de betekenis van duurzame ontwikkeling.

¹ Ebenezer Howard kwam in 1902 met dit idee in zijn boek *Garden Cities of To-Morrow* (London, 1902). De idee dat er rond een stad voldoende open- en landelijke ruimte moet bestaan werd onderdeel van de Britse planningsdoctrine en ontwikkelde zich uiteindelijk tot een dogma.

² In de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM 1966) staat het *verantwoord* opvangen van de sterke verstedelijking centraal.

Na de wereldwijde popularisering van het begrip duurzame ontwikkeling door de publicatie van de WCED in 1987, volgde in 1992 de wereldtop in Rio de Janeiro. Hier werd de Lokale Agenda 21 (LA21) gelanceerd. Dit document motiveerde met name *lokale* planologen om aan duurzaamheid te werken. De LA21 legt veel nadruk op het belang van participatie en roept planologen op een participatief planningsproces te ontwikkelen. (Mittler 2001). Middels deze participatie, ook wel aangeduid als de vierde P (VROM 2004), wordt de zorg voor milieu én mensen (Planet en People) gewaarborgd. Het streven naar een ‘beter’ milieu en het streven naar gelijke mogelijkheden voor mensen, komt door publieke participatie in het planningsproces samen en maakt de mensen medeverantwoordelijk voor het milieu. Blowers (1993) ziet dit als dé manier om duurzame ontwikkeling te realiseren en lanceert de term ‘environmental planning’. Deze benadering wordt door Buckingham-Hatfield en Evans overgenomen: “*If environmental sustainability is the policy goal, however defined, environmental planning is the mechanism to get us there (...).*” (1996:3). Er worden verschillende betekenissen toegekend aan het begrip milieuplanning (Buckingham-Hatfield en Evans 1996): In een technocratische interpretatie gaat milieuplanning over het proces van beheersen en manipuleren van de natuurlijke omgeving, in een professionele interpretatie gaat het over een zeer snel uitdijende milieubeleidagenda en in een politieke interpretatie gaat milieuplanning over een aantal regelingen om beleid te formuleren, organiseren en af te leveren met als doel een duurzaam milieu. Deze politieke interpretatie wordt door de auteurs als het meest bruikbare perspectief gezien.

De politieke interpretatie heeft een sterk strategisch karakter en het begrip duurzaamheid lijkt dan ook vooral in strategisch opzicht een succes (Bus 2001). De literatuur doet dan ook op strategisch niveau de meeste aanbevelingen over hoe ‘duurzaamheidvergroten’ maatregelen eruit kunnen zien. Het meest strategisch en retorisch is de publicatie van de WCED in 1987, welke voor de politiek de aanzet gaf om duurzame ontwikkeling na te streven. In 1993 publiceerde de Town and Country Planning Association (TCPA) in reactie op ‘Our Common Future’ een boek met de titel ‘Planning for a Sustainable Environment’ (Blowers 1993). In dit boek wordt het belang van duurzame ontwikkeling onderstreept en wordt geprobeerd een antwoord te geven op de vraag hoe duurzaamheid bereikt moet worden. Hiertoe formuleert Blowers allereerst een vijftal doelen, “...*that should guide all decisions concerning future development...*” (1993:3), om in de bijdrage van Ralph Rookwood in het laatste hoofdstuk tot een tiental regels te komen, waaraan voldaan *moet* worden om duurzame ontwikkeling mogelijk te maken. Voor zowel de vijf doelen als de 10 regels geldt dat ze breed en algemeen van toepassing worden geacht. Dit is een kenmerk van strategische plannen. Het lijkt er derhalve op dat het eerder genoemde algemene en retorische karakter van het concept duurzame ontwikkeling leidt tot het stellen van algemene, strategische doelen en regels. Dit wordt onderstreept door Davoudi, hij stelt dat “*the multiplicity of the sustainable development goal also demands a holistic and coherent approach to policy-making*” (2001:91).

Inmiddels is in latere publicaties, waarin concrete voorbeelden van duurzame ontwikkeling worden behandeld³, de operationele kant van duurzame ontwikkeling besproken. Het blijkt dat bij de operationele kant van duurzame ontwikkeling voorbeelden gebruikt moeten worden, om invulling te geven aan het begrip duurzaamheid. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er voor duurzame ontwikkeling in operationele zin geen uitspraken gedaan kunnen worden die algemeen aangeven hoe duurzaamheid bereikt moet worden. Duurzame ontwikkeling moet *aangestuurd* worden op strategisch niveau, middels strategische doelen en regels. Duurzame ontwikkeling moet *uitgevoerd* worden op het operationele niveau, met inachtneming van de strategische doelen en regels en met oog voor de lokale gebiedseigen situatie. Deze koppeling van aansturing naar uitvoering is het onderwerp van de volgende paragraaf.

2.3 Van strategische naar operationele ruimtelijke planning

2.3.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 kwam al naar voren dat duurzaamheid met name in strategisch opzicht succes heeft. Duurzame ontwikkeling kan gezien worden als een strategische doelstelling. Deze strategische doelstelling moet middels strategische planning bereikt worden. Alvorens bekeken wordt hoe dit in zijn werk gaat moet eerst een begrip gevormd worden van de term strategische planning. In de eerstvolgende paragraaf (2.3.2) wordt de term planning onder de loep genomen, vervolgens wordt in paragraaf 2.3.3 betekenis gegeven aan het begrip strategie. In paragraaf 2.3.4 worden beide begrippen samengevoegd en wordt er meer nadruk gelegd op strategische planning in ruimtelijke zin. De rol en werking van strategische planning in de ruimtelijke besluitvorming wordt behandeld. Hier wordt tevens de koppeling tussen strategische en operationele planning verduidelijkt.

2.3.2 Planning

Planning is overal. Dit wordt door Henry Mintzberg (1994) gesteld, middels een citaat van Newman uit 1951, die op zijn buurt Dennison citeerde dat *“vrijwel alle werk op zijn minst informeel en een paar minuten van te voren gepland moet worden, wil het uitgevoerd worden”* (1994:25).

Mintzberg haalt ook Wildavsky aan die stelt dat *“aangezien alle acties met gevolgen voor de toekomst geplande acties zijn, is planning alles en bestaat er eigenlijk geen non-planning. Er is alleen sprake van non-planning wanneer mensen nergens naar streven, wanneer hun acties willekeurig zijn en niet doelgericht. Als iedereen plant (nou ja, bijna iedereen) is het niet mogelijk geplande van ongeplande acties te onderscheiden”* (1994:26).

³ Zie bijvoorbeeld de publicatiereeks ‘Bouwen aan duurzaamheid’ (VNG 1996), ‘Het Programma Voorbeeldprojecten Duurzaam en Energiezuinig Bouwen’ (De Haas e.a. 2000) en ‘City and Regional Planning in Search of Sustainable Development with the help of Innovative Application of Ecological Principles’ uitgegeven door The international Society of City and Regional Planners (1995). Al deze publicaties hebben gemeen dat ze specialistisch zijn en concrete voorbeelden behandelen, zonder een algemeen antwoord te kunnen of willen formuleren op de vraag: hoe moet duurzaamheid?

Mintzberg spreekt hier over algemene planning, in de zin van **nadenken over de toekomst**, maar de door hem aangehaalde opmerkingen zijn ook van toepassing op de ruimtelijke planning. Er kan zonder de waarheid geweld aan te doen, gesteld worden dat elke menselijke ingreep in de ruimtelijke orde voorafgegaan wordt door planning en dus doordacht is. Juist deze alomtegenwoordigheid van planning maakt dat het begrip ontkracht wordt. Mintzberg haalt Wildavsky aan die zei: *“Planning heeft naar zoveel kanten uitstulpingen dat de planner de wezenlijke vorm niet meer kan onderscheiden...Maar de essentie van zijn roeping – planning – glipt hem door de vingers. Hij vindt die overal in het algemeen en nergens in het bijzonder”* (1994:24).

Ook wanneer planning gedefinieerd wordt als **de toekomst beheersen** blijft de alomvattendheid van planning een probleem (Mintzberg 1994). Mintzberg stelt dat vanwege het feit dat planning overal is, de definitie niet moet vertellen *dat* we moeten nadenken over de toekomst, maar *hoe* we dat aan moeten pakken. Het proces van planning moet gedefinieerd worden (1994).

Mintzberg haalt verscheidene auteurs aan die deze procesbenadering in hun definities van planning hebben meegenomen. Hierbij komt hij tot nog twee definities: **Planning is besluitvorming** en **planning is geïntegreerde besluitvorming** (1994). Maar ook deze definities geven in zijn ogen geen bruikbare afbakening van het begrip planning *“Visionaire leiders integreren ook beslissingen, in hun geval informeel of zo u wilt intuïtief. Plakt men echter hun gedrag het etiket ‘planning’ op, dan worden de grenzen van het label opnieuw verruimd...”* (1994:29). De filosofie, de missie en de visie met daarin de doelstellingen voor duurzaamheid, die door het Waterschap Hunze en Aa's in het beheersplan worden geformuleerd, zijn voorbeelden van visionaire integratie van beslissingen. Het kan niet onder de noemer ‘planning’ geschaard worden en het betreft geen concrete besluitvorming.

Uiteindelijk komt Mintzberg door toevoeging van het begrip ‘formalisering’ tot een meer bruikbare definitie: **“Planning is een geformaliseerde procedure om een concreet resultaat te produceren in de vorm van een geïntegreerd systeem van besluiten”** (1994:29). Concluderend stelt hij (1994:31):

“planning moet niet gezien worden als het nemen van beslissingen, niet als strategiebepaling, en zeker niet als management of als de beste manier om één van deze dingen aan te pakken, maar simpelweg als de poging onderdelen daarvan te formaliseren – via opsplitsing, concretisering en rationalisatie.”

Opsplitsing, concretisering en rationalisatie zijn begrippen die duiden op een proces van *analyse*. Daarom kan op basis van deze definitie geconcludeerd worden dat planning een proces van *analyse* is (Mintzberg 1994). Opsplitsing, concretisering en rationalisatie zijn niet de basis geweest voor het opstellen van de strategie voor duurzaamheid van het Waterschap Hunze en Aa's. Het proces van analyse vindt binnen het waterschap plaats op een lager abstractieniveau. Deze conclusie is belangrijk met het oog op de volgende paragraaf, waarin volgens een vergelijkbare weg het begrip strategie gedefinieerd zal worden.

2.3.3 Strategie

Na de behandeling van het begrip planning gaat Mintzberg (1994) in op het begrip strategie. Hij wijst erop dat strategie kan worden omschreven als een **plan** en tegelijk als een **patroon**. Hierbij duidt de term plan op de *beoogde* situatie en de term patroon op de *gerealiseerde* situatie. Strategie hoeft dus niet altijd vooruitzien te zijn. Strategie kan tegelijk de omschrijving zijn van het verleden, inclusief niet voorziene ontwikkelingen, ook wel **spontane strategie**. De lessen die uit dit verleden geleerd kunnen worden moeten meegenomen worden in de strategie als plan. Of zoals Mintzberg stelt “*in de realiteit moeten alle strategieën op een of andere manier het juiste evenwicht zien te vinden: de controle behouden zonder het leerproces te stoppen*” (1994:40).

Vanuit deze redenering komt Mintzberg (1994) ertoe dat het onderscheid tussen tactische en strategische planning dat in veel planningsliteratuur wordt gemaakt voorbij gaat aan dit leerproces. Tactische planning heeft binnen de planningsliteratuur betrekking op details, terwijl strategische planning betrekking heeft op ‘de belangrijke zaken’. Maar, zo stelt hij, de betekenis van spontane strategie is nu juist dat men van tevoren nooit zeker kan weten wat ‘belangrijk’ is en wat ‘detail’ is. “*Met andere woorden: die details kunnen uiteindelijk van strategisch belang blijken*” (Mintzberg 1994:41). Deze wisselwerking relateert de inhoud van strategie aan zowel plaats als tijd. Mintzberg hanteert om die reden het woord strategisch als een adjectief met de betekenis ‘met relatief verstrekkende gevolgen’. De strategie voor duurzaamheid van het Waterschap Hunze en Aa’s is typisch een voorbeeld van zo’n strategie met ‘relatief verstrekkende gevolgen’. Er worden geen concrete uitspraken gedaan over details en er wordt ruimte geboden om later te bepalen wat ‘belangrijk’ is.

In relatie tot deze relatering aan tijd en plaats kan strategie gezien worden als **positie** én als **perspectief** (Mintzberg 1994). Hierbij kijkt strategie als positie naar *beneden* en naar *buiten*, respectievelijk naar het doel van de strategie en naar de externe omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de strategie. Als perspectief kijkt strategie naar *binnen* en naar *boven*, respectievelijk naar de bedenkers van strategieën en naar de visie die aan de strategie ten grondslag ligt (Mintzberg 1994). Volgens Mintzberg wordt in de planningsliteratuur positie meestal boven perspectief verkozen: “*zodra de praktische aspecten van het formaliseren een rol gaan spelen, wordt ondanks alle beweringen van het tegendeel de strategie onvermijdelijk gereduceerd tot een aantal posities*” (1994:42).

Hiermee wordt strategie niet binnen planning, maar naast planning gesteld. In de vorige paragraaf werd al geconcludeerd dat planning over *analyse* gaat, terwijl hier, in navolging van Mintzberg, de conclusie getrokken kan worden dat strategie(vorming) *synthese* is. Mintzberg concludeert dan ook (1994:43):

“*strategische planning kan niet synoniem zijn aan strategievorming, dat al deze aspecten omvat, en zeker niet aan effectiviteit in dat proces. Dit houdt in dat planning minder te maken heeft met strategievorming dan vaak beweerd wordt, maar tevens dat planners waarschijnlijk meer moeten doen dan zij zich soms realiseren.*”

Hierop aansluitend moet geconcludeerd worden dat de doelstellingen met betrekking tot duurzaamheid een duidelijk voorbeeld zijn van strategievorming en niet van strategische planning. Het gaat aan de 'praktische aspecten van formalisering' vooraf en het bepaalt zowel de positie als het perspectief van waaruit het Waterschap Hunze en Aa's de komende jaren wil handelen.

Met deze kritische bespiegeling over de begrippen planning, strategie en strategische planning in gedachten kan begonnen worden met betekenis te geven aan strategische planning in ruimtelijk zin. Hiertoe wordt de theorie van de planners over planning beschouwd in het licht (of is het de duisternis?) van de ideeën over planning en strategie van Mintzberg.

2.3.4 Strategische planning in ruimtelijke zin

Om het af te leren wordt Mintzberg hier nog één keer geciteerd. *“Het valt niet te betwijfelen dat plannen en planning belangrijke mechanismen zijn om heel diverse activiteiten onder één noemer te brengen. Maar het is heel iets anders om dit als een dwingend voorschrift te zien en ervan uit te gaan dat “organisaties rationele ordeningen zijn van mensen en middelen die bijeengehouden worden door plannen” (Weick, 1969:101)” (1994:33).*

Met dit citaat wordt zowel het belang als het gevaar van planning verwoord. Nu is ruimtelijke planning voor het overgrote deel een overheidsaangelegenheid en een overheid (publieke organisatie) heeft veel sterker de neiging (zo niet de taak) ontwikkelingen te *sturen* dan een private organisatie. Toch is dit belang en gevaar van planning ook van toepassing op strategische ruimtelijke planning. Salet (2000) verwijst naar Geddes die in 1915 de 'spatial unity' al verwierp en sprak van een 'urban labyrinthine complex' en stelt vervolgens: *“When one views urbanization processes in this manner, one will not wish for planners with complete notions of collectively desired organization, but planners who are sensitive to the various relationships surrounding them. These planners will attempt to strategically guide developments by sometimes applying the brakes and sometimes the gas. This view admits that reality does not originate from a land-use plan” (Salet 2000:15).* Planning in het algemeen en strategische planning in het bijzonder moet derhalve niet tot doel hebben allesomvattend en controlerend te zijn, maar moet oog hebben voor de maatschappij in al zijn diversiteit en ongrijpbaarheid. Of zoals Salet zegt: *“Strategic planning must therefore profile itself more as embodying a development approach to planning than propagating comprehensive zoning and organization” (Salet 2000:16).* Ook Needham (2000) relateert de rol van strategische planning, hij stelt dat *“it has so little influence on how the physical environment is developed and used; (...) there are in addition so many other bodies of the public administration which are taking actions which change the physical environment, (...) both sectoral and hierarchical; (...) the planning subject wants to keep its options open” (Needham 2000:82,83).* Needham volgt daarbij ook Teisman (1997) en zijn ideeën over creatieve concurrentie als hij stelt dat *“the planning subject wants to find the best solutions to the problems in its area, and it considers that if it now sets down its own proposed solutions, this might stifle or reduce the creativity which can be tapped by involving others” (Needham 2000:83).* Dit geldt ook voor de strategie voor duurzaamheid van het Waterschap Hunze en Aa's. Doordat er bewust geen uitspraken gedaan worden over mogelijke oplossingen, blijft er ruimte bestaan voor een eigen interpretatie.

In navolging van Driessen (1997) stelt Needham vervolgens dat de uitkomst van strategische ruimtelijke planning gezien kan worden als een boodschap. Waarna hij, in een institutionele benadering⁴, op basis van de eigenschappen van die boodschap en de omstandigheden waaronder strategische ruimtelijke planning wordt uitgevoerd, enkele 'voorschriften' opstelt, toegespitst op die omstandigheden. Deze voorschriften vormen een leidraad voor hoe de koppeling tussen strategische en operationele ruimtelijke planning naar gelang de omstandigheden aangepast kan worden⁵. Deze institutionele benadering biedt hiermee wel houvast om tot een advies te komen over de koppeling van strategische naar operationele planning. Maar het reikt geen bruikbare evaluatiemethodiek aan.

In een interactieve benadering komt Friend tot de volgende these: "...a central element in planning as communicative action (Habermas 1984) is to be found in the ongoing political debate regarding the balance between statements of generic and of specific intent in spatial planning" (Friend 2000:191). Hij omschrijft de behoudende benadering van de verhouding tussen strategische planning en operationele beslissingen als een sterk hiërarchisch systeem, met één beleidsmaker en vele (ondergeschikte) beleidsuitvoerders (beslissers). In dit systeem komt eerst het strategische plan en vervolgens worden de voorstellen in dat plan geïmplementeerd middels operationele beslissingen. Friend ziet dit heel anders: "I see the relationship between policies and decisions as both logically and politically complex, involving subtle patterns of influence in both directions. Certainly, I do not see it as enough to assume a simple sequential link – first comes the policy, and then later comes the 'implementation' at a more operational level" (Friend 2000:192). Daarmee maakt Friend gebruik van het onderscheid dat gemaakt kan worden tussen beleid en beslissingen. In die context kan strategische planning omschreven worden als beleid. Friend formuleerde dit onderscheid in 1977 als volgt: "(...) I would like to suggest that a decision is essentially an act that passes into history once carried out, while a policy is essentially a stance which, once articulated, contributes to the context within which a succession of future decisions will be made" (Friend 2000:193). Beleid, en dus strategische planning, wordt door Friend vervolgens gedefinieerd als (2000:193, vertaling door auteur):

"Beleid is de uiting van een houding in relatie tot een klasse van probleemsituaties, gevormd door een groep van actoren met een legitieme betrokkenheid in zulke situaties. Het kan geïnterpreteerd worden als reageren op een waargenomen behoefte tot vermindering van de staat van onzekerheid over voorgenomen toekomstige acties of activiteiten waar specifieke probleemsituaties ontstaan binnen de betreffende klasse."

⁴ Salet en Faludi (2000) onderscheiden in "The Revival of Strategic Planning" een institutionele benadering, een communicatieve benadering en een interactieve benadering.

⁵ Needham onderscheidt 5 situaties, verdeeld van veel kans van slagen tot weinig kans van slagen, en schrijft voor hoe de belanghebbende zich het beste op kan stellen binnen het netwerk van actoren (2000:88,89).

De filosofie, missie en visie van het Waterschap Hunze en Aa's kan gezien worden als de uiting van zo'n houding. In relatie tot de strategie voor duurzaamheid kan gesteld worden dat dit een reactie is op de waargenomen behoefte om de onzekerheid omtrent het begrip duurzaamheid te verkleinen, om zo in specifieke probleemsituaties als referentiekader te kunnen dienen. Hierbij moet wel gezegd worden dat dit beleid nog nadere uitwerking vereist om echt betrekking te hebben op een klasse probleemsituaties. Deze nadere uitwerking vindt voor een deel plaats binnen het beheersplan. Verdere uitwerking vindt plaats in de overige besluitvorming.

Uit het voorgaande komt de interactiviteit in planning sterk naar voren. Er bestaat een sterke wisselwerking tussen strategische en operationele planning. Strategie beïnvloedt niet alleen de uitvoering, de uitvoering beïnvloedt ook de strategie. Er is sprake van constante interactie in beide richtingen. De 'top down' benadering bestaat náást de 'bottom-up' benadering. Deze constatering is belangrijk wanneer de werking en het effect van strategische planning in beeld gebracht moet worden. De communicatieve benadering van strategische planning biedt daarin nog meer houvast. Deze benadering wordt in hoofdstuk 3, over het toetsingskader, behandeld. Hier wordt voor gekozen, omdat binnen deze benadering een methode is ontwikkeld die de effecten van strategische planning probeert te beoordelen.

Uit het voorgaande moet geconcludeerd worden dat er binnen de literatuur over strategische ruimtelijke planning inderdaad een andere inhoud wordt gegeven aan het begrip strategie dan Mintzberg (1994) voorstelde. Mintzberg kwam tot de conclusie dat strategie(vorming) en planning wezenlijk twee verschillende vormen van beleidsontwikkeling zijn, terwijl planners strategievorming maar al te graag onder de paraplu van planning scharen:

“Strategievorming is een planningsproces, ontworpen of ondersteund door planners, om te plannen met als doel plannen te produceren” (1994:46).

Mastop bevestigt dit beeld door te stellen dat *“like any other planning activity, strategic planning is essentially synthetic or integrative in character. (...) Synthesis or integration in this respect can be understood as the intellectual, conceptual and/or actual activity to consider and treat at some moments in time, the sum total of aspects and possible actions that can be linked together in causal, final or normative respects as an inextricable whole” (2000:152/153).* Mastop geeft hier (wellicht onbedoeld) aan dat planning in de dagelijkse praktijk helemaal geen synthetisch karakter heeft. Door de toevoeging *‘at some moments in time’* geeft hij *impliciet* aan dat de dagelijkse planningspraktijk een analytisch karakter heeft. De planning analyseert de delen van de werkelijkheid, en alleen op sommige momenten worden die delen samengebracht en vindt synthese plaats. Juist op die momenten wordt er niet aan planning gedaan, maar aan strategievorming.

De planningsliteratuur plaatst het begrip ‘strategisch’ op een schaalverdeling, samen met de begrippen ‘tactisch’ en ‘operationeel’. Waarbij strategische planning de grootste tijdshorizon heeft en operationele planning de kortste en waarbij operationele planning het meeste vastlegt en strategische planning het minste. Hiermee wordt het begrip strategie tekortgedaan.

Strategie(vorming) is meer dan het opstellen van plannen met een grote tijdshorizon. Het moet gaan over de bepaling van de positie van het planningssubject ten opzichte van de maatschappij, met oog voor het perspectief van waaruit de strategie gevormd wordt. De formalisering die door planning wordt nagestreefd, botst met de informele doelstellingen die door strategievorming totstandkomen. Binnen dit onderzoek wordt daarom uitgegaan van strategievorming enerzijds en planvorming anderzijds. Probleemstelling 1c sluit hierbij aan. Er wordt gevraagd naar de koppeling van strategische beslissingen naar operationele beslissingen. Dit kan in het licht van de behandelde theorie gezien worden als de koppeling tussen strategievorming en planvorming. Wanneer de term strategische planning in het verdere verloop van dit onderzoek gebezigd wordt, moet daarom bedacht worden dat strategische planning in wezen geen planning is, maar strategievorming. Deze terminologie sluit ook beter aan bij de aard van de doelstelling voor duurzaamheid. Zoals in paragraaf 2.2 al werd opgemerkt is duurzaamheid een begrip met een sterk retorisch karakter (lees sterk gericht op overtuiging). Het is in wezen geen planning, maar een strategie om te overtuigen van het nut van duurzaamheid.

2.4 Samenvatting

In deze paragraaf wordt gepoogd bondig samen te vatten wat de bevindingen uit de literatuur betekenen voor dit onderzoek. In de eerste plaats is het centrale thema van het onderzoek, duurzaamheid of duurzame ontwikkeling, behandeld. Concluderend kan gesteld worden dat de ‘parapludoelstelling’ duurzame ontwikkeling vanaf de introductie in 1987 veel stof heeft doen opwaaien. De aantrekkelijke retoriek van de definitie van duurzame ontwikkeling zorgde voor een hoge mate van consensus binnen de planningswereld om duurzaamheid na te streven. Er is met veel voortvarendheid geprobeerd om het begrip te operationaliseren. In veel gevallen verzanden deze pogingen in nóg meer retoriek en abstracte definities. Dit valt te verklaren uit het sterke strategische karakter van het concept duurzame ontwikkeling. De angst dat door dit hoge abstractieniveau het belang van het nastreven van duurzaamheid ondergesneeuwd zou raken, is tot op heden niet bewaarheid geworden. De planningstheorie komt hier te hulp. Vanuit de acceptatie van de constatering dat planning, en met name strategische planning, binnen een complexe werkelijkheid maar een beperkte rol kan spelen, wordt toch gesteld dat een aantrekkelijk strategisch plan of idee wel degelijk invloed heeft op de besluitvorming. Duurzame ontwikkeling is onmiskenbaar zo’n aantrekkelijk concept. Vanuit deze gedachte kan in het volgende hoofdstuk, met behulp van de planningsliteratuur, een toetsingskader opgesteld worden. Dit toetsingskader kan dan in de eerste plaats duidelijkheid verschaffen over de vraag wat het effect is van de duurzaamheidsdoelstelling van het waterschap, en in de tweede plaats over de vraag hoe strategische doelstellingen in het algemeen doorwerken in de beslissingen op het operationele niveau.

3 Evaluatiemethodiek

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 werd al geraakt aan de effectiviteit en evaluatie van strategische plannen. In dit hoofdstuk zal dieper ingegaan worden op deze materie. Hiertoe wordt in paragraaf 3.2 de literatuurstudie voortgezet, maar dan specifiek gericht op de evaluatie van strategische plannen. Vervolgens zal dan in paragraaf 3.3 uitgelegd worden hoe deze theorie van toepassing is binnen dit onderzoek. De theorie wordt toegepast op de situatie binnen het Waterschap Hunze en Aa's. De doelstellingen van het waterschap met betrekking tot duurzaamheid worden geoperationaliseerd op basis van de literatuurstudie. Deze operationalisering leidt tot een evaluatie-instrumentarium – het toetsingskader – dat toegespitst is op de kerntaken van het waterschap. Tot slot wordt in paragraaf 3.4 dit toetsingskader kritisch doorgelicht, om zo eventuele tekortkomingen van te voren te identificeren, zodat de uitkomsten in het juiste perspectief geplaatst worden en derhalve op waarde geschat kunnen worden.

3.2 Evaluatie van strategische ruimtelijke plannen

3.2.1 Inleiding

*“...plans are instruments, things to use, something to work with, and not products for consumption”
(Faludi 1997:817)*

Deze constatering geeft de kern van dit hoofdstuk weer. Faludi maakt heel beeldend de vergelijking tussen het eten van een pudding, als het bewijs van het bestaan van die pudding, en het gebruik van gereedschap als hulpmiddel, of instrument (1997). Het doel van een pudding is om opgegeten te worden. Het doel van een stuk gereedschap is om ondersteuning te bieden bij het uitvoeren van een taak. Het eten van een pudding bewijst het nut van de pudding en het gebruik van een stuk gereedschap bewijst het nut van dat stuk gereedschap. In dit licht moet ook naar de evaluatie van strategische plannen gekeken worden. Het is niet de vraag of het strategische plan zelf tot uitvoer is gebracht, maar het is de vraag of het strategische plan gebruikt is bij de uitvoering van zekere taken. Op basis van deze constatering is een evaluatiemethode ontwikkeld die zich niet richt op conformiteit⁶, maar op het begrip doorwerking. Dit begrip doorwerking wordt nader toegelicht in paragraaf 3.2.2. In paragraaf 3.2.3. wordt aangegeven hoe doorwerking behulpzaam kan zijn bij de evaluatie van strategisch beleid. Vervolgens worden de bevindingen samengevat in paragraaf 3.3.3.

⁶ Conformiteit gaat uit van materiele overeenstemming tussen het ‘plan’ en het ‘gerealiseerde’ (De Lange 1995 naar Mastop 1987:377).

3.2.2 Doorwerking (of performance)

In de Nederlandse ruimtelijke ordening komt het begrip doorwerking al jaren voor, zonder dat er een omschrijving bij gegeven wordt (De Lange 1995). Volgens De Lange (1995) betreft het begrip doorwerking twee aspecten. In de eerste plaats duidt het op een **proces** en in de tweede plaats op een **referentiekader**. Bij doorwerking als proces gaat het dan om “*de nadere uitwerking, meer concrete invulling, vertaling en toepassing van beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel worden aangesproken*” (De Lange 1995:15). Doorwerking als referentiekader heeft “*betrekking op de rol van het geformuleerde beleid als kader voor deze nadere uitwerking en invulling van ruimtelijk beleid door aangesproken actoren*” (De Lange 1995:15). Mastop (2000) wijst in dit verband op de term ‘performance’, zoals het geïntroduceerd werd door Barrette and Fudge in 1981. In de discussie over het wijdverbreide gebrek aan conformiteit tussen beleidsuitkomsten en de gestelde intenties, werd gesuggereerd dat ‘performance’ gebruikt kon worden in evaluatieonderzoek, er op wijzend dat plannen of beleid in specifieke situaties nooit blindelings gevolgd wordt, maar altijd opnieuw geïnterpreteerd en vaak aangepast moet worden aan de betreffende situatie (Mastop 2000). Doorwerking en performance gaan ervan uit dat het succes van strategische planning valt af te lezen aan de acceptatie en de inzet van andere actoren ten aanzien van de intenties, oplossingen en principes die in het plan worden geformuleerd. Mastop (2000) geeft een opsomming van hoe het ‘performance principe’ werkt:

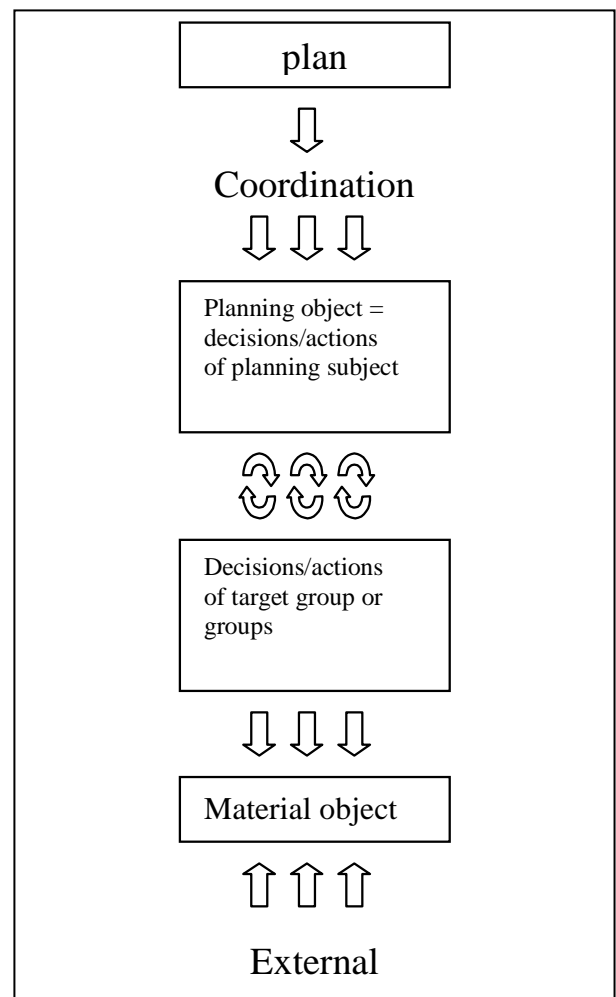
1. *“de wereld van planning en planningssubject (de bestaande ruimtelijke structuur) is een wereld van sociaal competente actoren, die door hun acties en interacties – zij het symbolisch, in termen van discrete uitwisseling of anderszins – betekenis geven aan hun leefwereld en continu de bestaande structuur herbevestigen of veranderen;*
2. *plannen worden gezien als referentiekaders voor toekomstige ingrepen in deze leefwereld; dit zijn de planningsobjecten; plannen zijn oefeningen in synthese en investeringen in symbolische representatie, analyse, motivering en rechtvaardiging;*
3. *plannen hebben geen rechtstreeks ingrijpende macht in zich; om enig effect te sorteren moet reflectie plaatsvinden vanuit de opeenvolgende beslissing of handeling van elke actor die het plan gebruikt;*
4. *de uitkomst van zo’n opeenvolgende actie is in geen geval zeker of voorspelbaar; het kan, maar het hoeft niet, in overeenstemming te zijn met de stellingname in het plan (en zal dat vaker niet dan wel zijn);*
5. *als het voorgaande het geval is, oftewel, als de uitkomst van opeenvolgende actie niet overeenkomt met de stellingname in het plan, betekend dit niet dat het plan gefaald heeft. Het betekent alleen dat een competente sociale actor anders heeft besloten, gebruik makend van zijn of haar discrete macht;*
6. *als de uitkomst niet overeenkomt met de inhoud van het plan, heeft het plan geen succes gehad, maar is het een goede investering gebleken;*
7. *hoe dan ook, het plan heeft goed gepresteerd; het heeft zijn functie als een investering in toekomstige besluitvorming en acties vervuld” (Mastop 2000:145, vertaling door auteur).*

De grondhouding ten opzichte van planning is derhalve niet ‘voorspellen en voorbereiden’ of ‘verdeel en heers’ maar eerder ‘dienen en ondersteunen’ (Mastop 2000). Dit houdt in dat “*the quest for effectiveness is the regulating principle for planning*” (Mastop 2000:145). Of zoals Mastop en Faludi het verwoorden:

“A Strategic plan is performing well, that is, serving its function, if and only if it plays a tangible role in the choices of the actors to whom it is addressed (including the subsequent choices of the plan-maker or plan-makers) and/or of other actors to whom the plan appeals, in either case irrespective of whether or not outcomes correspond with the plan” (1997:822).

