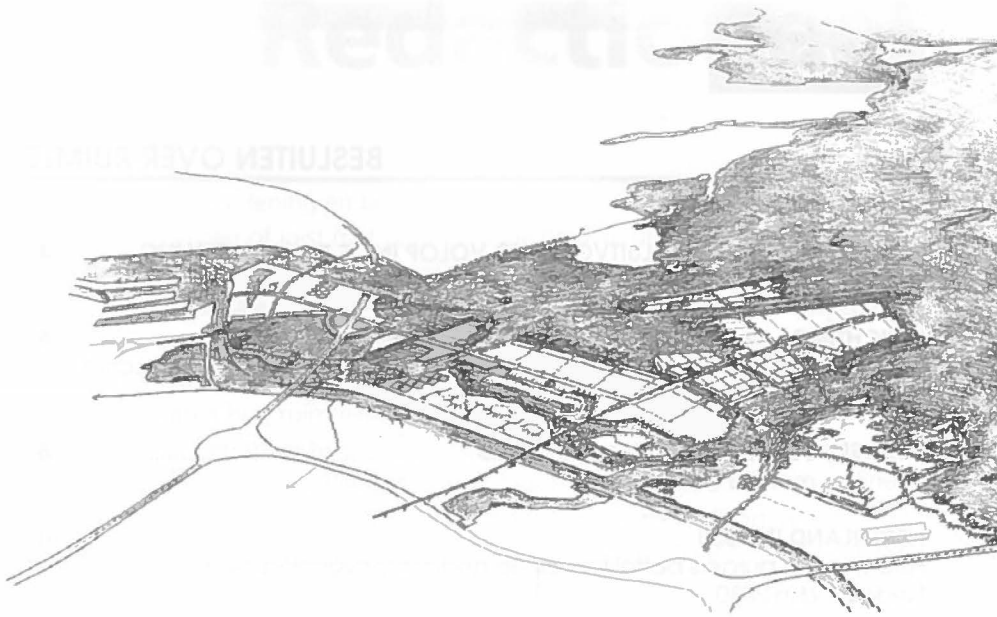


Er wordt de laatste tijd veel gesproken over de noodzaak om burgers meer te betrekken bij besluitvorming. Verschillende ideeën worden inmiddels in praktijk gebracht. AGORA sprak met Jeroen Saris, voormalig wethouder ruimtelijke ordening van Amsterdam over referenda, inspraak, besluitvorming en tegenstribbelende burgers.



**RENÉ BIESENBEEK EN
RIENTS DIJKSTRA***

Het referendum werd vaak als een voor de hand liggende methode gezien om burgers meer bij de besluitvorming te betrekken. De laatste tijd blijkt echter dat het referendum toch niet zo zaligmakend is als sommigen verwachtten. Niet alleen zijn er theoretische bezwaren, die onder meer betrekking hebben op de begrenzing van het territorium waarbinnen het referendum gehouden wordt, ook de afbakening van de groep die mee mag doen en de keuze van het quorum zijn punten die nog veel aandacht verdienen. Bovendien blijkt het referendum in de praktijk vooral plannen te blokkeren, zonder dat daarbij nieuwe mogelijkheden worden aangedragen. Daardoor dreigt verzanding van de besluitvorming over ruimtelijke vraagstukken. Moeten we daarom maar helemaal van het referendum als besluitvormingsinstrument afzien? Of zou het een rol moeten krijgen binnen een uitgebreider instrumentarium voor maatschappelijke besluitvorming? Welke rol zou het referendum moeten spelen in het proces van beleidsvorming?

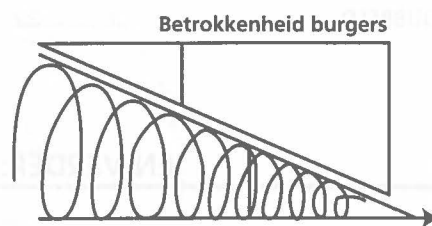
JS: Het fraaie van een referendum is dat je het soort beslissing dat een bestuursorgaan als de gemeenteraad neemt -over de goedkeuring of het doorgaan van een project- ook mede door de bevolking kunt laten nemen. Deze kracht van het referendum is meteen het grootste probleem: je kunt het referendum alleen gebruiken om "ja" of "nee" te zeggen tegen een reeds uitgewerkt plan. Het is niet inzetbaar tijdens de planvoorbereiding, wanneer het meeste denkwerk wordt verzet. In de beginfase zijn er nog veel 'vrijheidsgraden' qua mogelijkheden en onbeantwoorde vragen. In de loop van het proces worden deze steeds verder inge-

perkt in een iteratief proces [zie figuur]: vraagstellingen worden getoetst aan feiten, meningen en inzichten worden gevraagd, mogelijke oplossingen worden weggestreept, vraagstellingen worden verder aangescherpt, nog meer mogelijke oplossingen vallen weg, enzovoorts. Dit proces voltrekt zich binnen een kleine groep: opdrachtgevers, beleidsambtenaren, projectontwikkelaars en andere direct betrokkenen.

