
OP ZOEK NAAR VERBINDING

Politici, integraliteit en participatie bij
complexe omgevingsbesluitvorming

Juli 2020

//
Eva Wolf
Wouter Van Dooren
Stavros Zouridis





Het departement Omgeving maakt in aanvulling op de reguliere beleidstrajecten werk van beleidsverkenningen. Het wil grip krijgen op weinig gekende werkterreinen, nieuwe maatschappelijke vragen, trends en innovaties. Dit onderzoek past in een verkenning die in de loop van 2020 wordt uitgevoerd naar nieuwe inzichten voor de procesvoering van complexe omgevingsprojecten. Voor meer info over de beleidsverkenningen, surf naar www.omgeving.vlaanderen.be/beleidsverkenningen



INHOUD

	Managementsamenvatting	5
1	Inleiding	8
1.1	Achtergrond	8
1.2	Onderzoeksfocus	9
1.3	Opbouw van het rapport	10
2	Besluitvorming theoretisch begrijpen volgens de rationele en de organische benadering11	
2.1	Twee ideaaltypen van complexe omgevingsbesluitvorming	11
2.2	Besluitvorming als een rationeel ontwerpproces	12
2.3	Besluitvorming als een organisch proces	13
2.4	De praktijk begrijpen aan de hand van de ideaaltypen	15
2.5	Het combineren van de competenties passend bij de ideaaltypen	16
2.6	Conclusie	17
3	Politiek en politici in omgevingsbesluitvorming	18
3.1	De rol van politiek en politici vanuit de rationele en de organische benadering	18
3.2	Schakelen tussen de rationele en organische benadering: ervaren spanningen in de praktijk	23
3.3	Lessen uit dit onderzoek	26
4	Geïntegreerde omgevingsbesluitvorming	30
4.1	De rol van integraliteit vanuit de rationele en de organische benadering	30
4.2	Schakelen tussen de rationele en organische benadering: ervaren spanningen in de praktijk	33
4.3	Lessen uit dit onderzoek	38
5	Participatie en juridisering in omgevingsbesluitvorming.....	42
5.1	De rol van participatie vis-a-vis juridisering vanuit de rationele en organische benadering	42
5.2	Schakelen tussen de rationele en organische benadering: spanningen in de praktijk	46
5.3	lessen uit dit onderzoek	50
6	Conclusie	52
6.1	Verskillende benaderingen kennen elk hun eigen sterktes en zwaktes	52
6.2	Lessen in de praktijk: variëren afhankelijk van de context	53
6.3	Toekomstig onderzoek	53
	Geraadpleegde bronnen	55



MANAGEMENTSAMENVATTING

Dit onderzoek focust zich op hoe binnen processen van complexe omgevingsbesluitvorming partijen met elkaar in verbinding blijven staan en beleidsbesluiten niet eindeloos aangevochten worden. Wanneer dat lukt spreken we van '**verbindende besluitvorming**'. Op basis van een literatuuranalyse, een verkenning van vier cases en zes praktijkworkshops analyseren we spanningen in de bestaande werkpraktijken en trekken we lessen om complexe omgevingsbesluitvormen te verrijken. De focus ligt daarbij op **drie thema's**:

- (1) de rol van politici,
- (2) de organisatie van geïntegreerde besluitvorming en
- (3) de wijze waarop participatieprocessen zich verhouden tot juridische processen.

We analyseren deze thema's vanuit twee ideaaltypische benaderingen van omgevingsbesluitvorming, namelijk: de zogenaamde 'rationele' benadering en de 'organische' benadering (zie p. 11-12 voor een overzicht). Wanneer besluitvorming wordt ingestoken vanuit de **rationele benadering** bevordert dat systematisch omgevingsbeleid met een duidelijk einddoel in beeld. Een zwakte van beleid dat georganiseerd wordt vanuit de rationele benadering is dat er door de nadruk op systematiek onvoldoende manoeuvreerruimte kan overblijven om recht te doen aan de vaak chaotische praktijk. Het risico bestaat dat de praktijk wordt gedwongen om zich naar de papieren werkelijkheid te schikken, wat vervreemding van beleidsprocessen tot gevolg kan hebben. Het **organische perspectief** biedt juist veel ruimte voor maatwerk en het laten 'groeien' van omgevingsbeleid dat recht doet aan lokale omstandigheden. Maar wanneer omgevingsbesluitvorming te veel vanuit het organische perspectief wordt georganiseerd, bestaat het risico dat door het ontbreken van een duidelijk eindbeeld keuzes inconsistent of niet scherp zijn. Verbindende complexe omgevingsbesluitvorming vergt het schakelen tussen beide benaderingen om zoveel mogelijk maatwerk te kunnen leveren zonder dat de besluitvorming daarmee arbitrair of onsystematisch wordt.

Uit de workshops blijkt dat dit schakelen spanningen oplevert in de werkpraktijk van complexe omgevingsbesluitvorming. Zo blijkt het soms lastig te zijn om Vlaamse politici betrokken te houden gedurende het volledige proces van omgevingsbesluitvorming wanneer hun rol in bijvoorbeeld de onderzoeksfase een



passieve rol betreft. Voor wat betreft geïntegreerde besluitvorming geldt dat er ruimte moet zijn om een proces te pauzeren wanneer stakeholders twijfels hebben bij de richting die het proces opgaat. Maar voor het vertrouwen van stakeholders is het ook belangrijk dat er een systematisch proces wordt gevoerd, hetgeen juist de ruimte om te pauzeren kan belemmeren. Bij participatieprocessen doet zich dan weer een spanning voor tussen het willen bevorderen van eigenbelang-overstijgend gedrag aan de ene kant, en het uitgangspunt dat eigenbelang meestal het startpunt vormt om te bepalen wie er als stakeholder mag participeren aan de andere kant. Deze spanningen, en de overige spanningen die zich in de praktijk voordoen wanneer actoren schakelen tussen het rationele en organische perspectief, zijn samengevat in tabellen te vinden in hoofdstuk 3, hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5.

Het rapport presenteert op basis van deze spanningen, gecombineerd met de literatuuranalyse en de vier cases, **elf lessen voor complexe omgevingsbesluitvorming.**

LESSEN UIT HET ONDERZOEK

1. Benut de bestuurlijke competenties van politici in alle fasen van het proces (p. 26)
2. Goede stakeholderparticipatie vergt goede politieke participatie (p. 27-28)
3. Het betrekken van de oppositie bij complexe omgevingsbesluitvorming bevordert robuustheid (p. 28-29)
4. Politiek bedrijven en transparantie hoeven niet elkaars tegenovergestelden te zijn (p. 29)
5. Vertrek bij een omstreden en complex project vanuit probleemdefinitie en doelstellingen (p. 38)
6. Creëer feedbackloops ten aanzien van wat de gebiedsopgave precies behelst (p.39)
7. Maak procesafspraken over gebruik van de 'pauzeknop' (p. 39-40)
8. Beleg project- en procesbegeleiding in teamverband (p. 40-41)
9. Belangen signaleren betrokkenheid: maak ze daarom niet verdacht (p. 50)
10. Differentieer in de informatievoorziening, maar maak meer informatie mogelijk (p. 50-51)
11. Beschouw participatieprocessen en het juridische vangnet als complementair (p. 51)





1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND

Omgevingsbesluitvorming is complex en daardoor ook continu in ontwikkeling. Pakweg 30 jaar geleden werden omgevingsbeslissingen nog vaak top-down genomen en uitgerold, vanuit sectorale taken en bevoegdheden, zonder al te veel aandacht voor de onderlinge samenhang van projecten. Sindsdien is de aandacht steeds meer verschoven naar participatieve en geïntegreerd aanpakken. In Vlaanderen kennen we het decreet ‘complexe projecten’¹ als voorbeeld van een meer ‘participatieve’ en ‘geïntegreerde’ aanpak van omgevingsplanning. En ook in andere instrumenten (ruimtelijke uitvoeringsplannen, omgevingsvergunning,...) en in informele gebiedsontwikkelingsprocessen merken we dezelfde tendensen. Dezelfde ontwikkeling is ook internationaal waarneembaar, met bijvoorbeeld de nieuwe Omgevingswet in Nederland, die als doel heeft zowel het participatieve als het geïntegreerde karakter van omgevingsbesluitvorming verder te versterken.

Wat het precies betekent om in de praktijk participatief of geïntegreerd te moeten werken, is evenwel niet altijd duidelijk. Hoe moeten vernieuwende participatieve en geïntegreerde besluitvormingsprocessen zich bijvoorbeeld verhouden tot politici? Spelen zij een cruciale rol in participatieprocessen, of eerder een rol aan de zijlijn, en welke rol is dat dan? En hoe zorg je voor geïntegreerde beleidsbeslissingen? Voor geïntegreerd werken geldt de ambitie om aan het begin van een besluitvormingsproces verschillende deelopgaven in een gebied aan elkaar te koppelen, maar heerst er ook het besef dat het overladen van een project met te veel doelstellingen averechts kan werken. Het oorspronkelijke probleem, dat het startpunt vormde van het besluitvormingsproces, kan immers naar de achtergrond verdwijnen. En met te veel nevensgeschikte doelstellingen, en stakeholders die deze bevechten, ontbreekt het soms aan scherpe keuzes. Als het, tot slot, op participatieprocessen aankomt vinden we onder de vlag van participatie enerzijds benaderingen van besluitvorming vinden die streven naar het communicatief opheffen van machtsverschillen, om zo deliberatief tot consensus te komen. Anderzijds vinden

¹ Het decreet complexe projecten uit 2014 voorziet in een specifieke procesaanpak voor zgn. ‘complexe projecten’ (projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen). De nieuwe aanpak bestaat uit 4 fases (verkenningfase, onderzoeksfase, uitwerkingsfase en uitvoeringsfase) met drie beslismomenten (startbeslissing, voorkeursbesluit en projectbesluit) en twee openbare onderzoeken (ter voorbereiding van het voorkeurs- en projectbesluit). De onderzoeken en procedures verlopen op een geïntegreerde manier, zowel inhoudelijk als wat betreft de aanpak. Belangrijke principes in het proces zijn: participatie, openheid, overleg. Voor meer info, zie: www.complexeprojecten.be



we onder diezelfde vlag benaderingen die participatie meer benaderen als een onderhandeling tussen verschillende belangen. Bovendien is het niet altijd duidelijk hoe participatieprocessen zich zouden moeten verhouden tot het juridische kanaal. Vaak heerst impliciet de gedachte dat betere participatie een medicijn is tegen overmatige juridisering. Maar in de praktijk blijkt dat ook na breed gewaardeerde participatieprocessen beleidsbeslissingen juridisch worden aangevochten.

1.2 ONDERZOEKSFOCUS

In dit rapport onderzoeken we bovenstaande vraagstukken met als doel om inzichten te genereren die complexe omgevingsbesluitvorming in Vlaanderen verder kunnen verrijken. We richten onze lens achtereenvolgens op

- de rol van politici in complexe besluitvorming
- de organisatie van geïntegreerde besluitvormingsprocessen
- hoe participatieprocessen zich verhouden tot juridisering

Dat doen we aan de hand van literatuuronderzoek, aangevuld met praktijkvoorbeelden uit vier cases van complexe omgevingsbesluitvorming, waarvan twee Vlaamse (Extra Containercapaciteit Antwerpen; verbreding van het kanaal Bossuit-Kortrijk), en twee Nederlandse cases (Spoorpark Tilburg; woningbouw Amersfoort). Het doel is niet om deze casussen te evalueren, maar om ze te gebruiken als praktijkvoorbeelden die we leggen naast de academische inzichten. Aanvullend putten we uit zes workshops (zie onderstaande tabel), waaraan telkens zowel academische experts deelnamen als praktijkactoren in complexe omgevingsbesluitvorming in Vlaanderen. Die inzichten van academische expertise (door het literatuuronderzoek en de workshops) en expertise uit de praktijk (door de cases en de workshops) komen terug in de verschillende hoofdstukken. Daarin beschouwen we het vraagstuk dat in dat hoofdstuk centraal staat telkens zowel academisch als vanuit de praktijk. Aan het einde van elk hoofdstuk formuleren we een aantal lessen die we op basis van ons onderzoek trekken.

WORKSHOPS				
	Datum	Begeleiders	Experts	Praktijkactoren
Participatie processen	07/05 10:00-11:15	Eva Wolf; Wouter Van Dooren	Trui Steen	Guy Vloebergh; Jeroen Visser; Bert Foucart

	07/05 11:45-13:00	Eva Wolf; Stavros Zouridis	Wieke Blijleven	Annelies Anthierens; David Stevens; Geoffrey Vanderstraeten
Integraliteit	08/05 14:00-15:15	Eva Wolf; Stavros Zouridis	Sanne Akerboom	Rik Houthaeve; David Stevens; Stijn De Coutere
	08/05 15:45-17:00	Eva Wolf; Wouter Van Dooren	Martijn Groenleer	Marten Dugernier; Jeroen Visser; Geoffrey Vanderstraeten
Rol politici	12/05 14:00-15:15	Eva Wolf; Stavros Zouridis	Julien van Ostaaijen	Maarten Jans; David Stevens; Geoffrey Vanderstraeten
	12/05 15:45-17:00	Eva Wolf; Wouter Van Dooren	Wim Tijssen	Isabel Jacobs; Jeroen Visser; Pieter-Jan Lijnen

1.3 OPBOUW VAN HET RAPPORT

Dit rapport is onderverdeeld in zes hoofdstukken. Na de inleiding schetsen we in hoofdstuk 2 twee ideaaltypen waarmee complexe omgevingsbesluitvorming vanuit een academische bril beoordeeld kan worden. Deze ideaaltypen (die we de ‘rationele’ en ‘organische’ benadering noemen), gebruiken we in de daaropvolgende hoofdstukken om scherpte aan te brengen in de verschillende, en soms tegengestelde, verwachtingen die in de praktijk bestaan als het aankomt op de rol van politici (hoofdstuk 3), de organisatie van geïntegreerde besluitvorming (hoofdstuk 4) en de rol van participatieprocessen vis-a-vis juridisering (hoofdstuk 5). Elk hoofdstuk is op eenzelfde manier opgebouwd: we bekijken telkens eerst het vraagstuk in kwestie vanuit de twee ideaaltypische benaderingen, aangevuld met voorbeelden uit de vier cases. Vervolgens gaan we dieper in op de spanningen die het schakelen tussen beide benaderingen in de praktijk kan opleveren. Op basis van de voorgaande analyse trekken we dan een aantal lessen om met die spanningen om te gaan. We sluiten af met een conclusie, waarin de inzichten uit de daaraan voorafgaande hoofdstukken worden samengevat en gebundeld.



