

Teledemocratie en Teleplanvorming

Internet belooft veel als instrument voor interactieve plan- en besluitvorming. Toch moet worden vastgesteld dat niet alle (delen van) interactieve processen zich lenen voor Internet. Een maatschappelijk ontwerp-proces stelt hoge eisen aan de input, wil het een zinvolle bijdrage leveren.

RIENTS DIJKSTRA*

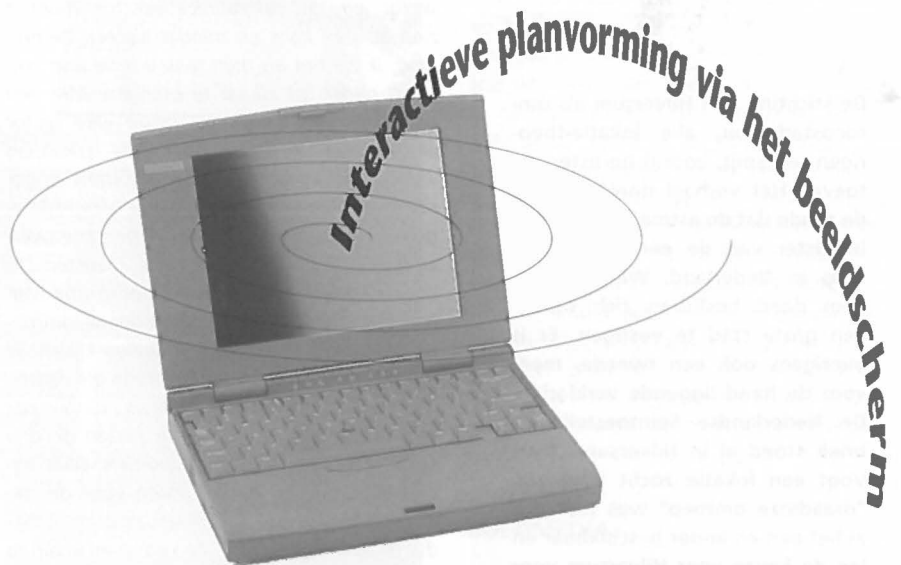
Er is de laatste jaren een groot aantal methoden en technieken ontstaan die allen ten doel hebben om op interactieve manier met ruimtelijke ordening om te gaan. Tot de bekendste horen Forum Amsterdam van Annemieke Roo-beek, InfraLab (van Rijkswaterstaat), Open Planvorming, Projecten voor de Flevoland, de Wijkerpolder, De Hoeksche Waard en de Maas-vlakte en de Interactieve Inpassingen voor de Hogesnelheidslijn (HSL-zuid). Ook op kleiner schaalniveau worden dit soorten processen steeds meer toegepast, bijvoorbeeld in stads-deel Oud West van Amsterdam, waar het afgelopen jaar een toekomstvisie op interactieve wijze samen met de bevolking werd (door)ont-wikkeld, onder de titel 'sprekend Oud West'. Ondanks belangrijke overeenkomsten mogen deze interactieve processen zeker niet over één kam worden geschoren. De verschillen zitten onder andere in de soorten deelnemers (burgers, bestuurders, beleidsmakers), de fasen waarin de betrokken projecten verkeren (visie-vorming, nut- en noodzaakdiscussie, alternatie-ven selectie, inpassing van projecten) en de toegepaste werkwijze.

INSPRAAK

De oorzaak van de opkomst van deze interac-tieve methoden is onvrede met bestaande vor-men van inspraak en het democratische gehal-te van de beslissingen over infrastructuur en ruimtelijke ordening. Het centrale idee achter

de interactieve methode is belanghebbenden al in een fase waarin dit nog zin heeft, mee te la-ten denken en -ontwerpen aan de vorming van een ruimtelijke ordeningsproject. De ratio ach-ter deze werkwijze wordt zichtbaar wanneer we de interactieve methode afzetten tegen de traditionele methoden voor beleids-, plan -en besluitvorming. Traditioneel was het de over-heid die besloot dat ergens een weg of woon-wijk moest worden aangelegd, waar dit moest komen en wat het mocht kosten. Vervolgens werden professionele ontwerpers ingeschakeld

