Het belang van de common in infraprojecten

Reflectie op de Nd Evaluatie Expeditie gepresenteerd tijdens de slotsessie op 19 juni 2025 door Jos Arts in samenwerking met Wim Leendertse en Robin Neef, Rijksuniversiteit Groningen

Alles komt terecht in één fysieke ruimte: de 'common', waarin veel partijen hun activiteiten, belangen, waarden en opgaven hebben en waarover zij van allerlei beslissingen nemen. Dit zijn grote belangen van gezondheid, welvaart en eigendom. En toch verbazen we ons vreemd genoeg dat het plannen, het beslissen en aanleggen van infrastructuur zo langzaam gaat. Waar is de 'common sense'?

Dat houdt me bezig als wetenschapper: hoe maken we beslissingen over de fysieke ruimte? Hoe beïnvloeden deze beslissingen onze omgeving? En andersom: hoe beïnvloedt de fysieke ruimte onze beslissingen? Dus hoe verhoudt de fysieke wereld zich tot de wereld van instituties, governance en besluitvorming? Hoe kun je fysieke netwerken en institutionele netwerken verbinden? Hoe te komen tot een slim ruimtelijk èn institutioneel ontwerp? Hoe meer fysieke ruimte en institutioneel ruimte te creëren?

Zoals gezegd: alles komt terecht in één ruimte, de common. Dit geldt ook voor de infraprojecten waarop we ons bij Neerlands diep vandaag richten. Het is niet wonen nabij de snelweg, maar de snelweg nabij het wonen. Het is niet de bedrijven in de buurt van het spoor, maar het spoor voor die bedrijven. Het is niet het landschap naast de dijk, maar de dijk in het landschap. Infrastructuur niet als lijn, maar als onderdeel van een groter gemeenschappelijk gebied. Kortom: het project in zijn omgeving vraagt om opgave- en gebiedsgericht werken.

De common is meer dan alleen het project zelf

Vanwege deze common - deze ene fysieke ruimte - moeten we samenwerken met bestuurders, met de markt, met omgevingspartijen (bewoners, burgers, boeren, belangengroepen). Maar om samen te kunnen werken, moeten we ook iets gemeenschappelijks hebben en dat is niet per se het infrastructuurproject zelf. Tijdens de themasessies de afgelopen maanden viel op dat veel van ons toch (impliciet) denken dat het project centraal staat in de samenwerking met bestuurders en de omgeving.

Of nog opvallender: in tijden van financiële tegenvallers en gedoe lijkt het soms zover te gaan dat verondersteld wordt dat het afgesproken projectbudget is wat ons bindt als bestuurders onderling en met de markt door de gezamenlijke angst voor financieel verlies. Het project als centraal punt. Je bent projectmanager en lid van een projectteam tenslotte, nietwaar? Heel begrijpelijk, maar misschien niet geheel terecht. Want wat zijn de ook alweer de (gezamenlijke) maatschappelijke doelen die ten grondslag liggen aan het project? Bereikbaarheid, veiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid.

Projectmanagers en projectteams zijn zich zeer bewust dat samenwerken met bestuurders, de markt en de omgeving van belang is. Samenwerken is belangrijk en goed. Maar als we niet opletten, vergeten we dat samenwerken alleen werkt, als je echt iets samen hebt. Samenwerken vergt, dat je iets gemeenschappelijks hebt: wat is de common? En dat gezamenlijke verandert over de tijd: wat dat is, met wie dat is en waarom dat is, dat is veranderlijk. Dat kan heel langzaam maar zeker gebeuren. Zonder dat je het meteen door hebt, groei je uit elkaar, terwijl je allemaal heel druk bezig bent je best te doen. Dus is het belangrijk om na te blijven denken over de common - die ene fysieke ruimte waar we elkaar in de weg zitten, maar waar we ook waarde toevoegen voor een ander -, over de maatschappelijke doelen die we nastreven, maar ook over hoe we daarover beslissen.

7 regels bij besluitvorming over de common

De Nobelprijswinnares Eleonor Ostrom heeft hier veel over nagedacht. Zij vond door onderzoek naar honderden projecten, dat er altijd 7 vaste issues een rol spelen bij besluitvorming over 'common pool resources' die maken dat deze besluitvorming meer of minder inclusief is. Zij noemde deze issues de 7 'rules-in-use'. Deze regels gaan over: hoe kom je aan tafel? Met welke rol? Welke keuzes kunnen deelnemers maken? Wie krijgt welke informatie? Waarover beslissen we? Hoe beslissen we? Gezamenlijk in consensus of leggen we het mandaat bij één eindbeslisser? En wie betaalt wat? Wie ontvangt wat?

