

PRIMAVERA: praktijk en evaluatie

Inleiding

Het is inmiddels al weer ruim drie jaren geleden dat bij de voorbereiding van het eerste Limburgse integrale water-beheersplan (IWBP Zuidelijk Zuid-Limburg) [1] vooral door het bestuur van het Zuiveringschap Limburg de uitdrukkelijke wens naar voren kwam om duidelijk aan te geven waarom sommige maatregelen op korte termijn en andere op lange termijn of misschien wel helemaal niet moeten worden genomen.



H. H. TOLKAMP
Zuiveringschap Limburg



P. T. J. C. VAN ROOY
DHV Water



J. W. VAN SLUIS
DHV Water

In die periode veroverde het begrip milieurendement in korte tijd een vooraanstaande plaats in het bestuurlijk taalgebruik. Natuurlijk was dat niet alleen in Limburg zo, ook op vele andere plaatsen worstelt men met de afweging tussen de milieuhygiënische noodzaak en de kosteneffectiviteit van maatregelen. Niet in de laatste plaats wordt dit ingegeven door het schaarser worden van de middelen op hetzelfde moment dat het aantal maatregelen sterk begint toe te nemen. Daardoor wordt het maken van keuzes, of op z'n minst het stellen van prioriteiten, bittere noodzaak. Het gevolg daarvan is dat er bewuster en kritischer wordt gekeken naar de beschikbaarheid van middelen, maar zeker ook naar de zin en het effect voor het milieu van de beoogde maatregelen, inclusief de schaal-grootte. Een veel gestelde vraag die hierbij hoort is: waar doe je het allemaal voor? Bij gebrek aan een geschikte methodiek leidt dit in beheersplannen tot een vrij subjectieve en moeilijk navolgbare wijze van prioriteitsstelling van de maatregelen (wat doen we in de planperiode en wat erna?). Daarom is de vraag bij de STOWA neergelegd om mee te denken over het ontwikkelen van een methodiek die rekening houdt met het milieurendement van te nemen maatregelen. In 1992 is

Samenvatting

PRIMAVERA – een methodiek voor prioriteitsstelling van maatregelen op basis van 'milieurendement' – is vanuit een theoretisch concept ontwikkeld en getoetst in de praktijk. In een periode van twee jaren is de methodiek toegepast in een vijftal (beheers)plannen en aan de hand van de ervaringen aangepast en verbeterd. Daarna heeft een mini-enquête onder de gebruikers de evaluatie van het gehele proces versterkt in beeld gebracht. De houdbaarheid van de methodiek wordt hiermee onderstreept. Verder blijkt dat de methodiek een nuttig hulpmiddel kan zijn voor de prioriteitsbepaling, maar dat de gebruiker altijd het laatste woord heeft. Het artikel gaat ook uitgebreid in op de tijdens het proces geconstateerde valkuilen.

door de STOWA een begeleidings-commissie ingesteld en is gestart met de ontwikkeling. In 1993 zijn de basis-principes tijdens een STOWA-ZL-symposium aan de waterbeheerders voorgesteld [2] en in twee eerdere artikelen in dit tijdschrift is uitgebreid ingegaan op de achtergronden, de opzet en de verantwoording van de methodiek die PRIMAVERA (PRIoriteitsstelling van MAatregelen Voor Effectief en RAtioneel waterbeheer) is genoemd [3, 4].

Praktijk

Er zijn verschillende redenen aan te voeren waarom vooral vanuit het water-beheer de behoefte ontstond aan een inzichtelijke methodiek voor het stellen van prioriteiten. De belangrijkste reden is daarbij meestal het gebrek aan voldoende middelen om alle noodzakelijke maatregelen uit te voeren. Maar ook bij voldoende middelen is het nodig, de juiste keuzes te kunnen maken tussen verschillende alternatieven. Bij gebrek aan een handzame en toepasbare methode grijpt de praktijk al snel naar de bundeling van inzicht, kennis en ervaring van aanwezige specialisten. Men stelt zich (noodgedwongen) tevreden met het vergelijken van de kosten in relatie tot de te generen inkomsten, alsmede (soms) tot een inschatting van de effecten van de maatregelen. Met name dit laatste gebeurt daarbij dan impliciet en één dimensionaal. Dat wil zeggen dat er niet wordt gekeken naar de vergelijking van het effect op verschillende beleidsterreinen of vakgebieden. Een financiële vergelijking van de noodzaak om een fosfor-verwijderingstrap aan een rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) toe te moeten voegen om aan het fosfaatbesluit [5] te kunnen voldoen en de noodzaak om een transportleiding van een buitendorp naar de rwzi aan te leggen zal zeker worden gedaan. Maar wordt daarbij ook gekeken naar het korte en langere termijn effect van deze maatregelen op de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater? En zo ja, hoe geef je dan aan welk effect het 'beste' is voor het milieu?

