

Stedelijke wateropgave vraagt om pragmatische aanpak

*Govert D. Geldof, Peter Ganzevles en Ger Vergeer
Tauw bv, Deventer*

De stedelijke wateropgave

Er komt van alles op ons af. Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), stedelijke vernieuwingsopgaven, het verbrede rioolrecht, de watertoets, en misschien nog veel meer. Daarnaast vragen oude beleidopgaven om afhechting. De derde Nota waterhuishouding gaf aan dat in het jaar 2000 de grondwateroverlast verholpen moest zijn en de vierde Nota waterhuishouding zet in op 20% afkoppelen in bestaand stedelijk gebied. Tevens moet voldaan worden aan de basisinspanning voor de riolering en lopen er diverse initiatieven in het kader van het waterkwaliteitsspoor. Laten we dit bij elkaar opgeteld de stedelijke wateropgave noemen. Deze opgave vraagt om een nuchtere aanpak, waarbij betrokkenen accepteren dat praktijk altijd vraagt om compromissen en dat wat bereikt wordt het resultaat is van actieve onderhandelingen. We zien het in de praktijk fout lopen als betrokkenen te veel de idee-fixe van de meest optimale oplossing nastreven. Er worden dan prachtige plannen gemaakt, maar die plannen worden nauwelijks in de praktijk gerealiseerd. Ze sterven in schoonheid. Wij willen in dit artikel een werkwijze voorstellen: Interactieve Uitvoering, waarbij we vooral ingaan op grondwater in de stad.

Twintig jaar grondwateroverlast

Dit jaar bestaat de grondwateroverlast in Nederland twintig jaar. Daarvoor bestond deze ook, maar toen werd het niet als probleem herkend en erkend. In 1985 vond er in Lelystad een congres plaats met als titel “Water in de stad”. Tijdens dit congres zetten Amsterdam, Enschede en de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders voor het eerst de grondwaterproblematiek in de stedelijke gebieden op de wateragenda. In samenwerking met de TU Delft en LU Wageningen zijn instrumenten ontwikkeld om de problematiek het hoofd te kunnen bieden. Het leek er toen even op dat het grondwater in Nederland voortvarend aangepakt zou gaan worden, echter de aandacht ebde weg. De beleidsdoelen uit de derde Nota waterhuishouding zijn nooit gehaald. Zo nu en dan krijgt de problematiek weer even een opleving. Dat is nu ook het geval.

Waarom stagneert het? Het volgende zien we gebeuren. Er wordt begonnen met het uitvoeren van een inventarisatie. De problematiek wordt in kaart gebracht. Daarna worden pakketten van maatregelen geformuleerd, gericht op het volledig opheffen van de overlast. Dit resulteert in verrassend hoge kosten. Dán start de discussie over kostenverdeling en verantwoordelijkheden – opnieuw – en neemt de bereidheid af de maatregelen in de praktijk te implementeren. Het proces dooft uit als een kaars, uitzonderingen daargelaten. Zorgelijk, want plaatselijk is de problematiek echt ernstig. We weten nu vrij goed wat de gezondheidsrisico's kunnen zijn voor kinderen in te vochtige woningen.

Kruipruimten, kelders en souterrains

Plannen worden duur als de problemen in en rond vochtige woningen puur worden gezien als een waterhuishoudkundig vraagstuk. Dat is namelijk niet het geval. Globaal geschat is 80% van de problematiek bouwtechnisch van aard. Te eenvoudig wordt namelijk gedacht dat als de grondwaterstand in een woonwijk wordt verlaagd en natte kruipruimte droogvallen, de vochtproblematiek in de woningen afneemt. Dat is nauwelijks het geval. De relatieve luchtvochtigheid in een natte kruipruimte is 90 à 95%. Dat is hoog en kan resulteren in schimmelvorming en groei van zwammen. Door het vrijwel altijd aanwezige drukverschil

