

# Burgers denken mee door InfraLab!

**Hoe maak je het in de praktijk mogelijk dat groepen betrokkenen meedenken, meepraten en meebeslissen over ruimtelijke ordening? Rijkswaterstaat (RWS) denkt dat met de ontwikkeling van InfraLabs te kunnen bewerkstelligen voor de weg-  
infrastructuur. AGORA sprak met Ad de Rooij, hoofd van de afdeling Innovatie en Synthese. Hier ontwikkelt en begeleidt RWS de InfraLabs.**

RIENTS DIJKSTRA\*

## Is er een vaste formule voor InfraLabprojecten?

Centraal aan het idee van het InfraLab is dat de betrokken partijen het proces vorm geven. Wij geven geen voorgekookt recept, maar reiken een aantal leidende principes aan, die de deelnemers als uitgangspunt kunnen gebruiken. De deelnemers zijn in te delen in drie categorieën: de burgers en andere maatschappelijke betrokkenen, de experts (universitaire of commerciële onderzoeksinstituten) en de overheid.



In de oude situatie verliep de communicatie vooral tussen overheid en experts, en werd op het laatste moment nog eens de mening van de burgers gevraagd (zie figuur 1). Na signalering van een probleem gingen de beleidsmakers aan het werk om dit te analyseren en te conceptualiseren, waarna zij voorstellen voor mogelijke oplossingen aandroegen. Deze werden vervolgens voorgelegd aan experts die ze doorrekenen en op technische eigenschappen beoordeelden, waarbij sommige om technische en/of economische redenen afvielen en andere

oplossingen eventueel werden aangepast. Deze werden dan weer door experts doorgerekend, enzovoorts, totdat een definitieve oplossing werd uitgekozen.

Burgers en belangengroepen speelden in dit proces vrijwel geen rol. Maar het zijn juist de burgers die het meest zuivere geluid laten horen: zij leven immers dagelijks in de werkelijkheid waar wij besluiten over nemen. Wil je van die kennis gebruik maken dan zal je de rol van de drie partijen moeten herdefiniëren. Je zal burgers en andere partijen dan moeten laten participeren in de probleemdefinitie, de analyse en de formulering van de oplossingen (zie figuur 2). Dit impliceert niet alleen een ander zwaartepunt in de informatiestroom, maar óók een andere tijdvolgorde van de gebeurtenissen. De belangrijkste bijdrage in het verzinnen van oplossingen komt nu niet meer van de overheid, maar wordt geleverd door burgers en belangengroepen. Dit gaat vóór aan de selectie van een definitief oplossing.

Om dit proces in goede banen te leiden wordt het in principe in drie rondes verdeeld: de 'Stem', het 'Agora' en de 'Actie'. In de eerste ronde, de Stem, praten omwonenden, automobilisten en andere belanghebbenden in kleine groepen over hun ervaringen. Het is de bedoeling dat de uitkomsten bij een groter publiek worden getoetst. Deze eerste bijeenkomst moet een helder geformuleerde probleemstelling opleveren. Het tweede onderdeel, het Agora, is de fase van de creatieve oplossingen. De deelnemers uit de eerste ronde doen voorstellen voor oplossingen, die vervolgens door deskundigen worden bekeken en/of doorgerekend. Suggesties voor aanpassingen worden dan aan de deelnemers teruggegeven en uiteindelijk wordt een keuze gemaakt. De vertegenwoordigers van de betrokken bestuursorganen zenden de gekozen oplossing door naar de laatste ronde, de Actie. Ook bij deze laatste ronde blijven de maatschappelijke partijen betrokken. Hierin wordt bepaald wie wat doet, en hoe het gebeurt.

## Welke projecten zijn er op tot nu toe deze wijze aangepakt?

In 1995 waren dat er vier, inmiddels zijn het er al meer dan tien. Voor elk project uit 1995 werd een eigen invalshoek gekozen, om zo het gehele werkterrein van Verkeer en Waterstaat te bestrijken: aanleg, onderhoud, benutting en lange termijn voorbereiding van infrastructurele voorzieningen. Voor de A28 bij Utrecht was het onderwerp hoe we het beste met de gereser-