2 BESLUITVORMING THEORETISCH BEGRIJPEN VOLGENS DE RATIONELE EN DE ORGANISCHE BENADERING

2.1 TWEE IDEAALTYPEN VAN COMPLEXE OMGEVINGSBESLUITVORMING

Publieke besluitvorming over omgevingsthema's is een van de grote leerstukken in de bestuurskunde. Van oudsher gaat de aandacht van onderzoekers vooral uit naar omgevingsplanning en -besluitvorming in gebieden en landen waar een groot aantal voorraden binnen de fysieke leefomgeving, zoals de voorraden ruimte, schone lucht en stilte, schaars zijn. Zeker binnen grote aaneenschakelingen van stedelijke gebieden zoals in Vlaanderen. Deze besluitvorming is voor onderzoekers interessant omdat tegenstrijdige eisen en tegenover elkaar staande belangen moeten worden verzoend. Voor ontsluiting is infrastructuur nodig, maar als daar ook mensen wonen hebben die last van het verkeer. Wonen, werken en recreëren moeten in stedelijk gebied worden afgewogen of ten minste op elkaar worden afgestemd. De nadruk op natuur en milieu die de afgelopen decennia is opgekomen heeft ook het landelijk gebied 'schaars' gemaakt, waar de belangen van landbouw, natuur, recreatie en waterhuishouding op elkaar moeten worden afgestemd.

Bestuurskundig wordt op het meest elementair niveau omgevingsbesluitvorming ideaaltypisch vanuit twee contrasterende benaderingen begrepen (samengevat in tabel 1). Op een fundamenteel niveau verschillen deze benaderingen van mening over wat besluitvorming eigenlijk is, maar vanuit de verschillende benaderingen ziet besluitvorming in de praktijk er ook heel anders uit.

Benaderingen van besluitvorming	Rationele benadering	Organische benadering
Wat is besluitvorming?	Besluitvorming is een rationele afweging van keuze-opties op basis van voor- en nadelen in het licht van een vooropgesteld doel	Besluitvorming is een kristallisatiepunt in een voortdurend spel van actoren, belangen en keuzemomenten, zowel over de spelregels als de speluitkomst

Verloop van het besluitvormingsproces	Lineair: eerst probleem afbakenen, dan doel bepalen, dan alternatieven verkennen, voorzien van voor- en nadelen, keuze maken en vervolgens implementeren	Grillig patroon in de tijd, soms lineair, soms iteratief, soms repeterend, soms stilstand of zelfs omgekeerd
Veronderstelling ten aanzien van de besluitvormingsruimte	Planmatig: een gebied als geheel en vanuit verschillende perspectieven in onderlinge samenhang	De marges voor besluitvorming zijn afhankelijk van de belangenconstellatie en toevallige gebeurtenissen die keuzemomenten opleveren
Welke competenties zijn nodig voor het 'managen' van omgevingsbesluitvorming?	Planologische, juridische, economische, milieukundige, stedenbouwkundige, landschappelijke en eventueel architectonische expertise	Empathie, conflictmanagement, strategisch vernuft, politieke sensitiviteit, omgevings sensitiviteit
Rolverdeling in het besluitvormingsproces tussen politici en niet-politici	Politiek is er voor de doelen en de beslissingen, experts voor de kennis, de uitwerking en de advisering	Geen scherpe rolafbakening, politiek, experts, ambtenaren, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties spelen allemaal een telkens wisselende rol
Wat is geïntegreerde besluitvorming?	Integraliteit is de samenhangende afweging van belangen en perspectieven die op hetzelfde moment tegenover elkaar worden afgewogen	Integraliteit is wat op enig moment (toevalligerwijs) bijeen kan worden gebracht aan belangen
Hoe wordt gekeken naar participatie en juridisering?	Participatie is instrumenteel, vindt aan het begin van het proces plaats (bij de verkenning) en komt aan het eind van het proces als juridisering terug	Participatie is fundamenteel, vindt gedurende het hele proces plaats; alle actoren maken voortdurend keuzen ten aanzien van de vorm waarin ze participeren

Tabel 1: Benaderingen van besluitvorming

2.2 BESLUITVORMING ALS EEN RATIONEEL ONTWERPPROCES

Ten eerste begrijpen veel bestuurskundigen omgevingsbesluitvorming als een rationeel ontwerpproces waarin verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen. Er wordt een rationele keuze gemaakt aan de hand van de politieke doelstellingen. Vanuit doelen als stimuleren van de economie, bescherming van de natuur, 'droge voeten' of optimale verkeersdoorstroming kan op basis van kennis worden bepaald wat de beste inrichting en gebruik van de schaarse leefomgeving is. Besluitvorming is met andere woorden het ontwerpen van een plan of een set van regels. Achter de tekentafel kunnen de belangen in kaart worden gebracht, aan de hand van algemene criteria voorzien van voor- en nadelen, en kunnen keuzes worden gemaakt. Aldus wordt optimaal gebruik gemaakt van de beschikbare omgeving.



Kenmerkend voor de rationale benadering van omgevingsbesluitvorming is de 'lineariteit' ervan. Besluitvorming loopt in fasen. Gestart wordt met de probleemschets, waarbij het gebied goed wordt bestudeerd, de claims ten aanzien van de leefomgeving in kaart worden gebracht en de bestuurlijke of politieke doelstellingen voor een gebied worden vastgesteld. Vervolgens vindt de afweging plaats, waarna de politieke fora besluiten nemen die vervolgens worden geïmplementeerd. Bijvoorbeeld door omgevingsvergunningen te verlenen, grond aan te kopen of in exploitatie te nemen, enzovoort.

Naast 'lineariteit' is ook 'planmatigheid' kenmerkend voor deze benadering. Een gebied wordt als geheel beschouwd en op één moment wordt afgewogen hoe het gebied verder zou moeten worden ontwikkeld (als natuurgebied, als woningbouwterrein dan wel als winkelgebied, enzovoort). Sommigen in deze benadering gebruiken hiervoor het begrip synoptisch: er wordt vanuit overzicht gewerkt naar de details in plaats van andersom.

Ten slotte zijn in deze benadering zowel aan het forum van 'de politiek' als het forum van de experts duidelijke rollen toebedeeld. Politieke fora zijn er om aan de hand van algemene criteria de concrete belangen af te wegen; de afweging van het publieke belang is uiteindelijk voorbehouden aan 'dé politiek'. Iets te grof, maar wel helder is het adagium dat de politiek er is voor het 'wat' (wat moet er gebeuren). De experts geven vervolgens aan wat de alternatieven zijn, voorzien deze van voor- en nadelen in het licht van de politieke doelstellingen en adviseren over wat het 'beste' alternatief is. De experts zijn er met andere woorden voor het 'hoe' (hoe moeten de doelstellingen worden gerealiseerd).

2.3 BESLUITVORMING ALS EEN ORGANISCH PROCES

De tweede benadering van besluitvorming legt de nadruk op besluitvorming als het integreren of verzoenen van conflicterende belangen. Omgevingsplanning en -besluitvorming worden niet begrepen als doelgerichte en objectieve processen, maar als een reeks confrontaties die al dan niet worden beslecht. Waar we de rationele benadering als uitdrukking van mechanisch denken beschouwen, staat de tweede benadering voor organisch denken. De organische benadering claimt meer empirische gelding ('zo gaat het in het echt') terwijl de rationele stroming ook een normatief karakter heeft ('zo hoort het te gaan'), al kan ook de organische benadering de

(normatieve) voorkeur hebben en is ook de rationele stroming empirisch waarneembaar. Omgevingsbesluitvorming is in de organische stroming een kwestie van conflicterende belangen en claims die zich niet 'rationeel laten kanaliseren' of 'afwegen'. Integendeel, de uitkomst wordt bepaald door de strijd, de machtsverhoudingen, (al dan niet toevallige) gebeurtenissen gedurende het besluitvormingsproces en de mate waarin 'machtsbronnen' (zoals doorzettingsmacht, media-aandacht en juridische procedures) kunnen worden ingezet. In de organische benadering is omgevingsbesluitvorming geen 'tekentafelkwestie', maar een kwestie van uitruilen en onderhandelen, zoeken en vinden van belangencoalities en het benutten van het momentum dat zich bijna altijd voordoet in omgevingsbesluitvormingsprocessen.

Waar de rationele benadering gekenmerkt wordt door een lineair beeld van het besluitvormingsproces, planmatigheid en het beeld van dé politiek als plek waar het algemeen belang wordt gearticuleerd, hanteert de organische benadering andere premissen. Tegenover het lineair beeld van het besluitvormingsproces plaatst de organische benadering het beeld van ruimtelijke besluitvorming als een reeks grillige, onvoorspelbare, iteratieve en soms repetitieve gebeurtenissen. Sommigen hanteren de metafoor van de 'ronden' in een bokswedstrijd, anderen spreken van een 'meanderende' besluitvorming analoog aan een meanderende rivier. Tegenover de planmatigheid en het synoptisch (letterlijk: alziend) karakter, waarin vanuit een algemeen idee naar de concrete besluiten wordt geredeneerd en vanuit het geheel naar de delen, plaatst de organische benadering een meer 'integratieve' benadering.

Bij die integratieve benadering gaat het in eerste instantie om de delen en om concrete besluitvorming, waarna de samenhang eerder achteraf dan vooraf wordt aangebracht. Denk bijvoorbeeld aan een stad waarin toevalligerwijs enkele grootschalige distributiecentra zich op verschillende plekken in de stad vestigen, waarna het stadsbestuur ervoor kiest om zich te positioneren als 'logistiek centrum.' Of aan een stad waarin een 'high tech'-bedrijf uitgroeit tot een enorme internationale omgeving waarop vervolgens de ruimtelijk-economische ontwikkeling van het stadsbestuur wordt afgestemd. En tegenover het beeld van 'dé politiek' als de plaats waar het publieke belang wordt gearticuleerd, plaatst de organische benadering het beeld van politieke fora (als parlementen of colleges van burgemeester en schepenen) als niet meer dan een van de vele 'ronden' die in omgevingsbesluitvorming plaatsvinden.



2.4 DE PRAKTIJK BEGRIJPEN AAN DE HAND VAN DE IDEEAALTYPEN

De ideaaltypen beschrijven theoretische uitersten waarmee omgevingsbesluitvorming begrepen en beoordeeld kan worden. In de praktijk zullen zich altijd mengvormen voordoen van deze theoretische uitersten: geen enkel besluitvormingsproces is volledig rationeel of organisch. Wel kunnen accenten worden gezet of systematisch vanuit een bepaalde benadering worden gewerkt, met alle gevolgen van dien. Zo wijst de Amerikaanse bestuurskundige Scott² erop dat beleidsfiasco's ontstaan als gevolg van een eenzijdig dominante rationale benadering (die leidt tot 'social bulldozing' waardoor natuur, gemeenschappen en economieën worden ontwricht). Organische benaderingen worden eveneens met regelmaat bekritiseerd omdat ze ten koste zouden gaan van scherpe beleidskeuzes.

In het omgevingsbeleid van Vlaanderen komen heel wat rationale instrumenten terug. Denk aan de planningsinstrumenten zoals het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), de Ruimtelijke uitvoeringsplannen, de voorbereidende studies zoals de Milieueffectenrapportage en de procedures rondom het verlenen van vergunningen. De routeplanner van het decreet complexe projecten is eveneens georganiseerd op basis van een rationale logica van trechtering. Deze kaders structureren beleidsprocessen, maar binnen beleidsprocessen loopt veel organisch. De inbreng van burgerperspectieven, alsook maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, zijn vaak onvoorspelbaar. De laatste jaren is dan ook een ontwikkeling waarneembaar in Vlaanderen die tracht het omgevingsbeleid organischer te maken. Het decreet complexe projecten biedt bijvoorbeeld, ondanks de rationale trechtering, heel wat ruimte voor een organische groei van plannen en het meer organische Beleidsplan Ruimte Vlaanderen dient op termijn het nog behoorlijk lineaire RSV te vervangen.

Alhoewel bovenstaande voorbeelden illustreren dat zich in de praktijk altijd mengvormen voordoen helpen de theoretische perspectieven ons wel om betekenis te geven aan de praktijk. Afhankelijk van welke bril je opzet, worden andere sterktes en zwaktes van omgevingsbesluitvorming zichtbaar. Omgevingsbesluitvorming heeft namelijk steeds beide gezichten. Een uitsluitend rationale benadering loopt vast op de strijd, het conflict en het grillige proces, zoals menig plannenmaker lijdzaam heeft moeten ervaren. Een zuiver organische benadering

² Scott, J. C., *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press, 1998

loopt op langere termijn ook vast omdat het ontbreekt aan een eindbeeld en consistente keuzes gericht op het verwezenlijken van dat eindbeeld. Daardoor wordt bijvoorbeeld een gebied een ‘rommeltje’, wordt een spoorlijn vele malen duurder dan nodig, of komen grote projecten helemaal niet meer tot stand. Beide perspectieven op besluitvorming zijn dus relevant. De kunst van het omgevingsbeleid is om de twee verschillende benaderingen in samenhang te volgen.

2.5 HET COMBINEREN VAN DE COMPETENTIES PASSEND BIJ DE IDEEAALTYPEN

Het in samenhang volgen van beiden benaderingen vergt ten minste drie (typen) competenties van de omgevingsprofessionals en bestuurders. Om te beginnen vergt het de vertrouwde competenties uit de ‘rationele’ benadering: fysisch-geografische expertise, verkeerskundige expertise, milieukundige expertise, stedenbouwkundige expertise en vanzelfsprekend juridische kennis over het omgevingsrecht. Om deze expertises resultaatgericht en in samenhang te kunnen benutten zijn in deze benadering ook projectmanagementcompetenties nodig.

Deze technocratische competenties uit de rationele benadering volstaan niet omdat ze uitmonden in een op papier perfect plan, dat geregeld niet voorbij de papieren fase komt. Bijvoorbeeld omdat de omgeving veel dynamischer is dan op papier was voorspeld en zich niet laat rijmen met die papieren werkelijkheid. Daarvoor is aanvullend een ander type competenties nodig, beter passend bij de organische benadering, welke worden aangeduid met ‘procesmanagement’³. Het is het vermogen belangen te identificeren, in te schatten en goed te onderzoeken, het vermogen om de krachtenvelden rondom een plan of project (maatschappelijk, ambtelijk, bestuurlijk en politiek) te begrijpen en te incorporeren in het plan, het vermogen om het constructief conflict op te zoeken, aan te gaan en te benutten om de kwaliteit van het plan te verbeteren, en het vermogen om conflicten soms boven de tafel te krijgen en dan weer te smoren.

³ de Bruijn, J.A, Ten Heuvelhof, E.F., in 't Veld, R.J., *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Sdu uitgevers, 2008



Ten derde is het vermogen nodig om de rationele eisen en het organisch proces resultaatgericht te verknopen. Oftewel: van beiden benaderingen gebruik maken binnen een besluitvormingsproces, maar afhankelijk van de context dan weer de ene en dan weer de andere benadering prioriteren. Soms vergt dat omschakelen van een rationele op een organische benadering of andersom, soms vergt het bewust al dan niet tijdelijk kiezen voor een benadering en soms is het een kwestie van ‘simultaan schaken’ op verschillende borden.