tussen kruipruimte en woonruimte (circa 10 Pa) en de aanwezige kieren in de begane-grondvloer worden allergenen in de woonruimte geblazen. Dat roept om actie. Maar wat is de relatieve luchtvochtigheid in de droge kruipruimte? Ook deze is 90 à 95%. Er is maar weinig water nodig om de luchtvochtigheid zo hoog te krijgen en dat blijkt altijd wel voorhanden te zijn. Grondwaterstandverlaging helpt niet of nauwelijks. Het blijkt in de praktijk dat de beste manier voor het verbeteren van de vochthuishouding is het afdichten van de begane-grondvloer, zoals dit in het Bouwbesluit verplicht is voor nieuwe woningen. Kelders en souterrains moeten waterdicht zijn, ook al staat dat niet meer in het Bouwbesluit. Nieuwe kelders die lek worden opgeleverd vallen onder het privaatrecht. Bij oude kelders en souterrains ligt het lastiger. Daar moeten bewoners zelf voor zorgen dat de constructie waterdicht wordt gemaakt. Technieken die hierbij worden toegepast falen nogal eens.

Pragmatische aanpak

Wat betekent deze beknopte analyse? Dat er uitsluitend een actieve houding van de gezamenlijke overheden nodig is in die gevallen waar de grondwaterstanden zo hoog worden dat tuinen onbegaanbaar worden en bomen dreigen om te vallen. Vaak zijn problemen geen echte grondwaterproblemen, maar gaat het om regenwater dat niet goed afstroomt en stagneert in de bodem of via de kimnaad kelders en souterrains binnenstroomt. Dat vraagt om de inzet van lokale veldkennis, zorgvuldige communicatie (goed kunnen luisteren) en maatwerk bij oplossingen. Een pragmatische aanpak dus.

Spanning met NBW en KRW

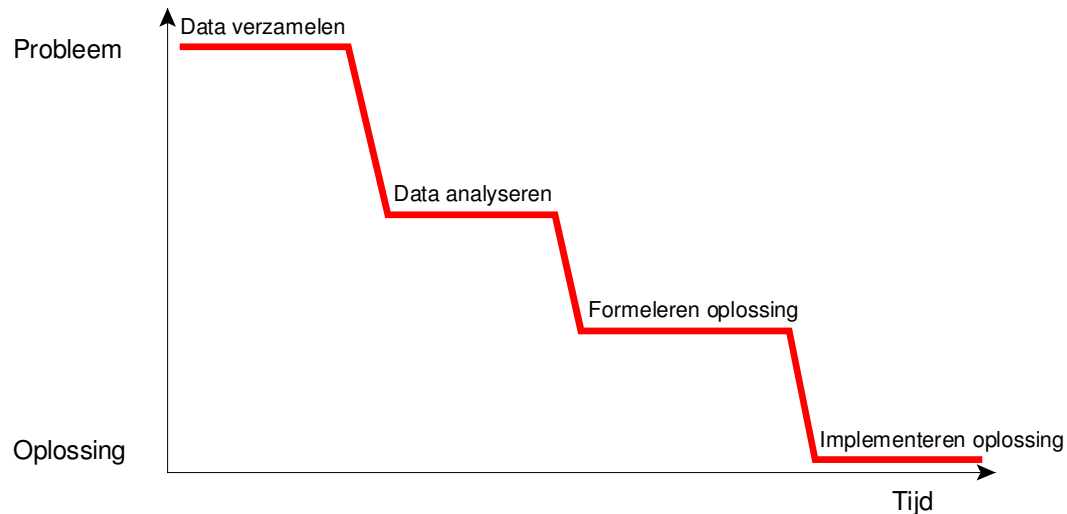
Maar er is meer dan alleen grondwateroverlast. Vooral de vertaling van het NBW naar de praktijk en het voldoen aan de resultaatverplichting van de KRW maken het allemaal erg ingewikkeld. Wie dan te lang blijft doorstuderen naar de meest optimale oplossing, komt nooit tot realisatie. Er voltrekken zich dan vele processen rond stedelijke vernieuwing, de aanpassing van de openbare buitenruimte en de verkeersstructuur, terwijl de waterbeheerders niets doen. Ze doen niets uit angst het verkeerde te doen. Deels tekent dit beeld zich al af. Beter is het te accepteren dat de ideale oplossing niet bestaat. Perfect wordt het nooit, maar het kan altijd beter. Het is de kunst dit beter vorm te geven. Dat is al lastig genoeg. Overigens, dat is niet alleen onze boodschap, maar ook de boodschap van de KRW. De KRW is namelijk minder rigide dan vele mensen willen doen geloven.