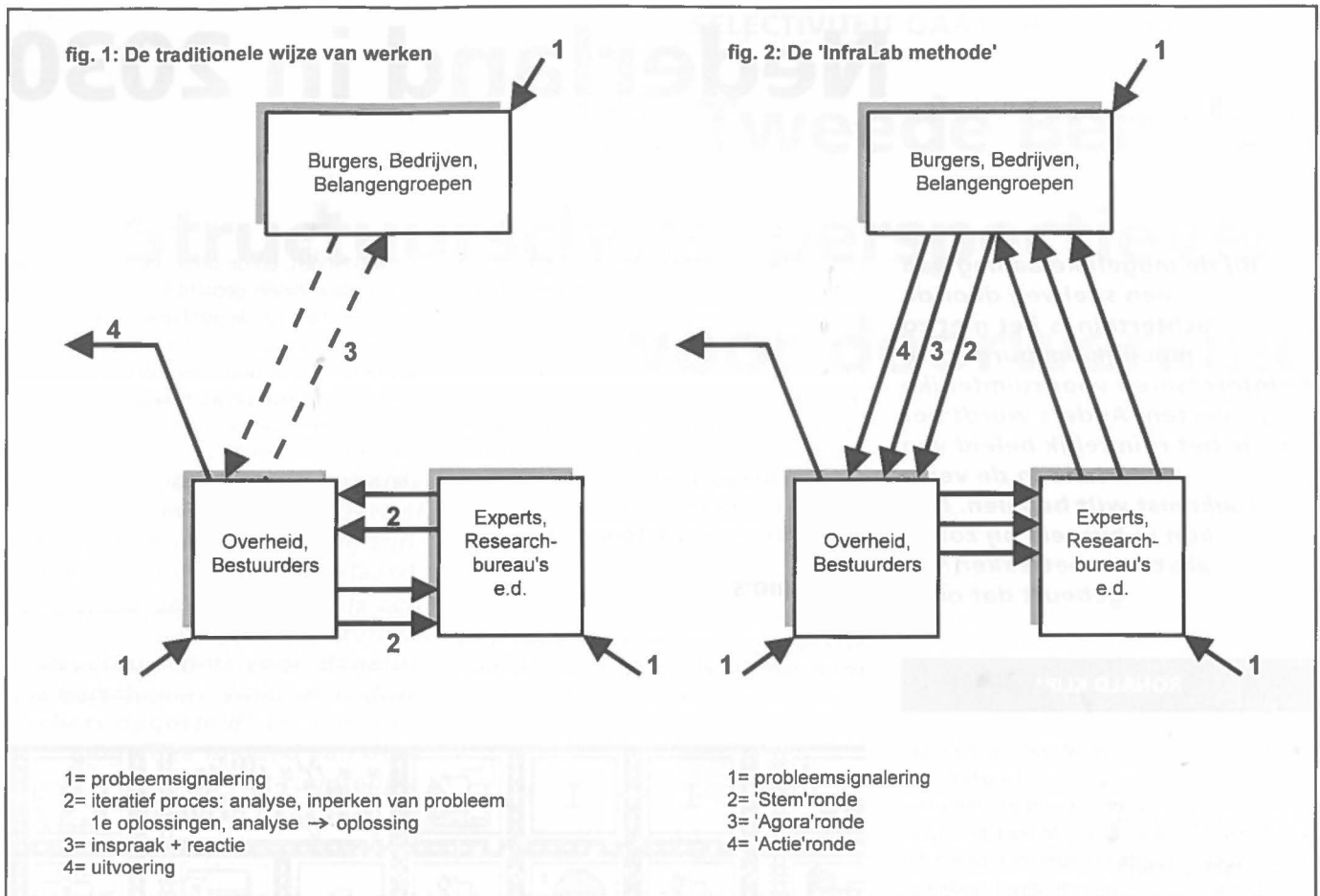
veerde ruimte voor een derde rijstrook kunnen omgaan, voor de A27 hebben we onderzocht of het wegonderhoud veiliger en met minder overlast kan gebeuren. Bij de A44 bij Wassenaar ging het vooral om de betrokkenheid van de lokale bestuurders. Het meest grootschalige project tot nu toe betrof de A12. Dit experiment, waar zo'n 200 weggebruikers bij betrokken waren, beoogde vooral 'het probleem van de snelweggebruikers' in de Randstad boven



water te krijgen. Dit heeft een waardevol inzicht opgeleverd met betrekking tot de uitgangspunten van het huidige SVV-beleid: het bleek dat weggebruikers files als een minder groot probleem zien dan het agressieve gedrag van hun medeweggebruikers.

## Waarom is de introductie van InfraLabs nodig?

De maatschappij wordt steeds complexer en dynamischer. Vroeger was het leven veel trager. Je kon rustig op vakantie en als je dan terug kwam was er niets gebeurd. Tegenwoordig gaat alles sneller. Mensen zijn beter opgeleid en mondiger maar leven in een wereld die steeds sneller verandert. Veel oude waarden en zekerheden verdwijnen. Mensen voelen zich daardoor bedreigd en zijn steeds minder geneigd om alle veranderingen klakkeloos te accepteren. Tegelijkertijd leidde de toegenomen complexiteit van de maatschappij ertoe dat ambtenaren in toenemende mate bezig waren elkaar met memo's en handleidingen te bestoken. Zowel beleidsambtenaren als externe experts leden aan wat je de 'fictie van de kennis' zou kunnen noemen. Doordat ze altijd in hun eigen kringetje rondraiden kregen ze steeds meer het idee dat ze op alle problemen het antwoord wisten, terwijl de burgers steeds meer kankerden op die wereldvreemde bestuurders. Op den duur leidt een dergelijke scheefgroei tot een onhoudbare spanning tussen burger en bestuur. Om dit probleem op te lossen moesten wij de