Deze definitie sluit nauw aan bij wat er in paragraaf 2.3.3 en 2.3.4 over strategische planning geschreven is. De strategie vormt geen onderdeel van het planningsproces, maar moet invloed hebben op dat proces.

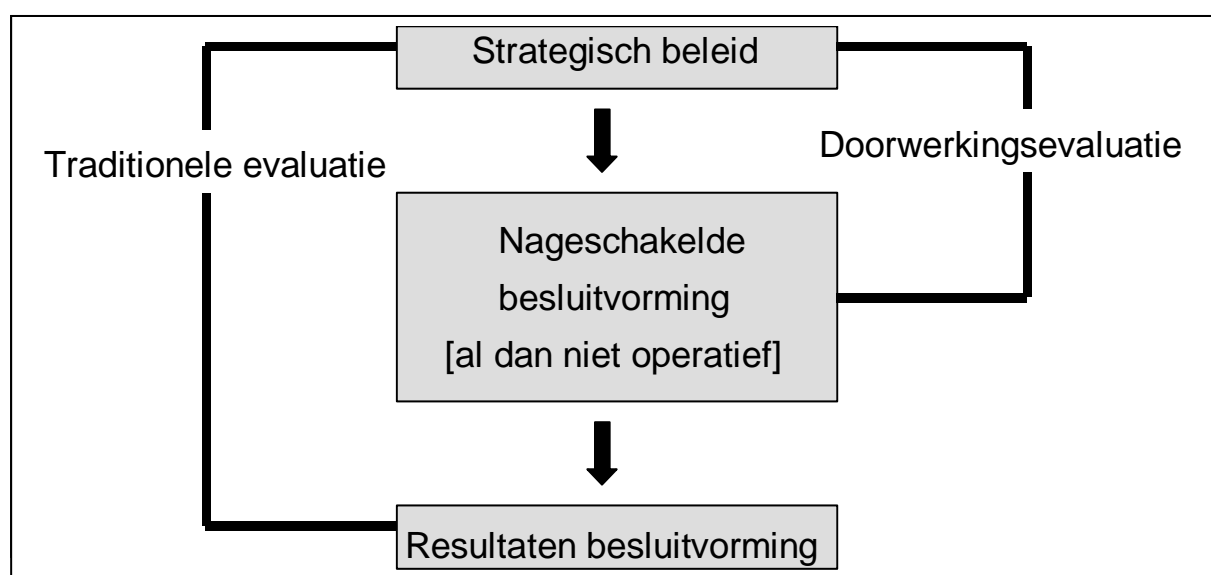
In figuur 3.1 wordt schematisch weergegeven wat de gevolgen van deze aanname zijn voor het perspectief op planning. In het schema wordt door Mastop en Faludi (1997) onderscheid gemaakt tussen het object van planning en het materiele object. Het object van planning is dan de verzameling van beslissingen en acties die door het planningssubject (de planner) worden uitgevoerd met het oog op het materiele object: de maatschappij, sociale problemen of de sociale omgeving. Voor het waterschap moet bij het plan gedacht worden aan de strategie voor duurzaamheid. De coördinatie gebeurt vanuit bestuur en directie. Het planningsobject wordt gevormt door de beslissingen van de planningssubjecten, in dit geval de medewerkers van het waterschap en de overige betrokkenen. Het materiele object is het uiteindelijke resultaat van de beslissingen op de maatschappij. Dit onderscheid is van belang omdat de toetsing van de effectiviteit van planning volgens het ‘performance-principe’ gericht is op die verzameling beslissingen en handelingen van het planningssubject. Dit in tegenstelling tot het conventionele ‘conformiteits-principe’, dat er vanuit gaat dat de effectiviteit van planning getoetst moet worden aan het materiele object van planning. Verder maken Mastop en Faludi (1997) binnen het ‘performance-principe’ nog onderscheid tussen enerzijds een visie die het planningsobject en zijn beslissingen en handelingen centraal stelt, en anderzijds een visie die de interactie tussen planningsobject en doelgroep centraal stelt.



Figuur 3.1. The interactive-perspective: effectiveness = performance (Mastop & Faludi 1997).

3.2.3 Evaluatie op basis van doorwerking

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat de effectiviteit en het succes van strategieën niet bepaald wordt door de mate van conformiteit maar door de mate van doorwerking. In deze paragraaf wordt deze constatering verder uitgewerkt tot een middel om de effectiviteit van strategieën te kunnen evalueren. Voor het evalueren van de effectiviteit van strategische plannen is ex-post evaluatie niet geschikt. De Lange stelt: *“Inzicht in nageschakelde processen van besluitvorming is van belang bij de beoordeling van de werking van strategisch beleid; hiervoor is procesevaluatie, het – gedeeltelijk – openen van de black-box, noodzakelijk (1995:26).* Het verschil tussen traditionele (ex-post) evaluatie en proces- (ex-ante) evaluatie, of doorwerkingsevaluatie, wordt in figuur 3.2 weergegeven.



Figuur 3.2. Schematische weergave traditionele evaluatie en doorwerkingsevaluatie (De Lange 1995)

Evaluatie vraagt om toetsbare criteria. Mastop draagt een drietal criteria aan waaraan een strategisch plan moet voldoen om effectief te kunnen zijn:

1. *“The plan must name the operational decisions for which it is intended as a framework.*
2. *The plan must be of continuing relevance to the situation as it evolves.*
3. *The plan must help in defining operational decision situations. In other words, let the plan be considered ineffective, it must actually be invoked” (Faludi 2000 naar Mastop 1987).*

Faludi komt op basis hiervan tot twee voorwaarden, *“The necessary condition is that operational decision makers must know the plan. The sufficient condition is that decision makers must accept the plan as part of the definition of their decision situations” (2000:309).* Deze twee voorwaarden kunnen dan gemeten worden: *“Measuring degree of acceptance (...), the evaluator must identify statements expressing policy contained in planning documents and look at the relevant decisions and actions of the groups to whom they are addressed” (Faludi, 2000:309).*

De uitkomst van de toets kan dan ‘gescoord’ worden op basis van de situaties die volgens Wallagh (1988, 1994) kunnen bestaan bij een plan in de rol van een ‘learning framework’ (Faludi 2000:310, vertaling door auteur):

1. *“een operationele beslissing is conform het plan en refereert hier expliciet aan, daarmee aantonend dat de conformiteit geen toeval is;*
2. *er worden argumenten aan het plan onttrokken om te komen tot non-conforme beslissingen, waarmee de verlating van het plan opzettelijk is;*
3. *het plan levert de basis voor het analyseren van consequenties van een incidentele beslissing, die het plan bleek tegen te spreken, waarmee deze beslissing onder de ‘paraplu’ van het plan wordt gebracht;*
4. *wanneer afwijkingen te frequent worden en het plan moet worden herzien, kan gezegd worden dat het originele plan toch gewerkt heeft zolang de herziening het oorspronkelijke plan als uitgangspunt gebruikt voor deze herziening” (regeneratieve capaciteit van een plan).*

Deze 4 situaties kunnen dienen als een ‘checklist’ voor het evalueren van de doorwerking van een strategisch plan.

De Lange vindt in de literatuur over de effectiviteit van doorwerking een onderscheid tussen richtinggevendheid en bruikbaarheid. Volgens het criterium van richtinggevendheid, is er alleen sprake van effectieve doorwerking *“(…)als het plan een dusdanige invloed uitoefent op actoren in het bestuursnetwerk dat het richtinggevend wordt, in positieve zin, voor de dagelijkse beleidsvoering van deze actoren [Bukkems 1989, p.29]” (1995:32)*. Wanneer bruikbaarheid als criterium gebruikt wordt is er sprake van effectieve doorwerking als het strategische plan essentiële informatie aanlevert die de actoren in staat stelt een betere afweging te maken ten aanzien van de beslissingen (De Lange 1995). Zij komt zelf tot de conclusie dat de beide benaderingen in elkaars verlengde liggen, *“bruikbaarheid van beleidsconcepten voor de nageschakelde beleidsactoren is een voorwaarde voor het richting geven aan de nageschakelde besluitvorming” (1995:33)*.

Het daadwerkelijke gebruik van de beleidsuitspraak is derhalve de maatstaf voor doorwerking. Om de relatie tussen bruikbaarheid en gebruik uit te werken kan gebruikgericht onderzoek ingesteld worden (De Lange 1995). De Lange haalt de drie door Van Vught in 1982 geformuleerde stappen aan die deel uit moeten maken van gebruikgericht onderzoek (1995:41):

1. *“Het herformuleren van concepties in operationele, praktisch hanteerbare aanbevelingen.*
2. *De confrontatie van deze operationalisatie met delen van de planningspraktijk.*
3. *Onderzoek naar bruikbaarheidsopvattingen: de vraag waarom die operationalisatie wel of niet gebruikt wordt.”*

De Lange werkt deze drie punten verder uit en komt tot de volgende toevoegingen:

De eerste stap vraagt om interpretaties van de strekking van strategische beleidsuitspraken. Interpreteren is een persoonsgebonden activiteit. Juist vanwege die subjectiviteit is het zaak deze interpretaties en operationalisaties expliciet – en daarmee kritiseerbaar en controleerbaar – te maken.

De tweede stap vraagt om een nadere identificatie van welke besluiten het hier betreft. Deze identificatie volgt het onderscheid in posities in de nageschakelde besluitvorming.

Bij de derde stap kan gebruik gemaakt worden van bruikbaarheidsoordelen, dit zijn waardeoordelen van sleutelfiguren over de zinvolheid van het betreffende beleid. Daarbij moet bedacht worden dat het bruikbaarheidsoordeel niet altijd doorslaggevend hoeft te zijn. De Lange noemt filtering, impliciet gebruik en afweging⁷.

De door Van Vught geformuleerde stappen vormen binnen dit onderzoek het uitgangspunt voor de werking van het toetsingskader. In de volgende paragraaf wordt dit in relatie tot de duurzaamheidsstrategie van het Waterschap Hunze en Aa's nader uitgewerkt.

⁷ De Lange (1995) licht dit als volgt toe:

- filtering: ondanks een positief bruikbaarheidsoordeel wordt het geformuleerde beleid niet gebruikt, omdat het botst met de strategie van de actor zelf;
- impliciet gebruik: het geformuleerde beleid berust op 'lange termijn consensus', in dit geval wordt bruikbaarheid al niet meer ter discussie gesteld. Er kan zelfs al sprake zijn van een planningsdoctrine en daarmee samenhangende planningsprincipes;
- afweging: op basis van conflicterende ambities wordt het beleid niet gevolgd.

3.3 Toetsingskader duurzaam handelen

3.3.1 Inleiding

In de volgende paragrafen zal de strategie van het Waterschap Hunze en Aa's met betrekking tot duurzaamheid toetsbaar gemaakt worden. Hiertoe moeten eerst de concepties/doelstellingen van het Waterschap Hunze en Aa's ten aanzien van duurzaamheid geoperationaliseerd worden. Deze operationalisering is te vinden in paragraaf 3.3.2. In paragraaf 3.3.3 wordt uitgelegd hoe deze operationalisering tot resultaten leidt en wat deze resultaten voor betekenis hebben.

3.3.2 Operationalisering

Het Waterschap Hunze en Aa's komt in het beheersplan tot een aantal criteria met betrekking tot duurzaamheid. Deze criteria zullen in het licht van de literatuur over duurzame ontwikkeling uitgewerkt, geïnterpreteerd en geoperationaliseerd worden.

Het concept duurzaamheid is nog steeds heel moeilijk te vangen. Het is voor iedereen duidelijk dat streven naar duurzaamheid nodig is. Maar hoe weten we nu wat duurzaam is? Een maatregel die op een zeker moment duurzaam lijkt, kan in de loop der tijd blijken niet duurzaam geweest te zijn: de mens kan niet in de toekomst kijken. Deze constatering moet niet leiden tot onverschilligheid. Het besef van een onzekere toekomst, leidt tot besef van kwetsbaarheid. Dit besef van kwetsbaarheid moet leiden tot *zorgvuldigheid*. Dit begrip zal een centrale rol spelen bij de behandeling van de doelstellingen van het waterschap.

In de filosofie van het Waterschap Hunze en Aa's wordt gehandeld met het oog op de toekomst. De opsomming van wat dit betekent voor het waterschap vormt daarmee een toetsingskader voor haar handelen. Alle activiteiten van het waterschap moeten getoetst worden aan de criteria die genoemd worden in het beheersplan:

- *“die dingen doen waar je later geen spijt van krijgt;*
- *het niet afwentelen of verplaatsen van problemen in de ruimte of in de tijd;*
- *het niet afwentelen van de verantwoordelijkheden naar anderen;*
- *respect hebben voor natuurlijke situaties (watersystemen);*
- *een verantwoord gebruik van bronnen en hulpbronnen;*
- *dat bewustwording en gedrag de basis vormen voor een duurzame ontwikkeling” (Hunze en Aa's 2003:38).*

Deze criteria moeten operationeel gemaakt worden om als toetsingskader te kunnen functioneren. Dit toetsingskader van geoperationaliseerde criteria legt vervolgens de *knelpunten* op het gebied van duurzaamheid bloot. In de volgende alinea's zullen de genoemde criteria, redenerend vanuit de definitie van duurzaamheid toetsbaar gemaakt worden.

Het **eerste** criterium: “*die dingen doen waar je later geen spijt van krijgt*”, verwoordt een nobel streven, maar is in de praktijk niet te toetsen. De toekomst is onbekend, dus het is onmogelijk om zeker te weten of een bepaalde maatregel wel of niet tot spijt zal leiden. Dit criterium roept impliciet op tot de genoemde zorgvuldigheid en is te zien als een herformulering van de definitie van duurzaamheid en vormt derhalve een overkoepelend uitgangspunt voor de overige criteria. De zorgvuldigheid van het handelen van het Waterschap Hunze en Aa's moet blijken uit de toetsing van de overige criteria. Wanneer aan de overige criteria wordt voldaan, kan de conclusie getrokken worden dat er zorgvuldig is gehandeld en wordt ook aan het eerste criterium voldaan. Daarbij wordt gehandeld vanuit het besef dat iets toetsen op zorgvuldigheid erg moeilijk, zo niet onmogelijk is. Dit leidt tot relativering van de uitkomsten van de toetsing, deze relativering wordt nader besproken in paragraaf 3.4.3, waar de gevolgde werkwijze wordt verantwoord.

Het **tweede** criterium: “*het niet afwentelen of verplaatsen van problemen in de ruimte of in de tijd*”, is eenvoudiger te operationaliseren. Door het criterium in de vorm van een aantal vragen te herformuleren kan elke handeling onderzocht worden. Deze vragen luiden:

1. *Wordt door deze handeling een probleem verplaatst in de ruimte?*
2. *Wordt door deze handeling een probleem afgewenteld in de tijd?*

Om deze vragen te kunnen beantwoorden moet allereerst het probleem geïdentificeerd worden. Vervolgens moet(en) de uitgevoerde of voorgestelde handeling(en) in relatie tot dit probleem uitgewerkt worden. Wanneer een handeling leidt tot een afwenteling in de tijd, of een verplaatsing in de ruimte van het probleem, wordt een *knelpunt* bloot gelegd en is aan het tweede criterium niet voldaan. De beoordeling, of iets wel of niet wordt afgewenteld in de tijd, is subjectief. Letterlijk is afwenteling in de tijd inherent aan planning, maar omdat het onmogelijk is om handelingen ongepland uit te voeren, kan gesteld worden dat niet plannen tot afwenteling kan leiden.

Het **derde** criterium: “*het niet afwentelen van de verantwoordelijkheden naar anderen*”, is op dezelfde manier als het tweede criterium te operationaliseren. Ook dit criterium kan in de vorm van een vraag zicht bieden op de handelingen. Deze vraag luidt:

Wordt door deze handeling verantwoordelijkheid afgewenteld naar anderen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet allereerst geïdentificeerd worden om welke verantwoordelijkheid het bij deze handeling gaat. Vervolgens moet(en) de uitgevoerde of voorgestelde handeling(en) in relatie tot deze verantwoordelijkheid uitgewerkt worden. Wanneer een handeling leidt tot afwenteling van de verantwoordelijkheid naar anderen wordt een *knelpunt* bloot gelegd en is aan het derde criterium niet voldaan.

Het **vierde** criterium: “*respect hebben voor natuurlijke situaties (watersystemen)*”, is moeilijk meetbaar. Het begrip ‘respect’ sluit aan op de term zorgvuldigheid. Wanneer respect voor een natuurlijke situatie bestaat, zal zorgvuldig met deze natuurlijke situatie omgesprongen worden. Voor deze zorgvuldigheid is allereerst inzicht in de natuurlijke situatie vereist. Voor elke handeling kan dan de vraag gesteld worden:

1. *Bestaat er inzicht in de natuurlijke situatie?*

Een tweede vraag die het respect voor de natuurlijke situatie in beeld brengt is:

2. *Is het effect van de handeling op de natuurlijke situatie onderzocht?*

Een positieve beantwoording van deze twee vragen, onafhankelijk van de uitkomst van een eventueel onderzoek naar effecten, duidt op respect voor de natuurlijke situatie. Het uitgangspunt is dat dit respect de motivatie is geweest om inzicht te verkrijgen en effecten te onderzoeken. Wanneer er geen respect voor de natuurlijke situatie zou bestaan, was de inspanning om dit inzicht te verkrijgen en de effecten te onderzoeken hoogstwaarschijnlijk niet geleverd. Bij een negatief antwoord op één van deze, of beide vragen wordt niet voldaan aan het vierde criterium en dat duidt op een *knelpunt*.

Om het **vijfde** criterium, “*een verantwoord gebruik van bronnen en hulpbronnen*”, te toetsen moet bekend zijn wat verantwoord gebruik is. Voor elke situatie en voor elke handeling moet onafhankelijk vastgesteld worden of het gebruik van bronnen en hulpbronnen verantwoord is. Dit hangt af van het doel, het effect, de omvang, de context en de plaats van de handeling. Voor dit criterium geldt wederom dat het woord ‘zorgvuldigheid’ centraal staat. Wanneer er zorgvuldig omgesprongen wordt met bronnen en hulpbronnen, is het gebruik verantwoord. Deze zorgvuldigheid kan in beeld gebracht worden door na te gaan hoeveel aandacht er besteed is aan de selectie van de te gebruiken bronnen en/of hulpbronnen. Daarbij is het echter arbitrair of er ‘veel’ of ‘weinig’ aandacht aan is besteed; De hoeveelheid aandacht is niet te kwantificeren. Om dit probleem op te lossen kan de vraag vereenvoudigd worden tot de vraag:

Wordt er aandacht is besteed aan de selectie van de te gebruiken bronnen en/of hulpbronnen?

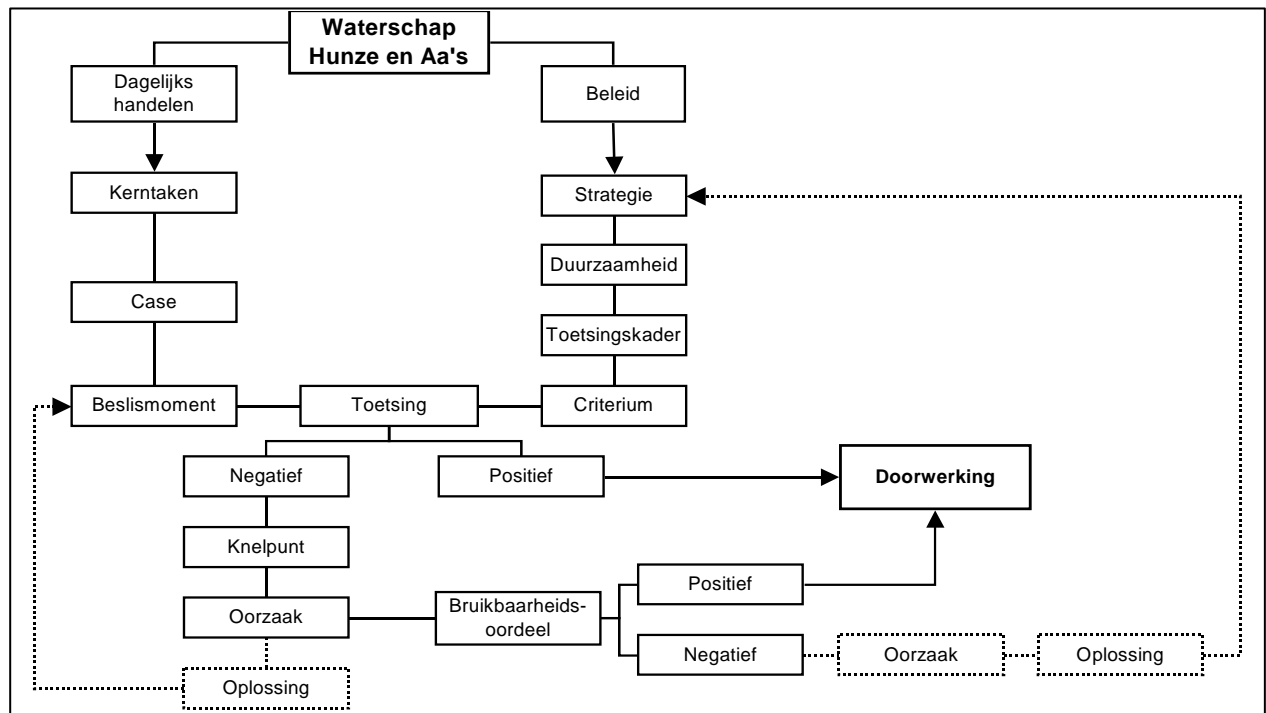
Dezelfde redenering volgend als bij het vorige criterium kan gesteld worden dat, wanneer deze vraag positief wordt beantwoord wordt, dat op verantwoord gebruik van bronnen en hulpbronnen duidt. Wanneer deze vraag negatief wordt beantwoord is aan het vijfde criterium niet voldaan en duidt dat op een *knelpunt*.

Het **zesde** criterium, “*dat bewustwording en gedrag de basis vormen voor een duurzame ontwikkeling*”, zegt iets over de manier waarop aan de overige vijf criteria moet worden voldaan. Samen met het eerste criterium is dit een soort overkoepelend criterium. Bewustwording en gedrag moeten leiden tot duurzaamheid en dus tot het voldoen aan de genoemde criteria. Hiermee kan *vice versa* gesteld worden dat wanneer aan de andere criteria wordt voldaan, ook aan het zesde criterium wordt voldaan.

Aan de hand van deze geoperationaliseerde doelstellingen kan de duurzaamheid bij het Waterschap Hunze en Aa's getoetst worden. Hoe deze toets werkt, wat de te verwachten resultaten zijn, hoe deze resultaten geïnterpreteerd moeten worden en wat de betekenis van de uitkomsten is, wordt in de volgende paragraaf behandeld.

3.3.3 *Werkwijze*

Nu de doelstellingen met betrekking tot duurzaamheid door operationalisering toetsbaar gemaakt zijn, kunnen deze doelstellingen in een breder verband gebruikt worden. Zoals uit de voorgaande paragrafen al is gebleken is het niet alleen de bedoeling om de duurzaamheid van het handelen van het Waterschap Hunze en Aa's te toetsen, maar bovendien om te onderzoeken of de strategie van het Waterschap Hunze en Aa's doorwerkt in de nageschakelde besluitvorming. In Figuur 3.3 is weergegeven wat de plaats is van het toetsingskader binnen het onderzoek.



Figuur 3.3. Stroomschema toetsing strategie en duurzaamheid.

Zoals in figuur 3.3 te zien is vormt het Waterschap Hunze en Aa's het uitgangspunt. Vervolgens worden twee sporen gevolgd, aan de ene kant het spoor van het dagelijks handelen; de kerntaken, casuïstiek en beslismomenten, aan de andere kant het spoor van het beleid; de strategie, toegespitst op duurzaamheid en de geoperationaliseerde criteria. Deze sporen vinden elkaar bij de toetsing van de beslismomenten aan de criteria uit het toetsingskader. Hier wordt dus steeds één beslismoment getoetst aan één criterium. Bij een negatief resultaat, duidt dat op een knelpunt. Vervolgens moet onderzocht worden waarom dat knelpunt is ontstaan. De oorzaak van het knelpunt kan dan enerzijds aanleiding zijn voor het opstellen van een inhoudelijke oplossing voor het niet beantwoorden aan de duurzaamheidsdoelstelling. Anderzijds moet uit deze oorzaak het bruikbaarheidsoordeel van de betrokken actoren blijken. Bij een positief oordeel ligt de afwijking niet aan de strategie, en heeft de strategie wel doorgewerkt, maar zonder het gewenste resultaat. Een negatief oordeel duidt op een inconsistentie in de strategie. Via de oorzaak van dit negatieve oordeel kan een terugkoppeling gemaakt worden om de strategie aan te passen aan de nieuwe inzichten.

De som van alle onafhankelijke toetsen geeft dan een beeld van enerzijds de duurzaamheid van het handelen van het Waterschap Hunze en Aa's en anderzijds hoe goed de strategische doelstellingen doorwerken in de nageschakelde besluitvorming.

3.4 Resultaten; betekenis en verantwoording

3.4.1 Inleiding

De beschreven werkwijze is voor een deel gebaseerd op de literatuur en voor een deel op 'gezond verstand'. In dit hoofdstuk zal daarom de betekenis van de resultaten ook voor een deel aan de hand van de literatuur en voor een deel aan de hand van 'gezond verstand' uitgelegd worden. Dit is terug te vinden in paragraaf 3.4.2. Naast de zaken waar dit onderzoek duidelijkheid over wil verschaffen zijn er ook zaken die niet duidelijk worden door dit onderzoek. In het bepalen van de werkwijze zijn keuzes gemaakt en het maken van keuzes leidt altijd tot een beperking van de mogelijkheden. In paragraaf 3.4.3 zal verantwoord worden waarom juist deze aanpak is gekozen en wat de beperkingen van deze keuze zijn. Kortom een kritische blik op al het voorgaande, om uiteindelijk vol vertrouwen over te kunnen gaan tot het empirisch onderzoek.

3.4.2 Betekenis van de resultaten

Aan het slot van paragraaf 3.3.3 stond al kort omschreven wat als het eindresultaat van de evaluatie verwacht wordt. Er moet een beeld zijn ontstaan van de duurzaamheid van het handelen van het Waterschap Hunze en Aa's en er moet een beeld zijn ontstaan van de doorwerking van de strategie van het waterschap. Wat er vervolgens met deze 'beelden' gedaan kan worden en wat de betekenis van deze 'beelden' is wordt hier besproken.

In figuur 4 is door middel van stippellijnen al aangegeven dat er na de evaluatie van duurzaamheid en doorwerking ook nog gezocht kan worden naar oplossingen bij een negatieve uitkomst. In het geval van duurzaamheid zal een aan te dragen oplossing een praktisch karakter hebben. In relatie tot de bewuste beslissing zullen oplossingen aangedragen worden voor de specifieke knelpunten. Hierbij kan dan gedacht worden aan een aangetoond duurzaam (technisch) alternatief. Een dergelijk alternatief wordt dan ontleend aan de beschikbare literatuur over de operationele kant van duurzaamheid⁸.

In het geval van doorwerking draagt de literatuur ook middelen aan om tot betere resultaten te komen⁹. Op basis van die literatuur kan dan een advies opgesteld worden om de effectiviteit van de strategie van het Waterschap Hunze en Aa's te verbeteren.

⁸ Zie hoofdstuk 2, voetnoot 3.

⁹ Zie bijvoorbeeld B. Needham, T. Zwanikken en A. Faludi "Strategies for improving the performance of planning: some empirical research" en H. Mastop en B. Needham "Performance studies in spatial planning: the state of art" beide in Environment and Planning B: Planning and Design (1997).

In de literatuur kwam al naar voren dat er binnen het begrip doorwerking onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende soorten (of zelfs niveaus) van doorwerking. Het toetsingsschema gaat er in navolging van De Lange (1995) vanuit dat er sprake is van doorwerking wanneer er door de nageschakelde actoren een positief oordeel geveld wordt over de bruikbaarheid van het strategisch beleid. Naast dit bruikbaarheidsoordeel kan de effectiviteit van strategisch beleid nog bepaald worden aan de hand van de mate van richtinggevendheid. Een strategisch plan kan op verschillende manieren gebruikt worden en dus op verschillende manieren doorwerken. De checklist¹⁰ zoals opgesteld door Wallagh en aangehaald door Faludi (2000) biedt inzicht in deze ‘gradaties’ van doorwerking.

Omdat, zoals in paragraaf 3.3.3 is uitgelegd, elk geoperationaliseerd strategisch criterium apart getoetst wordt, is het ook nog mogelijk om de mate van doorwerking per criterium te bepalen. Vervolgens kan dan voor elk criterium, daar waar nodig en daar waar mogelijk, bekeken worden hoe de effectiviteit van dat criterium verhoogd kan worden. Zo kan bij zowel een negatief als positief oordeel over de bruikbaarheid, de ‘regeneratieve capaciteit’ van het strategische plan aangewend worden.

Hiermee bied deze werkwijze tal van mogelijkheden voor optimalisatie door terugkoppeling, voor duurzaamheid als doel en voor het strategische plan als middel. De onderwerpen die door deze werkwijze geen of weinig aandacht krijgen worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

3.4.3 Verantwoording

In deze paragraaf zal aan de hand van de beperkingen van de gekozen werkwijze verantwoord worden waarom voor deze werkwijze is gekozen.

In de eerste plaats vervalft door de keuze voor ‘doorwerking’ als evaluatiemaatstaf ‘conformiteit’ als middel voor toetsing. Wanneer getoetst wordt op conformiteit wordt er gekeken naar concrete beleidsresultaten en –uitkomsten. Omdat het strategisch plan geen houvast biedt om deze concrete uitkomsten te toetsen, moet dan eerst, redenerend vanuit de strategie, een toetsingskader opgesteld worden dat wel concrete uitspraken doet over duurzaamheid. Vervolgens kunnen de daadwerkelijke uitkomsten dan getoetst worden aan de ‘ideale’ uitkomsten. Deze werkwijze gaat aan een aantal dingen voorbij. Ten eerste is al geconstateerd dat een duurzame oplossing voor een probleem alleen binnen de context van dit probleem zelf gevonden moet worden. Het op voorhand opstellen van ‘ideale’ situaties zal ten allen tijde leiden tot verschillen met de werkelijkheid. Het belang van die verschillen is echter zeer twijfelachtig. Daarom is een dergelijke aanpak niet wenselijk.

In de tweede plaats is het heel goed mogelijk dat er ondanks een positief resultaat voor de toetsing op de criteria en een positief bruikbaarheidsoordeel er tóch geen duurzame oplossing wordt gekozen. Dit kan tal van oorzaken hebben. Bijvoorbeeld gebrek aan kennis, gegevens of afstemming. Deze situaties komen door dit onderzoek niet aan het licht. Hoe deze situaties wel aan het licht gebracht kunnen worden is onduidelijk. Dit gebrek aan intellectuele middelen kan bestaan zonder dat de betrokken actoren zich ervan bewust zijn.

¹⁰ Zie paragraaf 3.2.3.

Er kan zelfs gesteld worden dat er altijd een gebrek is aan intellectuele middelen, vanwege het simpele feit dat een mens niet alles kan weten. Dit wordt verwoord door de theorie over 'bounded rationality'¹¹. In het verlengde hiervan is het ook mogelijk dat er wél voor een oplossing wordt gekozen die als duurzaam kan worden aangemerkt, terwijl er níet wordt voldaan aan de strategische criteria en er een negatief bruikbaarheidsoordeel bestaat. Dit is dan evengoed het resultaat van een gebrek aan intellectuele middelen, ondanks dat het uiteindelijk goed uitpakt.

In de derde plaats is het vinden en beoordelen van de beslissingen en beslismomenten een heikele zaak. In het theoretische hoofdstuk kwam al naar voren dat deze beslissingen vaak tot stand komen in een complex interactief netwerk. Het reconstrueren, samenvatten en herformuleren van deze beslissingen vormt daardoor een zwak punt. Om te voorkomen dat dit zwakke punt geen breekpunt wordt, moeten de beslissingen die uiteindelijk getoetst zullen worden, geverifieerd worden door terugkoppeling naar de betrokken actoren. Op deze manier zijn de resultaten van de toetsing te verantwoorden.

Na deze korte uitleg over de werking en de zwaktes van de onderzoeksmethodiek kan begonnen worden met het empirisch onderzoek. De keuze en de behandeling van de cases is beschreven in hoofdstuk 4. Wijzigingen en keuzes in de onderzoeksmethodiek, die door de empirie opgelegd worden, zullen ook in dat hoofdstuk aan bod komen.

¹¹ Bremer (2005) komt in zijn verhandeling over duurzaam denken o.a. tot de conclusie dat vanwege deze 'bounded rationality' gestreefd moet naar het vergroten van positieve effecten en het verkleinen van negatieve effecten, zonder de illusie te hebben dat de ultieme duurzame toestand ooit bereikt zal worden.

4 Casuïstiek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal cases geselecteerd, waarvan de doorwerking van duurzaamheid getoetst zal worden met behulp van het in de voorgaande hoofdstukken tot stand gekomen toetsingskader. Allereerst moet duidelijk zijn welke uitgangspunten de basis vormen voor de selectie van de cases. Deze uitgangspunten zijn terug te vinden in paragraaf 4.2. Op basis van deze uitgangspunten wordt in paragraaf 4.3 overgegaan tot de selectie en omschrijving van de cases. Tot slot vormt paragraaf 4.5 een samenvatting van de bevindingen.