Daar signaleren we een probleem. De oplossing kan worden gevonden in de toepassing van een Multi-Criteria-Analyse (MCA) voor het inzichtelijk(er) maken van de kosten-baten-verhouding of kosteneffectiviteit. Daarbij heeft men de keuze uit vele methoden, waarvan een overzicht te vinden is in een veel gebruikte publikatie van het ministerie van Financiën [6]. Toepassingen van MCA in het waterbeheer vinden we onder andere in de voorbereiding van het Waterhuishoudingsplan van Limburg [7], met name bij het evalueren van de mogelijkheden voor beekherstel [8, 9]. Voorts bij het componeren van verschillende scenario's voor de eutrofiëringbestrijding van het Volkerak-Zoommeer [10]. In deze gevallen bleek tijdens de toepassing dat er een aantal beperkingen speelt waardoor de MCA niet goed aan de verwachtingen voldeed. Zo bleef de effectiviteit van de beoogde maatregelen ongrijpbaar door het ontbreken van een relatie tussen aandachtspunten en maatregelen. Er werd feitelijk nog te veel ad-hoc naar oplossingen voor problemen gezocht.

Een andere belangrijke reden om een inzichtelijke methodiek voor prioriteitsstelling te wensen, is de behoefte aan bestuurders duidelijk te maken dat de samenstelling van maatregelenpakketten niets van doen heeft met hobby's van ambtenaren, maar alles met het zo optimaal mogelijk besteden van de beperkte middelen (geld, expertise, ruimte, etc.).

Nota Waterbeheer Amsterdam

Een eerste toepassing van wat later PRIMAVERA zou worden genoemd werd uitgevoerd in de Gemeentelijke Nota Waterbeheer Amsterdam [11]. In de hier toegepaste versie 1.1 werd de berekende prioriteit uitsluitend gebaseerd op de rentabiliteit van maatregelen. Het proces van invullen van maatlaten en toekennen van kentallen is hierbij beperkt tot enkele nauw betrokkenen. Dit proces is soepel

verlopen, wat waarschijnlijk samenhangt met de geringe complexiteit van het project in organisatorische zin (één initiatiefnemer). De met de methodiek berekende rentabiliteit is gebruikt voor het stellen van de prioriteiten binnen het nodig geachte maatregelenpakket voor het waterbeheer.

IWBP Amstel, Gooi en Vecht

Een tweede toepassing van PRIMavera (versie 1.2) vond plaats in het IWBP Amstel, Gooi en Vecht 1994-1998 van het Hoogheemraadschap Amstel en Vecht, het Zuiveringschap Amstel- en Gooiland en de provincie Utrecht [12]. Hier ging het om een in organisatorisch opzicht uitermate complex project. Drie waterbeheerders stonden voor de gezamenlijke opgave één integraal waterbeheersplan op te stellen. Hierbij werd uitdrukkelijk gesteld dat er niet drie deelplannen zouden worden gebundeld in een gezamenlijk käftje met een inleidend hoofdstuk, maar dat er één samenhangend plan moest komen voor waterkwantiteit en waterkwaliteit. De complexiteit van het proces werd hierbij versterkt door de toezichthoudende rol van drie provincies (Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland) met op de achtergrond een mogelijke fusie tussen de drie beheerders en de overdracht van het waterbeheer van Amsterdam. Het proces van verzamelen van de basisgegevens voor het berekenen van de rentabiliteit en het invullen van de maatlatten voor ernst, omvang, effectiviteit en kosten en het toekennen van de kentallen is hierbij een zaak geweest van vele deelnemers in diverse sessies. Dit proces is niet altijd even soepel verlopen en soms zelfs moeizaam geweest. Belangrijke oorzaken waren daarbij een verlate start van sommige deelnemers, een ontoereikende menskracht bij aanvang en daardoor relatief veel personele wisselingen. Het bleek relatief veel inspanning te vergen het proces op gang te houden wanneer er na twee stappen vooruit weer een pas achteruit nodig is om de achterblijvers of nieuwe deelnemers in de rijdende trein te houden. Door de experimentele fase waarin de methodiek zich nog bevond, gold voor alle waterbeheerders een aanvankelijke onbekendheid met de methodiek als zodanig en door het nog niet beschikbaar zijn van een handboek en/of computerprogramma voor de gebruikers zelf bleef de methodiek vrij abstract. Was dat wel beschikbaar geweest, dan zou met het computerprogramma het bijvoorbeeld mogelijk zijn geweest de gebruikers vooraf kennis te laten maken met de weging van de verschillende aspecten en de consequen-