2.6 CONCLUSIE

Dit rapport hanteert het uitgangspunt dat complexe omgevingsbesluitvorming vergt dat actoren, afhankelijk van de omstandigheden, slim schakelen tussen de twee ideaaltypische werkwijzen. Alleen zo kan complexe omgevingsbesluitvorming ontstaan die niet te rigide is, zonder oog voor context (een gevaar van de rationele benadering), maar ook niet richtingloos is, zonder duidelijk einddoel in gedachte (een gevaar van de organische benadering). Besluitvorming die erin slaagt slim te schakelen tussen beide benaderingen noemen we in dit rapport ook wel ‘verbindend besturen’: partijen (politici, ambtenaren, burgers) raken in het besluitvormingsproces niet verder van elkaar verwijderd, een gevaar dat constant op de loer ligt in omgevingsbesluitvorming waarin tegengestelde belangen een rol spelen, maar er blijft juist verbinding bestaan. Daardoor kan er tot een besluit worden gekomen dat verbindend is en dat niet eindeloos wordt aangevochten en daarmee dus ook bindend is. Het zal duidelijk zijn dat voor verbindend besturen geen receptenboek bestaat. Het gaat er in dit rapport dan ook om uit de ervaring met omgevingsbesluitvorming en het onderzoek ernaar de voetangels en klemmen te identificeren van het ‘schakelen’ tussen beide benaderingen en hieruit lessen te trekken.



3 POLITIEK EN POLITICI IN OMGEVINGSBESLUITVORMING

3.1 DE ROL VAN POLITIEK EN POLITICI VANUIT DE RATIONELE EN DE ORGANISCHE BENADERING

Het politieke kent in de hedendaagse taal regelmatig negatieve connotaties. Bijvoorbeeld als we zeggen dat iemand politiek gemotiveerd is. Dat is zelden bedoeld als compliment, maar dient eerder als een verdachtmaking die twijfel moet zaaien over hoe oprecht de intenties van de persoon in kwestie zijn. In zijn boek 'Why we hate politics' concludeert de politieke wetenschapper Colin Hay (2007) dat politiek steeds meer een vies woord is geworden, een woord dat synoniem is gaan staan voor corruptie, inefficiëntie, niet transparant en onbehoorlijk handelen.

3.1.1 Politiek en politici in besluitvorming vanuit de rationale benadering

Vanuit die negatieve associatie pleit de rationale benadering voor een kaderstellende politiek. Ze betoogt dat de politiek dient om de kaders van beleid te stellen en de finale keuze te maken tussen beleidsalternatieven, maar dat het uitwerken van die alternatieven en het tegen elkaar afwegen van sterke en zwakke punten het best voorbehouden is aan experts. Politiek als bestuur dus, in plaats van politiek als het vertegenwoordigen van burgers en maatschappelijke belangen. Goede beleidsprocedures zijn dus beleidsprocedures waar politiek vooraf en achteraf tussenkomt, maar niet tussendoor, waar rationale procedures in afzondering hun werk moeten kunnen doen. Een recent voorbeeld van de rationale benadering is 'evidence-based policymaking'⁴, een populaire bestuurskundige stroming die poogt het politieke spel te temmen door te eisen dat onderzoek het fundament vormt van beleidskeuzen. Nog recenter is de populariteit van 'behavioral economics' en 'behavioral public administration', die gedragsinzichten inzet om ambtenaren en burgers de meest optimale beleidskeuzes te laten maken.⁵ Volgens de rationale benadering moet gestreefd worden naar het zoveel mogelijk scheiden van politiek planwerk (vooraf en achteraf door politici) en rationeel planwerk (tussendoor door ambtelijke experts).

⁴ Boswell, J., 'Hoisted with our own petard': evidence and democratic deliberation on obesity. *Policy Sciences* 47(2014), nr. 4:345–365

⁵ Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L., Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review* (2017) nr. 77(1), 45–56

3.1.2 Politiek en politici in besluitvorming vanuit de organische benadering

De organische benadering brengt tegen de rationele benadering in dat het kunstmatig scheiden van het rationele en het politieke niet alleen geen recht doet aan de realiteit van beleidsprocessen, maar dat het forceren van zo'n scheiding het beleid ook slechter kan maken. Zij dicht de politiek een belangrijke rol toe in omgevingsbesluitvorming. Als we ontkennen dat aan veel ogenschijnlijk rationele overwegingen ook politieke kanten zitten, dan kunnen we die keuzen ook niet aan politieke dialoog (binnen de overheid maar ook de maatschappelijke dialoog met externe stakeholders) onderhevig maken. In plaats van politiek als bestuur ligt in deze benadering het accent op politiek als strijd tussen belangen (de 'voortzetting van oorlog met andere middelen', zoals een Nederlands politicus het ooit omschreef). Met andere woorden: de schijnbare rationaliteit van beleidsprocessen kan de politiek binnen zulke processen verhullen en daarmee zorgen voor *meer* in plaats van *minder* arbitraire beslissingen. Om met de woorden van de politieke wetenschapper Bent Flyvbjerg⁶ te spreken: kennis is macht, maar macht is ook zonder meer kennis. Machthebbers kunnen kennis naar hun hand zetten, waardoor het moeilijker wordt om tegen beleid te protesteren. Het is immers moeilijk discussie voeren met cijfermatige modellen, maar aan die cijfermatige modellen liggen wel degelijk politieke keuzen ten grondslag (wat nemen we wel en niet mee in het onderzoek en hoe meten en beoordelen we de resultaten).

Op basis van de mislukte omgevingsbesluitvorming in de Deense stad Aalborg, waarschuwt Flyvbjerg voor het technocratiseren van omgevingsbesluitvorming en pleit hij eerder voor meer dan voor minder politiek. Hij doelt daarbij niet zozeer op meer partijpolitieke inmenging, maar om meer inbreng van 'het politieke' in omgevingsbesluitvorming. Het politieke is dan niet enkel voorbehouden aan politici maar heeft te maken met de mogelijkheden tot debat en deliberatie; de mogelijkheid om beleid te betwisten in plaats van beleidskeuzen voor te stellen als in beton gegoten. Politieke partijen zijn kanalen via welke de politiek bedreven kan worden, maar partijpolitiek kan het politieke ook verstikken: bijvoorbeeld wanneer via politieke akkoorden elke discussie over voor- en nadelen van de in dat akkoord verankerde beleidsvoorkeuren gesmoord worden. Niet meer onderzoek, maar meer dialoog, is volgens Flyvbjerg het recept tegen arbitraire beleidskeuzen. Flyvjergs pleidooi voor meer politiek in omgevingsbesluitvorming, een pleidooi dat weerklink heeft gevonden in het werk

⁶ Flyvbjerg, Bent, *Rationality and power: Democracy in practice*, University of Chicago press, 1998.

van bestuurskundigen die kritiek uiten op de depolitisering van democratische besluitvorming⁷, roept de vraag op wat het organiseren van meer politiek betekent voor de rol van politici.

Waar de rationele benadering betoogt dat politici vooral kaderstellend moeten zijn en achteraf, wanneer rationele processen hun werk hebben gedaan, een keuze moeten maken tussen beleidsalternatieven, bepleit de organische benadering dat politici hun rol actiever zouden moeten invullen. We benadrukten al eerder dat de inmenging van politici niet noodzakelijkerwijs hoeft bij te dragen aan meer politieke dialoog. Maar politici vormen wel een belangrijke potentiële kracht in het opentrekken van die dialoog, het verbinden van partijen en het faciliteren van discussies tussen actoren die elkaar zonder hulp niet snel zouden vinden. Politici spelen volgens de organische benadering dus, naast hun evidente rol in het democratische mandateren van beslissingen, ook een belangrijke rol in het faciliteren van de beleidsdialoog, en kunnen die rol meer of minder productief invullen, oftewel: de mogelijkheden voor debat over beleidskeuzen verruimen of versmallen.

3.1.3 De vermenging van het rationele en het organische in de praktijk

De manier waarop in de praktijk van complexe omgevingsbesluitvorming rationele processen zich vermengen met het politieke spel, wordt geïllustreerd door het project Extra Containercapaciteit Antwerpen (ECA). Het doel van dit project is om extra containercapaciteit te creëren voor de Antwerpse haven op een manier die zoveel mogelijk waarde toevoegt aan de directe omgeving. Het project doorliep een uitgebreide procedure van stapsgewijs onderzoek, zoals omschreven in het decreet complexe projecten. Cruciaal voor de totstandkoming van het voorkeursalternatief bleek echter niet alleen het stapsgewijze onderzoek te zijn, maar ook de actieve inbreng van politici. Nadat uit de zogenaamde ‘onderzoeksfase’ namelijk bleek dat geen van de acht onderzochte alternatieven een voldoende hoge score behaalden, werd in nauw overleg tussen betrokken politici en afzonderlijke belanghebbenden een nieuwe, negende, alternatief ontworpen. Dit negende alternatief kon uiteindelijk rekenen op de goedkeuring van belangrijke stakeholders, droeg elementen in zich van reeds onderzochte alternatieven, maar volgde niet de vooraf opgestelde logische trechterprocedure. Zorgvuldig

⁷ Beveridge, R., & Naumann, M., Global norms, local contestation: Privatisation and de/politicisation in Berlin. *Policy and Politics* 42 (2014), nr. 2: 275–291.; Gamble, A., *Politics and fate*, Cambridge: Polity Press, 2000; Jenkins, L., The Difference Genealogy Makes: Strategies for Politicisation or How to Extend Capacities for Autonomy, *Political Studies* 59 (2011), nr. 1: 156–174; Willems, T., & Van Dooren, W. (De)Politicization Dynamics in Public–Private Partnerships (PPPs): Lessons from a comparison between UK and Flemish PPP policy. *Public Management Review* 18(2016), nr. 2: 199–220; Wolf, E. E. A., & Van Dooren, W. Conflict reconsidered: The boomerang effect of depoliticization in the policy process. *Public Administration* 96 (2018), nr. 2: 286–301; Wood, M., & Flinders, M., Rethinking depoliticisation: beyond the governmental. *Policy and Politics* 42 (2014). nr. 2: 151–170



onderzoek en het politieke spel creëerden samen dus een variant waar stakeholders zich in konden vinden, maar die vooraf niet te voorspellen leek.

Het project ECA laat zien hoe de inmenging van politici creativiteit kan bevorderen en zo een plan kan redden dat grotendeels was aangepakt als een lineair beleidsproces en dat dreigde te verzanden. Tegelijkertijd voegde de inmenging van politici ook ruis toe aan een verder transparant proces. Omdat het negende alternatief in overleg tussen politici en afzonderlijke stakeholders tot stand kwam, was het volgens sommige stakeholders niet helder welke overwegingen er precies aan ten grondslag lagen en hoe die tegen elkaar waren afgewogen. Dit gebrek aan transparantie verhoudt zich spanningsvol tot een procedure die tot een voorkeursbesluit wil komen door alternatieven te trechteren. Dat is des te meer het geval wanneer, zoals in het geval van het project ECA, de procedure om tot een voorkeursbesluit te komen niet alleen steunt op gefaseerd onderzoek, maar ook op de actieve inbreng van stakeholders, wier vertrouwen in de eerlijkheid van de procedure waarin ze participeren belangrijk is voor het slagen daarvan. Een procedure die pretendeert te trechteren volgens een lineair-transparante logica begeeft zich op glad ijs wanneer het voorkeursbesluit dat volgt uit die procedure die logica ontglipt. Het project ECA illustreert dus de creativiteit die een actieve inbreng van politici tot gevolg kan hebben, maar ook de risico's als het aankomt op transparantie van overwegingen voor stakeholders.

3.1.4 De rationele en organische benadering over politici vis-a-vis andere stakeholders

Dat brengt ons meteen tot de rol van politici ten aanzien van omgevingsbesluitvorming waarin ook participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is voorzien. De inmenging van politici kan zich immers niet alleen spanningsvol verhouden tot in regelgeving verankerde onderzoeksfasen, maar kan zich ook spanningsvol verhouden tot participatieve processen. De zeggenschap van maatschappelijke spelers in participatieve processen laat zich immers niet altijd rijmen met de zeggenschap van politici.

Ook ten aanzien van dit vraagstuk schetsen de rationele en de organische benadering andere perspectieven. De rationele benadering ziet politici opnieuw als kaderstellend vooraf en als beslissend achteraf. Een praktijkvoorbeeld dat past bij dit perspectief is de wijze waarop de besluitvorming rondom de verbreding van het kanaal Bossuit-Kortrijk is aangepakt. Het plan is om dat kanaal te verbreden om een betere aansluiting te



creëren tussen de Leie en de Boven-Schelde. Het doorliep, net zoals het project ECA, de procedure zoals omschreven in het decreet complexe projecten. Alhoewel er gedurende de onderzoeksfase regelmatig overlegd werd met lokale politici, bleek het moeilijk om ook Vlaamse politici bij deze fase te betrekken. Dat gaf aan de ene kant de vrijheid om de onderzoeksfase en participatievormen naar inzicht van de betrokken stakeholders te organiseren, maar heeft ook een risico gecreëerd voor de besluitvormingsstap die binnenkort aanbreekt voor het project. Wat als politici, die nauwelijks betrokken zijn geweest bij het onderzoek dat voorafging aan het gecondenseerde document waarover zij een beslissing moeten nemen, toch kiezen voor een ander alternatief waar stakeholders zich niet in kunnen vinden? Dat zou die laatsten ontgoocheld kunnen achter laten, terwijl het doel van het decreet complexe projecten net was om meer steun te creëren voor beleidsbeslissingen.

De beleidsprocedure rondom het spoorpark Tilburg is dan weer een praktijkvoorbeeld dat zich goed laat duiden door de organische benadering van ruimtelijke besluitvorming. In Tilburg speelden politici juist een cruciale rol in het prioriteren van burgerparticipatie. Hoewel het namelijk voor de ambtenaren binnen de gemeente Tilburg niet altijd makkelijk was om de inhoudelijke keuzes rondom de inrichting van het park over te laten aan burgers, werden zij daartoe gemaand door de politiek. De verantwoordelijke schepen prioriteerde actief de zeggenschap van burgers, maar ook de gemeenteraad speelde een belangrijke rol. Laatstgenoemde accordeerde politiek het budget dat nodig was om het burgerplan te verwezenlijken en kon daarmee ambtelijk cynisme rondom de haalbaarheid ervan doorbreken. Het commitment van politici creëert ook volatiliteit. In het geval van het Spoorpark lukte het om de politiek gedurende een langere periode (van 2014 tot 2019) achter het burgerparticipatietraject te scharen, maar een wisseling van bestuur gedurende die periode had ook kunnen leiden tot het wegvallen van dat politieke commitment. Dat had op zijn beurt het project in gevaar kunnen brengen.