4.2 Uitgangspunten

4.2.1 Inleiding

Zoals in de voorgaande hoofdstukken al werd opgemerkt, is duurzame ontwikkeling een strategische doelstelling. Deze strategische doelstelling moet doorwerken in de nageschakelde besluitvorming. Om zicht te krijgen op het verloop van deze doorwerking moet een aantal projecten geselecteerd en onderzocht worden. Om dit gedegen te doen, moet eerst duidelijk zijn hoe deze projecten geselecteerd worden. In paragraaf 4.2.2. zullen de uitgangspunten voor de selectie nader toegelicht worden. In paragraaf 4.2.3 wordt vervolgens uitgelegd hoe deze bevindingen binnen het opgestelde toetsingskader functie krijgen.

4.2.2 Uitgangspunten

Er moet een mix van projecten geselecteerd worden welke een evenwichtige afspiegeling van de taken van het Waterschap Hunze en Aa's vormt. Deze 'mix' moet derhalve opgebouwd zijn uit projecten met een zo groot mogelijke onderlinge verscheidenheid. Deze verscheidenheid kan gezocht worden in verschillende aspecten, bijvoorbeeld: abstractieniveau, expertiseterrein, omvang, interactiviteit (m.b.t. het netwerk van actoren), etc.

De uitdaging is om, door middel van de selectie van een beperkt aantal cases, een maximale verscheidenheid binnen al deze verschillende aspecten te onderzoeken. Hierdoor worden de resultaten van het onderzoek zo breed mogelijk bruikbaar. Om de selectie van de cases te vereenvoudigen wordt als richtinggevend aspect het abstractieniveau gekozen. Het streven naar een zo groot mogelijke verscheidenheid in abstractieniveaus zal naar alle waarschijnlijkheid ook leiden tot een grote verscheidenheid binnen de andere aspecten. Om deze verscheidenheid hanteerbaar te maken, wordt teruggegrepen naar de in paragraaf 2.4.3 genoemde schaalverdeling, welke loopt van strategisch (meest abstract), via tactisch naar operationeel (minst abstract). Al deze niveaus maken onderdeel uit van de nageschakelde besluitvorming, waarin de duurzaamheidsstrategie moet doorwerken.

Om te kunnen spreken van nageschakelde besluitvorming is het echter wenselijk dat de besluitvorming daadwerkelijk na de vaststelling van het beheersplan heeft plaatsgevonden. Het beheersplan dateert van 2003. Veel projecten zijn gestart, en sommige zelfs voltooid, voordat het beheersplan actief beleid werd.

In de missie van het Waterschap Hunze en Aa's (zie hoofdstuk 1), welke al tijdens de fusie van de waterschappen in 2000 werd geformuleerd, komt het duurzaamheidsaspect echter ook al naar voren. Ondanks dat in deze missie nog niet gerept wordt over de genoemde criteria voor duurzaamheid, mag er toch vanuit gegaan worden dat duurzaamheid al deel uitmaakte van de strategie van het Waterschap Hunze en Aa's. Dit blijkt ook uit het feit dat in 2001 door het totale management en het Algemeen Bestuur de filosofie van het waterschap is opgesteld, met daarin duurzaamheid als één van de vier kernwaarden (Waterschap Hunze en Aa's 2003). Daarom kunnen besluiten van vóór de voltooiing van het beheersplan, maar van na de fusie van de waterschappen, toch gezien worden als nageschakelde besluitvorming.

Een ander belangrijk aandachtspunt is de oorsprong van een besluit. Zoals in de voorgaande hoofdstukken al aan de orde is gekomen, wordt het beleid van het waterschap voor een groot deel opgelegd en bepaald door andere overheden. In de eerste plaats is er de Europese regelgeving, bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water. In de tweede plaats bestaat het beleid van de rijksoverheid. Vanuit verschillende ministeries worden wetten en regels opgesteld waaraan het waterschap zich heeft te houden. Hierbij kan gedacht worden aan het Nationaal Bestuursakkoord water, het Besluit op de ruimtelijke ordening en andere rijksbesluiten en rijkswetgeving. In de derde plaats zijn de provinciale besluiten van groot belang. De provincies hebben de rol van insteller van en toezichthouder op de waterschappen. Deze verhouding kenmerkt zich echter meer als een 'partnership' (UvW en IPO 2005), dan als een hiërarchische verhouding. Veel beleid zal in samenspraak tot stand komen. De provincies formuleren als algemene democratie het beleidskader en de strategische doelen voor het regionale waterbeheer, waarbij het bijvoorbeeld gaat om (UvW en IPO 2005:7,8):

- Veiligheid tegen overstromingen en wateroverlast;
- Watersysteembeleid in de landelijke en bebouwde omgeving;
- Waterkwaliteitsbeleid;
- Natuur en ecologie;
- Effectief ruimtegebruik;
- Waterketen;
- Economie.

Tot slot bestaat in de vierde plaats de gemeente als kaderstellende instantie. De verhouding tussen gemeente en waterschap wordt bepaald door het in hoofdstuk 1 genoemde Bro artikel-10 overleg. In de loop van de tijd is de positie van de waterschappen ten opzichte van de gemeentes door wijzigingen op het Bro '85, veranderd (Schwartz 2004). De verhouding tussen gemeentes en waterschappen is steeds meer een verhouding van medespelers geworden. Daarom zal in veel gevallen beleid in samenspraak met gemeentes gemaakt worden. Daardoor kunnen veel besluiten deels aan het waterschap toegeschreven worden. Om de doorwerking van de duurzaamheidsdoelstelling van het Waterschap Hunze en Aa's te kunnen toetsen moet derhalve eerst bepaald worden of de gevonden besluiten voortkomen uit beleid van andere overheden, of dat het waterschap de besluiten op eigen initiatief heeft genomen. Dit is heel belangrijk, omdat alleen op die manier achterhaald kan worden of het waterschap zélf duurzaamheid nastreeft, of dat eventuele besluiten met een positieve invloed op duurzaamheid van bovenaf opgelegd worden.

In veel gevallen wordt er expliciet melding van gemaakt, wanneer besluiten van bovenaf opgelegd zijn. Voor de overige gevallen wordt gebruik gemaakt van het overzicht van de taakverdeling welke te vinden is in Schwartz¹² (2004). Het blijkt dat zowel de verhouding tussen waterschap en provincie als die tussen waterschap en gemeente getypeerd kan worden als een 'partnership'. Daarom wordt veel beleid opgesteld in verregaande samenwerking. Dit leidt tot een situatie waarin het onduidelijk kan zijn welk beleid en welke maatregelen zijn toe te schrijven aan het waterschap. Dit probleem zal voor een groot deel te ondervangen zijn met behulp van het overzicht van de taakverdeling en aan de hand van de documentatie over de genoemde maatregelen. Om inzicht te krijgen in de gevallen waarover geen duidelijkheid wordt verschaft aangaande de oorsprong en totstandkoming van de beleidsmaatregel, is het theoretisch nodig om een volledige reconstructie van de totstandkoming van de beleidsmaatregel te maken. Omdat een dergelijke reconstructie niet haalbaar wordt geacht, wordt aangenomen dat het waterschap invloed heeft gehad op het beleid en verantwoordelijk gehouden kan worden voor het beleid. Wanneer vervolgens na toetsing een knelpunt aan het licht komt, kan voor dat knelpunt de gang van zaken gereconstrueerd worden om de rol van het waterschap te achterhalen en het bruikbaarheidsoordeel ten aanzien van de duurzaamheidsstrategie te bepalen.

In de volgende alinea's wordt besproken hoe de verschillende kenmerken van de abstractieniveaus houvast kunnen bieden bij de zoektocht naar beslismomenten welke getoetst kunnen worden aan de strategische duurzaamheidscriteria van het Waterschap Hunze en Aa's.

Strategische niveau

De veranderende rol van de waterschappen (zie hoofdstuk 1 en 2), heeft ertoe geleid dat het Waterschap Hunze en Aa's ook op het gebied van ruimtelijke planvorming actief is. Het opstellen van, en het meedenken en adviseren over, ruimtelijke plannen van andere overheden maakt deel uit van de taken van het waterschap. Dit meedenken en adviseren speelt zich binnen de gehanteerde schaalverdeling grotendeels af op het strategische en het tactische niveau. In veel gevallen zal een bestaand plan van gemeente of provincie, met een hoge mate van abstractie, voorgelegd worden aan het waterschap, zodat het waterschap de kans krijgt om actief mee te denken over de nadere invulling van het plan. Bij het hoogste abstractieniveau binnen de nageschakelde besluitvorming moet gedacht worden aan ruimtelijke plannen met een lange tijdshorizon, waarbij het initiatief (mede) in handen is van het waterschap zelf. Hierbij kan gedacht worden aan de watertoets, de waterkansenkaarten en gemeentelijke waterplannen. Dergelijke plannen volgen in de besluitvormingshiërarchie direct op het beheersplan. De besluiten die aan de plannen ten grondslag liggen zullen een richtinggevend karakter hebben en zijn waarschijnlijk breed interpreteerbaar. Doordat gekozen is voor evaluatie middels het 'performance principle' (zie hoofdstuk 3) is het, ondanks de brede interpretatiemogelijkheden, toch heel goed mogelijk om zicht te krijgen op de rol van de duurzaamheidsstrategie van het Waterschap Hunze en Aa's binnen deze plannen.

¹² Schwartz (2004) onderscheidt in zijn studie 'Water en Ruimtelijke Besluitvorming' achtereenvolgens: waterkeringbeheer, watersysteembeheer (oppervlakte- en grondwatersystemen), leidingwaterbeheer, rioolbeheer en zuiveringsbeheer.

Tactische niveau

Tussen het strategische en het operationele niveau bevindt zich het zogenaamde tactische abstractieniveau. Op dit niveau wordt het strategische beleid toegepast op concrete situaties. Dit vraagt om concretisering van de strategische doelen. Het moet gaan om een plan of project waarbij het waterschap een cruciale rol speelt bij de voorbereidingen op realisering. Hierbij kan gedacht worden aan het meedenken over middelen om een strategisch besluit uit te kunnen voeren. Bijvoorbeeld de keuzes die gemaakt worden om een gebied geschikt te maken als waterberging, of de vaststelling van de exacte ligging van een dijklichaam. Ook de afspraken omtrent de financiële consequenties en verantwoordelijkheden bij een voorgenomen maatregel worden op het tactische niveau vastgelegd. Tijdens het maken van deze keuzes zal er voortdurend contact zijn met de betrokken (externe) actoren, om zo te zorgen voor breed gedragen oplossingen. Daarom is voor dit niveau het netwerk van actoren van groot belang. De besluitvorming en de rol van het Waterschap Hunze en Aa's binnen dit netwerk vormt derhalve het belangrijkste aanknopingspunt in de zoektocht naar toetsbare beslissingen binnen dit abstractieniveau.

Operationele niveau

Het operationele niveau is het minst abstract. Het gaat hierbij om de daadwerkelijke uitvoering van projecten. Deze fysieke uitvoering van een ruimtelijk plan behelst altijd een ingreep in de bestaande omgeving. Deze ingreep wordt ook wel 'bouwen' genoemd. Er bestaan verscheidene publicaties met ideeën over hoe duurzaam gebouwd kan worden, ook zijn er tal van voorbeelden van projecten die bepaalde aspecten van duurzaamheid in zich hebben. Aan de hand van deze publicaties kan het toetsingskader nader toegespitst worden op concrete projecten. Binnen de 'bouwwereld' bestaan verschillende sectoren, zoals utiliteitsbouw, woningbouw en Grond- Weg- en Waterbouw (GWW). De uitvoering van ruimtelijke plannen waarbij het waterschap betrokken is spelen zich altijd, geheel of gedeeltelijk, af binnen de sector van de GWW. Deze sector, met zijn specifieke kenmerken, reikt daarmee de aanknopingspunten aan, om meer inzicht te krijgen in de mogelijke rol van duurzaamheid binnen projectmatig werken. Projecten binnen deze sector kennen een zogenaamde levenscyclus, deze levenscyclus kenmerkt zich door een aantal fasen (Verkade 1998), te weten:

1. Initiatieffase;
2. Ontwerpfase;
3. Uitvoeringsfase;
4. Beheers- en onderhoudsfase;
5. Sloopfase.

Een planningsproces heeft zijn weerslag op al deze fasen. Het daadwerkelijke plannen gebeurt echter tijdens de eerste twee fasen. Tijdens deze twee fasen vindt de sociale, financiële, juridische, ruimtelijke en technische inpassing en verantwoording van het project plaats. In deze fasen worden derhalve vele beslissingen genomen, ook over de andere drie fasen (Verkade 1998). Deze constatering leidt tot de logische conclusie dat in deze eerste twee fasen, de initiatieffase en de ontwerpfase, de meeste winst geboekt kan worden op het gebied van duurzaamheid.

Het onderzoek richt zich daarom ook op de besluiten die in deze twee fasen genomen worden. Voorbeelden van zulke besluiten zijn de locatiekeuze, de keuze van materiaalsoorten, de wijze van uitvoering en de dimensionering van een kunstwerk.

Met behulp van deze uitgewerkte verdeling op basis van abstractieniveaus kan overgegaan worden tot de selectie van de cases.

4.3 Selectie en omschrijving van de cases

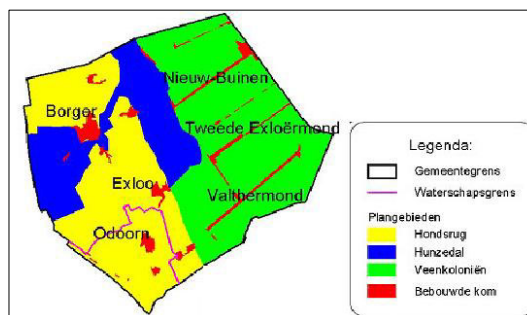
4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt voor elk abstractieniveau een case geselecteerd. Elke case wordt omschreven en de keuze wordt nader gemotiveerd. In paragraaf 4.3.2 wordt een case besproken die zich afspeelt op het strategische abstractieniveau, in paragraaf 4.3.3 een case op het tactische abstractieniveau en in paragraaf 4.3.4 een case op het operationele abstractieniveau.

4.3.2 Strategisch: Waterplan Gemeente Borger-Odoorn

Het meest belangrijke strategische plan dat het waterschap kent is zonder twijfel het beheersplan. In dit plan wordt naast de omschrijving van de te verrichten uitvoerende taken ook nadrukkelijk stilgestaan bij de manier waarop en met welke middelen die taken zo adequaat mogelijk uitgevoerd kunnen worden (Waterschap Hunze en Aa's 2003). De duurzaamheidsdoelstelling welke het onderwerp vormt van dit onderzoek is ook terug te vinden in dit beheersplan. Naast deze abstracte, bijna filosofische doelstelling wordt in het beheersplan ook duidelijk welke meer concrete doelen het waterschap zich stelt. Eén van deze doelen is het opstellen van gemeentelijke waterplannen, in samenspraak met de betreffende gemeentes. In het waterplan stelt het waterschap samen met de gemeente een toekomstbeeld van het watersysteem van de gemeente op. Er worden knelpunten in het functioneren van het watersysteem gedefinieerd en er worden oplossingen aangedragen voor die knelpunten. Het is de bedoeling dat het waterschap actief deelneemt aan het opstellen van de gemeentelijke waterplannen en tevens bijdraagt in de plankosten (Waterschap Hunze en Aa's 2003). Het doel van een gemeentelijk waterplan is om samen met de gemeente een gezamenlijke visie op te stellen voor het waterbeheer in zowel de bebouwde kom als in het buitengebied. Deze visie zal vervolgens doorwerken in andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening en milieubeleid, met het doel water tot een mede ordenend principe in de ruimtelijke ordening te maken. Een ander doel van een waterplan is om de samenwerking tussen gemeente en waterschap te verbeteren (Waterschap Hunze en Aa's 2001).

Inmiddels zijn er voor een viertal gemeenten waterplannen opgesteld waarbij het Waterschap Hunze en Aa's is betrokken, te weten (in volgorde van verschijnen): Veendam, Groningen, Emmen en Borger-Odoorn.



Figuur 4.1. Plangebied Borger-Odoorn

Het waterplan Veendam is opgesteld op initiatief van het waterschap Dollardzijvest, één van de waterschappen waaruit het huidige Waterschap Hunze en Aa's is ontstaan. Het waterplan Groningen is opgesteld in samenspraak met het waterschap Noorderzijvest, het waterbedrijf Groningen en de Provincie Groningen. Het startschot voor het opstellen van dit waterplan werd in 2000 gegeven en het plan was in oktober 2003 voltooid.

De waterplannen voor de gemeentes Emmen en Borger-Odoorn zijn de laatst voltooide waterplannen. Een keuze voor één van deze twee waterplannen als te behandelen case ligt daarom voor de hand. Beide gemeenten vallen deels binnen het beheersgebied van het Waterschap Hunze en Aa's en deels binnen het beheersgebied van het Waterschap Velt en Vecht. De gemeente Borger-Odoorn ligt, in tegenstelling tot de gemeente Emmen, voor het overgrote deel binnen het beheersgebied van het Waterschap Hunze en Aa's (zie figuur 4.1). Daarom is het waterplan Borger-Odoorn voor dit onderzoek de meest geschikte case.

4.3.3 *Tactisch: Blauwe Stad*

Voor het tactische abstractieniveau moet gezocht worden naar een case die zich afspeelt tussen het strategische en het operationele niveau. Een case waarbij de fase van het abstracte plannen maken achter de rug is en waar de voorbereidingen voor uitvoering zich in ver gevorderd stadium bevinden. Een dergelijke case is de Blauwe Stad. De eerste plannen voor de Blauwe Stad dateren van 1986 en hadden als doel om het Oldambtgebied een economische impuls te geven. De kern van het plan is de aanleg van een 700 ha groot meer, tussen de plaatsen Midwolde, Finsterwolde, Beerta en Winschoten (zie figuur



Figuur 4.2. De Blauwe Stad

4.2). Rondom dit meer worden woningen gerealiseerd in het hogere segment van de markt. Het meer zal naast een recreatieve functie ook een waterbergingsfunctie krijgen. Omdat het gebied in zijn geheel binnen het beheersgebied van het Waterschap Hunze en Aa's valt, heeft het waterschap een belangrijke rol bij de planning, ontwikkeling, uitvoering en later ook het beheer van het gebied. De taken van het waterschap hebben tijdens de uitvoering betrekking op waterkwaliteitsaspecten, waterkwaliteitsonderzoek, peilbeheer, vergunningen, ecologie, controle van de waterinlaat en de rioleringsaangelegenheden. Als het project voltooid is, blijft het waterschap verantwoordelijk voor het waterbeheer en het beheer en onderhoud van de gemalen. Om dit alles in goede banen te leiden zijn er veel besluiten genomen. Het zal vanwege de omvang van het project niet mogelijk zijn om al deze besluiten te onderzoeken. Daarom wordt gekeken naar de besluiten die genomen zijn rondom de waterbergingsfunctie. De totstandkoming en argumentatie die aan deze besluiten ten grondslag liggen vormen het onderwerp van dit deel van het onderzoek.

4.3.4 *Operationeel: Westerwolde Schoon!*

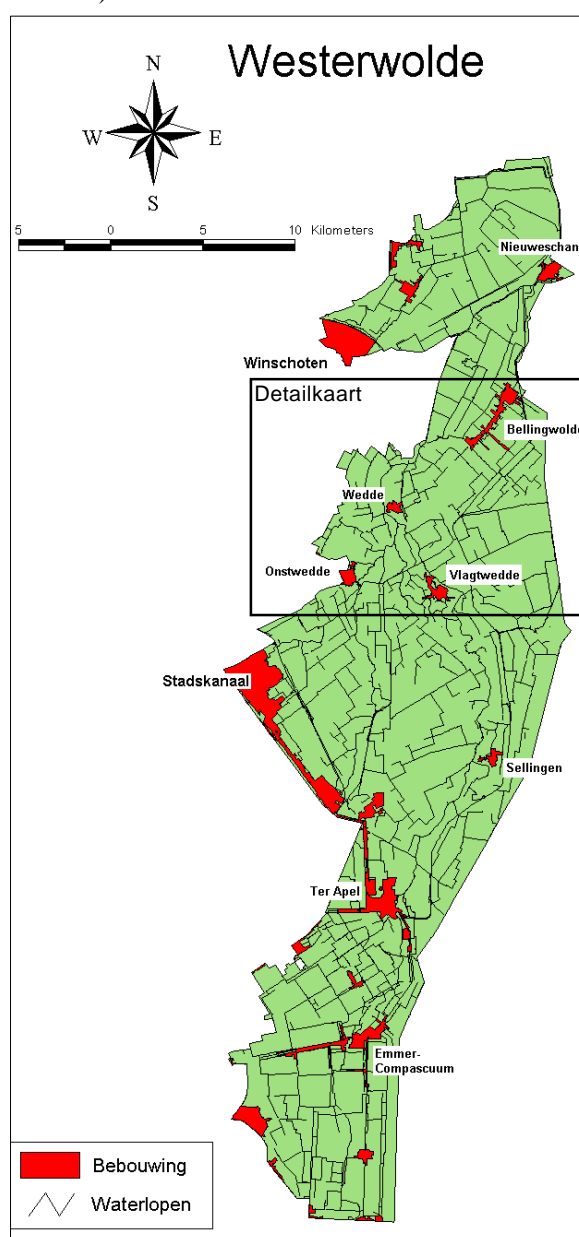
Om de besluitvorming op het operationele niveau te kunnen evalueren, moet een case geselecteerd worden waarvan de realisatie recent heeft plaatsgevonden. Dat maakt de kans dat de besluitvorming ontrafeld kan worden het grootst, omdat het project nog vers in het geheugen van de medewerkers ligt.

Het project *Westerwolde Schoon!* biedt in dat opzicht tal van mogelijkheden. Het project heeft als doel het verbeteren van de waterkwaliteit in Westerwolde (zie figuur 4.3). Dit is van groot belang omdat het kerngebied, het beekdal van de Ruiten Aa, deel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De centrale vertrekpunten waren de wens om uit te gaan van een integrale aanpak, over bestuurlijke grenzen heen en de wens om aan als eindresultaat te beschikken over een aantal concrete projecten gericht op de belangrijkste bronnen van verontreiniging (Hunze en Aa's 2000).

Het plan is opgebouwd uit een vijftal deelprojecten en wordt in fasen uitgevoerd. Deze deelprojecten zijn (Hunze en Aa's 2000):

- Sanering van riooloverstorten binnen de grenzen van de EHS dan wel het stroomgebied van de Ruiten Aa en de Westerwoldse Aa;
- Realisatie van helofytenfilters om het water dat afstroomt naar de Ruiten Aa en de Westerwoldse Aa te zuiveren;
- De sanering van alle vormen van ongezuiverde lozing die er in het gebied bestaan;
- Aanleg van spoelplaatsen ten behoeve van de agrariërs in het gebied om de verontreiniging van bodem- en oppervlaktewater tegen te gaan en de verspreiding van planten- en dierziekten te voorkomen;
- Realisatie van een natuureducatief watercentrum waar voorlichting wordt gegeven over de integrale aanpak van de waterkwaliteit in het gebied.

Een zeer opmerkelijk aspect van het project is dat het ambitieniveau, ten aanzien van de kwaliteit van de te bereiken reductie van de vuillast van de afvalwaterlozingen, hoger is dan wettelijk vereist.

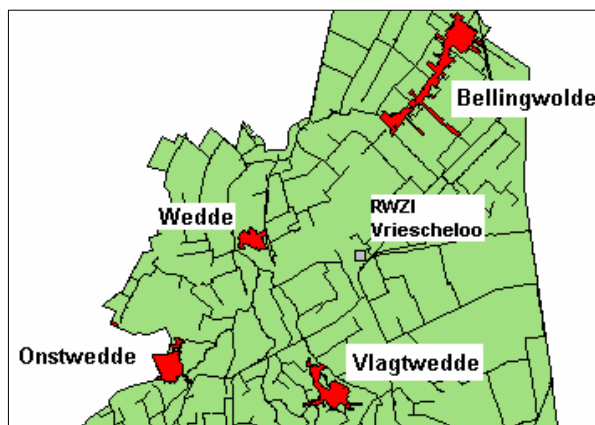


Figuur 4.3. Plangebied Westerwolde

De eerdergenoemde doelen en deze ambitie, sluiten aan bij de visie van het waterschap op duurzaamheid. Daarom kan aangenomen worden dat binnen het project Westerwolde Schoon! duurzaamheid doorwerkt op het strategische en het tactische niveau.

Dit aannemende kan vervolgens gesteld worden dat eventuele knelpunten hun oorsprong niet in deze hogere niveaus hebben. Daarmee is het nut, om de doorwerking van de visie op duurzaamheid op het operationele niveau te onderzoeken, aangetoond.

De volgende stap is om het te onderzoeken onderdeel te kiezen. Het moet gaan om de realisatie van een fysiek object, dat een duidelijk af te bakenen onderdeel vormt van het geheel. Daarnaast is het, met het oog op de verscheidenheid binnen de cases, gewenst om een case te selecteren waar sprake is van een maximale autonomie van het waterschap. Bij de twee andere cases hebben externe actoren veel invloed op de besluitvorming. Daar gaat het om de rol van het waterschap in het maatschappelijke netwerk van actoren. Door voor dit abstractieniveau een case te selecteren waarbij het waterschap de volledige verantwoordelijkheid draagt voor de realisering, kan een evenwichtiger beeld ontstaan van het duurzame handelen van het waterschap. De verbouwing van de rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) te Vriescheloo is zo'n project. In figuur 4.4 staat de ligging van de rwzi binnen het gebied aangegeven. Dit onderdeel is daarnaast geschikt omdat de uitvoering gestart is na voltooiing van het beheersplan en zich op dit moment in de afrondende fase bevindt.



Figuur 4.4. Detailkaart met Ligging van de rwzi Vriescheloo.

4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is omschreven hoe en waarom de drie cases geselecteerd zijn. Door voor elk van de drie onderscheiden abstractieniveaus een case te selecteren, wordt een maximale diversiteit gegarandeerd. De keuze van het waterplan Borger-Odoorn als case op het strategische abstractieniveau, is gebaseerd op het feit dat dit één van de twee meest recent voltooide waterplannen is en vanwege de grote rol van het Waterschap Hunze en Aa's binnen dit waterplan. Op het operationele niveau is gekozen voor de Blauwe Stad, omdat dit een sterk uitvoeringsgerichte case is waarbij het Waterschap Hunze en Aa's, naast een bestuurlijke verantwoordelijkheid, veel belang heeft bij het gebruik als noodbergingsgebied. Op het laagste abstractieniveau, het operationele niveau, wordt de keuze voor een onderdeel uit het project Westerwolde Schoon!, verklaard door het hoge ambitieniveau van het plan en de hoge mate van autonomie van het waterschap bij het gekozen onderdeel, de rwzi Vriescheloo.

In de hierop volgende hoofdstukken zal de doorwerking van de duurzaamheidsstrategie getoetst worden, aan de hand van het toetsingskader. In hoofdstuk 5 wordt het waterplan Borger-Odoorn behandeld, in hoofdstuk 6 De Blauwe Stad, met een focus op de waterbergingsfunctie en in hoofdstuk 7 de rwzi Vriescheloo, uit het plan Westerwolde Schoon!.

5 Strategisch: Waterplan Gemeente Borger-Odoorn

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de geselecteerde case voor het strategische abstractieniveau nader uitgewerkt, om vervolgens de doorwerking van de, door het Waterschap Hunze en Aa's, opgestelde criteria voor duurzaamheid te meten. In de eerst volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de inhoud van het waterplan voor de gemeente Borger-Odoorn. Deze inhoudelijke analyse reikt de indeling voor dit hoofdstuk aan. In paragraaf 5.2 wordt de doorwerking van de duurzaamheidsstrategie per thema uitgewerkt. Tot slot wordt in paragraaf 5.3 samenvattend een conclusie geformuleerd over de case waterplan Borger-Odoorn en de doorwerking op het hoogste abstractieniveau.

5.2 Uitwerking

5.2.1 Inleiding en werkwijze

Zoals in de omschrijving van de cases al werd aangegeven wordt een waterplan gezamenlijk opgesteld met de betreffende gemeente en de betrokken waterschappen. Het waterplan Borger-Odoorn, met de titel "Heldere waterafspraken", vormt daarmee een werkplan voor de gemeente Borger-Odoorn, het Waterschap Velt en Vecht en het Waterschap Hunze en Aa's (DHV 2005). Deze drie instanties zijn daarmee gezamenlijk, en ieder persoonlijk, verantwoordelijk voor het opstellen én het naleven van de in het waterplan genomen besluiten.

Het waterplan borduurt voort op het bestaande beleid van de gemeente Borger-Odoorn. De gemeente is in de afgelopen 5 jaar al actief geweest in haar streven naar een duurzaam watersysteem (DHV 2005). Omdat de besluiten die toen al genomen zijn, niet kunnen worden toegeschreven aan het waterplan, worden deze besluiten niet getoetst.

De opstellers van het waterplan "*streven naar een duurzaam watersysteem in en om de gemeente Borger-Odoorn, met het oog op een aantrekkelijke leefomgeving, een gezonde landbouw en natuur (DHV 2005:5).*"

Bij dit streven worden de regionale, landelijke en Europese doelstellingen voor het waterbeheer gevolgd.

De doelen die de opstellers van het waterplan Borger-Odoorn zich stellen zijn:

- *“een veilig watersysteem;*
- *een goed beheersbaar watersysteem;*
- *oppervlaktewater van voldoende kwaliteit;*
- *aanvaardbare risico's voor wateroverlast;*
- *een goede afstemming met de gewenste gebruiksfuncties in de gehele gemeente;*
- *een vergroting van het waterbewustzijn bij burgers en bedrijven;*
- *doelmatig waterbeheer(DHV 2005:5).”*

Het bebouwde gebied staat centraal in het waterplan. Binnen dit bebouwde gebied wordt door analyse van de bestaande situatie en vergelijking met de gewenste situatie bepaald wat de kansen en knelpunten van het gebied zijn. Deze kansen en knelpunten zijn opgedeeld in een aantal thema's. Voor elk thema worden maatregelen aan de knelpunten gekoppeld. Deze maatregelen vormen de te toetsen besluiten. De verschillende thema's en de daaraan gekoppelde maatregelen, worden weergegeven in tabel 5-1 (DHV 2005).

Nr.	Maatregelen	Trekker	Planning
1	Water als ordenend principe		
1.1	Implementatie Watertoets	B-O	2005
1.2	Afstemmen gebruiksfuncties op water- en bodemsysteem	H&A	2005/2006
2	Veilige inrichting, voldoende water, geen overlast		
2.1	Uitvoeren peilverlaging Voorste Diep i.v.m. grondwateroverlast Hunzedal te Borger	H&A	2007
2.2	a. Onderzoek en uitvoering lokale maatregelen, tegen eswateroverlast in Borger, Buinen en Exloo b. Uitvoering van maatregelen	H&A	2006 2007
2.3	Opstellen wateroverlastkaarten en waterrisicokaarten	H&A	2007
2.4	Herstel watergangen in de Veenkoloniën	B-O	Vanaf 2005
2.5	Verfijning peilbeheer, invoer van GGOR	H&A	2010
3	Goede kwaliteit van het watersysteem		
3.1	Maatregelen basisinspanning / OAS a. Afkoppelen verharde oppervlakken b. Onderzoek Real Time Control c. Evaluatie basisinspanning	B-O	2005-2006 2006 2005
3.2	Onderzoek aanvullende eisen waterkwaliteitspoor / KRW	H&A	2007
3.3	Metten waterkwaliteit en ecologie a. Uitvoeren ecoscan b. Monitoring van waterkwaliteit watergangen	H&A	2005 2005
3.4	Aanpak ongezuiverde lozingen a. Opstellen gemeentelijk IBA beleid b. Aansluiten 24 percelen op riolering c. Aansluiten 115 percelen op IBA	B-O	2004 2005 2005
3.5	Aanpak diffuse bronnen / gevolg KRW a. Opstellen gemeentelijk Dubo beleid b. Opstellen diffuse bronnen beleid c. Voorlichting bij bouwvergunningen	B-O	2006 2006 2006
3.6	Onderzoek waterbodemonreiniging bebouwde gebieden	B-O	2005
4	Watercommunicatie als dialoog		
4.1	Opstellen communicatieplan duurzaam water	B-O	2006
4.2	Watercommunicatie a. Ontwikkelen programma Water tussen de (kinder)oren. b. Website water in Borger-Odoorn c. Voorlichting duurzaam bouwen	B-O	2005 2004 2006
5	Doelmatig waterbeheer		
5.1	Opstellen beheer- en onderhoudsplan water in bebouwd gebied	H&A	2008

Tabel 5-1. Maatregelen waterplan Borger-Odoorn (DHV 2005).

Voor elke maatregel moet allereerst bepaald worden of het een maatregel is die opgelegd wordt vanuit een hogere overheid. Vervolgens moet bepaald worden of de maatregel onder de verantwoordelijkheid van het waterschap valt. Alleen wanneer het laatste het geval is, is het zinvol om de maatregel aan de criteria voor duurzaamheid te toetsen. In tabel 5-1 is te zien dat er een aantal maatregelen zijn waar de gemeente Borger-Odoorn (B-O) de kar trekt en een aantal maatregelen waarbij het Waterschap Hunze en Aa's (H&A) de rol van trekker vervult. Beide partijen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het waterplan, maar de invloed van zowel waterschap als gemeente op de afzonderlijke maatregelen is, in het kader van dit onderzoek, niet te achterhalen. Daarom is de toetsing van de maatregelen waarvoor het waterschap de trekkersrol vervult het meest interessant, omdat deze maatregelen uitmonden in handelingen van het waterschap. Het zijn derhalve deze maatregelen die onderworpen worden aan het toetsingskader.