Problemen die goed of moeilijk te temmen zijn

In de praktijk van inrichtingsvraagstukken in stedelijk gebied maken we wel eens onderscheid naar problemen die goed te temmen zijn en problemen die moeilijk te temmen zijn. De eerste groep van problemen wordt in het Engels aangeduid als “tame problems” en de tweede groep als “wicked problems” (Conklin, 2003). “Tame problems” betreffen vraagstukken waarbij vrij rechttoe rechtaan van een probleem naar een oplossing wordt gewerkt. Bij “wicked problems” verloopt dit chaotischer. Beide soorten vragen om een eigen aanpak. De praktijk leert dat als je een “wicked problem” benadert als een “tame problem”, je uiteindelijk een “wicked solution” krijgt.

Het goed te temmen probleem

Figuur 1 toont het verloop van een proces dat gekarakteriseerd kan worden als een goed te temmen probleem. Deze figuur wordt ook wel aangeduid als: de waterval. Begonnen wordt met het verzamelen van data. Deze wordt geanalyseerd, waarna oplossingsrichtingen worden gegenereerd. Na keuze wordt de oplossing geïmplementeerd.



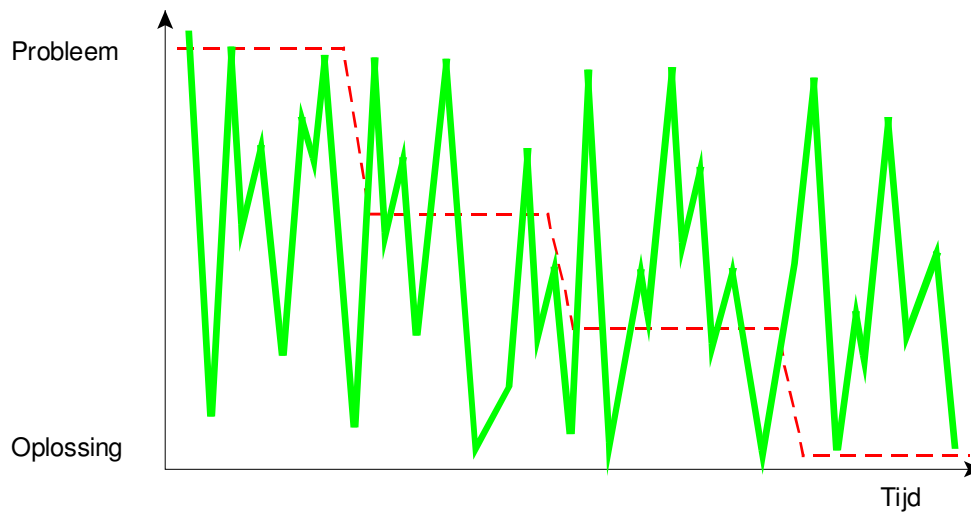
Figuur 1. Het verloop van probleem naar oplossing bij een goed te temmen probleem.

In de rioleringswereld zijn we erg vertrouwd met een dergelijke aanpak van vraagstukken. De aanpak is helder en resulteert in oplossingen die goed te verdedigen zijn. Zolang het kan heeft het de voorkeur deze rationele aanpak te doorlopen. Echter, op een gegeven ogenblik schiet de aanpak tekort. Dat blijkt onder andere bij elke opleving van de grondwaterproblematiek. Nadat we in Nederland voor de zoveelste keer de waterval doorlopen, stagneert het proces op het moment dat we maatregelen in de praktijk willen realiseren.