Ondertussen zijn de maatschappelijk betrokkenen -omwonende burgers en bedrijven- zich nog nergens van bewust. Zij worden pas wakker wanneer de plannen een definitief stadium beginnen te bereiken; wanneer zichtbaar wordt

gesteld. Ook mensen die twijfelen voelen zich vaak gedwongen om tegen te stemmen, omdat op die manier de discussie in ieder geval opnieuw gevoerd moet worden. De gevolgen van deze gang van zaken zijn voor iedereen zichtbaar: neem nu zo'n uitslag van het referendum over de stadsprovincie Amsterdam: 96 procent stemde tegen bij een opkomst van 34 procent! De boodschap is in feite: "ga daar nog eens over nadenken". Dat is een volstrekt legitieme boodschap, maar deze gang van zaken is natuurlijk zeer inefficiënt: alles moet opnieuw worden gedaan. Dat kun je intelligenter inrichten!

Bijvoorbeeld door de betrokkenen veel eerder bij de probleemdefinitie en de planvorming te betrekken, waardoor het nieuwe project ook iets van hen wordt. Ik heb onlangs meegewerkt aan de workshops over IJburg, waarin de toekomstige bewoners mee konden denken over de inrichting daarvan. De mensen vinden dat prachtig! Je zou eens moeten zien met wat een ideeën ze aankomen. Mensen verzetten zich des te feller tegen veranderingen als ze niet al in een vroeg stadium bij de vorming van ideeën betrokken worden. Ze voelen zich dan niet serieus genomen en ze kunnen niet zelf het verband aanbrengen tussen wat ze verliezen en wat ze kunnen winnen.



Beleidsproces ruimtelijke projecten

wat men van plan is. Degenen die nadeel dreigen te ondervinden reageren dan meestal het eerst en alarmeren vervolgens anderen om de dingen tegen te houden. Een van de meest gebruikte argumenten daarbij is dat in het voorgedraaide plan helemaal niet is nagedacht over de 'fundamentele vragen': is het project eigenlijk wel nodig, zijn er geen andere oplossingen, enzovoorts. Voor de burger die het hele proces van beleidsvoorbereiding niet mee heeft gemaakt lijkt dat volkomen logisch, hij ziet immers alleen de uitkomst van het planproces. En dus worden dit soort fundamentele problemen aan het eind van de rit opnieuw aan de orde

AGORA: De overheid moet dus meer gebruik maken van de maatschappelijke discussie; de politicus of beleidsmaker zou iemand moeten zijn die de problemen en vragen opwerpt waar de burgers over mee moeten kunnen praten?

JS: Ja, maar dan moet je wel vooraf bedenken welke vragen je wilt stellen; wat je wilt. In een voordracht heb ik onlangs gewezen op een aantal centrale criteria; één daarvan heeft betrekking op de kwaliteit waar je naar streeft. Deze zul je al in al in een vrij vroeg stadium van

Burgers betrekken bij beleid blijft lastig

het proces moeten bepalen. Voor een stad in het water is het bijvoorbeeld buitengewoon verstandig om ten eerste te bedenken wat dat water betekent. Tot nu toe was het gebruikelijk om gewoon ergens een plak zand neer te gooien, en vervolgens te zeggen: "U kunt hier bouwen; we hebben een bestemmingsplan en als u dat nou volgt, dan kunt u aan de gang". Maar dat is heel vaak een volstrekte ontkenning van de waarde van het gebied. Als beleidsmaker zou je dus moeten beginnen te inventariseren waar de kwaliteit zit en welke partijen betrokken zijn.

AGORA: De vraag is natuurlijk wel wie bepaalt wat kwaliteit is? En vooral: wie bepaalt wie dat mag bepalen? Wordt dat toch weer een groepje bestuurders die bij elkaar zitten om de criteria vast te leggen, of zou ook dat een democratisch proces moeten zijn? En loop je dan niet vast op meningsverschillen tussen belangengroepen?