De toetsing geeft aan of er wordt voldaan aan de criteria voor duurzaamheid uit het beheersplan. Dit vormt aansluitend de basis voor het bepalen van het bruikbaarheidsoordeel over deze criteria voor duurzaamheid. Aan de hand van dat bruikbaarheidsoordeel kan gezegd worden of en hoe de duurzaamheidsdoelstelling heeft doorgewerkt in de betreffende beslissing. Voor de duidelijkheid worden de vragen uit het toetsingskader (zie ook paragraaf 3.3.2) hier nog eens herhaald:

- 2.1. Wordt door deze handeling een probleem verplaatst in de ruimte?
- 2.2. Wordt door deze handeling een probleem afgewenteld in de tijd?
3. Wordt door deze handeling verantwoordelijkheid afgewenteld naar anderen?
- 4.1. Bestaat er inzicht in de natuurlijke situatie?
- 4.2. Is het effect van de handeling op de natuurlijke situatie onderzocht?
5. Is er aandacht besteed aan de selectie van de te gebruiken bronnen en/of hulpbronnen?

Bij een positief antwoord op alle vragen wordt er vanuit gegaan dat er ook wordt voldaan aan het 1^e en het 6^e criterium; er wordt voorkomen dat er *dingen worden gedaan waar je later spijt van krijgt* en *bewustwording en gedrag* stonden aan de basis van deze duurzame oplossingen.

Een aantal van de criteria zijn op deze case niet van toepassing, dit wordt hier toegelicht.

Criterium 2.2. spreekt van afwenteling in de tijd. Natuurlijk is het oordeel over de vraag of er iets wordt afgewenteld in de tijd subjectief. Letterlijk is afwenteling in de tijd inherent aan planning, maar omdat het onmogelijk is om handelingen ongepland uit te voeren, kan gesteld worden dat 'niet plannen' tot afwenteling kan leiden. In tabel 5-1 is te zien dat voor elke maatregel de uitvoering al gepland is. Er kan derhalve geconcludeerd worden dat er geen afwenteling in de tijd plaatsvindt. Daarom hoeft dit criterium bij deze case verder niet getoetst te worden.

Het vijfde criterium betreft het gebruik van bronnen en/of hulpbronnen. Omdat het waterplan een strategisch beleidsdocument is, worden nog geen besluiten genomen over de wijze van uitvoering. Daarom is het niet nodig het vijfde criterium hier te toetsen.

In de volgende paragrafen wordt per thema aangegeven welke maatregelen voor toetsing in aanmerking komen en wat de uitkomsten van de toets zijn.

5.2.2 Water als ordenend principe

Voor de tweede maatregel die bij dit onderwerp genoemd wordt is het Waterschap Hunze en Aa's de trekker. Daarom kan deze maatregel getoetst worden aan de criteria uit het toetsingskader. In tabel 5-2 staat het knelpunt omschreven met de daaraan gekoppelde maatregel.

Nr.	Knelpunt/Kans	Maatregelen
1.2	Meerdere functies claimen dezelfde ruimte. Extra beheerkosten en mindere kwaliteit door onvoldoende afstemming van watersysteem op natuurlijk systeem	Opstellen van waterkansenkaarten, afstemmen functies op water en bodemsysteem

Tabel 5-2. Knelpunten, kansen en maatregelen bij 'Water als ordenend principe' (DHV 2005).

Hier worden de vragen beantwoord die horen bij het opgestelde toetsingskader. De antwoorden zijn gevisualiseerd in tabel 5-3.

Omdat het om een organisatorisch afstemmingsprobleem gaat en niet om een ruimtelijk probleem, worden er door deze maatregel geen problemen afgewenteld in de ruimte. Daarmee wordt aan dit criterium voldaan.

De maatregel beoogt de afstemming van functies door overleg met de betrokkenen, hiermee wordt dus geen verantwoordelijkheid afgewenteld en wordt aan het derde criterium voldaan.

De maatregel is gericht op watersystemen en verbetering van de natuurlijke situatie binnen die watersystemen en voldoet dus aan het vierde criterium.

Er kan geconcludeerd worden dat deze maatregel voldoet aan de criteria voor duurzaamheid, en actief bijdraagt aan het vergroten van die duurzaamheid.

Opstellen van waterkansenkaarten, afstemmen functies op water en bodemsysteem		
Criteria	Wel Duurzaam	Niet Duurzaam
2.1		
3		
4.1		
4.2		

Tabel 5-3. Beoordeling.

5.2.3 NBW: Veilige inrichting, voldoende water, geen wateroverlast

Voor deze categorie maatregelen geldt dat ze opgelegd wordt vanuit overkoepelend beleid, te weten het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Al deze maatregelen zijn gericht op het inzichtelijk maken van de stedelijke wateropgave (DHV 2005). Dit beleid komt voort uit een beleidsstuk van een ander overheidsorgaan, maar valt wel onder het nageschakelde beleid van de duurzaamheidsdoelstelling van het Waterschap Hunze en Aa's, omdat de manier waarop aan de eisen uit dit beleidsstuk moet worden voldaan voor verantwoordelijkheid van het waterschap komt. In tabel 5-4 staan de knelpunten en kansen met daarnaast de te toetsen maatregelen.

Nr.	Knelpunt/Kans	Maatregelen
2.1	Grondwateroverlast in wijk het Hunzedal te Borger, herstelplan Voorste Diep	Uitvoeren maatregelen peilverlaging Voorste Diep
2.2	Eswateroverlast in Borger, Buinen en Exloo	a. Onderzoek naar lokale maatregelen b. Uitvoering van maatregelen
2.3	Gebrek aan inzicht in huidige en toekomstige wateroverlast	Opstellen waternormenkaarten en risicokaarten
2.5	Ondoelmatig peilbeheer, gebruikmaken van doelstellingen voor natuurontwikkeling en recreatie	Verfijning peilbeheer, invoer van GGOR

Tabel 5-4 Knelpunten, kansen en maatregelen bij 'Veilige inrichting, voldoende water, geen wateroverlast' (DHV 2005).

Hier wordt de eerste maatregel uit tabel 5-4 getoetst, de resultaten zijn weergegeven in tabel 5-5.

Het verlagen van een grondwaterpeil kan gevolgen hebben voor omliggende gebieden. Dit zou derhalve kunnen duiden op een verplaatsing van het probleem in de ruimte. In het plan wordt echter duidelijk dat er gezocht wordt naar een manier om het probleem plaatselijk op te lossen door versterking van de afwaterende functie, of de invloed op andere gebieden te minimaliseren middels 'drempels' (DHV 2005). Hiermee wordt een verplaatsing in de ruimte voorkomen, en wordt aan criterium 2.1 voldaan.

Het waterschap is de beheerder van het Voorste Diep, en neemt ook de verantwoordelijkheid voor de beoogde maatregelen. Er wordt daarom geen verantwoordelijkheid afgewenteld naar anderen.

Uit het plan blijkt dat er inzicht bestaat in de natuurlijke situatie van zowel het gebied zelf, als van de omliggende gebieden. Er wordt gezocht naar oplossingen die deze natuurlijke situatie niet negatief beïnvloeden of zelfs verbeteren. Hiermee is aan zowel criterium 4.1 als 4.2 voldaan.

Uitvoeren maatregelen peilverlaging Voorste Diep		
Criteria	Wel Duurzaam	Niet Duurzaam
2.1		
3		
4.1		
4.2		

Tabel 5-5. Beoordeling.

De maatregelen behorende bij het tweede knelpunt kunnen gezamenlijk getoetst worden. Deze toetsing wordt hier uitgewerkt. De resultaten zijn te zien in tabel 5-6.

Eswateroverlast is een probleem dat voortkomt uit de ruimtelijke en de natuurlijke situatie. De wateroverlast ontstaat doordat er water van de flanken van de Hondsrug afstroomt naar de lager gelegen gebieden. Het onderzoek en de uitvoering van maatregelen richt zich op deze hoger gelegen gebieden. Daarmee wordt het probleem bij de bron aangepakt en vindt er geen verplaatsing van het probleem in de ruimte plaats.

Onderzoek en uitvoering van lokale maatregelen tegen eswateroverlast		
Criteria	Wel Duurzaam	Niet Duurzaam
2.1		
3		
4.1		
4.2		

Tabel 5-6. Beoordeling.

Het waterschap neemt de verantwoordelijkheid voor het onderzoek. De uitvoering wordt door de gemeente, de waterbeheerders en de landbouworganisaties gedaan. Op deze manier wordt geen verantwoordelijkheid afgewenteld naar anderen.

Het probleem komt deels voort uit de natuurlijke situatie en deels uit menselijke ingrepen in de natuurlijke situatie. Dit kan leiden tot een beperkt inzicht in de natuurlijke situatie. Door de landbouw vindt er minder infiltratie plaats op de flanken van de Hondsrug en stroomt er meer water af naar de es. Maar de natuurlijke aanwezigheid van een slecht doorlatende leemlaag is ook deel van het probleem. Daarom is afstroming voor een belangrijk deel de natuurlijke situatie. Deze ingreep zal derhalve effect hebben op die natuurlijke situatie. Dit effect lijkt hier niet onderzocht te zijn.

Er kan geconcludeerd worden dat er een knelpunt bestaat omtrent de criteria betreffende de natuurlijke situatie. Er bestaat slechts deels inzicht in de natuurlijke situatie en het effect van de handelingen op de natuurlijke situatie lijkt niet onderzocht te zijn.

In de wateroverlastnormenkaarten en wateroverlastrisicokaarten wordt voorzien door het project Waterdrager. Binnen dit project wordt samen met gemeenten, provincies, belangengroepen en burgerorganisaties de bestaande (globale) stroomgebiedsvisie per watersysteem geconcretiseerd tot maatregelen in deelstroomgebiedsvisies. Het gaat hierbij om een integrale aanpak (DHV 2005). Hiermee wordt de maatregel uitgevoerd in het kader van een ander project. De maatregel zal hier dan ook niet getoetst worden.

De maatregelen behorende bij het vierde knelpunt worden vervolgens onderzocht. De resultaten van de toetsing zijn te vinden in tabel 5-7.

De verfijning van het peilbeheer moet leiden tot een beter gebruik van gebiedseigen water, waarbij zowel wateroverlast als verdroging verminderd kan worden. Er wordt expliciet vermeld dat afwenteling van wateroverlast op benedenstrooms gelegen gebieden voorkomen moet worden. Hiermee wordt aan criterium 2.1 voldaan.

Het peilbeheer valt onder de verantwoordelijkheid van de waterschappen, en wordt ook door de waterschappen genomen. Hiermee wordt aan criterium 3 voldaan.

Verfijning peilbeheer, invoering van GGOR		
Criteria	Wel	Niet
	Duurzaam	Duurzaam
2.1		
3		
4.1	N.V.T.	
4.2	N.V.T.	

Tabel 5-7. Beoordeling.

Het gebruik van een Gewenst Grond en Oppervlaktewater Regime (GGOR) wil zeggen dat er op basis van het grondgebruik bepaald wordt welke eisen er aan het grond- en oppervlaktewater gesteld worden. Dit kan duiden op inzicht in de natuurlijke situatie en de effecten van de handeling op die situatie. Hoe hier verder invulling aangegeven wordt moet echter blijken uit de afwegingen en maatregelen die voorkomen uit het GGOR. Daarom kunnen criteria 4.1 en 4.2 hier nog niet getoetst worden en zijn ze niet van toepassing.

5.2.4 Goede kwaliteit van het watersysteem

Binnen dit thema vervult het Waterschap Hunze en Aa's de trekkersrol voor twee van de zes maatregelen. Deze knelpunten/kansen en de daarbijbehorende maatregelen staan weergegeven in tabel 5-8 en zullen hier onderzocht worden.

Nr.	Knelpunt/Kans	Maatregelen
3.2	Onduidelijkheid over eisen vanuit waterkwaliteitspoor	Onderzoek aanvullende eisen waterkwaliteitspoor / KRW
3.3	Onvoldoende inzicht in waterkwaliteit en ecologische situatie in bebouwd gebied	a. Uitvoeren ecoscan b. Monitoring van waterkwaliteit watergangen

Tabel 5-8. Knelpunten, kansen en maatregelen bij 'Goede kwaliteit van het watersysteem' (DHV 2005).

De eerste maatregel zoekt expliciet aansluiting bij de Kader Richtlijn Water (KRW). Door deze maatregel moet in beeld gebracht worden of er op dit moment aan de eisen wordt voldaan en welke eisen er in de toekomst vanuit Europa verwacht kunnen worden, zodat er tijdig op ingesprongen kan worden. De maatregel wordt hier niet getoetst, omdat hij direct voortkomt uit beleid van een ander overheidsorgaan.

De twee maatregelen die bij het tweede knelpunt worden genoemd zijn beide niet toe te schrijven aan het waterplan. Er wordt expliciet vermeld dat de ecoscan wordt uitgevoerd in het kader van de KRW. Daarnaast is de monitoring van de waterkwaliteit een reguliere waterschapstaak. Beide maatregelen worden hier daarom niet getoetst.

5.2.5 Watercommunicatie als dialoog

De maatregelen die bij dit thema worden voorgesteld komen, zoals in tabel 5-1 te zien is, beide voor rekening van de gemeente Borger-Odoorn en worden hier derhalve niet onderzocht.

5.2.6 Doelmatig beheer

Voor de twee knelpunten die bij dit thema gesignaleerd worden wordt één maatregel opgesteld (zie tabel 5-9). Het Waterschap Hunze en Aa's neemt het initiatief voor deze maatregel.

Nr.	Knelpunt/Kans	Maatregelen
5.1	Onderhoud is niet effectief en doelmatig	Opstellen beheer- en onderhoudsplan water in bebouwd gebied
	Beheer en onderhoud van oppervlaktewater wordt onvoldoende aangestuurd	

Tabel 5-9. Knelpunten, kansen en maatregelen bij 'Doelmatig beheer' (DHV 2005).

De maatregel wordt hier onderzocht, de resultaten zijn weergegeven in tabel 5-10.

De maatregel beoogt, door het opstellen van beheer- en onderhoudsplannen, de effectiviteit en de taakverdeling bij beheer en onderhoud van watergangen te verbeteren. Dit is met name voor het bebouwd gebied een probleem, omdat in het verleden de gemeente verantwoordelijk was voor het onderhoud van het stedelijk water. Deze taakverdeling is nu niet meer zo duidelijk. Door deze maatregel worden geen problemen verplaatst in de ruimte. Er wordt geen verantwoordelijkheid afgewenteld naar anderen, maar er wordt door samenwerking naar afstemming gezocht. Het inzicht in de natuurlijke

Opstellen beheer- en onderhoudsplan water in bebouwd gebied		
Criteria	Wel Duurzaam	Niet Duurzaam
2.1		
3		
4.1	N.V.T.	
4.2	N.V.T.	

Tabel 5-10. Beoordeling

situatie en het effect van handelingen op die natuurlijke situatie kan pas beoordeeld worden op het moment dat de genoemde beheer en onderhoudsplannen zijn opgesteld. Deze criteria moeten doorwerken in de op te stellen plannen. Criteria 4.1 en 4.2 zijn derhalve niet van toepassing.

5.3 Conclusies

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de conclusies over het waterplan Borger-Odoorn geformuleerd. Deze conclusies worden opgesplitst in twee categorieën. In de eerste plaats de conclusies aangaande duurzaamheid, met de beantwoording van de vraag of de getoetste maatregelen voldoen aan de criteria voor duurzaamheid, zoals die zijn vastgelegd in het beheersplan van het Waterschap Hunze en Aa's. Dit is in paragraaf 5.3.2 te vinden. In paragraaf 5.3.3 staan in de tweede plaats de conclusies aangaande doorwerking, met de beantwoording van de vraag of, en hoe, de strategie voor duurzaamheid doorgewerkt heeft in de getoetste besluiten.

5.3.2 Duurzaamheid

Om de resultaten hier te kunnen bespreken wordt allereerst een overzichtstabel weergegeven met daarin alle getoetste besluiten, genummerd volgens tabel 5-1, gekoppeld aan alle criteria, waarbij de knelpunten duidelijk worden weergegeven (tabel 5-11).

Knelpunten								
Criteria	Besluiten							
	1.2	2.1	2.2	2.3	2.5	3.2	3.3	5.1
2.1								
2.2	N.V.T.							
3								
4.1								
4.2								
5	N.V.T.							

In tabel 5-11 is te zien dat alleen bij besluit 2.2, Het onderzoek en de uitvoering van maatregelen tegen eswateroverlast in Borger, Buinen en Exloo, knelpunten zijn vastgesteld. Deze knelpunten doen zich voor bij de criteria betreffende de natuurlijke situatie. Bij het analyseren van de uitleg van de maatregel bleek niet dat er sprake was van een volledig inzicht in de natuurlijke situatie.

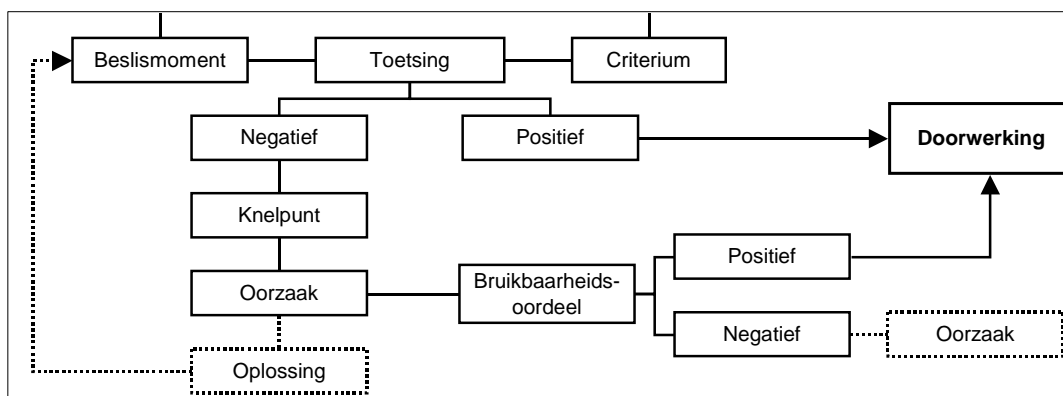
Tabel 5-11. Overzicht resultaten en knelpunten.

Dit wordt voor een groot deel verklaard door het feit dat er geen sprake is van een natuurlijke situatie, maar van een situatie gecreëerd door mensen. Een groter knelpunt lijkt op te treden waar het gaat om de effecten van de ingreep op de natuurlijke situatie. Het is aannemelijk dat in de natuurlijke situatie ook afstroming plaatsvindt, omdat zich in de bodem een slecht doorlatende leemlaag bevindt. Wat voor effect het heeft op de natuurlijke situatie in de essen en op de flanken van de Hondsrug wordt niet duidelijk in het plan.

Zonder de vastgestelde knelpunten te bagatelliseren, kan geconcludeerd worden dat het waterplan Borger-Odoorn vrijwel geheel voldoet aan de criteria voor duurzaamheid, zoals ze te vinden zijn in het beheersplan van het Waterschap Hunze en Aa's.

5.3.3 *Doorwerking*

In navolging van het stroomschema voor toetsing van strategie en duurzaamheid (figuur 3.3) zal hier de doorwerking van de strategie voor duurzaamheid besproken worden. In figuur 5.1 wordt, ter ondersteuning, een deel van dit stroomschema weergegeven.



Figuur 5.1. Deel van het stroomschema toetsing strategie en duurzaamheid

Zoals in het stroomschema is te zien, wordt een positief resultaat van de toetsing gezien als een bewijs van doorwerking. Een negatief resultaat duidt op een knelpunt, waarvan vervolgens de oorzaak gezocht moet worden. Deze oorzaak moet inzicht geven in het bruikbaarheidsoordeel over de strategie. Dit bruikbaarheidsoordeel geeft inzicht in de doorwerking.

De strategie voor duurzaamheid lijkt sterk door te werken in het waterplan Borger-Odoorn. Er wordt in de inleiding gerefereerd aan het begrip duurzaam en vrijwel alle besluiten voldoen aan de criteria voor duurzaamheid. Slechts één besluit voldoet niet aan één van de criteria. Het betreffende besluit is genomen om iets te doen aan de wateroverlast op de essen in Borger, Buinen en Exloo. Uit de tekst blijkt dat er wel gezocht is, en zal worden, naar een duurzame oplossing voor dit probleem. Er wordt bijvoorbeeld melding van gemaakt dat het vasthouden van het overtollige regenwater voor gebruik tijdens droogte niet haalbaar is. Daarnaast worden er ook maatregelen voorgesteld die aansluiten bij de natuurlijke situatie, zoals gewasaanpassingen en het ploegen volgens contourlijnen.

Hiermee wordt er een hogere prioriteit gegeven aan de aanpak van wateroverlast dan aan het versterken of handhaven van de natuurlijke situatie. In navolging van Wallagh (zie paragraaf 3.2.3) vormt de strategie voor duurzaamheid dus de basis voor de analyse van het probleem. Er kan geconcludeerd worden dat er een positief oordeel bestaat over de strategie voor duurzaamheid, dat de strategie gebruikt wordt en dat de afwijking van de strategie een bewuste keuze is.

Het gevonden knelpunt vormt echter niet de meest opvallende constatering. Het meest opvallend is het ontbreken van knelpunten. Door de gevolgde werkwijze ontstaat zo de conclusie dat er doorwerking heeft plaatsgevonden, zonder dat er onderzocht wordt of de duurzaamheidsstrategie een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming. Dit vanuit de gedachte dat het goed mogelijk is dat de grote rol van duurzaamheid voortkomt uit ander beleid. Daarom wordt er bij deze case afgeweken van het stroomschema zoals is weergegeven in figuur 5.1, om ondanks het nagenoeg ontbreken van knelpunten, toch inzicht te kunnen krijgen in het bruikbaarheidsoordeel. Daarom is de persoon die binnen het waterschap verantwoordelijk is voor de opstelling van het plan geconsulteerd. Hierbij is de focus niet gericht op knelpunten, of op concrete maatregelen, maar op de gang van zaken rond de opstelling van het gehele plan. Dit kan het zicht op de doorwerking van de duurzaamheidsstrategie in het waterplan verduidelijken.

Uit een gesprek met één van de opstellers van het waterplan is gebleken dat een aantal omstandigheden van invloed zijn geweest op de inhoud van het plan. In het waterplan wordt al aangegeven dat de gemeente Borger-Odoorn al langer actief is op het gebied van waterproblematiek. Het waterplan borduurt voort op die ervaring. Het aantal gesignaleerde knelpunten en hun impact blijft om die reden klein. Daardoor blijft ook de invloed van het waterschap op de inhoud van het waterplan klein. De gemeente neemt duidelijk ook zelf het voortouw om waterbeleid en aanwezige knelpunten aan te pakken. Door de grote expertise en de voortvarendheid, die door de gemeente Borger-Odoorn aan de dag werden gelegd, is bijsturing vanuit het waterschap niet of nauwelijks nodig.

Bij de opstelling van het waterplan is de “Notitie Stedelijk Waterbeheer” (Waterschap Hunze en Aa's 2003) als leidraad gebruikt. Deze notitie kan ten opzichte van het beheersplan aangemerkt worden als nageschakelde besluitvorming. In deze notitie wordt de filosofie van het waterschap over duurzaamheid herhaald. Er wordt derhalve indirect naar de duurzaamheidsstrategie verwezen, wanneer er naar de Notitie Stedelijk Waterbeheer wordt verwezen. In die zin werkt de strategie voor duurzaamheid door in het waterplan.

De hoge mate van duurzaamheid is echter niet of nauwelijks aan deze doorwerking toe te schrijven. In de praktijk was het de gemeente die al vanzelf met duurzame oplossingen kwam voor de problematiek. Uit het waterplan blijkt ook dat dit voor een belangrijk deel voortkomt uit beleid van andere overheden, zoals het Regionaal Bestuursakkoord Water (RWB) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Verder anticiperen een aantal maatregelen op (verwacht) beleid vanuit Europa, de Kader Richtlijn Water (KRW).

Tot slot gaf de medewerker aan dat het waterplan Borger-Odoorn in zijn ogen niet het beste voorbeeld is van hoe een waterplan eruit moet zien qua opbouw en behandeling van onderwerpen.

Dit is enerzijds te wijten aan een gebrek aan duidelijke interne afspraken omtrent wensen t.a.v. inhoud, opbouw en onderwerpen in een nieuw op te stellen waterplan en anderzijds aan de voortvarendheid van de gemeente om te komen tot een snelle afronding. Bij het opstellen van andere waterplannen moet in zijn ogen de betrokkenheid vooraf (doelstelling, resultaat- en offertevraag) en invloed hierop van het waterschap nadrukkelijker zijn. Een grotere betrokkenheid zal hoogstwaarschijnlijk ook leiden tot een sterkere doorwerking van de strategie van het waterschap. Hij ziet het waterplan wel als een nuttig instrument, dat de gemeente en het waterschap als vertrekpunt kunnen inzetten voor nieuwe ruimtelijk ontwikkelingen.

Op basis van het voorgaande, kunnen conclusies geformuleerd worden ten aanzien van doorwerking op het strategische abstractieniveau en ten aanzien van de gevolgde methodiek en de op voorhand verwachte zwaktes van de methodiek. Ten aanzien van de doorwerking kunnen de volgende twee conclusies getrokken worden:

In de eerste plaats kan een belangrijk deel van de duurzame maatregelen toegeschreven worden aan beleid vanuit andere overheden.

In de tweede plaats bestaat er een positief bruikbaarheidsoordeel ten aanzien van de strategie voor duurzaamheid, omdat er (in dit geval indirect) aan wordt gerefereerd.

Ten aanzien van de onderzoeksmethodiek kan de volgende conclusie getrokken worden:

Doordat er gekozen is voor het onderzoeken van doorwerking aan de hand van knelpunten op beslissingsniveau, blijft het inzicht in de doorwerking van de strategie bij deze case klein. Er worden op basis van de geformuleerde vragen nauwelijks knelpunten ontdekt. Hierdoor wordt er geen onderzoek gedaan naar de oorzaak van de knelpunten. Dit is deels ondervangen door de vraag te stellen waarom er geen knelpunten bestaan. Daaruit blijkt dat er al sprake was van een hoge mate van consensus tussen gemeente en waterschap, over de manier waarom de waterproblematiek aangepakt moet worden. Het is heel goed mogelijk dat dit voortkomt uit de samenwerking die voorafging aan het waterplan en de invloed die het beleid van het waterschap toen al op het beleid van de gemeente heeft gehad. Om die invloed te achterhalen moet nagegaan worden wat de historie is achter de samenwerking tussen de gemeente Borger-Odoorn en het Waterschap Hunze en Aa's. Dat valt niet binnen de scope van dit onderzoek.

6 Tactisch: Waterberging Blauwe Stad

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de geselecteerde case voor het tactische abstractieniveau nader uitgewerkt, om vervolgens de doorwerking van de door het Waterschap Hunze en Aa's opgestelde criteria voor duurzaamheid te meten. In de eerstvolgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de achtergronden van, en de gang van zaken rond, de Blauwe Stad, met als speciaal aandachtspunt de waterbergingsfunctie. Deze inhoudelijke analyse brengt de uitgangspunten voor het doorwerkingsonderzoek voort. In paragraaf 6.3 wordt deze doorwerking uitgewerkt. Tot slot wordt in paragraaf 6.4 samenvattend een conclusie geformuleerd over de case waterberging Blauwe Stad en de doorwerking op het tactische abstractieniveau.

6.2 Uitwerking

6.2.1 Gang van zaken; positie van het waterschap

Uit de postarchieven van het Waterschap Hunze en Aa's blijkt dat de waterschappen Eemzijlvest en Dollardzijlvest al vanaf de eerste plannen in 1994, betrokken zijn bij de Blauwe Stad. De waterschappen werden op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Vanaf 1998 waren de waterschappen betrokken bij de planvorming in een adviserende rol, zo werd de "leidraad voor aanleg van de Blauwe Stad" (waterschappen Eemzijlvest en Dollardzijlvest 1999) geschreven. Nadat de waterschappen in 2000 zijn opgegaan in het Waterschap Hunze en Aa's, werd de betrokkenheid intensiever.

Het waterschap pleit voor intensieve participatie in deze fase van de planvorming, omdat *"er een watersysteem in de Blauwe Stad moet ontstaan dat levensvatbaar is en waarvan wij als waterschap vinden dat die ook reëel is."* Deze intensivering kan ook als een gevolg van de fusie van de waterschappen gezien worden. Het nieuw ontstane waterschap wenst zich te profileren als een organisatie die midden in de maatschappij staat. Betrokkenheid bij de planvorming en de realisatie van de Blauwe Stad werd derhalve als een kans gezien om het waterschap op de maatschappelijke kaart te zetten.

Vanaf dat moment wordt ook voor het eerst gesproken over een waterberging in de Blauwe Stad, het gebied wordt door het waterschap gezien als *"een zeer geschikte locatie omdat daarmee voorkomen wordt dat andere (landbouw)gebieden als berging moeten worden ingericht."*

In begin 2001 staat het *"meenemen van de noodberging in de plannen niet meer ter discussie"*, de discussie wordt inhoudelijk van aard, en richt zich op de nodige maatregelen en de (maatschappelijke) kosten die met de berging gepaard zullen gaan. De ontwikkeling omtrent de functie als bergingsgebied en de maatschappelijke ambities van het waterschap leiden tot onderhandelingen met de betrokken partijen met als doel het oprichten van een BV. De Blauwe Stad BV zou zowel de uitvoering als de exploitatie van het plan op zich nemen, met alle risico's die hiermee gepaard gaan. Nadat het Algemeen Bestuur de deelname aan oprichting van de BV voorlopig had gefiatteerd, werd binnen het waterschap naarstig onderzocht hoe de verhoudingen binnen deze op te richten BV zouden moeten liggen.

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat er een aantal “voor het waterschap essentiële aspecten” niet in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen konden worden. Het waterschap wenste alleen op te draaien voor de kosten en risico’s die rechtstreeks gevolg zijn van de waterbergingsfunctie. Het waterschap wilde niet het risico lopen op te moeten draaien voor kosten die voortkomen uit de aanleg van het meer en het bouwrijp maken van de locatie. Het waterschap was van mening “dat met het toetreden tot de BV de verantwoordelijkheden die het waterschap vanuit zijn beperkte overheidstaak kan dragen overschreden worden, hoe zeer wij ook in maatschappelijk opzicht zouden willen deelnemen aan dit samenwerkingsverband.”

Er wordt echter direct duidelijk gemaakt dat daarmee de betrokkenheid van het waterschap zeker niet ophoudt. “Het zal enkel zo zijn dat het waterschap in bestuurlijke en juridische zin niet in dit specifieke verband van overheidspartijen zal deelnemen, zoals het dat overigens in formele zin tot nu toe ook niet heeft gedaan (adviseurschap).” In de praktijk betekent dat voor de rol van het waterschap dat:

- het waterschap op bestuurlijk niveau als adviseur zal optreden;
- na realisering van de waterinfrastructuur het eigendom, beheer en onderhoud hiervan voorzover dit waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer betreft om niet door het waterschap worden overgenomen;
- het waterschap binnen het project Blauwe Stad een samen met de provincie te bekostigen waterberging zal doen realiseren, bestaande uit: een dijkversterking, een inlaatkanaal met inlaatwerk en een uitlaatkanaal met stuw, waarvan het eigendom, beheer en onderhoud bij het waterschap komen te berusten;
- het waterschap volop zal adviseren c.q. meewerken aan de verlening van de benodigde vergunningen en ontheffingen op het terrein van het waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer, voor zowel het projectgebied als voor de aanpassingen van de waterhuishouding in het omringende gebied;
- het waterschap bij de voorbereiding, aanleg en oplevering van de (nadien over te nemen) waterhuishoudkundige werken volop z’n expertise met bijbehorende personeelsinzet zal leveren.

De gesprekken die gevoerd zijn met als inzet het toetreden van het waterschap tot de Blauwe Stad BV hebben het waterschap echter ‘geen windeieren gelegd’. Doordat het waterschap bij de onderhandelingen omtrent de risico- en kostenverdeling steeds gepleit heeft voor een beperking van de rol bij de financiering tot de waterbergingsfunctie, kwam het waterschap ‘voor een dubbeltje op de eerste rang’. De financiële bijdrage van het waterschap is strikt beperkt gebleven tot betaling van de maatregelen die nodig zijn vanwege de waterbergingsfunctie. Deze kosten worden gedeeld met de andere partij die ‘belang’ heeft bij deze waterbergingsfunctie, de Provincie Groningen. Door de inzet van de Blauwe Stad (en andere bergingsgebieden) kan de maatgevende waterstand laag gehouden worden.

Voor de provincie, als de toenmalige beheerder van de beschoeiing en de kaden langs het Winschoterdiep, Eemskanaal en AG Wildervankkanaal, betekent dit een vermindering van de kosten voor kades en beschoeiingen. Uiteindelijk worden de kosten die met de waterberging gepaard gaan als volgt verdeeld:

Instantie	Kosten
Waterschap Hunze en Aa's	€ 1.921.308,--
Provincie Groningen	€ 1.391.292,--
Totaal	€ 3.312.600,--

Tabel 6-1. Kostenverdeling Waterberging

Deze kostenverdeling is gebaseerd op een raming die gedaan is aan de hand van een lijst met maatregelen die vanwege de waterbergingsfunctie nodig zijn. Deze lijst met benodigde maatregelen is terug te vinden in paragraaf 6.2.3. In de volgende paragraaf wordt uitgewerkt hoe de waterberging technisch vorm zal krijgen en wat de beleidskaders rond de waterberging zijn.