3.1.5 Conclusie

Op basis van bovenstaande stellen we dat voor politici een belangrijke rol weggelegd kan zijn in complexe omgevingsbesluitvorming. Een rol die verder gaat dan louter het politiek goedkeuren van voorkeuren die volgen uit onderzoek of stakeholderparticipatie. Van de organische benadering leren we dat een actieve betrokkenheid van politici bij technocratische en participatieve processen niet enkel risico's biedt, maar ook kansen. Anderzijds



leert de rationele benadering ons dat we wel kaders moeten stellen aan die politieke betrokkenheid, om te voorkomen dat het partijpolitieke onderhandelingspel de inbreng van inzichten uit onderzoek en stakeholderconsultatie, die de kwaliteit van beleid kunnen verhogen, in de kiem smoort.

Deze beschouwing brengt ons tot een aantal spanningen, ervaren door stakeholders in de onderzochte casussen en in de workshops die rondom het thema zijn georganiseerd, die gevoeld worden wanneer die praktijkactoren schakelen tussen de rationele en organische benadering.

3.2 SCHAKELEN TUSSEN DE RATIONELE EN ORGANISCHE BENADERING: ERVAREN SPANNINGEN IN DE PRAKTIJK

Schakelend tussen de rationele en organische benadering ten aanzien van de rol van politici beschrijven praktijkactoren een tweetal spanningen (samengevat in tabel 2) die ze ervaren in het dagelijkse werk van complexe omgevingsbesluitvorming. We beschrijven deze spanningen eerst, om vervolgens een aantal vuistregels te presenteren om met die spanningen in de praktijk om te gaan.

Rationele perspectief		Versus	Organische perspectief
Politieke inbreng	Politieke inbreng is alleen gepast vooraf en achteraf		Politieke inbreng kan en mag niet beperkt worden tot enkele fasen in een proces
Transparantie	Beslissingen moeten in volledige transparantie genomen en onderbouwd worden		Om politiek te bedrijven is soms beslotenheid nodig

Tabel 2: Ervaren spanningen in de praktijk ten aanzien van de rol van politici

3.2.1 Ervaren spanning 1: Politieke inbreng beperken versus politieke inbreng borgen

Het beperken van politieke inbreng kan in de praktijk van complexe omgevingsbesluitvorming op gespannen voet staan met het borgen van diezelfde inbreng. Praktijkactoren benadrukken dat de rol die politici spelen in complexe omgevingsbesluitvorming vaak afhangt van de fase waarin het proces zich bevindt. In sommige fasen is de inbreng van politici groter dan in andere fasen. Zo wordt de fase van concrete besluitvorming genoemd als een fase waarin politici veelal op de voorgrond staan, terwijl in de fase van onderzoek politici eerder op de achtergrond een rol vervullen. Het blijkt in de praktijk echter moeilijk om politici aangehaakt te houden bij die fasen waarin ze een rol op de achtergrond vervullen, terwijl hun betrokkenheid wel degelijk gewenst is.



Een voorbeeld dat praktijkactoren noemen is de fasering van de huidige procedure rondom complexe projecten in Vlaanderen. In die procedure wordt de inbreng van politici duidelijk afgebakend: afhankelijk van de fase waarin de procedure zich bevindt hebben politici een meer actieve of een meer passieve rol. Zo hebben zowel Vlaamse als lokale politici een belangrijke rol in de informele verkenningfase, waarin de wensen van alle stakeholders rondom de gebiedsopgave in kaart wordt gebracht. Vervolgens valideren Vlaamse politici de startbeslissing om met de formele procedure complexe projecten te starten en kiezen zij, na de fase van alternatievenonderzoek, het voorkeursalternatief middels het formele voorkeursbesluit. In de fase van het alternatievenonderzoek spelen Vlaamse politici een passieve rol: zij worden wel op de hoogte gehouden van de voortgang, maar mengen zich niet in het proces.

In de praktijk blijkt het in de fase van het alternatievenonderzoek, die jaren in beslag kan nemen, moeilijk om Vlaamse politici aangehaakt te houden. Hun betrokkenheid is nodig om zoveel mogelijk te borgen dat ze de subtiliteiten in het dossier begrijpen vooraleer ze een voorkeursalternatief kiezen. Dat het moeilijk blijkt hen in de praktijk bij deze fase aangehaakt te houden, brengt het risico met zich mee dat het voorkeursbesluit vooral gebaseerd wordt op een zeer gecondenseerde verslaglegging van het proces. Belangrijke inzichten uit de fase van het alternatievenonderzoek worden dan wellicht over het hoofd gezien. Vanuit het idee dat actoren eerder geneigd zullen zijn een actief engagement op zich te nemen wanneer er iets voor hen op het spel staat, kan het wenselijk zijn om in de fase van het alternatievenonderzoek Vlaamse politici een actievere rol toe te dichten dan enkel ontvanger van informatie. Politieke betrokkenheid bij alle fasen van complexe omgevingsbesluitvorming dient bovendien niet enkel om de informatiepositie van politici te optimaliseren, maar ook om hun eigenaarschap te borgen. Het engagement van politici bij complexe projecten wordt door veel praktijkactoren namelijk gezien als een voorwaarde voor succes.

Dit roept de vraag op hoe die rol ingevuld kan worden zonder dat dit ten koste gaat van de ruimte die stakeholders en experts hebben in het alternatievenonderzoek om de verschillende alternatieven gestructureerd met elkaar te vergelijken. Ook moet de politieke robuustheid van complexe projecten bewaakt worden. Als een project bijvoorbeeld te veel wordt gekoppeld aan een specifieke politieke kleur, dan kan dat



zo'n project kwetsbaar maken voor een wisseling van politiek wacht. Aangezien veel complexe projecten meerdere jaren van besluitvorming vergen, maken deze projecten regelmatig politieke machtswisselingen mee.

3.2.2 Ervaren spanning 2: Politiek bedrijven versus maximaal transparante beslissingen

Een tweede spanning die praktijkactoren ervaren in processen van complexe omgevingsbesluitvorming is die tussen de beslotenheid waarin politieke beslissingen vaak tot stand komen en de wens om beslissingen rondom complexe omgevingsbesluitvorming maximaal transparant te laten zijn.

Een voorbeeld in Vlaanderen vormt de fase van politieke besluitvorming in het traject van complexe projecten. Het is aan politici om, als democratisch gemandateerden, na de fase van alternatievenonderzoek een beslissing te maken voor een voorkeursalternatief. Die keuze maken zij in beslotenheid. Na de trechteringsfase van het alternatievenonderzoek, waarin de informatie uit de onderzoeken en de manier waarop die informatie gewogen wordt, open en transparant is besproken, volgt dus een meer besloten fase. Daarin wordt politiek bedreven die niet zichtbaar is voor de stakeholders die betrokken zijn geweest bij de voorgaande fasen. In die beslotenheid kunnen politieke keuzes tot stand komen, die niet goed te volgen zijn voor de stakeholders.

De beslotenheid in de fase van het nemen van het voorkeursbesluit in sommige complexe projecten, verhoudt zich slecht tot de eis van maximale transparantie die voor de daarop voorafgaande fasen geldt. Stakeholders begrijpen niet altijd waarom politici aan een specifiek traject de voorkeur geven boven andere trajecten die in het alternatievenonderzoek zijn onderzocht. Zij spreken de wens uit meer inzicht te verkrijgen in de motivatie van politici achter een voorkeursbesluit. Er bestaat dus een ervaren spanning in de praktijk tussen de beslotenheid waarmee politici komen tot een voorkeursbesluit, en de wens om beslissingen zo transparant mogelijk te laten zijn.



3.3 LESSEN UIT DIT ONDERZOEK

Hoe kan de inbreng van politici in het gehele proces van complexe omgevingsbesluitvorming geborgd worden, zonder dat daarmee de ruimte voor onderzoek en stakeholderdialoog beknelde wordt en zonder projecten kwetsbaar te maken voor een politieke wisseling van wacht? En hoe kan politiek bedreven worden zonder dat dit ten koste gaat van de gewenste transparantie van complexe omgevingsbesluitvorming?

3.3.1 Les 1: Benut de bestuurlijke competenties van politici in alle fasen van het proces

Veel politici zijn meesters in het doorzien van belangen(structuren) en het is hun vak daarin te manoeuvreren om resultaat te bereiken. Deze kracht van politici zou benut moeten worden om het krachtenveld waarbinnen complexe besluitvorming zich afspeelt goed in beeld te krijgen en te houden. Het maken van een probleemanalyse voor het gebied, het verzamelen van de feiten en het bewaken van de processtappen in de besluitvorming is bij uitstek een zaak van de experts. De kennis van politici is belangrijk om het krachtenveld van belangen en de haalbaarheid van alternatieve oplossingen in te schatten.

Deze politieke inbreng is belangrijk aan het begin van een proces, om een goed beeld te krijgen van de randvoorwaarden waarbinnen besluiten over complexe omgevingsvraagstukken genomen zullen worden. Maar ook in het midden van een proces, de fase waarin het het moeilijkste lijkt om met name Vlaamse politici aangehaakt te houden, kan de kennis van politici gebruikt worden als klankbord voor de haalbaarheid van verschillende alternatieven. Zo'n klankbord kan dienen om de alternatieven, in onderling overleg met de andere stakeholders, te optimaliseren in het licht van de naderende politieke besluitvorming. De klankbordfunctie werkt ook de andere kant op: het kan ervoor zorgen dat Vlaamse politici doordrongen raken van de subtiliteiten van een beleidsdossier alvorens het aan het einde van de rit in de vorm van een samenvatting op hun bureau beland. Ook al kan de inbreng van politici gepercipieerd worden als verstoring, de winst wordt later in het proces geboekt omdat de stakeholders en politici beter van elkaars overwegingen op de hoogte zijn, en de finale besluitvorming daardoor minder tot 'black box' verwordt.



3.3.2 Les 2: Goede stakeholderparticipatie vergt goede politieke participatie

Politiek en ‘stakeholders’ zijn geen twee gescheiden groepen. Politici zijn immers ook stakeholders van complexe omgevingsbesluitvorming. Meer nog, omdat ze geacht worden de belangen van groepen te vertegenwoordigen, zijn ze de primus inter paris van de stakeholders. Benut de vervlechting en daarmee het ‘onderhandelingskarakter’ van omgevingsbesluitvorming door beide groepen met elkaar te laten participeren vanaf de start van het proces. Zo’n vervlechting zien we reeds als het gaat om lokale politici, die in veel complexe omgevingsbesluitvorming als stakeholder deelnemen. Maar ook voor Vlaamse politici kan zo’n vervlechting nuttig zijn. Enerzijds om hen in dialoog te brengen met de perspectieven en belangen van andere stakeholders: hierdoor worden wederzijdse gevoeligheden zichtbaar en kunnen, via die dialoog, bovendien onverwachtse oplossingsrichtingen ontstaan. Anderzijds, en aansluitend op les 1, zorgt meer vervlechting er ook voor dat de competenties van politici in alle fasen van complexe omgevingsbesluitvorming benut worden, en met politieke randvoorwaarden al voorafgaand aan de eindbeslissing rekening kan worden gehouden. Concreet kan zo’n vervlechting gerealiseerd worden door politici in verschillende fasen van het besluitvormingsproces concrete rollen te geven, die afhankelijk van de fase verschillend kunnen zijn. Aan de start van een besluitvormingsproces is het belangrijk dat alle stakeholder- ook politici, en zowel lokale als Vlaamse politici- mee aan tafel zitten om hun input te geven op de probleemdefinitie en de beleidsdoelen. In onderzoeksfasen waarin alternatieven worden uitgewerkt kunnen Vlaamse politici de rol opnemen van klankbordgroep (zie ook: les 1). Lokale politici zijn in de onderzoeksfasen als stakeholders betrokken. Voor wat betreft de besluitvormingsfase is het nemen van politieke besluiten uiteraard voorbehouden aan politici, vaak op Vlaams niveau. Maar wanneer zij een actieve rol hebben opgenomen doorheen het hele besluitvormingsproces kan de besluitvormingsfase beter aansluiten op het voorgaande proces en verwordt het daarmee minder tot ‘black box.’ Politici hebben immers al eerder in het proces informatie terug kunnen voeden en kunnen de uiteindelijke beslissing nemen met meer kennis van zaken.

Er zijn ten minste drie belangrijke randvoorwaarden voor het volwaardig laten participeren van politici. Ten eerste vergt het transparantie vanuit de verantwoordelijke procesbegeleiders over de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen. Politici zijn niet ‘zo maar’ vergelijkbaar met andere participanten omdat ze ook uiteindelijk medeverantwoordelijk zijn voor de besluitvorming. Dat moet helder zijn voor iedereen



en daarbij horen heldere verwachtingen over wat de inbreng van een politicus precies betekent in zowel de fase van ontwikkeling als besluitvorming. Ten tweede vergt participatie van politici rolvastheid van zowel de politici als van de beleidsmakers. Een participatietraject is geen politiek gremium of een proces dat door politieke mechanismen (oppositie versus coalitie bijvoorbeeld, of partijpolitiek) gekaapt moet worden. Dat laatste is eerder een bedreiging van de legitimiteit van omgevingsbesluitvorming dan een bijdrage daaraan. Naast transparantie en rolvastheid vergt participatie van politici dat de beleidsmakers de politici als participant en de politici als besluitvormers kunnen onderscheiden. Het ‘meenemen’ van politici in het voortraject betekent niet dat ze daarmee ook geëngageerd zijn aan de uitkomst. In de fase van besluitvorming hebben politici immers een andere verantwoordelijkheid en moeten ze alsnog op politieke motieven kunnen oordelen.

3.3.3 Les 3: Het betrekken van de oppositie bij complexe omgevingsbesluitvorming bevordert robuustheid

Een derde les die we trekken heeft betrekking op de rol van de politieke oppositie. Door bij belangrijke complexe omgevingsbesluitvorming ook hen een rol te geven, kan de politieke robuustheid van complexe omgevingsbesluitvorming worden vergroot. Het betrekken van de oppositie bij omgevingsbesluitvorming is nu al gangbare praktijk op het lokale niveau, maar een stuk zeldzamer op het Vlaamse niveau. Hier zou het bovenlokale niveau dus kunnen leren van het lokale niveau. Dit kan op een lichte manier door middel van consultatie in het proces. Een zwaarder instrument zou kunnen zijn dat in de gemeenteraden of parlementen de politieke oppositie beleidsvoorstellen mee goedkeuren. Dit soort garanties is in België ingebed voor institutionele en grondwettelijke onderwerpen, maar is ook voor complexe omgevingsprojecten geen gek idee.