ties ervan bij het berekenen van de prioriteit. Het ontbreken hiervan heeft ertoe geleid dat door sommigen aan de formules die in de methode zijn ingezet een onjuiste status is toegekend. Het waarderen van aspecten werd daarbij ondergeschikt aan de formules, waardoor sommigen tijdens het proces uit het oog dreigden te verliezen, dat de kwaliteit van het produkt van een wiskundige bewerking niet beter kan zijn dan de grondstoffen bestaan ('stop je er apekool in, dan komt er ook apekool uit'). Niet de formules of de methodiek in algemene zin bepalen de prioriteit, dat gebeurt altijd door de gebruiker zelf. De methodiek is slechts een hulpmiddel om de complexiteit van de grote hoeveelheid te betrekken variabelen hanteerbaar te houden.

Restauratieplan Vecht

Bij het opstellen van het Restauratieplan Vecht [13] werd Primavera versie 1.3 toegepast. Ook hier betrof het een organisatorisch gezien complex project met vijf waterbeheerders en twee toezichthoudende provincies, die samen aan een plan voor de verbetering van de multifunctionaliteit van de Utrechts-Noordhollandse Vecht werken. De participatie van de deelnemers vond plaats door grotendeels vaste vertegenwoordigers van de diverse organisaties. Enkel onder hen hadden reeds ervaring opgedaan met de toepassing van de methodiek in het kader van het IWBP Amstel, Gooi en Vecht. Het proces is naar tevredenheid verlopen, ondanks het nog niet voorhanden zijn van het handboek en het computerprogramma. Dit gemis werd wellicht gecompenseerd door de wijze waarop het voortraject van PRIMavera tot stand was gekomen en was uitgewerkt. Zo waren de actuele situatie en de plan-doelstellingen helder beschreven en waren alle deelnemers het daarover eens. Deze consensus leidde ertoe dat bijvoorbeeld de formulering van de aandachtspunten soepel verliep. Uiteindelijk heeft dit ook bijgedragen aan het relatief grote draagvlak voor de prioriteitsstelling.

Integraal Waterbeheersplan Roer & Geleenbeek en Integraal Waterbeheersplan Peel & Maasvallei

Tegelijkertijd met de toepassing van PRIMavera voor de prioriteitsstelling in het Restauratieplan Vecht werd er voor gekozen de methodiek toe te passen binnen de in voorbereiding verkerende waterbeheersplannen van het Zuiveringschap Limburg en het Waterschap Roer en Overmaas (IWBP R&G) respectievelijk het Waterschap Peel en Maasvallei (IWBP PMV). Dit betreft

een eenvoudige organisatorische opzet, waarbij als belangrijkste afstemmingsfactor de scheiding van het kwantiteits- en het kwaliteitsbeheer kan worden genoemd. Het besluit om PRIMavera in beide plannen te gaan hanteren, werd vrij laat in het planproces genomen waardoor in een korte tijd een achterstand in het denkproces moest worden ingehaald en verwerkt in de planopzet. Hoewel arbeidsintensief, is de toepassing van PRIMavera als een zeer positieve bijdrage in de planvorming ervaren, nog afgezien van de prioritering zelf. In het IWBP R&G bleef de deelname beperkt tot de vaste projectmedewerkers en de ambtelijke begeleidingscommissie, samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende disciplines uit beide organisaties. In het IWBP PMV vindt daarnaast ook een actieve participatie plaats van leden van de bestuurlijke begeleidingscommissie. Het proces is op dit moment nog in volle gang en in hoeverre bij de afronding van deze plannen een nadere betrokkenheid van in- en externen bij de vaststelling van vooral de draagvlak-scores zal plaatsvinden, is nog onzeker. In beide plannen heeft toepassing van de methodiek geleid tot structurering van de aandachtspunten en inzichtelijke presentatie van de maatregelen. Het uiteen halen van oorzaak-gevolg relaties, de verwisseling van probleem en oplossing die in de praktijk vaak wordt gesignaleerd, is hierdoor tot een minimum beperkt. Door het opnemen in het plan van de gescoorde kentallen voor draagvlakfactoren, naast de rentabiliteit van maatregelen, wordt in het plan helder en inzichtelijk waar de waterbeheerders voor staan en hoe er in de naaste toekomst aan de verbetering van de situatie wordt gewerkt, rekening houdend met de belangen van gemeenten, burgers, bedrijven en beheerders. Toch is de toepassing nog niet optimaal geweest, met name door de vrij laat in het planproces genomen beslissing om PRIMavera toe te passen. Het voortraject (stappen 1, 2 en 3, [3]) moest daartoe deels opnieuw worden doorlopen. PRIMavera zou in feite kunnen worden toegepast op alle maatregelen van beide waterbeheerders. Ook met waterbeheer verband houdende maatregelen die dienen te worden uitgevoerd door derden (o.a. gemeenten) en reguliere werkzaamheden van de waterbeheerders zouden dan kunnen worden meegenomen. Er is echter voor gekozen alleen die maatregelen te prioriteren waarvan uitvoering (nog) ter discussie staat. Daarnaast zijn de maatregelen van ZL en WRO respectievelijk WPM apart geprioriteerd, omdat de financieringsstructuur

