

SV-047
Waterbank Wierden

Eindrapportage

mw.ir. J.M.M. Straathof (Tauw)
ir. H.M.G. Mulder (Tauw)
dr.ir. G.D. Geldof (Universiteit van Twente)
ing. W.H. van Veen (WMO)

augustus 2002

Gouda, SKB

Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem

Auteursrechten

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van SKB.

Het is toegestaan overeenkomstig artikel 15a Auteurswet 1912 gegevens uit deze uitgave te citeren in artikelen, scripties en boeken mits de bron op duidelijke wijze wordt vermeld, alsmede de aanduiding van de maker, indien deze in de bron voorkomt, "©"Waterbank Wierden", augustus 2002, SKB, Gouda."

Aansprakelijkheid

SKB en degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, hebben een zo groot mogelijke zorgvuldigheid betracht bij het samenstellen van deze uitgave. Nochtans moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat er toch fouten en onvolledigheden in deze uitgave voorkomen. Ieder gebruik van deze uitgave en gegevens daaruit is geheel voor eigen risico van de gebruiker en SKB sluit, mede ten behoeve van al degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die mocht voortvloeien uit het gebruik van deze uitgave en de daarin opgenomen gegevens, tenzij de schade mocht voortvloeien uit opzet of grove schuld zijdens SKB en/of degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt.

Copyrights

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording and/or otherwise, without the prior written permission of SKB.

It is allowed, in accordance with article 15a Netherlands Copyright Act 1912, to quote data from this publication in order to be used in articles, essays and books, unless the source of the quotation, and, insofar as this has been published, the name of the author, are clearly mentioned, "©"Waterbank Wierden", August 2002, SKB, Gouda, The Netherlands."

Liability

SKB and all contributors to this publication have taken every possible care by the preparation of this publication. However, it can not be guaranteed that this publication is complete and/or free of faults. The use of this publication and data from this publication is entirely for the user's own risk and SKB hereby excludes any and all liability for any and all damage which may result from the use of this publication or data from this publication, except insofar as this damage is a result of intentional fault or gross negligence of SKB and/or the contributors.

Titel rapport
Waterbank Wierden

SKB rapportnummer
SV-047

Eindrapportage

Project rapportnummer
SV-047

Auteur(s)

mw.ir. J.M.M. Straathof
ir. H.M.G. Mulder
dr.ir. G.D. Geldof
ing. W.H. van Veen

Aantal bladzijden

Rapport: 42
Bijlagen: 25

Uitvoerende organisatie(s) (Consortium)

Tauw (ir. H.M.G. Mulder, mw.ir. J.M.M. Straathof, tel. 0570-699586)
Universiteit Twente (dr.ir. G.D. Geldof, tel. 053-4892585)
WMO (ing. W.H. van Veen, tel. 038-4276157)
Waterpact van Twente (provincie Overijssel, Almelo, Wierden, waterschap Regge en Dinkel, waterleidingsmaatschappij Overijssel)

Uitgever

SKB, Gouda

Samenvatting

Een "Waterbank" is een verzamelpunt van water. Er zijn diverse activiteiten waarbij water vrijkomt wat een redelijke kwaliteit heeft, zoals bijvoorbeeld bij grondwaterbeheersing. Door dit water bijeen te brengen in een waterbank, van waaruit het gedistribueerd wordt naar verschillende afnemers, wordt inhoud gegeven aan duurzaam waterbeheer.

In de regio Almelo-Wierden is de WMO in 1998 gestart met het opzetten van een industriewaterproject. SKB is hier nauw bij betrokken geweest. Het industriewaterproject wordt waarschijnlijk niet gerealiseerd, echter de leerervaringen zijn generiek gemaakt waardoor andere waterbankprojecten meer succesvol kunnen worden geïmplementeerd.

Bij een ontwikkeling zoals die van een waterbank, blijkt al gauw dat vele facetten een rol spelen en de arena met actoren groot is. Complexiteit tekent zich af. In het project Waterbank Wierden is deze complexiteit niet bestreden maar hanteerbaar gemaakt.

Om de afwegingen bij het opzetten van een waterbank, of gelijksoortige projecten, inzichtelijk te maken, is een procesondersteunend systeem (POS) opgezet.

Het POS bestaat uit een vragenlijst en processchema. In het POS staan aandachtspunten die vooraf, tijdens en na afloop beoordeeld kunnen worden. Kernbegrippen zijn visie, sturing, actoren en rollen.

Trefwoorden

Gecontroleerde termen:

Vrije trefwoorden:

complexiteit
duurzaam waterbeheer
procesondersteunend systeem
rollen en actoren
waterbank

Titel project

Waterbank Wierden

Projectleiding

WMO (ing. W.H. van Veen,
tel. 038-4276157)

Dit rapport is verkrijgbaar bij:
SKB, Postbus 420, 2800 AK Gouda

Report title
Waterbank Wierden

SKB report number
SV-047

Phase: Definite

Project report number
SV-047

Author(s)
mw.ir. J.M.M. Straathof
ir. H.M.G. Mulder
dr.ir. G.D. Geldof
ing. W.H. van Veen

Number of pages
Report: 42
Appendices: 25

Executive organisation(s) (Consortium)

Tauw (ir. H.M.G. Mulder, mw.ir. J.M.M. Straathof, tel. 0570-699586)
Universiteit Twente (dr.ir. G.D. Geldof, tel. 053-4892585)
WMO (ing. W.H. van Veen, tel. 038-4276157)
Waterpact van Twente (provincie Overijssel, Almelo, Wierden, waterschap Regge en Dinkel, waterleidingsmaatschappij Overijssel)

Publisher
SKB, Gouda

Abstract

A "Waterbank" is an assembly point for water. There are various activities during which water of a reasonable quality becomes available, such as groundwater control for example. One form of sustainable water management involves leading this water to a waterbank, from which it is then distributed to various buyers.

The Water supplier nv Waterleidingmaatschappij Overijssel (WMO) in the Almelo-Wierden region made a start with setting up an industrial water project. The Stichting Kennistransfer Bodem (SKB, foundation for transfer of knowledge of soil) was closely involved in this project. The industrial water project will probably not be realised, yet the learning experiences have been rendered generic so that the implementation of other waterbank projects can be more successful.

With a development such as a waterbank, it soon becomes evident that many facets play a role and that many players are involved. Complexity is apparent. This complexity was not counteracted in the Waterbank project of Wierden, but rather rendered manageable.

A process supporting system (PSS) has been constructed for the purpose of providing insight into the considerations that are to be made on setting up a waterbank or similar projects.

The PSS consists of a questionnaire and process diagram. The PSS provides the points of interest that can be assessed prior to, during and after a project of this kind. The main concepts are vision, steering, players and roles.

Keywords

Controlled terms:

Uncontrolled terms

complexity
process supporting system
roles and players
sustainable water management
waterbank

Project title

Projectmanagement

WMO (ing. W.H. van Veen,
tel.nr. 038-4276157)

This report can be obtained by: SKB, PO Box 420, 2800 AK Gouda, The Netherlands
Netherlands Centre for Soil Quality Management and Knowledge Transfer (SKB)

INHOUD

		SAMENVATTING.....	V
		SUMMARY.....	IX
Hoofdstuk	1	INLEIDING	1
	1.1	Aanleiding	1
	1.2	Doelstelling SKB-project	1
	1.3	Opzet SKB project	2
	1.4	Wat is een waterbank	2
	1.5	Projectorganisatie	3
	1.6	Leeswijzer	4
Hoofdstuk	2	ACHTERGROND DUURZAAM WATER WIERDEN	5
	2.1	Samenwerking in de waterketen	5
	2.2	Technische aanleiding	5
	2.3	Verloop en chronologie van Duurzaam Water Wierden	6
Hoofdstuk	3	ROLLEN EN ACTOREN IN DUURZAAM WATER WIERDEN	9
	3.1	Algemeen.....	9
	3.2	Betrokken actoren bij Duurzaam Water Wierden	10
	3.3	De rollen bij "Duurzaam Water Wierden"	12
Hoofdstuk	4	KNELPUNTENANALYSE.....	13
	4.1	Aanbod: beschikbaarheid bronnen voor levering water aan waterbank.....	13
	4.1.1	Beschikbaar komen van bronnen.....	13
	4.1.2	Tijdstip aanvang levering aan waterbank	13
	4.1.3	Debietfluctuaties en leveringstermijn	14
	4.1.4	Waterbank en vrachtverwijdering	14
	4.1.5	Uitbreiding waterbank met meerdere bronnen	14
	4.2	Afzet.....	14
	4.2.1	Kosten waterbehandeling.....	14
	4.2.2	Tijdstip aanvang levering aan industrie	15
	4.3	Beleidsmatige aspecten	15
	4.3.1	Invloed van de waterbank op saneringsafweging (aanziugende werking waterbanken).....	15
	4.3.2	Ontbreken wettelijk en juridisch kader	16
	4.3.3	Het recht op levering van industriewater is niet afgebakend	16
	4.4	Organisatie en samenwerking.....	17
	4.4.1	Besluitvorming, planning en communicatie	17
	4.4.2	De verschillende rollen van de provincie: beleidsmaker, handhaver en saneerder.....	17
	4.4.3	Beheer en onderhoud	17
	4.4.4	Financiering	18
	4.4.5	Afzet industriewater: rol overheid en marktpartijen	18
Hoofdstuk	5	STRUCTUUR VOOR HET OPZETTEN VAN EEN POS	19
	5.1	Inleiding.....	19
	5.1.1	Aanleiding voor het POS.....	19
	5.1.2	Wat is het POS?	19

	5.1.3	Doelstelling van het POS	20
	5.2	De theorie achter het POS	20
	5.2.1	De paradigma's voor systeeminnovatie	20
	5.2.2	Structuur voor een checklist.....	21
	5.2.3	Visie, doelen en maatregelen.....	22
	5.2.4	Van "zacht" naar "hard".....	23
	5.2.5	Invulling van de fasen	24
	5.3	Het POS in de praktijk.....	24
	5.3.1	Gebruik van het POS	24
	5.3.2	De opbouw van het POS.....	25
	5.3.3	Toepassing organisatiemodellen Enschede Noord in POS.....	27
Hoofdstuk	6	TOETSING LEERERVARINGEN	29
	6.1	Opzet toetsing.....	29
	6.2	Hengelo en Enschede.....	30
	6.2.1	Achtergrond projecten Enschede Noord en Hengelo.....	30
	6.2.2	Bruikbaarheid POS	31
	6.2.3	Sterke punten POS	31
	6.2.4	Verbeterpunten	31
	6.3	Hessenpoort.....	31
	6.3.1	Achtergrond Hessenpoort	31
	6.3.2	Bruikbaarheid POS	32
	6.3.3	Sterke punten POS	32
	6.3.4	Verbeterpunten	33
	6.4	Duurzaam Water Wierden.....	33
	6.4.1	Bruikbaarheid POS	33
	6.4.2	Leermomenten Wierden.....	34
Hoofdstuk	7	BESTUURLIJKE TERUGKOPPELING WATERBANKPROJECTEN WATERPACT VAN TWENTE	35
	7.1	Discussie haalbaarheid waterbankconcept.....	35
Hoofdstuk	8	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	37
	8.1	Organisatie en samenwerking.....	37
	8.2	Procesondersteunend systeem voor het opzetten van een Waterbank	37
	8.3	Technische knelpunten	38
	8.4	Beleidsontwikkelingen.....	39
		LITERATUUR	41
Bijlage	A	BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE ASPECTEN	
Bijlage	B	MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN	
Bijlage	C	PROCES ONDERSTEUNEND SYSTEEM (POS)	
Bijlage	D	VERTALING RESULTATEN ENSCHEDE NOORD NAAR SITUATIE WIERDEN	

SAMENVATTING

Waterbank Wierden

Alternatief water daar waar drinkwater niet noodzakelijk is

Ondanks de schaarste aan relatief hoogwaardig grondwater, wordt dit toegepast daar waar ook een mindere kwaliteit water volstaat. Deze verspilling van een schaarse grondstof kan worden gereduceerd door waar mogelijk water van een mindere kwaliteit te leveren. De "Waterbank" is een concept waarbij vrijkomend grondwater dat nutteloos wordt geloosd op riolering of oppervlaktewater, nuttig wordt hergebruikt. (Grond)water dat om andere redenen vrijkomt, bijvoorbeeld bij een peilbeheersing of grondwaterbeheersing, wordt aan afnemers geleverd voor toepassingen waar een hoge (drinkwater)kwaliteit niet noodzakelijk is.

In de regio Almelo-Wierden is de WMO in 1998 gestart met het opzetten van een industriewaterproject, dit is later "Duurzaam Water Wierden" genoemd. Parallel aan dit WMO project is het SKB-project "Waterbank Wierden" gestart.

Doel van het SKB-onderzoek "Waterbank Wierden" is de ervaring die in Wierden is opgedaan met technische, proces- en beleidsmatige aspecten van de waterbank generiek beschikbaar te maken.

Ervaringen Wierden

Opzet industriewaternet in Almelo-Wierden

Het idee was om het vrijkomende water van een grondwaterbeheersing te leveren aan dichtbij gelegen bedrijven. Deze industriewaterleverantie moest de start zijn van een permanent industriewatersysteem, waar over een langere periode andere saneringen en peilbeheersingen konden worden aangesloten. In 2001 is het project versmald tot de levering van saneringswater van één locatie aan één bedrijf. Vanwege wijzigingen in de uitgangspunten bleek het project financieel niet haalbaar en is levering van industriewater niet doorgegaan.

Technische en procesmatige knelpunten

Uit de ervaringen bij de opzet van "Waterbank Wierden" blijkt dat de meeste knelpunten terug te voeren zijn op reële of vermeende belangentegenstellingen. De bij "Duurzaam Water Wierden" gesignaleerde technische en beleidsmatige problemen lijken te kunnen worden ondervangen. Dit is niet volledig uitgewerkt omdat in de latere fasen van het project de aandacht vooral is gericht op de procesmatige aspecten. Geconcludeerd is dat voor het opzetten van een waterbank een heldere en frequente communicatie tussen alle betrokken partijen essentieel is. Los van het communicatieaspect blijkt dat in een vroeg stadium de belangen en motieven van alle partijen duidelijk moeten zijn. In de loop van het SKB-project "Waterbank Wierden" zijn een aantal knelpunten/aandachtspunten gesignaleerd. In tabel S1 is een korte samenvatting van de gesignaleerde knelpunten gegeven.

Tabel S1. Overzicht gesignaleerde knelpunten.

Vraag en aanbod	<ul style="list-style-type: none"> – Voortdurende wijziging in uitgangspunten en onzekerheden met betrekking tot beschikbare bronnen en waterbehoefte afnemers. – Tijdstip aanvang levering aan waterbank/tijdstip aanvang levering aan industrie. – Debietfluctuaties en leverings-/contractperiode. – Continuïteit van de levering/leveringszekerheid. – Kwaliteitshandhaving bij uitbreiding van de waterbank met meerdere bronnen. – Aard, omvang en kosten waterbehandeling buffering en transport.
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> – De mogelijke invloed van de waterbank op saneringsafweging geeft spanning met vigerend grondwaterbeleid, wat streeft naar vermindering van grondwateronttrekkingen. Het meewegen van de besparing op de winning van hoogwaardig grondwater, kan tot gevolg hebben dat een saneringsvariant met een grotere onttrekking een hoger milieurendement heeft. – De positieve bijdrage van een waterbank aan vastgestelde doelstellingen is moeilijk vast te stellen. – Een systematiek om het effect van een waterbank op de milieuverdienste af te wegen in bodemsanerings- of peilbeheersingsprojecten ontbreekt nog. – Voor de uitvoering van een concept als de waterbank zijn integrale afwegingen nodig. Nu vinden vooral sectorale afwegingen plaats, wat het proces belemmert.
Organisatie en samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> – Besluitvorming, planning en communicatie verlopen stroef. – De verschillende rollen van de partijen (provincie, WMO, waterschap) maken het proces ondoorzichtig. – Organisatie van beheer en onderhoud zijn niet helder en in een vroeg stadium geregeld.
Financiering	<ul style="list-style-type: none"> – De financiering van de verschillende onderdelen is niet duidelijk. – Financiële risico's kunnen nog niet goed ingeschat en afgedekt worden. – Verantwoordelijkheden liggen vaak niet vast. – Afspraken hoe om te gaan met financiële mee- en tegenvallers ontbreken.

Waterbank als veranderingsproces

Het concept van een waterbank ligt niet in het verlengde van de huidige praktijk. De realisatie van een waterbank vraagt om een duidelijke koerswijziging van de betrokken partijen. Het proces om tot een waterbank te komen kan dan ook worden gekarakteriseerd als een complex adaptief systeem, een systeem dat leert en evolueert. De generieke waarde van het SKB-project zit met name in het herkenbaar maken van proceskenmerken die van invloed zijn op het resultaat.

Procesondersteunend systeem (POS)

Om de afwegingen bij het opzetten van een waterbank, of gelijksoortige projecten, inzichtelijk te maken, is een procesondersteunend systeem (POS) opgezet. Het doel van het POS is de partijen een concrete tool te verschaffen, waarmee de realisatie en/of uitbreiding van een waterbank kan worden vereenvoudigd en gestroomlijnd. Het POS kan inzichtelijk maken welke aspecten er allemaal spelen en bestaat niet alleen uit technische aspecten. Belangrijk zijn vooral visie, sturing, actoren en rollen.

Het POS bestaat uit een vragenlijst en processchema. In het POS staan aandachtspunten die vooraf, tijdens en na afloop beoordeeld kunnen worden. Een onderverdeling is gemaakt in 6 fasen, van oriëntatie tot uitvoeringsfase. Verder is onderscheid gemaakt in de procesmatige aspecten visie, doelen en maatregelen. Daartussendoor is er aandacht voor harde en zachte sturing.

Het POS is getoetst bij enkele projecten buiten Wierden. Reacties waren dat het gebruik van het POS bij draagt aan de bewustwording van verschillende rollen en verantwoordelijkheden bij een project. Het vergemakkelijkt hiermee de commitment-vorming.

Het POS is een goed middel voor de informatieanalyse. Het POS vergoot het inzicht in het totale proces waardoor mogelijke faal- en succesfactoren eerder boven tafel komen. In figuur S1 is het processchema van het POS weergegeven.

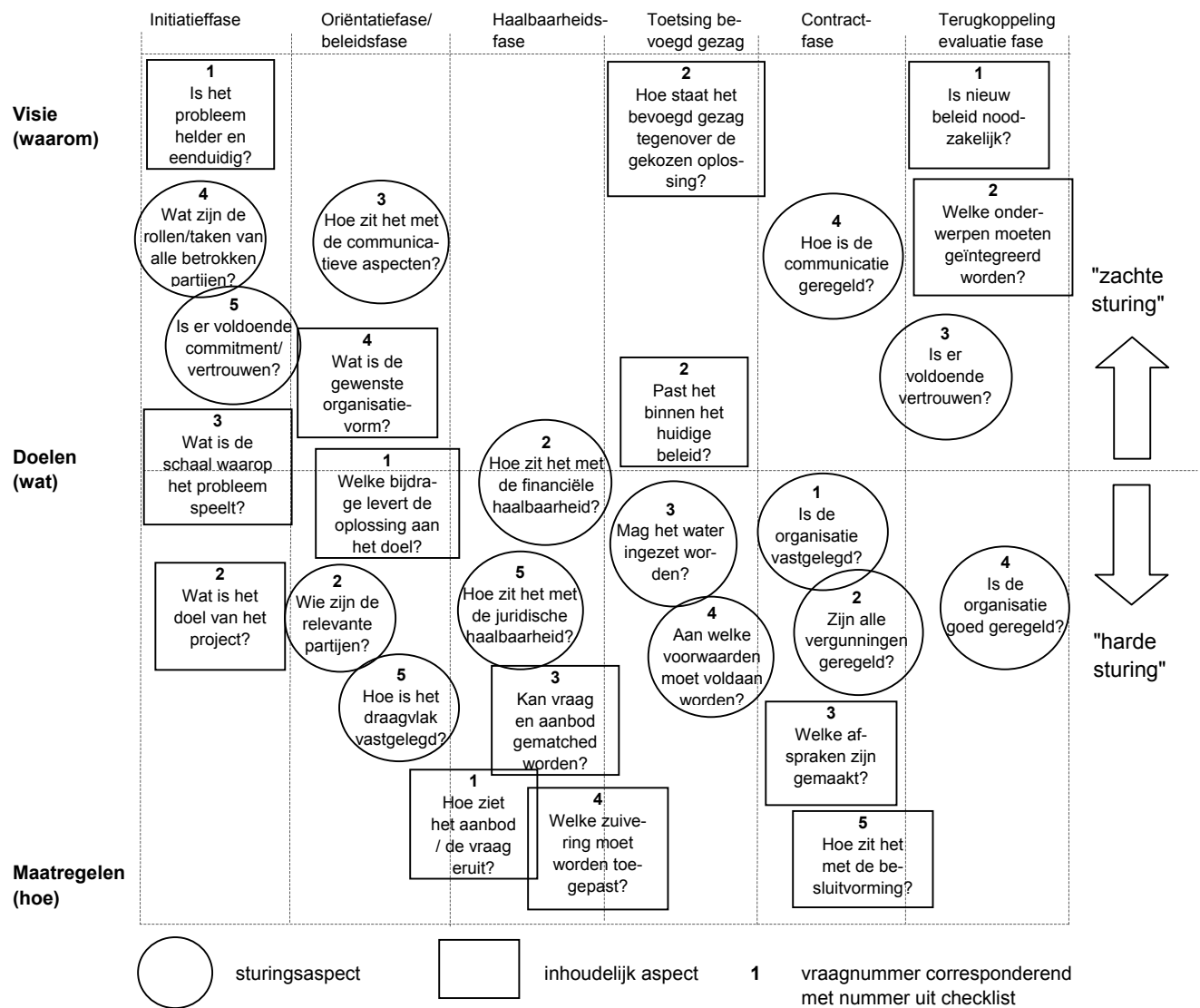


Fig. S1. Processchema: procesondersteunend systeem.

SUMMARY

Waterbank Wierden

Alternatives water where drinking water is not required

Despite the scarcity of high quality groundwater, it is being used where a lesser quality will suffice. This wastage of a limited resource can be reduced by supplying water of a lesser quality where possible. The "Waterbank" is a concept that involves the efficient re-use of groundwater that is released and then discharged into sewers or surface water with no useful effect. (Ground)water that is released for other reasons, for example during water level or groundwater control, will be supplied to customers for uses that do not require high (drinking water) quality.

In 1988, the WMO began setting up an industrial water project, later named 'Duurzaam Water' (sustainable water) in the Almelo-Wierden region. The SKB 'Waterbank Wierden' project was started parallel to this WMO project.

The aim of the SKB 'Waterbank Wierden' study was to make the experience gained in Wierden in terms of the technology, process and policy aspects of the water bank available in generic form.

Experience gained in Wierden

Set-up of the industrial water network in Almelo-Wierden

The idea was to supply water that is released during groundwater control operations to companies in the vicinity. This delivery of industrial water was intended to be the start of a permanent industrial water system to which other decontamination processes and water level controls could be added at a later date. In 2001, the project was restricted to the supply of water from one location to one company. Changes in the points of departure made the project financially unfeasible, thereby preventing the supply of industrial water.

Problems in the areas of processes and technology

Experience gained during the set-up of "Waterbank Wierden" showed that the majority of problems can be traced back to real or supposed conflicts of interest. It will apparently be possible to solve the technical and policy issues observed during "Duurzaam Water Wierden". This has not been completely fleshed out because attention was devoted primarily to process aspects in the later phases of the project. The conclusion was drawn that clear and frequent communication between all involved parties is essential when setting up a water bank. Apart from the communication aspect, the interests and motives of all parties must be clarified at an early stage. A number of problems/points of attention were revealed during the course of the SKB Waterbank Wierden project. Table S1 is a summary of the problems revealed.

Table S1. Overview of problems revealed.

Supply and demand	<ul style="list-style-type: none"> - Constant amendment of points of departure and uncertainties relating to available sources and the customers' water requirements. - Time that supply to water bank starts/time that delivery to industry commences. - Debit fluctuations and supply/contract period. - Continuity of supply/supply certainty. - Quality maintenance when expanding the water bank with multiple sources. - Nature, scope and costs of water treatment buffering and transport.
Policy	<ul style="list-style-type: none"> - The possible influence of the water bank on decisions to decontaminate conflicts with current groundwater policy, which is geared to the reduction of groundwater removal. Factoring in the savings in terms of the extraction of high quality groundwater may lead to a decontamination variant with larger removals and a higher environmental yield. - The positive contribution of a water bank to established aims is difficult to ascertain. - A methodology to weigh the effects of a water bank on the environmental yield in soil decontamination or water level control projects is still lacking. - Integrated considerations are required for the implementation of a concept such as the water bank. Sector-based consideration is currently taking place, and this hinders the process.
Organisation and collaboration	<ul style="list-style-type: none"> - Decision-making, planning and communication progress with difficulty. - The various roles of the parties (province, WMO, water board) make the process opaque. - The organisation of management and maintenance is unclear and arranged at an early stage.
Financing	<ul style="list-style-type: none"> - The financing of the various elements is unclear. - It is not yet possible to estimate and cover financial risks. - Responsibilities are often not designated. - There is a lack of agreements on how to handle financial windfalls and losses.

Water banks as a process of change

The water bank concept is not an extrapolation of current practice. The creation of water banks requires the parties involved to make a clear change in direction. So the process of creating a water bank can be characterised as a complex adaptive system, a system that learns and evolves. The generic value of the SKB project is primarily in making the process characteristics that influence the result recognisable.

Process supporting system (PSS)

A process supporting system has been set up in order to give insight into the considerations involved in the creation of a water bank or similar projects. The aim of the PSS is to give the parties a tangible tool with which the realisation and/or expansion of a water bank can be simplified and streamlined. A PSS can provide insight into the aspects that play a part, and consists of more than just technical aspects. Particularly important factors are vision, control, actors and roles.

The PSS consists of a questionnaire and process diagram. It contains points of attention that can be evaluated before, during and after. There are 6 phases, from orientation to implementation. In addition, the diagram is divided into the process-based aspects of vision, aims and measures. These are spread along a continuum ranging from 'soft control' to 'hard control'.

The PSS was tested in several projects outside Wierden. Reactions were that the use of the PSS contributes to the awareness of various roles and responsibilities in a project. This enables it to

simplify commitment forming. The PSS is a good model for information analysis. It increases insight into the complete process, and this reveals potential failure and success factors at an earlier stage. Figure S1 is the process diagram of the PSS.