6.2.2 Technische gegevens en beleidskaders waterberging

De Blauwe Stad wordt, door deze functie als bergingssysteem, onderdeel van de Eems-Dollard boezem. De Blauwe Stad wordt zo ingericht dat er maximaal 0,5 m extra water te bergen is. Dit betekent een maximale bergingscapaciteit van 4 miljoen m³ water. Dit water moet binnen 48 uur ingelaten worden, hiervoor wordt in de sluis tussen het Winschoterdiep en de Blauwe Stad een inlaatconstructie gemaakt die 25 m³ water per seconde kan inlaten. Om het water weer uit te laten wordt nabij het Nieuwe Kanaal een uitlaatconstructie gemaakt, zodat het water uiteindelijk de zee kan bereiken.

De reguliere berging is een primaire taak van het waterschap. Het is een wezenlijke schakel in de trits vasthouden, bergen en afvoeren, zoals die in het kader van WB21¹³ is geformuleerd. Daarnaast wordt in de studie Hoog-water 2000+¹⁴ de Blauwe Stad ook als bergingsgebied voor reguliere berging aangewezen. Dit advies is overgenomen in het beheersplan 2003-2007 (Waterschap Hunze en Aa's 2003).

In het Beheersplan Blauwe Stad (Royal Haskoning 2003) wordt gerefereerd aan de visie en de missies van het waterschap zoals ze in het beheersplan 2003-2007 zijn verwoord. Daarnaast wordt gezegd dat dit plan is opgesteld om “...vanaf het begin van de aanleg van het meer een evenwichtige en duurzame situatie te creëren...(2003:1).” Hieruit valt af te leiden dat de duurzaamheidsdoelstelling doorwerkt. Dit is allereerst gericht op het Programma van Eisen (PvE) en het bestek. In de opgestelde bestemmingsplannen moet het waterschapsbeleid echter ook doorwerken.

Uit de toelichting op de herziening van het bestemmingsplan Blauwe Stad (Gemeente Scheemda 2004), blijkt in het juridische gedeelte, dat er nog geen artikel 10 overleg heeft plaatsgevonden. Er is wel een natte paragraaf opgesteld. In deze paragraaf wordt de betrokkenheid van het waterschap aangegeven. Daarnaast wordt er gerefereerd aan het Bestemmingsplan Blauwe Stad (1998), waarin staat dat er ‘duurzaam waterbeheer’ toegepast zal worden.

¹³ Het rapport ‘Waterbeheer 21^e eeuw’ (WB21) is opgesteld naar aanleiding van de wateroverlast in de afgelopen jaren en de verwachte klimaatontwikkeling met meer neerslag en heviger buien. Vergroten van de afvoercapaciteit is volgens het rapport pas aan de orde wanneer de mogelijkheden voor het vasthouden en bergen van water zijn benut, vandaar de trits ‘vasthouden, bergen en afvoeren’.

¹⁴ Naar aanleiding van extreme situaties van wateroverlast in het laatste decennium van de vorige eeuw is de stuurgroep Water 2000+ opgericht. Deze stuurgroep onderzocht in hoeverre de faalkans vergroot kan worden tot eens in de 1000 jaar. Hiertoe heeft de stuurgroep voorstellen gedaan voor reguliere berging (1x per 30 - 100 jaar) en noodberging (1x per 100 - 1000 jaar).

6.2.3 Benodigde maatregelen

In de vorige paragrafen staat omschreven hoe het besluit, om de Blauwe Stad voor berging te gebruiken, tot stand is gekomen. In deze paragraaf worden de gevolgen van dit initiële besluit uitgewerkt. Het aanwijzen van een bergingsgebied heeft verstrekkende gevolgen. Het feit dat het gebied van de Blauwe Stad ook zonder deze bergingsfunctie onder water wordt gezet, zorgt weliswaar voor een inperking van de maatschappelijke impact, maar neemt niet weg dat er tal van maatregelen genomen moeten worden om alles in goede banen te leiden. In bijlage 1 worden de verschillende maatregelen op een kaart weergegeven.

De waterberging in de Blauwe Stad brengt extra kosten met zich mee. De stuurgroep Blauwe Stad heeft uitgesproken dat deze meerkosten voor rekening van de 'vragende partijen' komt. Dit zijn in dit geval de provincie en het waterschap. In reactie daarop heeft het waterschap onderscheid gemaakt tussen maatregelen waarvan de noodzaak niet ter discussie staat en maatregelen waarvan de noodzaak wel ter discussie staat. Het waterschap heeft een kostenverdeling voorgesteld, die rekening houdt met deze tweedeling van maatregelen. Met name bij de laatste categorie maatregelen kan duurzaamheid een doorslaggevende factor zijn bij het maken van een keuze.

Maatregelen waarvan de noodzaak niet ter discussie staat

Hier worden allereerst de maatregelen die niet ter discussie staan genummerd en uitgewerkt:

1. **Schutsluis en verbindingvaart;**

Ten behoeve van de waterinlaat moet de sluis en de verbindingvaart aangepast worden. Tevens moeten er kokers aangelegd worden.

2. **Aanleg kaden;**

De dijkprofielen en oeverbescherming moet uit veiligheidsoverwegingen enigszins aangepast worden. Een discussiepunt bij deze uitvoering is de dijkbekleding in relatie tot recreatief gebruik.

3. **Uitwaterende stuw;**

Er moet voorzien worden in een uitwateringsmogelijkheid naar het Nieuwe Kanaal. Een discussiepunt bij deze maatregel is dat deze stuw vanwege de keuze voor een actief peilbeheer ook zonder bergingsfunctie nodig zou zijn geweest. De berging vereist echter wel een andere dimensionering.

4. **Watergang (open) Blauwe Stad – Nieuwe Kanaal;**

Er wordt een open verbinding tussen de stuw en het Nieuwe Kanaal gepland, welke door het noordelijke deel van het gebied, bij de nieuwe natuurplas van het Groninger Landschap getraceerd moet worden. Discussiepunten zijn hier de betrokkenheid van het Groninger Landschap en zodanig rekening houden met de omgeving dat de watergang ecologische functies kan gaan vervullen én dat een ecologische verbinding met de Blauwe Stad ontstaat (o.m. door te voorzien in een vistrap in de uitwaterende stuw).

Maatregelen waarvan de noodzaak ter discussie staat

Deze categorie maatregelen is onderhevig aan de vraag of “uitgegaan moet worden van een volledig opvangen van de mogelijke consequenties van de berging via technische ingrepen, of dat kan worden uitgegaan van een maatschappelijke noodzaak van berging die maakt dat voor een aantal gevolgen van de berging wordt uitgegaan van acceptatie door bewoners en/of gemeenten.”

5. Ecologische verbinding en fietsverbinding zuidzijde;

De eventueel te realiseren (drijvende) oversteekvoorziening zal ingericht moeten worden op 50 cm extra waterstandsstijging. De ligging is direct nabij de plek waar het water de Blauwe Stad in zal stromen. Er wordt afgesproken dat de voorziening zo eenvoudig mogelijk uitgevoerd zal worden.

6. Aanbrengen dijk bij Schepen/de Boer;

Voor één locatie aan de Ekamperweg betekent de stijging van de waterstand van 50 cm dat voorzieningen getroffen moeten worden om drooglegging te garanderen. Discussiepunt is hier of er infrastructurele ingrepen plaatsvinden of dat er afspraken worden gemaakt over een schadevergoeding.

7. Ontsluitingsweg Bospolder/Meerland;

De hogere waterstanden vergen een andere uitvoering van de wegconstructie, waar onder het toepassen van meer draineerzand. De discussie is hier of er wordt uitgegaan van een volledig opvangen van de gevolgen van de berging door middel van technische constructies, of dat de voorgestelde maatregelen voorkomen kunnen worden door incidentele waterstandsverhoging te accepteren en beheersmaatregelen te nemen (zoals tijdelijke wegafsluiting) en aanpassing van het gemeentelijke onderhoudsprogramma.

8. Wegen wooneilanden;

Hiervoor geldt hetzelfde als bij punt 7.

9. Kadewand;

Er bevindt zich in de woongebieden bij Ekamp (Dorp, Weilanden) een 200-tal woningen waarvoor volgens het huidige beeldkwaliteitsplan extra voorzieningen nodig zijn ten behoeve van drooglegging. De discussie hierbij is wat in dit verband leidend moet zijn: het ontwerp en stedenbouwkundige sfeer (woningen op de kades) of techniek en geld (wanneer bijv. van kades olopemde oevers worden gemaakt zijn de maatregelen niet/nauwelijks nodig), en of de extra voorzieningen deel dienen uit te maken van de grondexploitatie of dat de ontwikkelaars eventuele meerkosten via de verkoop van de woningen terug zouden moeten halen.

10. Stelpost voor Bos en Rietlanden;

Op de rug van Ekamp en in de Rietlanden is sprake van een grote mate van vrijheid bij plaatsing van de woningen op de kavel. Een deel van de woningen zal zodanig worden geplaatst, dat voor een goede drooglegging bij berging extra maatregelen nodig zijn.

De discussie bestaat hierbij uit de afweging dat wanneer er sprake is van een eigen keuze bij het plaatsen van de woning op de kavel, de meerkosten voor berging ook voor rekening van de bewoner kunnen zijn (mits duidelijk gecommuniceerd).

11. Stelpost kleine aanpassingen;

Bij deze maatregel worden geen nadere details of discussiepunten genoemd. De stelpost zal gebruikt worden voor onvoorziene gebeurtenissen. Hierover zullen nog nadere afspraken gemaakt worden.

De besluiten die omtrent de 11 genoemde maatregelen zijn genomen, worden in de volgende paragraaf omschreven en getoetst aan de criteria voor duurzaamheid.

Een bijkomend probleem bij waterberging is de vergoeding van de schade die erdoor ontstaat. Dit betreft een juridisch vraagstuk, en wordt middels juridische afspraken geregeld. Hiertoe is De Regeling Schadevergoeding Waterbergingsgebieden Hunze en Aa's 2004 opgesteld. Dit document wordt ook van toepassing verklaard op de bergingsfunctie van de Blauwe Stad. Hierbij spelen ook belangrijke duurzaamheidsaspecten, maar het valt buiten de scope van dit onderzoek, daarom wordt er hier verder niet op ingegaan.

6.3 Besluitvorming en toetsing

6.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt voor elke maatregel eerst onderzocht welke besluiten er genomen zijn. Vervolgens kan de doorwerking van de duurzaamheidsstrategie getoetst worden. De indeling van deze paragraaf wordt ontleend aan de tweedeling die in de vorige paragraaf ter sprake kwam. Hier wordt voor gekozen omdat er hier sprake is van twee soorten besluiten. In het eerste geval is de beslissingsruimte kleiner dan in het tweede geval. Door deze tweedeling te hanteren ontstaat er een beeld van de invloed die deze beslissingsruimte heeft op de doorwerking van duurzaamheid.

In paragraaf 6.3.2 worden de besluiten, die genomen zijn omtrent de maatregelen waarvan de noodzaak niet ter discussie staat, behandeld. Deze paragraaf krijgt de titel 'duurzaamheid bij minder beslissingsruimte'. In paragraaf 6.3.3 worden de besluiten, die genomen zijn omtrent de maatregelen waarvan de noodzaak wel ter discussie staat, behandeld. Deze paragraaf krijgt de titel 'duurzaamheid bij meer beslissingsruimte'.

Voor de duidelijkheid worden hier de vragen uit het toetsingskader nog eens herhaald:

- 2.1 Wordt door deze handeling een probleem verplaatst in de ruimte?
- 2.2 Wordt door deze handeling een probleem afgewenteld in de tijd?
3. Wordt door deze handeling verantwoordelijkheid afgewenteld naar anderen?
- 4.1 Bestaat er inzicht in de natuurlijke situatie?
- 4.2 Is het effect van de handeling op de natuurlijke situatie onderzocht?
- 5 Is er aandacht besteed aan de selectie van de te gebruiken bronnen en/of hulpbronnen?

Bij een positief antwoord op alle vragen wordt er vanuit gegaan dat er ook wordt voldaan aan het 1^e en het 6^e criterium; er wordt voorkomen dat er *dingen worden gedaan waar je later spijt van krijgt* en *bewustwording en gedrag* stonden aan de basis van deze duurzame oplossingen.

6.3.2 Duurzaamheid bij minder beslissingsruimte

Schutsluis en verbindingsvaart

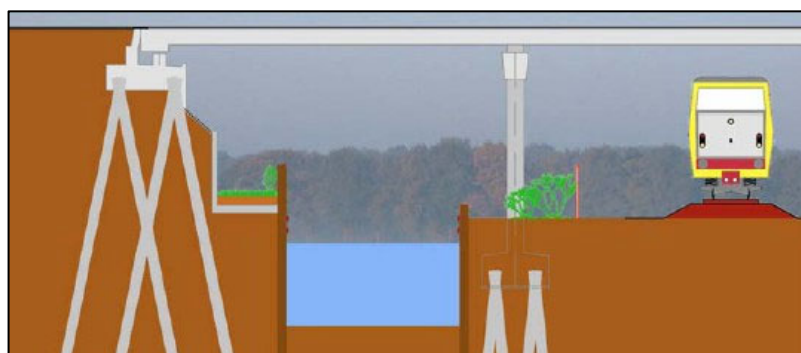
Voor de realisering van een verbindingsvaart met schutsluis tussen het Winschoterdiep en het meer van de Blauwe Stad zijn twee varianten ontstaan. In het bestemmingsplan van 1998 werd uitgegaan van een vaarverbinding vanuit de uiterste Zuidoosthoek van het plangebied (variant Zuidoost). In de herziening van het plan in 2000 was het de bedoeling om een verbinding met sluis te realiseren op de plek waar het meer het dichtst bij het Winschoterdiep ligt (variant A7). Op dit punt wordt het meer slechts gescheiden van het Winschoterdiep door de A7 (zie figuur 6.1). Deze variant kwam later onder druk te staan vanwege een aantal nadelen:



Figuur 6.1. Variant A7 (InvraPlus 2004)

1. de planologische procedures;
2. de verkeerscirculatie van landbouwverkeer rond de Blauwe Stad;
3. de ecologische verbinding ten noorden van de A7;
4. de effecten voor toerisme en recreatie;
5. de effecten van geluidhinder voor Winschoten-Noord;
6. de effecten voor de integratie van zuidoostelijk deelgebied in Blauwe Stad;
7. technische aspecten.

Vanwege deze nadelen, en vanwege het feit dat de Zuidoosthoek integraal in de ontwikkeling van de Blauwe Stad zou worden betrokken, werden de twee varianten in 2003 op nieuw afgewogen. In variant Zuidoost is het de bedoeling gebruik te maken van het bestaande viaduct in de A7 over het spoor (zie figuur 6.2).



Figuur 6.2. Variant Zuidoost: Vaarverbinding en spoor onder bestaand viaduct (InvraPlus 2004).

Uit de toelichting van de gemeente Reiderland op de partiële herziening van het bestemmingsplan in verband met de vaarverbinding en de Zuidoosthoek (2004) blijkt dat het Waterschap Hunze en Aa's betrokken is bij de ontwikkeling van variant Zuidoost. Uit de beschrijving in deze toelichting kan derhalve de doorwerking van het waterschapsbeleid afgelezen worden. Daarom wordt de toelichting op de partiële herziening van het bestemmingsplan als uitgangspunt gebruikt bij de toetsing van de duurzaamheidscriteria.

In de toelichting wordt aangegeven dat in het kader van de watertoets aangegeven zal worden wat de invloed van het plan is op de waterhuishouding. In deze zogenaamde 'natte paragraaf' wordt een opsomming gegeven van het vigerende beleid. Als eerste wordt de Vierde Nota Waterhuishouding genoemd, met als speerpunt duurzaam stedelijk waterbeheer. In de tweede plaats wordt Waterbeleid 21^e eeuw genoemd, met twee principes voor duurzaam waterbeheer; de tritsen vasthouden, bergen en afvoeren, en schoonhouden, scheiden en zuiveren. Maar ook voordat de watertoets verplicht was heeft het aspect water een belangrijke rol gespeeld bij het ontwerp voor de Blauwe Stad. In het oorspronkelijke Bestemmingsplan Blauwe Stad wordt al gesproken van duurzaam waterbeheer.

In de paragraaf over de toekomstige situatie wordt het plan omschreven als een kans voor duurzaam waterbeheer. *"In de huidige situatie ligt de nadruk op de efficiënte afvoer van water; in de toekomst op vasthouden en bergen."*

De situatie omtrent de vaarverbinding wordt als volgt omschreven:

"Door de aanleg van de vaarverbinding zal het lagergelegen zuidoostelijke deel van de Zuidoosthoek een meer vormen. Het water van dit meer loopt tegen de stuwwal aan, waardoor een ondiep moerassig deel ontstaat. Hierdoor kunnen zich naast droge milieus ook natte milieus ontwikkelen. Op de hellingen van de stuwwallen kunnen bijzondere vegetaties ontstaan. Het waterpeil van de vaarverbinding en bijgevolg ook van het meer wat door de aanleg ontstaat, wordt gelijk met het waterpeil van de Blauwe Stad, namelijk NAP -0,65 meter. De bestaande en geprojecteerde woonbebouwing wordt voor zover nodig, door middel van kades en dijken tegen het water beschermd. Om het peilverschil tussen het Winschoterdiep en de Blauwe Stad te overbruggen, wordt een sluiscomplex en waterinlaat/-uitlaat in de nieuwe waterweg ten noorden van de A7 gesitueerd."

In reactie op het ontwerp van het bestemmingsplan komt het waterschap met een aantal punten van kritiek. In relatie tot de waterbergingsfunctie wordt in de eerste plaats een opmerking ten aanzien van de waterpeilen gemaakt. Het waterschap wijst erop dat de waterstanden in verband met de bergingsfunctie kan variëren. Daarbij wordt opgemerkt dat er uitgelegd moet worden waarom er geen aanvullende maatregelen ter bevordering van retentie worden genomen (in het kader van de trits vasthouden-bergen-afvoeren vermeld in het waterbeleid 21^{ste} eeuw). Een tweede punt van kritiek, in relatie tot de waterbergingsfunctie, is dat er gesproken wordt van een waterinlaat en -uitlaat, terwijl de vaarverbinding alleen de functie heeft van waterinlaat en niet van wateruitlaat. Hieruit blijkt dat het waterschap betrokken is geweest bij het opstellen van het bestemmingsplan.

Uit het beheersplan Blauwe Stad (Royal Haskoning 2003) komt een voor dit onderzoek belangrijk detail naar voren. In de paragraaf over het peilbeheer staat in relatie tot de Zuidoosthoek dat deze gevrijwaard zal worden van noodberging. Hiermee vervalt de invloed van de waterberging op de dimensionering van de inlaat, de schutsluis en de vaarverbinding niet, maar wel de invloed die de waterberging zou kunnen hebben op het te realiseren meer in de zuidoosthoek. Het wordt echter niet duidelijk hoe deze vrijwaring van waterberging gewaarborgd dient te worden. Er wordt gesteld dat door de aanleg van de vaarverbinding een meer ontstaat. Dit suggereert een open verbinding tussen de vaarverbinding en het te vormen meer. Het blijft onduidelijk hoe dan de invloed van een verhoogde waterstand in de vaarverbinding door waterberging, op de waterstand in het meer voorkomen moet worden. Een belangrijk aandachtspunt bij het onderzoek naar deze maatregel is dat de planvorming rondom de Zuidoosthoek nog niet voltooid is. Er zijn nog geen definitieve besluiten genomen. Het is derhalve mogelijk dat de invloed van de waterbergingsfunctie op dit gebied nog nader wordt onderzocht.

Het voorgaande kan als basis voor de toetsing dienen. Deze toetsing vindt hier plaats, de resultaten zijn terug te vinden in tabel 6.2.

Bij de beantwoording van vraag 2.1 moet gekeken worden naar de ruimtelijke consequenties van beide varianten. Uit het voorgaande kan op het eerste gezicht geconcludeerd worden dat met de keuze voor variant Zuidoost voor de meest duurzame variant is gekozen. Variant A7 bracht problemen met zich mee, welke in veel mindere mate spelen rond variant Zuidoost. Er zou zelfs gesteld kunnen worden dat er een probleem wordt opgelost in de ruimte, in plaats van verplaatst in de ruimte. Het is echter onduidelijk wat de gevolgen van de keuze zijn in relatie tot de waterbergingsfunctie. Variant Zuidoost draagt bij aan de ontwikkeling van een natuurgebied. De vaarverbinding zal door dit nieuw te

Schutsluis en verbindingvaart		
Criteria	Wel Duurzaam	Niet Duurzaam
2.1		
2.2		
3		
4.1		
4.2		
5		

Tabel 6-2. Beoordeling.

ontwikkelen gebied lopen, waarbij de invloed van de vaarverbinding op dit

gebied onder normale omstandigheden klein zal blijven. Er wordt echter niet gesproken over de gevolgen van een verhoogde waterstand door waterberging. De dimensionering van de sluis en de inlaat wordt hier wel op aangepast, maar er lijken geen maatregelen getroffen te worden om aantasting van het nieuwe natuurgebied te voorkomen. In hoeverre de 'droge en natte milieus' zullen lijden onder een verhoogde waterstand blijft onduidelijk. Dit duidt op een niet duurzame toestand, en een afwenteling van een probleem in de ruimte.

Voor vraag 2.2 moet gekeken worden naar de planning omtrent de handeling. In de eerste plaats is het positief dat er, op basis van argumenten, een besluit genomen is. In de tweede plaats kan variant Zuidoost sneller uitgevoerd worden. Dat leidt tot tijds winst. De keuze voor een oplossing en de winst die geboekt wordt op de uitvoeringssnelheid, leiden tot de conclusie dat er wordt voldaan aan criterium 2.2.

Vraag 3 gaat over verantwoordelijkheden. Uit de toelichting blijkt dat het waterschap in het kader van de watertoets betrokken is bij de ontwikkeling van de plannen.

Uit de reactie van het waterschap op het ontwerp-bestemmingsplan blijkt dit ook. Het waterschap wijst de opstellers op een aantal onjuistheden en onvolledigheden. Of het waterschap op deze manier voldoende invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid is echter twijfelachtig. Er zou gesteld kunnen worden dat het waterschap direct bij het opstellen van de tekst zijn invloed had moeten laten gelden. Er moet in het kader van dit criterium voor duurzaamheid gepleit worden voor een actieve opstelling bij de planvorming. Een actievere opstelling dan bij deze maatregel blijkt. Daarom kan er niet gesteld worden dat er hier gehandeld is volgens het derde criterium voor duurzaamheid.

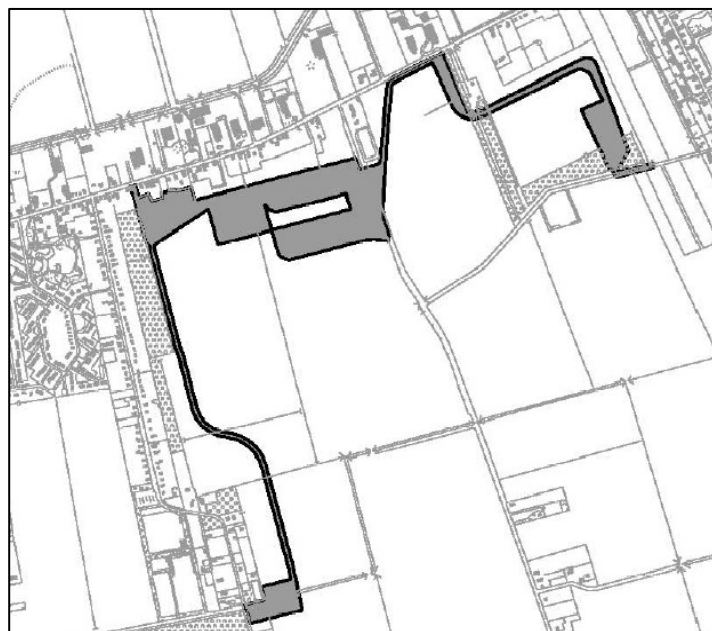
Vraag 4.1 gaat om inzicht in de natuurlijke situatie. Uit de toelichting blijkt dat er onderzoek is gedaan naar de ecologische waarden in de Zuidoosthoek. Er wordt gesteld dat *“de aanleg van een aantal vaarwegen naar verwachting weinig invloed op de gunstige staat van instandhouding van beschermde planten en dieren heeft.”* Dit duidt op inzicht in de natuurlijke situatie, vraag 4.1 wordt positief beoordeeld.

Bij het effect van de handeling op de natuurlijke situatie kan wederom gerefereerd worden aan de toelichting. Er wordt aansluitend aan het voorgaande citaat gezegd dat *“de ontwikkeling van 250 ha nieuwe natuur in de Zuidoosthoek van de Blauwe Stad juist kan bijdragen aan het versterken van bestaande waarden en het creëren van nieuwe kansen voor plant- en diersoorten.”* Dit komt ook naar voren in de eerder aangehaalde tekst, waarbij expliciet is vermeld dat het waterschap bij de opstelling intensief is betrokken. Het effect van de waterbergingsfunctie, op die natuurlijke situatie, blijft echter onduidelijk. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het effect op de natuurlijke situatie niet afdoende is onderzocht.

De laatste vraag betreft de bronnen en/of hulpbronnen. In deze fase van het plan zijn er nog geen concrete besluiten genomen ten aanzien van materiaalgebruik. De keuze voor variant Zuidoost brengt echter wel enkele technische voordelen met zich mee. Er wordt tevens aangegeven dat het mogelijk is om beide varianten te dimensioneren op de waterinlaat bij waterberging. Er wordt gekozen voor de variant waarbij de minste aanpassingen nodig zijn. Dit leidt automatisch tot besparing van bronnen en hulpbronnen. Daarom kan geconcludeerd worden dat daaraan aandacht is besteed.

Aanleg kaden

De tweede maatregel waar speciale aandacht naar uitgaat in relatie tot de waterbergingsfunctie, is de aanleg van kaden. Hier wordt gewezen op aanpassingen die nodig zijn uit veiligheidsoverwegingen en als discussiepunt wordt de dijkbekleding in relatie tot recreatief gebruik aangedragen. Wat precies met recreatief gebruik bedoeld wordt is niet geheel duidelijk. In de herziening van het bestemmingsplan van de Blauwe Stad in 2000 heeft de zogenaamde Noordrand de bestemming ‘recreatiegebied’ gekregen (Gemeente Scheemda 2004). Daarom lijkt het logisch dat dit deel van het onderzoek zich op deze Noordrand richt. In het bestemmingsplan wordt de bestemming als volgt gemotiveerd: *“Dit gebied ligt in de directe nabijheid van Midwolda en Oostwold en biedt mede door de gunstige zonligging, de mogelijkheden voor een goede landschappelijke inpassing (reliëf aflopend vanaf de Huningaweg/Hoofdweg in zuidelijke richting) en de bodemgesteldheid (aanwezigheid zand) een uitstekende plek voor de realisatie van een strand, jachthaven en dagrecreatieve voorzieningen.”*



Figuur 6.3. Noordrand Blauwe Stad (Gemeente Scheemda 2004).

In afbeelding 6.3 wordt aangegeven om welk gebied het in de herziening op het bestemmingsplan gaat. In de tekst wordt expliciet verwezen naar de rol van duurzaamheid bij de realisatie. *“Dit komt tot uitdrukking in respect voor het bestaande, het gebruik van duurzaam geteelde en geproduceerde materialen, de toepassing van nieuwe efficiënte middelen bij water- en energiegebruik en de toepassing van een gescheiden rioolsysteem.”* Bij de vaststelling van de beleidskaders in de ‘natte paragraaf’ wordt exact dezelfde tekst gebruikt als bij het bestemmingsplan voor de Zuidoosthoek en de vaarverbinding.

Daarnaast wordt er in het bestemmingsplan expliciet verwezen naar de waterbergingsfunctie. Bij de aanleg van de kades en de jachthaven zal hiermee rekening gehouden worden. Verder wordt er melding gemaakt van het overleg met het Waterschap Hunze en Aa's. *“Zo is in mei 2003 een keurvergunning aangevraagd voor de aanleg van kades en de realisatie van werken ten behoeve van de waterhuishouding binnen het plangebied van de Blauwe Stad.”* Uit de herziening blijkt dat er ten aanzien van de kades weinig verandert ten opzichte van de plannen van 2000. Alleen de ligging van de jachthaven en enkele ontsluitingsroutes komen in deze herziening aan bod. De besluiten over de overige kades zijn al eerder genomen. Uit een gesprek met één van de betrokken medewerkers blijkt dat dit naar alle waarschijnlijkheid ook beter aansluit bij het doel van deze maatregel. De omschreven maatregel is, volgens de medewerker, primair gericht op de recreatie óp de kades. Bijvoorbeeld de aanleg van wandel- en fietspaden. Daarom moet de maatregel in een breder verband bekeken worden. Uit het Beheersplan Blauwe Stad blijkt dat de waterkeringen ontworpen zijn op een gebeurtenis die gemiddeld eens per 1000 jaar voorkomt. Dit houdt in dat gedurende deze gebeurtenis de belasting niet mag leiden tot het bezwijken van de waterkering. Het gebruik als reguliere berging komt gemiddeld eens in de 30 jaar voor en valt daarmee binnen deze veiligheidseis.

In relatie tot de veiligheidseis valt op, dat de peilverhoging van 0,5 meter, gerekend wordt vanaf het gemiddelde peil, terwijl het te verwachten is dat de noodzaak voor berging juist optreedt gedurende een ‘natte winter’. In deze natte winter wordt een peil verwacht van NAP -0,45 m. Dat is 20 cm hoger dan het gemiddelde peil (Royal Haskoning 2003). Op het moment dat er tijdens zo’n natte winter, door berging een waterstandsverhoging van een halve meter plaatsvindt, wordt het peil in het meer NAP +0,05 m. Met de effecten die bij zo’n situatie optreden wordt, zo lijkt het, geen rekening gehouden. In het beheersplan Blauwe Stad staat echter wel vermeld dat het *“in het winterseizoen noodzakelijk is een relatief lage waterstand te handhaven.”*

Er wordt niet bij vermeld dat dit met het oog op de waterbergingsfunctie gebeurt, maar uit een gesprek met één van de betrokken medewerkers blijkt dat dit wel het geval is. Dit is een constatering die ook geldt voor de beoordeling van de overige maatregelen. Door deze maatregel wordt gewaarborgd dat het peil ten tijde van waterberging inderdaad de NAP -0,15 niet overschrijdt. In de tekst wordt gezegd dat er “*reeds rekening gehouden is met de marges waaraan de waterstand in de Blauwe Stad nu eenmaal gebonden is. Een werkelijk ideaal natuurlijk waterverloop kent grotere marges.*”

Ten aanzien van die natuurlijke situatie worden de zuidelijke en westelijke oevers van het gebied uitgevoerd als ‘natuurvriendelijke oevers’. Dit houdt in dat er taluds worden toegepast die het ontstaan van flora en fauna mogelijk maken en zelfs stimuleren. De invloed die waterberging hierop heeft is onduidelijk.

Op basis van het voorgaande kan overgegaan worden tot toetsing. De resultaten zijn weergegeven in tabel 6-3.

Voor beantwoording van vraag 2.1 moet gekeken worden of eventuele problemen ter plaatse worden opgelost. Het dimensioneren van het dijklichaam op een gebeurtenis die eens in de 1000 jaar plaatsvindt, zorgt ervoor dat eventuele negatieve effecten van waterberging ter plaatse worden opgevangen. Hiermee wordt aan dit criterium voldaan, er wordt niet afgewenteld in de ruimte.

Voor beantwoording van vraag 2.2 moet gekeken worden naar het tijdsaspect van de maatregel. Hierover is weinig bekend, behalve dat de kaden gedimensioneerd zijn op een gebeurtenis die eens in de 1000 jaar plaatsvindt. Deze dimensionering vindt direct bij de uitvoering plaats. Er

Aanleg kaden		
Criteria	Wel	Niet
	Duurzaam	Duurzaam
2.1		
2.2		
3		
4.1		
4.2		
5		

Tabel 6-3. Beoordeling.

wordt dus niet gewacht met het nemen van maatregelen tot de nood

daadwerkelijk aan de man is. Hiermee wordt aan dit criterium voldaan. Er wordt niet afgewenteld in de tijd.

Voor beantwoording van vraag 3 moet gekeken worden naar verantwoordelijkheden. In het beheersplan Blauwe Stad (Royal Haskoning 2003) staat dat het waterschap het beheer en onderhoud van de oevers voert. Het blijkt echter dat er nog onduidelijkheid bestaat over hoe de oevers gedefinieerd zijn en hoe de verhoudingen liggen wanneer een andere partij eigenaar is van de oever. Enerzijds neemt het waterschap dus de verantwoordelijkheid voor de oevers op zich, maar anderzijds wordt de reikwijdte van die verantwoordelijkheid niet duidelijk. Onduidelijkheid kan gemakkelijk leiden tot afwenteling van verantwoordelijkheid, daarom wordt aan dit criterium niet voldaan.

Bij de beantwoording van vraag 4.1 wordt bepaald of er inzicht in de natuurlijke situatie bestaat. Er wordt gestreefd naar een zo natuurlijk mogelijk peilverloop. Dit geeft aan dat er sprake is van inzicht in het natuurlijke peilverloop, en daarom ook in de natuurlijke situatie. Hiermee wordt aan dit criterium voldaan.

Vraag 4.2 sluit nauw aan bij de voorgaande vraag. Het toe te passen peilverloop geeft aan dat er ook inzicht bestaat in de effecten op de natuurlijke situatie. Er wordt echter niet gesproken over de schade die de flora en fauna, op en rond de kaden, eventueel op kan lopen. Hiermee wordt niet voldaan aan dit criterium.

Voor de beantwoording van vraag 5 moet gekeken worden naar de aandacht die gegeven wordt aan de selectie van hulpbronnen. De kaden zullen opgetrokken worden met behulp van de grond die vrijkomt tijdens de ontgraving van het meer. Verder wordt verwezen naar het citaat dat naast afbeelding 6.3 wordt aangehaald. Hiermee wordt aan dit criterium voldaan.