De uitwerking van complexe omgevingsprojecten overspant bijna altijd verschillende legislaturen. De impact van complexe omgevingsprojecten op de maatschappij doet zich decennia voelen. Ook de financiële lasten moeten worden gedragen door verschillende generaties. Dit lange-termijn perspectief is een argument voor een brede politieke steun. Bovendien, worden projecten minder kwetsbaar voor politieke wisselingen van wacht wanneer ook de oppositie de kans heeft gehad aan die projecten een bijdrage te leveren. Een consultatie van de oppositie ook scherpere aanbrenge in de discussie: door eigen tegenspraak te organiseren kan er rekening gehouden worden met inzichten en gevoeligheden die anders mogelijk pas ten tijde van verkiezingscampagnes aan het licht zouden komen. Uiteraard zijn er ook risico's verbonden aan het betrekken van de oppositie, zoals het risico



dat een proces geblokkeerd wordt omwille van partijpolitieke redenen die niets te maken hebben met het dossier in kwestie. Maar brede coalities kunnen eveneens een remedie vormen tegen zogenaamde partijpolitieke ‘spelletjes’, omdat door een gezamenlijke probleemdefinitie ook een gezamenlijk commitment kan ontstaan om een vraagstuk aan te pakken.

3.3.4 Les 4: Politiek bedrijven en transparantie hoeven niet elkaars tegenovergestelden te zijn

Het bedrijven van politiek en het bevorderen van transparantie worden soms als tegenovergestelden gepresenteerd: politieke deals kunnen alleen gemaakt worden in beslotenheid. Transparantie over agenda’s en doelstellingen zou immers de politieke besluitvorming in de weg staan. In België heeft deze gesloten besluitvormingscultuur haar wortels in de verzuiling. De top van de zuil maakte in alle beslotenheid akkoorden. Die akkoorden werden dan naar de achterban vertaald. Ook vandaag leeft vaak nog de overtuiging dat beslissingen tussen conflicterende belangen alleen op deze besloten manier genomen kunnen worden en dat transparantie de bewegingsruimte van de onderhandelaars beperkt. Echter, in een goed werkend proces moeten en kunnen politieke beslissingen transparant genomen en gemotiveerd worden. Elke vraag naar beslotenheid moet kritisch geëvalueerd worden. Actoren in een proces vragen vaak naar een ‘veilige ruimte’ waar ze posities kunnen afoetsen en kunnen onderhandelen zonder gezichtsverlies te leiden. Dit is begrijpelijk en allicht soms ook nodig. Tegelijk moeten we beseffen dat een veilige ruimte voor aanwezigen en dus ook de aanwezige belangen een onveilige ruimte kan zijn voor de afwezigen en afwezige belangen. Door de buitenstaanders kan een veilige ruimte als een achterkamer worden gezien. Goede procesafspraken over onder welke voorwaarden welk type beslotenheid wanneer geëigend is, zijn belangrijk. Ook verslaglegging van wat in de ‘veilige ruimte’ plaatsvindt is van belang, zodat er geen ‘black box’ ontstaat.



4 GEÏNTEGREERDE OMGEVINGSBESLUITVORMING

4.1 DE ROL VAN INTEGRALITEIT VANUIT DE RATIONELE EN DE ORGANISCHE BENADERING

Het rationele en organische perspectief kijken ook anders naar geïntegreerde besluitvorming. Integraliteit, waarnaar in de meeste projecten van complexe omgevingsbesluitvorming expliciet wordt gestreefd, betekent doorgaans dat meerdere perspectieven (beleidsdomeinen, geografische schaalniveaus, actoren, ...) tegelijk en in samenhang worden benaderd.⁸ Een woningbouwproject dient bijvoorbeeld niet enkel om woningnood aan te pakken, maar krijgt vorm op zo'n manier dat ook de mobiliteitsstromen binnen de omgeving er profijt van ondervinden, de ecologische structuur van de omgeving er niet onder lijdt en het ten goede komt aan de stedenbouwkundige kwaliteit. Dat kan bereikt worden door bijvoorbeeld zo'n project vanuit meerdere geografische schaalniveaus tegelijk te benaderen en door wat betreft aanpak actoren van verschillende beleidsdomeinen, schaalniveaus en affiliaties (binnen en buiten de overheid) bij de beleidsprocedure te betrekken.

4.1.1 Geïntegreerde besluitvorming vanuit de rationele benadering

De rationele benadering van omgevingsbesluitvorming doet verschillende aanbevelingen om beleidsprocessen geïntegreerd te organiseren. Daarmee wordt dus bedoeld dat een probleem breed wordt benaderd (vanuit meerdere beleidsdomeinen; schaalniveaus en typen actoren bijvoorbeeld) in plaats van een probleem te smal, bijvoorbeeld te sectoraal, te definiëren en daarmee de ruimte voor oplossingen ook klein te houden. Kenmerkend is bijvoorbeeld het werk van William Dunn⁹, waarin allerlei methoden van probleemstructurering worden voorgeschreven om in de fase van 'probleemvinding' een probleem zo breed mogelijk in kaart te brengen. Onder het motto dat beleid vaker faalt omdat het de verkeerde problemen oplost, dan omdat de oplossingen op zichzelf slecht zijn, roept Dunn op om in beleidsprocedures zo systematisch mogelijk probleem en oplossing te verkennen. Na een diagnose van hoe complex, of 'wicked', een probleem is, volgen geschikte

⁸ Zie ook: Dorren, L., Verhoest, K., Dooren, W. Van, & Wolf, E. (2018). *Plannen over grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten*, 2018

⁹ Dunn, W. N., *Public policy analysis: An integrated approach*, New York: Routledge, 2018



instrumenten om het probleem te structureren, die vervolgens logisch leiden tot analyse-instrumenten waarmee verschillende oplossingen tegen elkaar afgewogen kunnen worden. De rationele benadering van geïntegreerde besluitvorming benadert integraliteit dus vooral als een organisatieopgave. Als organisatieopgave vergt het dat de juiste vragen gesteld worden (niet denken in oplossingen maar in problemen); dat de juiste mensen verzameld worden (multi-, inter, of transdisciplinair), en dat zoveel mogelijk kruisbestuiving tussen de beleidsdomeinen wordt georganiseerd (door mensen met verschillende rollen en domeinen van expertisen bijvoorbeeld in een projectteam te verbinden).

Een praktijkvoorbeeld van een beleidsinstrument dat gebruikt kan worden om snel geïntegreerde beleidsinzichten te creëren vinden we in Amersfoort. Daar werd in de vorm van een '100-dagen challenge' in 2018 besloten om binnen 100 dagen duidelijkheid te creëren over de mogelijkheden voor woningbouw op een braakliggend terrein in de wijk Kop van Schothorst. Het plan om daar woningen te bouwen dook telkens opnieuw op in ruimtelijke besluitvormingsprocedures, maar werd steeds 'on hold' gezet vanwege de vele beleidsdomeinen die in het gebied samen kwamen (recreatie; mobiliteit; natuur). De '100-dagen challenge' diende om eindelijk helderheid te creëren omtrent de haalbaarheid van verschillende scenario's. Na afloop van de challenge werd besloten dat de investeringen in woningbouw, rekening houdende met mobiliteit en natuur, dermate groot zouden zijn dat ze niet zouden opwegen tegen de winst in woningen. Daarmee kwam er een einde aan een discussie die al jaren voortsleepte. Het gebied werd definitief ongeschikt bevonden voor woningbouw. De '100 dagen challenge' illustreert hoe, passend bij de rationele benadering, een gestructureerde aanpak snel leidde tot een integrale afweging ten aanzien van gebiedsontwikkeling.

Ook bij de verbreding van het kanaal Bossuit-Kortrijk werd een gestructureerde aanpak ten aanzien van geïntegreerde besluitvorming gevolgd. Nadat bij de startbeslissing de projectdoelstellingen waren geformuleerd, werden op basis daarvan alternatieven ontworpen die vervolgens tegen elkaar werden afgewogen. Deze alternatieven werden ook teruggekoppeld aan de bredere bevolking. Verschillende burgers lieten zich echter kritisch uit over de in hun ogen te smal ingestoken alternatievenstudie. Zij hamerden erop dat waar het kanaal in de alternatievenstudie vooral werd benaderd als een vaarweg, de functie van het kanaal veel breder en rijker was dan die van een vaarweg per se. Het kanaal had bijvoorbeeld ook een belangrijke



recreatieve en natuurlijke functie. Die externe kritiek viel samen met de kritiek op de te smalle benadering van het vraagstuk die zich ook in het interne proces steeds steviger opdrong. Hoewel de projectleiding, vanwege de eigen verantwoordelijkheid voor de waterwegen, het kanaal aanvankelijk vooral had benaderd als een vaarweg, leidde de kritiek op die enge benadering tot een hernieuwde alternatievenstudie. Die had veel meer aandacht voor de veelheid aan functies die het kanaal kon dienen en plaatste die functies ook in het studiewerk geïntegreerd tegenover elkaar (in plaats van voor elke functie een aparte studie te doen). De uitkomst van deze herziene alternatievenstudie werd met veel meer enthousiasme ontvangen dan de oorspronkelijke alternatievenstudie door zowel interne als externe stakeholders. Ook dit voorbeeld illustreert de wijze waarop via een gestructureerd besluitvormingsproces, passend bij de rationele benadering, geïntegreerde besluitvorming tot stand komt.

4.1.2 Geïntegreerde besluitvorming vanuit de organische benadering

Het voorbeeld van Bossuit-Kortijk maakt echter ook duidelijk dat er grenzen zijn aan de mate waarin integraliteit lineair georganiseerd kan worden. Er zijn feedback loops nodig. De meer geïntegreerde versie van de alternatievenstudie ontstond pas nadat de eerste versie op kritiek kon rekenen, en er daarom besloten werd de studie radicaal om te gooien. Dat betekende ook dat de originele opzet van het proces gedurende dat proces ingrijpend werd gewijzigd. Met een rationele bril bezien is zo'n wijziging problematisch: een teken dat aan het begin van het proces cruciale inzichten blijkbaar niet zijn meegenomen. Maar met een organische bril bekeken zijn zulke bochten niet alleen normaal, maar ook wenselijk. In een wereld vol complexe problemen is het volgens deze benadering beter om open te staan voor nieuwe inzichten doorheen een proces, dan om aan het begin van een proces de boel al te willen dichttimmeren. We weten vooraf immers niet wat we nog niet weten, hoeveel tijd we ook investeren in probleemstructurering, trans-disciplinaire overleggen en diagnose-instrumenten.

Auteurs die beleidsfalen en grote rampen beschrijven, benadrukken dat een te lineaire logica fiasco's in de hand kan werken.¹⁰ Zij bevelen aan om procedures ten aanzien van 'high risk' projecten zo te ontwerpen dat er ruimte wordt voorzien om plannen te wijzigen. Dat kan bijvoorbeeld door definitieve keuzes zo laat mogelijk in besluitvormingsprocessen vast te leggen, door procedures niet te strak te plannen, en door verschillende

¹⁰ Bijvoorbeeld: Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M., *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty*, John Wiley & Sons, Inc., 2007



onderdelen van projecten los aan elkaar te koppelen. Zo komt niet het hele project in gevaar wanneer een van die onderdelen vastloopt. Het doel is om 'high risk' projecten zo weerbaar mogelijk te maken, waarbij weerbaarheid meestal ten koste gaat van efficiëntie. De gedachte is echter dat fiasco's meestal nog veel inefficiënter zijn. Waar geïntegreerde besluitvorming in de rationale benadering staat voor bedachte, en vooraf vastgelegde samenhang, pleit de organische benadering voor het faciliteren van onverwachte, verzoenende en slim geïmproviseerde samenhang. Integraliteit verwordt daarmee niet enkel tot een ordeningsopgave, maar ook tot improvisatiekunst.

4.1.3 Conclusie

Concluderend leren we van de rationele benadering dat het belangrijk is om veel aandacht te besteden aan de probleemformulering in beleidsprocessen: geïntegreerd beleid komt slechts tot stand bij de gratie van een geïntegreerd geformuleerd probleem. Wanneer een kanaal slechts wordt gezien als een vaarweg, zal er in de formulering van beleid weinig aandacht zijn voor manieren om ook haar recreatieve functie zo veel mogelijk te versterken. Om integraliteit te waarborgen is het bovendien belangrijk dat de projectleiding oog heeft voor de verschillende perspectieven op een project. De literatuur reikt vervolgens methoden en instrumenten aan om verschillende stakeholders en zo veel mogelijk kennis te mobiliseren ten behoeve van een geïntegreerd geformuleerde oplossing. Tegelijkertijd waarschuwt de organische benadering ons voor het te strak doorplannen van integraliteit. Innovatie laat zich zelden lineair organiseren. Het is daarom belangrijk ruimte te organiseren binnen beleidsprocedures om nieuwe perspectieven te kunnen opnemen, plannen te wijzigen, en inzichten die zich aandienen nadat het besluitvormingsdocument al is ontworpen toch te accommoderen. Dat brengt ons tot een aantal ervaren spanningen die ontstaan wanneer actoren in de praktijk van complexe omgevingsbesluitvorming schakelen tussen de rationele en organische benadering.

4.2 SCHAKELEN TUSSEN DE RATIONELE EN ORGANISCHE BENADERING: ERVAREN SPANNINGEN IN DE PRAKTIJK

Schakelend tussen de rationele en organische benadering ten aanzien van geïntegreerde besluiten beschrijven praktijkactoren een drietal spanningen (samengevat in tabel 3) die ze ervaren in het dagelijkse werk van



complexe omgevingsbesluitvorming. We beschrijven deze spanningen eerst, om vervolgens een aantal lessen te presenteren om met die spanningen in de praktijk om te gaan.

Rationele perspectief		Versus	Organische perspectief
Gezamenlijke opgave	De gezamenlijke gebiedsopgave moet aan het begin van het besluitvormingsproces worden gedefinieerd		De gezamenlijke gebiedsopgave moet in de loop van het proces groeien
Omvang opgave	Scherpe keuzes over welke opgaves wel meegenomen worden en welke opgaves niet meegenomen worden zijn nodig om te voorkomen dat een project overladen wordt en niet meer dienend is aan het oorspronkelijke probleem		Door verschillende opgaves aan elkaar te koppelen kunnen op de lange termijn kosten bespaard worden en kan er een oplossing gevonden die acceptabeler is
Planning	Een planning moet trechteren en vastklikken zodat er voortgang wordt geboekt en stakeholders er vertrouwen in kunnen hebben dat hun investeringen leiden tot resultaten		Een planning moet open van aard zijn zodat er waar nodig gepauzeerd kan worden om actoren in een proces extra tijd en ruimte voor reflectie en dialoog te geven

Tabel 3: Ervaren spanningen in de praktijk ten aanzien van geïntegreerde omgevingsbesluitvorming

4.2.1 Ervaren spanning 1: Gezamenlijke opgave formuleren versus gezamenlijke opgave laten groeien

Praktijkactoren benadrukken dat complexe omgevingsprojecten pas geïntegreerde resultaten kunnen boeken wanneer stakeholders zich herkennen in de projectdoelstellingen zoals die vooraf geformuleerd worden. Als de doelstellingen namelijk te smal worden geformuleerd, wringt dit bij stakeholders die vanuit een andere bril kijken naar de problematiek. De kans is groot dat laatstgenoemden gaan trekken en duwen aan het proces in een poging toch eigen accenten toe te voegen. Pas als alle stakeholders zich herkennen in de projectdoelstellingen, aldus praktijkactoren, voelen ze zich mede-eigenaar van het project. Door vooraf geïntegreerd de opgave vast te leggen, kunnen actoren daar bovendien doorheen het proces op terugvallen en elkaar erop aanspreken. Zo voorkom je dat integraliteit een dode letter wordt.

