



Waterplan Nijmegen: interactieve uitvoering als nieuw concept

GOVERT GELDOF, TAUW / UNIVERSITEIT TWENTE

JAN LUIJTEN, GEMEENTE NIJMEGEN

TEUS GIJZEL, GEMEENTE NIJMEGEN

ESTHER VAN BEURDEN, TAUW

Ruim een jaar geleden werd het waterplan voor Nijmegen feestelijk vastgesteld, een plan dat richtinggevend is voor het waterbeheer in en rond Nijmegen voor de komende tien jaar. Het werd op 27 juni 2001 ondertekend door acht waterpartners: gemeente Nijmegen, Provincie Gelderland, Polderdistrict Groot Maas en Waal, Polderdistrict Betuwe, Rijkswaterstaat (Directie Oost), Zuiveringsschap Rivierenland, Nuon Water en Waterbedrijf Gelderland*. Het bijzondere aan dit plan is dat het wordt uitgevoerd. Sterker nog, op het moment dat het plan werd vastgesteld, was de uitvoering reeds op dreef. Een geheel nieuwe werkwijze werd gevolgd bij de totstandkoming van het plan: 'interactieve uitvoering'. Hierbij worden planvorming, uitvoering en beheer niet na elkaar behartigd, maar naast elkaar. Het duurt daardoor wel wat langer. Het proces rond Waterplan Nijmegen nam ruim vier jaar in beslag. Maar de beloning is groot. Waterplan Nijmegen is een gedragen plan met een hoge ambitie en duidelijk zichtbare resultaten. Nijmegen is enthousiast en ziet toepassingen van de werkwijze op meer terreinen.

Veel integrale plannen komen tot stand via zogeheten open planprocessen, ook wel aangeduid als participatieve of interactieve planprocessen. De gedachte hierachter is dat als meer mensen worden betrokken bij de totstandkoming van een plan, het draagvlak toeneemt. Dit blijkt ook zo te zijn. Via workshops, discussieavonden en reactierondes kan de inbreng van vele mensen worden verwerkt en zullen meer mensen zich herkennen in het uiteindelijke plan. Draagvlak voor een plan betekent echter niet automatisch draagvlak voor de uitvoering van een plan! Vaak zijn de mensen die een plan uitvoeren andere mensen dan de opstellers ervan. Hierdoor stagneert de uitvoering. Tevens blijkt dat bij de uitvoering bewoners wakker worden die hun stem niet hebben laten horen tijdens het planproces. Dat is ook logisch, want veel bewoners reageren pas als ze met concrete uitvoeringsplannen worden geconfronteerd in hun eigen straat. Waterplannen gaan vaak voorbij aan het schaalniveau van straat en woning. Gevolg is dat veel mooie plannen, inclusief hun draagvlak, in de boekenkast belanden. Uitsluitend eenvoudige maatregelen, zoals de aanleg van

150 meter natuurvriendelijke oever, worden wel uitgevoerd. Maar is daar een open planproces voor nodig?

Interactieve uitvoering

Het concept van 'interactieve uitvoering' is eenvoudig. Om tot een plan te komen moet je enkele stappen doorlopen. Veelal zijn dat het formuleren van doelen, het benoemen van knelpunten, het opstellen van maatregelen, het optimaliseren van maatregelen naar kosten en draagvlak, de implementatie van de maatregelen en het beheer. Vele variaties hierop zijn denkbaar. Bij de meeste planprocessen worden deze stappen na elkaar uitgevoerd. Voor het concept van 'interactieve uitvoering' geldt dit echter niet. Daar worden de stappen parallel aan elkaar doorlopen. Doelen worden niet vooraf vastgesteld, maar komen geleidelijk in beeld. Na het vaststellen van de koers op hoofdlijnen wordt direct met de uitvoering begonnen. Beheerders praten mee over ontwerp, en ontwerpers praten mee over beheer. Kan dit? Ja dit kan! Bij de totstandkoming van Waterplan Nijmegen bleek dat het werkt. En wordt het geen zootje als alles door elkaar

loopt? Deels wel, alleen noemen we het anders: creatieve chaos. Het proces is minder gestructureerd dan veel technieken voor open planprocessen. In de praktijk blijken mensen hier goed mee te kunnen omgaan. Veel procesmanagers onderschatten praktijkmensen. Zij weten veel meer dan ze onder woorden kunnen brengen. Hun kennis is van onschatbare waarde⁴. Bij 'interactieve uitvoering' krijgt deze kennis een volwaardige plaats. Het plan ontvouwt zich rond de uitvoering. De wetenschappelijke achtergrond is inmiddels ook beschreven⁵.