van de waterbeheerders verschuiving van gelden tussen de beheerders onderling niet toelaat.

Evaluatie

Vanzelfsprekend is PRIMAVERA onderzocht op de houdbaarheid op grond van wetenschappelijke kennis. Dit is echter niet de enige maatstaf waaraan de waarde moet worden afgelezen. Daarnaast geldt de praktische bruikbaarheid van de methode voor de planvorming in het waterbeheer als – zeker niet minder belangrijk – criterium. Bij de ontwikkeling zijn de eisen vanuit de praktijksituatie voorop gesteld. Beoogd is een methode waarmee op een inzichtelijke, voor niet technisch-ingewijden toegankelijke en bij toepassing op verschillende plannen vergelijkbare wijze prioriteiten kunnen worden bepaald.

Alvorens wordt ingegaan op de evaluatie vanuit praktisch gezichtspunt, wordt hieronder PRIMAVERA vergeleken met andere evaluatiemethoden, zoals beschreven in [6]. PRIMAVERA combineert essentiële kenmerken van een kosteneffectiviteitsanalyse en twee typen multicriteria-analyse: de 'Gewogen Sommering' en de 'Goals Achievement Matrix'-methode. Op grond van deze overeenkomsten kan worden vastgesteld dat PRIMAVERA zich in goed gezelschap bevindt wat betreft de doorzichtigheid van het analyse- en evaluatieproces en de eenvoud van de rekenkundige bewerkingen. Zie tabel I, die is ontleend aan de genoemde publikatie.

De keuze van de meetschalen voor de waardering van de beschouwde aspecten bepaalt in belangrijke mate de realiteitswaarde van de afweging. In PRIMAVERA komen twee verschillende typen meetschalen voor, waarmee de kentallen worden bepaald. Voor de omvang van aandachtspunten en voor de kosten van maatregelen zijn ratioschalen gebruikt (zoals bij een duimstok). De andere beschouwde aspecten worden afgemeten aan ordinale schalen (zoals bij een hitlijst). Het quotiënt van de kentallen voor omvang en kosten is – binnen de beschreven uitgangspunten – weer een ratioschaal. De kentallen voor de overige aspecten vormen – dimensieloze – weegfactoren. De schalen van de uiteindelijke scores, rentabiliteit en prioriteit, zijn eveneens ordinale schalen, dat wil zeggen dat alleen de volgorde betekenis heeft en niet de getalswaarde van de scores. Overigens moet het resultaat van PRIMAVERA worden opgevat als een globale prioritering. Een verschil van een

methoden	doorzichtigheid van het gehele analyse- en evaluatieproces	berekeningen voor opstellen van effectenoverzicht of kosten-batenbalans	berekeningen (aard/omvang) na opstellen van effectenoverzicht of kosten-batenbalans
Monetaire methoden: - Kosten-batenanalyse - <i>Kosteneffectiviteitsanalyse¹⁾</i>	 redelijk <i>goed</i>	 moeilijk/ omvangrijk <i>vrij eenvoudig/ omvangrijk</i>	 eenvoudig/ beperkt <i>eenvoudig/ beperkt</i>
Overzichtstabelmethoden: - Community impact analyse - Scorekaartmethode	 goed zeer goed	 vrij eenvoudig/ omvangrijk vrij eenvoudig/ beperkt	 eenvoudig/ geen eenvoudig/ geen
Multicriteriamethoden: - <i>Gewogen sommeren¹⁾</i> - Concordantie analyse - Regimemethode - Verwachtingswaardemethode - Evamix methode - Permutatiemethode - Meerdimensionale schaalanalyse - <i>Goals achievement matrix methode¹⁾</i>	 <i>goed</i> redelijk redelijk goed redelijk redelijk matig <i>goed</i>	 <i>eenvoudig/beperkt</i> eenvoudig/beperkt eenvoudig/beperkt eenvoudig/beperkt eenvoudig/beperkt eenvoudig/beperkt eenvoudig/beperkt eenvoudig/beperkt <i>eenvoudig/beperkt</i>	 <i>eenvoudig/ beperkt</i> eenvoudig/ omvangrijk eenvoudig/ omvangrijk eenvoudig/ beperkt eenvoudig/ omvangrijk eenvoudig/ omvangrijk moeilijk/ omvangrijk <i>eenvoudig/ beperkt</i>
¹⁾ PRIMAVERA combineert essentiële kenmerken van deze drie methoden.			