Tegelijkertijd bestaat er het risico dat onder het motto ‘geïntegreerde besluitvorming’ projecten aan het begin van een proces overladen worden. Een synoptische ambitie (er wordt vanuit overzicht gewerkt naar de details)



om integraliteit als vertrekpunt te nemen moet vooral dienen om rijkere oplossingen te genereren, maar integraliteit is niet een op zichzelf staand doel. Meer belangen, meer domeinen, meer stakeholders en meer probleemformuleringen: het toevoegen van steeds nieuwe perspectieven staat niet gelijk aan het genereren van betere oplossingen en kan zelfs verlamdend werken. Om te voorkomen dat een project aan de start overladen wordt, zo benadrukken sommige praktijkactoren, is het daarom beter niet meteen de gebiedsopgave te formuleren, maar deze gaandeweg in overleg met de belangrijkste stakeholders te laten groeien.

Vooraf gezamenlijk de opgave formuleren kan zich spanningsvol verhouden tot het verlangen de gebiedsgerichte opgave in de loop der tijd te laten groeien. Hoe kan aan beide eisen, de eis tot formalisering van integraliteit vooraf en de eis tot flexibiliteit ten aanzien van integraliteit gedurende het proces, tegelijkertijd voldaan worden?

4.2.2 Ervaren spanning 2: Rijkheid versus doelgerichtheid

Of je er nou voor kiest om synoptisch te werk te gaan of om de opgave organisch te laten groeien, los van die keuze bestaat er ook een spanning tussen hoeveel doelen je kiest te dienen in een proces van omgevingsbesluitvorming. In de vorige les bespraken we al dat het overladen van projecten onder het mom van integraliteit verlamdend kan werken. Aan de andere kant kan een geïntegreerde blik op gebiedsopgaven, waarin meerdere doelen naast elkaar worden gediend, ook juist een medicijn zijn tegen dossiers die vanwege een te smalle sectorale benadering vast waren gelopen of anders waarschijnlijk vast waren gaan lopen. Door opgaves niet enkel meer sectoraal te benaderen, dus een kanaal bijvoorbeeld niet enkel meer te zien als een vaarweg, kunnen economische, recreatieve en nautische functies aan elkaar verbonden worden en kan een oplossing gekozen worden die met elk van deze functies rekening houdt. Juist de verbinding van belangen en perspectieven biedt soms kansen: vanuit het perspectief van landbouw loopt gebiedsontwikkeling in een gebied met intensieve veehouderij al snel vast, maar het perspectief van recreatie of natuurontwikkeling levert juist nieuwe kansen op. Door het probleem te verbreden wordt de nood aan nieuwe projecten voorkomen die de onverwachtse schade van een te smalle benadering moeten compenseren. Door met een open vizier naar de gebiedsopgave te kijken, kan bovendien de taart vergroot worden voor stakeholders die menen schade te ondervinden van geplande projecten. De aanleg van nieuwe infrastructuur is mogelijk een stuk beter te



accepteren voor omwonenden, wanneer die gekoppeld wordt aan leefbaarheidsprojecten om hun directe omgeving mee te vergroenen.

Met een open, gebiedsgerichte, blik kunnen er dus rijkere en meer acceptabele projecten worden gegenereerd dan met een sectorale benadering van problemen. Maar die open blik kan zich ook spanningsvol verhouden tot doelgerichtheid. Praktijkactoren benadrukken dat wanneer projecten zo open benaderd worden dat de oorspronkelijke opgave, die de motivatie vormde om het project op te starten, steeds meer naar de achtergrond verdwijnt, meer integraliteit zelfs ten koste kan gaan van de oorspronkelijke opgave. Een project dat bijvoorbeeld dient om overstromingen aan te pakken is er niet bij gebaat wanneer het uiteindelijke project weliswaar veel moois voor de omgeving oplevert, maar het oplossend vermogen ten aanzien van overstromingen minimaal blijkt. Het project wordt in dit geval misschien meer geaccepteerd omdat het dienend is aan een groter scala van belangen, maar het is niet meer dienend aan het oorspronkelijke probleem.

De ervaren spanning tussen rijkheid en doelgerichtheid heeft ook betrekking op financiering. Rijkere projecten zijn vaak ook duurdere projecten. Op de lange termijn kan zo'n investering in een rijkere oplossing uiteindelijk besparend werken, maar op korte termijn kan het moeilijk zijn de middelen bijeen te brengen om naast het meest urgente probleem (bijvoorbeeld: overstromingen) ook meteen een pallet aan andere problemen aan te pakken. Zeker voor lokale overheden geldt dat geïntegreerde besluitvorming en kwaliteitsvolle participatie zich op gespannen voet kunnen verhouden tot beperkte budgetten en beperkte bestuurskracht.

De rijkheid die gegenereerd wordt door vraagstukken openen te benaderen, moet dus gebalanceerd worden met scherpe keuzes ten aanzien van vraagstukken die de grootste urgentie hebben.

4.2.3 Ervaren spanning 3: Open planning versus voortgang

Het forceren van snelle formele beslissingen laat zich niet goed rijmen met geïntegreerde omgevingsbesluitvorming. Praktijkactoren benadrukken dat het funest is voor een proces van complexe omgevingsbesluitvorming wanneer deadlines regerend zijn en er geen pauzemomenten ingebouwd kunnen worden omdat procedures dat niet toelaten. Juist die pauzemomenten zijn belangrijk en nodig wanneer actoren



vragen stellen bij de richting die het project opgaat. Door ten tijde van zulke twijfel de spreekwoordelijke pauzeknop in te duwen, door, met andere woorden, even te vertragen om het project samen onder de loep te nemen, kunnen actoren elkaar weer vinden zonder de druk van deadlines die in hun nek hijgen. De mogelijkheid om bij ernstige twijfel van stakeholders het proces tijdelijk te vertragen bevordert het onderlinge vertrouwen, wat op zijn beurt weer een voorwaarde vormt voor een succesvolle samenwerking.

Tegelijkertijd is het belangrijk dat stakeholders vertrouwen hebben in de voortgang van het project. Zij investeren immers tijd en moeite in het proces en moeten het gevoel hebben dat die investeringen leiden tot resultaten. Er zijn, met andere woorden, limieten aan de openheid van planning die een proces kan verdragen. Goede procesbegeleiding vergt het kunnen aanvoelen van de juiste momenten om de pauzeknop in te drukken, en de momenten om juist de druk op te voeren ten gunste van de procesvoortgang.



4.3 LESSEN UIT DIT ONDERZOEK

4.3.1 Les 5: Vertrek bij een complexe en omstreden context vanuit een probleemdefinitie en doelstellingen

Geïntegreerd denken vergt een open blik op verschillende oplossingen. Om creatief na te denken over oplossingen, moeten er doelstellingen geformuleerd worden op basis van een goede probleemdefinitie. Alhoewel dit inzicht niet nieuw zal zijn voor de meeste praktijkactoren, en zelfs centraal staat in het decreet complexe projecten, blijkt de omslag van project naar probleem in de praktijk niet altijd gemakkelijk te maken.

Vaak werpt een gepland project haar schaduw vooruit op de doelstellingen, waardoor bijvoorbeeld het nul-alternatief minder kans heeft in de beoordeling. Het risico bestaat dat er nog steeds vanuit projecten wordt gedacht, maar dat die projecten vervolgens vertaald worden naar bijpassende probleemdefinities. Wanneer een proces start met als doel om een bepaald project te realiseren, dan kan dat de ruimte om geïntegreerd te werken inperken. Het besef dat een project steeds een middel tot een doel is, en nooit een doel op zich, moet voorop staan. Ook financieringsproblemen kunnen ondervangen worden door vanuit een probleem te denken en na te gaan of verschillende, sectoraal georganiseerde, financieringsstromen samengevoegd kunnen worden. Dat betekent overigens niet dat alle omgevingsproblemen bij de start van besluitvormingsprocessen zo breed mogelijk benaderd dienen te worden. In sommige gevallen kan het wenselijk zijn om een probleem wel degelijk smal te benaderen, en snel over te gaan tot de keuze voor een specifiek type project. Bijvoorbeeld als de complexiteit van het omgevingsprobleem in kwestie laag is en er weinig tegengestelde visies zijn rondom wat het probleem behelst en hoe dat probleem opgelost kan worden. In die gevallen heeft het breed benaderen van het vraagstuk weinig meerwaarde en kan het forceren ervan juist verlamdend werken. De keuze om al vroeg in het besluitvormingsproces te kiezen voor specifieke typen projecten dient in zo'n geval bewust gemaakt te worden, gebaseerd op de context in kwestie. Het moet niet ingegeven worden door de reflex om op voorhand omgevingsproblemen vanuit de eigen blik als sectoraal project te definiëren.



4.3.2 Les 6: Creëer feedbackloops ten aanzien van wat de gebiedsopgave precies behelst

Ook al wordt de besluitvorming gestart vanuit een probleemdefinitie en beleidsdoelen, in plaats van vanuit een project, de praktijk leert dat die probleemdefinitie aanvankelijk vaak sectoraal is. Doorgaans is er nu eenmaal een sectoraal gedefinieerd probleem aan de orde (filevorming, vervuiling van een gebied, behoefte aan woningbouw of industrie) en dat markeert de start van de omgevingsbesluitvorming. Om te bewaken dat er in die eerste fase van probleemdefiniëring geen tunnelvisie ontstaat die de rest van het besluitvormingsproces in de weg staat, zouden er feedbackloops gecreëerd moeten worden die het mogelijk maken om de initiële probleemdefinitie bij te schaven op basis van voortschrijdend inzicht. Daarmee voorkom je bovendien dat een proces aan het begin overladen wordt met doelstellingen, waarvan het maar de vraag is of ze allemaal nuttig en wenselijk zijn, maar stakeholders ze er onder het mom van 'nu of nooit' toch in willen hebben. Zo kan een balans gevonden worden tussen rijkheid en doelgerichtheid.

Feedbackloops maken het mogelijk om het bredere kader waarbinnen actoren met elkaar beleid maken indien nodig nog eens ter discussie te stellen. Inzicht in het krachtenveld (zie ook de rol van politici) is hiervoor cruciaal. Over die feedbackmomenten moeten vooraf wel afspraken worden gemaakt met de stakeholders. Goede afspraken over wanneer feedbackloops georganiseerd worden, of ingelast kunnen worden, alsmede wat er wel en wat er niet veranderd kan worden aan de initiële probleemstelling (en onder welke voorwaarden) zijn nodig om het vertrouwen van stakeholders in het proces te beschermen.

4.3.3 Les 7: Maak procesafspraken over gebruik van de 'pauzeknop'

Zulke afspraken zijn ook nodig als het aankomt op de inzet van de eerdergenoemde pauzeknop. Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek gevoerd zijn met praktijkactoren benadrukten zij telkens weer het belang van die pauzeknop. Om het vertrouwen van stakeholders te kunnen behouden was het volgens hen nodig om het besluitvormingsproces te kunnen pauzeren wanneer stakeholders daarop aandrongen vanwege groeiende twijfel.

Wanneer het precies nodig zou zijn om die 'pauzeknop' in te drukken, zo benadrukten zij vaak, zou zich moeilijk laten vatten in richtlijnen, maar zou grotendeels een kwestie zijn van het goed kunnen aanvoelen door ervaren



procesbegeleiders. Daar voegen wij graag aan toe dat die ambachtelijkheid, het aanvoelen op basis van ervaringskennis, moet worden aangevuld met procesafspraken. Het gaat daarbij vooral om het vooraf benoemen van de mogelijkheid om het proces te pauzeren, zodat stakeholders in een proces weten waar ze aan toe zijn en niet door de mogelijkheid overvallen worden. Die procesafspraken moeten geen nieuwe laag van bureaucratie op te leveren, met lange voorwaarden, scenario's, en uitzonderingsclausules, maar moeten lichte afspraken zijn die kort en bondig samenvatten onder welke omstandigheden (wanneer, hoe en door wie) het besluitvormingsproces op pauze kan worden gezet. Het doel is om helder te maken dat er een mogelijkheid is om in uitzonderlijke gevallen het proces te pauzeren, zodat aan het onderling vertrouwen kan worden gewerkt. Met zulke momenten moet tegelijkertijd bedachtzaam worden omgegaan zodat ze de uitzondering blijven op de regel.

4.3.4 Les 8: Beleg project- en procesbegeleiding in teamverband

Het realiseren van bovenstaande lessen in de praktijk vergen veel professionaliteit, zowel wat betreft inhoudelijke kennis van het omgevingsdossier in kwestie, als wat betreft project- en procesbegeleiding. Een goede praktijk die actoren aandragen om die professionaliteit te organiseren is om de begeleiding van omgevingsdossiers niet bij een of twee personen neer te leggen, maar toe te wijzen aan interdisciplinaire projectteams. Op die manier kunnen inhoudelijke expertise, en expertise van proces- en projectbegeleiding, elkaar versterken. Bovendien wordt de rijkheid aan perspectieven waarmee naar een gebiedsopgave gekeken kan worden al georganiseerd door die multidisciplinair in de begeleiding te verankeren. Daarbij is het wel zaak dat de leden van het team, die vaak verschillende achtergronden en werkwijzen kennen, leren om ook als een team te functioneren.

In de organisatiekunde wordt met betrekking tot dit onderwerp gesproken over het bevorderen van 'teaming.' Waar in traditionele organisaties gewerkt wordt in vaste teams, zien we tegenwoordig steeds meer tijdelijke, project-gedreven en grens-overspannende teams (zowel in de zin van organisatorische grenzen als in de zin van geografische grenzen), die snel en flexibel in staat moeten zijn productief samen te werken. Organisatiewetenschapper Edmondson spreekt ook wel van 'teamwork on the fly' (Edmondson, 2012). Om zulke teams goed te laten functioneren biedt de literatuur zowel aanbevelingen voor wat betreft de 'hardware' (denk



aan projectmanagement vaardigheden zoals het afbakenen van de doelen van een project, het verzamelen van de juiste expertise, en het optuigen van flexibele samenwerkingsstructuren) als wat betreft de 'software' (denk aan leiderschapsvaardigheden zoals het stimuleren van psychologische veiligheid, het tolereren van falen en het benutten van de conflicten die onvermijdelijk gaan ontstaan). Wanneer de project- en procesbegeleiding van complexe omgevingsbesluitvorming belegd wordt in teamverband kunnen dergelijke inzichten rondom 'teaming' nuttig zijn om het functioneren van tijdelijke teams te bevorderen.



