

Manke mieren om infrastructuur aan te leggen

WOUTER-JAN OOSTEN*

Interactie tussen burger en politiek is ondanks het afstemmen van het referendum nog steeds een trend. De laatste jaren poogt de overheid burgers zo vroeg mogelijk bij de planvorming te betrekken, om tegenstand verderop in het traject voor te zijn. De manke mier is een nieuwe kijk op hoe die samenwerking in de praktijk vorm krijgt.

Planning en besluitvorming met betrekking tot de fysieke infrastructuur vormen een uitdaging voor ondermeer de bestuurskunde. Ingrijpende ruimtelijke investeringen kunnen een storm van maatschappelijk verzet ontketenen. Behoedzame beleidsvorming, technische onzekerheden, taaie onderhandelingen, inspraak, bezwaar en beroep maken van een proces van planning en besluitvorming vaak een jarenlange martelgang. HSL, Betuwelijn en Schiphol zijn in het debat nationale begrippen geworden. Het Redactioneel van AGORA oktober 1999 stelt: "Een bijzonder moderne trend in het openbaar bestuur is dat men plannen op elkaar wil afstemmen, en daar dan een aparte club voor opricht." Het is een vergissing zich geheel op een formele projectorganisatie te richten om infrastructuur aan te leggen. Behalve de statische organisatiestructuur zijn het dynamische werkproces en de cultuur of informele organisatie evenzeer belangrijk. Met concepten als creatieve concurrentie en groene polder treden bestuurskundigen de uitdaging bevolgen of juist kritisch tegemoet. In dit artikel wordt het interactiemodel van de manke mier aan de discussie toegevoegd.

OPLOSSINGSRICHTING

De ondoorgrondelijk dynamische samenleving stelt met conflicterende waardenpatronen en grote tegenstellingen als economie – ecologie, en met uiteenlopende belangen de overheid voor schier onmogelijke opgaven waar deze een wil tot sturen bezit, terwijl de onaflatende eisen die aan die overheid gesteld worden niet toelaten om van de ontwikkelingen afzijdig te blijven en terwijl elk ingrijpen door de complexiteit van beleidsprocessen wordt bemoeilijkt. De idee van de maakbare samenleving is vergaand genuanceerd. De behoefte aan betrokkenheid van de overheid bij tal van ontwikkelingen en het gegeven dat met beleid toch wel iets tot stand gebracht kan worden, nopen ertoe de wijze van ingrijpen zo vorm te geven dat met dynamiek en complexiteit kan worden omgegaan. Het is een belangrijke ontwerppoging om diverse actoren met uiteenlopende waarden en belangen in flexibele beleidsprocessen tot coproductie te laten komen.

Het ontwerp van beleidsprocessen dient aandacht te hebben voor het signaleren en mobiliseren van relevante actoren, de vruchtbaarheid van het bijeenkomen van actoren of hun participatie op gelijkwaardige basis, de *commitment* van actoren aan het proces en aan het gezamenlijk beleid, de technische, ruimtelijke en financiële haalbaarheid, als ook voor de rechtsstatelijke en parlementair-democratische kwaliteiten. De verlangde procesarchitectuur vergt eigenlijk een schaap met vijf poten.

Dit artikel biedt niet het vereiste vijfpotige schaap. Er wordt een model voorgesteld dat middels een vereenvoudiging en visualisering de geldende vereisten inzichtelijk maakt. De benaming 'manke mier' komt overeen met de bescheidenheid van het model. De vereiste cultuur van het netwerk of de beleidsarena, de omgangsregels en de verhouding tot de formele procedures van ruimtelijke ordening blijven buiten beschouwing. Het concept van de manke mier is verhelderend bedoeld en niet als klassieke blauwdruk.

BELEIDSPROCES

Het volledige concept van de manke mier is een proces ter realisatie van een object, zoals een spoorlijn of woonwijk. Het bestaat uit een aantal deelprocessen (lijf, kop en poten): het participatief proces om het probleem te definiëren, het participatief proces om ideeën of oplossingen ter tafel te brengen, (tezamen het planningsproces) en vervolgens het uitvoeringsproces. Wanneer alleen de totstandkoming van een plan is beoogd, dan vol-

staat het planningsproces, bijvoorbeeld ten behoeve van een gemeentelijk verkeers- en vervoersplan.