TABEL I – Overzicht van een aantal bekende evaluatiemethoden met een beoordeling op een drietal eigenschappen (ontleend aan [6]).

of enkele plaatsen op de eindranglijst is niet significant. In het gebruik van de methode blijkt deze globaliteit geen enkel bezwaar te zijn. De vraag of andere methoden hetzelfde opleveren als PRIMAVERA is niet in algemene zin te beantwoorden, omdat de evaluatiemethode en het gebruik ervan samen het resultaat bepalen. Bij een goede multicriteria-analyse is de weging (het gebruik) van grotere invloed op het resultaat dan de technische kenmerken van de methode zelf. PRIMAVERA voldoet aan deze eis. Om maatvastheid te brengen in de aard van de wegingsfactoren en bepaling van de gewichten is de wijze van weging binnen PRIMAVERA geformaliseerd. Alle aspecten die van invloed zijn op de weging zijn concreet benoemd en worden via een vaste procedure gewaardeerd. Op deze manier zijn ook de subjectieve aspecten die in de evaluatie meetellen expliciet gemaakt.

Met deze eigenschappen (expliciterend, inzichtelijk en tot op zekere hoogte maat-

vast) voldoet PRIMAVERA aan de gestelde verwachtingen, namelijk dat structuur kan worden gegeven aan het afwegingsproces dat zich afspeelt bij de planvorming in het waterbeheer. Voortgezette evaluatie zal niettemin nodig zijn om de ervaringen en wensen van de gebruikers in verdere verbeteringen te vertalen.

PRIMAVERA is, zoals uit het voorgaande blijkt, via verschillende tussenstadia tot stand gekomen, lering trekkend uit de ervaringen bij de verschillende plan-exercities. Tijdens die toepassingen zijn diverse onvolkomenheden aan het licht gekomen, zowel ten aanzien van de methodiek zelf als de procesbegeleiding er omheen. De bevindingen zijn steeds besproken binnen het uitvoerend team en de begeleidingscommissie en alle tekortkomingen hebben geleid tot aanpassingen. Het resultaat daarvan is versie 2.0. Bij de afronding van deze versie is een kleine enquête gehouden onder degenen die in genoemde beheersplannen met

PRIMAVERA hebben kunnen kennis-maken. Hieruit komt duidelijk naar voren dat gebruikerservaringen in hoge mate bijdragen aan de kwaliteit van het eindresultaat. Een deel van de reflectanten gaf aan dat men sommige onderdelen niet goed kon beoordelen, omdat deze in de hun bekende versie nog niet voorkwamen (software, handboek) of omdat zij niet bij deze aspecten betrokken waren geweest (bijvoorbeeld bestuurlijke appreciatie en presentatie). Over het algemeen is als positief ervaren de invloed op de planvorming en de beleidsontwikkeling die toepassing van de methodiek zichtbaar maakt. PRIMAVERA blijkt daadwerkelijk tot structurering van het denkproces te leiden. Punten van kritiek betroffen vooral de inzichtelijkheid van het doorlopend proces en de hoeveelheid tijd die men eraan kwijt was. Nadere reflectie op deze punten heeft tot de verklaring geleid, dat het ontwikkelingsproces van de verschillende, elkaar vrij snel opvolgende versies in verschillende werkverbanden waarschijnlijk hieraan debet is. Met name bij een vraag naar het tijdsbeslag wordt een spanningsveld geïntroduceerd tussen de verwachting en de inspanning die moet worden geleverd. PRIMAVERA vergt een zekere mate van voorwerk, terwijl ook het leveren van de verschillende inschattingen tijd kost. Daarbij komt dat niet iedereen de laatste versie in zijn plan heeft kunnen toepassen.

Uit de gemaakte opmerkingen tijdens de evaluatie kan worden geconstateerd dat als grootste voordeel van een dergelijke methodiek wordt aangemerkt het onderbouwen van beleidskeuzen in de planvorming en de mogelijkheid om deze keuzen in prioriteitsvolgorde te presenteren. Bij een juiste toepassing worden consequenties van de gemaakte keuzen duidelijk zichtbaar, wat voor bestuurders noodzakelijk is. Duidelijk werd ook dat de noodzaak om in ieder project de verschillende taakvelden met het oog op de prioriteitsstelling te integreren de verschillende beheerders dichter bij elkaar brengt. Vooral wanneer er verschillende culturen en werkwijzen bijeen worden gebracht, blijkt dat sommige, bijna principiële, verschillen meer aan de mate van detail liggen dan echt fundamenteel zijn.