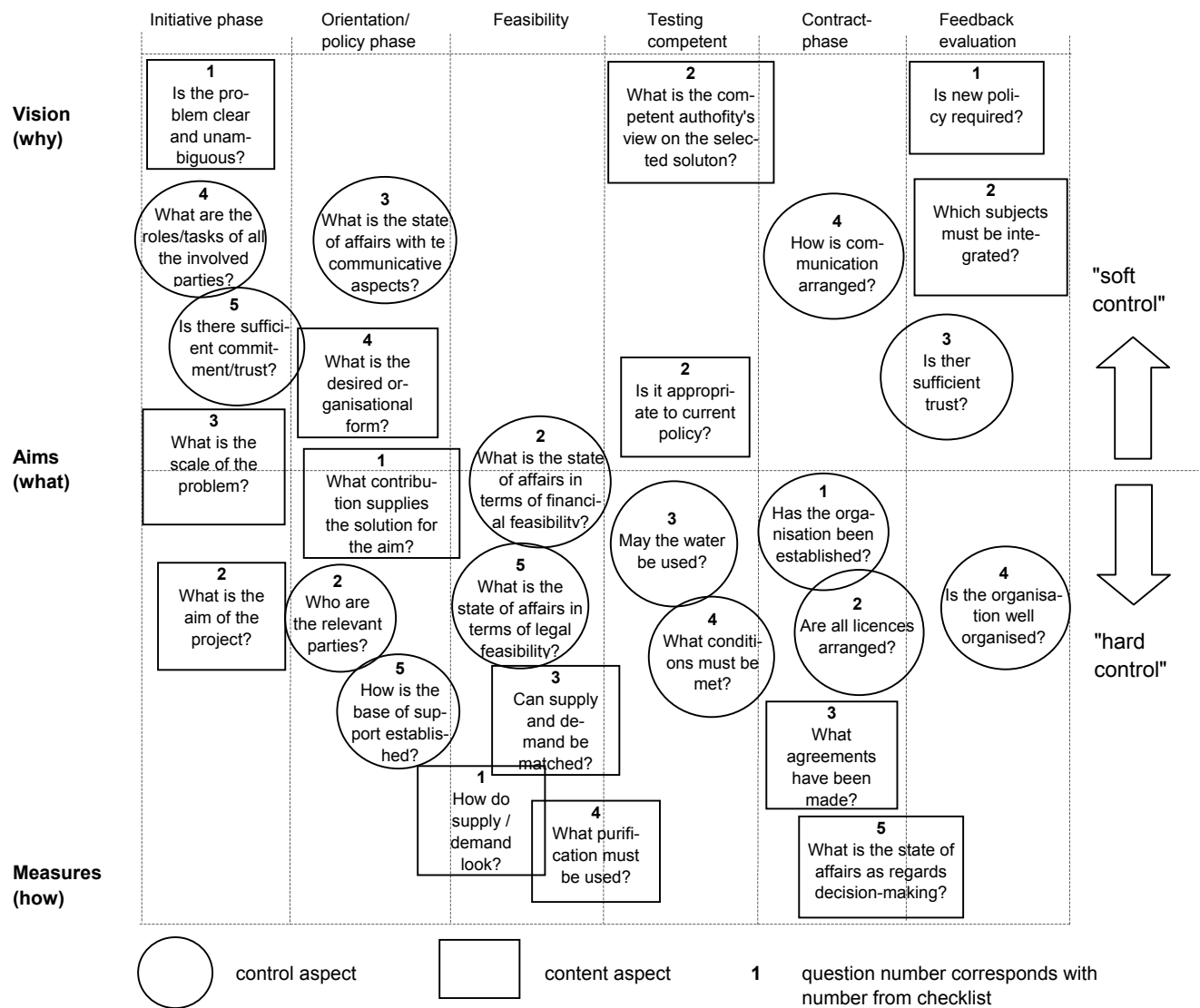


Figure S1. Process diagram: process-supporting system.

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1 Aanleiding

Kwalitatief hoogwaardig (grond)water is de belangrijkste "grondstof" voor de bereiding van drinkwater. Kwalitatief hoogwaardig grondwater is een schaarse grondstof. Aan de ene kant is er het nog steeds toenemende verbruik en is er steeds minder grondwater geschikt omdat de kwaliteit wordt bedreigd door een toenemende verspreiding van milieuvreemde stoffen in het grondwater. Aan de andere kant wordt in het streven om verdroging tegen te gaan, het onttrekken van grondwater ontmoedigd.

Ondanks de schaarste aan relatief hoogwaardig grondwater, wordt dit toegepast daar waar ook een mindere kwaliteit water volstaat. Deze verspilling van een schaarse grondstof kan worden gereduceerd door waar mogelijk water van een mindere kwaliteit te leveren. Een "Waterbank" is een concept waarbij het gebruik van kwalitatief hoogwaardig grondwater wordt beperkt door een alternatief voor het onttrekken van schoon grondwater of gebruik van drinkwater aan te bieden. Via een waterbank kan water dat om andere redenen vrijkomt, zoals bij een peilbeheersing of grondwaterbeheersing, worden aangewend als één van de alternatieven voor het huidige gebruik van hoogwaardig water.

Er is nog weinig tot geen ervaring opgedaan met het opzetten van een waterbank en de eventuele knelpunten die de realisatie kunnen belemmeren. Daarom is het initiatief van de WMO om een industriewaterproject op te zetten in de regio Almelo-Wierden interessant. De WMO is hier in 1998 gestart met het opzetten van de leverantie van saneringswater aan de industrie, onder de projectnaam "Duurzaam Water Wierden". Hierin worden onder andere vraag en aanbod afgestemd en de te realiseren infrastructuur uitgewerkt.

Parallel aan dit WMO project is het SKB-project "Waterbank Wierden" gestart. Door een extra inzet van kennis wordt het WMO-project van een meerwaarde voorzien en is een generieke uitwerking van de resultaten mogelijk. Het SKB-project heeft als doel de implementatie van de waterbank in andere gebieden, zowel binnen als buiten het verzorgingsgebied van de WMO, gemakkelijker te maken. Daarbij richt het project zich enerzijds op de technisch inhoudelijke knelpunten aangaande de waterkwaliteit en -kwantiteit en anderzijds op de procesmatige aspecten: communicatie en interactie tussen de betrokken partijen.

Vanaf het begin is het SKB-project "Waterbank Wierden" gericht geweest op het vergroten van de duurzaamheid van de waterketen. Dit raakt aan de gewenste systeeminnovaties zoals die zijn geschetst in recente beleidsstudies zoals het NMP 4 (VROM 2001), Waterbeheer 21^e eeuw en de Verkenning Economische Structuur (EZ 2001). Het proces van het opzetten van een waterbank is te beschouwen als een systeeminnovatie.

1.2 Doelstelling SKB-project

De hoofddoelstelling van het SKB-project "Waterbank Wierden" is het project "Duurzaam Water Wierden" te volgen en het proces en de resultaten generiek te beschrijven.

Het doel van "Duurzaam Water Wierden" is het gebruik van een andere kwaliteit water dan drinkwater voor industriële toepassingen mogelijk te maken. Op deze manier kan in eerste instantie saneringswater nuttig gebruikt worden en kan het gebruik van drinkwater worden gereduceerd.

De hoofddoelstelling van het SKB-project is onderverdeeld in:

1. de ervaring van het opzetten van een waterbank generiek beschikbaar maken;
2. de knelpunten signaleren en hier mogelijke oplossingen voor aandragen. De knelpunten kunnen onderverdeeld worden in:
 - de acceptatie van "verontreinigd" water;
 - technisch inhoudelijke knelpunten aangaande de waterkwaliteit en -kwantiteit;
 - de communicatie en interactie tussen de betrokken partijen.
3. het uitzoeken en oplossen van de huidige juridische en organisatorische vragen en aspecten;
4. het nader inventariseren van de vraag- en aanbodzijde;
5. alle opgedane kennis te integreren tot een afwegingskader, in de vorm van een checklist.

1.3 Opzet SKB project

Het SKB-project "Waterbank Wierden" bestudeert de realisatie van het industriewaterproject in de omgeving van Wierden-Almelo. Het project is onderverdeeld in een vijftal fasen. De opgedane kennis is generiek gerapporteerd in de per fase genoemde deelproducten:

- **Fase 1.** De a-priori studie geeft een overzicht van de voorgeschiedenis en de ervaring van de WMO met de feitelijke realisatie van de waterbank. Doel van deze fase is het toegankelijk maken van de bij de verschillende partijen reeds aanwezige kennis en ervaring Deze fase is gerapporteerd in het rapport "Waterbank Wierden, een voorbeeldproject voor Nederland" (R001-3747018PAH, juli 2000) [Alphenaar et al., 2000].
- **Fase 2.** De knelpuntenanalyse. Deze fase richt zich op de knelpunten aan de vraag- en aanbodzijde. Deze fase is gerapporteerd in het rapport "Waterbank Wierden, een voorbeeldproject voor Nederland" (R001-3747018PAH, juli 2000) [Alphenaar et al., 2000], verder zijn de resultaten tevens verwerkt in deze rapportage.
- **Uitbreiding fase 2.** Deze fase bevat een uitgebreide studie naar de vraag- en aanbodzijde, een onderzoek naar de juridische en organisatorische aspecten van een waterbank en de ontwikkeling van een checklist waterbank. De uitgebreide studie naar vraag en aanbod is gerapporteerd in: "Inventarisatie vraag en aanbod in het kader van de SKB-studie "Waterbank Wierden" (R002-3874206HMM-D02-D, december 2001) [Straathof et al., 2001]. De rapportage van de studie naar organisatorische en juridische aspecten en het procesondersteunend systeem voor waterbanken zijn in het voorliggende eindrapport verwerkt.
- **Fase 3.** Toetsing ervaringen waterbank in andere gebieden. De toetsing van de ervaringen opgedaan met "Waterbank Wierden" zijn gerapporteerd in hoofdstuk 6 van deze rapportage.
- **Fase 4.** SKB-rapportage en kennisoverdracht.

Het resultaat is onder te verdelen in:

1. De probleemschets. Dit omvat de beschrijving van het verloop van het project en de knelpuntenanalyse.
2. Procesondersteunend systeem voor het opzetten van een waterbank.

1.4 Wat is een waterbank

Het concept van de waterbank bestaat uit het nuttig toepassen van vrijkomend grondwater dat nutteloos geloosd wordt op riolering of oppervlaktewater. De waterbank kan hierbij een intermediair zijn die vraag- en aanbodzijde bij elkaar brengt en zorgt voor realisatie van de benodigde infrastructuur. Hiervoor zijn echter verschillende structuren en organisatievormen denkbaar. De waterbank kan een groot netwerk zijn met meerdere aanbieders en vragers maar het kan ook bestaan uit een 1 op 1 relatie. Aan de vraagzijde wordt in eerste instantie gedacht aan industrie, maar het kan ook breder zijn, bijvoorbeeld voeding voor beken in de zomer of huishoudwater. Een waterbank kan een stabiele levering van de door de afnemers gewenste kwaliteit en kwantiteit garanderen; de waterbank fungeert als buffer voor variaties in vraag en aanbod.

Als bron voor het industriewater wordt op korte termijn gedacht aan grondwater dat wordt onttrokken ten behoeve van drainage (grondwaterpeilcontrole), bronbemaling of bodemsanering. In de toekomst kan ook ander maatschappelijk water zoals het effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties, oppervlaktewater of afvalwater van industrie (cascadering/industriële ecologie) worden meegenomen. De waterbank kan hiermee een centrale rol gaan spelen in "actief grondwaterbeheer", waarbij in analogie met actief bodembeheer een gebiedsgerichte aanpak van het grondwater wordt ontwikkeld. In figuur 1 wordt het waterbank concept schematisch weergegeven.

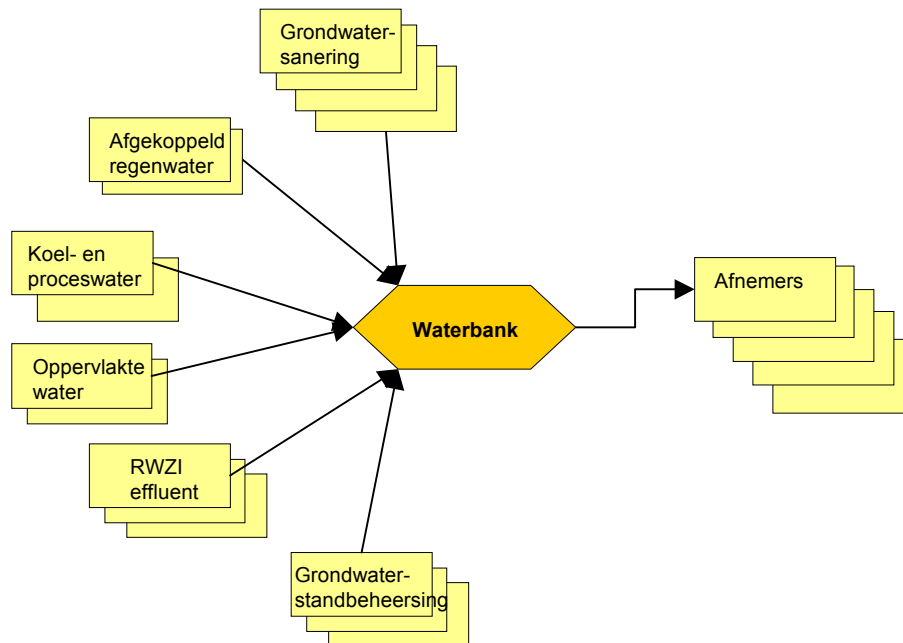


Fig. 1. Het principe van een waterbank [Alphenaar et al., 2000].

Het opzetten van een waterbank betreft vele soorten water en bij het gebruik en beheer hiervan zijn vele actoren betrokken. Deze actoren hebben alle hun eigen taken en verantwoordelijkheden en streven deels verschillende doelen na. Hierdoor wordt het opzetten van een waterbank meer dan een technische implementatie.

1.5 Projectorganisatie

Consortium

In tabel 1 is de samenstelling van het consortium weergegeven:

Tabel 1. Consortium SKB-project "Waterbank Wierden".

Deelnemer	Positie
Waterpact van Twente	
- Provincie Overijssel	Eindgebruiker, bevoegd gezag
- Gemeente Almelo	Eindgebruiker
- Gemeente Wierden	Eindgebruiker
- Waterschap Regge en Dinkel	Eindgebruiker, bevoegd gezag
- Waterleiding maatschappij Overijssel	Eindgebruiker
Tauw	Adviesbureau
WMO	Initiatiefnemer Duurzaam Water Wierden
Universiteit Twente	Kennisinstituut

De verantwoordelijkheden binnen het consortium van het project Waterbank Wierden zijn in figuur 2 weergegeven.

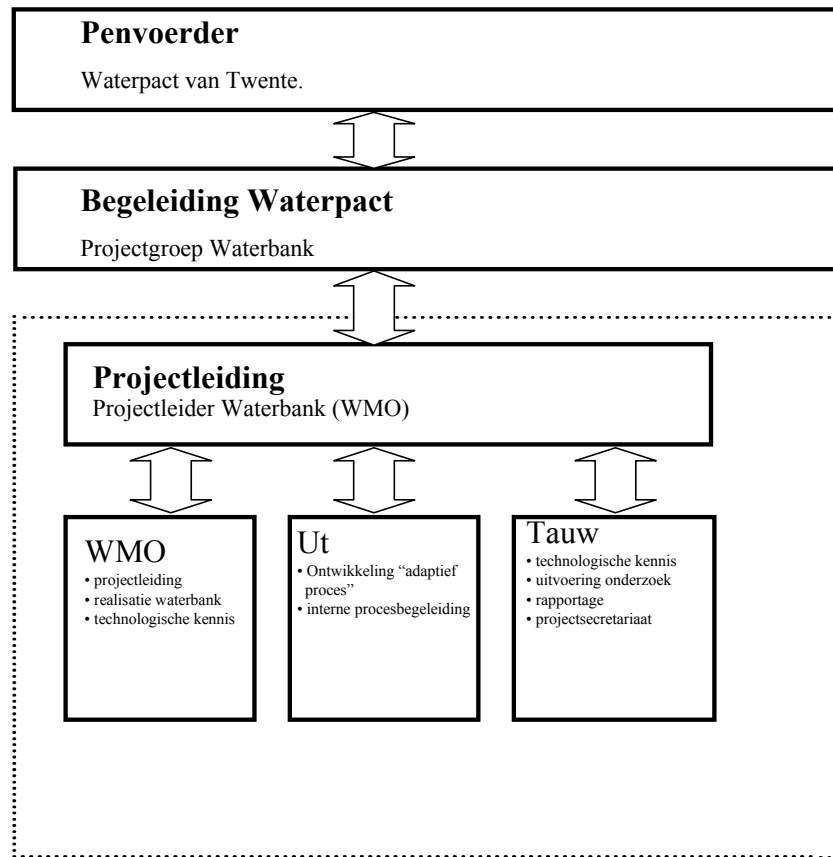


Fig. 2. Verantwoordelijkheden consortium Waterbank Wierden.

1.6 Leeswijzer

In deze rapportage zijn de ervaringen, opgedaan bij het opzetten van een waterbank in de regio Almelo-Wierden, generiek beschreven.

In hoofdstuk 2 is, als achtergrondinformatie, de aanleiding en het verloop van "Duurzaam Water Wierden" geschetst. In hoofdstuk 3 zijn de rollen en actoren betrokken bij de vorming van de waterbank geschetst. Dit is eerst in algemene zin beschreven, waarna de rollen in Wierden zijn ingevuld. De gesignaleerde knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen bij het proces zijn beschreven in hoofdstuk 4.

De hoofdstukken 2 t/m 4 hebben de input gevormd voor het proces ondersteunend systeem voor het opzetten van een waterbank (POS). In hoofdstuk 5 is de achtergrond en opzet van het POS beschreven. Het POS zelf en de bruikbaarheid bij andersoortige projecten is getoetst in een drietal projecten. De resultaten hiervan zijn generiek beschreven in hoofdstuk 6. Vervolgens is in hoofdstuk 7 aandacht besteedt aan kennisoverdracht op bestuurlijk niveau. In hoofdstuk 8 zijn tenslotte de aanbevelingen voor het gebruik en het doorontwikkelen van het POS gegeven.

Uit ervaring van het project is gebleken dat de technisch-inhoudelijke en procesmatige aspecten niet los van elkaar beschouwd kunnen worden. Ter wille van de leesbaarheid zijn deze aspecten in de rapportage toch zo veel mogelijk gescheiden.

ACHTERGROND DUURZAAM WATER WIERDEN

2.1 Samenwerking in de waterketen

De allereerste kiem tot Waterbank Wierden wordt begin jaren 90 gelegd. Door DTO (projectbureau Duurzame Technologische Ontwikkeling) wordt een interdepartementale studie uitgevoerd om de milieubelasting van "de waterketen" in 50 jaar met een factor 20 te reduceren. Binnen deze DTO-studie wordt het gebied Almelo-Wierden als studiegebied gebruikt. De wens van de betrokkenen om het gedachtegoed na afloop van de studies daadwerkelijk in de praktijk te brengen heeft vervolgens geleid tot de oprichting van het Waterpact van Twente in 1997. Dit samenwerkingsverband van de provincie Overijssel, het waterschap Regge en Dinkel, de Waterleidingmaatschappij Overijssel (WMO), de gemeenten Almelo en Wierden en de Universiteit Twente richt zich op duurzaam waterbeheer in een zo breed mogelijk perspectief. In de toekomstvisie van het Waterpact gaat men eveneens uit van een reductie van 95% van de milieubelasting van de totale waterketen in 2050. Alle activiteiten op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur worden afgewogen in het kader van de realisatie van deze toekomstvisie. Aan het streven voor een duurzaam waterketenbeheer wordt onder andere invulling gegeven door het uitvoeren van (voorbeeld)projecten die passen binnen de lange termijnvisie. Een van de voorbeeldprojecten is "Duurzaam Water Wierden". Dit project wordt door de WMO uitgevoerd.

Hoewel het wellicht wat aanmatigend is om het project als een direct resultaat van de DTO-studie te beschouwen, blijft een feit dat de tijd rijp was voor een meer bewuste omgang met (grond)water. Binnen het project "Duurzaam Water Wierden" wordt de wens van de WMO om, in samenwerking met andere partijen, bij te dragen aan een duurzaam waterbeheer gecombineerd met de doelstellingen om zo efficiënt mogelijk goed drinkwater te leveren en de drinkwaterwinning veilig te stellen.

2.2 Technische aanleiding

Stroomopwaarts van het pompputtenveld Wierden van Waterleiding Maatschappij Overijssel (WMO) bevindt zich een grondwaterverontreiniging. Om het pompputtenveld te beschermen wordt deze verontreiniging beheerst.

Eind 1997 ontstaan bij de WMO ideeën om het ten, behoeve van de geohydrologische bescherming van het pompputtenveld Wierden, opgepompte water een nuttige bestemming te geven. Concreet wordt gedacht aan het leveren van het water aan grote industriële afnemers in de omgeving. Voordelen zijn een verhoging van het milieurendement van de beheersmaatregelen en wellicht zelfs een financieel voordeel. Het water dat toch onttrokken wordt krijgt een waarde. De WMO hoopt dat de te nemen maatregelen in het kader van "Duurzaam Water Wierden" het mogelijk zullen maken de onttrekking ten behoeve van de drinkwaterbereiding gedurende lange tijd in stand te houden en de vergunde grondwateronttrekking zo veel mogelijk uit te nutten.

Met het idee om het vrijkomende water aan dichtbij gelegen bedrijven te leveren, is de WMO eind 1998 gestart met de studie "Duurzaam Water Wierden" voor het opzetten van een industrie-waterleverantiesysteem in Wierden. Op deze locatie kon gebruik gemaakt worden van een niet meer in gebruik zijnde zuiveringsgebouw en kon een bufferkelder voor industriewater worden ingericht. De afvoerleiding voor het saneringswater zou ingezet kunnen worden als eerste deel van transportleiding voor industriewater. Door de bestaande infrastructuur te gebruiken was het financiële risico relatief beperkt.

Door WMO en het Waterpact is vanaf het begin gesteld dat deze industriewaterleverantie de start moet zijn voor een permanent industriewatersysteem waar over een lange periode andere saneringen en peilbeheersingen op kunnen worden aangesloten. In figuur 3 is de hiervoor beschreven situatie schematisch weergegeven. De (----- blauwe lijn) is het reële intrekgebied van het pompputtenveld Wierden, het (groene vlak) is het drinkwaterbeschermingsgebied en de (rode ovalen) stellen de te beheersen grondwaterverontreinigingen voor. De bovenste vlek is de door broomchemie veroorzaakte grondwaterverontreiniging. Eronder bevindt zich de grondwaterverontreiniging aan de Stamanstraat, veroorzaakt door een voormalig chemische wasserij. Er is naar gestreefd eventueel grondwater, dat bij de sanering van deze locatie vrijkomt, in te pluggen in de waterbank.

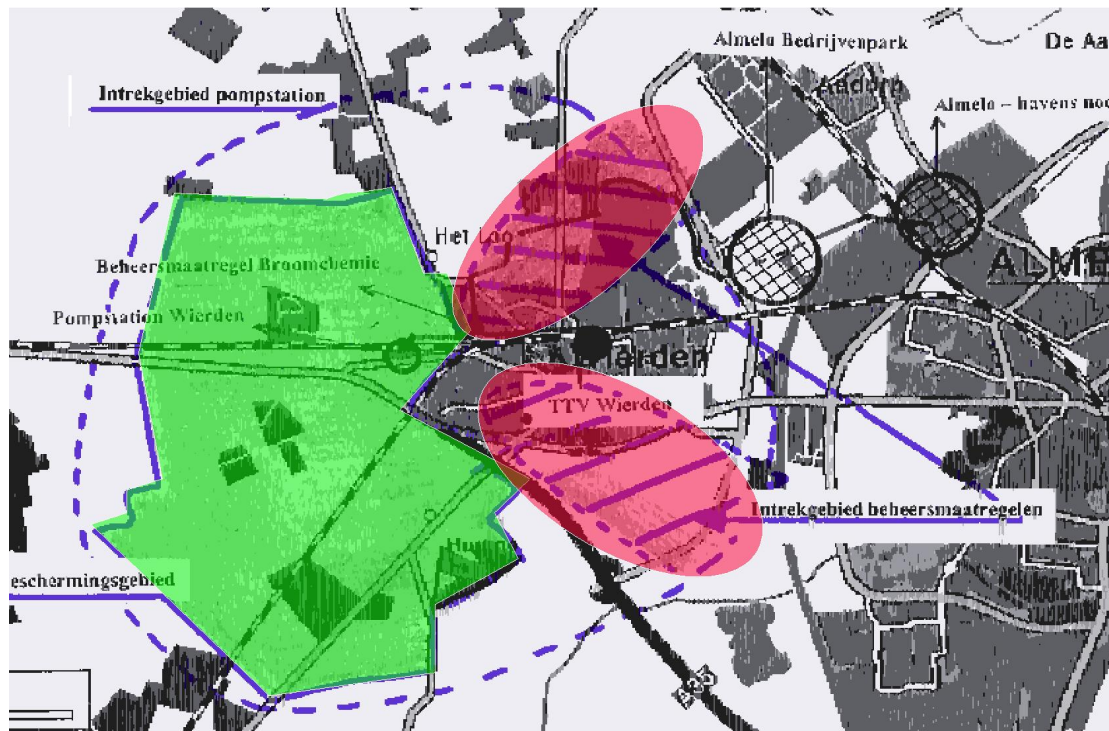


Fig. 3. Schematische weergave pompputtenveld en omgeving.

De WMO heeft in 1998 een studie gestart waarin de relevante aspecten met betrekking tot een industriewatertoepassing in Wierden worden bestudeerd zoals:

- interne discussie over duurzaam maken van drinkwaterwinningen in Overijssel;
- betrokkenheid bij beheersmaatregelen Broomchemie;
- renovatie pompstation Wierden;
- afzet, behoeften bij klanten.

De uitkomst van deze studie was dat er voldoende aanknopingspunten waren om de haalbaarheid van het waterbankconcept in meer detail te onderzoeken.

2.3 Verloop en chronologie van Duurzaam Water Wierden

De doelstelling van het project "Duurzaam Water Wierden" was de opzet van een brede waterbank met meerdere (soorten) aanbieders en afnemers. Gedurende 2001 is het project versmald van een brede waterbank tot levering van saneringswater van één locatie naar één bedrijf, namelijk Twentse Textiel Veredeling in Wierden. Andere geïnteresseerde bedrijven haakten af door wijzigingen in de bedrijfsvoering. Bij de invulling van het contract met de provincie is er discussie

over de uitgangspunten. Zo wijzigt de garantie voor de beschikbaarheid van het beheerswater van vijf jaar naar drie jaar. Na heroverweging blijkt het benodigde beheersdebiet geen 400.000 m³/jaar maar 100.000 m³/jaar te bedragen. Tevens bleek dat het saneringswater in principe ongezuiverd geloosd kon worden. Hierdoor was een zuivering vanuit milieuoogpunt niet noodzakelijk. Een gevolg hiervan was dat de provinciale bijdrage voor de zuivering afneemt en de financiering van het project uiteindelijk een groot probleem werd.

Binnen het Waterpact van Twente is nog nagegaan of een extra financiële bijdrage mogelijk was. Maar gezien de geringe bijdrage aan de oorspronkelijke doelstelling was hier geen draagvlak meer voor. De levering van saneringswater aan het bedrijf is daarom niet doorgegaan. De betrokkenen bij het project betreurden dit en hebben gezamenlijk het project geëvalueerd en teruggekoppeld aan de bestuurders van het waterpact. De resultaten van de evaluatie zijn in paragraaf 6.4 weergegeven. De bestuurlijke terugkoppeling is in hoofdstuk 7 weergegeven.

Ter illustratie van het verloop van het project is in tabel 2 een uitgebreid chronologisch overzicht weergegeven. Het verloop van het project "Duurzaam Water Wierden", zoals dit in tabel 2 chronologisch is weergegeven dient als achtergrond bij de hoofdstukken 3 t/m 5.

Tabel 2. Chronologisch overzicht Duurzaam Water Wierden.