Inzicht in hoe die regels (de rules-in-use) worden ingevuld in de praktijk, geeft jezelf de 'knoppen' om tot betere beslissingen te komen over je project in zijn bredere omgeving. De afgelopen maanden hebben we in drie themasessies aan de hand van Ostrom's IAD Framework (i.e. Institutional Analysis & Development Framework) met elkaar gekeken naar 'sleutelmomenten' in projecten voor de samenwerking met andere partijen: bestuurlijke partijen, marktpartijen, omgevingspartijen. Dat was soms even wennen, want in het begin was Ostrom's raamwerk wel even flink kauwen. Uiteindelijk bleek het te leiden tot verdiepende, mooie discussies die meer inhoud gaven aan de welbekende 'tegeltjeswijsheden' over: context-specifiek zijn, beter samenwerken, integraal benaderen en vertrouwen creëren.

Jos Arts is hoogleraar Milieu en Infrastructuur Planning aan de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Ostrom's IAD Framework maakt duidelijk dat het hierbij niet alleen gaat over de formele geschreven regels, maar juist ook over de informele ongeschreven regels. Uit de discussies tijdens de sessies afgelopen voorjaar, bleek dat we toch vaak snel denken in termen van formele regels: de bestuursovereenkomst, het contract met de markt, de wettelijke participatieverplichtingen, niet alleen bij DBFM- en D&C-contracten, maar ook bij de allianties.

Bij de sleutelmomenten in de projecten bleken het vaak juist de ongeschreven regels en de cultuur van met elkaar omgaan ('zo doen we dat hier') maken dat het bij een project goed ging of juist gierend uit de klauwen liep. Elkaar iets gunnen ondanks het contract of juist op de letter zitten, omdat deze destijds door je strot werd geduwd. Daarbij gaat het niet alleen om na te gaan welke actoren aanzitten en welke actoren niet, maar

‘Samenwerken vergt dat je iets gezamenlijks hebt en dat je actief naar die common op zoek blijft.’

juist ook over de relaties tussen actoren. Bijvoorbeeld bij een van de projecten waren externe coaches aangesteld omdat men er rekening mee hield dat er spanningen in de relatie tussen partijen in een project zouden kunnen gaan ontstaan. Deze externe coaches bleken van groot belang tijdens sleutel-momenten en voor het projectsucces. Bij een ander project was de gemeente geen partij in het contract met de markt (d.w.z. niet risico nemend), maar belangrijk bij de relatie met de bewoners en bij vergunningverlening, wat leidde tot lastige discussies over het contract en de voortgang van het project. Wat ook opviel: bij alle geëvalueerde projecten bleef men ondanks gedoe toch bij elkaar. Da niet onbelangrijk voor de samenwerking en daarmee voor een succesvolle afronding van het project (“alleen lukt het niet”, zoals een deelnemer zei).

Een goede institutionele analyse geeft knoppen om het project in zijn omgeving - of beter gezegd, het project èn zijn omgeving - verder te brengen en tot echte samenwerking te komen en deze te verbeteren. De afgelopen maanden hebben we snelkookpansessies gedaan, maar een goede institutionele analyse vergt behoorlijk diepgaand nadenken om de ‘grammatica’ van samenwerking en besluitvorming helder te krijgen. Zo’n institutionele analyse vergt voortgaande samenwerking tussen praktijk en wetenschap. Bij de Rijksuniversiteit Groningen doen we al langjarig samen met de praktijk: met Rijkswaterstaat, het Ministerie van I&W, provincies, waarbij Neerlands diep wellicht een mooi platform - een common - kan worden.

Rode draden uit de evaluatie

1. Kijk goed naar de ongeschreven regels
Als je wilt begrijpen waarom we op een bepaalde manier samenwerken en beslissingen nemen, is het goed om terug te kijken naar de start en te kijken naar de geschreven en ongeschreven regels, de instituties die vaak sluipenderwijs zijn ontstaan (‘zo doen we dat hier’). Wat dat betreft lijkt het op de relatie tussen een stel dat gaat samenwonen. Al vanaf dag één doet zij de was en zet hij de vuilnis buiten. En als dat een keer niet goed loopt, komen er al gauw strubbelingen van impliciete verwachtingen en ontstaat er ruis op de relatie.