Water in Nijmegen

Nijmegen ligt voor een belangrijk deel op een stuwwal, langs de rivier de Waal. Wie door Nijmegen wandelt, ontwaart uitsluitend in de lagere delen oppervlaktewater. Hogerop is de waterhuishouding volledig rioleringsgericht. Zelfs de spaarzame vijvers die daar aanwezig zijn, vormen geen deel van het watersysteem. Het zijn interne overstortpunten van het rioleringsysteem. Aan de voet van de stuwwal komt kwelwater naar boven van prachtige kwaliteit. Deels stroomt dit in de Ooijpolder en deels in het Maas-Waalkanaal en de woonwijken Dukenburg en Lindenholt die zich bevinden aan de westkant van Nijmegen. Bijzonder in Nijmegen is het feit dat in de stad zelf grondwater wordt onttrokken voor de bereiding van drinkwater.

In 1997 is begonnen met het opstellen van een waterplan. Daartoe bestonden verschillende aanleidingen. Ten eerste, de gemeente Nijmegen had zich met de rug gekeerd naar de Waal. De rivier droeg te weinig bij aan de identiteit van de stad. Ten tweede, onderzoek had uitgewezen dat de kwaliteit van de stadsvijvers te wensen overliet. Tevens werd de goede kwaliteit van het kwelwater onvoldoende benut. Ten derde, in de nieuwbouwwijk de Waalsprong aan de noordkant van de Waal, werden ervaringen opgedaan met de inrichting van duurzame watersystemen. Wethouders van Nijmegen vroegen zich af waarom een dergelijke inspanning voor water wel wordt gedaan in de nieuwbouwwijk, maar niet in de bestaande stad. Tenslotte kwam, vlak na de toezegging van het college dat geen lastenverhogingen zouden worden doorgevoerd, het gemeentelijk rioleringsplan van Nijmegen uit. Daarin werd voorgesteld voor 80 miljoen gulden (circa 36 miljoen euro) voorzieningen te treffen ter reductie van de vuiluitvoer. Behoeft bestond aan alternatieven voor deze voorzieningen.

Deze aanleidingen maken reeds duidelijk dat het waterplan een integrale visie moet bieden, niet alleen gericht op het watersysteem en de waterketen, maar ook op andere facetten van de leefomgeving die de identiteit van de stad bepalen.



Jongetje gefascineerd door stromend water in de Stikke Hezelstraat in Nijmegen (foto: Ger Loeffen).

Duurzaamheid

In het waterplan voor Nijmegen wordt ingezet op een duurzaam watersysteem. Maar wat is duurzaam? Duidelijk is dat de vuiluitworp vanuit de riolering moet worden gereduceerd en dat de kwaliteit van oppervlaktewater en oeverzones moet worden verbeterd. Ook spreekt het vanzelf dat duurzame materialen moeten worden toegepast bij nieuwbouw of verbouwing. Maar is dat alles? In het proces rond Waterplan Nijmegen is niet van tevoren vastgesteld wat duurzaam is. Dat is inherent aan het concept van 'interactieve uitvoering'. Wel zijn drie verschillende benaderingen voor duurzaamheid in beschouwing genomen: de paradigma's van het land, de kazerne en de stad³. Wie redeneert vanuit het paradigma van het land, ziet de natuur als

goed en de invloeden die mensen daarop uitoefenen als slecht. Deze menselijke invloeden moeten worden geminimaliseerd. Dit resulteert in duurzaamheidsprincipes als nulemissie, compact bouwen en het trekken van een 'groene grens'. Wie redeneert vanuit het paradigma van de kazerne, ziet milieuvraagstukken als optimalisatievraagstukken. Door duidelijke normen te stellen en heldere relaties te beschrijven tussen maatregelen en effecten (met modellen), wordt het mogelijk de meest rendabele verhouding te berekenen tussen kosten en milieuwinst. Een principe als de geoptimaliseerde waterketen komt in sterke mate uit deze koker, net als de indeling in het rioleringsbeleid naar basisinspanning en waterkwaliteitsspoor. Wie redeneert vanuit het paradigma van de stad, ziet duurzaamheid

vooral als stimuleren van positieve processen. Door plekken zo in te richten dat mensen zich gelukkig kunnen voelen en door leerzame processen te organiseren, neemt de betrokkenheid van mensen bij hun leefomgeving toe. Het verbinden van natuur en cultuur resulteert in de versterking van de identiteit van een plek. Principes als het vergroten van de leefbaarheid en het herstellen van de relatie tussen Nijmegen en Waal zijn sterk verbonden met het paradigma van de stad.