1991 - 1995	Door DTO (projectbureau Duurzame Technologische Ontwikkeling) is in de periode van 1991/1995 een interdepartementale studie uitgevoerd voor vijf deelgebieden, met het uitgangspunt om in 50 jaar de milieubelasting met een factor 20, dus met 95% te reduceren. De waterketen was één van de deelgebieden van deze studie.
1995	Na afloop van de DTO-studie hadden de in de regio betrokken partijen behoefte het gedachtegoed verder tot uitvoering te brengen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de oprichting van het "Waterpact van Twente" in 1997.
Oktober 1997	Oprichting van het "Waterpact van Twente" door de volgende partijen: Regge en Dinkel, Almelo, Wierden, Provincie en de WMO.
1997-1998	De WMO brengt intern en met de Provincie een discussie op gang met betrekking tot de duurzaamheid van de drinkwaterwinningen in Overijssel (zie paragraaf 3.2). Met betrekking tot het pompputtenveld Wierden worden verschillende geohydrologische beschermingsvarianten bekeken. Geleidelijk ontstaat binnen verschillende delen van de WMO ideeën om de geohydrologische bescherming van het pompputtenveld te combineren met de afzet van industriewater aan bedrijven: <ul style="list-style-type: none"> – vanuit de betrokkenheid bij de duurzaamheidsdiscussie in de waterketen; – vanuit de betrokkenheid bij bodemsaneringsprojecten in de intrekgebieden van de WMO; – vanuit de ontwikkelingen rond renovatie en onderhoud van het pompstation Wierden en de beheersmaatregelen bij Broomchemie. De steeds actievare rol van klantenservices bij het zoeken naar een alternatief voor drinkwater voor industrieel klanten.
September 1998	Start intern WMO-project "Duurzaam Water Wierden" naar de haalbaarheid van het gebruik van het saneringswater van Broomchemie als industriewater.
Oktober 1998	Presentatie ideeën aan Waterpact van Twente. Vanuit het Waterpact wordt het project als demonstratieproject erkend en wordt een begeleidingsgroep voor het onderzoek opgericht vanuit het waterpact.
Januari 1999	Start haalbaarheidsstudie fase 1 "Duurzaam water Wierden".
Maart 1999	Discussiebijeenkomst bij Tauw naar mogelijkheden voor waterpartijen om projecten in het kader van het SKB (Stichting Kennistransfer en kennisoverdracht Bodem) uit te voeren. Op basis van de WMO-studie "Duurzaam Water Wierden" zal door WMO, Tauw en de UT een SKB-projectvoorstel worden geschreven.
April 1999	De eerste fase van de interne WMO haalbaarheidsstudie wordt intern gepresenteerd en bediscussieerd. Op basis van deze discussie besluit de WMO-directie om een meer gedetailleerder haalbaarheidsstudie uit te laten voeren.
Zomer 1999	In een aantal discussiesessies met WMO, Tauw, UT, provincie Overijssel, het waterpact en SKB wordt besloten het SKB-project niet primair op de technische aspecten te richten. Kern van het SKB-project wordt het observeren van de activiteiten binnen de feitelijke realisatie van de waterbank, het project "Duurzaam water Wierden".

April-augustus 1999	Gedetailleerder haalbaarheidsstudie WMO. Technische uitgangspunten en financiële haalbaarheid worden op basis van vraag en aanbod industriewater verder uitgewerkt door een extern bureau. Naar aanleiding van de studie wordt een voorkeursvariant uitgewerkt.
September 1999	Interne bespreking voorkeursvariant. Er worden zodanig veel knelpunten voor de voorkeursvariant gesignaleerd, dat er intern door de afdeling projecten van de WMO een tweede haalbaarheidsstudie wordt gestart.
November 1999	Start SKB-project. Gestart wordt met een serie interviews met de direct betrokkenen en een inventarisatie van de beschikbare informatie.
December 1999	De provincie laat de omvang van de grondwaterbeheersing opnieuw bepalen. Het benodigde debiet komt op 100.000 m ³ /jr, in plaats van de oorspronkelijke 400.000 m ³ /jr. De interne haalbaarheidsstudie van de WMO geeft aan dat er nog zeer grote onzekerheden bestaan met betrekking tot de financiële haalbaarheid van een waterbank. Het advies van de interne begeleidingscommissie aan de WMO-directie luidt "nee tenzij".
Januari-februari 2000	In bilateraal overleg tussen WMO en Provincie worden de achterliggende knelpunten besproken. In deze fase vervult het SKB-project een rol in het bij elkaar brengen van de partijen en het lostrekken van de vastgelopen discussies.
Maart 2000	Tussentijdse workshop SKB-project. De discussies bij de voorbereiding en tijdens de workshop leidt uiteindelijk tot voorzichtig "Go" van alle partijen.
Mei 2000	Notitie GS: beheersmaatregel voor minimaal 5 jaar, hergebruik als voorwaarde maximaal volume 100.000 m ³ /jr. Provincie onderzoekt economische waarde van het water.
Juli 2000	Offerteverzoek Provincie aan WMO, beheersmaatregel voor 5 jaar, beschikbaarheid water 3 jaar gegarandeerd (teruggebracht van 5 naar 3 jaar).
December 2000	Aqualink sluit contract voor 10 jaar met bedrijf TTV, streefdatum levering 1 november 2001. Aqualink is een aparte BV van de WMO, opgericht voor het opzetten en beheren van waterbanken.
Januari 2001	Waterschap R&D acht zuivering saneringswater niet noodzakelijk, provincie signaleert probleem met financiering.
Februari 2001	Overleg met VROM over impasse, VROM enthousiast, ziet oplossing voor financiering door combinatie sanering Broomchemie en Stamanstraat.
September 2001	Provincie besluit alleen bij te dragen in kosten beheersmaatregel: reden zuivering is niet noodzakelijk, zuivering wordt niet langer door provincie gefinancierd. Overige waterpactpartijen zijn niet bereid kosten zuivering te dragen, reden: te smalle basis project, omstreden afnemer, onrendabel project.
Oktober 2001	Besluit tot stopzetten project. Redenen: project uiteindelijk niet haalbaar, overname en voorgenomen stopzetting bedrijfsactiviteiten TTV.

HOOFDSTUK 3

ROLLEN EN ACTOREN IN DUURZAAM WATER WIERDEN

3.1 Algemeen

De basisinformatie voor dit hoofdstuk is afkomstig uit het proefschrift "Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer [G.D. Geldof, 2001]". Bij het project zijn verschillende actoren betrokken met deels verschillende belangen. Alle actoren hebben hun eigen bezigheden en kijken via hun eigen 'frame' naar Waterbank Wierden. Een frame is een geïntegreerd geheel van feiten, waarden, theorieën en belangen [Rein & Schön, 1993], met behulp waarvan naar bepaalde vraagstukken wordt gekeken. Frames kunnen niet los worden gezien van actoren. Ze zijn deels subjectief.

Frames overlappen elkaar vaak slechts deels (zie figuur 4). Het gedeelde blikveld is hierdoor beperkt.

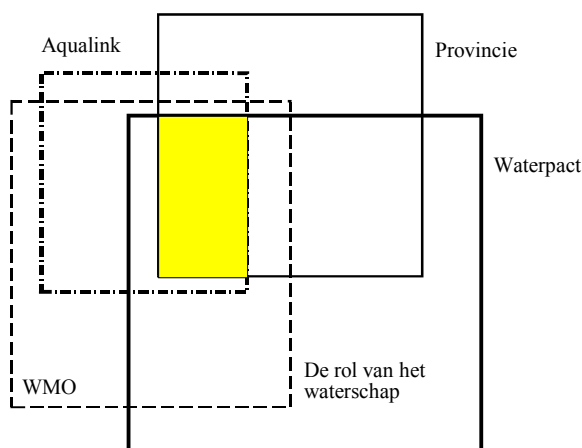


Fig. 4. Verschillende frames, beperkte gezamenlijke focus.

Elke actor heeft zijn eigen, vaak sectorale doelstelling welke binnen de eigen organisatie is vastgelegd. De doelstelling van de actor bepaalt de rol of positie welke de actor zal innemen tijdens het proces. Vanuit zijn of haar rol zal de actor vervolgens kijken via zijn eigen 'frame' en als gevolg hiervan ook zodanig gaan reageren en handelen.

Sommige organisaties hebben echter meerdere doelstellingen. Deze kunnen zelfs tegenstrijdig aan elkaar zijn. Wanneer een actor meerdere doelstellingen heeft kan hij of zij ook meerdere, verschillende rollen bij een proces hebben. De rol(len) bepalen tenslotte weer het frame waardoor de actor naar het proces kijkt.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de meest belangrijke actoren. Per actor wordt globaal aangegeven door welk frame ze naar Waterbank Wierden kijken, wat hun belangen zijn en wat de perceptie is ten aanzien van het project.

3.2 Betrokken actoren bij Duurzaam Water Wierden

Bij de vorming van een waterbank in Wierden zijn verschillende actoren betrokken geweest. De belangrijkste actoren worden hier kort geïntroduceerd, met hun taken en belangen. In deze paragraaf zullen eerst de actoren kort beschreven worden. Hierna zal in § 3.3 worden ingegaan op de verschillende rollen en de invulling door de actoren hiervan bij Waterbank Wierden.

Waterpact van Twente

Het Waterpact van Twente kan worden gezien als een strategische alliantie, gericht op het realiseren van duurzame waterketens en gezonde watersystemen. In het Waterpact zijn de volgende partijen vertegenwoordigd: de provincie Overijssel, de WMO, waterschap Regge en Dinkel en de gemeenten Almelo en Wierden. Ook de Universiteit van Twente en Rijkswaterstaat RIZA zijn, ter ondersteuning, bij het Waterpact betrokken. De projectleiding ligt bij de provincie Overijssel. Bij het Waterpact hebben zich in 2001 de gemeenten Hengelo en Borne gevoegd. Het Waterpact bouwt voort op resultaten van DTO-studies (Duurzame Technologische Ontwikkeling). De leden van het Waterpact hebben een toekomstvisie opgesteld en via 'back casting' stellen ze vast welke maatregelen uitgevoerd moeten worden. Het Waterpact wil een landelijke voorbeeldfunctie hebben.

De WMO heeft het project "Duurzaam Water Wierden" ondergebracht bij het Waterpact van Twente. Voor het Waterpact is dit project van belang, omdat het leveren van industriewater een hoog milieurendement heeft. Dit volgt uit verkenningen door het KIWA [Palsma et al., 1999] die in opdracht van het Waterpact zijn uitgevoerd. Uitsluitend het afkoppelen van verhard oppervlak 'scoort' nog hoger. Voor het Waterpact is het welslagen van de waterbank extra van belang, omdat de samenwerking tot 2000 nog geen echte zichtbare resultaten had opgeleverd. Er zijn vele voorwaarden scheppende studies uitgevoerd, echter dit is ontoereikend voor de gewenste landelijke voorbeeldfunctie.

Vanuit het Waterpact is men wel enigszins huiverig ten aanzien van de levering van industriewater. Het is geen risicoloze activiteit. Tevens leeft de opvatting dat het begrip duurzaamheid bij het project erg smal wordt benaderd. Het gevoel wordt uitgesproken dat de WMO mogelijk vooral voor haar eigen voordeel het project "Duurzaam Water Wierden" onderbrengt bij het Waterpact.

WMO

De WMO heeft tot taak drinkwater te winnen en te distribueren. De WMO is een nutsbedrijf en heeft onder andere veel expertise op het gebied van grondwateronttrekking, watertechnologie, oeverinfiltratie, drinkwaterdistributie en leidingenbeheer.

Op de afdeling Strategie en Grondstoffen van de WMO worden de lijnen naar de toekomst uitgezet, waarbij naast een gezonde bedrijfsvoering ook duurzaamheid van groot belang is en het maatschappelijk gezicht. Het streven naar duurzaamheid komt onder andere tot uiting in de actieve rol die de WMO vervult in het Waterpact van Twente. Het algemene beleid bij de WMO is dat er gestreefd wordt naar duurzame oplossingen voor waterwinning en -distributie, waarbij wel wordt verwacht dat andere partijen een financiële bijdrage leveren als duurzame oplossingen duurder blijken te zijn. Duurzaamheid en gezonde bedrijfsvoering (op de kortere termijn) kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Bij het project "Duurzaam Water Wierden" zijn er wat betreft de economische haalbaarheid vele onzekerheden aanwezig, onder andere met betrekking tot de initiële investering, de prijsvorming en de terugverdientijd. De risico's bij het opzetten van dergelijke nieuwe systemen zijn groot.

Als een duidelijk knelpunt ziet de WMO de verdroging van het Wierdense Veld. Er zijn voor het Wierdense Veld door de provincie hoge milieudoelen geformuleerd, welke om drastische maatregelen vragen. Het kunnen handhaven van de omvang van de drinkwaterwinning staat daarbij ter discussie. De doelen zijn volgens de WMO zo ambitieus, dat de maatregelen die eruit volgen op weinig draagvlak kunnen rekenen.

Waterschap Regge en Dinkel

Het waterschap Regge en Dinkel heeft haar taken op het gebied van zowel waterkwaliteit als waterkwantiteit. Het doel van het waterschap is om de juiste hoeveelheid water van de juiste kwaliteit op de juiste plaats te krijgen (of te houden). Het waterschap is dan ook een belangrijke partner in het Waterpact van Twente en denkt actief mee over duurzame oplossingen voor watersysteem en waterketen.

Voor het waterschap is primair van belang dat zo weinig mogelijk 'dun' water naar de zuivering (RWZI) gaat. Wat dat betreft heeft het waterschap enige baat bij een waterbank. De samenwerking met de WMO om tot duurzaam watergebruik te komen is dan ook intensief.

"Duurzaam Water Wierden" past het beleid, dat geformuleerd is in de vierde Nota waterhuishouding, toe. De lozing van het water is wel een punt van aandacht. Als het saneringswater van Broomchemie wordt gebruikt in plaats van geloosd, derft Regge en Dinkel inkomsten. Tot nu toe is er geen heffing op het saneringswater dat wordt geloosd, echter in de toekomst gaat dat veranderen.

Aqualink

De WMO en waterschap Regge en Dinkel hebben gezamenlijk Aqualink opgericht. Dit bedrijf exploiteert vanaf januari 2000 gezamenlijke activiteiten in de waterketen. Het is één van de resultaten van de intensieve samenwerking. Het ligt ook in de bedoeling dat Aqualink "Duurzaam Water Wierden" gaat exploiteren. De accountmanagers van Aqualink verzorgen ook de contacten met de afnemers van het industriewater. Er zijn reeds zeven bedrijven geïnteresseerd. Gezamenlijk kunnen ze 260.000 m³ afnemen op jaarbasis.

Voor Aqualink is het slagen van "Duurzaam Water Wierden" van groot belang. Mogelijke knelpunten kunnen zijn: de kosten voor zuivering en transport, onzekerheid over de periode waarover het saneringswater beschikbaar blijft, te geringe afzetmogelijkheden, de onzekerheid over vrijkomende hoeveelheden saneringswater, de belasting op de grondwateronttrekking en het risico van vermengen van waterstromen van verschillende kwaliteit, vooral als deze in één pompstation worden ondergebracht.

Provincie Overijssel

De provincie is op drie manieren betrokken bij het project, via het Waterpact van Twente, als grondwaterbeheerder en als verantwoordelijke voor de bodemsanering van onder andere Broomchemie. De provincie onderschrijft de waarde van "Duurzaam Water Wierden", zowel ambtelijk als bestuurlijk. Toch zitten er enige duidelijke pijnpunten. Als de aandacht te veel wordt gericht op de duurzaamheid van de waterbank, kan voorbij worden gegaan aan de onduurzaamheid van het pompputtenveld Wierden (5 miljoen m³ per jaar), die door verschillende actoren als één van de oorzaken van de verdroging in het Wierdense Veld wordt gezien. Als door het claimen van saneringswater de aanpak van de verdroging van het Wierdense Veld onbespreekbaar wordt, sluit de waterbank niet aan bij de duurzaamheidsperceptie van de provincie. Het is sowieso de vraag of Aqualink, die toch deels wordt gezien als marktpartij en niet als partner, wel alleenrecht moet krijgen op het gebruik van het saneringswater.

Wellicht was de keuze om bij een andere onttrekking te beginnen bij het opzetten van de waterbank beter geweest, zoals de grondwateronttrekking in de wijk Kerkelanden te Almelo.

Gemeenten Almelo en Wierden

Voor beide gemeenten geldt dat de uitstraling van "Duurzaam Water Wierden", als Nederlands primeur, groot kan zijn en een aantrekkingskracht kan hebben voor bedrijven. Vooral in Almelo zijn vele grondwaterverontreinigingen aanwezig en ook is op veel plaatsen sprake van grondwateroverlast. Door de introductie van een waterbank wordt de kans vergroot hier duurzame oplossingen voor te vinden. Het aantal bedrijven in Almelo en Wierden is groot, dus de perspectieven om veel water af te zetten lijken gunstig.

3.3 De rollen bij "Duurzaam Water Wierden"

De bij "Duurzaam Water Wierden" betrokken actoren, zoals beschreven in §3.2 hebben bij "Duurzaam Water Wierden" elk hun eigen rol vervuld. Deze rollen zijn bij Duurzaam Water Wierden terug te voeren tot vier verschillende rollen, te weten:

- aanbieders van water;
- vragers van water;
- een intermediair tussen vraag en aanbod;
- de toezichthouder, het bevoegd gezag.

Naast de vier formele rollen (voortkomend uit formele doelstellingen) is nog een wat minder duidelijk te herkennen rol te onderscheiden. Het betreft de rol van *vernieuwer*, het openstaan voor nieuwe ontwikkelingen in het waterbeheer. Deze informele rol, voortkomend uit een vaak niet vastgelegde doelstelling van een organisatie, is vaak niet de belangrijkste rol van een actor maar heeft wel de aanleiding gevormd voor het opzetten van een waterbank. In tabel 3 staan de betrokken actoren bij "Duurzaam Water Wierden" met hun doelstellingen en hun rol/taak ingevuld.

Tabel 3. De actoren, doelstellingen en rollen in de arena van "Duurzaam Water Wierden".

Actor	Doelstelling(en)	Rol(len) / Taak
Waterpact van Twente	Realiseren duurzame waterketens en gezonde watersystemen	(Stimulator) vernieuwer
WMO	Winnen, produceren en distribueren van schoon en betrouwbaar drinkwater tegen de laagst maatschappelijke kosten Opzetten waterketenactiviteiten	Intermediair (waterbank) Stimulator vernieuwer
Aqualink	Opzetten (commerciële) waterketenactiviteiten Leveren industriewater	Intermediair (waterbank) Stimulator, vernieuwer
Waterschap Regge en Dinkel	Kwantitatief en kwalitatief beheer van oppervlaktewater Zuiveren van afval en rioolwater Dit alles tegen de laagst maatschappelijke kosten Toetsing WVO	Bevoegd gezag Stimulator (vernieuwer) via Aqualink en Waterpact
Provincie Overijssel	Toetsing aan Gww Toetsing aan Wbb	Bevoegd gezag Aanbieder (bij bodemsaneringen) Stimulator vernieuwingen (via Waterpact)
Gemeenten Almelo en Wierden	Oplossen van grondwaterproblematiek Toetsing en uitvoering Wbb (vanaf 2002)	Aanbieder Potentieel vrager Toekomstig bevoegd gezag Stimulator vernieuwer (via Waterpact)

Gww: Grondwaterwet;

Wbb: Wet bodembescherming;

WRO: Wet ruimtelijke ordening;

WVO: Wet verontreiniging oppervlaktewater.

HOOFDSTUK 4

KNELPUNTENANALYSE

Uit de a-priori studie (Waterbank Wierden, een voorbeeldproject voor Nederland, SKB-rapportage R001-37470187PAH-D02-D, juli 2000) [Alphenaar et al., 2000] zijn diverse knelpunten naar voren gekomen. Deze knelpunten zijn nader uitgewerkt in de knelpuntenanalyse. Het betreft knelpunten met betrekking tot de aanbodzijde (paragraaf 4.1) en de vraagzijde (paragraaf 4.2), beleidsmatige knelpunten (paragraaf 4.3) en knelpunten op het gebied van organisatie en beheer (paragraaf 4.4).

4.1 Aanbod: beschikbaarheid bronnen voor levering water aan waterbank

4.1.1 Beschikbaar komen van bronnen

Knelpunt: De waterbankbeheerder heeft onvoldoende zicht op het influent waar hij in de toekomst over kan beschikken.

Of en wanneer bronnen beschikbaar komen voor een waterbank is voor de waterbankbeheerder niet voorspelbaar. Het beschikbaar komen van water is afhankelijk van afwegingen die niet of slechts gedeeltelijk gerelateerd zijn aan het functioneren van een waterbank. Daarnaast hebben de betrokken partijen in het voortraject vaak verschillende verwachtingen van de uitkomst van deze afweging.

Een probleemhebber maakt de afweging hoeveel water hij gaat onttrekken om zijn doelstelling te behalen. In deze afweging worden met name kosten, het geldende beleid, zekerheid en gewenste resultaat meegenomen. Het bevoegd gezag toetst de voorgestelde aanpak aan het beleid aangaande bodem en grondwater. Bij een grondwateronttrekking wordt in dit kader veelal de aanpak van de verdrogingsproblematiek meegenomen. De waterbankbeheerder weet pas aan het einde van de besluitvorming of, en zo ja wanneer hij over welk debiet hij kan beschikken.

Op dit moment is onduidelijk of, wanneer en welke grondwaterbeheersingen beschikbaar komen als "bron" voor industriewater. Vanuit de bodemsanering worden technieken ontwikkeld om de grondwateronttrekkingen te minimaliseren. De technische alternatieven voor de conventionele "pump and treat" grondwatersanering, zoals biologische in-situ technieken (natuurlijke afbraak) worden steeds verder ontwikkeld. Tegelijkertijd is ook het beleid sterk in beweging.

De realisatie van de waterbank komt door de trage besluitvorming onder druk te staan. Dit beïnvloedt de waterbank aan de afnamezijde: geïnteresseerde bedrijven eisen binnen een bepaalde termijn zekerheid met betrekking tot realisatie van de waterbank om investeringsbeslissingen met betrekking tot de interne waterbehandeling te kunnen nemen.

4.1.2 Tijdstip aanvang levering aan waterbank

Knelpunt: Het tijdstip waarop influent beschikbaar komt is tot op het laatste moment onzeker.

Met betrekking tot het tijdstip van levering kunnen verschillende tijdtrajecten worden onderscheiden.

Bij bodemsaneringsprojecten bepaalt het bevoegd gezag aan de hand van het gehanteerde beleid of een locatie moet worden gesaneerd. Indien inderdaad sprake is van noodzaak tot saneren kan de termijn waarbinnen met saneren moet worden gestart een periode van 15 jaar bestrijken.

Wanneer daadwerkelijk wordt gestart, bepaalt de probleemhebber op grond van bedrijfsmatige afwegingen.

Als de probleemhebber besluit om "broneigenaar" te worden en het bevoegd gezag de gekozen aanpak heeft goedgekeurd, ligt het moment van levering in grote lijnen vast. Toch kunnen andere betrokkenen (bijvoorbeeld omwonenden) de daadwerkelijke start van de waterleverantie zodanig vertragen dat toezeggingen van de waterbankbeheerder aan de afnamekant niet direct nagekomen kunnen worden.

4.1.3 *Debietfluctuaties en leveringstermijn*

Knelpunt: Zowel aan influent- als afnamezijde treden debietvariaties op. De waterbankbeheerder geeft zowel aan de influentzijde als aan de afnamezijde garanties. Hierdoor moet hij rekening houden met extra kosten voor tijdelijke levering van drinkwater en lozing van overtollig industriewater.

Met name bij drainagewater zal het debiet in de tijd (seizoensinvloed) variëren. Bij bodemsanering kan het debiet in de loop van de sanering veranderen.

Een (door de waterbankbeheerder gewenste) lange termijn van levering vormt een knelpunt als de probleemhebber zich niet voor langere tijd (bijvoorbeeld 5 tot 10 jaar) wil vastleggen. Dit kan tot extra kosten leiden doordat alsnog drinkwater moet worden geleverd. Vaak is het vanuit saneringsoogpunt niet mogelijk om de saneringsduur exact te voorspellen.

Met betrekking tot contracten aan de afnamezijde zal de waterbankbeheerder voorzieningen moeten treffen om een surplus van waterbankinluent te lozen als er onvoldoende afzet is.

In alle gevallen zal (kortdurend) onderhoud aan onttrekkingsmiddelen moeten worden opgevangen.

4.1.4 *Waterbank en vrachtverwijdering*

Knelpunt: Bij combinatie van verschillende waterstromen kan sprake zijn van "opvullen" van de normen. In hoeverre is verdunning van kleine, zwaar verontreinigde stromen acceptabel.

Het industriewater uit de waterbank zal uiteindelijk op het riool geloosd worden. Het is aannemelijk dat het industriewater met betrekking tot milieuvreemde stoffen aan de normen voor lozing op het riool moet voldoen. Wanneer uitgegaan wordt van een centrale zuivering kan dit door "opvullen" van normen (lees verdunning) in theorie leiden tot een lagere totale vrachtverwijdering dan welke bereikt wordt in een situatie waarin alle waterstromen afzonderlijk voor lozing op het riool worden behandeld. Ook in deze situatie kan het overall milieurendement van één centrale waterzuivering echter hoger zijn dan dat van individuele behandeling van alle stromen.

4.1.5 *Uitbreiding waterbank met meerdere bronnen*

Knelpunt: Investerings in opzet en uitbreiding van een waterbank worden onaantrekkelijk doordat bronnen niet tijdig kunnen worden aangewezen.

De verdere uitbreiding van een waterbank loopt gevaar omdat op dit moment geen zekerheid kan worden verkregen omtrent concrete bronnen die in de waterbank ingevoerd kunnen worden.

4.2 **Afzet**

4.2.1 *Kosten waterbehandeling*

Knelpunt: Bij combinatie van meerdere influenttypen wordt de waterbehandeling moeilijker.

Een belangrijke factor bij de opzet van een industriewatersysteem is de prijs-(water)kwaliteit verhouding. De mate van zuivering van het influent van de waterbank is in dit kader cruciaal. De kosten van zuivering zijn afhankelijk van het gewenste resultaat en de complexiteit van te zuiveren water bestaand uit verschillende influenttypen. Bij uitbreiding van een waterbank met meerdere influenttypen zal het steeds moeilijker (kostbaarder) worden om een basiskwaliteit te kunnen garanderen.

Aan de afnamezijde stellen afnemers eigen, specifieke, eisen aan de kwaliteit van industriewater. Logistiek verdient het de voorkeur om één basis industriewaterkwaliteit te leveren. In dit concept zullen de eisen aan de industriewaterkwaliteit echter toenemen met de toename van het aantal afnemers. Het water moet immers aan alle specifieke wensen voldoen. In de praktijk zullen uitvoeringsvorm en locatie van (voor en na) zuivering op grond van financieel/technologische aspecten moeten worden afgewogen.

In Wierden is de situatie nu nog relatief eenvoudig omdat slechts één waterstroom gezuiverd moet worden. Om in een vroegtijdig stadium afnemers te interesseren is uitgegaan van zuivering tot (bijna) drinkwaterkwaliteit. In het ontwerpproces kwam naar voren dat met de ontwerpers goed afgestemd moet worden dat het om industriewater gaat. Als in het ontwerp te veel (drinkwater) zekerheden worden ingebouwd wordt de zuivering te duur.