JS: Kwaliteit is niet een soort boven-wereldse grootheid. Daar zul je echt door discussie uit moeten komen!

AGORA: Een moeilijkheid is, zeker tegenwoordig, dat ruimtelijke ordening zeer complex is en dat er erg veel belanghebbenden en partijen zijn. Hoe houd je de discussie hanteerbaar?

JS: Het is natuurlijk onmogelijk om vijftien miljoen mensen en evenveel belangengroepen over al die gedetailleerde plannen mee te praten, je zult een soort hiërarchie in de vraagstelling moeten aanbrengen. Je zou de discussie over de grote problemen van de ruimtelijke ordening ook op een heel andere basis kunnen voeren, door mensen de vraag voor te leggen wat ze belangrijk vinden. Je kunt dat doen door de maatschappelijke discussie terug te

voeren naar de basiselementen, de 'integrerende principes'. Die zijn heus niet zo ingewikkeld dat niemand er over mee kan praten. Hoe liggen bijvoorbeeld de prioriteiten bij een keuze tussen natuurwaarden en economische waarden? Is de uitkomst van die discussie bijvoor-

—
**"Dat kun je
 intelligenter inrichten"**
 —

beeld dat duurzaamheid de volgende jaren de hoofdzaak moet zijn, dan moet je de landschappelijk waardevolle gebieden gaan kopen en ontwikkelen en moet je de auto's van de weg af gaan halen. Je zult dan miljarden moeten steken in andere vormen van vervoer. Maar als er uit de discussie komt dat de economie hoofdzaak is, dan zul je juist veel meer moeten uitgeven aan de luchthaven en de Betuweroute en dergelijke.

Als die integrerende principes eenmaal zijn vastgesteld volgt het beleid -min of meer- vanzelf. De praktijk is echter dat men meteen begint te praten over concrete vraagstukken waardoor de niet-specialist omkomt in de brij van details, plannen, kaarten en regels. Neem nu de VINEX; het zijn misschien een paar honderd bestuurders en specialisten, plus nog een handjevol echte belangstellenden, die de nota echt kennen, dat is alles. Voor een goede besluitvorming over ruimtelijke ordening is het echter onontbeerlijk dat je ook de 'gewone' mensen zover krijgt dat ze gaan meedenken over de echte 'grote' vragen.

AGORA: Zoiets lijkt vrij veel te eisen van de mentale volwassenheid en de creativiteit van de betrokkenen. Het vereist nogal wat onthech-

ting en objectiveringsvermogen om bijvoorbeeld te zien dat de HSL en de Betuwelijn, die op dit moment een brute ingreep lijken, op den duur goed kunnen zijn voor natuur en milieu. Of om in te zien dat een keuze voor behoud van het Groene Hart ook een keuze voor leven en werken in steden impliceert. In de praktijk lijken de meeste mensen vooral bezig te zijn met de dagelijkse omgeving zoals ze die kennen, en één stapje daar voorbij.

JS: Ik ben daar niet zo pessimistisch over. De betrokkenheid bij de politiek is, heb ik gemerkt, niet gering. Veel mensen zijn ook behoorlijk geïnteresseerd in vraagstukken als economie en milieu. Als je ze vraagt naar een politieke partij kijken ze al wat bedenkelijker, maar de vraagstukken zelf, daar heeft men meestal veel interesse in. Voor een zinvolle dialoog is het ten eerste noodzakelijk te komen tot een gemeenschappelijk probleembewustzijn. Als dat er eenmaal is, denk ik dat veel mensen heel goed in staat zijn om zich boven hun directe omgeving uit te tillen, juist als je ze in een vroeg stadium bij de dingen betreft.

Blijft natuurlijk wel de vraag: hoe organiseer je die maatschappelijke betrokkenheid in het 'ontwerpstadium'? Op het ogenblik wordt daar hard over nagedacht. Een voorbeeld is het 'Forum Amsterdam' waar onder anderen Prof. Annemieke Roo-beek mee bezig is. Nog interessanter misschien is een experiment dat op het ogenblik loopt bij Rijkswaterstaat, de zogeheten *InfraLabs*. Een interview met Ad de Rooij, bij RWS verantwoordelijk voor de *InfraLabs*, staat elders in dit nummer van AGORA.

* Redactie AGORA