baan van Schiphol en de Betuwelijn, is dat de inspraak te laat in het ontwerp-proces valt, op een moment waarop de plannen al zijn gefor-muleerd en uitgewerkt. Daardoor is er geen ruimte meer om wensen van insprekers in het ontwerp op te nemen. Deelnemers resteert slechts de keuze tussen machteloos toehoren en accepteren hoe voldongen feiten worden gepresenteerd, of bezwaar aantekenen. Wan-neer zo'n bezwaar echter wordt toegekend, moet alle ontwerp-werk opnieuw gedaan wor-den, waarbij men dan maar moet afwachten



die de plannen in overleg met direct betrokken partijen en beleidsmakers uitwerkten tot een definitief ontwerp. Dit werd dan goedgekeurd en uitgevoerd. Deze gang van zaken was voor veel mensen niet bevredigend. Plannen voor ruimtelijke ordening kwamen min of meer als godsoordelen uit de lucht vallen en de burger moest maar opschuiven. Dit leidde zeker na de democratisering van de jaren zestig tot toene-mende weerstand. De introductie van de wet-telijke inspraak was een eerste poging om hier iets aan te doen. Hoewel ook deze bedoeld was (en is) om betrokken partijen meer invloed te geven op het te realiseren project, werkte deze inspraak toch niet goed. De reden voor dit matige functioneren, recentelijk nog geillu-streerd door de gang van zaken rond de vijfde

wat de ontwerpers achter hun tekentafel be-denken. Als dit niet bevredigend blijkt, is men nog steeds weinig opgeschoten en moet alles weer opnieuw beginnen. Een frustrerende, tra-ge, weinig efficiënte en kostbare manier van werken.

ONTWERPRUIMTE

Uit onvrede over deze gang van zaken werden op diverse plaatsen initiatieven geboren om zowel beleidsontwikkeling als plan- en besluit-vorming op een meer interactieve wijze aan te pakken. Het centrale idee van al die initiatieven is dat de betrokken partijen, zoals burgers, be-leidsmakers, bedrijven en andere belangheb-benden in een veel eerder stadium bij het pro-



Traditionele interactieve burgerinspraak. Foto: Smeekes, v.d. Wiel & partners

ject worden betrokken, om het zodoende mogelijk te maken dat zij op een gestructureerde wijze een bijdrage leveren aan het betreffende project en vooral dat dit gebeurt op een moment waarop dat nog zinvol is, omdat er nog vrije ontwerpruimte is.

Gemeenschappelijk element in al deze variaties op het thema interactieve Ruimtelijke Ordening is dat de deelnemers fysiek bij elkaar komen om het spel te spelen. Men komt met een man of zestig tot honderd bij elkaar om in sessies en werkgroepen op gestructureerde wijze in diverse ronden, onder begeleiding van spelbegeleiders, *facilitators* en experts ideeën te produceren en problemen op te lossen. Deze werkwijze is beperkt tot groepen van zo'n honderd tot honderdvijftig mensen. Bij meer dan zes werkgroepen en/of meer dan vijftien deelnemers per werkgroep wordt de zaak al gauw onwerkbaar. De exclusiviteit die hieruit voortkomt en die slechts ten dele wordt opgeheven door de uitkomsten later via enquêtes naar een groter publiek terug te koppelen, is een lichte beperking op de kracht van de methode.

De nieuwe -en óók interactieve- media als Internet lijken hier een oplossing te kunnen bieden. In tegenstelling tot de oude media als radio en televisie waar een zender alleen mededelingen naar passieve ontvangers stuurt, kunnen de ontvangers nu op de boodschap van de zender reageren en zelfs de inhoud daarvan besturen. Sterker nog: iedere ontvanger kan ook (tot op zekere hoogte) zender worden door een *site* of *homepage* in te richten. Het ligt dus voor de hand om het Internet in te zetten voor de interactieve plan- en/of be-

sluitvorming. Zo kan immers iedereen participeren, zonder dat het nodig is dat alle deelnemers lijfelijkelijk op één plaats aanwezig zijn. Iedereen die de behoefte voelt, kan nu rustig en op een moment van eigen keuze informatie verkrijgen, reageren of een bijdrage aan de discussie leveren. De beperking tot een kleine en exclusieve groep deelnemers lijkt dus weg te vallen.