4.2.2 *Tijdstip aanvang levering aan industrie*

Knelpunt: De besluitvormingstrajecten van de overheid en het bedrijfsleven zijn niet op elkaar afgestemd.

De realisatie van de waterbank komt door de trage besluitvorming onder druk te staan. Geïnteresseerde bedrijven eisen binnen een bepaalde termijn zekerheid met betrekking tot realisatie van de waterbank om investeringsbeslissingen, met betrekking tot de interne waterbehandeling, te kunnen nemen. Dit is niet afgestemd op de trage besluitvorming van de overheid.

4.3 **Beleidsmatige aspecten**

4.3.1 *Invloed van de waterbank op saneringsafweging (aanzuigende werking waterbanken)*

Knelpunt: Weerstand bij uitvoerders beleid. Een waterbank is moeilijk inpasbaar in de bestaande regelgeving (WVO, Wet waterhuishouding, Wet bodemsanering).

Knelpunt: Waterbank heeft nog geen positie in beleid. Een systematiek ontbreekt om het effect van een waterbank op de milieuverdienste af te wegen in bodemsanerings- of peilbeheersingsprojecten.

Er is geen systematiek waarmee het milieurendement van de onttrekking op bodemverontreiniging, verdroging en duurzaamheid in de waterketen effectief kan worden afgewogen.

Een punt in de discussie is het feit dat niet kan worden voorzien of het bestaan van een waterbank van invloed zal zijn op de afweging van saneringsvarianten, dan wel op de ruimtelijke ordening in gebieden met een hoog grondwaterpeil. Het waterbankconcept kan het milieurendement van grondwateronttrekking bij sanering verhogen. Hierdoor kan een waterbank op locatieniveau leiden tot een grotere grondwateronttrekking dan gewenst in het kader van het verdrogingsbeleid. Dit leidt tot een terughoudende opstelling van de overheid.

Daarom is het van belang het schaalniveau te definiëren; over welk gebied worden grondwateronttrekking en waterbesparing beschouwd.

Ook bij een lokale toename van grondwateronttrekking zal een waterbank een besparing op het gebruik van hoogwaardig zoet grondwater opleveren. De beoordeling van de milieuverdienste van varianten verandert door de leverantie aan de waterbank positief te waarderen.

De doelstelling van het project "Duurzaam Water Wierden" sluit aan bij de doelstelling van het waterhuishoudingsplan van de provincie Overijssel, gericht op het terugdringen van laagwaardig gebruik van grondwater. Het gebruik van zoet grondwater moet beperkt worden tot hoogwaardige doelen.

Op lokaal niveau streeft de provincie Overijssel, met het oog op de verdroging van het Wierdense veld, naar het terugbrengen van de grondwateronttrekkingen ter plaatse. De discussie hierover is gaande. Op dit moment is het standpunt van de Provincie dat, ook als het water nuttig wordt gebruikt, een op grondwateronttrekking gebaseerde sanering op deze locatie niet wenselijk is indien daardoor de totale hoeveelheid onttrokken water toeneemt.

Specifieke vragen met betrekking tot organisatie, aanbesteding en vergunningen zijn weergegeven in bijlage A.

4.3.2 *Ontbreken wettelijk en juridisch kader*

Knelpunt: De provincie ziet juridische problemen om grondwater direct (onderhands) aan een marktpartij te leveren.

De provincie Overijssel signaleert onzekerheid over de eigendomssituatie van het onttrokken saneringswater. De Provincie vermoedt dat het saneringswater een economische waarde vertegenwoordigt en dat zij daardoor het water niet zonder meer kan leveren aan Aqualink, maar dat de provincie dit openbaar zal moeten aanbesteden.

Meer in het algemeen komt dit knelpunt neer op het moeilijk om kunnen gaan met onzekerheden die gepaard gaan met nieuwe ontwikkelingen. Om iets beleidsmatig vast te kunnen leggen wil de provincie zo veel mogelijk zekerheid omtrent de consequenties van de te nemen beslissingen.

Doordat er nog geen duidelijk wettelijk en juridisch kader is ontbreekt de gewenste zekerheid. De besluitvorming binnen de provincie rondom de noodzaak en uitvoeringswijze van de waterbank kost hierdoor aanzienlijk meer tijd dan voorzien.

Knelpunt: Staat de vergunning op basis van de grondwaterwet op naam van de leverancier of van de eindgebruiker?

Wanneer grondwater één van de bronnen is voor de waterbank, komt de vraag aan de orde of een vergunning op basis van de Grondwaterwet op naam kan komen te staan van een leverancier of enkel op naam van één of meerdere eindgebruikers. Juristen van de provincie Overijssel en wetgevingsjuristen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn van mening dat vergunningverlening aan een leverancier niet mogelijk is, terwijl het wel mogelijk is vergunning te verlenen aan een leverancier in combinatie met één of meer eindgebruikers. Zijn er andere interpretaties van de wet mogelijk en/of zou de wet in de toekomst moeten worden aangepast?

4.3.3 *Het recht op levering van industriewater is niet afgebakend*

Knelpunt: De WMO weet niet of zij, op basis van de haar verleende concessie, een monopoliepositie heeft, of dat de levering van industriewater onderhevig is aan marktwerking?

Hoe ziet de markt voor levering van industriewater er uit? Heeft WMO, op basis van de haar verleende concessie, een monopoliepositie of is levering van industriewater onderhevig aan marktwerking? En wat is de gewenste situatie in de toekomst? Over deze vraag loopt op dit moment een landelijke discussie op basis van een discussienotitie van VROM. Hierover heeft in-

middels ook een gedachtewisseling plaatsgevonden tussen provincie, WMO en waterschap. Beantwoording van deze vraag is van belang om de markt, zo die er bestaat, voor levering van industriewater af te bakenen.

4.4 Organisatie en samenwerking

4.4.1 Besluitvorming, planning en communicatie

Knelpunt: Communicatie met veel partijen met verschillende (sub)doelstellingen.

Op strategisch niveau onderschrijven alle partijen het belang van het duurzaam omgaan met de waterketen. Op operationeel niveau stellen de belangrijkste partijen echter vaak tegenstrijdige prioriteiten.

Wanneer gekeken wordt naar een grondwateronttrekking ten behoeve van de drinkwateronttrekking wil de provincie de ecologisch kwetsbare gebieden zo veel mogelijk ontzien.

De extra beschermings- en zuiveringskosten bij drinkwaterwinning in minder schone (stedelijke) gebieden worden voor lief genomen. Vanuit het drinkwaterbedrijf heeft men vanuit economische en kwalitatieve overwegingen een sterke voorkeur voor grondwateronttrekking in schone (landelijke) gebieden.

4.4.2 De verschillende rollen van de provincie: beleidsmaker, handhaver en saneerder

Knelpunt: Doordat de provincie meerdere (sectorale) rollen heeft met per rol een andere doelstelling, is op locatieniveau de doelstelling niet bekend als de daar specifieke rol van de provincie niet bekend is.

In de positie van saneerder is de provincie broneigenaar en geeft ze garanties voor de levering van het water. Als bevoegd gezag heeft de provincie op verschillende wijzen invloed op de levering van water:

- vanuit bodemsanering worden kosten en betrouwbaarheid van verschillende varianten afgewogen (bijvoorbeeld pump and treat tegen in-situ);
- vanuit de verantwoordelijkheid voor de grondwaterkwantiteit kan de provincie varianten afdwingen met geringere onttrekking (minder onttrekking dan wel door infiltratie minder netto onttrekking);
- vanuit het streven naar duurzaamheid kan de provincie lokaal afwijken van de reguliere doelstellingen met betrekking tot saneringsdoelstelling of grondwateronttrekking.

4.4.3 Beheer en onderhoud

Knelpunt: Organisatievorm van waterbank en verantwoordelijkheden zijn nog onduidelijk.

De waterbank impliceert een intensievere samenwerking tussen publieke en private partijen. De volgende activiteiten vinden plaats rondom de waterbank:

- levering van industriewater is een commerciële activiteit. Prijsvorming vindt plaats in "business tot business" relaties. Investerings moeten in relatief korte termijn worden terugverdiend;
- drinkwaterleverantie is een commerciële activiteit die, met betrekking tot prijsvorming, politiek wordt gereguleerd;
- de bescherming van het grondwater (zowel kwaliteit als kwantiteit) is een publiek belang;
- peilbeheersing en drainage zijn publiek belang;
- riolering, rioolwaterzuivering en lozing op oppervlaktewater worden door publieke partijen geregeld. Tijdelijke overschotten aan industriewater moeten door de waterbankbeheerder geloosd kunnen worden.

In Wierden is de infrastructuur van de waterbank de verantwoordelijkheid van Aqualink, waarbij een deel van de bestaande WMO-infrastructuur wordt gebruikt. Voor nieuw aan te leggen infrastructuur is nog niet vastgesteld wie deze gaat beheren. Met betrekking tot de sanering van Broomchemie is de provincie probleemhebber en "broneigenaar". De uitvoering van de sanering wordt uitbesteed aan de WMO die het vrijkomende water, na zuivering, levert aan Aqualink.

Als in het voortraject onvoldoende is vastgesteld waar de verschillende verantwoordelijkheden (met betrekking tot financiering, beheer, onderhoud, inname en afzet van water) liggen, komt de voortgang van het project in gevaar doordat 'lopende' het project te veel zaken ad-hoc geregeld moeten worden. Om dit te ondervangen zijn één of meerdere organisaties nodig. Binnen het waterbankconcept zijn verschillende Publiek Private Samenwerking (PPS) constructies mogelijk, die verschillend vormgegeven kunnen worden.

4.4.4 Financiering

Knelpunt: De financiering van de verschillende onderdelen is niet duidelijk.

Een waterbank kan alleen succesvol zijn als een, op de waterbank toegesneden publiek private samenwerkingsvorm, wordt ontwikkeld waarbinnen de publieke doelstellingen (verdrogingsbeleid, saneringsdoelstellingen, grondwaterstandbeheer) én rendement op investeringen bij publieke partijen voldoende worden gewaarborgd. Het ontbreken van helderheid omtrent de samenwerkingsvorm belemmert een snelle start van waterbankprojecten.

De verdeling van kosten en verantwoordelijkheden is nog niet duidelijk. In tabel 4 wordt een overzicht voor de situatie in Wierden gegeven.

Tabel 4. Kostenposten en kostendrager.

Kostenpost	Verantwoordelijkheid Algemeen	Verantwoordelijkheid bij Broomchemie
Kosten onderhoud en instandhouding bron	Beheerder bron	Provincie Overijssel
Kosten lozing elders wanneer afname water staakt	? beheerder of i-water leverancier	Provincie Overijssel
Kosten zuivering water	i-water leverancier	Aqualink
Kosten distributie. Aanleg leidingsnetten en onderhoud	i-water leverancier	Aqualink
Kosten aanpassingen bij bedrijven	Afnemer	Industrieel bedrijf
Kosten drinkwater wanneer i-waterleverantie staakt	Afnemer / i-water leverancier	Bedrijf / Aqualink

4.4.5 Afzet industriewater: rol overheid en marktpartijen

Knelpunt: Commerciële activiteiten op het gebied van nutsvoorzieningen roepen weerstand op.

Binnen de waterbank als organisatie speelt het bevoegd gezag een duidelijk andere rol dan bij "normale" bodemsanerings- of peilbeheersingsprojecten. Een waterbank moet passen binnen het beleid dat door het bevoegd gezag wordt vastgesteld. De overheid is niet direct bij de uitvoering betrokken. Hierdoor ontstaat het gevoel dat een waterbank tot een inperking van de invloed leidt. Mede hierdoor kan de commerciële afzet van i-water op weerstanden en al dan niet vermeende bezwaren bij de publieke partijen stuiten. De overheid gaat vervolgens eisen en randvoorwaarden stellen die vanuit het beleid niet direct te rechtvaardigen zijn.

STRUCTUUR VOOR HET OPZETTEN VAN EEN POS

5.1 Inleiding

5.1.1 *Aanleiding voor het POS*

Vanaf het begin is het project "Waterbank Wierden" gericht geweest op het vergroten van de duurzaamheid van de waterketen. Dit raakt aan de gewenste systeeminnovaties zoals die zijn geschetst in recente beleidsstudies zoals het NMP 4 (VROM 2001), Waterbeheer 21^e eeuw (V&W 2001) en de Verkenning Economische Structuur (EZ 2001). Het proces van het opzetten van een waterbank is te beschouwen als een systeeminnovatie. In bijlage B wordt nader ingegaan op de systeeminnovaties uit de genoemde beleidsnota's.

In het projectplan van het SKB-onderzoek is de opzet van een afwegingskader voorgesteld. Dit kader zou de basis moeten vormen bij afwegingen die gemaakt worden bij de opzet van een waterbank. Al in het projectvoorstel is gebleken dat een afwegingskader te breed van opzet zou worden voor dit project. Daarom is gekozen een "checklist waterbank" te maken. In de checklist staan vragen en aspecten die van belang zijn bij het opzetten van een waterbank. Tijdens de opzet van de checklist is echter gebleken dat de vragen alleen geen inzicht en overzicht geven in het proces. Hiervoor is een processchema ontwikkeld. De checklist en het processchema vormen samen het procesondersteunend systeem voor de opzet van een waterbank.

In een workshop met alle betrokken actoren (3 juli 2001) is geïnventariseerd welke vragen zij belangrijk vonden bij het opzetten van een waterbank. Samen met de knelpunten en actoren en rollenanalyse heeft dit de basis gevormd voor het proces ondersteunend systeem voor de opzet van een waterbank (POS).

5.1.2 *Wat is het POS?*

Het POS is een procesondersteunend systeem dat kan helpen bij het opzetten van waterbank of soortgelijke projecten. Waar in het vervolg waterbank staat worden ook andersoortige multi-actorenprojecten in de waterketen bedoeld. Het POS bestaat uit een vragenlijst en een processchema.

Het POS bevat een overzicht van informatie die beschikbaar moet zijn om een waterbank te kunnen opstarten en een processchema waarbinnen deze informatie geplaatst kan worden. Het POS geeft de betrokkenen in een vroegtijdig stadium zicht op de organisatorische, beleidsmatige en technische aspecten van een waterbank.

Met betrekking tot de organisatiestructuur richt het POS zich op vragen als: welke partijen zijn in de regio actief, welke overlegstructuren zijn reeds aanwezig, welke partijen zijn (of willen) verantwoordelijk zijn voor wat.

Met betrekking tot beleidsmatige aspecten wordt aandacht besteed aan het vigerend beleid en in hoeverre er overeenstemming is met betrekking tot abstracte zaken als duurzaamheid, belasting van het milieu etc. De checklist helpt daarbij om de abstracte begrippen uit te splitsen in concrete en aansprekende onderdelen.

Bij technische aspecten kan gedacht worden aan de geografische ligging, debiet, kwaliteit en in hoeverre aandacht is besteed aan de planning en de (leverings)zekerheid van potentiële bronnen en afnemers.

In eerste instantie is het POS bedoeld voor de initiatiefnemers van een waterbank. Dit kan een waterleidingmaatschappij zijn maar ook een provincie, waterschap of gemeente. Het POS gaat in op een aantal uitgangspunten zonder dat deze daadwerkelijk worden getoetst. Zo wordt bij voorbeeld wel gekeken of de duurzaamheid van een waterbank getoetst is, of het draagvlak is onderzocht. Gecheckt wordt of alle betrokkenen de uitgangspunten in voldoende mate onderschrijven.

Het matchen van water, dus het daadwerkelijk afstemmen van aanbod en vraag, valt buiten het POS. Het project is dan zo concreet dat gespecialiseerde bedrijven dit in kunnen vullen.

5.1.3 Doelstelling van het POS

Het doel van het POS is de partijen een concrete tool te verschaffen waarmee de realisatie en/of uitbreiding van een waterbank kan worden vereenvoudigd en gestroomlijnd. Het POS kan inzichtelijk maken welke aspecten er allemaal spelen en bestaat uit meer dan alleen technische aspecten. Belangrijk zijn vooral visie, sturing, actoren en rollen.

5.2 De theorie achter het POS

5.2.1 De paradigma's voor systeeminnovatie

Alvorens een structuur vast te stellen voor het POS, wordt in deze paragraaf nader ingegaan op het begrip duurzaamheid. Vanaf het begin is het project "Waterbank Wierden" gericht geweest op het vergroten van de duurzaamheid van de waterketen. Duurzaamheid spoot met de vele beleidsvisies die er in Nederland zijn - en in andere landen - en is daardoor een belangrijk vertrekpunt voor het project. Waterbank Wierden wordt gedragen door de partners van het Waterpact van Twente, die gezamenlijk werken aan de implementatie van het gedachtegoed van DTO (Duurzame Technologische Ontwikkeling). Naast duurzaamheid is een waterbank ook vanuit economisch oogpunt opgezet. Voor waterleidingbedrijven biedt het een mogelijkheid tot verbreding van hun werkveld, voor bedrijven en gemeenten kan het in de toekomst een goedkopere manier zijn om aan water te komen, of het water goedkoper af te zetten c.q. met een hoger milieurendement. Een waterbank kan zo bijdragen aan de duurzaamheid, productiviteit en kwaliteit, de thema's uit de verkenning economische structuur.

In de praktijk blijkt dat er vele opvattingen over deze aspecten naast elkaar bestaan. Dit komt het sterkst naar voren bij het begrip duurzaamheid. Bij het adaptief beheer van de openbare ruimte worstelt men al langer met de vele opvattingen die naast elkaar staan. Bij de inrichting van de openbare ruimte merken plannenmakers dat er in hun werkwijze geen ruimte is voor aspecten die voor burgers essentieel zijn, zoals de verhalen, herinneringen en lievelingsplekken. In de pleidooien voor adaptief beheer is afgerekend met de benadering vanuit sectordoelen en is het concrete welzijn van de concrete gebruikers van delen van de openbare ruimte centraal gesteld. Dit gedachtegoed is gebruikt bij de opzet van het processchema.

Herngreen [2001] onderscheidt drie paradigma's bij het omgaan met duurzaamheid. Hij duidt deze aan als de paradigma's van het land, de kazerne en de stad.

Mensen die handelen vanuit het paradigma van *het land* zien duurzaamheid als het minimaliseren van antropogene invloeden. Daarbij gaan ze ervan uit dat al het groene en natuurlijke duurzaam is en menselijke activiteiten hiervoor een bedreiging vormen. Vanuit het land wordt gestreefd naar compact bouwen, het reduceren van emissies en het trekken van groene grenzen. De essentie van de benadering is: hoe minder menselijke invloeden hoe beter!

Mensen die handelen vanuit het paradigma van *de kazerne* gaan ervan uit dat als er goede normen zijn vastgesteld en goede technieken beschikbaar zijn, duurzaamheid geconstrueerd kan worden en geoptimaliseerd. Duurzaamheid representeert dan een gezonde balans tussen men-

selijke en natuurlijke processen. Het is een kwestie van goede organisatie. Het optimaliseren van de waterketen en het infiltreren van regenwater zijn concrete voorbeelden van wat vanuit de kazerne wordt aangeduid als duurzaam.

Mensen die handelen vanuit het paradigma van *de stad* zien duurzaamheid voornamelijk tot stand komen als ideeën worden gerealiseerd waarbij mensen enthousiast worden en op positieve wijze worden betrokken. Het niet verstopten van regenwater onder de grond - in buizen - maar het zichtbaar maken van dit water in aantrekkelijke kunstwerken wordt door hen als duurzaam ervaren, net als het in schoolverband planten van bomen in de eigen leefomgeving. Duurzame projecten resulteren in positieve energie. Mensen van de stad richten zich niet zozeer op normen, maar op de waarden achter de normen.

Het lijkt aantrekkelijk om te zeggen dat milieuorganisaties het land vertegenwoordigen, de technici de kazerne en de landschapsarchitecten en stedenbouwkundigen de stad. Echter, dit is te kort door de bocht. Mensen van het land, de kazerne en de stad komen binnen alle organisaties voor. Enige correlatie tussen paradigma's en groepen van professionals is uiteraard wel aanwezig.

Wie heeft nu gelijk? Vertrekpunt in deze rapportage is dat ze alledrie gelijk hebben. Om tot een duurzame inrichting van de leefomgeving te komen is het niet goed om te kiezen voor één van de paradigma's. Te veel mensen kunnen zich dan niet herkennen in het eindresultaat. Een veranderingsproces loopt dan vast, omdat het betrekken van een grote groep actoren vaak essentieel is. Het is de kunst een proces in te richten waarbij de drie paradigma's naast elkaar blijven bestaan en er wordt gewerkt aan een ontwerp waarin alle betrokkenen iets van zichzelf terug zien.

Het waterbankconcept draagt iets van alle drie paradigma's in zich. Het draagt bij aan het minimaliseren van het antropogeen gebruik van kostbaar grondwater en het gebruik van chemicaliën voor de zuivering van water. Tevens past het in het concept van optimalisering van de waterketen en vergroot het de betrokkenheid van bedrijven bij het milieu. Voor het proces van implementatie is het van belang de drie paradigma's van begin tot eind in beeld te houden.

Herngreen [2001] stelt vast dat we niet kunnen zonder *het land*, zonder *de stad*, en zonder *de kazerne*. Werken vanuit slechts één grondhouding is kortzichtig omdat elke grondhouding een blinde vlek heeft, die de andere grondhoudingen juist belichten. Waar de grondhoudingen samenkomen, worden de beste ontwerpen gemaakt.

5.2.2 *Structuur voor een checklist*

Een checklist is al snel een lijst van aspecten waar aandacht aan besteed moet worden. Dit is saai. Daarnaast weet de onervaren gebruiker niet waar hij moet beginnen. Iedere situatie verschilt, waardoor steeds andere vragen doorslaggevend zijn. Voor iemand met ervaring is het niet interessant, omdat alles wat er in staat al bekend is.

De uitdaging van de checklist is om de samenhang tussen de vragen weer te geven, zodat de gebruikers de vragen gericht kunnen gebruiken. De checklist kan dan gebruikt worden voor de start van een waterbank, maar ook wanneer het opzetten moeizaam verloopt, het kunnen beoordelen welke stappen ontbreken.

In figuur 5 is een structuur weergegeven met behulp waarvan de leerervaringen bij Waterbank Wierden zijn geordend. In deze structuur staat horizontaal het verloop van de tijd uitgezet en verticaal een karakterisering van de leerervaring, veelal gepresenteerd in de vorm van een vraag.

De tijd is onderverdeeld in zes fasen, beginnend bij de initiatieffase en eindigend in de terugkoppel/evaluatiefase. Daarbij geldt dat deze zes fasen niet strak na elkaar doorlopen worden, maar dat sprongen kunnen worden gemaakt en terugkoppelingen kunnen plaatsvinden. Theoretisch is het wel denkbaar dat de zes fasen na elkaar worden doorlopen.

In de verticale richting is onderscheid gemaakt naar inhoudelijke en procesmatige aspecten. De inhoudelijke aspecten hebben betrekking op de beïnvloeding van het fysieke systeem (waterketen, watersysteem en andere elementen van de leefomgeving). Onderscheid is gemaakt naar visie, doelen en maatregelen. Tussen deze aspecten en de paradigma's van *de stad*, *het land* en *de kazerne* is een relatie te leggen. De procesmatige aspecten hebben betrekking op het aansturen van actoren die betrokken zijn bij het project. Onderscheid is gemaakt naar "hard" en "zacht". Tussen visie en doelen staat zachte sturing. Tussen doelen en maatregelen staat harde sturing. In het figuur zijn de inhoudelijke aspecten in een vierkantje geplaatst en de procesmatige in een cirkel.

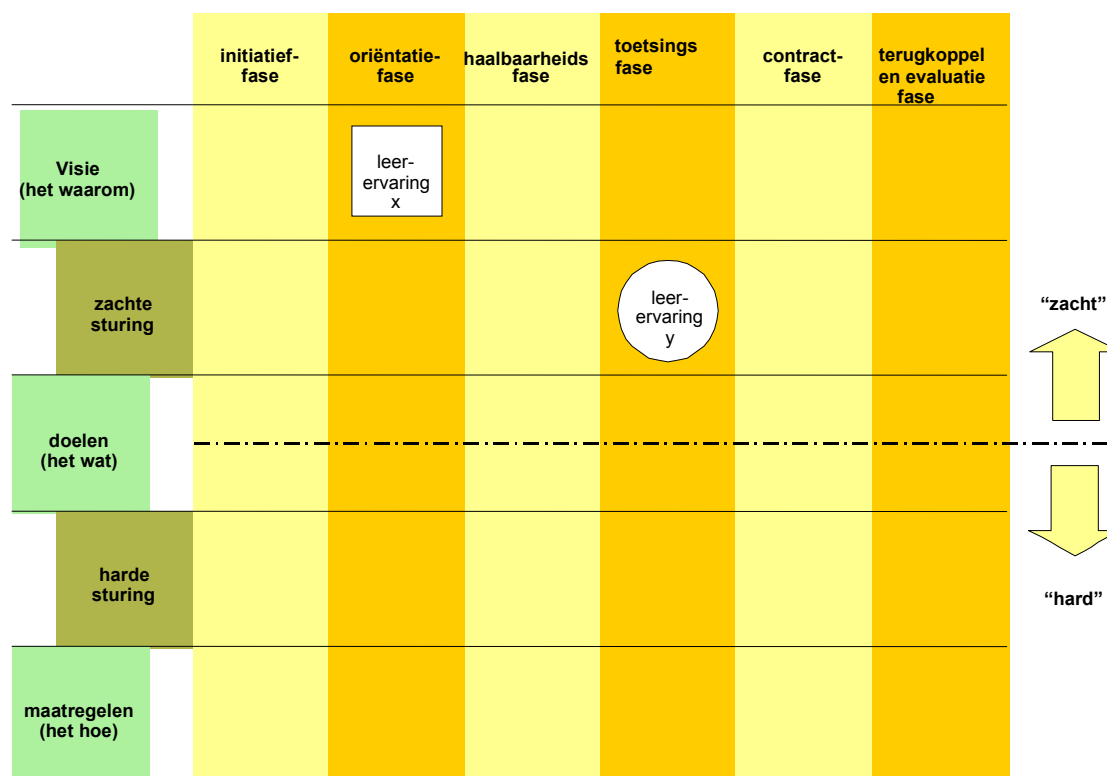


Fig. 5. Structuur voor ordening van leerervaringen.

5.2.3 Visie, doelen en maatregelen

De inhoudelijke aspecten zijn geordend naar visie, doelen en maatregelen. Daarbij is de *visie* het meest integraal. De visie heeft betrekking op de lange termijn - bijvoorbeeld 2050 - en beschrijft de aantrekkelijke situatie waarnaar de betrokken actoren gezamenlijk streven. De visie is richtinggevend voor het handelen: "Er gloort iets aan de horizon!". De visie maakt mensen enthousiast, maar is voor een aantal betrokkenen veel te vaag en abstract. Toch is visie nodig om daadwerkelijk verder te kunnen.

Zonder visie geen duurzaam project. In de loop van het project zullen dus activiteiten moeten worden uitgevoerd die zich richten op de totstandkoming van de visie.