5 PARTICIPATIE EN JURIDISERING IN OMGEVINGSBESLUITVORMING

5.1 DE ROL VAN PARTICIPATIE VIS-A-VIS JURIDISERING VANUIT DE RATIONELE EN ORGANISCHE BENADERING

Complexe omgevingsbesluitvorming is steeds meer een onderneming waarin zowel de overheid als de maatschappij een actieve rol vervullen. Niet dat de inspraak van burgers en maatschappelijke organisaties op omgevingsbesluitvorming nieuw is. Via bezwaarschriftprocedures kan al langer bezwaar worden gemaakt tegen overheidsplannen. Dat bezwaar kan uiteindelijk tot aan de hoogste (bestuurs)rechter worden uitgespeeld, met een mogelijke schorsing en zelfs vernietiging van plannen als potentieel gevolg. De rechtsbescherming van de individuele burger tegen overheidsop treden is een fundamenteel principe van de rechtsstaat. Ook de overheid moet zich aan haar eigen regels houden.

Wel zijn er steeds meer manieren gekomen om kritiek te uiten in een tijdperk waarin de communicatiemogelijkheden steeds meer zijn uitgebreid. Die mogelijkheden zijn uitgebreid in technische zin: fysieke afstand houdt ons niet meer tegen om live mee te kijken met wat er aan de andere kant van de wereld gebeurt of om diezelfde gebeurtenissen te filmen en te verspreiden. Maar ook in sociaaleconomische zin zijn de communicatiemogelijkheden verruimd: het voorrecht om mee te kijken en mee te praten is minder dan vroeger voorbehouden aan een kleine elite omdat de technologie die daarvoor nodig is breder toegankelijk is dan vroeger. Via onze smartphones kunnen we informatie vinden en zenden over waar we dan ook in geïnteresseerd zijn. Het podium voor de democratische dialoog is dientengevolge niet langer enkel, of vooral, het parlement, maar, steeds vaker, sociale media zoals twitter en facebook.

De politicoloog John Keane¹¹ spreekt ook wel over een ‘monitory democracy’, wat te vertalen is als ‘alerte democratie.’ Hij stelt dat traditionele democratische instituties nog steeds belangrijk zijn (verkiezingen; partijen;

¹¹ Keane, J., *The life and death of democracy*. London: Simon & Schuster, 2009



parlement), maar dat de macht die politici door verkiezingen verwerven, door een toenemend aantal actoren kritisch wordt onderzocht. Deze alerte actoren – Keane noemt ze monitors – vormen een heel divers amalgaam. Wel zijn ze allemaal bezig met hoe politiek werkt en welke beleidsoutput politiek realiseert. Media, consumentenverenigingen, denktanks, beroepsassociaties, belangengroepen, vakbonden en beleidsonderzoekers zijn enkele voorbeelden. Dat heeft de besluitvorming niet makkelijker gemaakt, maar wel rijker. Meer mensen dan ooit kunnen meepraten over publiek beleid. De democratie is volgens Keane gedemocratiseerd, zonder dat voortdurend om een electoraal mandaat wordt gevraagd. De Franse historicus Rosanvallon¹² spreekt van een ‘surveillance-democratie’ of een ‘tegen-democratie’, naast, soms aanvullend en soms concurrerend met de gekozen politieke organen.

Overheden hechten steeds meer belang aan burgerparticipatie als vehikel om de inzichten van burgers en maatschappelijke organisaties mee te nemen in besluitvorming. In plaats van inspraak als correctiemiddel achteraf, zoals traditioneel het geval bij bezwaarschriftprocedures, dient inspraak in dit geval veeleer als beleidsvormend. Dat doen overheden om te bevorderen dat beleid gesteund wordt door de bevolking en zo veel mogelijk gebruik maakt van hun kennis. Maar ze doen het ook in de hoop dat het versnellend werkt: als burgers en organisaties over het besluit mogen meepraten, scheelt dat, zo is de gedachte, in juridische procedures achteraf. Opnieuw kijken het rationele en organische perspectief anders naar de inrichting van participatie.

5.1.1 Participatie en juridisering in besluitvorming vanuit de rationele benadering

In de rationele benadering is participatie een beleidsinstrument om aan de voorkant van beleidsprocessen beleid mee te optimaliseren. Door meer mensen te betrekken in de vroege fasen van beleidsprocessen, kunnen overheden zich ook meer kennis toe-eigenen. Meer kennis zorgt voor beter beleid, en daarom is het goed zo vroeg mogelijk burgers en maatschappelijke organisaties mee te laten praten over complexe omgevingsbesluitvorming. Daarnaast is het idee dat wanneer er een kanaal wordt ontworpen om inspraak aan de voorkant mee te organiseren, dit zal resulteren in een afname aan juridische procedures als corrigeermiddel

¹² Rosanvallon, P., *Counter-Democracy: Politics in an age of distrust*, Cambridge University Press, 2008

achteraf. Vanuit het strikt lineaire perspectief op beleid vervalt immers de nood om beleid achteraf aan te vechten, wanneer burgers en maatschappelijke organisaties al aan de voorkant kunnen meepraten.

De wetenschap geeft geen helder antwoord op de vraag of meer participatie leidt tot minder juridische procedures. Praktijkvoorbeelden zoals de beleidsprocedure rondom Spoorpark Tilburg lijken er wel op te wijzen dat wanneer burgers zelf kunnen bepalen hoe de publieke ruimte wordt ingericht, de hoeveelheid bezwaarschriften fors afneemt. Tegelijkertijd kan verwacht worden dat de inrichting van een park mensen minder snel zal motiveren om gerechtelijke procedures aan te spannen dan bijvoorbeeld de aanleg van windmolens of van een snelweg, omdat de impact op het dagelijkse leven van burgers in de laatste gevallen meestal groter is. Hoe dan ook is burgerparticipatie vanuit het rationele perspectief een instrument ter verwerving van kennis en ter 'versnelling' van beleidsuitvoering. Vanuit dat rationele perspectief worden verschillende handreikingen opgesteld over 'do's-and-don'ts' binnen participatie. Tools die vaak dienen om 'communicatieve rationaliteit'¹³ te bereiken: om machtsverschillen tussen actoren zoveel mogelijk uit te wissen en zo op een rationele manier via consensusvorming tot optimale beslissingen te komen.

5.1.2 Participatie en juridisering in besluitvorming vanuit de organische benadering

Het organische perspectief brengt daar tegenin dat burgerparticipatie eerder gezien moet worden als een extra kanaal om dialoog te organiseren¹⁴, dan als een medicijn tegen juridische procedures. Keane wijst er bijvoorbeeld op dat burgers niet zozeer kritischer zijn dan vroeger, maar dat ze er simpelweg meer in slagen hun stem te doen gelden, en dat het daardoor moeilijker is geworden voor overheden om die stem te negeren. Goede beleidsprocessen gaan slim om met die kritiek door conflict over beleid een plek te geven binnen die processen.¹⁵ Het negeren van kritiek zorgt er in de alerte democratie immers niet voor dat conflict verdwijnt, maar kan juist aanzwelling van de kritiek in de hand werken wanneer onvrede over het niet gehoord worden zich stapelt bovenop de onvrede over het beleid zelf.

De organische benadering ziet participatie minder dan de rationele benadering als een instrument ter optimalisering van beleid en meer een pragmatische keuze om de kritiek die er toch wel gaat zijn zoveel mogelijk

¹³ Habermas, J., *The Theory of Communicative Action (vol.1)*, Cambridge, Mass.: MIT Pres, 1983

¹⁴ Verloo, N., Learning from informality? Rethinking the mismatch between formal policy strategies and informal tactics of citizenship, *Current Sociology* 65 (2017), nr. 2: 167–181.

¹⁵ Wolf, E., & Van Dooren, W., *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over de Oosterweelverbinding*, Pelckmans Pro, 2017



te kanaliseren. In deze benadering is ook de idee van de 'triple helix' (tegenwoordig 'quadruple helix' of zelfs 'multi-helix') ontstaan, waarin door bedrijfsleven, overheid, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties in een proces bijeen te brengen nieuwe initiatieven opborrelen en er een sterk ecosysteem ontstaat. In Nederland is de 'Brainport'-regio rondom de stad Eindhoven hiervan een voorbeeld, waarin de high tech bedrijven in de regio, de Technische Universiteit Eindhoven en de overheid gezamenlijk de ruimtelijk-economische ontwikkeling aanwakkeren en investeringen elkaar versterken.

In die pragmatische keuze voor conflictkanalisatie speelt het onderhouden van relaties een belangrijke rol in participatieprocedures. Als een procesbegeleider het vertrouwen van de participanten niet heeft dan maakt het niet uit hoe communicatief rationeel het proces is ingericht. Als er relationeel wantrouwen heerst wordt namelijk niets van wat de ander zegt nog geloofd.¹⁶ Het organische perspectief verwacht ook minder dan het rationele perspectief dat participatie een medicijn zal zijn tegen juridisering. Net zoals het organische perspectief stelt dat het niet werkt om de inbreng van politici, of de inbreng van nieuwe kennis, te beperken tot fasen in een lineair proces, kan ook de inbreng van burgers niet op die manier worden gedisciplineerd. Ook al praten sommige burgers mee aan de voorkant van beleidsprocessen, dat betekent nog niet dat andere burgers geen juridische procedures kunnen aanspannen. Burgers kunnen bovendien van mening veranderen, zeker in complexe besluitvormingsprocedures die vele jaren kunnen duren. Het rationele perspectief zal ook erkennen dat juridische procedures nooit volledig zullen verdwijnen, maar zal hier desalniettemin naar streven vanuit het idee dat door geoptimaliseerde participatie de noodzaak van correctie achteraf verdwijnt. De organische benadering stelt eerder dat participatie en juridisering als twee aparte kanalen van conflictbeslechting gezien moeten worden, en dat meer van het ene geen noodzakelijke invloed heeft op het andere. Wel kan verwacht worden dat als overheden meer grip krijgen op conflicten rondom beleid, dit hun in staat kan stellen slimme coalities tussen belanghebbenden te faciliteren en in gesprek te blijven met een brede waaier aan stakeholders. Op die manier kan beleid ontstaan waar zo veel mogelijk mensen met doorzettings- en blokkeringsmacht zich in kunnen vinden en dat de toets van een rechter doorstaat.

¹⁶ Wolf, E. E. A., Dismissing the "Vocal Minority": How Policy Conflict Escalates When Policymakers Label Resisting Citizens, *Policy Studies Journal* 2019: 1–24

Dat er, zoals de organische benadering benadrukt, ook na zorgvuldige participatieprocessen juridische procedures ontstaan wordt geïllustreerd door de casus spoorpark Tilburg. Daar zijn grondeigenaren naar de Raad van State gestapt omdat ze meer geld willen voor een stuk grond dat de gemeente van ze opkoopt om woningbouw in het park op te realiseren. Ook in het project ECA werden er klachten bij de Raad van State ingediend. Mensen blijven, ook in de aanwezigheid van participatieprocedures, hun belangen verdedigen. Participatieprocedures vormen een kanaal via welke belangen met elkaar verbonden kunnen worden, maar ze vormen geen garantie tegen juridische inspectie van besluiten achteraf.

5.1.3 Conclusie

Concluderend zijn zowel participatie als juridische procedures in de rationele benadering van besluitvorming overwegend instrumenteel. Participatie levert ‘informatie’ op waarmee het besluitvormingsproces kan worden gevoed en geoptimaliseerd, juridische procedures waarborgen dat conflicten ‘objectief’ door een rechter worden beslecht. In de organische benadering zijn ze eerder fundamenteel en onvermijdelijk; participatie wordt niet ‘ingezet’ vanuit de technocratische behoefte aan informatie of objectiviteit maar vindt sowieso plaats in verschillende vormen, waarbij de overheid kan pogen via participatieprocedures dat krachtenveld te ordenen en het proces van sluiting te voorzien. Participatie is in de laatste benadering wellicht zelfs een verhullend begrip, waarachter onderhandelen, coalitievorming en compromissen schuilgaan. De rationele benadering reikt ons ‘tools’, en ‘tips en tricks’ aan om participatieprocessen mee te optimaliseren, terwijl de organische benadering benadrukt dat we altijd op onze hoede moeten zijn voor onverwacht beleidsconflict: participatieprocedures kunnen helpen meer grip te krijgen op zulke momenten, maar zullen zulke momenten zeker niet uitwissen. Dat brengt ons tot een aantal ervaren spanningen die ontstaan wanneer je in de praktijk van complexe omgevingsbesluitvorming schakelt tussen de rationele en organische benadering.

5.2 SCHAKELEN TUSSEN DE RATIONELE EN ORGANISCHE BENADERING: SPANNINGEN IN DE PRAKTIJK

Schakelend tussen de rationele en organische benadering ten aanzien van participatie beschrijven praktijkactoren een drietal spanningen (samengevat in tabel 4) die ze ervaren in het dagelijkse werk van



complexe omgevingsbesluitvorming. We beschrijven deze spanningen eerst, om vervolgens een aantal lessen te presenteren om met die spanningen in de praktijk om te gaan.

	Rationele perspectief	Versus	Organische perspectief
Eigenbelang	Burgerparticipatie vergt dat deelnemers hun eigenbelang overstijgen		Deelnemers in participatieprocessen participeren vanuit hun eigenbelang
Transparantie	Succesvolle participatie vergt volledige transparantie		Succesvolle participatie vergt strategische transparantie
Proceseisen	Deliberatief rechtvaardige participatieprocessen gaan juridisering tegen.		Participatieprocessen zijn een extra onderhandelingskanaal, maar houden juridisering niet noodzakelijk tegen

Tabel 4: Ervaren spanningen in de praktijk ten aanzien van participatie

5.2.1 Ervaren spanning 1: Overstijgen van eigenbelang versus participeren vanuit eigenbelang

Verschillende praktijkactoren benadrukken dat participatieprocessen alleen kunnen slagen als participanten bereid en in staat zijn om over hun eigenbelang heen te stappen. Pas als ze bereid zijn de opgave ruimer te zien dan vanuit het eigen perspectief, kunnen er vruchtbare verbindingen tussen de verschillende stakeholders worden gelegd, aldus deze actoren.

Tegelijkertijd staan praktijkactoren kritisch ten aanzien van participanten die geen duidelijk belang hebben in het dossier, maar wel deelnemen aan participatieve processen. Moet de inspraak van omwonenden die direct geraakt worden door bijvoorbeeld een infrastructuurproject niet zwaarder wegen dan de inspraak van burgers die honderden kilometers verderop wonen? Er bestaat dus een ervaren spanning in de praktijk rondom het begrip eigenbelang: aan de ene kant wordt verwacht dat participanten hun eigenbelang kunnen overstijgen, maar aan de andere kant wordt het hebben van een direct belang gezien als reden om zwaarder te participeren dan zij die dat belang niet hebben. Bovendien hebben niet alleen burgers een eigenbelang, maar kunnen ook administraties een eigen (sectoraal) belang hebben, en heeft bijvoorbeeld een projectmanager eerder belang bij een snelle dan bij een vertraagde projectuitvoering.

