

# Het proces rond Waterplan Nijmegen

## Interactieve Uitvoering als nieuw concept

Govert D. Geldof, Tauw Deventer en Universiteit Twente  
Jan Luijten, Gemeente Nijmegen  
Teus Gijzel, Gemeente Nijmegen  
Esther van Beurden, Tauw Utrecht

*Het is nu ruim een jaar geleden dat het waterplan voor Nijmegen feestelijk is vastgesteld, het plan dat richtinggevend is voor het waterbeheer in en rond Nijmegen voor de komende tien jaar. Het is op 27 juni 2001 ondertekend door acht waterpartners: de gemeente Nijmegen, de provincie Gelderland, de Polderdistrict Groot Maas en Waal, Polderdistrict Betuwe, Rijkswaterstaat (Directie Oost), het Zuiveringsschap Rivierenland, Nuon Water en Waterbedrijf Gelderland<sup>1</sup>. Wat is nu bijzonder aan dit plan? 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. Er is een geheel nieuwe werkwijze gevolgd bij de totstandkoming van dit plan. Deze werkwijze hebben we benoemd als Interactieve Uitvoering. Hierbij worden planvorming, uitvoering en beheer niet na elkaar behartigd, maar naast elkaar. Het duurt wel wat langer, deze werkwijze. Het proces rond Waterplan Nijmegen heeft ruim vier jaar in beslag genomen. Maar de beloning is groot. Waterplan Nijmegen is een gedragen plan met een hoge ambitie en duidelijk zichtbare resultaten. De gemeente Nijmegen is enthousiast en ziet toepassingen van de werkwijze op meer terreinen. Zo is in 2001 is een proces gestart gericht op de aanpak van verkeersvraagstukken.*

## Open planprocessen?

Veel integrale plannen komen tot stand via zogenaamde 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. Echter, draagvlak voor een plan betekent 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 (1) het formuleren van doelen, (2) het benoemen van knelpunten, (3) het opstellen van maatregelen, (4) het optimaliseren van maatregelen naar

---

<sup>1</sup> Door recente reorganisaties zijn het nu vijf waterpartners: de gemeente Nijmegen, Waterschap Rivierenland, de provincie Gelderland, Vitens en Rijkswaterstaat (directie Oost).

kosten en draagvlak, (5) de implementatie van de maatregelen en (6) het beheer. Vele variaties hierop zijn denkbaar. Bij de meeste planprocessen worden deze stappen na elkaar uitgevoerd, echter dat geldt niet voor het concept van Interactieve Uitvoering. 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 meer over beheer. Kan dit? Ja dit kan! Bij de totstandkoming van Waterplan Nijmegen is ook gebleken dat het werkt. En wordt het geen zootje als alles door elkaar loopt? Deels wel, alleen noemen we het anders. Er ontstaat creatieve chaos. Het proces is minder gestructureerd dan veel technieken voor open planprocessen, echter het blijkt dat mensen in de praktijk hier goed mee kunnen omgaan. Veel procesmanagers onderschatten praktijkmensen. Schön (1991) toont op voortreffelijke wijze aan dat ze veel meer weten dan ze onder woorden kunnen brengen en dat de kennis die ze hebben van onschatbare waarde is. Bij het concept van Interactieve Uitvoering krijgt deze kennis een volwaardige plaats. Het plan ontvouwt zich rond de uitvoering. De wetenschappelijke achtergrond van Interactieve Uitvoering is beschreven door Geldof (2002).

## 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 rioleringsstelsel. 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.

Er zijn vele aanleidingen geweest om in 1997 te beginnen met het opstellen van een waterplan. We noemen er enige. 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. Tot slot, vlak na de toezegging van het college dat er geen lastenverhogingen zouden worden doorgevoerd kwam het Gemeentelijk Rioleringsplan van Nijmegen uit. Daarin werd voorgesteld voor 80 miljoen gulden (circa 36 miljoen euro) voorzieningen te treffen ter reductie van de vuiluitwerp. Er was behoefte 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.

## Duurzaamheid

In het waterplan voor Nijmegen wordt ingezet op een duurzaam watersysteem. Maar wat is duurzaam? Duidelijk is dat de vuiluitwerp 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, door Herengreen (2001) beschreven als de paradigma's van het land, de kazerne en de stad. 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 "trek de 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.

Alliedrie 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 alliedrie 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. Dit maakt de werkwijze van Interactieve Uitvoering extra krachtig.

## Het proces

Wat wordt gezien als een belangrijk startpunt voor het planproces, is de workshop op 11 juni 1997. Tijdens deze workshop hebben de waterpartners verkenningen uitgevoerd naar de mogelijkheden voor het verbeteren van het watersysteem, de waterketen en de leefomgeving. De ochtend van de workshop was informatief van aard en 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 een levendig proces, waarbij de inzet was het vaststellen van een zestal voorbeeldprojecten. Hiermee onderscheidt de 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 was de workshop, op 12 juni 1997 zijn er "dingen" in Nijmegen anders gegaan. Na de workshop is de aandacht vooral gericht geweest op de proefprojecten. Parallel daaraan zijn studies uitgevoerd. Er is afkoppelkansenkaart opgesteld, er is een optimalisatiestudie uitgevoerd voor de waterketen, de mogelijkheden voor de benutting van de kwel aan de westkant van Nijmegen zijn onderzocht, er is een strategie opgesteld voor het omgaan met verontreinigingen in het regenwater, en nog veel meer. De veldresultaten voedden de studies, de studies droegen bij aan het verbeteren van de proefprojecten. Geleidelijk ontstond in deze interactie 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. Andere mijlpalen waren de waterweken in 1998 (27 maart tot en met 5 april) en de watermarkt op 18 maart 2000. Hier konden de bewoners op vele manieren kennismaken met water. Bijzonder was ook het verschijnen van de Bevolkingsmonitor Milieu (Gemeente Nijmegen, 2000). Voor deze bevolkingsmonitor is een enquête gehouden onder 3200 inwoners van Nijmegen boven de 18 jaar. Het bleek dat 54% van de Nijmegenaren weet wat het waterbeleid van de gemeente is en dat meer dan 60% hiervan bereid is actief mee te werken. Voor de betrokkenen bij het waterplan waren deze cijfers een flinke steun in de rug. Op 27 juni 2002 is Waterplan Nijmegen formeel vastgesteld. Dit luidde niet het begin in van een tijdperk waarin gewerkt wordt aan een gezonde waterhuishouding, maar een voortzetting ervan.