De *doelen* zijn meer concreet en hebben vaak een korte tijdshorizon (bijvoorbeeld 2010). Soms staan doelen van tevoren vast, echter, meestal worden ze in de loop van het project vastgesteld. Ze kunnen het resultaat zijn van intensieve onderhandelingen. Ze kunnen kwalitatief zijn, echter, vaak wordt gestreefd naar kwantitatieve - afrekenbare - doelen. De *maatregelen* zijn het meest concreet en geven weer welke handelingen wanneer worden uitgevoerd. Maatregelen worden gepland voor de korte termijn (planhorizon niet verder dan 2005) en worden zo ingericht dat op efficiënte en effectieve wijze de doelen worden gehaald.

Tussen visie, doelen en maatregelen en *de stad, het land en de kazerne* is een relatie te leggen. Dit is duidelijk gebleken bij de totstandkoming van het waterplan voor de gemeente Nijmegen [Geldof, 2000]. Mensen die handelen vanuit het paradigma van *de stad* kunnen in sterke mate bijdragen aan de visievorming. Zij zien breder dan waterketen en watersysteem en plaatsen het project in het kader van de leefomgeving en de ruimtelijke kwaliteit. Hierdoor gaat het project meer leven en slaat het mogelijk ook eerder aan in de lokale politiek. Mensen die handelen vanuit het paradigma van *het land* richten zich op doelen. Er moeten duidelijke en afrekenbare afspraken worden gemaakt. Voor hen is het project pas echt duurzaam als daadwerkelijk materialen worden toegepast die gunstig tevoorschijn komen uit analyses van de levenscyclus. Mensen die handelen vanuit het paradigma van *de kazerne* richten zich primair op de maatregelen. Via de maatregelen wordt het project pas echt concreet en door optimalisatie van de maatregelen wordt een essentiële bijdrage geleverd aan de duurzaamheid.

De essentie van een goed proces is dat visie, doelen en maatregelen op evenwichtige wijze aandacht krijgen gedurende het gehele project. Als het proces te lang blijft hangen in visievorming en "leuke brainstormsessies" kan het enthousiasme bij de betrokken actoren inzakken. Echter, als concrete maatregelen te snel worden geoptimaliseerd naar niet overeengekomen doelen, haken betrokkenen ook af.

5.2.4 Van "zacht" naar "hard"

De vragen in het POS hebben betrekking op inhoudelijke aspecten en sturingsaspecten. Inhoudelijke aspecten hebben betrekking op concrete zaken als "Wie doet wat en levert welke bijdrage". Sturingsaspecten hebben betrekking op vragen die het proces sturen. Deze zijn veelal organisatorisch van aard, voorbeelden hierbij zijn "Hoe zit het met de juridische/financiële haalbaarheid" en "Wat zijn de taken en rollen van de betrokken partijen". De inhoudelijke- en sturingsaspecten lopen door elkaar heen.

Processen kunnen op een "zachte" en een "harde" wijze gestuurd worden. *Zachte sturing* vindt plaats rondom de invulling van de visie en de doelen en verloopt vooral door communicatie. Via zachte sturing werken actoren gezamenlijk aan duurzame oplossingen. Er worden workshops georganiseerd, vergaderingen belegd, excursies gemaakt, brochures gemaakt, er wordt een website opgericht. De kwaliteit van de zachte sturing bepaalt de werksfeer. Belangrijke parameters hierbij zijn wederzijdse afhankelijkheid en vertrouwen [Geldof et al., 2000]. Om hun doelen te bereiken zijn actoren wederzijds afhankelijk, hetgeen mogelijkheden biedt voor samenwerking die het strikt zakelijke overtreft. Vertrouwen tussen de betrokken actoren is van zeer groot belang. Dat is duidelijk gebleken bij Duurzaam Water Wierden. Waar partijen elkaar niet vertrouwen wordt slecht gereageerd op informatie. Er wordt voornamelijk gereageerd op informatie waarvan men vermoedt dat het speelt op de achtergrond. Axelrod [1997] laat op overtuigende wijze zien dat in onderhandelingsituaties waarbij de actoren elkaar niet vertrouwen, deze meestal uitmonden in een "lose-lose-situatie". De inzet is toch om de komen tot "win-win"!?

Als vervolg op zachte sturing is er de *harde sturing*. Door middel van de harde sturing worden gerichte interventies uitgevoerd in de juridische en financiële organisatie. Actoren worden zo georganiseerd dat de juiste condities ontstaan voor het welslagen van het project. Er worden contracten opgesteld, er worden financiële afspraken gemaakt - wie gaat wat betalen en welke garanties worden daarvoor afgegeven? - en er kunnen organisaties worden aangepast of opgericht. Harde sturing richt zich op institutionele aspecten en is formeel van aard. Harde sturing vindt vooral plaats rondom de invulling van doelen en maatregelen.

Net als bij visie, doelen en maatregelen is het bij zachte en harde sturing van belang te zoeken naar de juiste balans. Er kan niet worden volstaan met formele overleggen waarbij uitsluitend wordt gecommuniceerd via financiën en formele taken en verantwoordelijkheden. Dat is volkomen ontoereikend voor een veranderingsproces. Echter, als een goed en sfeervol samenwer-

kingsproces, waarbij de betrokkenen elkaar vertrouwen, niet wordt afgerond met harde afspraken over financiën en organisatie, blijft het hangen en erodeert het enthousiasme.

5.2.5 Invulling van de fasen

In de loop van het project treedt een verschuiving van visie, via doelen naar maatregelen en een verschuiving van "zachte" activiteiten naar meer "harde" activiteiten. Schematisch is dat weergegeven in figuur 6. In het begin van het project wordt aan gezamenlijke visievorming gedaan en wordt gewerkt aan een samenwerkingsstructuur die bestand is tegen de tegenslagen die verrijzen wanneer het idee wordt uitgewerkt. In de loop van het project worden doelen concreet geformuleerd, worden maatregelen bepaald en worden afspraken gemaakt over financiën en organisatie. Echter, het blijft van belang het project dicht op de visie te houden, zodat "het waarom" van het project niet uit beeld verdwijnt. Tevens is het verstandig om, parallel aan de visievorming, zo vroeg mogelijk op verkennende wijze de mogelijkheden en beperkingen van concrete maatregelen te verkennen, waardoor onzekerheden bij besluitvorming niet groter zijn dan strikt noodzakelijk. Ook kunnen inzichten toenemen, waardoor het noodzakelijk is op een gegeven moment terug te koppelen naar een eerdere fase in het project om een deel van de fasen opnieuw te doorlopen.

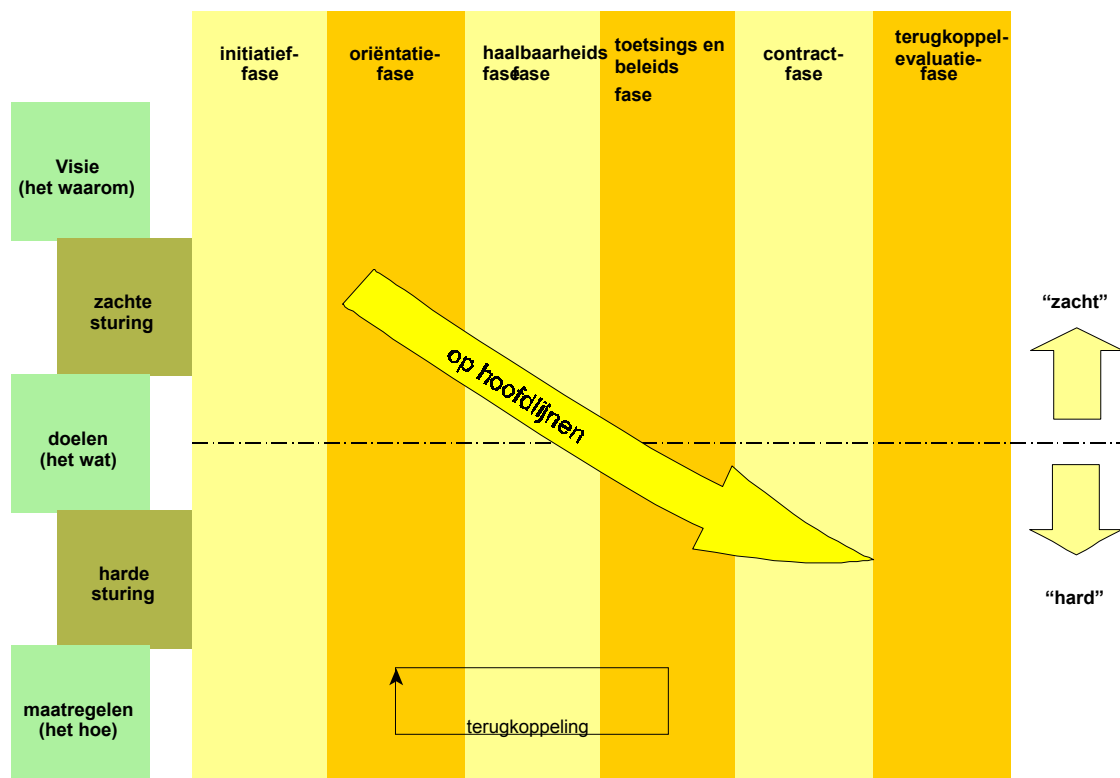


Fig. 6. Accentverschuiving van visie naar maatregelen en zachte sturing naar harde sturing.

5.3 Het POS in de praktijk

5.3.1 Gebruik van het POS

Het POS verschaft in eerste instantie inzicht in het proces. Daarnaast kan het gebruikt worden als hulpmiddel bij het sturen van het proces. Het moment (tijdstip) waarop het POS gebruikt wordt, bepaald mede de functie van het POS bij het proces.

Hierbij kunnen de volgende twee situaties onderscheiden worden:

- Voorafgaande en tijdens een project:

Bij gebruik van het POS voorafgaande of tijdens een project, heeft het POS de functie van sturingsinstrument en wordt meer inzicht in het proces verkregen door het gebruik van het POS. Met behulp van de aandachtspunten kan vervolgens het proces (bij)gestuurd worden. In het POS zijn diverse terugkoppel- en evaluatiemomenten ingebouwd. De vragen in de checklist worden hier ingevuld met de vraag "moet hier aandacht aan besteed worden?" in het achterhoofd.

- Na afloop van een waterbankproject:

Bij gebruik van het POS na afloop van het project dient het enkel als evaluatiemiddel. De leerpunten uit de evaluatie kunnen vervolgens in een volgend project verwerkt worden. De vragen in de checklist worden hier ingevuld met de vraag "is hier aandacht aan besteed?" in het achterhoofd.

De bijbehorende vragenlijsten zijn in bijlage C opgenomen. Het gebruik van het POS vereist een bepaald 'fingerspitzen' gevoel. Men zal zich telkens moeten afvragen of het verstandig is om bepaalde vragen op een bepaald moment te stellen. Het POS is een hulpmiddel bij het proces, het is geen werkvoorschrift dat, zolang het maar precies gevolgd wordt, een succesvol project oplevert. Soms is het beter sommige vragen juist niet (of later) te stellen.

Tussentijds, na het doorlopen van een enkele fase, is het ook goed het project tot op dat moment nog eens door te lopen. Hoe is het project verlopen? Zijn alle vragen voldoende beantwoord? Welke vragen moeten in een volgende fase beantwoord worden? Kortom het is goed om elke fase 'an sich' te evalueren alvorens over te gaan naar een volgende fase. Het POS wordt op deze wijze als sturingsinstrument gebruikt.

5.3.2 De opbouw van het POS

Het POS bestaat uit een vragenlijst (checklist) en een processchema. De eerste stap bij het gebruik van het POS bestaat uit het nagaan of er aandacht aan bepaalde aspecten is besteed of besteed had moeten worden. Een volgende stap kan zijn om de vragen in te vullen, te beantwoorden en te gebruiken als hulpmiddel bij de informatieanalyse. In het processchema worden de belangrijkste vragen vervolgens gerangschikt en verschaft hiermee inzicht in het proces rondom waterbankprojecten. De vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage C.

De vragenlijst

In het POS is de vragenlijst (maar ook het processchema) onderverdeeld in zes fasen:

- de initiatiefase;
- de oriëntatiefase;
- de haalbaarheidsfase;
- de toetsingsfase;
- de contractfase;
- de evaluatiefase.

Behalve de haalbaarheidsfase zijn de fasen sterk procesgericht en generiek toepasbaar in vele projecten. De haalbaarheidsfase is projectgericht en zal per project individueel ingevuld moeten worden. De projectgerichte vragen in het POS zijn cursief aangegeven.

In theorie is het mogelijk de fasen achtereenvolgend uit te voeren. In de praktijk zal het echter voorkomen dat er overlap zit bij de uitvoering van verschillende fasen. De terugkoppel- en evaluatiemomenten in het POS zijn tevens de ambtelijke en bestuurlijke beslismomenten.

Voor het overzicht van het proces is het nuttig het gehele schema door te lopen en niet alleen de fase waarin men zich bevindt. Dit kan bijvoorbeeld bij een project start-up of tussentijds. Op deze wijze kan men tijdig inzicht krijgen in elkaars doelen en werkwijze. De inhoud van de verschillende fasen is in deze paragraaf nader toegelicht.

– *De initiatieffase*

De initiatiefase is een 'aftastfase' en begint met de vaststelling van het probleem. Het probleem wordt helder en eenduidig geformuleerd en hier vanuit worden oplossingsrichtingen vastgesteld. De betrokken partijen worden geïnformeerd en bij het project betrokken. De belangen van alle partijen worden in beeld gebracht.

– *De oriëntatiefase*

In de oriëntatiefase wordt concreet gekeken naar de gekozen oplossingsrichting en de betrokken partijen. De organisatorische haalbaarheid en het commitment van de partijen voor de gekozen oplossing wordt beoordeeld. De fase wordt afgesloten met een intentieverklaring en/of een breed gedragen plan van aanpak.

– *De haalbaarheidsfase*

De haalbaarheidsfase is een sterk op het project gerichte fase. Per project zullen de vragen in deze fase dan ook sterk verschillen. De vragen hebben betrekking op technische eigenschappen van vraag en aanbod, matching van vraag en aanbod, financiële haalbaarheid en juridische haalbaarheid. Met name de technische eigenschappen en de matching van vraag en aanbod zijn projectspecifieke vragen. Deze zijn in het POS cursief aangegeven.

– *De toetsing door het bevoegd gezag*

In deze fase vindt de feitelijke toetsing door het bevoegd gezag plaats. Dit wil niet zeggen dat er in de eerdere fase geen overleg met het bevoegd gezag is geweest. Het is zelfs van groot belang dat dit wel gebeurt. Vroegtijdige afstemming met het bevoegd gezag voorkomt dat het proces vertraging oploopt of zelfs wordt stopgezet in deze fase. Het bevoegd gezag zal de gekozen oplossing toetsen aan het vigerende beleid en zal de juridische vragen die hierbij kunnen spelen oplossen.

– *De contractfase*

De contractfase is de meest 'harde' fase van het proces. In deze fase worden contractuele afspraken gemaakt tussen de partijen. Het betreft contractuele afspraken, afspraken over de organisatie, vergunningen en communicatie en afspraken met betrekking tot de besluitvorming.

– *De terugkoppel en evaluatiefase*

Aan het einde van het proces is het verstandig om het gehele proces te evalueren. Tevens is dit het moment om het project over te dragen aan een beheersorganisatie. Hierbij wordt gekeken hoe bij een volgend project zaken anders aangepakt dienen te worden. Hierbij kan gedacht worden aan te ontwikkelen nieuw beleid, afstemming, communicatie en organisatie.

Het processchema

Na het invullen van de checklist kan per fase beoordeeld worden welke de meest belangrijke vragen zijn. Deze vragen kunnen vervolgens in het processchema worden aangegeven. Hierdoor wordt ingezoomd op de belangrijkste knelpunten en verkrijgt men inzicht in het proces. Een volgende stap kan dan zijn het (bij)sturen van het proces. Het algemene beeld is dat een proces begint bij visievorming en zachte sturing en via doelstellingen naar harde sturing en maatregelen gaat. In figuur 7 is het processchema weergegeven.

5.3.3 Toepassing organisatiemodellen Enschede Noord in POS

In het project Enschede Noord zijn de mogelijke organisatorische aspecten van een waterbank nader uitgewerkt door Royal Haskoning in opdracht van de provincie Overijssel. Een samenvatting van deze uitwerking is weergegeven in bijlage D. De ervaringen opgedaan in Wierden vormen een belangrijke input voor de studie "Duurzaam oplossen wateroverlast Enschede".

De studie Enschede Noord geeft, voor wat betreft het organisatorische onderdeel van de rapportage, nadere informatie bij de vragen over de organisatievorm. In de studie ligt de nadruk op het kiezen van de juiste organisatievorm en minder op het procesverloop. De informatie uit het rapport is daarom vooral interessant om een beeld te vormen van de mogelijke organisatievormen en kenmerken hiervan.

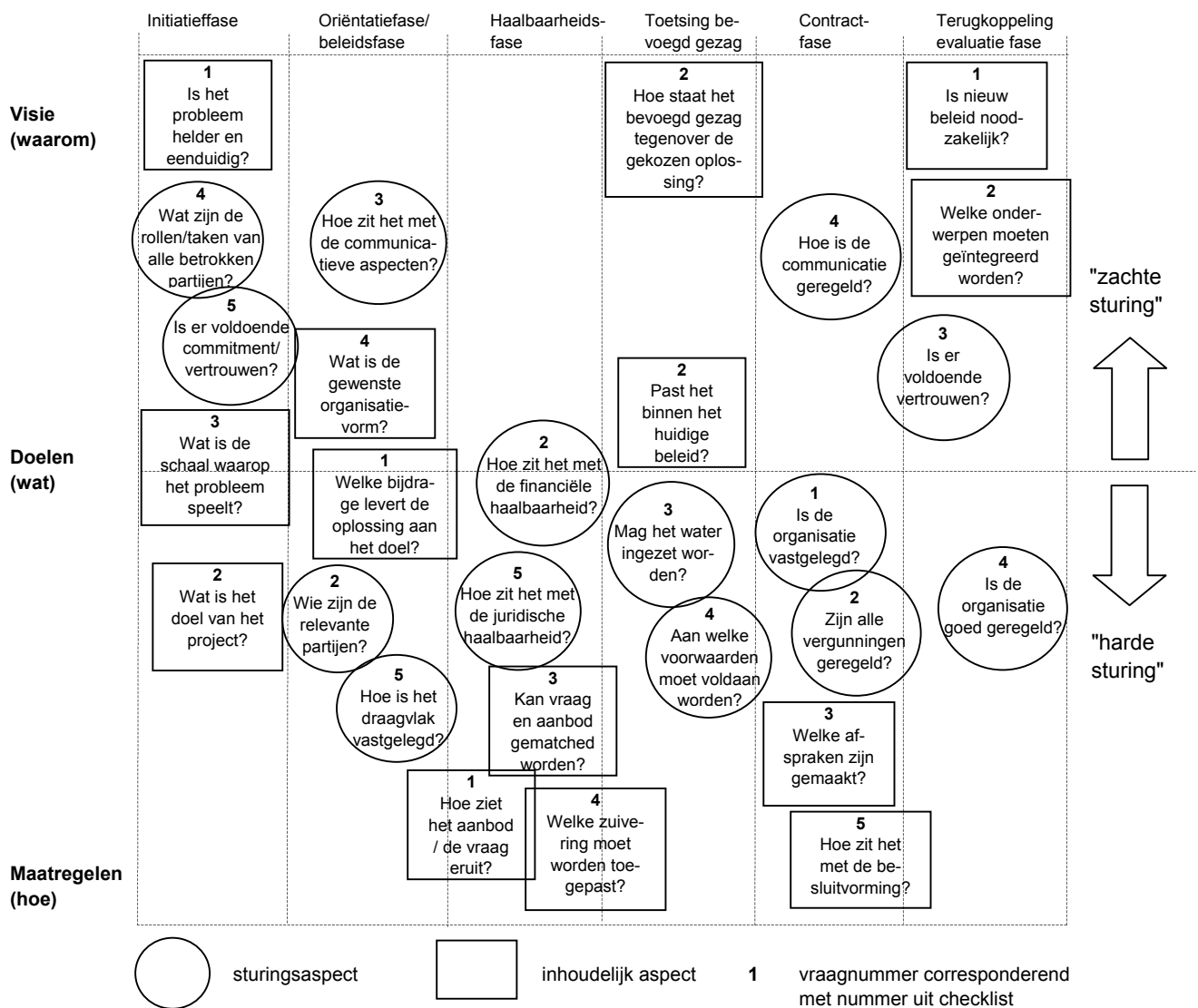


Fig. 7. Processchema: procesondersteunend systeem.

De keuze van de organisatievorm is naar onze mening afhankelijk van een aantal factoren, zoals de actoren, gebiedskenmerken en de fase waarin het project zich bevindt. Het POS richt zich op het gehele proces en probeert deze factoren helder te krijgen. De resultaten van de studie van Enschede Noord zijn bruikbaar op het moment dat een gekozen oplossingsrichting georganiseerd dient te worden. In die zin past de studie binnen het POS en wel binnen de contractfase. In deze fase wordt bepaald welke organisatiestructuur gekozen wordt om de oplossing te realiseren. De studie van Enschede Noord is in feite een uitwerking van de vragen uit de contractfase. Daarnaast kan de informatie gebruikt worden voor de beeldvorming in de initiatief en oriëntatiefase.

TOETSING LEERERVARINGEN

6.1 Opzet toetsing

Één van de doelstellingen van het SKB-project is om de opgedane ervaringen beschikbaar te maken voor andere nog op te zetten waterbanken. Om te kunnen toetsen of de ervaring elders inzetbaar is, is de werking van het POS en de bruikbaarheid van het POS getoetst bij gelijksoortige projecten. Tevens is gekeken of de in Wierden gesignaleerde knelpunten en mogelijkheden ook in andere gebieden voorkomen. De volgende drie projecten zijn hiervoor geselecteerd:

- Grondwateroverlast Enschede Noord;
- Grondwateroverlast Hengelo;
- Hessenpoort Zwolle.

Per projectevaluatie is een sessie georganiseerd waarin alle betrokken actoren zijn uitgenodigd. Omdat bij de projecten in Hengelo en Enschede dezelfde actoren betrokken zijn, is de toetsing van deze twee projecten gecombineerd in één sessie. Daarnaast is het POS gebruikt bij de evaluatie van "Duurzaam Water Wierden". De resultaten hiervan zijn ook gerapporteerd in dit hoofdstuk omdat het inzicht geeft in de mogelijkheden van het POS.

Voorafgaande aan de sessie

Aan de betrokken actoren bij de projecten is, voorafgaande aan de sessie, het POS toegestuurd met de vraag deze in te vullen voor het betreffende project. Hierbij waren de volgende aandachtspunten van belang:

- a. Welke *algemene* rol heeft de actor (of heeft de actor gehad) bij het project? Hierbij kon de keus gemaakt worden uit: Aanbieder van water, Vragers van water, Projectontwikkelaar (initiatiefnemer), Toezichthouder (bevoegd gezag);
- b. Wat is/was de specifieke rol van de actor bij het project.

De actor is gevraagd de vragenlijst in te vullen. De sessie Hessenpoort was opgezet als een sessie na afloop van een project. De deelnemers dienden bij iedere gestelde vraag aan te kruisen of aan het aspect in het project naar de mening van de actor aandacht is besteed of niet. En, zo ja, in welke mate. Zo nee, in hoeverre noodzakelijk/relevant. De sessie Hengelo/Enschede was opgezet als een sessie voorafgaand of tijdens een project. De deelnemers dienden bij iedere gestelde vraag aan te geven of aan de aspecten aandacht besteed moet worden. En, zo ja, of het aspect erg belangrijk is, of geen hoofdzaak.

- c. Tenslotte is gevraagd om maximaal 3 vragen uit de lijst te onderstrepen die in het project naar de mening van de actor een cruciale rol hebben gespeeld voor de voortgang van het industriewaterproject;
- d. Indien er naar de mening van de actor vragen ontbraken in de vragenlijst konden deze worden aangegeven.

Tijdens de sessie

In elke sessie is, na een korte introductieronde, aan de betrokken actoren gevraagd aan te geven welke drie vragen zij hebben aangegeven als meest cruciaal in het proces. Deze vragen zijn vervolgens gerangschikt in het processchema. Hierdoor ontstond inzicht in welke fase van het project dingen fout zijn gegaan of juist erg goed waren geregeld. Aan de hand van het ingevulde processchema is het betreffende project tenslotte bediscussieerd. Tijdens de discussie zijn onder andere de bruikbaarheid van het POS en eventuele verbeterpunten van het POS aan de orde gekomen.

6.2 Hengelo en Enschede

6.2.1 Achtergrond projecten Enschede Noord en Hengelo

Enschede Noord

Al jaren kampt Enschede Noord met grondwateroverlast door een van nature hoge grondwaterstand, het stelselmatig dempen van de afwaterende beken en afgenomen grondwateronttrekking als gevolg van verdwijnende textielindustrie.

Op korte termijn dreigt het probleem in een deel van Enschede Noord nog erger te worden. Een al jaren durende onttrekking, in verband met grondwatersanering in opdracht van provincie, zal worden beëindigd. Drainage van het stadsdeel en afvoer via het gemeentelijk riool is ongewenst. Dit leidt tot verdunning en het inefficiënt functioneren van de RWZI.

Probleemeigenaren zijn gemeente, provincie en waterschap Regge & Dinkel.

Om het probleem structureel op te lossen is een lange termijnplan nodig waarin de loop van oorspronkelijke beken weer wordt hersteld. Om het probleem voor de korte termijn op te lossen is afzet van overtollig grondwater naar de industrie een mogelijkheid. Een marktpartij ziet daarvoor kansen.

De korte termijnoplossing stagneert onder andere doordat overheidspartijen onvoldoende duidelijkheid hebben over de organisatorisch/juridische aspecten die hierin een rol spelen. Vragen die hierbij leven zijn: Wie is verantwoordelijk voor welk deel van het probleem? Wie investeert in wat? Waar blijven de opbrengsten uit het water dat wordt afgezet aan de industrie? Kunnen meeropbrengsten worden verdeeld onder de investerende partijen of wordt er een fonds opgericht waarin de meeropbrengsten worden gestort ten bate van andere wateroverlastprojecten binnen de gemeente? Geldt voor dit af te zetten water een vrijstelling op de grondwaterbelasting?

Hengelo

In het centrum van Hengelo staat een pompstation van WMO. De economische bedrijfsvoering van dit pompstation staat onder druk. Binnen het grondwaterbeschermingsgebied zijn een aantal locaties met ernstige grondwaterverontreiniging. Aantrekking van verontreiniging vindt via het grondwater plaats. Extra maatregelen voor zuivering zijn noodzakelijk. Daarnaast is het pompstation oud en moet gerenoveerd worden. Vergeleken met andere pompstations is hier de productie van het drinkwater per m³ relatief duur. Al met al zijn er redenen om het pompstation te sluiten. Gevolg: dreigende grondwateroverlast in Hengelo.

Partijen die belanghebbend zijn in de oplossing van dit probleem zijn: gemeente Hengelo, WMO, waterschap Regge & Dinkel en provincie Overijssel.

Een marktpartij ziet kansen om een deel van het overtollige water af te zetten aan de industrie in combinatie met een clusteraanpak van grondwatersaneringen. Hiertoe zou het drinkwaterpompstation benut kunnen worden als grondwaterzuiveringsinstallatie voor grondwatersaneringen en 'fabriek' voor productie van industriewater.