Alle paradigma's hebben sterke en zwakke punten en veel mensen vertonen de neiging te kiezen voor één van deze. Bij de totstandkoming van het waterplan voor Nijmegen zijn mensen betrokken die handelen vanuit alle drie paradigma's. Juist in de interactie tussen de drie groepen mensen ontstaan goede ideeën. Daarbij heeft de ervaring geleerd dat op abstract niveau de verschillen in opvattingen onoverbrugbaar lijken, maar dat in de praktijk rond concrete projecten goede oplossingen gevonden kunnen worden. Wat gemiddeld niet kan, lukt vaak in het bijzondere.

Het proces

Wat wordt gezien als een belangrijk startpunt voor het planproces, is de workshop op 11 juni 1997. Tijdens deze workshop voerden de waterpartners verkenningen uit naar de mogelijkheden voor het verbeteren van het watersysteem, de waterketen en de leefomgeving. De ochtend eindigde in kritische discussies. In de middag gingen de kaarten op tafel en konden de deelnemers met viltstiften aan de slag om concrete kansen en bedreigingen zichtbaar maken. Dit mondde uit in het vaststellen van zes voorbeeldprojecten. Hiermee onderscheidt 'interactieve uitvoering' zich van het open planproces. In plaats van het meenemen van de resultaten als bouwstenen voor het plan, zijn daadwerkelijk projecten gestart of bijgesteld. Op 11 juni 1997 vond de workshop plaats, vanaf 12 juni 1997 liepen "de zaken" in Nijmegen anders.

Na de workshop richtte de aandacht zich vooral op de proefprojecten. Parallel daaraan zijn studies uitgevoerd, zoals een optimalisatiestudie voor de waterketen. Verder is een afkoppelkansenkaart opgesteld, een strategie op papier gezet voor het omgaan met verontreinigingen in het regenwater en zijn de mogelijkheden voor de benutting van de kwel aan de westkant van Nijmegen onderzocht. De veldresultaten voedden de studies; de studies droegen bij aan het verbeteren van de proefprojecten. Geleidelijk ontstond een beeld van het haalbare en het aanvaardbare. In de tweede helft van 2000 is uiteindelijk het waterplan geschreven, in korte tijd.

Een mijlpaal in het proces was de ondertekening van een intentieverklaring op

27 november 1998 door de acht waterpartners én acht kinderen. Deze intentieverklaring leverde een verankering van de tot dan toe behaalde resultaten. Bijzonder was ook het verschijnen van de Bevolkingsmonitor Milieu³⁾. Hiervoor is een enquête gehouden onder 3200 inwoners van Nijmegen boven de 18 jaar. Het bleek dat 54 procent van de Nijmegenaren weet wat het waterbeleid van de gemeente inhoudt en dat meer dan 60 procent hiervan bereid is actief mee te werken. Voor de betrokkenen bij het waterplan waren deze cijfers een flinke steun in de rug.

Proefprojecten

Bij de uitvoering van projecten worden twee sporen gevolgd: het tempospoor en het ritmespoor. Het eerste spoor betreft het afkoppelen van verhard oppervlak. In 2010 moet 26 procent van het verharde oppervlak afgekoppeld zijn. Dit gebeurt door mee te liften met lopende projecten: de Blauwe Transformatie. Het tweede spoor betreft voorbeeldprojecten. In een ritme van tenminste eens per half jaar worden waterprojecten afgerond die opvallen en daadwerkelijk de identiteit van een plek versterken.

Onderstaand volgt een kleine selectie van voorbeeldprojecten die kort na 11 juni 1997 zijn gestart:

- Een belangrijk proefproject betreft het centrum van Nijmegen. Een constatering tijdens de workshop op 11 juni was dat in de periode tot 2010 bijna de helft van de openbare buitenruimte op de schop gaat. Dat biedt kansen. Van een volledig herbouwd deel van het winkelcentrum wordt het regenwater nu niet meer afgevoerd naar de riolering, maar naar een bassin

onder het Koningsplein. Dit bassin voedt bedriegertjes. Het surplus aan water infiltreert in de bodem. Het regenwater vanaf de Stikke Hezelstraat en aangrenzende panden stroomt nu op kunstzinnige wijze via een 's avonds verlichte goot richting Waal;

- Vijvers in de Wollewei, die eens gescheiden waren, zijn nu met elkaar verbonden en profiteren beter van het schone kwelwater;
- In de Biezenstraat en in de wijk Hatert zijn processen gestart waar deskundigen samen met bewoners werken aan herinrichtingsplannen voor de openbare buitenruimte. De werkzaamheden in de Biezenstraat zijn voltooid;
- Bij gerenoveerde kinderopvangcentra is duurzame regenwateropvang gecombineerd met speelmogelijkheden;
- In de wijk Kastanjehof hebben de bewoners het initiatief genomen tot het benutten van regenwater op verschillende manieren bij de herinrichting van de openbare buitenruimte. Daarbij maken ze gebruik van de financiële regeling die enige jaren van kracht is voor regentonnen en afkoppelen.