'stap naar de eindgebruiker' maken, net zoals het bedrijfsleven heeft gedaan. En met succes: de projecten van InfraLab functioneren zo goed dat de hoofddirectie van RWS onlangs heeft besloten om deze werkwijze voor heel Rijkswaterstaat in te voeren. Wij gaan nu helemaal 'interactief' werken.

**Dat betekent een grote omschakeling.**

Inderdaad, het is een majeure verandering. Het zal onder meer leiden tot versimpeling van de interne procedures bij RWS. Wat een gezonde zaak is. Ook voor de leidinggevenden is het een grote omschakeling. Zij moeten nu leren om 'ontwerpde vragen' te stellen en die zo helder te formuleren dat ze ook voor niet-specialisten te begrijpen zijn.

**Leveren de burgers inderdaad een creatieve bijdrage aan de projecten van InfraLab?**

Jazeker! Het is soms ontluisterend, maar ook inspirerend, om van de burgers te horen hoe zij de problemen waarnemen en formuleren. En het leidt soms ook tot onverwachte uitkomsten. Ik wees al op de verrassende uitkomst dat de files door de meeste weggebruikers als een minder groot probleem worden ervaren dan het gedrag van de medeweggebruikers. Omwonenden wijzen vaak op de geluidshinder als grootste probleem.

**Leidt de InfraLab-methode tot een beter contact tussen bestuur en burger?**

Eén van de dingen die je hiervan leert is dat men-

sen, wanneer ze in een vroeg stadium bij de zaak betrokken worden, op een hele andere manier gaan nadenken. Zo was ik onlangs bij de inspraakronden over het Amsterdamse IJburg. Het was heel interessant om te zien hoe ook verstokte autogebruikers met allerlei voorstellen komen waarin juist het openbaar vervoer gestimuleerd wordt. Een vergelijkbaar soort 'gespletenheid' zie je ook bij medewerkers van RWS die bij borrel of verjaardag net als iedereen mopperen op de files. Maar wanneer je diezelfde mensen dan op het werk -in hun rol van 'expert'- spreekt, zeggen ze opeens dat de kans om in een file terecht te komen maar twee procent is, dus dat het allemaal best meevalt. Beide dingen maken duidelijk hoe belangrijk contact tussen beleid en realiteit is. Zonder dat contact vervreemden burgers en beleidsmakers van elkaar.

**Is het geen probleem om tot een representatieve verdeling van de vertegenwoordigers in de discussiegroepen te komen?**

Daar trekken wij ons weinig van aan. In de praktijk is het toch onmogelijk om vast te stellen wat een eerlijke representatie is. In principe worden alle partijen die op de één of andere manier bij het probleem betrokken zijn uitgenodigd. Dit kunnen omwonenden zijn, maar ook bedrijven of vrachtwagenchauffeurs, om maar wat te noemen. Voor het A28 project bij Wassenaar zijn advertenties in streekbladen gezet om omwonenden uit te nodigen, maar we hebben ook een aantal weggebruikers uitgeno-

digd door kentekens te noteren en de eigenaren van de voertuigen vervolgens op te sporen. Wie wil komen is welkom en kan meepraten.

**Tot nu toe zijn de projecten van InfraLab wel beperkt gebleven tot problemen op tactisch/operationeel niveau. Is de methode ook inzetbaar voor strategische beslissingen?**

Dat licht natuurlijk wat moeilijker omdat die complexer zijn en er meer groepen betrokken zijn, maar ook dat lijkt wel mogelijk. Waarom zou je bijvoorbeeld niet over twee jaar een discussie over het Groene Hart kunnen organiseren? Je zou dan vragen kunnen laten ontwerpen door een externe groep, waarna je vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen en belangengroepen uitnodigt om over die vragen te komen discussieren. Ook dan zou je de driehoek, waar we het eerder over hadden, kunnen doorlopen: burgers verwoorden wat er volgens hen mis is, beleidsmakers reageren daarop en dragen hun steentje bij, enzovoorts. In dit opzicht is het interessant dat het rapport van het onderzoeksbureau Traffic Test over het A28 project stelt dat: "Het publiek in staat en bereid blijkt om de problemen te beoordelen op een manier die volgens deskundigen en bestuur recht doet aan alle belangen".

\*Redactie AGORA