WEB-COMMUNITY

Ronald Schepers van het communicatiebureau Schoep en Van der Toorn ziet een belangrijke rol voor het Internet. Daarin gaat het vooral om pro-actieve communicatie en het opbouwen van een *web-community*. Schepers: "Door problemen, plannen en beleidsvoornemens vroegtijdig op het net te zetten, en door ook uitgebreide informatie te verschaffen over mogelijkheden en oplossingen en de daarbij horende voor- en nadelen, maar meer nog door de mensen de ruimte te geven om op het web van mening en gedachten te wisselen, creëer je wat ik noem een *web-community*. Dit is een gemeenschap waaraan iedereen die zich bij het probleem of probleemveld betrokken voelt, of die zich daarvoor interesseert, kan deelnemen. De voordelen hiervan liggen in een beter wederzijds inzicht en meer begrip voor elkaars motieven, en in de grotere kansen om tot wederzijds voordelige oplossingen te komen. Tegelijkertijd weet je als plannenmaker veel beter wat er leeft, en val je mensen veel minder rauw op hun dak wanneer je een nieuw plan introduceert. Een deel van het verzet tegen nieuwe plannen en initiatieven is immers gebaseerd op een schrikreac-

tie: 'O god, mijn wereld verandert, dat wil ik niet'. Bovendien wordt het *nimby effect* gedempt. *Nimby's* ervaren dat hun eigen -gedrag leidt tot afwenteling van het probleem op een ander, omdat zij daar via het net door de reacties van de ander op gewezen worden. Overigens bestaat zo'n *web-community* meestal niet alleen uit de site van een initiatiefnemer. Je ziet juist vaak dat allerlei andere groepen en belanghebbenden eigen sites of homepages opzetten."

Er zit overigens wel een paar gevaren aan het gebruik van een Internet-site voor zulke doeleinden. Ronald Schepers: "Je moet opletten dat de site niet alleen wordt gebruikt om reclame te maken voor het eigen fantastische beleid. Je moet je voortdurend afvragen wat het bestaansrecht ervan is. De informatie moet zinvol zijn vanuit het oogpunt van de bezoeker/gebruiker en er moet de ruimte zijn voor ideeën en discussie. Een web-site moet ook mee-evolueren met nieuwe ontwikkelingen. Om dit op een goede wijze te doen zul je steeds moeten blijven nadenken over het verband tussen je site, de informatie die je daarop geeft en de laatste stand van zaken".

DOORWERKING

Ondanks deze duidelijke potentie van Internet als democratisch instrument, is het toch de vraag of het de zittingen en workshops zal vervangen, of dat het meer een aanvulling wordt. Om te zien waar het probleem ligt moeten we even terug naar de essentie van interactieve Ruimtelijke Ordening. De bedoeling daarvan is dat deelnemers een actieve bijdrage leveren

aan het ontwerp van het uiteindelijke project. Dit vergt nogal wat van hen. Zij moeten zich inspannen om ideeën te leveren, alternatieven af te wegen, oplossingen te bedenken en hun eigen belangen en bezwaren misschien een beetje op te schuiven. Wanneer je er dan niet voor zorgt dat deelnemers en publiek tenminste een gedeelte van hun input in het gerealiseerde produkt terugvinden, zal men gefrustreerd raken en het gevoel krijgen voor spek en bonen mee te doen. Het draagvlak neemt dan eerder af dan toe. Voor een zinvol en effectief interactief proces is het daarom nodig dat een zekere ontwerpruimte wordt vrijgehouden die door de deelnemers kan worden ingevuld, een ontwerpruimte die bovendien aspecten moet betreffen die door de deelnemers als relevant worden ervaren. Dit kan alleen als de nodige