Naast de vragen die genoemd zijn in de case Enschede, speelt hier onder andere de vraag of de onttrekkingsvergunning van WMO omgezet kan worden in een vergunning ten behoeve van productie en levering van industriewater. Inmiddels zijn er plannen van het Waterschap om te investeren in drainage en een pijpleiding voor afvoer van overtollig water naar oppervlaktewater.

6.2.2 *Bruikbaarheid POS*

Bij het invullen van de vragenlijst hadden betrokken actoren de neiging om gelijk de vragen te gaan beantwoorden in plaats van na te gaan of aandacht besteed was/had moeten worden aan de betreffende vragen. Dit hoeft op zich geen probleem te zijn. Maar vereist wel meer sturing van een procesleider.

De deelnemers hadden moeite met het invullen van de checklist omdat het niet duidelijk was waar zij precies stonden in het proces. Dit werd mede veroorzaakt doordat het project Hengelo en Enschede op het moment van toetsing ongeveer halverwege is. De vragen moeten dan deels evalueren en deels vooruitziend beantwoord worden.

De vragen zijn herkenbaar en de projecten Hengelo en Enschede zijn goed te plaatsen binnen de context van het POS.

6.2.3 *Sterke punten POS*

Het POS draagt bij dat de betrokken partijen zich bewust worden van elkaars rollen en standpunten. Deze bewustwording vergrootte het begrip voor elkaar.

Het POS is een goed middel voor de informatieanalyse. Het geeft een goede afbakening waar de betrokkenen staan.

6.2.4 *Verbeterpunten*

Als verbeterpunten voor het POS werden de volgende zaken aangegeven:

- in het POS ontbreken ambtelijke en bestuurlijke beslismomenten;
- de verschillen in tijdsdynamiek tussen overheden en het bedrijfsleven is niet terug te vinden in het POS;
- het cyclische karakter van processen is onvoldoende uitgewerkt in het POS;
- de feitelijke toetsing door het bevoegd gezag is goed verwoord, de voorafgaande afstemming met het bevoegd gezag zit nog onvoldoende in het POS;
- in de terugkoppelfase ontbreekt de overdracht naar een lijn of beheersorganisatie.

De verbeterpunten zijn in de definitieve versie van het POS verwerkt.

6.3 **Hessenpoort**

6.3.1 *Achtergrond Hessenpoort*

De aanleiding van het project Hessenpoort was de wens van WMO om een tweede leidingnet te realiseren in het nieuw te ontwikkelen industrieterrein Hessenpoort te Zwolle. Deze wens sloot goed aan bij de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente Zwolle. De gemeente had naast deze duurzaamheidsdoelstelling ook andere doelstellingen zoals bijvoorbeeld economische.

In 1999 is een intentieverklaring getekend tussen de gemeente Zwolle, EDON Duurzaam en WMO. Gedurende het project zijn de doelstellingen een aantal malen gewijzigd. Deze doelstellingen staan weergegeven in tabel 5.

Tabel 5. Gewijzigde doelstellingen project Hessenpoort.

1999	September 2000	Mei 2001
Het opzetten van een industriewaternet waarmee proceswater, spoelwater, warmte-koude en sprinklervoorzieningswater aan de bedrijven op Hessenpoort geleverd kon worden.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enkelvoudige leidingen op lage druk naar de aangesloten bedrijven voor de levering van sprinklervoorzieningswater. 2. De mogelijkheid tot uitbreiding naar een geïntegreerd energie- en industriewaternet blijft bestaan. 3. Het systeem moet certificeerbaar zijn. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een collectief sprinklervoorzieningssysteem. 2. Systeem moet certificeerbaar zijn. 3. Eventuele energie- en industriewaterprojecten worden gerealiseerd op het moment dat die zich aandienen. 4. Realisatie op zo kort mogelijke termijn.

De eerste wijziging vond plaats in september 2000 en werd veroorzaakt doordat er op dat moment geen behoefte bleek aan een industriewaternet voor proces- en spoelwater. Daarom werd de focus beperkt tot een sprinklerwatervoorziening.

In mei 2001 bleek een systeem met enkelvoudige leidingen op lage druk niet certificeerbaar te zijn, waardoor voor een ander systeem gekozen moest worden. Hierbij kon gekozen worden uit een collectief hoge druk systeem, een systeem op lage druk, gelijkend op een drinkwatersysteem en een nuloptie waarbij ieder bedrijf een eigen reservoir met drukopvoer-unit heeft. Gekozen is uiteindelijk voor een collectief hoge druk systeem. Een projectteam bestaande uit de gemeente Zwolle en WMO zijn in 2001 aan de slag gegaan om het systeem te realiseren. In tabel 6 zijn de doelstelling en rollen van deze partijen weergegeven.

Tabel 6. Doelstelling en rollen van de partijen.

	Gemeente Zwolle	WMO
Doelstelling	Geavanceerd en duurzaam bedrijven terrein	Doelmatig waterverbruik bevorderen.
Rol in project	<ul style="list-style-type: none"> - Faciliteert (vergunningen/subsidies); - Geeft grond uit; - Stimuleert deelname. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eigenaar en eindverantwoordelijke systeem; - Realiseert systeem.

Probleem bij het project was dat zowel de vraagzijde als de aanbodzijde gecreëerd moesten worden. Er was geen aanbod van water en de vraag moest komen uit nieuw te vestigen bedrijven. Hieraan is wel veel aandacht besteed, maar het bleek desondanks wel een bottleneck.

6.3.2 *Bruikbaarheid POS*

Omdat de oorspronkelijke doelstelling bij Hessenpoort niet gehaald is, hadden deelnemers van de evaluatiesessie het gevoel dat het gehele project in een vroeg stadium gestrand was. Bij het doornemen van het project met het POS bleek echter dat wel alle fasen van het project zijn doorlopen (behalve de contractfase).

Veel van de besproken faalfactoren van het project Hessenpoort hadden voorkomen kunnen worden wanneer het gehele project een vroeg stadium doorgenomen was. Opvallend is dat een aantal onderdelen van het project wel in een vroeg stadium zijn doorgenomen (zo is de onzekerheid met betrekking tot de vraagzijde wel onderkend). Dit heeft echter niet geleid tot bijstelling van maatregelen, waarschijnlijk veroorzaakt doordat het gehele overzicht van het proces ontbrak.

6.3.3 *Sterke punten POS*

De verschillende fasen van het POS bleken herkenbaar aanwezig bij het project Hessenpoort. De faalfactoren en complexiteit van het project, zoals de positie van de gemeente en de positie van de potentiële afnemers, komen duidelijker en eerder in het project naar voren bij gebruik van

het POS. De valkuil om snel van visie naar uitvoering te gaan wordt voorkomen indien men, voorafgaande aan de start van het project, alle fasen doorneemt.

6.3.4 *Verbeterpunten*

- Bij Hessenpoort was het een probleem dat er binnen de gemeente meerdere visies zijn. Om hier mee om te gaan is het belangrijk de doelen scherp te stellen en vervolgens de doelstellingen en visie na te leven. Hiervoor zouden ijkmomenten in het POS opgenomen moeten worden;
- Sommige partijen hebben meer dan één rol en meerdere visies. Hoe krijg je dit scherp met behulp van het POS?;
- Het cyclische karakter van het project en de terugkoppeling zijn nog niet goed weergegeven in het POS;
- Bestuurlijk en politiek commitment is van groot belang. Hieraan zou aandacht besteed moeten worden in het POS.

De verbeterpunten zijn, daar waar mogelijk, in de definitieve versie van het POS verwerkt. Dit kan betekenen dat er vragen aan de vragenlijst zijn toegevoegd of dat er aandacht is besteed aan het betreffende onderwerp in de handleiding van het POS.

6.4 **Duurzaam Water Wierden**

Voor de achtergrond en inhoud van dit project wordt verwezen naar hoofdstuk 2. Doel van deze bijeenkomst was om het verloop van het project "Duurzaam Water Wierden" te evalueren. Omdat hiervoor het POS werd gebruikt, is van de gelegenheid gebruikt gemaakt om het POS te toetsen.

6.4.1 *Bruikbaarheid POS*

Tijdens de evaluatiesessie was vooral de open houding van alle actoren opvallend. Het project "Duurzaam Water Wierden" is uiteindelijk gestrand. Tijdens het project zijn meer dan eens irritaties van verschillende actoren geuit. Hierdoor had er een meer gespannen sfeer kunnen ontstaan. Doordat de deelnemers, voorafgaande aan de evaluatie, met behulp van het POS het project hebben doorgenomen zaten de deelnemers op dezelfde golflengte. Iedereen bekeek het probleem vanuit de eigen rol, maar er ontstond meer begrip voor elkaars positie en standpunten.

Het POS bleek erg bruikbaar voor de evaluatie van het project. In een open sfeer zijn alle knelpunten uit het project naar voren gekomen. Deze knelpunten lagen vrijwel allemaal in de initiatief- en oriëntatiefase. Het betrof met name de vragen:

- Wat is het doel van de waterbank?
- Wat zijn de taken (is de rol) van alle betrokken partijen?

Tijdens de gevoerde discussie zijn de volgende punten naar voren gekomen:

- Er was geen, door alle partijen gedragen, projectplan en daarmee geen expliciete opdracht van het waterpact;
- Het project is niet bij de start doorgelopen om beslispunten en taken af te spreken;
- Het tijdsaspect was erg belangrijk, veel uitgangspunten moesten gedurende het project bijgesteld worden;
- Er was geen concreet probleem, niet bij de vragers en niet bij de aanbieders. De vraag moest gecreëerd worden;
- Het project is uiteindelijk om inhoudelijke redenen niet doorgegaan;
- Geen enkele partij heeft het proces bewaakt en in voldoende mate teruggekoppeld naar het Waterpact van Twente en het bevoegd gezag. Er bestaat onduidelijkheid over welke partij hiervoor verantwoordelijk is;
- Zowel de provincie als WMO hadden verschillende rollen tijdens het project. Deze verschillende rollen hebben voor veel onduidelijkheid gezorgd;

- De verwachtingen van elkaar waren te hoog gespannen en vaak ook niet uitgesproken. Zo verwachtte de WMO dat de provincie een integrale afweging zou maken;
- Doordat terugkoppeling veelal achterwege bleef zijn discussies en afwegingen vooral intern gevoerd. Bij betere terugkoppeling en scheiding van rollen was een bredere (meer integrale) afweging mogelijk geweest;
- Het commitment van waterpact was vooral voor het perspectief van het project (een brede waterbank met meerdere aanbieders en afnemers) in plaats van voor het project zelf. In de ogen van het waterpact was "Duurzaam Water Wierden" (waar sprake was van een 1 op 1 situatie) geen waterbankproject;
- Het niet hoeven zuiveren van het saneringswater is doorslaggevend geweest voor het niet doorgaan van het project. Hierdoor verviel de provinciale bijdrage voor de zuivering waardoor het project financieel niet langer haalbaar bleek. Dit had vroegtijdig afgecheckt kunnen worden wat niet of onvoldoende is gebeurd;
- Het waterschap heeft conform het geldend beleid de afweging gemaakt.

6.4.2 *Leermomenten Wierden*

Bij de evaluatie van het project zijn niet zozeer de verbeterpunten voor het POS aan de orde gekomen als wel de leermomenten uit het project zelf. De leermomenten van de deelnemers zijn onderstaand weergegeven:

1. Het ontbreken van continuïteit door de vele personele wisselingen bij de provincie veroorzaakt een knelpunt;
2. De sectoraal georganiseerde arena vereist veel expliciet commitment;
3. Belangen en motieven veel eerder duidelijk maken binnen alle partijen;
4. Onervarenheid met het opzetten van een waterbank is niet onderkend;
5. Bij samenwerking tussen private en publieke partijen moeten in de oplossing èn de private èn de publieke partijen zich herkennen;
6. Duidelijk commitment over doel en visie;
7. Door ontbreken van heldere communicatie is er geen gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid;
8. Intensiever terugkoppelen naar bestuurlijk overleg;
9. Totale project bij start globaal doorlopen van begin tot eind en daarbij concrete afspraken maken;
10. Inbreng vraagzijde ontbreekt.

In het POS waren veel van bovenstaande leermomenten reeds verwerkt. De bestuurlijke (en politieke) terugkoppeling is naar aanleiding van de toetsing in het POS verwerkt.

HOOFDSTUK 7

BESTUURLIJKE TERUGKOPPELING WATERBANKPROJECTEN WATERPACT VAN TWENTE

Op 19 november 2001 heeft het Waterpact van Twente een themamiddag georganiseerd met als titel "Water op Maat". Doel van de middag was om alle partijen en direct betrokkenen op gelijk informatieniveau te brengen, met de bestuurders te discussiëren over de haalbaarheid van het waterbankconcept in Overijssel en als laatste te komen tot een gezamenlijke agenda met bestuurlijk relevante vragen/beslispunten en het maken van afspraken hierover.

Tijdens de themamiddag zijn drie projecten gepresenteerd, het betrof het SKB-project "Waterbank Wierden" en het duurzaam oplossen van grondwateroverlast in Hengelo en Enschede. De geconstateerde knelpunten en leerervaringen in de drie projecten hebben de basis gevormd voor een discussie over de haalbaarheid van het waterbankconcept in de provincie Overijssel. De resultaten zijn hier weergegeven als leerervaring.

7.1 Discussie haalbaarheid waterbankconcept

Waterbankconcept

Bij de discussie kwamen de volgende vragen naar voren:

- Komt de waterbank in de praktijk niet altijd neer op slechts een 1 op 1 situatie? De verwachting is dat dergelijke projecten door meerdere aanbieders en vragers te complex worden;
- Wat is de meerwaarde van het toepassen van drainagewater als industriewater in plaats van het te lozen op oppervlaktewater?;
- Hoe moet omgegaan worden met de toepassing van (licht) verontreinigd water?

Van belang is gezamenlijk de doelstellingen van de projecten vast te stellen. Deze kan bestaan uit bijvoorbeeld:

- het beschermen van schoon grondwater;
- een duurzame waterbank (zowel aan vraag- als aanbodzijde).

De toepassing van drainagewater als industriewater wordt pas interessant wanneer hiermee de onttrekking van schoon grondwater (grondstof voor drinkwater) vermindert. In ieder geval zou hiernaar gestreefd moeten worden.

Duurzaamheid

Er moet duidelijkheid komen wat het de betrokken partijen waard is om duurzaamheid te bereiken. Is het leggen van een pijpleiding naar een natuurgebied voor bestrijding verdroging bijvoorbeeld ook duurzaam?

Bij het wegen van de duurzaamheid van een oplossing, is het ook van belang de economische duurzaamheid mee te nemen.

Het aspect van de volksgezondheid zou in alle gevallen voorop moeten staan.

Het is onduidelijk welke investeringen in de duurzaamheid het hoogste rendement opleveren.

Het zou goed zijn om, voorafgaande aan een project, eerst het ideaalbeeld op te stellen. Wat zou er uit een project moeten komen wanneer het voor 100% slaagt. Als dit op papier staat kunnen er kosten aan verbonden worden. Vervolgens kan gepraat worden over de verdeling van de kosten.

Waterbankprojecten

Voor het laten slagen van waterbankprojecten is het van belang in een vroegtijdig stadium afspraken te maken over financiële mee- en tegenvallers en verantwoordelijkheden. Tot op heden zijn nog nergens i-water projecten gelukt.

De leerpunten uit de evaluatie van "Duurzaam Water Wierden" geven aan waarom. In Hengelo is geleerd van het project Wierden en is veel aandacht besteed aan de procesbeheersing, de betrokkenheid van de bestuurders en is er een breed gesteund projectplan. De aanwezigen stellen dat als het in Hengelo niet lukt, het nergens lukt.

Vanuit de bestuurders werd aangegeven dat men eerst een heldere visie wil uitwerken alvorens daaraan een organisatie te koppelen, oftewel "Structure follows strategy". Zeer belangrijk is de grondhouding van de betrokkenen. Is deze positief dan worden problemen opgelost. Is de grondhouding negatief dan worden problemen gebruikt om zich achter te verschuilen en treedt er ontwijkingsgedrag op.

Conclusies

De belangrijkste conclusies uit de discussie zijn:

- Publiek commitment is van eminent belang;
- Zonder een concreet probleem bij vrager en aanbieder komt het niet van de grond;
- Betrek bestuurders in een vroegtijdig stadium bij de problematiek;
- Het waterbankconcept kan gebruikt worden als denkmodel voor overheden.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Organisatie en samenwerking

Uit de evaluatie van Wierden is naar voren gekomen dat het van belang is om:

- gezamenlijk de doelstellingen van het project vast te stellen;
- duidelijkheid te hebben wat het de betrokken partijen waard is om duurzaamheid te bereiken;
- in een vroegtijdig stadium afspraken te maken over financiële mee- en tegenvallers;
- duidelijk te maken wie in het traject waarvoor verantwoordelijk is en welke doelen men nastreeft. Dit voor zover het traject vooraf te overzien is (adaptief proces);
- aandacht te besteden aan de procesbeheersing;
- aandacht te besteden aan de betrokkenheid van de bestuurders. De besluitvorming moet vanaf het begin met alle betrokken partijen worden afgestemd;
- een breed gesteund projectplan op te stellen;
- bij aanvang van de besluitvorming de te doorlopen stappen inzichtelijk maken en afspraken maken over de procedure.

Hoewel het een "open deur" lijkt is een frequente en goede communicatie de oplossing voor de discrepantie tussen commitment op strategisch niveau en belangentegenstellingen tussen de organisaties bij operationele projecten. Primaire doel van deze communicatie is dat de verantwoordelijkheden in een vroeg stadium worden aangegeven en worden onderschreven.

In Wierden wordt het ontbreken van een toegesneden organisatie en samenwerking gezien als belangrijkste reden voor het niet slagen van het project. Bij de uitwerking hiervan is het goed om de stelling "Structure follows strategy" voor ogen te houden. Dit houdt in eerst een gemeenschappelijke strategie ontwikkelen en dan pas kijken op welke wijze deze uitgevoerd kan worden. Zeer belangrijk is de grondhouding van de betrokkenen. Is deze positief dan worden problemen opgelost. Is de grondhouding negatief dan worden problemen gebruikt om zich achter te verschuilen en treedt er ontwijkingsgedrag op. Er zullen enige technische en beleidsmatige vraagstukken opgelost moeten worden. Er moet voor gewaakt worden dat het project hier vroegtijdig op vastloopt.

8.2 Procesondersteunend systeem voor het opzetten van een Waterbank

Het in het kader van Wierden ontwikkelde procesondersteunende systeem (POS) kan een bijdrage leveren om de optredende knelpunten en benodigde stappen tijdig te kunnen herkennen.

Voor het gebruik van het POS is een handleiding opgesteld. Deze handleiding geeft aanwijzingen voor het gebruik van het POS als sturingsinstrument en het POS als evaluatie-instrument.

Het gebruik van het POS vereist een bepaald 'fingerspitzen' gevoel. Men zal zich telkens moeten afvragen of het verstandig is om bepaalde vragen op een bepaald moment te stellen.

Het POS is een hulpmiddel bij het proces, het is geen werkvoorschrift dat een garantie voor succes is.

8.3 Technische knelpunten

In het project zijn ook een aantal technische knelpunten gesignaleerd. Hieronder zijn enkele mogelijke oplossingen aangedragen voor deze knelpunten.

Aanbodzijde industriewater

Aan de influentzijde zijn knelpunten met betrekking tot de beschikbaarheid van bronnen gesignaleerd. Belangrijke aspect daarbij is de onzekerheid omtrent het tijdstip waarop de bron daadwerkelijk beschikbaar komt en de periode waarover levering gegarandeerd kan worden. Hierover zou meer duidelijkheid verkregen kunnen worden indien de procedure voor wijzigen en stopzetten van leverantie vastgelegd zou worden in het contract tussen broneigenaar en waterbankbeheerder. De probleemhebber moet dan tijdig melden wanneer hij de onttrekking wil wijzigen of stopzetten. Ook zou periodieke terugkoppeling met alle betrokkenen over de stand van zaken met betrekking tot de onttrekking, hierbij kunnen helpen.

Om de continuïteit van de waterbank te garanderen zou getracht moeten worden om, daar waar mogelijk, de waterbank uit te breiden met meerdere bronnen en afnemers, liefst met een ander profiel (andere fase van sanering, andere oorsprong).

Vraagzijde

De knelpunten aan afzetzijde zijn gerelateerd aan zekerheid met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit van het industriewater, het tijdstip van levering en de kosten van het water. Uiteindelijk bepaald de prijs/kwaliteitsverhouding de haalbaarheid van een industriewaterproject aan de afnamezijde. Noodvoorzieningen in de vorm van een gegarandeerde drinkwaterleverantie bij problemen kunnen het draagvlak vergroten.

Kosten en baten

Het is op dit moment niet duidelijk of de levering van industriewater kostendekkend kan worden uitgevoerd. Dit is sterk afhankelijk van de aard van de zuivering, transportafstanden en totaalvolume van de afname. Inzicht in de kosten en baten moet verkregen worden. Een vraag die naar voren komt bij het vaststellen van de kosten, is wat de uitbreidingsmogelijkheden zijn.

De baten zijn lastiger in te schatten. De belangrijkste maatschappelijke doelstelling van een waterbank is het terugdringen van het gebruik van hoogwaardig drinkwater voor laagwaardig (industriële) gebruik. Ten behoeve van deze maatschappelijke doelstelling kan een discussie gestart worden of gebruik van industriewater moet worden gesubsidieerd. Een andere benadering is het verbieden, dan wel extra belastingen, van gebruik van hoogwaardig grondwater voor laagwaardige doelstellingen.

Een andere "subsidie" is het afzien van belastingheffing op grondwater dat wordt onttrokken als waterbankinfluent. Analoog aan grondwatersanering wordt het influent van een waterbank onttrokken voor de oplossing van een maatschappelijk probleem. Hiervoor moet geen belasting op milieugrondslag betaald worden.

Vershil in tijdsdynamiek aanbod en vraagzijde.

Bij de keuze voor het gebruik van industriewater maakt een bedrijf vaak een afweging tussen meerdere alternatieven. Bij deze investeringsbeslissing wil men op korte termijn zekerheid over de verschillende opties. Aan de aanbodzijde moet men zich realiseren wat de termijn is van de afnemers en van de aanbieders. De partijen moeten elkaar hierover informeren, na gaan welke speelruimte er is door te onderhandelen, en afspraken nakomen.

Informeren

Daarnaast is het van belang dat men tijdig geïnformeerd wordt over de mogelijkheden en eventuele verplichtingen. Bij Hessenpoort bleek dat, hoewel het industriewaternet op papier mogelijk

was, bedrijven hier geen rekening mee hadden gehouden bij de inrichting van hun bedrijven. Voor bedrijven was het geen issue. De gemeente had er meer op moeten sturen dat bedrijven rekening met het aanbod van industriewater houden.

8.4 Beleidsontwikkelingen

De lange termijn doelstelling is om minder hoogwaardig grondwater voor laagwaardige doeleinden te gebruiken. Om dit te bereiken moeten meerdere sectorale belangen afgestemd worden. De uitdaging voor de overheid is om zoveel als mogelijk integrale afwegingen te maken in plaats van sectorale.

Door gebruik te maken van een afwegingssysteem, bijvoorbeeld gebaseerd op RMK, kan het milieurendement van een bodemsanering, grondwateronttrekking en duurzaamheid in de waterketen op integraal niveau beoordeeld worden. Op deze manier kan bepaald worden of door leverantie aan de waterbank een effectiever waterverbruik wordt bereikt.

De betrokkenen moeten met elkaar vaststellen op welk schaalniveau de afweging wordt gemaakt, bijvoorbeeld op locatie, wijk, gemeente of regioschaal.

Het initiatief nemen

Bij de evaluatie van het project door de bestuurders is vastgesteld dat een industriewaternet, zonder een concreet probleem bij de vrager of aanbieder, niet van de grond komt. Bij de aanbieders leeft niet dat zij laagwaardig water aan kunnen bieden, wat elders nuttig kan worden gebruikt. Bij de vraagzijde leeft niet dat zij aanbieders kunnen prikkelen om laagwaardig water te leveren. Hierdoor is er bij beide partijen geen direct belang om vraag en aanbod te koppelen via bijvoorbeeld een waterbank. Of het waterbankconcept haalbaar is, is afhankelijk van de situatie. Het is in alle gevallen maatwerk.

Door deze partijen na te laten denken over het milieuaspect kunnen ze verleid worden om actie te ondernemen. Welke positieve toekomstbeelden creëer je met de inzet van laagwaardig water. Oftewel waar doen wij het voor. Hier ligt een taak voor de overheid.

LITERATUUR

Alphenaar, A., Straathof, J. en Geldof, G.D. (2000). *Waterbank Wierden, een voorbeeldproject voor Nederland*. Tauw rapport, projectnummer 3747018, Deventer.

Axelrod, R. (1997). *The Complexity of Cooperation. Agent-Based Models of Competition and Collaboration*. Princeton University Press, New Jersey.

Geldof, G.D., Grin, J., Hajer, M. en Woerkum, C.M.J. van (2000). *Betrokkenheid van burgers in het waterbeheer*. Essay geschreven in opdracht van AWT en NRLO, ten behoeve van de publicatie "Over stromen".

Geldof, G.D. (2001). *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer*. Proefschrift Universiteit Twente, Civiele Techniek.

Geldof, G.D. (2000). *Waterplan Nijmegen, Nijmegen stad aan de Waal*. Tauw rapport, projectnummer 3848655, Deventer.

Herngreen, R. (2001). *De burger, hinderpaal of principaal? Over belangenvertegenwoordiging, deskundigensubjectiviteit en plankwaliteit*. In "Focus op de praktijk", een uitgave in het kader van het project "Van rationeel naar adaptief beheer van de openbare buitenruimte" van de CROW, Ede.

Palsma, A.J., Peters, J.H., Hoven, Th. Van den en Beaufort, A.J.H. de (1999). *Optimalisatie van de waterketen Almelo-Wierden*. KIWA-rapport KOA 99.056. Studie van KIWA en Stichting Rio-
ned uitgevoerd in opdracht van het Waterpact van Twente, Nieuwegein.

Rein, M. en Schön, D.A. (1993). Reframing Policy Discourse. In: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Edited by F. Fischer and J. Forrester. Duke University Press. Durham and London.

Rijntalder, J.F.W. (2001). *Duurzaam oplossen grondwateroverlast?* Royal Haskoning rapportage, projectnummer 26318, Enschede.

Straathof, J.M.M., Mulder, H.M.G. (2001). *Inventarisatie vraag en aanbod in het kader van de SKB-studie "Waterbank Wierden"*, Tauw rapport, projectnummer R0023874206-D01-D, Deventer.

BIJLAGE A

BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE ASPECTEN

Vragen met betrekking tot bestuurlijke en organisatorische aspecten

De opzet van een waterbank is een nieuwe ontwikkeling waar veel organisaties bij betrokken zijn, zoals de provincie, gemeenten, waterschap, waterleidingsbedrijf, energiebedrijven industrie en instellingen. De opzet van een waterbank is naast een technische uitdaging vooral ook een organisatorische uitdaging.

Tijdens de gesprekken over "Duurzaam Water Wierden" is door de betrokkenen gesteld dat de vragen met betrekking tot de organisatorische en juridische aspecten beantwoord moesten worden om een waterbank op te kunnen zetten. Bij de afloop van "Duurzaam Water Wierden" is geconcludeerd dat vooral de procesmatige aspecten van belang waren. Dit betreft het ontbreken van een duidelijk commitment over doel en visie, eerder duidelijk maken van belangen en motieven van de betrokken partijen, het onderkennen van de geringe ervaring met het opzetten van een waterbank en daarmee samenhangend de opzet van het projectmanagement. De juridische en organisatorische vragen zijn voor een groot gedeelte uitgewerkt in beleidsdocumenten en wetgeving.