Uitwaterende stuw en watergang Blauwe Stad – Nieuwe Kanaal

In verband met de uitwateringsmogelijkheid van het meer in de Blauwe Stad moet een stuw aangelegd worden. Deze stuw is ook zonder dat er sprake is van een waterbergingsfunctie nodig, maar de waterbergingsfunctie vraagt om een andere dimensionering. Wanneer zuiver naar de afbakening van dit onderzoek gekeken wordt, vormt dat het onderzoekssubject. Maar omdat de dimensionering van de uitlaat alleen op dit moment niet voldoende aanknopingspunten aanreikt om onderzoek te doen, wordt gekozen voor het onderzoeken van de besluitvorming omtrent de uitlaat in bredere zin.

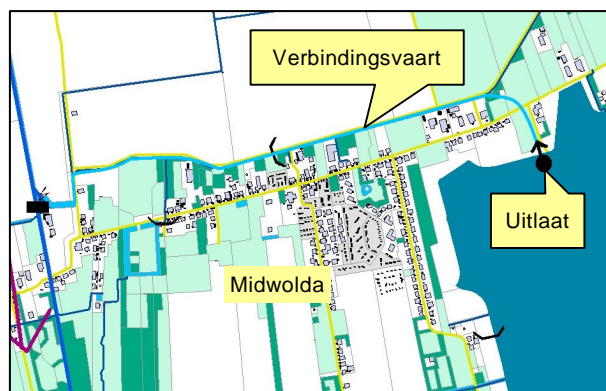
Daarnaast moet er een vaarverbinding komen tussen de Blauwe Stad en het Nieuwe Kanaal. Deze vaarverbinding zal zijn beginpunt hebben op dezelfde locatie als de uitwaterende stuw. Daarom heeft de besluitvorming omtrent de uitlaat directe invloed op de besluitvorming rond de vaarverbinding en vice versa. Er is geen sprake van twee onafhankelijke afwegingen. Daarom worden deze twee maatregelen hier tegelijkertijd getoetst.

Uit de documentatie blijkt dat er twee serieuze alternatieven zijn voor de stuw met aansluitend de open vaarverbinding naar het Nieuwe Kanaal. Dit blijkt uit de herziening op het bestemmingsplan voor de Noordrand van de Blauwe Stad. De gemeente Scheemda wil *“de gebieden rondom het plangebied integraal mee ontwikkelen.”* Om deze reden wordt *“de aanleg van een noordelijke vaarverbinding en wateruitlaat vanaf het noordelijke meer via een tracé langs de Oudlandseweg naar het Nieuwe Kanaal als mogelijk alternatief voor een tracé van de vaarverbinding en de wateruitlaat via het Midwolderbos”* voorgedragen. Uit deze zinsnede zijn de twee alternatieven af te leiden, deze zijn weergegeven in figuur 6.4 en 6.5.

Variant 1 is de variant waarbij de vaarverbinding door het midwolderbos loopt. Bij variant 2 loopt de vaarverbinding via het tracé langs de Oudlandseweg.



Figuur 6.4. Uitlaat en verbindingsvaart variant 1.



Figuur 6.5. Uitlaat en verbindingsvaart variant 2.

Evenals bij het onderzoek naar de schutsluis en de verbindingvaart bestaan hier dus 2 mogelijke varianten. Daarom is het ook hier interessant om te onderzoeken hoe deze afweging plaatsvindt en wat de rol van het Waterschap Hunze en Aa's is bij die afweging. Om dit te achterhalen moet gezocht worden naar documentatie omtrent deze afweging. Uit het Beheersplan Blauwe Stad (Royal Haskoning 2003) blijkt dat de locatie van de uitlaat in variant 1 gebruikt wordt als tijdelijke uitlaat. *“Dit betreft een tijdelijke uitlaat, zolang er geen zekerheid is over het tracé van de vaarverbinding naar het Termunterzijldiep. Zolang is er ook nog geen zekerheid over de locatie van de calamiteiten uitlaat (2003:9).”* Er wordt wel aangegeven dat de tijdelijke uitlaat zowel geschikt is voor het uitlaten van water na gebruik als reguliere berging, als voor het uitlaten van water bij overschrijding van het maximale peil.

Uit het voorgaande blijkt dat er nog geen besluit is genomen omtrent de definitieve locatie van de uitwaterende stuw en de vaarverbinding met het Nieuwe Kanaal. Zolang dit besluit niet genomen is kan dit besluit niet getoetst worden. Het feit dat het besluit nog niet genomen is, zou kunnen duiden op afwenteling in de tijd of op afwenteling van verantwoordelijkheden. Dit kan echter niet beoordeeld worden zonder inzicht in de gang van zaken en de argumentatie omtrent deze besluitvorming. Om deze maatregel toch te kunnen toetsen aan de criteria voor duurzaamheid richt dit onderzoek zich op de tijdelijke uitlaat, los van het verbindingskanaal en eventuele varianten, omdat hierover wel een besluit is genomen.

Op basis van deze uiteenzetting kan overgegaan worden tot de toetsing.

In tabel 6-4 staan de resultaten weergegeven.

Voor beantwoording van criterium 2.1, over het verplaatsen van problemen in de ruimte, moet gekeken worden naar de besluitvorming omtrent de locatie. Het besluit om de tijdelijke uitlaat op deze plaats te realiseren komt mede voort uit de onzekerheid omtrent het tracé van de vaarverbinding. Het is de meest voor de hand liggende oplossing vanwege de aanwezigheid van het gemaal Hunninga (Royal Haskoning 2003). Nergens blijkt dat er verder onderzoek is gedaan naar de ruimtelijke effecten van deze keuze. Hiermee kan niet uitgesloten worden dat dit besluit tot een verplaatsing van een probleem in de ruimte leidt. Daarom kan voor deze handeling niet beoordeeld worden of aan criterium 2.1 wordt voldaan.

Uitwaterende stuw en watergang		
Criteria	Wel	Niet
	Duurzaam	Duurzaam
2.1		
2.2		
3		
4.1		
4.2		
5		

Tabel 6-4. Beoordeling.

Ten aanzien van criterium 2.2, lijkt er een probleem te zijn rond de bepaling van een definitieve oplossing. Er is zelfs niet bekend op welke termijn deze oplossing gerealiseerd zou moeten worden. Dat er een uitlaat nodig is, is al bekend vanaf het moment dat het besluit genomen is dat er een meer wordt gerealiseerd. Doordat er nog geen besluit genomen is door de betrokken gemeentes omtrent de ligging van de vaarverbinding, is er ook nog geen besluit genomen over de uitlaat. Hierin zou het waterschap een grote stem kunnen hebben. Niets duidt echter op een dergelijke rol. Het waterschap lijkt zich afwachtend op te stellen. Daarnaast is een ‘tijdelijke’ oplossing altijd een afwenteling in de tijd, omdat het probleem niet definitief wordt opgelost. Daarom is het resultaat van de toetsing op criterium 2.2: niet duurzaam.

Criterion 3 toetst de afwenteling van verantwoordelijkheden. Omdat het waterschap verantwoordelijk is voor de waterbeheersing van de Blauwe Stad, heeft het waterschap een grote verantwoordelijkheid als het gaat om de uitlaatconstructie en de verbindingsvaart. Dit zou kunnen resulteren in een sturende rol bij de besluitvorming. Niets duidt op een dergelijke sturende rol. Dit duidt ten aanzien van het 3^{de} criterium op een niet duurzame toestand.

Ten aanzien van criterium 4.1 en 4.2 valt het op dat er, als het om de uitwaterende stuw gaat, met geen woord over de natuurlijke situatie wordt gesproken. Waar de waterkwaliteit van het meer wel aandacht krijgt, wordt er geen aandacht besteed aan de effecten die optreden aan de andere zijde van de uitlaat. Er wordt daarom geconcludeerd dat er geen inzicht in de natuurlijke situatie bestaat en dat de effecten op de natuurlijke situatie niet onderzocht zijn. De score op criterium 4.1 en 4.2 is daarom beide: niet duurzaam. Zoals uit het Beheersplan Blauwe Stad blijkt, is er nog geen definitief besluit genomen over de wijze waarop de tijdelijke uitlaat uitgevoerd dient te worden. Daarnaast duidt niets erop dat er aandacht besteed is aan de selectie van de te gebruiken bronnen en/of hulpbronnen. Dit duidt voor criterium 5 op een niet duurzame situatie.

6.3.3 Duurzaamheid bij meer beslissingsruimte

Ecologische verbinding en fietsverbinding zuidzijde

Uit de toelichting van de gemeente Reiderland op de partiële herziening van het bestemmingsplan in verband met de vaarverbinding en de Zuidoosthoek (2004), blijkt dat er nog geen definitief besluit is genomen over de ecologische verbinding. *“Het ‘ecologische verbindingskunstwerk’ over de nieuwe waterweg in het gebied ten noorden van het Oostereinde is indicatief op de kaart aangeduid.”*

Dit blijkt ook uit het beheersplan Blauwe Stad (Royal Haskoning 2003), waarin ‘*bepaling onderhoud en eigendom van de Ecobrug*’ als aandachtspunt wordt aangegeven.

Er wordt geconcludeerd dat deze maatregel daarom inhoudelijk niet te toetsen is. Er kan gesteld worden dat het feit dat er over dit onderwerp nog steeds zoveel onduidelijkheid bestaat, op zich al op een niet duurzame situatie duidt.

Aanbrengen dijk bij Schepen/de Boer

Deze maatregel is niet terug te vinden in de besluitvorming die heeft plaatsgevonden na vaststelling van de maatregel. Dit kan meerdere oorzaken hebben. De maatregel kan opgegaan zijn in het ontwerp, zonder dat er expliciet aandacht aan gegeven wordt. De maatregel kan ook zijn vervallen, omdat er een andere maatregel voor in de plaats is gekomen, of omdat uit nader onderzoek is gebleken dat het probleem niet langer relevant is. Een laatste mogelijkheid is dat er afspraken zijn gemaakt over een schaderegeling bij aantasting door een waterstandsverhoging in verband met de waterbergingsfunctie. Omdat er onduidelijkheid bestaat over de besluitvorming, kan de maatregel hier niet getoetst worden.

Ontsluitingsweg Bospolder/Meerland

Ten aanzien van de wegen blijkt dat er besloten is, dat de kans op overstroming en beschadiging van het weglichaam zo klein is, dat de kosten niet opwegen tegen het risico. Er worden derhalve geen extra maatregelen genomen ter bescherming van het weglichaam.

Dit besluit vormt het onderwerp van toetsing. De resultaten zijn terug te vinden in tabel 6-5.

Vraag 2.1 en 2.2, over afwenteling in de ruimte en tijd moeten beide negatief beoordeeld worden. Door ervoor te kiezen geen maatregelen te nemen die overlast en/of aantasting door overstroming voorkomen, kan er niet uitgesloten worden dat er een probleem wordt verplaatst in de ruimte,

en er wordt zeker een probleem afgewenteld in de tijd.

Vraag 3 wordt wel positief beantwoord, niets duidt erop dat het waterschap wegloopt voor zijn verantwoordelijkheid. De schaderegelingen die gelden bij waterberging zullen in werking treden wanneer er schade optreedt.

Vraag 4.1 en 4.2 worden positief beantwoord, het besluit om geen maatregelen te nemen is gebaseerd op het inzicht in de natuurlijke situatie en de effecten op de natuurlijke situatie. Het waterschap ziet in dat de kans op overstroming, met als gevolg beschadiging, in die situatie klein is.

Het niet toepassen van maatregelen, leidt tot het niet toepassen van bronnen en hulpbronnen. Daarom hoeft er geen aandacht besteed te worden aan de selectie van die bronnen. Hiermee is de vijfde vraag niet van toepassing.

Wegen wooneilanden

Hiervoor geldt hetzelfde als bij de vorige maatregel, de kosten wegen, in de ogen van het waterschap, niet op tegen het risico. Het resultaat van de toetsing is dan ook hetzelfde als bij de vorige maatregel.

Kadewand

De kadewanden die gerealiseerd moeten worden bij de woongebieden centraal in het plan, worden zo uitgevoerd dat ze voldoen aan de stedenbouwkundige sfeer. Dit houdt in dat er een loodrechte kadewand wordt toegepast opgetrokken uit baksteen. Daarbij is het een unicum dat de kades in beheer van het waterschap komen, waar het gebruikelijk is dat de gemeente het beheer van kades in bebouwd gebied op zich neemt. De invloed die de waterbergingsfunctie op deze kadewanden heeft wordt verder niet onderzocht. De kadewanden zullen voldoende hoog gemaakt worden om het water te kunnen keren bij een gebeurtenis die eens per 1000 jaar voorkomt. Het gebruik van het meer als waterberging valt binnen die veiligheidseis. Daarmee heeft de waterbergingsfunctie geen invloed op het ontwerp van de kadewanden, en heeft het geen zin om dit hier te toetsen.

Ontsluitingsweg Bospolder/Meerland		
Criteria	Wel	Niet
	Duurzaam	Duurzaam
2.1		
2.2		
3		
4.1		
4.2		
5	N.V.T.	N.V.T.

Tabel 6-5. Beoordeling

Stelpost voor Bos en Rietlanden

Dit discussiepunt vervalt voor toetsing omdat er besloten is dat alle woningen op 'veilige hoogte' aangelegd zullen worden. Dit besluit kan als duurzaam aangemerkt worden, omdat er een probleem wordt opgelost.

6.4 Conclusies

6.4.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de conclusies over de waterberging in de Blauwe Stad geformuleerd. Deze conclusies worden opgesplitst in twee categorieën. In de eerste plaats de conclusies aangaande duurzaamheid, met de beantwoording van de vraag of de getoetste maatregelen voldoen aan de criteria voor duurzaamheid, zoals die zijn vastgelegd in het beheersplan van het Waterschap Hunze en Aa's. Dit is in paragraaf 6.4.2 te vinden. In paragraaf 6.4.3 staan in de tweede plaats de conclusies aangaande doorwerking, met de beantwoording van de vraag of, en hoe, de strategie voor duurzaamheid doorgewerkt heeft in de getoetste besluiten.

6.4.2 Duurzaamheid

Waar het gaat om duurzaamheid moet allereerst aangemerkt worden dat het verhogen van de waterstand in verband met waterberging op zichzelf in strijd is met de natuurlijke situatie. Door overtollig water uit omliggende gebieden af te laten stromen naar een hiervoor aangewezen gebied, wordt een probleem in de ruimte verplaatst. Dit is te verdedigen omdat in dit geval de schade die optreedt door de hoge waterstanden beperkt blijft. In de eerste plaats doordat de verhoging van de waterstand geconcentreerd wordt in één gebied en in de tweede plaats omdat de inrichting wordt afgestemd op deze verhoging van de waterstand. Daarom kan ook gesproken worden van het *oplossen* van een probleem in de ruimte. Dit neemt echter niet weg dat de berging nadelige gevolgen zal hebben voor de waterkwaliteit en de natuurlijke situatie in het betreffende gebied. Een belangrijk nadelig gevolg betreft de vermindering van de waterkwaliteit. Doordat er binnen zeer korte tijd een grote hoeveelheid (gebiedsvreemd) water het meer instroomt, wordt het natuurlijk evenwicht verstoord. Een ander nadelig gevolg betreft de flora en fauna op de oevers. Door een extreme verhoging van de waterstand zullen deze planten en dieren te maken krijgen met een verandering in de leefomgeving, dit zal ongetwijfeld zijn weerslag hebben op de gezondheid van de flora en fauna.

Er zullen nog meer nadelen kleven aan waterberging¹⁵, het kan gezien worden als een 'noodzakelijk kwaad'. Dit moet er echter niet toe leiden dat er lijdzaam afgewacht wordt wat de gevolgen zijn.

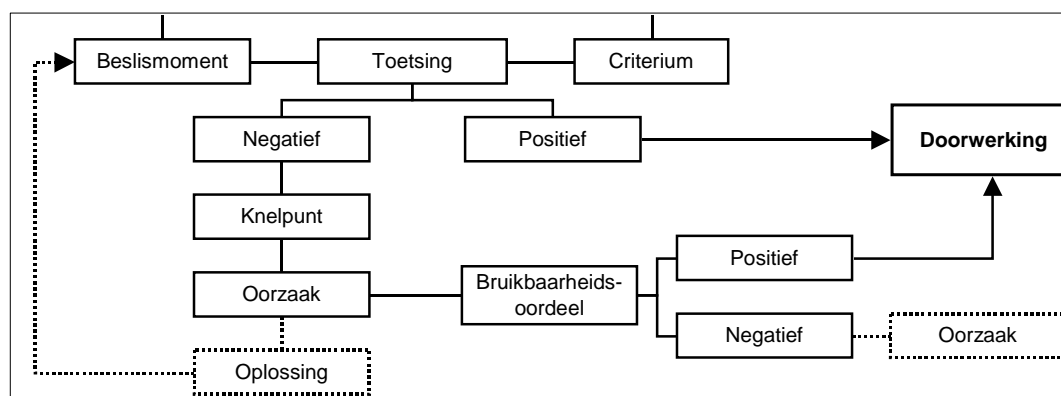
¹⁵ De stichting toegepast onderzoek waterbeheer (stowa) heeft ten aanzien van waterberging onderzoek verricht. In 2003 verscheen het rapport *waterberging op landbouwgronden* en in 2004 het rapport *waterberging en natuur*. In beide rapporten wordt geconcludeerd dat er nog nader onderzoek nodig is, omdat het een relatief nieuw onderzoeksgebied betreft. Het is belangrijk om bij nieuwe waterbergingsgebieden aandacht te besteden aan de monitoring, zodat de effecten van de waterberging duidelijker worden (stowa 2003, 2004).

Sterker nog, juist wanneer het bekend is dat een bepaalde situatie van negatieve invloed kan zijn op de duurzaamheid, moeten de gevolgen van de situatie des te grondiger onderzocht worden. Dit kan ervoor zorgen dat de voorziene schade beperkt blijft, en dat er geen onaangename verrassingen optreden. Uit dit onderzoek ontstaat het beeld dat deze gevolgen niet grondig genoeg onderzocht zijn. Daar waar veel aandacht is voor duurzaamheid binnen de 'normale' situatie, ontbreekt aandacht voor de 'extreme' situatie. Het is goed mogelijk dat de verwachte frequentie (eens in de 30 jaar) maakt dat de gevolgen van de waterberging niet opwegen tegen de kosten van een grondig onderzoek. Ook een dergelijke conclusie vraagt echter om een onderbouwing waarin duurzaamheid aan bod komt. Het is juist die onderbouwing die lijkt te ontbreken.

Een bijkomende conclusie raakt het planvormingsproces en de betrokkenheid van het waterschap. Het blijkt dat het waterschap alleen invloed heeft uit kunnen oefenen op de inrichting van het gebied en niet of nauwelijks op de locatiekeuze, terwijl juist de locatiekeuze de basis vormt voor een duurzame uitkomst. Daarbij moet in de eerste plaats vermeld worden, dat de besluitvorming rond de locatiekeuze heeft plaatsgevonden voordat het Waterschap Hunze en Aa's in deze vorm bestond (voor 2000). In de tweede plaats is de keuze voor deze locatie goed te verdedigen wanneer gelet wordt op de ligging, de hoogte van het maaiveld en de historie van het gebied.

6.4.3 *Doorwerking*

In navolging van het stroomschema voor toetsing van strategie en duurzaamheid (figuur 3.3) zal hier de doorwerking van de strategie voor duurzaamheid besproken worden. In figuur 6.6 wordt, ter ondersteuning, een deel van dit stroomschema weergegeven.



Figuur 6.6. Deel van het stroomschema toetsing strategie en duurzaamheid

In navolging van bovenstaand schema moet voor de knelpunten die aan het licht zijn gekomen, bepaald worden wat de oorzaak is van de knelpunten. Zoals uit de conclusie ten aanzien van duurzaamheid al blijkt, is waterberging een onderwerp dat moeilijk ligt. Uit een gesprek met één van de betrokken medewerkers blijkt dat dit ook als zodanig ervaren wordt. Duurzaamheid heeft een grote rol gespeeld bij het handelen van het waterschap als het gaat om de waterkwaliteit en kwantiteit tijdens normale omstandigheden.

De waterbergingsfunctie van het meer in de Blauwe Stad is in strijd met de uitgangspunten die gebruikt zijn voor de normale omstandigheden. Of zoals een medewerker het stelde: “*waterberging is tegenstrijdig met waterkwaliteit.*” Uit deze opmerking blijkt dat vanuit kwaliteitsoogpunt de waterbergingsfunctie onwenselijk is. Kwaliteit hangt nauw samen met duurzaamheid. Het lijkt er echter op, zoals al eerder is gesteld, dat deze constatering ertoe heeft geleid dat deze ‘toch al niet duurzame situatie’ in dat opzicht verder niet veel aandacht heeft gekregen. De gesignaleerde positieve resultaten voor duurzaamheid, lijken in veel gevallen rechtstreeks toe geschreven te kunnen worden aan de inspanningen die geleverd zijn ten aanzien van de normale situatie.

De maatregelen die genomen zijn om de waterberging mogelijk te maken, zijn zuiver gericht op het opvangen van de kwantitatieve verandering, terwijl de kwalitatieve verandering veel minder aandacht krijgt. Juist binnen het kwaliteitsaspect kan veel winst geboekt worden als het gaat om duurzaamheid. Dat daaraan weinig aandacht besteed lijkt te zijn geeft aan dat de strategie voor duurzaamheid hier niet zichtbaar heeft doorgewerkt. De gesignaleerde afwijkingen van de duurzaamheidsdoelstellingen worden niet gemotiveerd. Daar waar wel overeenstemming met de doelstellingen bestaat is het moeilijk dit toe te schrijven aan doorwerking van de strategie. De strategie is niet zichtbaar in de genomen besluiten.

Een tweede belangrijke conclusie betreft, evenals bij de conclusie ten aanzien van duurzaamheid, het planvormingstraject. Door de gevolgde onderzoeksmethodiek komen maatregelen die niet genomen worden niet aan bod. In dit geval betreft één van die niet genomen maatregelen de besluitvorming omtrent de locatiekeuze. Zonder inhoudelijk in te gaan op de mogelijkheden, kan gesteld worden dat het meenemen van de criteria voor duurzaamheid bij het kiezen van een locatie voor grote winst kan zorgen. In het geval van de Blauwe Stad lijkt het erop dat het waterschap geconfronteerd is met een reeds genomen besluit. Er bestond geen ruimte meer om invloed uit te oefenen op deze eerste fase van het besluitvormingstraject. Wanneer het waterschap kans had gezien om water, met daaraan gekoppeld de criteria voor duurzaamheid, als ordenend en kaderstellend criterium in te brengen bij de locatiekeuze, was de Blauwe Stad misschien wel helemaal niet op de huidige locatie gerealiseerd. Ook nadat de locatie niet meer gewijzigd kon worden, had het waterschap in kunnen zetten op een dergelijke rol. Uit verscheidene van de getoetste besluiten blijkt echter dat het waterschap een enigszins afwachtende houding heeft aangenomen. Dit geldt niet voor het benutten van de locatie als waterbergingsgebied. Het waterschap is, als het om de waterbergingsfunctie gaat, zorgvuldig omgesprongen met de kansen die er waren en heeft deze goed benut.

Er wordt geconcludeerd dat, waar het de waterbergingsfunctie van de Blauwe Stad betreft, de strategie voor duurzaamheid nauwelijks zichtbaar heeft doorgewerkt in het handelen van het Waterschap Hunze en Aa's.

7 Operationeel: rwzi Vriescheloo

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de geselecteerde case voor het operationele abstractieniveau nader uitgewerkt, om vervolgens de doorwerking van de door het Waterschap Hunze en Aa's opgestelde criteria voor duurzaamheid te meten. In de eerstvolgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de achtergronden en de gang van zaken rond de rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) te Vriescheloo. Deze inhoudelijke analyse brengt de uitgangspunten voor het doorwerkingsonderzoek voort. In paragraaf 7.3 wordt deze doorwerking uitgewerkt. Tot slot wordt in paragraaf 7.4 samenvattend een conclusie geformuleerd over de case rwzi Vriescheloo en de doorwerking op het operationele abstractieniveau.

7.2 Uitwerking

7.2.1 Gang van zaken; context en aanleiding

Tot de verbouwing van de rwzi te Vriescheloo is in 1998 besloten, omdat de rwzi niet (meer) voldeed aan de fosfaat-eis uit de Wet verontreinigt oppervlaktewater (Wvo). De oude rwzi is in 1982 in bedrijf gesteld en was verantwoordelijk voor de verwerking van het huishoudelijk afvalwater uit de kernen Vriescheloo, Veelerveen en Wedde. Daarbij bestonden problemen rondom een andere rwzi in de omgeving, de rwzi Vlagtwedde (bouwjaar 1971). Deze installatie voldeed zowel kwantitatief als kwalitatief niet meer aan de gestelde lozingsisen. Daarbij was er groot onderhoud noodzakelijk en was er sprake van stankoverlast in de nabijgelegen woonbebouwing. Een derde rwzi werd onderdeel van de plannen. Dit betreft de rwzi Bourtange (bouwjaar 1968 met uitbreiding in de jaren '80). Deze rwzi voldeed ook niet meer aan de WVO-fosfaat eis. Daarbij was de installatie oud en grotendeels afgeschreven. Aanvankelijk was het plan in 1998, om de rwzi's Vriescheloo en Vlagtwedde samen te voegen en de rwzi Bourtange te verbouwen en te handhaven. De afweging om de rwzi Bourtange al of niet te laten bestaan is daarna nauwkeuriger uitgewerkt, omdat het gebied tussen Bourtange en de Duitse grens in 2000 is aangemerkt als ecologische hoofdstructuur. Daarbij lost de rwzi op de vestinggracht en is het kostenverschil tussen het handhaven van de rwzi Bourtange ten opzichte van een rioolgemaal met persleiding naar Vriescheloo beperkt. Deze afweging leidde in februari 2001 tot het voorstel om de rwzi Bourtange te amoveren en deze d.m.v. een rioolgemaal met persleiding op rwzi Vriescheloo aan te sluiten. De keuze is hierop gevallen omdat dit met name voor de bedrijfsvoering efficiënter is (bediening op afstand) en dat er afzonderlijke bebouwing op de persleiding kan worden aangesloten (Hunze en Aa's 2002).

7.2.2 Te toetsen maatregelen en besluiten

Het besluit dat omschreven is in de voorgaande paragraaf vormt het eerste te toetsen besluit. Het is het initiële besluit, dat vooraf gaat aan de overige besluitvorming. Het is het besluit waar de basis gelegd wordt voor een duurzame oplossing.

In navolging van dit besluit is in september 2002 het definitieve projectplan ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur. De plan- en besluitvorming die hieraan vooraf is gegaan liep al sinds 1999. Tussen 1999 en 2002 verschenen verscheidene studies, pve's en ontwerpen. Dit resulteerde uiteindelijk in het definitieve projectplan, met daarin o.a. het Programma van Eisen, doelstellingen, een activiteitenplan, een tijdsplanning, de projectorganisatie, een kwaliteitsplan, een communicatieplan en een kostenraming met budget. In het onderdeel met de doelstellingen worden de verwachte beslismomenten opgesomd. Deze opsomming kan als basis dienen voor het verdere onderzoek naar de doorwerking van de duurzaamheidsdoelstelling van het waterschap. Aan elk besluit zal een motivatie ten grondslag liggen. In deze motivatie moet de duurzaamheidsstrategie doorklinken. Hieruit blijkt dan of, en hoe, de strategie voor duurzaamheid heeft doorgewerkt en of er een positief bruikbaarheidsoordeel bestaat over de strategie.

In het projectplan wordt de volgende opsomming gegeven van tussentijdse resultaten en beslismomenten, de vetgedrukte onderdelen zijn de onderdelen die voor toetsing in aanmerking komen, dit zijn de besluiten met een sterke invloed op de duurzaamheid en met een ruimtelijke component:

- MT/DB/AB **keuzevoorstel diverse varianten** met aanvraag uitvoeringskrediet;
- aanvullingen en wijzigingen op het voorlopig ontwerp van de rwzi Vriescheloo;
- bestekken rwzi Vriescheloo;
- bestek rgm. Vlagtwedde, gebaseerd op nieuw vast te stellen capaciteit en uitvoering, afhankelijk van de studie van Witteveen en Bos en het overleg met de gemeente;
- sloopbestek rwzi Vlagtwedde;
- **definitief tracé persleiding Vlagtwedde – Vriescheloo;**
- leidingbestek persleiding Vlagtwedde – Vriescheloo;
- gereedverklaring vestiging zakelijk recht ten behoeve van persleiding Vlagtwedde – Vriescheloo;
- renovatiebestekken rgm. Vriescheloo en Wedde.

Afhankelijk van het besluit van het Algemeen Bestuur:

- bestek rgm. Bourtange, gebaseerd op nieuw vast te stellen capaciteit en uitvoering (zie rgm Vlagtwedde);
- sloopbestek rwzi Bourtange;
- **definitief tracé persleiding Bourtange – Vriescheloo;**
- leidingbestek persleiding Bourtange – Vriescheloo;
- gereedverklaring vestiging zakelijk recht ten behoeve van persleiding Bourtange – Vriescheloo.

N.B. Tijdens de werkzaamheden kan besloten worden of bestekken beter kunnen worden gecombineerd.

- vergunningen, zoals Wm-, Wvo-, kap-, bouw-, sloop-, uitrit-, grondwateronttrekkings- en lozingsvergunning;
- bestemmingsplanwijziging rwzi Vriescheloo;

- aanbestedingsdocumenten;
- **gunningscriteria**;
- gunningsadviezen;
- processen verbaal van oplevering;
- verklaringen van in gebruik name (naar financiën);
- overdrachten aan de opdrachtgever;

Deze opsomming vormt de basis voor de toetsing. Hiertoe moet per onderdeel gekeken worden naar de gang van zaken rond de besluitvorming en de motivatie die het genomen besluit verklaart. Daarbij is het belangrijk nog eens te vermelden dat het niet gaat om de toetsing van de inhoudelijke besluiten op duurzaamheid, maar te onderzoeken wat de motivatie is die aan deze besluiten ten grondslag hebben gelegen, om deze vervolgens te toetsen aan de strategie voor duurzaamheid.

Het is niet gezegd dat de maatregelen die niet vetgedrukt zijn geen invloed hebben op de duurzaamheid. Het betreft echter maatregelen met een sterk specialistisch karakter, zowel juridisch als vaktechnisch. De inhoudelijke toetsing van die maatregelen valt buiten de scope van dit onderzoek.

In de volgende paragraaf wordt, per punt, kort de gang van zaken toegelicht, en de motivatie geëxpliciteerd. Deze explicitering dient vervolgens als basis voor de toetsing.

7.3 Besluitvorming en toetsing

7.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt voor besluiten de achterliggende motivatie geëxpliciteerd. Vervolgens kan de doorwerking van de duurzaamheidsstrategie getoetst worden. Voor de duidelijkheid worden hier de vragen uit het toetsingskader nog eens herhaald:

- 2.1 Wordt door deze handeling een probleem verplaatst in de ruimte?
- 2.2 Wordt door deze handeling een probleem afgewenteld in de tijd?
3. Wordt door deze handeling verantwoordelijkheid afgewenteld naar anderen?
- 4.1 Bestaat er inzicht in de natuurlijke situatie?
- 4.2 Is het effect van de handeling op de natuurlijke situatie onderzocht?
5. Is er aandacht besteed aan de selectie van de te gebruiken bronnen en/of hulpbronnen?

Bij een positief antwoord op alle vragen wordt er vanuit gegaan dat er ook wordt voldaan aan het 1^e en het 6^e criterium; er wordt voorkomen dat er *dingen worden gedaan waar je later spijt van krijgt* en *bewustwording en gedrag* stonden aan de basis van deze duurzame oplossingen.

In de volgende paragraaf vindt de toetsing van de besluiten plaats.

7.3.2 Toetsing

In deze paragraaf wordt elke besluit getoetst aan de criteria. Hierbij wordt de volgorde aangehouden zoals die in paragraaf 7.2.2 al aan de orde kwam.

Initiële besluit

Om dit besluit te toetsen kan voor een deel teruggerepen worden naar de tekst in paragraaf 7.2.1, waar de totstandkoming van het besluit tot verbouwing van de rwzi Vriescheloo omschreven wordt. Het blijkt dat de eerste besluitvorming plaatsvindt in 1998 en dus voor de fusie van de waterschappen in 2000. Omdat de situatie voor de fusie erg anders was, is het niet zinvol om dit allereerste besluit inhoudelijk te toetsen. De beslissing om de rwzi Bourtange bij de plannen te betrekken wordt echter wel na de fusie genomen. Daarom kan deze beslissing hier wel getoetst worden. De beslissing wordt onderbouwd bij de aanvraag voor het uitvoeringskrediet in september en oktober van 2002. Deze onderbouwing, of motivatie vormt de basis voor de toetsing.

De beslissing betreft de vraag of de rwzi Bourtange gehandhaafd moet worden, of dat deze vervangen moet worden door een rioolgemaal. Uit een vergelijkende studie uitgevoerd door de Grontmij komen ten aanzien van het vervangen van de rwzi door een rioolgemaal, de volgende voordelen aan bod:

- geen lozing meer op de gracht van de vesting Bourtange, welke binnen de ecologische hoofdstructuur (EHS) ligt;
- een rioolgemaal is minder belastend voor de directe omgeving dan een rwzi;
- beheer en bedrijfsvoering zijn eenvoudiger voor een rioolgemaal dan voor een rwzi;
- de beheerskosten voor een rioolgemaal zijn lager;
- individuele bebouwing langs de persleiding zal worden aangesloten op deze persleiding.

Als nadelen worden genoemd:

- er moet een persleiding worden aangelegd met een lange afschrijvingstermijn waarbij we er vanuit gaan dat de persleiding na de afschrijvingstermijn blijft liggen;
- de lozing van effluent in Vriescheloo neemt toe met het water uit Bourtange.

De conclusie van de projectgroep is dat de voordelen van een rioolgemaal ten opzichte van het handhaven van de rwzi hier doorslaggevend zijn. De projectgroep heeft dan ook de voorkeur voor het vervangen van de rwzi door een gemaal met persleiding.