Valkuilen

Uit de onderlinge vergelijking van de toepassingen blijkt dat er in het proces van toepassing van PRIMAVERA een aantal valkuilen bestaat. Valkuilen die los staan van de methodiek als zodanig, maar waarbij men in eerste instantie toch de methodiek zal willen aanwijzen wanneer men in een kuil is gevallen.

Denken in termen van oplossingen

Uit de ervaringen met het werken met de methodiek is als meest voorkomend probleem naar voren gekomen dat aandachtspunten en maatregelen worden verwisseld of dooreen gehaald. Feitelijk verwisselt men de oplossing soms met het probleem en dit komt vaak voort uit een gebrek aan integraal denken ofwel het teveel met het eigen, engere vakgebied naar het beheersplan kijken. Een voorbeeld hiervan is het 'ontbreken van defosfatering van het effluent van een rwzi' als het probleem te definiëren in plaats van de 'eutrofiëringsproblematiek' van het effluentontvangende oppervlaktewater.

Het denken in oplossingen is over het algemeen uitermate effectief. Bij het opstellen van integrale plannen kan het ook funest zijn. Aandachtspunten worden dan omschreven in termen van activiteiten om aandachtspunten op te lossen, ofwel maatregelen. Het waarom wordt daarmee buiten beeld geplaatst en minder voor de hand liggende maatregelen komen niet boven water. De methodiek vraagt vooral aan het begin een open vizier en een gepaste afstand tot de dagelijkse werkzaamheden.

De discussie over dit soort zaken brengt systematiek in het denken, het ordent de aandachtspunten en het structureert tot helder geformuleerde maatregelen. Vooral ook de toename in samenhang tussen de verschillende maatregelen, zelfs binnen één beleidsveld, is een belangrijk pluspunt van de toepassing van de methodiek.

Bestuurlijk denken door ambtenaren

Wanneer ambtenaren al aan het begin van het planproces bestuurlijk denken, vormt dat een beperkende factor. Afwegingen uit het verleden worden dan te dominant meegenomen naar de toekomst. Het leidt ertoe dat voorkeuren van bestuurders impliciet al een rol spelen bij het waarden van de technisch inhoudelijke aspecten. Daarmee kunnen afwegingen vertroebeld of zelfs oneigenlijk worden. Bovendien wegen bestuurlijke overwegingen dan feitelijk dubbel mee, wat niet juist is.

Beleidsvelden gescheiden houden

Wanneer verschillende organisaties een gezamenlijk plan opstellen, dient in eerste instantie het gezamenlijke doel, het waterbeheer, centraal te worden gesteld en niet ieder beleidsveld apart en op zichzelf. Pas dan kan sprake zijn van echt integraal waterbeheer. De indeling in beleidsvelden is immers een hulpmiddel en geen doel op zich. Wanneer meer beheerders verantwoordelijk zijn (of zich verant-

woordelijk achten) voor eenzelfde beleidsveld dan moet hiervoor een resultaat-gerichte oplossing worden gekozen. Onduidelijkheid zal steeds weer opnieuw tot discussie aanleiding geven en afleiden van het gezamenlijke doel, het vinden van oplossingen voor de geconstateerde aandachtspunten. Zo bleek uit de evaluatie dat ondanks de integrale aanpak en integrale doelstellingen de samenwerking van verschillende beheerders wordt bemoeilijkt door het feit dat verschillende deelnemers in het planproces eigen beheersverantwoordelijkheid hebben en eigen financieringsstromen (zelfs binnen één organisatie met geoormerkte heffingen). Dit bemoeilijkt het integrale karakter van een beheersplan. Het is in de praktijk echter niet mogelijk en ook niet noodzakelijk direct de gehele structuur ter discussie te stellen. Het signaleren van deze onevenwichtigheid kan tijdens een planperiode al leiden tot een geleidelijke bijsturing van het beleid zodat het in een volgend plan al een stuk evenwichtiger kan zijn. PRIMAVERA biedt hiervoor uitstekende mogelijkheden doordat de maatregelen zowel binnen elk van de afzonderlijke taakvelden als over het geheel van taken kunnen worden geprioriteerd. Daaruit ontstaat juist inzicht in de essentie van het integrale karakter van beheersplannen en kan de afstemming van maatregelen uit verschillende taakvelden tot een betere fasering leiden, of zelfs tot aanpassing van het sectoraal beoogde beleid.