VRIJHEID

Daarmee zijn we er echter nog niet. De interactieve arena is niet de enige arena waar plannen worden gevormd. Ervoor, erna en tegelijkertijd wordt ook op andere punten in formele en informele circuits ontworpen, overlegd en onderhandeld. Zo is de uiteindelijke inpassing van de HSL-zuid het gevolg van een continu rondcirkelend proces van overleg en onderhandelingen, ontwerpen en her-ontwerpen waarbij niet alleen verschillende geledingen van het projectbureau HSL, maar ook een groot aantal gemeenten, provincies, belangengroepen, milieuorganisaties en dergelijke betrokken is. Willen we dat de interactieve inpassers de ruimte krijgen om een zinvolle en herkenbare bijdrage aan het produkt te leveren, en willen

en grenzen te stellen aan de vorm, taal, inhoud en timing van de geleverde bijdragen. Overigens geldt dit bezwaar vooral bij gebruik van de interactieve methode voor projecten die in de meer praktische ontwerp- en inpassingsfase verkeren. Bij de veel vrijere visie-vorming en nut- en noodzaakdiscussie lijkt dit probleem minder te spelen.

Daarnaast kleven er nog een aantal andere praktische problemen aan het gebruik van Internet. Fon ten Thij, van het onderzoeksbureau Resource Analysis, wijst op een probleem met het stemmen via Internet: "Er is weinig controle op wie de pagina bezoekt. De huidige programmatuur biedt niet de mogelijkheid om na te gaan van welke computer een stem afkomstig is. En zelfs al zou dat wel kunnen dan kan je nog niet nagaan wie er achter die computer zit". Dit levert problemen op met controle op de integriteit van de uitgebrachte stemmen.

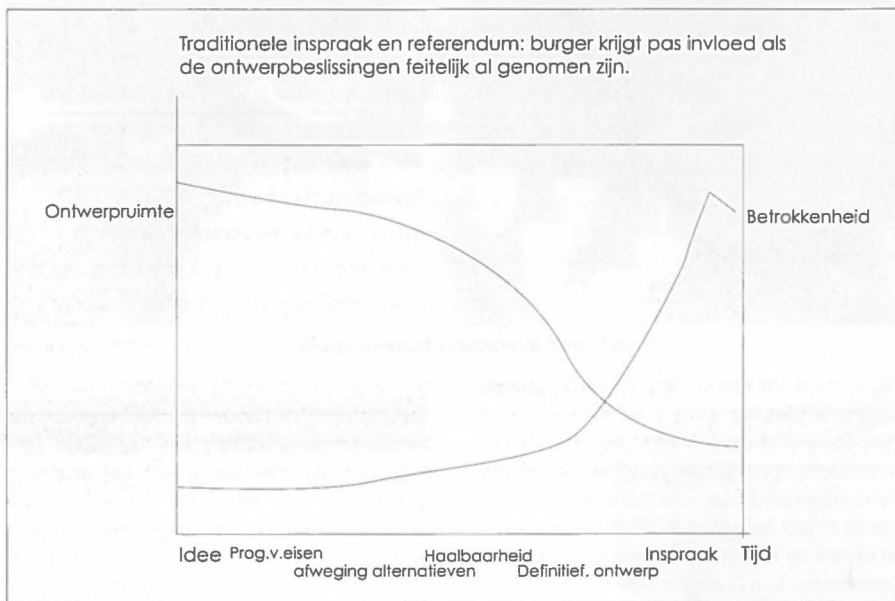
DIGIBETISME

Het misschien wel meest prozaïsche probleem is dat ruimtelijk beleid nog steeds in hoofdzaak wordt gemaakt door ambtenaren die vrijwel volledig digibet zijn. Fon ten Thij: "Om zo'n systeem tot een succes te maken zul je toch tenminste de beleidsbepalende mensen zover moeten krijgen dat ze er mee om kunnen gaan. Wij hadden bijvoorbeeld voor de interactieve toekomst-verkenning voor Flevoland 2030, waar we nu mee bezig zijn, een heel Internet apparaat ontwikkeld. Maar toen ik erachter kwam dat de meest ambtenaren nog op cursus moesten voor de overstap van Wordperfect 5.1 naar Windows, hebben we dat idee maar laten varen en zijn we weer teruggekeerd naar de ouderwetse methode met zittingen en workshops".