Daarnaast wordt in deze aanvraag voor uitvoeringskrediet verwezen naar de bouwfilosofie. Ten aanzien van duurzaamheid wordt het volgende gesteld: *“Bij duurzaamheid zijn de facetten beperking gebruik chemicaliën, hergebruik bestaande componenten, beperking gebruik fossiele brandstof (direct + indirect), einde levenscyclusvraagstuk, aantasting of versterking directe leefomgeving, geen problemen doorschuiven naar de toekomst en geen waterschapszaken afwentelen op derden afgewogen.”*

Op basis van het voorgaande kan de toetsing plaatsvinden, de resultaten zijn terug te vinden in tabel 7-1.

Voor de toetsing van criterium 2.1 moet het ruimtelijke aspect bekeken worden. Uit de genoemde voor- en nadelen moet blijken of er een verplaatsing in de ruimte plaatsvindt. Het blijkt dat er bewust voor een verplaatsing in de ruimte wordt gekozen. De lozing op water dat deel uitmaakt van de EHS wordt vervangen door lozing bij Vriescheloo. De lozing bij Vriescheloo vindt echter zonder dit besluit ook plaats, daardoor is het effect van het surplus aan lozing kleiner. Het blijkt dat deze toename in Vriescheloo te verkiezen valt boven handhaving van de lozing te Bourtange. Er wordt dus eigenlijk een probleem opgelost in de ruimte. Hiermee wordt aan criterium 2.1 voldaan.

Criterium 2.2 betreft afwenteling in de tijd. Dit tijdsaspect komt bij één

van de nadelen aan de orde. Het wordt als een nadeel ervaren dat de aan te leggen persleiding een lange afschrijvingstermijn heeft. Daarnaast wordt er gesteld dat de persleiding na de afschrijvingstermijn zal blijven liggen. Dit is in de eerste plaats een nadeel in financiële zin en in de tweede plaats duidt dit op een weinig flexibele situatie. Als de persleiding blijft liggen wanneer hij niet meer in gebruik is, duidt dat op een niet duurzame situatie. De aanleg en het gebruik van de persleiding levert wel voordelen op qua duurzaamheid, maar omdat de leiding blijft liggen wordt er toch een probleem afgewenteld in tijd. Daarom wordt niet aan criterium 2.2 voldaan.

Bij criterium 3 moet gelet worden op verantwoordelijkheden. Hierbij kan gewezen worden op een bijkomende afweging uit de aanvraag voor uitvoeringskrediet. Het blijkt dat het waterschap niet alleen zijn verantwoordelijkheden na wil komen, het is zelfs bereid om een grotere inspanning te leveren dan wettelijk verplicht is. Dit resulteert in een kostenbesparing voor de betrokken gemeente. De gemeente is daarom bereid om de hogere kosten voor het waterschap te vergoeden. Deze gang van zaken duidt erop dat het waterschap geen verantwoordelijkheid afwentelt naar anderen, en zelfs meer doet dan wettelijk verplicht. Hiermee wordt aan criterium 3 voldaan.

Om criterium 4.1 te toetsen moet blijken of er inzicht bestaat in de natuurlijke situatie. Uit de eerste twee genoemde voordelen blijkt dat dit inzicht bestaat. Er wordt rekening gehouden met de EHS en met de directe omgeving. Hiermee wordt aan criterium 4.1 voldaan.

Criterium 4.2 toetst of er inzicht bestaat in effecten op de natuurlijke situatie. Hier kan aangesloten worden bij het voorgaande criterium, het effect op de natuurlijke situatie is onderdeel geweest van de afweging. Hiermee wordt aan criterium 4.2 voldaan.

Het laatste te toetsen criterium, criterium 5, betreft de selectie van bronnen en hulpbronnen. In de eerste plaats sluit het derde voordeel hierbij aan. Door de aanleg van een rioolgemaal wordt het beheer en de bedrijfsvoering eenvoudiger. Verder blijkt uit de aanvraag voor uitvoeringskrediet dat de bouwfilosofie van het waterschap een belangrijke rol heeft gespeeld. Zoals uit het aangehaalde citaat blijkt, leidt dit tot aandacht voor de selectie van bronnen en hulpbronnen. Hiermee wordt aan criterium 5 voldaan.

Initiële besluit		
Criteria	Wel	Niet
	Duurzaam	Duurzaam
2.1		
2.2		
3		
4.1		
4.2		
5		

Tabel 7-1. Beoordeling.

Keuzevoorstel diverse varianten

In het onderzoek naar de meest optimale werking van de rwzi Vriescheloo zijn een drietal varianten onderzocht, te weten:

Variant 1: Hergebruik bestaande onderdelen en uitbreiding;

Variant 2: Nieuwe installatie concept rotoflow;

Variant 3: Nieuwe installatie concept omloopcircuit.

Vervolgens zijn de drie varianten doormiddel van een multicriteria analyse beoordeeld door de projectgroep Vriescheloo. De varianten zijn onderworpen aan de volgende criteria: *Geurhinder, Geluidshinder, Energieverbruik, O2- regeling, Bedrijfszekerheid, Ruimtebeslag, Onderhoud beluchtingssysteem, Inpassing bestaande installatie, Effluentkwaliteit tijdens de bouw, Ervaring in ontwerp, Realisatietijd, Uitbreidingsmogelijkheden toekomst, Omvang kosten intern Hunze & Aa's, Mogelijkheid koppelen andere rwzi's, Overgang van oud naar nieuw.*

Hieruit is gebleken dat voor variant 2 het grootste draagvlak bestond, dit kwam met name door het zware gewicht van *bedrijfszekerheid* en *onderhoud van het beluchtingssysteem*.

De genoemde factoren bieden voldoende houvast om dit onderdeel te kunnen toetsen op de criteria voor duurzaamheid. Door de criteria die gebruikt zijn door de projectgroep, met de criteria voor duurzaamheid te vergelijken, ontstaat er inzicht in de vraag of de strategie voor duurzaamheid heeft doorgewerkt. Het is goed mogelijk dat een aantal criteria die door de projectgroep zijn gebruikt, onder verscheidene criteria voor duurzaamheid geschaard kunnen worden. De resultaten van de toetsing staan weergegeven in tabel 7-2.

Het eerste te toetsen criterium betreft de verplaatsing van een probleem in de ruimte. De volgende criteria die gebruikt zijn door de projectgroep kunnen onder dit criterium geplaatst worden: *Geurhinder, Geluidshinder, Ruimtebeslag, Inpassing bestaande installatie, Effluentkwaliteit tijdens de bouw, Mogelijkheid koppelen andere rwzi's en Overgang van oud naar*

nieuw. Deze selectie is wellicht arbitrair, maar geeft duidelijk aan dat er veel aandacht is besteed aan het niet afwentelen in de ruimte. Daarmee wordt aan criterium 2.1 voldaan.

Het tweede te toetsen criterium betreft de afwenteling van een probleem in de tijd. De volgende criteria die gebruikt zijn door de projectgroep vallen onder dit criterium: *Bedrijfszekerheid, Onderhoud beluchtingssysteem, Realisatietijd, Uitbreidingsmogelijkheden toekomst en Overgang van oud naar nieuw*. Ook hier geldt dat er veel aandacht is besteed aan het niet afwentelen in de tijd. Daarmee wordt aan criterium 2.2 voldaan.

Het derde te toetsen criterium betreft de afwenteling van verantwoordelijkheid naar anderen. Het enige criterium dat onder dit duurzaamheids criterium geschaard kan worden is: *Omvang kosten intern Hunze & Aa's*.

Keuzevoorstel diverse varianten		
Criteria	Wel	Niet
	Duurzaam	Duurzaam
2.1		
2.2		
3		
4.1		
4.2		
5		

Tabel 7-2. Beoordeling.

Het gebruik van het woord 'intern' doet de vraag rijzen of er ook rekening gehouden moet worden met kosten voor anderen. Het suggereert dat er meer is dan alleen de interne kosten voor het waterschap. Wanneer dit het geval is, moet dit ook tot uiting komen in de afweging. Uit niets blijkt echter dat er rekening gehouden wordt met de verdeling van verantwoordelijkheden. Dit hoeft niet per se te betekenen dat er verantwoordelijkheid wordt afgewenteld, maar de onduidelijkheid hierover biedt voldoende aanleiding om te concluderen dat aan criterium 3 niet is voldaan.

Het vierde te toetsen criterium betreft het inzicht in de natuurlijke situatie. Er staat geen enkel criterium in de lijst met criteria welke gebruikt zijn door de projectgroep, die refereert aan de natuurlijke situatie. Hier geldt wederom dat het goed mogelijk is dat de natuurlijke situatie wel is meegenomen in de afweging, of dat de natuurlijke situatie bewust niet is meegenomen in de afweging. Binnen de kaders van dit onderzoek wordt echter geconcludeerd dat aan criterium 4.1 niet wordt voldaan.

Het vijfde te toetsen criterium betreft het effect op de natuurlijke situatie. Zoals bij het vorige criterium al ter sprake kwam, is er geen expliciete aandacht voor de natuurlijke situatie. Er wordt echter wel aandacht besteed aan bijvoorbeeld de *effluentkwaliteit* en dit zal effect hebben op die natuurlijke situatie. Daarom wordt wel aan criterium 4.2 voldaan.

Het zesde en laatste te toetsen criterium betreft de bronnen en hulpbronnen. Het criterium dat hier direct aandacht aan geeft is *Energieverbruik*. Verder zijn *Inpassing bestaande installatie*, *Ervaring in ontwerp*, *Onderhoud beluchtingssysteem* en *Overgang van oud naar nieuw* van invloed op het gebruik van bronnen en hulpbronnen. Hiermee bestaat er veel aandacht voor criterium 5 en wordt eraan voldaan.

Voor deze beslissing bestaan er knelpunten omtrent het afwentelen van verantwoordelijkheid, het inzicht in de natuurlijke situatie en het effect op de natuurlijke situatie. Voor deze drie onderdelen moet derhalve onderzocht worden of er een positief bruikbaarheidsoordeel bestaat, en of deze criteria op een andere manier doorgewerkt hebben in de besluitvorming. Uit nader onderzoek blijkt dat er wel onderzoek is gedaan naar de natuurlijke situatie en de effecten op de natuurlijke situatie. *“Ter voorkoming van bodemverontreiniging zullen alle nieuwe onderdelen waterdicht worden uitgevoerd. Op plaatsen waar gemorst kan worden zal een verharding worden aangebracht met afvoer naar de terrein riolering. Langs alle verharding zal een molgoot worden aangebracht. Op het aangekochte stuk grond is een verkennend milieukundig bodemonderzoek uitgevoerd. Op de huidige locatie is in 1996 een bodemonderzoek uitgevoerd. Deze twee waren voldoende voor de benodigde vergunningen.”* Het ontbreken van criteria aangaande de natuurlijke situatie bij het keuzevoorstel voor de diverse varianten, kan voortkomen uit het feit dat deze natuurlijke situatie als randvoorwaarde is meegenomen bij het opstellen van de varianten. Ditzelfde geldt voor het criterium over verantwoordelijkheden. Het is mogelijk dat er omtrent deze verantwoordelijkheden geen beslissingsruimte meer bestaat, waardoor het bij de keuze voor de meest geschikte variant geen rol meer speelt. Deze bevindingen nuanceren het eerder gevelde oordeel ten aanzien van duurzaamheid. Het blijkt dat er op een andere wijze aandacht is besteed aan de verantwoordelijkheid en de natuurlijke situatie.

Definitief tracé persleiding Vlagtwedde – Vriescheloo

Over de besluitvorming omtrent het definitieve tracé van de persleidingen is in de stukken niets te vinden. Om hier toch inzicht in te krijgen moet één van de betrokken medewerkers geconsulteerd worden. Dit moet duidelijk maken hoe het tracé voor een persleiding tot stand komt.

Het blijkt dat het tracé van de persleiding eerst globaal geschat wordt, om met het oog op de kredietaanvraag een indicatie te kunnen geven van de verwachte kosten. Zodra de kredietaanvraag is goed gekeurd wordt dit tracé nader uitgewerkt. Hierbij wordt pragmatisch gehandeld. Om een goed beeld te hebben van de omgeving, de obstakels en gebiedseigen problematiek gaat men het veld in. Door goed rond te kijken wordt al duidelijk waar (onoverkomelijke) moeilijkheden te verwachten zijn. Met deze informatie in het hoofd wordt vervolgens gekeken welke oplossing het goedkoopste uitvalt en haalbaar is. Bij deze afweging spelen zaken mee, zoals eigendom van gronden, aanwezige infrastructuur, kabels en leidingen, te kruisen watergangen, bereikbaarheid, lengte van de persleiding en grondgebruik. Feitelijk wordt voor elk deel van de leiding opnieuw een afweging gemaakt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de ervaring van de medewerkers. Men weet bijvoorbeeld dat het vaak uit kan om de leiding een aantal meters langer te maken, als daarmee voorkomen wordt dat de leiding midden door het land van een plaatselijke boer loopt. Er wordt zoveel mogelijk voorkomen dat er grond aangekocht moet worden, en schadevergoedingen betaald moeten worden. Het kan zelfs zo zijn dat het bij de medewerkers bekend is, dat verwacht mag worden dat een zekere grondeigenaar dwars zal gaan liggen. In dergelijke gevallen wordt, voorkomen dat de persleiding door deze grond loopt. Dit alles moet de kosten drukken, zowel op het gebied van tijd als financiën.

Omdat de afweging pragmatisch van aard is, en plaats vindt op basis van 'gezond verstand', is het moeilijk om inzicht te krijgen in de doorwerking van de criteria voor duurzaamheid. Uit het gesprek blijkt niet dat er speciale aandacht voor bestaat. Over het algemeen wordt er een financiële afweging gemaakt. Er moet wel rekening gehouden worden met natuurwaarden of waterwingebieden, maar dit komt voor een groot deel voort uit wet- en regelgeving die voor deze gebieden bestaat. Daarnaast wordt er naar gestreefd om de persleiding zo veel mogelijk aan te leggen langs bestaande wegen. Dit vergroot de bereikbaarheid, vergemakkelijkt de aanleg en vermindert de procedurele rompslomp. Dit soort afwegingen kunnen geschaard worden onder het kopje duurzaamheid. Hierbij blijft het echter de vraag of dit terecht is. Maar of het nu wel of niet onder de noemer duurzaamheid valt, het resultaat blijft hetzelfde. Daarom kan het resultaat niet toegeschreven worden aan doorwerking van de strategie voor duurzaamheid.

Definitief tracé persleiding Bourtange – Vriescheloo

De afweging die hier heeft plaats gevonden wijkt niet af van de afweging bij het bepalen van het definitieve tracé voor de persleiding tussen Vlagtwedde en Vriescheloo. Er wordt hier aangesloten bij de tekst die ten aanzien van die maatregel is opgesteld. Daarom is het niet zinvol om er hier nog dieper op in te gaan.

Gunningscriteria

Het meest gebruikelijke criterium voor gunning is de laagste prijs. Het werk zal gegund worden aan de inschrijver met de laagste prijs, mits deze aan een aantal voorwaarden voldoet. Het is echter ook mogelijk om bij de gunning gebruik te maken van een puntensysteem. Daardoor kan extra gewicht toegekend worden aan de kwaliteit die de inschrijver te bieden heeft. Voor deze oplossing wordt meestal niet gekozen, omdat de voorwaarden die in het bestek aan een inschrijving gesteld worden vaak al van zo'n aard zijn dat dit de kwaliteit van het werk al voldoende waarborgt. In het geval van de aanbesteding van de rwzi Vriescheloo is er vanuit gegaan dat dit ook geldt. Er zijn verschillende bestekken opgesteld voor de verschillende specialismen die nodig zijn bij de bouw van een rwzi. Te weten: Een civieltechnisch bestek, een mechanisch bestek, een elektrotechnisch bestek en een besturingstechnisch bestek. Alleen bij de gunning van het laatst genoemde werk is gebruik gemaakt van een puntensysteem. Hierbij werd aan de prijs maximaal 70 punten toegekend en aan de kwaliteit 30 punten. De punten voor kwaliteit zijn toegekend op basis van onderlinge vergelijking van de volgende inschrijvingsvereisten:

- projectorganigram met CV's;
- certificeringsniveau;
- referentieprojecten.

Hieruit blijkt dat ten aanzien van de gunningscriteria geen expliciete aandacht is besteed aan duurzaamheid. Alleen het meewegen van het certificeringsniveau bij de gunning van het besturingstechnisch bestek kan een verhoogde duurzaamheid tot gevolg hebben. Uit niets blijkt echter dat dit de drijfveer is geweest om dit criterium mee te nemen. Uiteindelijk heeft de inschrijver die het slechtst scoorde op dit certificeringsniveau zelfs het werk gekregen.

Er kan geconcludeerd worden dat de criteria voor duurzaamheid niet hebben doorgewerkt in dit besluit. Dit hoeft geen negatief effect te hebben op de duurzaamheid van het project als geheel, omdat de duurzaamheid al voldoende gewaarborgd kan zijn in het ontwerp en, daaropvolgend, het bestek.

7.4 Conclusies

7.4.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de conclusies over de rwzi Vriescheloo geformuleerd. Deze conclusies worden opgesplitst in twee categorieën. In de eerste plaats de conclusies aangaande duurzaamheid, met de beantwoording van de vraag of de getoetste maatregelen voldoen aan de criteria voor duurzaamheid, zoals die zijn vastgelegd in het beheersplan van het Waterschap Hunze en Aa's. Dit is in paragraaf 7.4.2 te vinden. In paragraaf 7.4.3 staan in de tweede plaats de conclusies aangaande doorwerking, met de beantwoording van de vragen of, en hoe, de strategie voor duurzaamheid doorgewerkt heeft in de getoetste besluiten.

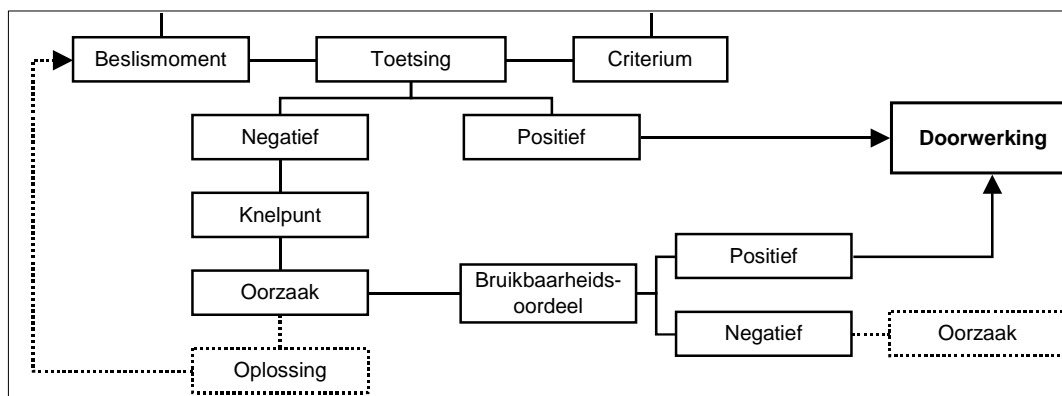
7.4.2 Duurzaamheid

Uit het voorgaande ontstaat het beeld dat het waterschap bij dit project, zeker tijdens de initiatief en ontwerpfase, duurzaamheid hoog in het vaandel heeft gehad. Er wordt gerefereerd én voldaan aan de doelstellingen uit het beheersplan. Daarbij komt het sterk naar voren dat het waterschap als autonome instantie heeft gehandeld. Het waterschap had duidelijk de leiding, van initiatief- tot uitvoeringsfase. Zoals in hoofdstuk 4 al aan de orde kwam, zijn het met name de eerste fasen waarin de ‘mate van duurzaamheid’ bepaald wordt. In deze eerste twee fasen gaf het waterschap blijk van een duidelijke visie op duurzaamheid. Natuurlijk woog in de afwegingen de factor kosten zwaar, maar daar waar tegen gelijke kosten of geringe meerkosten een meer duurzame oplossing gerealiseerd kon worden, werd gekozen voor de meer duurzame variant. Naarmate het planproces vorderde kwam de nadruk steeds meer bij techniek en financiën te liggen. Op dat moment waren er echter al belangrijke beslissingen genomen op het gebied van duurzaamheid. Deze beslissingen hebben doorgewerkt in deze fasen. Toch is het ook in deze fasen nog wel mogelijk om duurzaamheid een rol te laten spelen. Ook op detailniveau worden keuzes gemaakt. Daarom is het wellicht nuttig om tijdens het werkoverleg, in zowel ontwerp- als uitvoeringsfase, aandacht te geven aan duurzaamheid. Dit kan door eenvoudig aan te geven hoe duurzaamheid een rol heeft gespeeld bij het overleg. Dit vergroot in elk geval de bewustwording en het is heel goed mogelijk dat het ook de duurzaamheid vergroot.

Er kan niet objectief beoordeeld worden of het Waterschap Hunze en Aa's duurzaam heeft gehandeld bij het ontwerp en de aanleg van de rwzi Vriescheloo. Er kan wel gesteld worden dat het Waterschap Hunze en Aa's grotendeels gehandeld heeft volgens zijn eigen criteria voor duurzaamheid. De criteria hebben een duidelijk zichtbare rol gespeeld bij het merendeel van de gemaakte keuzes.

7.4.3 Doorwerking

In navolging van het stroomschema voor toetsing van strategie en duurzaamheid (figuur 3.3) zal hier de doorwerking van de strategie voor duurzaamheid besproken worden. In figuur 7.1 wordt, ter ondersteuning, een deel van dit stroomschema weergegeven.



Figuur 7.1. Deel van het stroomschema toetsing strategie en duurzaamheid

Voor het onderzoek naar de doorwerking van de criteria voor duurzaamheid moet onderzocht worden hoe de negatieve uitkomsten tot stand zijn gekomen. In paragraaf 7.3.2 blijkt dat de negatieve uitkomsten veelal te verklaren zijn door specifieke omstandigheden. In enkele gevallen blijkt dat de negatieve uitkomst weerlegd wordt door een besluit dat elders genomen is. Ook wordt er soms bewust van de criteria afgeweken, bij de keuze voor de aanleg van de persleiding tussen Bourtange en Vriescheloo wordt gerefereerd aan het probleem dat de persleiding waarschijnlijk zal blijven liggen (afwenteling in tijd) maar er wordt gesteld dat dit nadeel niet opweegt tegen de voordelen. Dit is ook een vorm van doorwerking van de strategie.

In andere gevallen is de negatieve uitkomst toe te schrijven aan de fase waarin het besluit genomen is. In het geval van de bepaling van de definitieve tracés van de persleidingen, blijkt dat de criteria voor duurzaamheid geen zichtbare rol hebben gespeeld. Er kan niet hard gemaakt worden dat de strategie heeft doorgewerkt in deze afweging. Waar het gaat om de gunningscriteria, lijkt het waterschap er vanuit gegaan te zijn, dat het bestek de duurzaamheid voldoende waarborgde. Daarom heeft de strategie voor duurzaamheid niet zichtbaar doorgewerkt in dat besluit. De doorwerking vond echter indirect plaats, door middel van besluiten die al genomen waren, voordat de gunningscriteria opgesteld zijn. De negatieve uitkomsten, die ter sprake komen bij de toetsing van het keuzevoorstel voor de varianten, kunnen op eenzelfde wijze uitgelegd worden. Doordat de criteria op een andere wijze in het ontwerp aan bod komen, werd het, bij de keuze voor de meest geschikte variant, niet nodig geacht gewicht toe te kennen aan deze criteria.

Er kan geconcludeerd worden dat met name in de eerste fasen van het project doorwerking heeft plaatsgevonden van de criteria voor duurzaamheid. Er wordt aan de strategie gerefereerd en er bestaat zelfs conformiteit. In de besteks- en uitvoeringsfase is deze doorwerking minder zichtbaar. De 'duurzame' keuzes die hebben plaatsgevonden in het voortraject werken door in deze fasen. Maar bij de beslissingen die tijdens deze fasen genomen worden, bestaat ook nog ruimte om invulling te geven aan duurzaamheid. Het lijkt er echter op dat de strategie voor duurzaamheid hier niet direct doorwerkt. De strategie komt niet ter sprake en heeft, in deze fasen, geen zichtbare rol gespeeld bij de afwegingen en de besluitvorming.

8 Bevindingen, conclusies en discussie

8.1 Inleiding

In dit afrondende hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek op een rijtje gezet. Deze bevindingen vormen de basis voor het formuleren van conclusies ten aanzien van de onderzoeksvraag. De beantwoording van de onderzoeksvraag leidt vervolgens tot de discussie. In deze discussie worden de uitkomsten kritisch bekeken aan de hand van de in hoofdstuk 4 verwachte beperkingen aangevuld met tekortkomingen die tijdens het inhoudelijke onderzoek aan het licht zijn gekomen. Op basis van deze kritische beschouwing wordt het theoretisch kader vervolgens aangescherpt.

8.2 Bevindingen

Zoals in hoofdstuk 2 al aan de orde is gekomen bestaat er geen eenduidige, objectieve definitie voor duurzaamheid. De mate van duurzaamheid kan niet in objectieve zin vastgesteld worden. Duurzaamheid en duurzame ontwikkeling zijn abstracte doelen. Ze verwoorden een aantrekkelijke, retorische gedachte over hoe de mensheid zijn voortbestaan moet waarborgen. Enerzijds vraagt duurzaamheid aandacht voor de noodzaak tot ontwikkeling, groei en vooruitgang van de huidige situatie. Anderzijds vestigt het begrip de aandacht op de komende generaties en de verantwoordelijkheid die de huidige generatie heeft ten opzichte van die komende generaties. Met deze gedachte zijn velen aan de slag gegaan. In de maatschappij bestaat breed draagvlak voor beleid dat zich richt op deze verwoording van verantwoordelijke vooruitgang. Ook het Waterschap Hunze en Aa's streeft duurzaam beleid na. Om deze duurzaamheid een plaats te geven in het dagelijks handelen zijn strategische beleidsuitspraken geformuleerd. Deze beleidsuitspraken sluiten aan bij eerder geformuleerde opvattingen over hoe aan duurzame ontwikkeling inhoud gegeven moet worden. Het betreft een aantal uitspraken die als criteria gezien kunnen worden. Criteria die moeten waarborgen dat duurzaamheid een rol speelt in de besluiten die het waterschap neemt.

Dit onderzoek heeft de doorwerking van deze strategische beleidsuitspraken onderzocht. Tijdens dit onderzoek is het beeld ontstaan dat de beleidsuitspraken vooral aansluiten bij meer abstract nageschakeld beleid. In nageschakeld strategisch beleid worden de beleidsuitspraken vaak letterlijk aangehaald. Hierbij kan gedacht worden aan de bouwfilosofie en de notitie stedelijk waterbeheer. Het abstracte karakter van de criteria vraagt echter om operationalisering, om uitwerking in meer praktische zin. Hier lijkt in de strategie van het waterschap een schakel te missen. De criteria voor duurzaamheid worden bijvoorbeeld niet gekoppeld aan de thema's die worden onderscheiden in het beheersplan. Een navolgbare herformulering, of operationalisering, van de criteria voor duurzaamheid gericht op de specifieke problematiek binnen één thema zou de bruikbaarheid van de strategie sterk kunnen verbeteren. Dit sluit ook aan bij de criteria waaraan een strategie volgens Faludi (2000) moet voldoen. In paragraaf 3.2.3 wordt gesteld dat het strategische plan moet benoemen voor welke operationele beslissingen het bedoeld is.

De invloed van (succesvol) strategisch beleid moet echter niet overschat worden. De Lange (1995) wijst in navolging van Ringeling (1993) al op de afstand die er kan bestaan tussen beleidsuitspraken met een symbolisch karakter en de materiële effecten van dergelijk beleid. Ook Mintzberg (1994) wijst in die richting. In paragraaf 2.3.3 wordt duidelijk dat strategie op zichzelf niet tot concrete resultaten leidt. Het dient geformaliseerd te worden in een nageschakeld proces.

Het symbolische karakter betekent niet dat er geen materiële effecten zijn, maar wel dat die effecten geringer zijn dan op grond van de formulering van het beleid verwacht zou worden. Ook de duurzaamheidsdoelstelling van het waterschap is, op zijn minst in zekere mate, symbolisch. Het doel van de beleidsuitspraken is niet alleen het daadwerkelijk bereiken van 'duurzaam handelen', het heeft ook tot doel de omgeving gunstig te stemmen. Het moet bijdragen aan een goed imago. Een goed imago moet de positie van het waterschap in het netwerk van actoren versterken, zodat de doelen die het waterschap heeft, makkelijker te verwezenlijken zijn¹⁶. Het in kaart brengen van de doorwerking van deze symbolische functie van de strategische beleidsuitspraken is duidelijk niet het doel geweest van dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd vanuit de materiële functie van de strategie. Daarmee zou gesteld kunnen worden dat het onderzoek zelf een voorbeeld is van doorwerking van de strategie, maar dan in meer symbolische zin. Het onderzoek draagt bij aan het versterken van het imago, naar de werknemers toe, dat het Waterschap Hunze en Aa's bezig is met duurzaamheid. Door ruchtbaarheid aan het onderzoek te geven kan het ook bijdragen aan het versterken van het 'duurzame' imago naar buiten toe. Met deze constatering is het eerste bewijs van doorwerking geleverd.

Dit geconstateerd hebbende kan teruggegaan worden naar de inhoud van het onderzoek. Het onderzoek heeft zich gericht op een drietal cases. Deze cases speelden zich binnen zeer verschillende omstandigheden af. De eerste case, waterplan Borger-Odoorn, heeft het meest strategische karakter. Het is opgesteld in samenwerking met de gemeente Borger-Odoorn en vormt een beleidsinstrument met een visie en een uitvoeringsprogramma. Er is geconstateerd dat het waterplan een sterk duurzaam karakter heeft. De geformuleerde beleidsdoelen konden de confrontatie met de criteria voor duurzaamheid doorstaan. Daarom is geconcludeerd dat het waterplan goed scoort als het gaat om duurzaamheid. Er kan echter minder voortvarend geconcludeerd worden dat dit toe te schrijven is aan de doorwerking van de strategie voor duurzaamheid. Deze hoge mate van duurzaamheid kan bijvoorbeeld ook toegeschreven worden aan beleid dat van bovenaf is opgelegd. Daarnaast wordt ook niet geheel duidelijk in hoeverre het Waterschap Hunze en Aa's invloed heeft gehad op de tekst. Alles is in samenspraak met de gemeente opgesteld, welke maatregelen nu écht toe te schrijven zijn aan het handelen van het waterschap blijft onduidelijk.

Concluderend bestaan er op basis van de toetsing door middel van het toetsingskader nauwelijks knelpunten. Hierdoor ontstaat het beeld dat het waterplan Borger-Odoorn voldoet aan de criteria voor duurzaamheid en dat dit het gevolg is van een goede doorwerking van de strategie voor duurzaamheid.

¹⁶ Bremer (2005) geeft aan dat het verbeteren van het imago één van de factoren is die samenhangt met duurzaamheid. "Duurzaamheid wordt steeds meer gezien als een positieve ontwikkeling (...) wat veel waardering krijgt van uit de maatschappij."

Tijdens het onderzoek werd het als opvallend gezien dat er nauwelijks knelpunten gesignaleerd zijn. Daarom is op basis daarvan nader onderzoek verricht. Hieruit bleek dat het proces rond het opstellen van het waterplan toch niet helemaal naar tevredenheid is verlopen. Dit kwam door de toetsing echter niet aan het licht. Dit is wellicht te verklaren door het feit dat de methodiek zich richt op de maatregelen die wél genomen worden en niet op de maatregelen die níet genomen worden.

Het feit dat de maatregelen die wel genomen worden duurzaam uitvallen, betekent op zichzelf niet dat het waterplan een garantie biedt dat er duurzaam waterbeheer gevoerd zal worden. Om dit te kunnen beoordelen moet de onderzoeker beschikken over volledige kennis en volledig inzicht. Zoals in hoofdstuk 4 al werd aangegeven, is dat onmogelijk. Daarnaast kunnen er ook vragen gesteld worden bij de conclusie dat het positieve resultaat van de toetsing voortkomt uit de doorwerking van de strategie voor duurzaamheid. In het waterplan wordt wel gerefereerd aan duurzaamheid en aan het beheersplan, op het niveau van de maatregelen is hier echter niets van terug te vinden. Juist deze onduidelijkheden kunnen gezien worden als het resultaat van de toetsing. Het blijkt dat het moeilijk is om te bepalen hoe, waarom en of iets als duurzaam aan te merken valt. Daarnaast blijkt het moeilijk te bepalen wat de oorsprong is van die duurzaamheid. Dit zijn de problemen die een oplossing nodig hebben. Voordat er mogelijke oplossingen aangedragen worden, worden eerst de andere cases besproken.

De tweede case, de waterbergingsfunctie van de Blauwe Stad, heeft een zogenaamd tactisch karakter. Het is een case waar veel belangen spelen en waar veel actoren bij betrokken zijn. Het Waterschap Hunze en Aa's is één van die actoren. Het onderzoek heeft zich gericht op de opstelling van het waterschap binnen het netwerk van actoren. Er zijn een aantal op voorhand gesignaleerde maatregelen getoetst volgens de methode die ook bij de eerste case is toegepast. Deze toetsing heeft wel de nodige knelpunten opgeleverd. Een groot aantal van die knelpunten komt voort uit een zekere mate van onvolledigheid in de documentatie. Daarnaast was het heel duidelijk dat het waterschap binnen de case Blauwe Stad zijn prioriteiten had liggen bij de waarborging van de waterkwaliteit tijdens 'normale' omstandigheden. Het bleek dat voor het mogelijk maken van de waterbergingsfunctie vooral gekeken is naar de technische uitvoerbaarheid en de veiligheid. De belangrijkste zorg in dezen vormde het ontwerp van de, voor de waterberging, benodigde waterwegen en kunstwerken. Alleen wanneer er een duidelijke afweging gemaakt kon worden tussen een aantal volwaardige varianten, werden enkele aspecten van duurzaamheid meegenomen. In veel andere gevallen waren alleen technische en financiële haalbaarheid de punten van zorg. Dat deze factoren de doorslag hebben gegeven bij het overgrote gedeelte van de besluiten is wellicht weinig verbazingwekkend en hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Wat wel als een probleem gezien moet worden is het ontbreken van een motivatie, die verklaart waarom er geen andere factoren zijn onderzocht en betrokken bij het nemen van de beslissing.