Planvorming beschouwen als statisch gebeuren

Planvorming is een cyclisch proces: wat nu doelstelling heet, is in de volgende planperiode wellicht de actuele situatie. Prioriteitsstelling moet in dat licht worden gezien. Het is geen statische volgorde, het geeft richting aan meerjarenplannen en wordt beïnvloed door voortdurende veranderingen in de werkelijkheid. De prioriteitsstelling zoals deze in een beheersplan wordt vastgelegd, dient voortdurend (voortschrijdend) te worden bijgesteld naarmate er meer of minder essentiële veranderingen in beleid en structuur binnen het plangebied plaatsvinden.

Onderschatting van het voortraject

Zoals in het schema in het tweede artikel [4] geïllustreerd, heeft PRIMAVERA betrekking op het hart van het planproces. Door de waarde van het voortraject te onderschatten, te veronachtzamen of er niet consequent mee om te gaan, lopen de gebruikers in PRIMAVERA vast.

Biobed-reactoren door verlaging van de superficiële vloeistofsnellheid, vervanging van het begroeide droge materiaal door gewoon korrelslib en een verbeterde driefasenscheiding. Volgens P. Lourens lopen de reactoren inmiddels naar tevredenheid is de storingsgevoeligheid kleiner.

In een heldere uiteenzetting geeft C. Buisman van Paques aan hoe zwavel op biologische wijze uit afvalwater kan worden verwijderd. Na omzetting van sulfaat in sulfide onder anaërobe condities wordt het sulfide omgezet in elementair zwavel in een aëroob gepakt bed, dat vervolgens in een lamellenseparator wordt afgevangen. Bij de zinkindustrie is dit proces inmiddels toegepast, terwijl er mogelijkheden liggen in de viscositeit industrie en rookgasontzwaveling.

D. Derycke van Biotim beschreef tenslotte de praktijkervaringen met de behandeling van afvalwater afkomstig van de productie van fijnchemicaliën (met name citroenzuur). Ondanks een aanzienlijke sulfide concentratie van 400 mg/l bleek na adaptatie de opstart in 3 maanden te kunnen worden afgerond.

4. Tenslotte

Op deze studiedag is duidelijk geworden dat ook meer complexe afvalwaters goed anaëroob behandelbaar zijn. Wel blijkt dat voor een goede bedrijfsvoering van het anaërobe systeem het vereiste kennisniveau bij het bedienend personeel hoog moet zijn. Deze constatering geldt overigens ook voor andere biologische technieken zoals aërobe zuivering voor behandeling van deze complexe afvalwaterstromen en is niet zozeer een beperking van de anaërobe technologie. Wellicht dat er voor de NVA mogelijkheden bestaan om een intensievere bijdrage te leveren aan de training en (bij)scholing van operators van industriële zuiveringen.

G. de Man, Grontmij Advies & Techniek
A. Mulder, TNO Milieuwetenschappen

• • •

PRIMAVERA

• Vervolg van pagina 359

Toepassing van PRIMAVERA vraagt dus om een ordentelijke afronding van het noodzakelijk 'huiswerk': beschrijven van de actuele situatie, formuleren van doelstellingen, afleiden van aandachtspunten

en genereren van mogelijke maatregelen. Overigens is het wel zo dat bij het negeren van het voortraject de methodiek als zelfhelend kan worden gezien: tijdens het proces zal het noodzakelijk blijken alsnog 'het huiswerk' te maken. Maar dan wel ten koste van meer inspanning en wellicht enige frustratie, omdat het extra werk had kunnen worden voorkomen.

Manipulatie van bestuurlijke en maatschappelijke appreciatie

Door de draagvlakfactoren BA en MA bewust lager of hoger te waarderen, is het mogelijk de prioriteitsstelling aanzienlijk te beïnvloeden. Wanneer men na toepassing van PRIMAVERA nalaat de toegekende scores of kentallen te publiceren en toe te lichten, kan men de methode misbruiken door eruit te laten komen wat men tevoren had gewild. Wanneer die wens bij de plannemakers werkelijk bestaat, kunnen deze beter afzien van toepassing van welke methode dan ook en direct de eigen prioriteit poneren. Dat heeft dan evenveel waarde. Juist het publiceren van de toegekende scores voor de draagvlakfactoren en het in de gelegenheid stellen van insprekers om hierop te reageren, zal leiden tot verhoging van het draagvlak. In het ideale geval zou bij de ter visie legging van een beheersplan direct kunnen worden geëquireerd bij de insprekers hoe zij de inschatting van de diverse draagvlakfactoren in het algemeen, maar met name die van het maatschappelijk draagvlak (MA) waarderen. Ook kan worden gedacht aan een representatieve steekproef onder een deel van de ingezetenen en een deel van de desbetreffende maatschappelijke organisaties. Dan zou werkelijk sprake kunnen zijn van de doorwerking van een klankbord in de planvorming.