Uiteindelijk zijn veel meer dan zes projecten tijdens het planproces gestart.

Samenwerking

Vraagt 'interactieve uitvoering' om een grotere inspanning? Nee, maar wel om een andere inspanning. Bij integrale processen is het van groot belang dat wordt samengewerkt. Deze samenwerking ontstaat via overleg, planvorming, uitvoering en beheer (zie afbeelding 1). Bij 'interactieve uitvoering' vindt minder overleg plaats en de planvorming kenmerkt zich

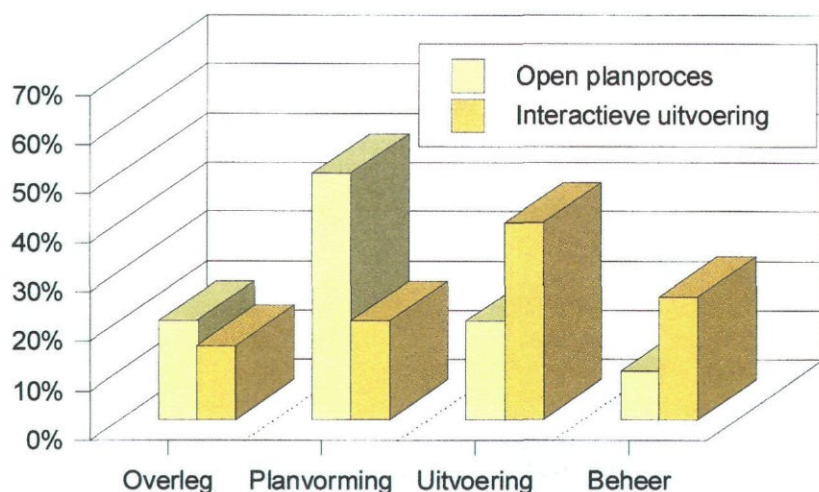
door minder afstemmingsmomenten en terugkoppelingen. De samenwerking richt zich vooral op de uitvoering van projecten en het beheer. Daar komen de verschillende werkvelden op logische wijze samen en ontstaat het enthousiasme dat nodig is voor bestuurlijk draagvlak.

Alleen water?

Het proces rond Waterplan Nijmegen richtte zich op veel schaalniveaus: op regionale en stedelijke schaal is gekeken naar het watersysteem en de waterketen, op wijkniveau is gekeken naar mogelijkheden voor herinrichting en op het schaalniveau van buurt, straat en woning zijn proefprojecten uitgevoerd. Juist de activiteiten op het kleinste schaalniveau dragen bij aan het echte integrale karakter van proces en aan de identiteit van plekken. Op dit schaalniveau is niet alleen gekeken naar water. Ook sluiptverkeer, parkeren, sociale veiligheid, kunst en recreatie kwamen in beeld. Op basis van de ervaring "begin met water, de rest komt later" is in de projecten water het meest ver uitgewerkt. Na de vaststelling van het waterplan is echter vrij snel een proces gestart, waarbij de verkeersproblematiek van Nijmegen wordt aangepakt, op gelijke wijze. Het blijkt dat met water andere omgevingsvraagstukken vlotgetrokken kunnen worden. 'Interactieve uitvoering' draagt bij aan de noodzakelijke transitie, zoals beschreven in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan. 

Afb. 1: Bij 'interactieve uitvoering' wordt meer samengewerkt rond uitvoering (het tempo- en ritmespoor) en beheer en minder door overleg en gezamenlijke planvorming. De kwantiteiten zijn illustratief.

Verdeling inspanning samenwerking



LITERATUUR

- 1) Geldof G. (2002). Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer. Proefschrift Universiteit Twente, Civiele Techniek.
- 2) Gemeente Nijmegen (2000). Bevolkingsmonitor Milieu. Milieubeleving en -gedrag van Nijmeegse burgers in 1994 en 2000. Afdeling Strategie & projecten.
- 3) Herengreen 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.
- 4) Schön D. (1991). The Reflective Practitioner. How professionals think in action. Arena, Ashgate Publishing, Eng-land.

NOOT:

- * Door recente reorganisaties zijn het nu vijf partijen: gemeente Nijmegen, Waterschap Rivierenland, Provincie Gelderland, Vitens en Rijkswaterstaat (directie Oost).