Daarnaast moet ook bij deze case ten aanzien van de onderzoeksmethodiek een zwakte aangewezen worden. De gevolgde werkwijze werpt wederom geen licht op de maatregelen die niet genomen zijn. Zonder dat er verwacht kan worden dat de onderzoeker in het opsommen van die maatregelen volledig kan zijn, kan in het kader van de Blauwe Stad toch een concreet voorbeeld genoemd worden. Het waterschap is,

in zijn huidige vorm, geconfronteerd met het besluit dat de Blauwe Stad op deze locatie gerealiseerd zal worden. Omdat dit besluit voor de fusie genomen is, is niet deelgenomen aan de discussie omtrent deze locatiekeuze. Terwijl juist die discussie van grote invloed is op de duurzaamheid van een project. Wel heeft het Waterschap Hunze en Aa's de kans die deze locatie bood voor waterberging optimaal benut.

Verder kan geconcludeerd worden dat de houding van het Waterschap Hunze en Aa's bij deze case vaak te typeren is als volgzaam. Het waterschap lijkt zich te beperken tot het mogelijk maken van de plannen van de andere actoren. Terwijl een actieve opstelling binnen het netwerk van actoren juist kansen biedt om de ideeën van het waterschap door te laten werken in de maatschappij. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat het wettelijke en bestuurlijke kader de mogelijkheden van het waterschap begrenst. Deze bevindingen worden ook meegenomen bij het voorstellen van mogelijke oplossingen.

De derde case, de rwzi Vriescheloo, is de case op het operationele abstractieniveau. Het betreft een case met een sterk uitvoeringsgericht karakter, waarbij het Waterschap Hunze en Aa's een maximale mate van autonomie bezit. Bij deze case is het opvallend hoe goed de score op het gebied van duurzaamheid uitvalt. Zeker op het niveau van initiatief en ontwerp heeft de strategie voor duurzaamheid grote invloed. Dit zijn ook de fasen waarin de meeste winst geboekt kan worden (Verkade 1998). Doordat in deze fase zo sterk is ingezet op duurzaamheid, wordt min of meer gewaarborgd dat het uiteindelijke resultaat ook goed scoort op duurzaamheid. In de fasen die volgen op de initiatief- en ontwerpfase wordt niet meer gerefereerd aan de strategie voor duurzaamheid. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de gunningscriteria en de bepaling van de definitieve tracés van de persleidingen. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid geen negatieve invloed hebben op het eindresultaat. Dit eindresultaat zal, vermoedelijk, voldoen aan de eisen die opgesteld zijn bij het ontwerp. Toch kan er in deze fasen wellicht toch winst geboekt worden als het gaat om duurzaamheid. Ook tijdens de bouw en de bedrijfsvoering spelen bepaalde aspecten van duurzaamheid een rol. Zo kan er bijvoorbeeld op een verantwoorde wijze omgegaan worden met energie en reststoffen en kunnen er op detail niveau 'duurzame' keuzes gemaakt worden. Een voordeel van deze case is dat het waterschap autonoom gehandeld heeft, hierdoor wordt het beeld niet vertroebeld door de invloeden van andere beleidsmakers.

Deze samenvatting van de bevindingen van het onderzoek bieden voldoende basis om over te gaan tot het formuleren van de conclusies. Deze conclusies zijn terug te vinden in de volgende paragraaf.

8.3 Conclusies

In deze paragraaf wordt op basis van de bevindingen een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag. Voor de duidelijkheid wordt de onderzoeksvraag hier herhaald:

Hoe kan de doorwerking van duurzaamheid als strategische doelstelling in de uitvoering van de kerntaken van het Waterschap Hunze en Aa's worden vergroot?

Deze vraag richt zich op een aantal kernbegrippen. De conclusie moet opgebouwd worden aan de hand van deze kernbegrippen. Het eerste kernbegrip is **doorwerking**. Het tweede kernbegrip is **duurzaamheid**. Het derde kernbegrip is **strategische doelstelling** en het vierde en laatste kernbegrip is **uitvoering van de kerntaken**. Voordat er een conclusie wordt geformuleerd ten aanzien van de hele onderzoeksvraag, worden hier eerst een aantal conclusies geformuleerd ten aanzien van deze kernbegrippen. Deze 'deelconclusies' vormen vervolgens de basis voor de eindconclusie.

Doorwerking

Doorwerking en doorwerkingsonderzoek hebben als evaluatiemiddelen gediend bij dit onderzoek. Doorwerking, of performance, richt zich op de resultaten van strategisch beleid. Binnen dit onderzoek werd het te evalueren strategische beleid gevormd door een klein deel van het beheersplan van het Waterschap Hunze en Aa's. Dit beheersplan vormt als geheel de strategie van het waterschap voor een bepaalde tijdspanne. Het onderzochte deel van de strategie maakt op zijn beurt weer deel uit van de filosofie van het waterschap. Het onderzoeken van de doorwerking van een klein deel van een grotere strategie heeft een belangrijk voordeel en een belangrijk nadeel. Het voordeel is dat door de beperking tot een onderdeel van de strategie een duidelijke afbakening ontstaat. Dit maakt het onderzoek uitvoerbaar. Het grootste nadeel is dat er, op basis van de bevindingen ten aanzien van het kleinere deel, geen houdbare uitspraken gedaan kunnen worden ten aanzien van de gehele strategie. In deze context kunnen de bevindingen over de doorwerking van de strategie voor duurzaamheid wel leiden tot inzicht in de doorwerking van de filosofie. Maar inzicht in de doorwerking van het beheersplan als strategisch document wordt hiermee niet, of slechts ten dele, verkregen.

Verder kan geconcludeerd worden dat de doorwerking het duidelijkst zichtbaar is bij besluiten op een hoog abstractieniveau. Bij deze strategische besluiten wordt vaak verwezen naar de filosofie over duurzaamheid. Verder blijkt uit de motivering van de besluiten dat de criteria voor duurzaamheid meegenomen zijn in de afweging. Op de lagere abstractieniveaus wordt de doorwerking steeds minder duidelijk zichtbaar. Enerzijds ontbreekt, juist onderin de hiërarchie van het besluitvormingsproces, de motivatie. Anderzijds is het veel eenvoudiger om bij een abstract besluit een motivering te schrijven die voldoet aan de criteria voor duurzaamheid. Een abstract besluit laat nog ruimte voor nageschakelde besluitvorming, en is minder definitief van aard. Dit zou ook een verklaring kunnen zijn voor het geconstateerde verschil in doorwerking.

Tot slot is het belangrijk om het besluitvormingsnetwerk onder de aandacht te brengen. De besluiten die door het waterschap genomen worden, zijn het resultaat van een 'kluwen' van doorwerking. Wet- en regelgeving, belangengroepen, lobbies, individuen etc. hebben invloed op deze besluiten. Doordat de focus van dit onderzoek gericht is op de strategie voor duurzaamheid van het waterschap, is het niet mogelijk om te bepalen wat voor invloed er precies is uitgeoefend vanuit dit besluitvormingsnetwerk. Hierdoor kan het onduidelijk zijn wat de oorsprong is van een besluit.

Duurzaamheid

Zoals in het tweede hoofdstuk al naar voren kwam, kan er geen objectieve definitie van duurzaamheid gegeven worden. Aan duurzaamheid en duurzame ontwikkeling moet invulling gegeven worden in de context waarin het begrip wordt gebruikt.

In dit geval wordt die context gevormd door de taken van het Waterschap Hunze en Aa's. Door het waterschap is omschreven wat duurzaamheid inhoud binnen deze context. Dit heeft geleid tot een zestal criteria. Deze criteria komen sterk overeen met een aantal definities die in de literatuur gevonden worden. Deze overeenkomsten ondersteunen de benadering van het waterschap, maar maakt niet dat de benadering als objectief kan worden beschouwd. Daarom wordt ten aanzien van duurzaamheid geconcludeerd dat dit de duurzaamheid betreft zoals het Waterschap Hunze en Aa's dit onder woorden heeft gebracht in de filosofie. Een andere belangrijke constatering betreft het feit dat veel regelgeving die van hogerhand komt de duurzaamheid van besluiten moet waarborgen of versterken. Het rijksbeleid en met name het Europese beleid zijn gericht op duurzaam waterbeheer. Daardoor is het soms onduidelijk of het duurzame karakter van bepaalde besluiten toegeschreven kan worden aan de strategie van het Waterschap Hunze en Aa's of aan het beleid van deze hogere overheden.

Strategische doelstelling

De strategische doelstelling van het Waterschap Hunze en Aa's is een duidelijk voorbeeld van strategievorming zoals Mintzberg dit heeft verwoord (zie paragraaf 2.3.3). Het betreft een sterk intuïtieve omschrijving van de doelen die het Waterschap Hunze en Aa's zichzelf stelt, welke door een proces van synthese tot stand is gekomen. Het is duidelijk geen strategische planning zoals Mastop het verwoord (paragraaf 2.3.4). Waarbij in een proces van analyse en synthese tot een strategisch plan wordt gekomen. Deze conclusie geeft aan dat conformiteit met de strategie moeilijk te verwezenlijken zal zijn. Het intuïtieve karakter heeft geleid tot een aantrekkelijke, aansprekende, haast retorische beleidsuitspraak. Een uitspraak op een zo hoog abstractieniveau dat conformiteit in materiële zin niet mogelijk is. Door het symbolische karakter van de beleidsuitspraak, kan het wel gezien worden als een bron van inspiratie. In die zin betreft het, in navolging van De Lange (1995), zonder twijfel een bruikbare strategie.

Uitvoering van de kerntaken

Bij de uitvoering van de kerntaken moet gedacht worden aan het dagelijks handelen van het Waterschap Hunze en Aa's. De kerntaken worden omschreven in het beheersplan als: zorg voor de (primaire) waterkering, de aan en afvoer van water, het peilbeheer, het zuiveren van rioolwater, het waterkwaliteitsbeheer en het vaarwegenbeheer in het beheersgebied. Het dagelijks handelen is gericht op de uitvoering van deze kerntaken. Omdat binnen dit onderzoek onmogelijk alle kerntaken onderzocht kunnen worden zijn een aantal cases geselecteerd die een evenwichtig beeld vormen van het dagelijks handelen. Hierbij is gebruik gemaakt van een verdeling in abstractieniveaus. Deze verdeling is enigszins arbitrair, in feite zijn de drie gebruikte abstractieniveaus onderling zo sterk verweven dat er moeilijk onderscheid te maken is. Toch wordt er vanuit gegaan dat de drie cases inderdaad een evenwichtig beeld vormen. Er bestaat een grote diversiteit tussen en binnen de cases. Alle genoemde kerntaken passeren de revue, en alle abstractieniveaus komen aan bod.

Conclusie

Met de constatering ten aanzien van de kernbegrippen uit de onderzoeksvraag en de bevindingen uit het onderzoek als uitgangspunt kan nu een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag. Er is geconstateerd dat duurzaamheid zeker een rol speelt bij de besluitvorming van het Waterschap Hunze en Aa's. Deze rol kan echter versterkt worden door vergroting van de bewustwording. De criteria voor duurzaamheid uit de filosofie van het Waterschap Hunze en Aa's kunnen hierbij een rol spelen. Binnen dit onderzoek zijn de criteria met het oog op de toetsing opnieuw geformuleerd tot een aantal vragen. Deze vragen zijn bruikbaar gebleken voor het uitvoeren van doorwerkingsonderzoek. Tijdens dit doorwerkingsonderzoek was een belangrijk knelpunt echter het ontbreken van motivatie van de gemaakte keuzes.

In het algemeen kan het advies uitgebracht worden dat het nuttig is om ook de besluiten die genomen worden tijdens de 'gewone' werkzaamheden te motiveren en eventueel te documenteren. Dit vergroot mogelijk de kwaliteit van het besluit, omdat het besluit meer bewust wordt genomen, en het vergroot zeker het inzicht in het functioneren van het waterschap. **Ten aanzien van duurzaamheid zouden de tot vragen geformuleerde criteria voor duurzaamheid gebruikt kunnen worden om de keuzes te motiveren.** Dit vergroot het *bewustzijn* (het 6^e criterium) ten aanzien van duurzaamheid, maakt de werkwijze *inzichtelijk*, moet leiden tot het maken van keuzes waar men *geen spijt* van krijgt (1^e criterium) en zal daardoor een positieve invloed hebben op de doorwerking van duurzaamheid in het uitvoeren van de kerntaken van het Waterschap Hunze en Aa's.

Een tweede antwoord op de onderzoeksvraag kan gezocht worden in de aanscherping van de criteria. Op dit moment hebben de criteria een heel algemeen en abstract karakter. Dit heeft als voordeel dat ze breed toepasbaar zijn, maar het nadeel is dat de invulmogelijkheden ook breed zijn. Deze ruimte zou enigszins beperkt kunnen worden door de criteria te herformuleren voor bepaalde thema's.

Het beheersplan is opgebouwd aan de hand van zulke thema's. Er wordt onderscheidt gemaakt tussen de volgende thema's:

- veiligheid;
- watersystemen;
- schoon water;
- functies;
 - landbouw;
 - natuur;
 - stad;
 - bedrijfsleven;
 - recreatie;
- waterschap en maatschappij;
- financiering watersysteembeheer;
- organisatie.

Voor al deze thema's wordt in het beheersplan van het Waterschap Hunze en Aa's "*op een heldere, eenduidige en toetsbare manier (...) per thema aangegeven wat het inhoudt, welke ontwikkelingen er binnen dat thema op ons afkomen en hoe men verwacht dat wij als waterschap daarop inspelen*" (2003:45). Deze werkwijze kan wellicht ook gevolgd worden als het gaat om duurzaamheid. **Er kan per thema uitgelegd worden wat de mogelijkheden en kansen zijn voor de criteria voor duurzaamheid.** Dit moet dan leiden tot definities en doelstellingen die beter aansluiten bij de dagelijkse praktijk van de medewerkers dan de huidige criteria. Dit sluit ook aan bij het eerste criterium waaraan een strategisch plan moet voldoen dat Faludi (2000) noemt (paragraaf 3.2.3). Het wordt eenvoudiger om duidelijk te maken welke operationele beslissingen de strategie moet beïnvloeden.

Een volgende concluderende aanbeveling betreft het netwerk van actoren. Uit de cases is gebleken dat dit netwerk veel invloed heeft op de doorwerking van duurzaamheid in de besluiten. Wanneer het waterschap autonoom handelt, is de doorwerking goed zichtbaar, maar wanneer andere actoren veel belang hebben bij een project, wordt deze doorwerking minder goed zichtbaar. Daar waar meer belangen spelen, zal door compromissen en consensusvorming een gedeelte van het eigen belang ingeleverd moeten worden. De 'schade' zou echter beperkt kunnen worden door een actievere houding van het Waterschap Hunze en Aa's binnen dit netwerk van actoren. **Het actief uitdragen van een doelstelling binnen onderhandelingen, vergroot de kans op het halen van die doelstelling.** Daarbij komt dat duurzaamheid als iets positiefs wordt ervaren. Argumenten die vanuit de duurzaamheidsdoelstelling worden geformuleerd, kunnen daardoor een grotere kans van slagen hebben.

Voor de duidelijkheid worden de aanbevelingen hier in een kernachtige formulering herhaald:

- **Motiveer beslissingen aan de hand van de criteria voor duurzaamheid.**
- **Leg per thema uit wat de mogelijkheden en kansen zijn voor de criteria voor duurzaamheid.**
- **Draag de strategie voor duurzaamheid actief uit in het netwerk van actoren.**
- **Zie duurzaamheid als kans.**

8.4 Discussie

In deze paragraaf wordt nog eens kritisch gekeken naar het theoretische kader en de uitkomsten van het onderzoek. De methodologische beperkingen die op voorhand al werden gesignaleerd worden aangevuld met beperkingen die tijdens het onderzoek aan het licht zijn gekomen.

Het onderzoek heeft tot doel gehad om de doorwerking van de strategie voor duurzaamheid in beeld te brengen, om op basis daarvan een advies uit te kunnen brengen hoe de doorwerking van de strategie verbeterd kan worden. Om dit te bereiken is de strategie voor duurzaamheid geoperationaliseerd tot een aantal toetsbare criteria. Vervolgens zijn de besluiten getoetst aan deze criteria. Het voordeel van deze manier van werken is dat er een beeld ontstaat van de duurzaamheid van het handelen van het waterschap. Het nadeel van deze werkwijze is dat het niet geheel duidelijk wordt waaraan deze duurzaamheid is toe te schrijven. Omdat besluiten ontstaan in een complex netwerk zijn er vele factoren die van invloed zijn op een besluit. Duurzaamheid is slechts één van die factoren.

Om dit probleem deels te ondervangen had de beleidsnetwerkenbenadering¹⁷ (De Lange 1995) als middel gebruikt kunnen worden. Binnen deze benadering worden, door middel van netwerkanalyse¹⁸, de gebeurtenissen in beleidsprocessen beschreven en geanalyseerd. Hierdoor zou helder gemaakt kunnen worden wat de rol van de strategie voor duurzaamheid is geweest binnen dit complexe netwerk. Wanneer deze rol helder is, is het ook eenvoudiger om te beoordelen of er sprake is geweest van doorwerking, of dat de resultaten van de toets toe te schrijven zijn aan de invloed van andere factoren. Toevoeging van dit element aan de gebruikte werkwijze is een aanscherping van het theoretisch kader, met als verwachte resultaat meer bruikbare uitkomsten.

Daarbij moet wel in acht genomen worden dat een dergelijke reconstructie van het beleidsnetwerk een tijdrovende bezigheid is, waarbij volledigheid nooit bereikt zal worden. De Lange omschrijft in haar onderzoek naar *besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid* een ideaalbeeld van doorwerkingsonderzoek (1995:61,62). Een onderzoek dat aansluit bij dit ideaalbeeld, zonder de illusie te hebben aan het ideaalbeeld te kunnen voldoen, zal een vollediger beeld van de doorwerking van de strategie voor duurzaamheid geven.

¹⁷ De Lange (1995) noemt de beleidsnetwerkenbenadering een mogelijkheid voor het op vereenvoudigde wijze in beeld brengen van een complexe werkelijkheid, zonder daarbij de wezenlijke kenmerken van die werkelijkheid al te zeer geweld aan te doen.

¹⁸ De Lange (1995) noemt als centrale elementen bij netwerkanalyse: actoren, relaties en wederzijdse afhankelijkheid.

Een ander discussiepunt is dat er door de gevolgde werkwijze een misverstand kan ontstaan over het doel van het onderzoek. Het beeld kan ontstaan dat het onderzoek gericht is op beoordeling van de duurzaamheid. Dit beeld wordt bevestigd doordat de toetsing van maatregelen leidt tot een oordeel over duurzaamheid. Hierdoor lijkt het alsof er gewerkt is vanuit de veronderstelling dat de onderzoeker in staat is om hierover een objectief oordeel te vellen. Ondanks dat dit al herhaaldelijk is ontkracht, is het toch nodig om dit hier nog eens te herhalen. De toetsing van de criteria heeft tot doel gehad om de doorwerking van de strategie in beeld te brengen.

Er wordt geen oordeel geveld over de mate van duurzaamheid van de getoetste besluiten en er wordt ook geen oordeel geveld over de inhoud van de strategie voor duurzaamheid. Omdat er geen objectieve definitie voor duurzaamheid bestaat, kan er ook geen objectief oordeel geveld worden over die duurzaamheid. Daarom kan dit onderzoek geen inhoudelijke aanvullingen verstrekken voor de strategie. In de conclusie wordt wel aangegeven hoe een eventuele aanscherping van de strategie voor duurzaamheid plaats kan vinden. Hoe deze aanscherping er inhoudelijk uit moet zien, wordt door dit onderzoek niet beantwoord.

Tot slot moet opgemerkt worden dat dit onderzoek is uitgevoerd vanuit de gedachte dat het doen van 'algemeen houdbare' uitspraken (in deze context) geen enkel nut dient. Het onderzoek maakt gebruik van een constructivistische benadering. Het constructivisme is een paradigma dat zich onderscheidt van andere paradigma's, zoals het wetenschappelijke (positivistische), het artistieke en het religieuze paradigma.

In het constructivisme wordt uitgegaan van een aantal fundamentele aannames, bekend als ontologisch, epistemologisch en methodologisch. De ontologische basisaanname van constructivisme is het relativisme. Binnen het relativisme kan geen objectieve waarheid bestaan. De epistemologische basisaanname is dat uitspraken over de 'werkelijkheid' en de 'waarheid', alleen gebaseerd zijn op de informatie, en de mate van nauwkeurigheid van die informatie, die beschikbaar is voor de individuen en het publiek die tot deze uitspraken komen. De methodologische basisaanname is de hermeneutiek-dialectiek. Dat is een proces waarin allereerst de constructies van de betrokken individuen en groepen (stakeholders) diepgaand worden uitgedroogd om deze vervolgens te confronteren en vergelijken met specifieke situaties (Guba & Lincoln 2001). Guba en Lincoln voegen hieraan toe dat het niet wenselijk is om verschillende paradigma's door elkaar te gebruiken, omdat dit kan resulteren in onzinnige benaderingen en conclusies.

Het is goed mogelijk dat er binnen dit onderzoek toch een dergelijke mix heeft plaatsgevonden. Van het begin af aan is het duidelijk geweest dat er geen objectieve uitspraken gedaan kunnen worden omtrent duurzaamheid. Dit duidt op een constructivistische benadering.

Tijdens het onderzoek is dit misschien niet voldoende benadrukt. Het lijkt soms alsof er gezocht wordt naar onweerlegbare (waarde)oordelen, terwijl dat zou aansluiten bij een wetenschappelijke benadering. Terugkijkend was het wellicht verstandig geweest om op voorhand duidelijk te kiezen voor een bepaalde benadering. Hierop had de methodiek dan ook bewust gebaseerd kunnen worden. Juist zo'n bewuste keuze is niet gemaakt.

Deze bespiegelingen werpen ook een ander licht op het mogelijke gebruik van de eerder genoemde beleidsnetwerkanalyse. Het heeft er alle schijn van, dat dit een benadering is die binnen het wetenschappelijke paradigma valt. Het lijkt gericht te zijn op (algemene) waarheidsvinding. Wanneer voor die benadering gekozen wordt, moet er ook voor gekozen worden om in het geheel binnen het wetenschappelijke (positivistische) paradigma te blijven.

Wanneer deze overwegingen in acht worden genomen, en de conclusies vanuit een constructivistische benadering bekeken worden, kunnen de uitkomsten, ondanks methodologische afwijkingen, overeind blijven. De conclusies zijn geformuleerd in relatie tot de context, die binnen het Waterschap Hunze en Aa's bestaat. De aanbevelingen zijn toegespitst op deze context. Wanneer de conclusies gebruikt worden in een breder verband, moet hiermee rekening gehouden worden. Voordat de conclusies toegepast kunnen worden op een andere situatie, moeten de verschillen tussen die situatie en de situatie waarin dit onderzoek verricht is, vergeleken worden. Wanneer deze verschillen helder zijn, wordt het ook duidelijk of, en in welke vorm, de conclusies overgenomen kunnen worden voor die situatie. Tijdens het onderzoek zijn de redenties en motivaties steeds inzichtelijk gemaakt. Dit maakt het mogelijk om de gevolgde werkwijze te bekritisieren en aan te passen aan de te onderzoeken situatie.

Bronvermelding

Literatuur

- Berg, J.T. van de (1982) **Waterschap en functionele decentralisatie**, dissertatie Rijksuniversiteit Utrecht, Samsom, Alphen a/d Rijn.
- Blowers, A. (1993) **Planning for a sustainable environment**, Town and Country Planning Association, London.
- Boersema, J.J. (1997) **Thora en Stoa, Over mens en natuur, Een bijdrage aan het milieudebat over duurzaamheid en kwaliteit**, Proefschrift, Callenbach, Baarn.
- Bremer, G. (2005) **Duurzaam denken bij het Waterschap Hunze en Aa's**, Wetenschapswinkel Economie & Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Broekhof, M. en Sijtsma, F.J., **Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: hoe meet men dat?**, Drieluik over een dubbelzinnig fenomeen (2), Uit: Spil 185-186, herfst 2002.
- Buckingham-Hatfield, S en Evans, B (1996) **Environmental Planning and Sustainability**, John Wiley & Sons Ltd, Chichester.
- Bus, A. (2001) **Duurzame vernieuwing in naoorlogse wijken**, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Geo Pers, Groningen.
- Davoudi, S. (2001) **Planning and the Twin Discourses of Sustainability**, in Layard, A., Davoudi, S. en Batty, S. (2001) **Planning for a Sustainable Future**, Spon Press, London.
- DHV (2005) **Heldere waterafspraken (Waterplan Borger-Odoorn)**, DHV Ruimte en Mobiliteit, Groningen.
- Elkington, J. (1997) **Cannibals with Forks, The triple bottom line of the 21st century**, Capstone, Oxford.
- Faludi, A. (2000) **The Performance of Spatial Planning** in Planning Practice & Research, Vol 15., No. 4, blz. 299-318, Taylor & Francis Ltd, Great Britain.
- Friend, J. (2000) **Operational Choices and Strategic Spatial Planning** in Salet, W. en Faludi (2000) **The Revival of Strategic Planning**, Koninklijke Nederlands Akademie van Wetenschappen, Amsterdam.
- Gemeente Scheemda (2004) **Blauwe Stad Partiële Herziening 2004 vaarverbinding VOORONTWERP**, BügelHajema adviseurs, Winschoten/Leeuwarden.
- Gemeente Scheemda (2004) **Blauwe Stad Partiële Herziening 2004 Noordrand ONTWERP**, BügelHajema adviseurs, Winschoten/Leeuwarden.
- Guba, E.G. en Lincoln Y.S. (2001) **Guidelines and Checklist for Constructivist (a.k.a. Fourth Generation) Evaluation**, The Evaluation Center, Western Michigan University, Kalamazoo.
- Haas, F. de et al. (2000) **Duurzaam watergebruik; Wat leren de voorbeeldprojecten ons?** Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, Rotterdam.

- Habermas, J. (1988) **Theorie des kommunikativen Handelns**, Edition Suhrkamp, Erster und Zweiter Baus edn, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Hall, D. Hebbert, M. en Lusser, H. (1993) **The Planning Background** in Blowers (1993) **Planning for a Sustainable Environment**, Town and Country Planning Association, London.
- Hoogland, T et al. (1997) **Duurzaam ruimtegebruik in het landelijk gebied: een methodische verkenning naar de bijdrage van veranderend ruimtegebruik aan de milieukwaliteit**, RIVM, Bilthoven.
- Keijts, B. (red.) (2000) **Duurzaam werken aan infrastructuur**, Uit: Land + Water, jrg. 40 nr. 12 (dec), Elsevier, Doetinchem.
- Lange, M.A. de (1995) **Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid**, Thesis Publishers, Amsterdam.
- Mastop, H. (1997) **Performance in Dutch spatial planning: an introduction** in Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24 , blz. 807-813, Pion publication, Great Britain.
- Mastop, H. (2000) **The Performance Principle in Strategic Planning** in Salet, W. en Faludi (2000) **The Revival of Strategic Planning**, Koninklijke Nederlands Akademie van Wetenschappen, Amsterdam.
- Mastop, H. en Faludi, A. (1997) **Evaluation of Strategic Plans: The Performance Principle** in Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24 , blz. 815-832, Pion publication, Great Britain.
- Mastop, H. en Needham, B. (1997) **Performance studies in spatial planning: the state of art**, in Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24 , blz. 881-888, Pion publication, Great Britain.
- Milieufederatie Groningen (2003) **23 keer duurzaamheid, voorbeelden uit de provincie Groningen en verder**, Milieufederatie Groningen, Groningen.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998) **Raamwerk integrale beleidsvorming hoofdinfrastructuur** (Raamwerk PI), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (1997) **Langetermijnperspectief duurzaam bouwen**, VROM, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (1997) **Monitoring duurzaam bouwen**, VROM, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (1997) **Tweede plan van aanpak duurzaam bouwen**, VROM, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2004) **Duurzame Daadkracht Voortgangsrapportage 2004**, Den Haag.
- Mintzberg, H. (1994) **Opkomst en ondergang van strategische planning (The Rise and Fall of Strategic Planning)**, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

- Mittler, D. (2001) **Hijacking Sustainability? Planners and the Promise and Failure of Local Agenda 21** in Layard, A., Davoudi, S. en Batty, S. (2001) **Planning for a Sustainable Future**, Spon Press, London.
- Myerson, G. en Rydin, Y. (1996) **Sustainable Development : The Implications of the Global Debate for Land Use Planning** in Buckingham-Hatfield en Bob Evans (1996) **Environmental Planning and Sustainability**, John Wiley & Sons Ltd, Chichester.
- Needham, B. (2000) **Making Strategic Spatial Plans, a Situational Methodology** in Salet, W. en Faludi (2000) **The Revival of Strategic Planning**, Koninklijke Nederlands Akademie van Wetenschappen, Amsterdam.
- Needham, B., Zwanikken, T. en Faludi A. **Strategies for improving the performance of planning: some empirical research** in Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24 , blz. 871-880, Pion publication, Great Britain.
- Popper, K.R. (1973) **Objective knowledge: an evolutionary approach**, Clarendon Press, Oxford.
- Roo, G. de (2001) **Planning per se, planning per saldo**, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Royal Haskoning (2003) **Beheersplan Blauwe Stad**, Royal Haskoning BV Ruimtelijke Ontwikkeling, Groningen.
- Salet, W. (2000) **The Institutional Approach to Strategic Planning** in Salet, W. en Faludi (2000) **The Revival of Strategic Planning**, Koninklijke Nederlands Akademie van Wetenschappen, Amsterdam.
- Salet, W. en Faludi (2000) **The Revival of Strategic Planning**, Koninklijke Nederlands Akademie van Wetenschappen, Amsterdam.
- Schwartz, M. (2004) **Water en ruimtelijke besluitvorming; het functioneren van waterschappen in het openbaar bestuur en hun invloed op ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk schaalniveau**, Geo pers, Groningen.
- Sijtsma, F.J. en Broekhof, M., **Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: wat is dat?**, Drieluik over een dubbelzinnig fenomeen (1), Uit: Spil 183-184, zomer 2002.
- Sijtsma, F.J., Broekhof, M. en Nijboer, M.H.G., **Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: de kern van de zaak is sector**, Drieluik over een dubbelzinnig fenomeen (3), Uit: Spil 187-188, kerst 2002.
- Stowa (2003) **Waterberging op landbouwgrond, effecten op plant- en dierziekten, onkruiden en contaminanten**, Hageman fulfilment, Zwijndrecht.
- Stowa (2004) **Waterberging en natuur**, Hageman fulfilment, Zwijndrecht.
- UvW en IPO (Unie van Waterschappen en Interprovinciaal Overleg) (2005) **Afstemming van taken in het regionale waterbeheer**, Den Haag.
- Van Der Lugt , C.L. en H.A.T.M. van Wezel (1996) **Bouwen aan helder water**, VNG uitgeverij, Den Haag.

- Verbruggen, H. and R.B. Dellink (1996) **Duurzaam gebruik en duurzame ontwikkeling** in Economische Statistische Berichten, jaargang 81, No. 4062, blz. 532-533.
- Verkade, G.J. et al. (1998) **Duurzaam bouwen in de grond-, weg- en waterbouw**, VNG uitgeverij, Den Haag.
- VNG (Vereniging van Nederlands Gemeenten) (1996) **Bouwen aan duurzaamheid**, VNG uitgeverij, Den Haag.
- Waterschap Hunze en Aa's (2003) **Beheersplan Waterschap Hunze en Aa's 2003-2007**, Waterschap Hunze en Aa's, Veendam.
- World Commission on Environment and Development (1987) **Our Common Future**, Oxford University Press, Oxford.

Interne documenten Waterschap Hunze en Aa's

- Royal Haskoning (2004) **Een leidraad voor gemeentelijke waterplannen**, Royal Haskoning, Groningen.
- Waterschappen Eemzijlvest en Dollardzijlvest (1998) **Leidraad voor de aanleg van de Blauwe Stad**, Waterschap Eemzijlvest, Appingedam.
- Waterschap Hunze en Aa's (2000-2005) **Verscheidene dossiers**, Waterschap Hunze en Aa's, Veendam.
- Waterschap Hunze en Aa's (2000-2005) **Verscheidene poststukken**, Waterschap Hunze en Aa's, Veendam.
- Waterschap Hunze en Aa's (2000-2005) **Verscheidene vergaderstukken**, Waterschap Hunze en Aa's, Veendam.
- Waterschap Hunze en Aa's (2001) **Rapport: Eigendom, beheer en onderhoud Blauwe Stad, positie van het waterschap**, Waterschap Hunze en Aa's, Veendam.
- Waterschap Hunze en Aa's (2002) **Projectplan Zuiveringstechnische werken Vriescheloo**, Waterschap Hunze en Aa's, Veendam.
- Waterschap Hunze en Aa's (2003) **Stedelijk Waterbeheer, Samenwerking, bewustwording en maatwerk**, Waterschap Hunze en Aa's, Veendam.

Internet

www.borger-odoorn.nl

www.deblauwestad.nl

www.dubo-centrum.nl

www.hunzeenaas.nl

www.overheid.nl

www.scheemda.nl

www.stowa.nl

www.verkeerenwaterstaat.nl

www.vlagtwedde.nl

www.vrom.nl

www.waterschappen.nl