2. Neem kennis van de geschiedenis
Vergeet daarbij niet te kijken naar de bredere omgeving en de geschiedenis. Goede kennis van de geschiedenis van

project en gebied is van groot belang, als je wilt begrijpen waarom een project loopt zoals het loopt. Wat is er in het verleden gebeurd? Welke ervaringen hebben de diverse actoren met elkaar (welke uitgedeelde ‘pijn’ of ‘fijn’)? Dat bepaalt grotendeels het vertrouwen dat je toekomt. Als je de dynamiek tussen het rijk en de gemeente Amsterdam in de Zuidas wilt begrijpen, is het van belang om kennis te hebben van de Noord/Zuidlijn. En dat snappen vergt weer begrip van de oorspronkelijke Oostlijn.

3. Blijf investeren in de informele relatie
Vertrouwen: zakelijk dingen vastleggen is belangrijk, maar een contract is nog geen contact. Dat vergt blijven investeren in elkaar: naast formele momenten van afstemming, vooral ook regelmatig informeel elkaar op de hoogte houden (de informatie regel). Zo verras je elkaar minder en ben je voorspelbaarder voor de ander. Dat helpt in het vertrouwen, zeker in tijden van crisis. Voor vertrouwen is vooral voorspelbaarheid, eerlijkheid en betrokkenheid van belang.

4. Houd iedereen echt betrokken
Samenwerking vergt betrokken zijn en betrokken blijven en dat alle samenwerkende partijen bijdragen (financieel, eventueel in-kind), zodat er serieus iets op het spel staat. Van belang hierbij is om partijen met invloed ook belanghebbend te maken. Samenwerken vergt dat je iets gezamenlijks hebt en dat je actief naar die common op zoek blijft. Dat je niet alleen denkt vanuit jouw projectperspectief, maar ook vanuit het perspectief van de ander: van binnen naar buiten en van buiten naar binnen. Gebruik daarbij je gezonde verstand, je ‘common sense’. Dus eigenlijk simpelweg de klassieke ‘gouden’ regel: wat jij niet wilt dat jou geschiedt, doe dat ook een ander niet. Wat zou je zelf vinden van forse geluidhinder door bouwwerkzaamheden?

5. Maak projectgrenzen semi-permeabel
Integraal denken blijft een balanceer-act: een project betekent intrinsiek een afgrenzing en dat moet ook om infrastructuur tot stand te kunnen brengen binnen tijd, geld en kwaliteit, maar er is wel wisselwerking met de bredere omgeving (fysiek, historisch, maatschappelijk, institutioneel). Dus maak geen harde afgrenzing, maar hou die semi-permeabel (‘losse koppelingen’). Zorg ervoor dat je niet alleen onderling bezig bent, maar hou oog voor de bredere omgeving. Dat je niet in 2 partijen denkt, maar ook de partijen in de omgeving betrekt. Deze ‘derde’ partijen werken wat verstorend, maar kunnen je wel scherp houden. Dat kan voorkomen dat 2 partijen in de ‘groupthink’ vervallen of in de loopgraven belanden.

6. Wees context-specifiek
Een goede toekomst van je project vergt aandacht voor de geschiedenis en begrip van de omgeving, van die ene fysieke, historische, maatschappelijke en institutionele ruimte, waarin alles plaatsvindt en waarin we elkaar tegenkomen. Wellicht is het juist dan ook een teken van zorgvuldige besluitvorming dat infraprojecten niet zo snel gaan, dat ze extra geld kosten, want er wordt ook extra maatschappelijke kwaliteit en waarde gecreëerd voor de lokale omgeving en de maatschappij als geheel.

7. Benut je ervaring en gezonde verstand
Om te kunnen vliegen als een vlinder van bloem naar bloem, moet je wel eerst een rups zijn geweest, wat het nodige hindernis lopen en kauwen op blaadjes vergt. Tenslotte, zou het niet fantastisch zijn als we over en weer meer gevoeligheid hebben voor het wat we gezamenlijk hebben? Meer ‘common sense’ dus.