## 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% van het verharde oppervlak afgekoppeld zijn. Dit gebeurt door mee te liften met lopende projecten, wat we aanduiden als 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. We maken hier 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 dat afkomstig is uit de stuwwal. In de Biezenstraat en in de wijk Hatert zijn processen gestart waar professionals tezamen 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 zelf 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 er 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 wordt verkregen via overleg, planvorming, uitvoering en beheer (zie figuur 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 heeft zich gericht op vele schaalniveaus. Er is op regionale en stedelijke schaal gekeken naar watersysteem en waterketen, er is op wijkniveau gekeken naar mogelijkheden voor herinrichting en op het schaalniveau van buurt, straat en woning zijn proefprojecten uitgevoerd. Juist de activiteiten op het kleinste schaalniveau hebben bijgedragen aan het echte integrale karakter van proces en aan de identiteit van plekken. Op dit schaalniveau is niet alleen gekeken naar water. Ook vraagstukken rond sluisverkeer, parkeren, sociale veiligheid, kunst en recreatie zijn in beeld gekomen. Op basis van de leerervaring "begin met water, de rest komt later" is in de projecten water het meest ver uitgewerkt. Echter, na de vaststelling van het waterplan is 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 NMP4.

## Referenties

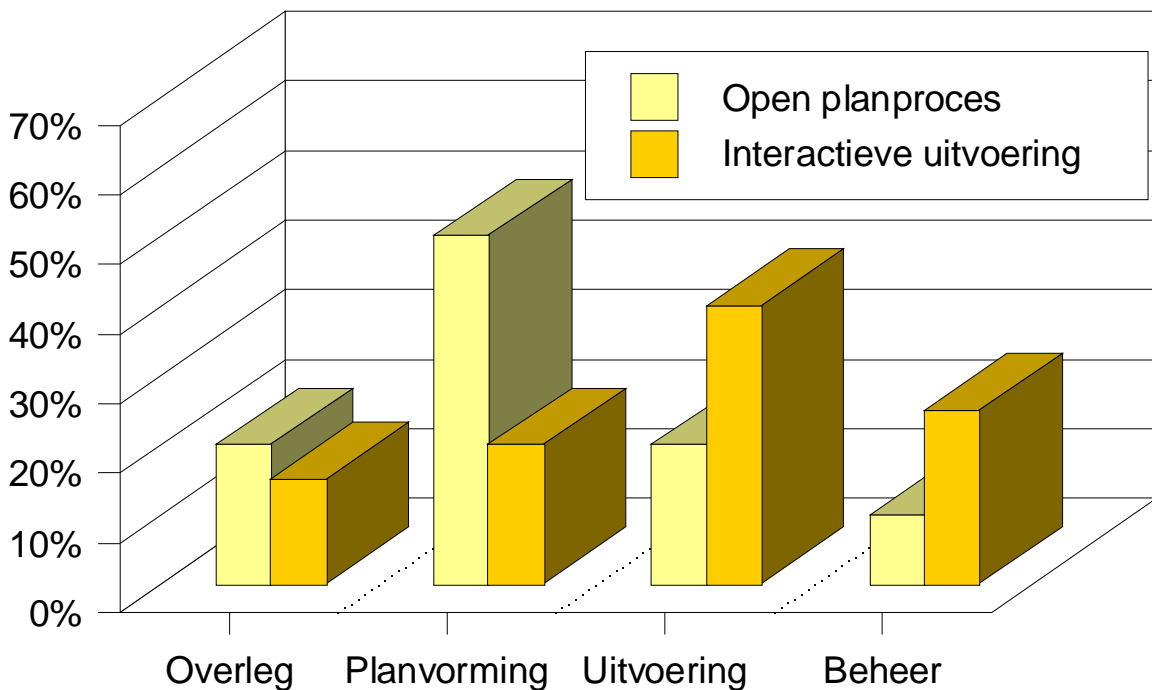
Geldof, G.D. (2002). *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer*. Proefschrift Universiteit Twente, Civiele Techniek.

Gemeente Nijmegen (2000). *Bevolkingsmonitor Milieu. Milieubeleving en -gedrag van Nijmeegse burgers in 1994 en 2000*. Opgesteld door Afdeling Strategie & projecten, Directie Strategie & Projecten, Nijmegen.

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.

Schön, D.A. (1991). *The Reflective Practitioner. How professionals think in action*. Arena, Ashgate Publishing, England.

## Verdeling inspanning samenwerking



**Figuur 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.