Het laatste probleem betreft het juridische aspect. Ieder bezwaar tegen een ruimtelijke ordeningsbesluit, moet op een bepaalde, wettelijk vastgelegde, manier worden afgehandeld. Wanneer plannen echter interactief op het Internet worden gepresenteerd, is de kans groot dat er duizenden op- en aanmerkingen komen, die juridisch gezien als bezwaren kunnen gelden. Veel beleidsmakers zijn bang dat zij zichzelf daarmee blootstellen aan een stortvloed van werk die zij niet aankunnen waarmee zij juridisch in gebreke zouden kunnen blijven.

Internet is vooral geschikt voor sommige interactieve processen in de ruimtelijke ordening of voor sommige gedeelten daarvan. Het is geschikt voor algemene discussie en visie-vorming, het kan gebruikt worden om pro-actief informatie te verspreiden en om een gemeenschap van mensen die in bepaald onderwerp geïnteresseerd zijn te creëren, terwijl het tevens zeer geschikt is om de resultaten van interactieve sessies naar een groter publiek terug te koppelen. Als medium voor de organisatie van het feitelijke interactieve ruimtelijk ontwerp en/of besluitvorming heeft Internet beperkingen.

*Redactie AGORA



organisatorische voorwaarden worden geschapen om de doorwerking in het produkt mogelijk te maken.

Dit stelt echter hoge eisen, vooral wanneer het daadwerkelijk uit te voeren 'harde' projecten als IJburg of een HSL-zuid betreft. Om de ideeën uit het interactieve proces in het produkt zichtbaar te maken, moeten deze immers in de overige besluitvormings- en ontwerpprocessen worden geïntegreerd. Stel bijvoorbeeld dat burgers in een inpassings-sessie voor de HSL-zuid bepalen dat zij in hun omgeving liever een aarden geluidswal dan een doorzichtig geluidsscherm hebben. Van zo'n idee moet eerst worden getoetst of het technisch mogelijk is en financieel binnen de kaders valt, of het binnen de ontwerpruimte van het project valt, en hoe het ligt qua milieu en verstoring van natuur. Vervolgens moeten de ontwerpers van het projectbureau HSL-zuid aan het werk om die wal in het landschap in te passen, hetgeen weer eisen stelt aan de formulering van het idee. Ontwerpers moeten er iets mee kunnen. Bovendien moet het idee op het goede moment komen: te vroeg en er is nog te weinig informatie voor een zinvolle bijdrage, te laat en er kan niets meer mee gedaan worden.

we bovendien dat hun ideeën in de daarna volgende onderhandelingen in andere circuits overeind blijven, dan moeten daarvoor expliciete afspraken met de andere partijen worden gemaakt. Die afspraken moeten gaan over ontwerpvariabelen die niet te snel worden ingevuld en over de manier waarop de uitkomsten in de overige overleg- en onderhandelingsronden worden meegenomen. Ook dit stelt eisen aan de vorm en de inhoud van de interactieve bijdrage. Als de interactieve sessie bedenkt dat een tracé toch maar honderd meter buiten de vooraf afgesproken bandbreedte moet worden gelegd, dan zal dit resultaat in een volgende fase zeker sneuvelen. Bij interactieve inpassing is dus een aanzienlijke mate van (bij)sturing nodig om tot realiseerbare uitkomsten te komen. In de gestructureerde interactieve sessies en workshops waar procesbegeleiders en experts aanwezig zijn, is die (bij)sturing mogelijk. Er kan daar uitleg worden gegeven over bandbreedten, financiële aspecten en samenhangen tussen allerlei zaken. Het is echter sterk de vraag of dit op Internet ook mogelijk is. De kracht van Internet is immers de vrijheid ervan. Diezelfde vrijheid maakt het echter ook moeilijk om bij een Internet-inspraak voorwaarden