Vragen die in dat verband van door de betrokken bij "Duurzaam Water Wierden" zijn gesteld zijn hieronder weergegeven. Deze vragen zijn in de checklist verwoord in meer algemene vragen.

1. Hoe ziet de markt voor levering van industriewater er uit? Heeft WMO, op basis van de haar verleende concessie, een monopoliepositie of is levering van industriewater onderhevig aan marktwerking? En wat is de gewenste situatie in de toekomst? Over deze vraag loopt een landelijke discussie op basis van een discussienotitie van VROM. Hierover heeft inmiddels ook een gedachteswisseling plaatsgevonden tussen provincie, WMO en waterschap. Beantwoording van deze vraag is van belang om de markt, zo die er bestaat, voor levering van industriewater af te bakenen.
2. Is het, om verschillende bronnen met verschillende afnemers te kunnen combineren, gewenst dat in één gebied/regio één partij of combinatie van partijen een industriewaternet exploiteert/optreedt als leverancier van industriewater? Bijvoorbeeld omdat het niet maatschappelijk optimaal is wanneer in één gebied twee industriewaternetten worden aangelegd die 'met elkaar concurreren'. Zou in dat geval gedacht kunnen worden aan een provinciaal concessiebeleid voor levering van industriewater? Dus partij x krijgt het alleenrecht om in Twente industriewater te leveren/een industriewaternet te exploiteren. De gezamenlijke overheden ('eigenaars' van water) sluiten een contract met x waarin voorwaarden zijn opgenomen over de te exploiteren bronnen en de aanwending van winst op rendabele projecten voor realisatie van minder rendabele projecten.
3. Voor uitbesteding van welke activiteiten/diensten, in verband met de opzet van een Waterbank, geldt het Europees aanbestedingsbeleid en onder welke voorwaarden kan van dit beleid worden afgeweken? Wanneer het gewenst is dat een partij/een vaste combinatie van partijen het net exploiteert, moet er geen situatie gecreëerd worden waarin elke bron van water, opnieuw (openbaar) moet worden aanbesteed.
4. Wanneer vertegenwoordigt het water een economische waarde en welke ervaring is er opgedaan met de economische waardering van water. (Van belang in verband met toepassing van Europese aanbestedingsrichtlijnen).

5. Wanneer grondwater één van de bronnen is voor de waterbank, komt de vraag aan de orde of een vergunning, op basis van de Grondwaterwet, op naam kan komen te staan van een leverancier of enkel op naam van één of meerdere eindgebruikers. Juristen van de provincie Overijssel en wetgevingsjuristen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn van mening dat vergunningverlening aan een leverancier niet mogelijk is, terwijl het wel mogelijk is vergunning te verlenen aan een leverancier in combinatie met één of meer eindgebruikers. Zijn er andere interpretaties van de wet mogelijk en/of zou de wet in de toekomst moeten worden aangepast?
6. Hoe kan een Waterbankorganisatie er uit zien en welke PPS-constructies zijn er mogelijk? En geldt binnen een PPS het Europees aanbestedingsbeleid?

Hoe kan de duurzaamheid gewaarborgd worden? Voor het bevoegd gezag is het bereiken van een meer duurzame oplossing een belangrijk criterium bij de afwegingen in het proces van de vorming van een waterbank. De provincie is verantwoordelijk voor het beheer van bronnen voor de productie van drinkwater. Het beleid is erop gericht het grondwater zo veel mogelijk te reserveren voor hoogwaardig gebruik (drinkwater). De waterbank kan hieraan bijdragen. Het bevoegd gezag zal er naar streven door de levering van industriewater de hoeveelheid op te pompen drinkwater te reduceren. Een hulpmiddel bij het vaststellen van de duurzaamheid van een oplossing is de door Enschede Noord ontwikkelde duurzaamheidscascade.

BIJLAGE B

MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

Het project "Waterbank Wierden" is in het kader van de recente en ingrijpende ontwikkelingen in de waterketen te plaatsen. Binnen de waterketen is sprake van een sterke concentratie van belangen die wordt gestuurd door de privatisering van de nutsvoorzieningen. Enerzijds is er een tendens richting omvorming van drinkwaterbedrijven naar "multi utility" organisaties die zowel energie, water en communicatie willen aanbieden. Aan de andere kant is er een ontwikkeling richting waterketenbedrijven die zowel afvalwaterverwerking, riolering en (drink)waterlevering beheren. De oprichting van industriewaterbedrijven als marktpoot van de (nuts) drinkwaterbedrijven heeft bij het bevoegd gezag de discussie over juridische, financiële en beheersmatige aspecten van de waterbank losgetrokken.

In een aantal recente beleidsstudies zoals Waterbeheer voor de 21^e eeuw, de Vijfde nota ruimtelijke ordening, het NMP4 en de verkenning Economische structuur is aangegeven dat voor onder andere de aanpak van het waterbeheer en de milieuproblemen een systeeminnovatie nodig is. Het bereiken van een hoogwaardige en duurzame kenniseconomie is één van de doelstellingen. Daar duurzaamheid één van de redenen is voor het oprichten van een waterbank, is hieronder kort toegelicht wat NMP4 en de verkenning economische structuur aangeven.

NMP4

In het NMP4 (2001) zijn een aantal hardnekkige milieuproblemen gesignaleerd. Op weg naar een duurzame economie zijn de beleidsopgaven ten aanzien van broeikasgassen, lokale geluidshinder, verzuring door verkeer en vervoer, vermisting en verzuring in de landbouw, en de afnemende biodiversiteit nog aanzienlijk. Voor het oplossen van de grote milieuproblemen is systeeminnovatie nodig, die op verschillende manieren vorm kan krijgen. De periode waarin dit tot stand gebracht wordt kan gezien worden als een overgangproces. Dit vereist vormen van planning en veranderingsmanagement. Veranderingsmanagement vraagt om procesgerichte sturing waarin onzekerheid, complexiteit en samenhang kernbegrippen zijn. Het vereist:

- leren omgaan met onzekerheden, onder andere door te werken met scenario's;
- opties openhouden en verkokering doorbreken: Kennis en technologische ontwikkeling stimuleren, inzetten op vernieuwing en verbetering, denken in termen van meerdere domeinen en verschillende actoren;
- lange termijn denken als afwegingskader voor korte termijnbeleid;
- aandacht voor de internationale dimensie van veranderingsprocessen en het zoeken van oplossingen op de juiste schaalniveaus;
- een uitdrukkelijke overheidsrol: Een overheid die schakelt, stimuleert, de juiste omstandigheden creëert en stuurt en handhaaft.

De waterbank past binnen deze landelijk aangegeven trends en processen.

Verkenning economische structuur

In de verkenning economische structuur (concept juli 2001) zijn vijf transitieprocessen gesignaleerd, die consequenties hebben voor het beleid gericht op de versterking van de Nederlandse economische structuur. De centrale ambitie van dit beleid is om de condities te scheppen voor de ontwikkeling in de richting van een hoogwaardige en duurzame kenniseconomie. Uitgangspunt daarbij is een breed begrip van welvaart, dat niet alleen materiële welvaart omvat, maar ook de kwaliteit en duurzaamheid van de welvaartsontwikkeling. In de verkenning verdienen drie aspecten - in samenhang - aandacht.

Dit zijn:

- **Productiviteit.** Versterking van de productiviteitsgroei is onmisbaar. De groei kan alleen bewerkstelligd worden wanneer de Nederlandse economie zich verder ontwikkelt in de richting van een kenniseconomie.
- **Kwaliteit.** Toenemende welvaart vertaalt zich niet alleen in een hogere materiële welstand, maar leidt ook tot hogere eisen ten aanzien van de kwaliteit van de leef- en werkomgeving. Burgers willen goede kwaliteit en toegankelijkheid van het landelijk gebied en aantrekkelijk wonen. Bedrijven willen kwalitatief hoogwaardige en goed bereikbare bedrijfsruimten. Burgers en bedrijven vragen om kwaliteit en maatwerk van de overheid.
- **Duurzaamheid.** De vereiste duurzaamheid van de economische ontwikkeling in Nederland betekent dat inefficiënt gebruik van schaarse hulpbronnen als lucht, grond, water en energie zoveel mogelijk voorkomen moet worden.

Onderkend wordt dat de beleidsdoelstellingen voor deze drie aspecten niet in elkaars verlengde liggen. Het bereiken van het ene beleidsdoel kan een negatief effect hebben op een ander beleidsdoel. Verder concurreren de beleidsdoelen met elkaar, indien er sprake is van schaarse financiële middelen. De keuzes die gemaakt moeten worden kunnen gebaseerd worden op een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Daarnaast zullen gewichten aan de verschillende beleidsdoelen moeten worden toegekend, dit vereist politieke keuze. Een belangrijke uitdaging voor het economische structuurbeleid is om concurrente beleidsvoorstellen met elkaar in evenwicht te brengen.

Ten aanzien van water is de beleidsopgave het overstromingsrisico binnen redelijke grenzen te handhaven, om de veiligheid te waarborgen en ter voorkoming van overlast. Naast wateroverlast is er ook sprake van verdroging en verzilting.

Ten aanzien van de milieukwaliteit zijn in het NMP4 een aantal hardnekkige milieuproblemen geïnterpreteerd. Het realiseren van de beleidsambities in het NMP4 vergt forse investeringen. Deze investeringen zijn niet louter gericht op het verbeteren van het milieu, maar dragen ook in aanzienlijke mate bij aan de leefbaarheid van Nederland.

Realisatie beleidsstudies en de waterbank

In de verkenning economische structuur is duurzaamheid niet alleen meer als een milieubegrip beschouwt, maar is gekoppeld aan de economische ontwikkeling. Kwaliteit, duurzaamheid en productiviteit zijn de leidende aspecten voor het economisch beleid voor de komende 30 jaar.

De waterbank kan invulling geven aan het aspect duurzaamheid. Hiervoor zou wel de hoeveelheid gewonnen drinkwater moeten verminderen als er toepassing van industriewater plaatsvindt. Maar ook de bestrijding van verdroging kan bijdragen aan de kwaliteit van de omgeving. Een goed functionerende waterbank kan ook bijdragen aan de kwaliteit en productiviteit van bedrijfsterrinen.

De verkenning economische structuur haakt aan bij de constatering in het NMP4 dat systeeminnovaties nodig zijn voor de oplossing van de problemen. De visie op transitie management sluit aan bij de ervaring zoals die tot nu toe is opgedaan bij het opzetten van de waterbank in Wierden. De gedachte van een waterbank is nieuw. Het opzetten ervan vereist een overgangsproces waarin de complexiteit en onzekerheid van diverse factoren wordt onderkend en dat hierop wordt ingespeeld.

BIJLAGE C

PROCES ONDERSTEUNEND SYSTEEM (POS)

Het POS-waterbank bestaat uit een vragenlijst en een processchema. Het processchema wordt ingevuld aan de hand van de ingevulde vragenlijst. Het processchema verschaft het inzicht in het proces rondom waterbankprojecten. In dit hoofdstuk wordt nader toegelicht wanneer en hoe het POS is te gebruiken.

Gebruik van het POS

Het POS verschaft in eerste instantie inzicht in het proces, daarnaast kan het gebruikt worden als hulpmiddel bij het sturen van het proces. Het moment (tijdstip) waarop het POS gebruikt wordt bepaald mede de functie van het POS bij het proces.

- Voorafgaande en tijdens een project:
Bij gebruik van het POS voorafgaande of tijdens een project, heeft het POS de functie van sturingsinstrument en wordt meer inzicht in het proces verkregen door het gebruik van het POS. Met behulp van de aandachtspunten kan vervolgens het proces (bij)gestuurd worden. De vragen in de checklist worden hier ingevuld met de vraag "moet hier aandacht aan besteed worden?" in het achterhoofd.
- Na afloop van een waterbankproject:
Bij gebruik van het POS na afloop van het project dient het enkel als evaluatiemiddel. De leerpunten uit de evaluatie kunnen vervolgens in een volgend project verwerkt worden. De vragen in de checklist worden hier ingevuld met de vraag "is hier aandacht aan besteed?" in het achterhoofd.

Het gebruik van het POS vereist een bepaald 'fingerspitzen' gevoel. Men zal zich telkens moeten afvragen of het verstandig is om bepaalde vragen op een bepaald moment te stellen. Het POS is een hulpmiddel bij het proces, het is geen werkvoorschrift dat een garantie voor succes is.

De rollen bij waterbankprocessen

Bij het gebruik van het POS moet men zich bewust zijn van zijn/haar rol in het proces. Dit bepaald mede op welke wijze tegen vragen aangekeken wordt. Bij het vormen van een waterbank zijn de volgende algemene rollen te onderscheiden:

- aanbieders van water;
- vragers van water;
- een intermediair tussen vraag en aanbod;
- de toezichthouder, het bevoegd gezag;
- vernieuwer.

De aanbieder

De aanbieder heeft water beschikbaar, vaak wordt dit water in de bestaande situatie geloosd op de riolering of op oppervlaktewater. Het lozen van water kan geld kosten, zo zal er betaald moeten worden voor het lozen op oppervlaktewater (WVO) of zal de lokale overheid voldoende buffer in het rioleringsstelsel moeten hebben (bergbezinkbassins e.d.). De aanbieder zal deze kosten zo beperkt mogelijk willen houden en zoekt hiervoor oplossingen.

De vrager

De vrager heeft behoefte aan water. Voor een industriële toepassing of voor bijvoorbeeld het doorstromen van beken. Dit water zal goedkoper moeten zijn dan zijn/haar huidige watervoorziening, waarbij levering en kwaliteit van het water gegarandeerd blijven.

De intermediair

De intermediair, in dit geval de waterbank, brengt vraag en aanbod bij elkaar. Beide partijen hebben een behoefte/probleem. De waterbank kan ervoor zorgen dat beide problemen opgelost worden. De taken van de waterbank zijn hierin:

- zorgen voor afstemming van vraag en aanbod (technisch en organisatorisch);
- het geven van garanties wat betreft afname, levering (hoeveelheid en kwaliteit);
- zorgen voor voldoende buffer;
- zorgen voor back-up.

Toezichthouder

De toezichthouder streeft naar de uitvoering van duurzame oplossingen voor problemen in de waterketen en het watersysteem. De waterbank kan hieraan een bijdrage leveren. Het bevoegd gezag zal een integrale toetsing uit moeten voeren om te controleren of de waterbank bijdraagt aan de duurzaamheid. Daarnaast is het de taak van het bevoegd gezag te controleren of een waterbank past binnen het vigerende beleid.

Indien uit de integrale toetsing blijkt dat de waterbank aansluit bij de duurzaamheidsdoelstellingen van het bevoegd gezag, kan zij de vorming van de waterbank ondersteunen door tijd en mensen te faciliteren.

Vernieuwer

Partijen zullen vaak naast hun primaire rol een rol hebben als vernieuwer. Hierbij kan worden gedacht aan het streven naar duurzaamheid. Formeel past dit streven niet direct binnen één van de vier bovenstaande beschreven rollen. Toch speelt deze rol wel degelijk mee in het proces. Vaak is de vernieuwer ook de initiatiefnemer van processen.

Het invullen van de checklist

In het POS is een project onderverdeeld in zes fasen. De initiatiefase, de oriëntatiefase, de haalbaarheidsfase, de toetsingsfase, de contractfase en de evaluatiefase. Behalve de haalbaarheidsfase zijn de fasen sterk proces gericht en generiek toepasbaar in vele projecten. De haalbaarheidsfase is projectgericht en zal per project individueel ingevuld moeten worden. Enkele vragen uit deze fase zijn echter wel procesgericht. Deze zijn schuin weergegeven in het POS. Onderstaand zijn de zes fasen beschreven.

Tussentijds, na het doorlopen van een enkele fase, is het ook goed het project tot op dat moment nog eens door te lopen. Hoe is het project verlopen? Zijn alle vragen voldoende beantwoord? Welke vragen moeten in een volgende fase beantwoord worden? Kortom, het is goed om elke fase 'an sich' te evalueren alvorens over te gaan naar een volgende fase. Het POS wordt op deze wijze als sturingsinstrument gebruikt.

– De initiatiefase

De initiatiefase is een 'aftastfase' en begint met de vaststelling van het probleem. Het probleem wordt helder en eenduidig geformuleerd en hiervan uit worden oplossingsrichtingen vastgesteld. De betrokken partijen worden geïnformeerd en bij het project betrokken. De belangen van alle partijen worden in beeld gebracht.

– **De oriëntatiefase**

In de oriëntatiefase wordt concreet gekeken naar de gekozen oplossingsrichting en de betrokken partijen. De organisatorische haalbaarheid en het commitment van de partijen voor de gekozen oplossing wordt beoordeeld. De fase wordt afgesloten met een intentieverklaring en/of een breed gedragen plan van aanpak.

– **De haalbaarheidsfase**

De haalbaarheidsfase is een op het project gerichte fase. Per project zullen de vragen in deze fase dan ook sterk verschillen. De vragen hebben betrekking op technische eigenschappen van vraag en aanbod, matching van vraag en aanbod, financiële haalbaarheid en juridische haalbaarheid. Met name de technische eigenschappen en de matching van vraag en aanbod zijn projectspecifieke vragen.

– **De toetsing door het bevoegd gezag**

In deze fase vindt de feitelijke toetsing door het bevoegd gezag plaats. Dit wil niet zeggen dat er in de eerdere fasen geen overleg met het bevoegd gezag is geweest. Het is zelfs van groot belang dat dit wel gebeurt. Vroegtijdige afstemming met het bevoegd gezag voorkomt dat het proces vertraging oploopt of zelfs wordt stopgezet in deze fase. Het bevoegd gezag zal de gekozen oplossing toetsen aan het vigerende beleid en zal de juridische vragen die hierbij kunnen spelen oplossen.

– **De contractfase**

De contractfase is de meest 'harde' fase van het proces. In deze fase worden contractuele afspraken gemaakt tussen de partijen. Het betreft contractuele afspraken, afspraken over de organisatie, vergunningen en communicatie en afspraken met betrekking tot de besluitvorming.

– **De terugkoppel- en evaluatiefase**

Aan het einde van het proces is het verstandig om het gehele proces te evalueren. Hierbij wordt gekeken hoe bij een volgend project zaken anders aangepakt dienen te worden. Hierbij kan gedacht worden aan te ontwikkelen nieuw beleid, afstemming, communicatie en organisatie.

Het gebruik van de vragenlijst en het processchema

Naast de indeling in fasen zijn de vragen ook onderverdeeld in visie- doel- en maatregelenvragen en harde/zachte sturingvragen. Na het invullen van de checklist is per fase te beoordelen welke de meest belangrijke vragen zijn. Deze vragen kunnen vervolgens in het processchema worden aangegeven. Door het gebruik van het processchema verkrijgt men inzicht in het proces en kan men ook het proces gaan (bij)sturen. Het algemene beeld is dat een proces begint bij visievorming en 'zachte' sturing en via doelstellingen naar 'harde' sturing en maatregelen gaat. Bij de hoofdvragen is tussen haakjes aangegeven bij welk procesonderdeel de vraag past. De indeling is niet 'hard', dat wil zeggen dat de vraag ter indicatie zo goed mogelijk is ingedeeld, maar dat de vraag soms meerdere procesonderdelen kan beslaan. Een voorbeeld hiervan is de vierde vraag in de oriëntatiefase. De vraag "Wat is de gewenste organisatievorm?" is een invulling van de visie, en is als doel ingedeeld. Maar deze hoofdvraag, en bijbehorende subvragen bevatten ook elementen van de visievorming.

Bij enkele fasen zijn als laatste enkele vragen opgenomen om te checken of de betreffende fase voldoende is afgerond en het project naar een volgende fase kan gaan. Om het overzicht te behouden zijn deze vragen niet weergegeven in het processchema.

Het POS als sturingsinstrument

Vragenlijst te gebruiken voorafgaand of tijdens een project.

1 Initiatieffase			
In de initiatieffase wordt de aanleiding vastgesteld. Onderzocht wordt wie de betrokken partijen zijn en wat hun belang en betrokkenheid is.			
Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden.			
	Nee	Ja	
	Niet nodig	Ja is erg belangrijk	Ja, maar is geen hoofdzaak
1) Is het probleem helder en eenduidig? (visie)			
Is er een probleem?			
Wat is het probleem?			
Voor wie is het een probleem?			
Welke belangen spelen een rol?			
2) Wat is het doel van het project? (doel)			
Welk(e) doel(en) wil je bereiken (probleem oplossen, maatschappelijk doel)?			
Is het doel eenduidig en helder omschreven?			
3) Wat is de schaal waarop het probleem speelt (wijk/gemeente/regionaal)? (doel)			
Op welke schaal speelt het probleem?			
Op welke schaal wordt de oplossing gezocht?			
4) Wat zijn de taken (is de rol) van alle betrokken partijen (zachte sturing)			
Vanuit welke belangen handelen de partijen in het proces (commercieel, maatschappelijk)?			
Welke rol speelt iedere partij in het proces?			
Welke taken heeft iedere partij in het proces?			
Zijn de verantwoordelijkheden van alle partijen voor iedereen duidelijk?			
5) Is er voldoende commitment/vertrouwen? (zachte sturing)			
Wordt de doelstelling door alle partijen onderschreven?			
Hebben alle partijen vertrouwen in elkaar?			
Hebben alle partijen vertrouwen in het proces?			
Willen de partijen de oplossing van hun probleem zelf in handen houden of overlaten aan een andere dan de eigen organisatie?			
6) Check: is initiatieffase afgerond?			
Zijn er voldoende gegevens om naar de volgende fase te gaan?			
Wat zijn de doelstellingen van de volgende fase?			

2 Oriëntatiefase

In deze fase wordt concreet gekeken naar de gekozen oplossingsrichting en de betrokken partijen. De fase wordt afgesloten met een intentieverklaring en / of een breed gedragen plan van aanpak.

Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden?

	Nee	Ja	
	Niet nodig	Ja, is erg belangrijk	Ja, maar is geen hoofdzaak
1) Welke bijdrage levert de oplossing aan het doel? (doel)			
Aan welke oplossingsrichtingen wordt gedacht?			
Zijn de oplossingen helder en eenduidig geformuleerd?			
Zijn de geformuleerde oplossingen het middel om het doel te bereiken?			
Zijn er alternatieve oplossingen?			
Bevordert de geformuleerde oplossing de duurzaamheid van het watersysteem als totaal?			
Zijn er financiële voordelen te behalen, en voor wie?			
2) Wie zijn de relevante partijen? (harde sturing)			
Welke partijen moeten bij het project betrokken worden?			
Zijn alle relevante partijen betrokken?			
3) Hoe zit het met communicatieve aspecten (zachte sturing)			
Is het bevoegd gezag vanaf het begin betrokken bij het proces?			
Is er overleg tussen de betrokkenen?			
4) Wat is de gewenste organisatievorm? (doel)			
Is marktwerking gewenst of ongewenst?			
Op welke wijze wordt de oplossing georganiseerd?			
Wordt er een organisatie opgericht?			
5) Hoe is het draagvlak vastgelegd? (harde sturing)			
Is er commitment uitgesproken in een intentieverklaring?			
Is er een breed gedragen plan van aanpak?			

3 Haalbaarheidfase en matching vraag en aanbod

In deze fase worden de technische eigenschappen van vraag en aanbod vastgesteld. Daarna worden vraag en aanbod met elkaar gematched.

De vragen met een * ervoor betreffen technische vragen. Deze horen wel in deze fase beantwoord te worden maar zijn niet voor alle betrokken partijen even relevant om te beantwoorden.

Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden.

	Nee	Ja	
	Niet nodig	Ja, is erg belangrijk	Ja, maar is geen hoofdzaak

Haalbaarheid

1) Hoe ziet het aanbod/ de vraag eruit (maatregelen)

* Aanbod: is er ergens water over?			
* Aanbod: hoe is de bron gelegen (geografisch)?			
* Aanbod: hoeveel komt er vrij, debieten, continu/discontinu?			
* Aanbod: wat is de prijs?			
* Aanbod: hoe is de kwaliteit?			
* Aanbod: hoe is de leveringsbetrouwbaarheid (continuïteit, back-up aanwezig?)			
* Aanbod: vanaf wanneer is water beschikbaar voor levering?			
* Vraag: is er ergens water nodig?			
* Vraag: hoe is de afnemer gelegen (geografisch)?			
* Vraag: hoeveel is er nodig (debieten, continu/discontinu)?			
* Vraag: hoeveel wil men betalen?			
* Vraag: wat is de gewenste kwaliteit, welke basiskwaliteit kan volstaan?			
* Vraag: welke leveringsbetrouwbaarheid is gewenst?			
* Vraag: hoe wordt de leveringsbetrouwbaarheid gerealiseerd?			
* Vraag: vanaf wanneer moet er geleverd worden?			
* Vraag: welke aanpassingen moeten in het eigen bedrijf gedaan worden en wat zijn de kosten hiervan?			

2) Hoe zit het met financiële haalbaarheid (harde sturing)?

* Zijn alle kosten in beeld gebracht (Infrastructuur, zuivering etc)?			
* Zijn er subsidie mogelijkheden voor het project?			
Welke partij levert een financiële bijdrage en hoeveel?			
Is de financiering van het project rond?			
* Welke opbrengsten zijn te verwachten van de afnemers?			
Zijn er afspraken gemaakt over (verdeling van) winst en verlies?			

3) Kan vraag en aanbod gematched worden? (maatregelen)			
* Voldoet het debiet van de aanbodzijde aan de vraag? * Worden meerdere bronnen/afnemers aan elkaar gekoppeld? * Waar komt de infrastructuur te liggen (leidingen etc)? * Waar komt de zuivering te staan? * Is er een buffer noodzakelijk? * Hoe is de back-up geregeld?			
4) Welke zuivering moet er toegepast worden (maatregelen)?			
Wat is de gevraagde kwaliteit? Wat is de kwaliteit van de bron? Welke zuiveringstechnieken moeten er toegepast worden? Kan er gebruik gemaakt worden van een bestaande (bedrijfs)zuivering?			
5) Hoe zit het met de juridische haalbaarheid (harde sturing)			
Zijn de rechten en plichten van alle actoren vastgelegd? Is de eigendomssituatie geregeld? Mag de bron worden ingezet in de waterbank?			
6) Check: is haalbaarheidsfase afgerond?			
Zijn er voldoende gegevens om naar de volgende fase te gaan? Wat zijn de doelstellingen van de volgende fase?			

4 Toetsing door bevoegd gezag

In deze fase wordt de voorgenomen levering van water aan een andere partij getoetst aan de wetgeving en het geldend beleid.

Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden.