De diverse actoren nemen in het planningsproces op gelijkwaardige basis deel aan verschillende werkvormen. Het karakter van die werkvormen dient te zijn toegesneden op de aard van de actoren en op omstandigheden als bijvoorbeeld de tijdsdruk. Om recht te doen aan de voorwaarden van bestuurlijke verantwoordelijkheid en democratische legitimatie accordeert de overheid de probleemdefinitie en oplossing. Die overheidsbeslissingen dienen ook *feedback* op de inbreng van andere actoren te zijn, in de zin dat middels een communicatie-instrument wordt duidelijk gemaakt dat en hoe de inbreng is gewaardeerd en verwerkt. Het planningsproces wordt begeleid door deskundigen die geen eigen inbreng in het proces hebben. Neutrale communicatiebureaus en instituten die over de sectorspecifieke kennis beschikken, krijgen de taak de gezamenlijke actoren te adviseren en hun bijeenkomen te faciliteren. Ten behoeve van het uitvoeringsproces worden uitvoerders geselecteerd, een bouwconsortium, hetgeen de behoefte aan inhoudelijk advies wegneemt. De voortgang van de uitvoering wordt getoetst, waarvoor andere actoren dan degenen met directe bestuurlijke en uitvoerende verantwoordelijkheid nog eens aanschuiven. De interactie van de actoren in het uitvoeringsproces behoeft nog wel procesmatige begeleiding. In het planningsproces beantwoordt het na elkaar plaatsen van participatieve processen eerst om het probleem en dan om de ideeën voor oplos-

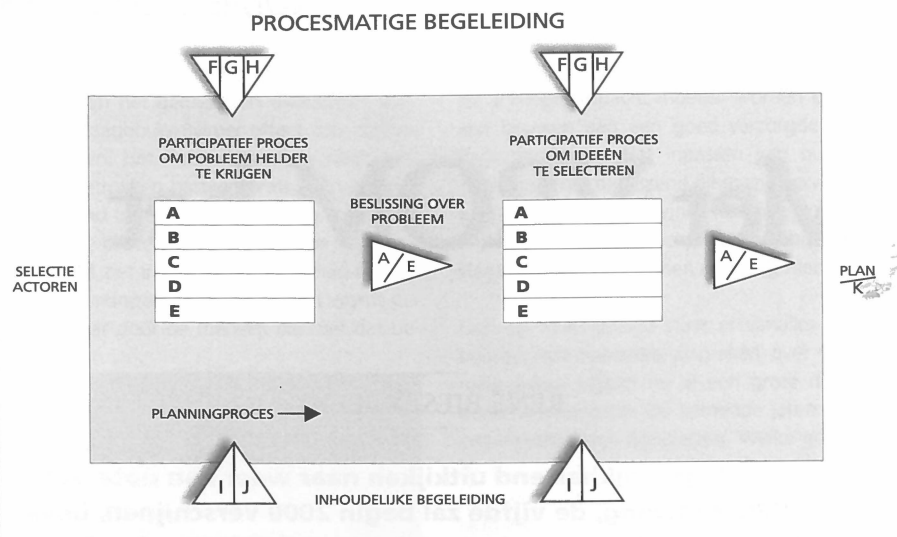
Actoren in het uitvoeringsproces:

- a) Bestuursvertegenwoordigers en ambtenaren
- b) Producenten
- c) Consumenten
- d) Intermediairs
- e) Fractievertegenwoordigers

- k) Uitvoerders

Aspecten van het uitvoeringsproces:

- f) procesmatige begeleiding
- g) overheidsvoorlichting
- h) overleg en onderhandeling
- i) beschikbaarheid kennis
- j) ontwikkelen alternatieven



singen, aan de behoefte om een discussie over nut en noodzaak en de tracédiscussie van elkaar te scheiden. De zeer concrete discussie over inpassing op de kleinst mogelijke schaal kan nog plaatsvinden in het uitvoeringsproces dankzij het participatieve element daarin (de toetsing). De besluitvorming binnen de overheid over de voortgang en richting van het totale proces kent een parallelle besluitvorming bij de andere actoren, die in het model niet is weergegeven. Dat de manke mier op de overheid gericht is, blijkt ook uit het tot participatie uitgenodigd of toegelaten (geselecteerd) worden van private actoren.

ACTOREN

De bestuursvertegenwoordigers in het proces (zie het schema onder 'a') zijn de eerstverantwoordelijke politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur, naast wie of in plaats van wie ambtenaren optreden. Het is een categorie van actoren waarvan op enig moment bijvoorbeeld een wethouder, een adviseur uit de staf en vertegenwoordigers van twee verschillende diensten deel uit kunnen maken.

Woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars of een overheid bijvoorbeeld in de hoedanigheid van wegebouwer vormen de categorie van producenten (b).