Het moeilijk te temmen probleem

We spreken over een moeilijk te temmen probleem als:

- Er veel onzekerheden aanwezig zijn zowel bij het probleem als de oplossing. Het probleem wordt pas goed doorgrond als de oplossing scherp in beeld is gebracht.
- Het proces geen duidelijk begin- en eindpunt heeft.
- De gekozen oplossing niet eenduidig objectief juist is. Het blijft (deels) een subjectieve keuze en er blijven alternatieve oplossingsrichtingen bestaan (met voorstanders).
- Vooral door de verschillen in omstandigheden alle problemen uniek zijn. Het kopiëren van oplossingen is slechts in beperkte mate mogelijk.



Figuur 2. Een karakteristiek verloop van probleem naar oplossing bij een moeilijk te temmen probleem.

Figuur 2 laat het typische verloop zien van de aanpak van een moeilijk te temmen probleem. Het proces verloopt veel chaotischer dan bij een goed te temmen probleem. Juist door oplossingen te verkennen en uit te diepen wordt het probleem scherper. Dat het proces chaotisch verloopt, is geen zwakte, maar een noodzakelijkheid. Als er geen ruimte is voor een dergelijk verloop en een proces wordt doorlopen als ware het eenvoudig te temmen, dan schiet het proces in de implementatiefase veelal in ongewenste richtingen.

Interactieve Uitvoering

We hebben de laatste jaren veel ervaring opgedaan met de aanpak van moeilijk te temmen problemen, vooral in bestaand stedelijk gebied. Deze aanpak zijn we Interactieve Uitvoering gaan noemen. Het is een sterk pragmatische werkwijze. Het voert te ver om de aanpak in detail te bespreken. We volstaan hier met een vijftal karakteristieken:

1. Er wordt gewerkt vanuit de praktijk. Er worden geen pogingen gedaan om in één keer de ideale oplossing op papier te krijgen. Door veel in het veld te zijn en te praten met mensen die er wonen, ontvouwt zich een oplossingsrichting.
2. Er wordt gebiedsgericht gewerkt. Het combineren van oplossingen voor riolering, grondwater, ecologie, verkeer, sociale veiligheid, zwerfvuil, etc. vormt daarbij de belangrijkste inzet. Door niet te lang te studeren maar vooral te doen, wordt vertrouwen opgebouwd tussen de betrokken partijen en wordt zichtbaar waar het haalbare en aanvaardbare elkaar ontmoeten.
3. Er wordt heel bewust omgegaan met onzekerheden, vooral in de dialoog met bestuurders en politici. Daarbij wordt het politici gegund dat ze vlak voor de verkiezingen successen behalen.
4. Er wordt de tijd genomen. Bij het oplossen van moeilijk te temmen problemen geldt: “more haste, less speed.” Het forceren van oplossingen resulteert in stagnatie. Dit vraagt om duidelijke communicatie van verwachtingen. Wie stelt dat de KRW een dergelijke opstelling niet accepteert, heeft het fout.
5. Er worden computermodellen gebruikt voor het doorrekenen van de consequenties voor de waterhuishouding (waterketen en watersysteem). Je moet namelijk goed weten hoe het water stroomt en welke trajecten stoffen afleggen. Echter, de modelresultaten worden niet

gezien als waarheid. De modellen leveren informatie ter onderbouwing van keuzes. Of zoals onze collega Harry van Luijtelaar dat stelt: “Het model is mijn maatje.” Niet meer, maar ook niet minder.

Leven met water

We durven volop de stelling te verdedigen dat de pragmatische werkwijze van Interactieve Uitvoering de enige manier is om in bestaand stedelijk gebied te wateropgave succesvol te realiseren en met water daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan de vergroting van de leefkwaliteit. Dat de werkwijze soms op gespannen voet staat met procedures voor vergunningen en subsidies is bekend. De praktijk leert echter dat hiervoor goede oplossingen kunnen worden gevonden. In het kader van het Bsik programma “Leven met water” wordt de werkwijze van Interactieve Uitvoering verder uitgewerkt. Het wordt dan verder verankerd in de waterwereld.

Referenties

Conklin, J. (2003). *Wicked Problems and Social Complexity*. CogNexus Institute, <http://cognexus.org>.

Geldof, G.D. (2004). *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer. Op weg naar Interactieve Uitvoering*. Herschreven proefschrift. Uitgave: Tauw bv, Deventer.