Tot slot

Ter voorlopige afsluiting van de evaluatie lijkt het gerechtvaardigd te stellen dat een juist gebruik van PRIMAVERA leidt tot een heldere kijk op waterbeheer. Het zorgt voor ordening van informatie, structureren van plannen, een bestuurlijk draagvlak voor nieuwe ontwikkelingen en een beheer dat beter is uit te leggen aan de burger.

Namens de STOWA gaat onze dank uit naar de betrokkenen bij de genoemde planvormingsprocessen. Enerzijds voor hun kritische opstelling, waarmee – soms onbewust – belangrijke bijdragen zijn geleverd. Anderzijds voor het vertrouwen dat geruime tijd is gesteld in een methodiek in wording.

Literatuur

1. Zuiveringschap Limburg & Waterschap Roer en Overmaas (1993). *Integraal waterbeheersplan Zuidelijk Zuid-Limburg 1993-1996*. WRO & ZL, pp. 82 + kaarten + bijlagen.
2. Anonymus (1993). *Discussie over 'milieurendement' onontkoombaar*. Waterschapsbelangen 1993, no. 14, pag. 538-541.
3. Rooy, P. T. J. C. van, Sluis, J. W. van & Tolkamp, H. H. (1994). *PRIMAVERA: kader en opzet*. H₂O 27 (8): 220-223.
4. Sluis, J. W. van, Rooy, P. T. J. C. van & Tolkamp, H. H. (1994). *PRIMAVERA: kern en achtergronden*. H₂O 27 (10): 266-270.
5. Posfaatbesluit (1990). *Besluit van 13 juni 1990, houdende regelen met betrekking tot grenswaarden voor fosfaat in door rioolwaterzuiveringsinrichtingen te lozen afvalwater*. Staatsblad 1990, no. 301, pp. 12.
6. Ministerie van Financiën (1992). *Evaluatiemethoden. Een introductie*. 4e herziene druk, SDU-Den Haag.
7. Provincie Limburg (1991). *Provinciaal Waterhuishoudingsplan 1991-1995: Water in balans*. Provincie Limburg, Maastricht, pp. 230.
8. Rooy, P. T. J. C. van & Paarlberg, A. P. (1991). *Aanzet tot beekherstel in Limburg*. H₂O 24 (20): pp. 556-562.
9. Rooy, P. T. J. C. van & Lugt, C. L. van der (1990). *Aanpassing waterhuishouding in Noord- en Midden-Limburg ten westen van de Maas*. DHV Water in opdracht van Provincie Limburg, pp. 101 + bijlagen.
10. Benoist, A. P., Rooy, P. T. J. C. van & Sluis, J. W. van (1989). *Bestrijding eutrofiering Volkerak-Zoommeer*. DHV Water in opdracht van Rijkswaterstaat directie Zeeland, pp. 74 + bijlagen.
11. Gemeente Amsterdam (1992). *Nota Waterbeheer 1993-1997*. pp. 168 + bijlagen.
12. Hoogheemraadschap Amstel & Vecht, Zuiveringschap Amstel- & Gooiland, Provincie Utrecht (1994). *Ontwerp Integraal Waterbeheersplan Amstel, Gooi en Vecht 1994-1998*, pp. 144 + kaarten + bijlagen.
13. Rooy, P. T. J. C. van & Lugt, C. L. van der (1994). *Restauratieplan Vecht (concept)*. DHV Water in opdracht van Rijkswaterstaat directies Utrecht en Noord-Holland, Hoogheemraadschap Amstel en Vecht, Zuiveringschap Amstel- en Gooiland, Provincie Utrecht en Provincie Noord-Holland, pp. 88 + bijlagen.

• • •

PHLO-cursus

De Stichting Post-Hoger Landbouwonderwijs (PHLO) organiseert een cursus 'De rol van de waterbalans in het waterbeheer: kwantiteit en kwaliteit'. De cursus wordt gehouden op 12, 13 en 14 oktober 1994 in Wageningen.

In de cursus worden de elementen van de waterbalans behandeld en diverse toepassingsmogelijkheden voor een doelmatig integraal waterbeheer gegeven. Nadere inlichtingen: Bureau PHLO, Postbus 8130, 6700 EW Wageningen, telefoon 08370-84093/84092.