Onder consumenten van infrastructuur worden verkeersdeelnemers, gehuisveste organisaties en particuliere bewoners verstaan (c). Het is gerechtvaardigd om consumenten in het planningsproces ondersteuning te bieden van de zijde van de overheid indien zij niet beschikken over de minimale bronnen die nodig zijn om te participeren in de probleemdefiniëring en ideeëngeneratie. Bewonerscomité's kunnen wel nuttige lokale kennis en originele inzichten hebben, maar niet de tijd of deskundigheid om die goed te presenteren aan andere participanten. Het ter beschikking stellen van enige capaciteit van een overheidsdienst of een subsidie is dan zinvol. Dat woningverhuurbedrijven een commissie of vereniging van huurders faciliteren is een prima voorbeeld in deze lijn. Intermediairs (d) vormen de schakel tussen producent en consument. Als zodanig treden op bij-

voorbeeld de cliëntenadministratie en onderhoudsdienst van woningcorporaties, de provinciale dienst wegbeheer of een vennootschap ter exploitatie van een kantoorstoren.

Behalve de eerstverantwoordelijke politieke ambtsdrager en ambtenaren dienen vanuit de overheid ook volksvertegenwoordigers (e) van de betreffende bestuurslaag voortdurend bij het proces betrokken te zijn. Waar de overheid formeel besluit is de medewerking of stilzwijgende instemming van de Raad van een gemeente, Algemeen Bestuur van een waterschap, Provinciale Staten of de Staten-Generaal onontbeerlijk. Probleemdefiniëring en ideeëngeneratie zijn echter eveneens politieke deelprocessen waarover politieke partijen hun zegje (willen) hebben. Om te voorkomen dat fracties die deelprocessen inzetten wanneer het formele besluit genomen moet worden en dat zij met een integrale heroverweging het hele proces vertragen, dienen zij veel eerder in het proces al betrokken te worden. De fractiewoordvoerder, een commissielid zonder zetel in het eigenlijke lichaam (duoraadslid) of een fractiemedewerker kan in de eerdere deelprocessen participeren.

BEGELEIDINGSASPECTEN

De procesmatige begeleiding (f) waarborgt in combinatie met het totale procesontwerp dat in de interactie van actoren alle relevante ideeën naar voren komen. Creatieve concurrentie is dus een aspect van de procesmatige begeleiding.

Een ander procesmatig aspect is de overheidsvoorlichting (g) over de materie en over het proces aan de participerende actoren en aan burgers die verder niet betrokken raken in het beleidsproces, alsook de educatie van relatief onmachtige burgers om te trachten hen de mogelijkheden te geven om te participeren. De educatie is op doelgroepen gericht. Wanneer bijvoorbeeld bij stadsvernieuwing een groep van bewoners omwille van structurele omstandigheden relatief weinig participeert, is het bereiken en mobiliseren van deze mensen een belangrijke doelstelling van het totale proces.

De procesmatige begeleiding omvat tenslotte de aandacht voor overleg en onderhandeling (h), de interactie vergt immers een grote sociale vaardigheid.

De inhoudelijke begeleiding maakt dat sectorspecifieke kennis en vaardigheid (i) tijdens het interactieproces voor de actoren beschikbaar zijn. Met name om teleurstellingen nadat er formeel besloten is te voorkomen, moet al vroeg in het totale proces inzichtelijk zijn wat er haalbaar is. Van inhoudelijke aard is ook de eis om alternatieven te ontwikkelen (j) die rekening houden met de ruimteschaarste. Meervoudig ruimtegebruik is daarom als aspect van de inhoudelijke begeleiding opgenomen. Een ander algemeen inhoudelijk aspect zou de esthetische kwaliteit kunnen zijn, voor zover een neutraal begeleider daarover kan waken. Uiteindelijk worden ook de uitvoerders (k) bij het proces betrokken.

AFVALSCHEIDING

Het concept van de manke mier, dit grofmazige interactiemodel, heeft een tweetal functies. De eerste is dat het achtereenvolgende en elkaar overlappende processen ten aanzien van infrastructuur wat inzichtelijker maakt en daarmee gebruikt kan worden bij een uitleg op hoofdlijnen. Er vindt als het ware afvalscheiding plaats in de vuilnisbak. Deze eerste functie is met name educatief.

De tweede functie van de manke mier betreft verder onderzoek. Met het hier voorgestelde interactiemodel kunnen twee dingen gedaan worden. Door het model toe te passen op praktijksituaties kan het uitgebouwd en verfijnd worden. Zo zijn de wettelijke procedures van ruimtelijke ordening in het model op te nemen.

Het model is dusdanig flexibel dat het goed aangepast kan worden en dat met name het op het oog zuiver lineaire karakter ervan genuanceerd kan worden. Bij de confrontatie kan echter blijken dat de situatieschetsen (case-studies) niet in het model passen en dat het model verworpen dient te worden. Dan geeft het model aan wat de kritieke elementen van een nieuw model dienen te zijn. De eerstvolgende stap in het gebruik van de manke mier is de ontwikkeling van een analysekader dat de confrontatie van het model met de praktijk vormgeeft.

* Wouter-Jan Oosten is als bestuurskundig promovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, TRAIL Research School en TNO Inro.