	Nee		Ja	
	Niet nodig	Ja, is erg belangrijk	Ja, maar is geen hoofdzaak	
1) Hoe staat het bevoegd gezag tegenover de gekozen oplossing?				
Zijn er relevante voordelen op andere beleidsvelden die mee kunnen wegen? (visie) Is de gekozen oplossing een middel om duurzaamheid te realiseren?				
2) Past het binnen het huidige beleid? (doel)				
Welke wetgeving is van toepassing? Is er een strijdig karakter met het vigerende beleid, op welke onderdelen? Waarop wordt er getoetst door het bevoegd gezag? (duurzaamheid, aantal onttrokken m ³)				
3) Mag het water ingezet worden? (harde sturing)				
Is de eigendomssituatie helder? Mag water langer onttrokken worden dan strikt noodzakelijk is?				
4) Aan welke voorwaarden moet voldoen worden (harde sturing)?				
Welke vergunningen zijn vereist? Wie wordt vergunninghouder? Moet er aanbesteedt worden en op welke wijze? Zijn de bestuurders betrokken? Is er bestuurlijk commitment?				
5) Check: Is Toetsingsfase afgerond?				
Zijn er voldoende gegevens om naar de volgende fase te gaan? Wat zijn de doelstellingen van de volgende fase?				

5 Contractfase

Vastleggen contractuele afspraken tussen partijen. Financieel, back-up etc

Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden?

	Nee	Ja	
	Niet nodig	Ja, is erg belangrijk	Ja, maar is geen hoofdzaak
1) Is de organisatie vastgelegd (harde sturing)?			
Zijn de taken en verplichtingen van de organisatie vastgelegd? Voor welke organisatiestructuur wordt gekozen?			
2) Zijn alle vergunningen geregeld (harde sturing)?			
Is er overleg geweest met het bevoegd gezag over de vergunningen? Zijn alle benodigde vergunningen aangevraagd en verleend? Is rekening gehouden met de voorwaarden en verplichtingen voortkomend uit de vergunningen?			
3) Welke afspraken zijn gemaakt (maatregelen)?			
Zijn de leveringsvoorwaarden in het contract vastgelegd? Zijn er afspraken gemaakt over kwaliteitsgaranties, en marges? Is de leveringsperiode afgesproken? Is de prijs van het water vastgelegd? Zijn de risico's en aansprakelijkheden aan de vraag- en aanbodzijde afgedekt?			
4) Hoe is de communicatie geregeld (zachte sturing)?			
Zijn er afspraken over de communicatie omtrent de voortgang van het project? Zijn er afspraken over de communicatie naar buiten toe?			
5) Hoe zit het met de besluitvorming? (harde sturing)			
Kunnen alle partijen zich in de gemaakt afspraken vinden? Zijn alle afspraken vastgelegd in een contract?			

6 Terugkoppel/evaluatiefase

Na het doorlopen van het gehele proces is het verstandig het proces te evalueren. Op basis van de evaluatie kan de vorming van de waterbank waar nodig nog bijgestuurd worden. Ook gedurende het proces kan het noodzakelijk zijn terug te koppelen teneinde het proces gaande te houden

Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden.

	Nee		Ja	
	Niet nodig	Ja, is erg belangrijk	Ja, maar is geen hoofdzaak	
1) Is nieuw beleid noodzakelijk? (visie)				
Past de gekozen oplossing in het bestaande beleid?				
Is aanpassing van bestaand beleid voldoende of is geheel nieuw beleid noodzakelijk?				
Welke organisatie is leiding bij het formuleren van het nieuwe beleid?				
2) Welke onderwerpen zouden in het nieuwe beleid geïntegreerd moeten worden? (visie)				
Hoe moet worden omgegaan met overtollig water?				
Wat is duurzaamheid?				
Hoe wordt duurzaamheid getoetst?				
Moet het doel van de gekozen oplossing altijd zijn het bereiken van een duurzame(re) situatie?				
3) Is er voldoende vertrouwen? (zachte sturing)				
Hebben de betrokken partijen nog voldoende vertrouwen in elkaar?				
Hebben de betrokken partijen alle wensen op tafel gelegd?				
4) Is de organisatie goed geregeld? (harde sturing)				
Zijn alle afspraken vastgelegd?				
Is het projectmanagement goed geregeld?				
Worden alle partijen bij het proces betrokken?				
Is de communicatie voor een ieder helder en duidelijk?				

Het POS als evaluatie-instrument

Deze vragenlijst wordt gebruikt bij de evaluatie van een project.

1 Initiatieffase				
In de initiatieffase wordt de aanleiding vastgesteld, het probleem helder gedefinieerd en onderzocht wie de betrokken partij- en zijn, en wat hun belang en betrokkenheid is				
Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden?				
	Nee		Ja	
	Niet nodig	Had wel moeten	Onvol- doende	Vol- doende
1) Is het probleem helder en eenduidig? (visie)				
Is er een probleem?				
Wat is het probleem?				
Voor wie is het een probleem?				
Welke belangen spelen een rol?				
2) Wat is het doel (van het project)? (doel)				
Welk(e) doel(en) wil je bereiken (probleem oplossen, maatschappelijk doel)?				
Is het doel eenduidig en helder omschreven?				
3) Wat is de schaal waarop het probleem speelt (wijk/gemeente/regionaal)? (doel)				
Op welke schaal speelt het probleem?				
Op welke schaal wordt de oplossing gezocht?				
4) Wat zijn de taken (is de rol) van alle betrokken partijen (zachte sturing)				
Vanuit welke belangen handelen de partijen in het proces (commercieel, maatschappelijk)?				
Welke rol speelt iedere partij in het proces?				
Welke taken heeft iedere partij in het proces?				
Zijn de verantwoordelijkheden van alle partijen voor iedereen duidelijk?				
5) Is er voldoende commitment/vertrouwen? (zachte sturing)				
Wordt de doelstelling door alle partijen onderschreven?				
Hebben alle partijen vertrouwen in elkaar?				
Hebben alle partijen vertrouwen in het proces?				
Willen de partijen de oplossing van hun probleem zelf in handen houden of overlaten aan een andere dan de eigen organisatie?				
6) Check: is initiatieffase afgerond?				
Zijn er voldoende gegevens om naar de volgende fase te gaan?				
Wat zijn de doelstellingen van de volgende fase?				

2 Oriëntatiefase

In deze fase wordt concreet gekeken naar de gekozen oplossingsrichting en de betrokken partijen. De fase wordt afgesloten met een intentieverklaring en/of een breed gedragen plan van aanpak.

Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden?

	Nee		Ja	
	Niet nodig	Had wel moeten	Onvoldoende	Volledige
1) Welke bijdrage levert de oplossing aan het doel? (doel)				
Aan welke oplossingsrichtingen wordt gedacht?				
Zijn de oplossingen helder en eenduidig geformuleerd?				
Zijn de geformuleerde oplossingen het middel om het doel te bereiken?				
Zijn er alternatieve oplossingen?				
Bevordert de geformuleerde oplossing de duurzaamheid van het watersysteem als totaal?				
Zijn er financiële voordelen te behalen, en voor wie?				
2) Wie zijn de relevante partijen? (harde sturing)				
Welke partijen moeten bij het project betrokken worden?				
Zijn alle relevante partijen betrokken?				
3) Hoe zit het met communicatieve aspecten? (zachte sturing)				
Is het bevoegd gezag vanaf het begin betrokken bij het proces?				
Is er overleg tussen de betrokkenen?				
4) Wat is de gewenste organisatievorm? (doel)				
Is marktwerking gewenst of ongewenst?				
Op welke wijze wordt de oplossing georganiseerd?				
Wordt er een aparte organisatie opgericht?				
5) Hoe is het draagvlak vastgelegd? (harde sturing)				
Is er commitment uitgesproken in een intentieverklaring?				
Is er een breed gedragen plan van aanpak?				

3 Haalbaarheidfase

In deze fase worden de technische eigenschappen van vraag en aanbod vastgesteld. Daarna worden vraag en aanbod met elkaar gematched.

De vragen met een * ervoor betreffen technische vragen. Deze horen wel in deze fase beantwoord te worden maar zijn niet voor alle betrokken partijen even relevant om te beantwoorden.

Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden?

	Nee		Ja	
	Niet nodig	Had wel moeten	Onvoldoende	Voldoende
Haalbaarheid				
1) Hoe ziet de vraag en het aanbod eruit? (maatregelen)				
* Aanbod: is er ergens water over?				
* Aanbod: hoe is de bron gelegen (geografisch)				
* Aanbod: hoeveel komt er vrij, debieten, continu/discontinu?				
* Aanbod: wat is de prijs				
* Aanbod: hoe is de kwaliteit?				
* Aanbod: hoe is de leveringsbetrouwbaarheid (continuïteit, back-up aanwezig?)?				
* Aanbod: vanaf wanneer is water beschikbaar voor levering?				
* Vraag: Is er ergens water nodig?				
* Vraag: Hoe is de afnemer gelegen (geografisch)?				
* Vraag: hoeveel is er nodig (debeten, continu/discontinu)?				
* Vraag: hoeveel wil men betalen?				
* Vraag: wat is de gewenste kwaliteit, welke basiskwaliteit kan volstaan?				
* Vraag: Welke leveringsbetrouwbaarheid is gewenst?				
* Vraag: hoe wordt de leveringsbetrouwbaarheid gerealiseerd?				
* Vraag: Vanaf wanneer moet er geleverd worden?				
* Vraag: Welke aanpassingen moeten in het eigen bedrijf gedaan worden en wat zijn de kosten hiervan?				
2) Hoe zit het met financiële haalbaarheid? (harde sturing)				
* Zijn alle kosten in beeld gebracht (infrastructuur, zuivering etc)?				
* Zijn er subsidie mogelijkheden voor het project?				
* Welke opbrengsten zijn te verwachten van de afnemers?				
Welke partij levert een financiële bijdrage en hoeveel?				
Is de financiering van het project rond?				
Zijn er afspraken gemaakt over (verdeling van) winst en verlies?				

3) Kan vraag een aanbod gematched worden? (maatregelen)				
* Voldoet het debiet van de aanbodzijde aan de vraag?				
* Worden meerdere bronnen / afnemers aan elkaar gekoppeld?				
* Waar komt de infrastructuur te liggen (leidingen etc)?				
* Waar komt de zuivering te staan?				
* Is er een buffer noodzakelijk?				
* Hoe is de back-up geregeld?				
4) Welke zuivering moet er toegepast worden (maatregelen)?				
Wat is de gevraagde kwaliteit?				
Wat is de kwaliteit van de bron?				
Welke zuiveringstechnieken moeten er toegepast worden?				
Kan er gebruik gemaakt worden van een bestaande (bedrijfs)zuivering?				
5) Hoe zit het met juridische haalbaarheid? (harde sturing)				
Zijn de rechten en plichten van alle actoren vastgelegd?				
Is de eigendomssituatie geregeld?				
Mag het vrijkomende water elders nuttig worden toegepast?				
6) Check: is haalbaarheidsfase afgerond?				
Zijn er voldoende gegevens om naar de volgende fase te gaan?				
Wat zijn de doelstellingen van de volgende fase?				

4 Toetsing door bevoegd gezag

In deze fase wordt de voorgenomen levering van water aan een andere partij getoetst aan de wetgeving en het geldend beleid.

Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden?

	Nee		Ja	
	Niet nodig	Had wel moeten	Onvoldoende	Voldoende
1) Hoe staat het bevoegd gezag tegenover de gekozen oplossing?				
Zijn er relevante voordelen op andere beleidsvelden die mee kunnen wegen? (visie)				
Is de gekozen oplossing een middel om duurzaamheid te realiseren?				
2) Past het binnen het huidige beleid? (doel)				
Welke wetgeving is van toepassing?				
Is er een strijdig karakter met het vigerende beleid, op welke onderdelen?				
Waarop wordt getoetst door het bevoegd gezag? (duurzaamheid, aantal onttrokken m ³)				
3) Mag het water ingezet worden? (harde sturing)				
Is de eigendomssituatie helder?				
Mag water langer onttrokken worden dan strikt noodzakelijk is?				
4) Aan welke voorwaarden moet voldoen worden (harde sturing)?				
Welke vergunningen zijn vereist?				
Wie wordt vergunninghouder?				
Moet er aanbesteedt worden en op welke wijze?				
5) Check: is toetsingsfase afgerond?				
Zijn er voldoende gegevens om naar de volgende fase te gaan?				
Wat zijn de doelstellingen van de volgende fase?				

5 Contractfase

Vastleggen contractuele afspraken tussen partijen. Financieel, back-up etc

Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden?

	Nee		Ja	
	Niet nodig	Had wel moeten	Onvoldoende	Voldoende
1) Is de organisatie vastgelegd? (harde sturing)				
Zijn de taken en verplichtingen van de organisatie? Zijn alle betrokken partijen akkoord met gekozen organisatievorm?				
2) Zijn alle vergunningen geregeld? (harde sturing)				
Is er overleg geweest met het bevoegd gezag over de vergunningen? Zijn alle benodigde vergunningen aangevraagd en verleend? Is rekening gehouden met de voorwaarden en verplichtingen voortkomend uit de vergunningen?				
3) Welke afspraken zijn er gemaakt? (maatregelen)				
Zijn er afspraken gemaakt over de levering? (zekerheid, hoeveelheden en marges)? Zijn er afspraken gemaakt over kwaliteitsgaranties, en marges? Is de leveringsperiode afgesproken? Is de prijs van het water vastgelegd? Zijn de risico's en aansprakelijkheden aan de vraag en aanbodzijde afgedekt?				
4) Hoe is de communicatie geregeld (zachte sturing)?				
Zijn er afspraken over de communicatie omtrent de voortgang van het project? Zijn er afspraken over de communicatie naar buiten toe?				
5) Hoe zit het met de besluitvorming? (harde sturing)				
Kunnen alle partijen zich in de gemaakte afspraken vinden? Zijn alle afspraken vastgelegd in een contract?				

6 Terugkoppel/evaluatiefase

Na het doorlopen van het gehele proces is het verstandig het proces te evalueren. Op basis van de evaluatie kan het proces waar nodig nog bijgestuurd worden. Ook gedurende het proces kan het noodzakelijk zijn terug te koppelen teneinde het proces gaande te houden

Moet aan de volgende aspecten aandacht besteed worden?

	Nee		Ja	
	Niet nodig	Had wel moeten	Onvoldoende	Voldoende
1) Is nieuw beleid noodzakelijk? (visie)				
Past de gekozen oplossing in het bestaande beleid?				
Is aanpassing van bestaand beleid voldoende of is geheel nieuw beleid noodzakelijk?				
Welke organisatie is leiding bij het formuleren van het nieuwe beleid?				
2) Welke onderwerpen zouden in het nieuwe beleid geïntegreerd moeten worden? (visie)?				
Hoe moet omgegaan worden met overtollig water?				
Wat is duurzaamheid?				
Hoe wordt duurzaamheid getoetst?				
Moet het doel van de gekozen oplossing altijd zijn het bereiken van een duurzame(re) situatie?				
3) Is er voldoende vertrouwen? (zachte sturing)				
Hebben de betrokken partijen nog voldoende vertrouwen in elkaar?				
Hebben de betrokken partijen alle wensen op tafel gelegd?				
4) Is de organisatie goed geregeld? (harde sturing)				
Zijn alle afspraken vastgelegd?				
Is het projectmanagement goed geregeld?				
Worden alle partijen bij het proces betrokken?				
Is de communicatie voor een ieder helder en duidelijk?				

BIJLAGE D

VERTALING RESULTATEN ENSCHEDE NOORD NAAR SITUATIE WIERDEN

In het project Enschede Noord zijn de organisatorische aspecten van een waterbank nader uitgewerkt. Bij dit project zijn de provincie Overijssel, gemeente Enschede, waterschap Regge en Dinkel en de WMO betrokken. Royal Haskoning heeft de mogelijke organisatiemodellen uitgewerkt. De ervaringen opgedaan in Wierden vormen een belangrijke input voor de studie "Duurzaam oplossen wateroverlast Enschede". In een vijftal werksessies heeft Tauw deze ervaringen ingebracht en zijn de resultaten van studie Enschede door Haskoning gepresenteerd. In deze paragraaf zijn de resultaten van de studie van "Duurzaam oplossen wateroverlast Enschede" samengevat en is aangegeven waar de resultaten in het POS zijn te gebruiken. Voor de samenvatting is gebruik gemaakt van het rapport "Duurzaam oplossen grondwateroverlast" [Rijntalder et al., 2001].

In de studie Enschede Noord is allereerst gewerkt aan het helder krijgen van de hydrologische achtergrond van het probleem van de grondwateroverlast en formuleren van een oplossingsrichting die gedragen wordt door de betrokken partijen. Deze oplossing is vervolgens beschreven in de vorm van een streefsituatie. Voor het realiseren van deze streefsituatie dienen verschillende projecten gerealiseerd te worden. Voor het realiseren van deze projecten zijn één of meerdere organisaties nodig die verschillend vormgegeven kunnen worden. In het algemene organisatorische deel van de studie wordt een handreiking gegeven bij het kiezen van de meest passende organisatievormen.

Opzet studie Enschede Noord

Doel studie Enschede Noord

De uitkomsten van het onderzoek dienen een antwoord te geven op de vraag hoe in zijn algemeenheid het oplossen van de grondwateroverlast het best georganiseerd kan worden. De uitkomsten dienen dus een generieke richtlijn te geven die toegepast kan worden bij situaties van grondwateroverlast in heel Nederland.

Uitgangspunten

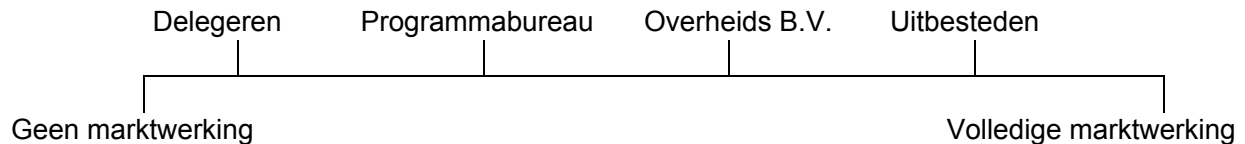
In het project Enschede Noord zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

- Het duurzaam oplossen van grondwateroverlast in Enschede is op zijn minst een gedeeld overheidsbelang. Diverse overheden zijn hierbij betrokken en willen hier ook in de toekomst bij betrokken blijven;
- Het is in de wetgeving niet eenduidig vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de oplossing van grondwatervraagstukken. Dit betekent dat het niet duidelijk is of de aanpak van grondwaterproblemen een publieke (overheids)aangelegenheid is en welke overheid dan verantwoordelijk is, of dat de aanpak van grondwaterproblemen een private aangelegenheid is;
- Het beleid van de verschillende belanghebbende partijen is (nog) niet op elkaar afgestemd maar moet nog geformuleerd worden. Daarnaast ontbreken concrete doelstellingen met betrekking tot de aanpak van de grondwateroverlast;
- Het kenmerk van de oplossingen is dat ze projectmatig moeten worden opgepakt in diverse projecten;
- Bij de aanpak van grondwateroverlast zijn, naast overheden, veel belanghebbenden betrokken. Hun belang moet worden geïntegreerd in de duurzame oplossingen.

Aan de hand van deze uitgangspunten zijn in de volgende paragraaf een aantal mogelijke organisatiemodellen uitgewerkt.

Organisatiemodellen

In de studie Enschede Noord zijn een viertal modellen uitgewerkt die in hoofdzaak verschillen in de mate waarin de belanghebbende overheden zelf actief zijn bij het oplossen van de problematiek. Met andere woorden: wel of geen, meer of minder marktwerking. Aldus geplaatst op een continuüm, zijn de volgende modellen onderscheiden:



De modellen zijn allen realiseerbaar. Dat betekent dat de keuze voor één van de modellen gebaseerd zal zijn op een concreet geval. Meer in het bijzonder: gebaseerd op de invulling van beleid en gebaseerd op specifieke situationele kenmerken.

Delegeren

Eén van de betrokken overheidspartijen (gemeente, waterschap of provincie) neemt het oplossen van het probleem van de grondwateroverlast op zich. De uitverkoren overheidspartij stelt beleid op, bepaalt de oplossingsrichtingen, verwerft bronnen, en identificeert /initieert projecten. Vervolgens worden ook de realisatie en exploitatie in beheer van de overheidspartij uitgevoerd. Hierbij kan deze partij uiteraard allerlei zaken op contractbasis uit laten voeren door marktpartijen.

Bij deze organisatorische vorm is het niet noodzakelijk dat een juridische rechtsvorm wordt gekozen. Het is zeer goed denkbaar dat de betrokken overheidspartijen een overeenkomst of een intentieverklaring afsluiten waarin de taken van de aangewezen overheidspartij zijn opgenomen. De organisatievorm is te vergelijken met delegatie van bevoegdheden; een bestuursorgaan kan haar bevoegdheid tot het nemen van bepaalde besluiten delegeren aan andere organen. In dit geval worden de taken van verschillende overheidspartijen naar één aangewezen partij overgedragen.

Het model "delegeren" lijkt geschikt voor de situatie waarin overeenstemming en een groot onderling vertrouwen onder de betrokken overheidspartijen bestaat met betrekking tot de te volgen beleidslijnen. Eén partij die verantwoordelijk is voor de regie van het oplossen van de grondwateroverlast kan daadkracht aan de dag leggen. De overeenstemming over beleidslijnen tussen de betrokken partijen en de vorm waarin de delegatie is uitgewerkt, is echter een punt dat constant behoefte vergt om draagkracht voor deze werkwijze te behouden.

Programmabureau

Anders dan bij delegatie naar een van de belanghebbende overheden staat bij het programmabureau de gezamenlijke aanpak van de problematiek centraal. De belanghebbende overheden voorzien het programmabureau van alle benodigde middelen en speelruimte. Het bureau stelt beleid op en is tevens belast met de uitvoering ervan.

Het model "programmabureau" is vooral geschikt in de situaties waarbij gezamenlijke beleidsvorming nog moet plaatsvinden en oplossingsrichtingen nog niet volledig duidelijk zijn. Als concrete oplossingen wel in beeld zijn en bovendien onder tijdsdruk staan, is in dit model daadkracht een kritische factor die aandacht behoeft.

Het programmabureau-model kan bovendien na enkele jaren ook zonder teveel moeite omgebouwd worden tot een organisatie waarbij, nadat de beleidsvorming gereed is, de uitvoering aan een overheids B.V. overgelaten wordt. De taak van het programmabureau kan hierdoor beperkt worden tot een meer toezichthoudende.

Overheids B.V.

Bij het programmabureau was sprake van vertegenwoordiging van verschillende partijen, afkomstig van een publieke organisatie. De overheids B.V. is een private organisatie (of consortium van meerdere overheids- en private partijen) die het oplossen van het probleem van grondwateroverlast op zich neemt. De aandeelhouders van deze BV worden gevormd door de verschillende belanghebbende partijen, zoals gemeente, provincie, waterschap, WMO, aangevuld met één of meerdere marktpartijen. De BV bepaalt de oplossingsrichtingen, verwerft de bronnen, stelt de haalbaarheid vast, maakt een ontwerp en neemt de realisatie en exploitatie ter hand.

Het model "overheids B.V." is vooral geschikt in situaties waarbij gezamenlijk beleid heeft plaatsgevonden en waarin oplossingsrichtingen nog (deels) open liggen. Daadkracht en bedrijfsmatig werken zijn pluspunten van dit model. De basis moet dan echter wel stevig zijn; de consensus onder de aandeelhouders is een punt van aandacht.

Volledig uitbesteden

Bij de private onderneming (of consortium van private partijen) is, in tegenstelling tot de overheids B.V., de overheid niet vertegenwoordigd. Dit betekent dus minder zeggenschap op de activiteiten van de organisatie. De overheden stellen beleid op. De private organisatie neemt het oplossen van het probleem van grondwateroverlast op zich.

Het model "Volledig uitbesteden" is vooral geschikt in situaties waarin samenhangend en concreet beleid is geformuleerd. Er dient wel een behoorlijk inzicht te zijn in de kosten en opbrengsten van projecten. Pluspunten aan dit model zijn de daadkracht van de private partij en de werkwijze van deze partij, die is gericht op efficiënt opereren om maximaal profijt te verkrijgen. Een aandachtspunt is de zeggenschap die betrokken overheidspartijen hebben op de verschillende activiteiten van de marktpartij. In tabel D1 zijn de belangrijkste kenmerken weergegeven van de 4 organisatiemodellen.

Tabel D1. Belangrijkste kenmerken organisatiemodellen.

Kenmerken	Delegeren	Programmabureau	Overheids BV	Uitbesteden
Vertegenwoordiger	Aangewezen overheidspartij	Betrokken overheden verenigd in programmabureau	Publieke partij in BV of publiek en privaat in BV	Private partij of consortium van partijen
Rechtsvorm	Geen, lijkt op delegatie	Overeenkomst o.i.d. tussen betrokken overheden	VOF (CV), NV of BV, = PPS	Volledig privaat
Activiteiten van rechtsvorm	<ul style="list-style-type: none">– beleid formuleren– oplossingsrichtingen aanwijzen– projecten ontwerpen, realiseren en exploiteren	<ul style="list-style-type: none">– beleid formuleren– oplossingsrichtingen aanwijzen– projecten ontwerpen, realiseren en exploiteren	<ul style="list-style-type: none">– oplossingsrichtingen aanwijzen– projecten ontwerpen, realiseren en exploiteren	<ul style="list-style-type: none">– oplossingsrichtingen aanwijzen– projecten ontwerpen, realiseren en exploiteren
Terugkoppeling	Periodiek naar gezamenlijk bestuur	Periodiek naar gezamenlijk bestuur	Periodiek naar raad van commissarissen en naar aandeelhouders	Periodiek naar opdrachtgever(s)
Risico wordt gedragen door....	Aangewezen overheidspartij	Betrokken overheden	Overheids B.V.	Marktpartij
Aansprakelijkheid	Aangewezen overheidspartij	Betrokken overheden	Overheids B.V.	Marktpartij
Gewenste kosten - baten verhouding	Maatschappelijk verantwoord	Maatschappelijk verantwoord	Kosten < baten	Winstmaximalisatie

Criteria

In de studie Enschede Noord is men nagegaan welke factoren van invloed zijn op het bepalen van de organisatievorm die passend is voor een bepaalde situatie van grondwateroverlast. Vastgesteld is dat aantal en aard van de mogelijke oplossingsrichtingen (mogelijke projecten) en het geformuleerde beleid van grote invloed zijn op de te kiezen organisatievorm. De geformuleerde criteria zijn op een andere wijze gerangschikt en geformuleerd, maar komen overeen met de vragen zoals die in het POS zijn gesteld en zijn hier niet verder uitgewerkt.

Bruikbaarheid organisatiemodellen bij het POS

In de studie van Enschede Noord is nagedacht over hoe de aanpak van grondwateroverlast het beste georganiseerd kan worden.

De studie Enschede Noord geeft, voor wat betreft het organisatorische onderdeel van de rapportage, nadere informatie bij de vragen over de organisatievorm. In de studie ligt de nadruk op het kiezen van de juiste organisatievorm en minder op het procesverloop. De informatie uit het rapport is daarom vooral interessant om een beeld te vormen van de mogelijke organisatievormen en kenmerken hiervan.

De keuze van de organisatievorm is naar onze mening afhankelijk van een aantal factoren zoals de actoren, gebiedskenmerken en de fase waarin het project zich bevindt. Het POS richt zich op het gehele proces en probeert deze factoren helder te krijgen. De resultaten van de studie van Enschede Noord zijn bruikbaar op het moment dat een gekozen oplossingsrichting georganiseerd dient te worden. In die zin past de studie binnen het POS en wel binnen de contractfase. In deze fase wordt bepaald welke organisatiestructuur gekozen wordt om de oplossing te realiseren. De studie van Enschede Noord is in feite een uitwerking van de vragen uit de contractfase. Daarnaast kan de informatie gebruikt worden voor de beeldvorming in de initiatief- en oriëntatiefase.