Bovenstaande roept de vraag op hoe in de praktijk kan worden omgegaan met de wens dat participanten hun eigenbelang overstijgen enerzijds en, anderzijds, de wens dat burgers die een direct belang hebben in een dossier meer recht van inspraak hebben dan burgers met een indirect belang?

5.2.2 Ervaren spanning 2: Maximale transparantie versus strategische transparantie

Aan de ene kant benadrukken praktijkactoren dat het absoluut noodzakelijk is voor het vertrouwen van stakeholders in elkaar en in de project- en procesbegeleiding dat actoren instemmen met absolute transparantie. Als stakeholders in een participatieproces er bijvoorbeeld achter komen dat de project- of procesbegeleiding informatie heeft gedeeld met slechts een deel van de participanten, vanuit het inzicht dat de kwestie bij deze specifieke participanten gevoelig ligt, kan het vertrouwen van de andere participanten in de project- of procesbegeleiding grote schade oplopen.

Aan de andere kant is volledige transparantie van informatie volgens praktijkactoren niet mogelijk en ook niet wenselijk, omdat te veel informatie kan leiden tot een 'information-overload' bij participanten. Welke informatie, op welk moment, met wie, gedeeld zou moeten worden, moet daarom volgen uit strategische afwegingen. Zulke strategische afwegingen kunnen echter botsen met het verlangen naar maximale transparantie. Dat betekent dat er in de praktijk een ervaren spanning optreedt tussen maximale transparantie en strategische transparantie.

5.2.3 Ervaren spanning 3: Participatie als deliberatieve rechtvaardigheid versus participatie als strategisch spel

Sommige praktijkactoren benadrukken dat in participatieprocessen gestreefd zou moeten worden naar het ideaal van deliberatieve rechtvaardigheid. Het idee achter hun streven is dat als burgers zich rechtvaardig behandeld voelen in een beleidsproces, ze minder snel dat proces juridisch zullen aanvechten.

Aan de andere kant leert de realiteit dat participatieprocessen zowel voor overheidsactoren als voor burgers evenzeer een strategisch onderhandelingskanaal vormen als een kanaal ter deliberatie. Voor overheidsactoren kan het participatieproces helpen om de beleidsprocedure minder kwetsbaar te maken voor juridisch ingrijpen. Dat is overigens geenszins enkel cynisch: los van of er juridische procedures gaan komen, krijgen overheidsactoren via participatieprocessen meer informatie over de belangen en percepties van burgers, zodat



ze hun eigen beleid kunnen afstemmen om met die belangen en percepties rekening te houden. Ook voor burgers vormen participatieprocessen in de praktijk een strategisch onderhandelingskanaal. Voor burgers kan het participatieproces een extra kanaal zijn, naast het juridische kanaal waar juridisch belanghebbenden op terug kunnen vallen, om invloed uit te oefenen op beleidsbeslissingen.

Welke vuistregels bestaan er om het verlangen naar deliberatieve rechtvaardigheid te verenigen met de realiteit dat participatie vaak dient als een additioneel onderhandelingskanaal in het strategische proces van beleidsvoering?



5.3 LESSEN UIT DIT ONDERZOEK

5.3.1 Les 9: Belangen signaleren betrokkenheid: maak ze daarom niet verdacht

Binnen participatieprocessen worden belanghebbenden nogal eens van een stereotype voorzien en in een hokje geplaatst. De scherpste formulering is het verwijt dat mensen 'NIMBY's' zijn die van alles willen, maar niets in hun achtertuin. Het verdacht maken van belangen moet vermeden worden. Achter belangen gaat namelijk niet zelden ook waardevolle betrokkenheid schuil ten aanzien van een gebied. Een bedrijf waarvoor de locatie toevallig is en dat geen binding heeft met een gebied, kan misschien nog zakelijk en zuiver vanuit een financieel belang worden benaderd. Maar dat geldt niet voor burgers die nog jaren in het gebied moeten leven en met elkaar moeten samenleven, voor een belangengroep die opkomt voor bijvoorbeeld natuur, of voor overheidsactoren die vanuit hun sectorale betrokkenheid nu eenmaal met een specifieke bril naar gebiedsopgaven kijken. Om juist de betrokkenheid en de bereidheid van actoren te benutten, is het van belang ze niet zuiver als 'belang' te benaderen. De vraag zou minder moeten zijn *waarom* participanten iets inbrengen, zodat de aandacht meer uit kan gaan naar *wat* ze inbrengen.

Het spreekt voor zich dat het makkelijker is om verbindende omgevingsbesluitvorming te realiseren wanneer participanten ook rekening houden met de belangen van andere stakeholders. Deze houding is, in een wereld die gekenmerkt wordt door onderlinge afhankelijkheid, echter niet los te weken van het eigenbelang: actoren participeren immers vanuit de overtuiging dat ze middels participatie hun (individuele of collectieve) doelen beter, of makkelijker, kunnen realiseren dan in hun eentje. Daarom is het ook in hun eigenbelang, ze zijn immers van de andere partijen afhankelijk, om met andere belangen dan enkel de eigen rekening te houden.

5.3.2 Les 10: Differentieer in de informatievoorziening, maar maak meer informatie mogelijk

Gericht informeren kan participatie stimuleren en een overdaad aan informatie kan, omgekeerd, mensen ontmoedigen om zich met complexe omgevingsbesluitvorming te bemoeien. Daarom is het belangrijk om strategisch te kiezen welke participanten van welke informatie rechtstreeks op de hoogte worden gebracht. Om te voorkomen dat strategische informatievoorziening wordt gepercipieerd als oneerlijke informatievoorziening moet de informatie waarvan participanten niet rechtstreeks worden voorzien wel voor alle participanten



raadpleegbaar zijn. Concreet: maak alle informatie vrij toegankelijk 'by default.' Informatie moet beschikbaar zijn, tenzij er redenen zijn om het niet vrij te geven en niet omgekeerd.

5.3.3 Les 11: Beschouw participatieprocessen en het juridische vangnet als complementair

In de praktijk blijkt dat participatieprocessen vaak worden gezien als een middel om juridisering tegen te gaan. De teleurstelling is vanuit die optiek gezien groot wanneer zelfs na een participatieproces dat door stakeholders als succesvol wordt beschouwd er toch juridische procedures tegen beleidsbeslissingen worden aangespannen. Om die teleurstelling tegen te gaan, die een onnodige schaduw kan werpen op een succesvol participatief resultaat, is het belangrijk om juridisering en participatie niet als communicerende vaten te beschouwen, maar als complementair. Bij de rechter horen geschillen thuis over belangentegenstellingen waarvoor het recht een helder kader biedt. De afweging ten aanzien van het algemeen belang is dan reeds gemaakt en geeft richting aan de oplossing van de belangentegenstelling. Er valt dan weinig meer te onderhandelen en het is dan slechts een kwestie van toepassing van de regels. Is er geen sprake van eenvoudige regeltoepassing maar van een belangentegenstelling maar moeten belangen nog worden afgewogen, dan hoort het geschil juist weer niet bij de rechter thuis, maar bij de politiek en in het besluitvormingsproces. Zo heeft elk kanaal haar eigen rol, en is het ene kanaal niet inwisselbaar voor het andere.

Tegelijkertijd bieden participatieprocessen wel degelijk ruimte om datgene wat niet bij de rechter hoort in onderlinge dialoog en onderhandeling te beslechten. Procedurele geschillen zijn nogal eens een makkelijk aangrijpingspunt om juridische procedures op te starten waarmee het inhoudelijk geschil uit de weg wordt gegaan, en datzelfde geldt voor geschillen die eigenlijk hun oorsprong vinden in slechte onderlinge relaties. Zulke geschillen komen nog te vaak bij de rechter terecht. Onderzoek laat zien dat juridisering in deze gevallen vaak voor alle betrokken partijen onbevredigend afloopt.¹⁷ Participatieprocessen bieden een kanaal om nodeloze juridisering, waarbij zaken die niet bij de rechter thuishoren er toch belanden bij gebrek aan een ander kanaal om beleid te bevechten, te ondervangen.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: Wolf, E.E.A., Zouridis, S., Feie, H., Trapped in judicialization: How policy conflicts become deadlocked in judicial procedures, *EGPA conference*, University of Belfast, 11-13 September 2019

6 CONCLUSIE

Hoe kan complexe omgevingsbesluitvorming in Vlaanderen verder verrijkt worden? Oftewel: hoe kan ervoor gezorgd worden dat binnen omgevingsbesluitvormingsprocessen partijen met elkaar in verbinding blijven staan, in plaats van steeds verder van elkaar verwijderd te raken? Zodat beleidsbesluiten ook niet eindeloos aangevochten worden (verbindend én bindend)? Deze vraag stond centraal in dit rapport, met een speciale focus op de rol van politici, de organisatie van geïntegreerde besluitvorming en de wijze waarop participatieprocessen zich verhouden tot juridische processen. Dit slothoofdstuk concludeert wat we van het rapport leren, reflecteert op het gebruik van onze inzichten in de werkpraktijk en schetst een aantal mogelijkheden voor toekomstig onderzoek om de kennis over complexe omgevingsbesluitvorming aan te vullen en te verdiepen.

6.1 VERSCHILLENDE BENADERINGEN KENNEN ELK HUN EIGEN STERKTES EN ZWAKTES

Door afwisselend met een rationeel en met een organisch perspectief naar de drie vraagstukken van interesse te kijken, zagen we dat verschillende benaderingen van deze vraagstukken elk hun eigen sterktes en zwaktes kenden. Het lineaire perspectief van de rationele benadering bevordert systematisch omgevingsbeleid met een duidelijk einddoel in beeld, maar heeft als zwakte dat er onvoldoende manoeuvreerruimte kan overblijven om recht te doen aan de vaak chaotische praktijk. Het organische perspectief biedt juist veel ruimte voor lokaal maatwerk, maar heeft als risico dat door het ontbreken van een duidelijk eindbeeld keuzes inconsistent of niet scherp zijn. Verbindende complexe omgevingsbesluitvorming vergt het schakelen tussen beide benaderingen om zoveel mogelijk maatwerk te kunnen leveren zonder dat de besluitvorming daarmee arbitrair of onsystematisch wordt. De voorgaande hoofdstukken hebben aan de hand van de literatuur geanalyseerd hoe er naar deze vraagstukken vanuit beide brillen kan worden gekeken, welke spanningen de twee benaderingen in de praktijk kunnen oproepen en welke lessen we kunnen trekken ter verrijking van complexe omgevingsbesluitvorming.



6.2 LESSEN IN DE PRAKTIJK: VARIËREN AFHANKELIJK VAN DE CONTEXT

De lessen die we trekken voor complexe omgevingsbesluitvorming bieden geen blauwdruk voor de procesvoering. Dat blijkt alleen al uit de meervoudigheid die in veel van de lessen verankerd zit. Een voorbeeld is de aanbeveling om aan de ene kant zoveel mogelijk te vertrekken vanuit probleemstelling en doelstellingen, maar aan de andere kant het vertrekpunt ook te laten afhangen van hoe complex en omstreden een vraagstuk is. Het zou ook niet wenselijk zijn om wel een eenduidige blauwdruk te bieden. Niet voor niets is ons centrale uitgangspunt dat de kracht van goede complexe omgevingsbesluitvorming zit in het afstemmen van de besluitvorming op de context waarin beleid zich bevindt. Soms vraagt die context om een lineaire aanpak die rechtlijnigheid bevordert, terwijl op andere momenten maatwerk belangrijker is dan rechtlijnigheid. Wel hopen we met dit rapport handvatten te bieden om die contextafhankelijke keuzes bewuster te maken. Met meer zicht op de voor- en nadelen van elke keuze voor de rol van politici, de organisatie van geïntegreerde processen en de wijze waarop participatieprocessen zich verhouden tot juridische procedures.

6.3 TOEKOMSTIG ONDERZOEK

Voor wat betreft toekomstig onderzoek zien we ten minste drie aanknopingspunten om de inzichten uit dit rapport aan te vullen en te verrijken. Om verdere invulling te geven aan de geformuleerde lessen kan toekomstig onderzoek de lessen toetsten aan werkpraktijken. Kunnen praktijkactoren bijvoorbeeld uit de voeten met de lessen? En hoe kan of wel niet gevolg worden gegeven aan de in dit rapport gepresenteerde inzichten? Dat kan een verdere verdieping of nuancering van de lessen opleveren, of nieuwe inzichten creëren. Daarnaast kan toekomstig onderzoek de in dit rapport gepresenteerde inzichten, die betrekking hebben op procesvoering, uitdrukkelijker relateren aan de bestaande procedures. Hoe verhouden de bestaande procedures in Vlaanderen rondom complexe omgevingsbesluitvorming zich tot de inzichten? Bieden de inzichten aanleiding om bestaande procedures te bestendigen of te wijzigen? Een verdere verkenning van hoe verschillende contexten (bijvoorbeeld de Vlaamse en de Nederlandse) bijdragen aan sterktes en zwaktes van complexe omgevingsbesluitvorming behoort ook tot de mogelijkheden. Dit rapport heeft cases uit beiden contexten bestudeerd, maar de nadruk lag niet op het uitdiepen van het effect dat die contexten sorteerden op



besluitvormingsprocessen. Tot slot heeft dit rapport drie thema's behandeld die elk op zichzelf aanknopingspunten bieden voor verder onderzoek. Zo zou het interessant zijn om de rol van politici in complexe omgevingsbesluitvorming in verschillende Vlaamse projecten uitgebreider onder de loep te nemen. Hetzelfde geldt voor of, en hoe, op verschillende manieren in concrete projecten geïntegreerde besluitvorming vorm krijgt en voor de wijze waarop wordt omgegaan met participatie in verhouding tot juridische processen.



GERAADPLEEGDE BRONNEN

Beveridge, R., & Naumann, M. (2014). Global norms, local contestation: Privatisation and de/politicisation in Berlin. *Policy and Politics*, 42(2), 275–291. <https://doi.org/10.1332/030557312X655918>

Boswell, J. (2014). ‘Hoisted with our own petard’: evidence and democratic deliberation on obesity. *Policy Sciences*, 47(4), 345–365. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9195-4>

de Bruijn, H., ten Heuvelhof, E., & in 't Veld, R. (2016). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming* (4th ed.). Boom uitgeverij Amsterdam.

Dorren, L., Verhoest, K., Dooren, W. Van, & Wolf, E. (2018). Plannen over grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten.

Dorren, L., Verhoest, K., Dooren, W. Van, & Wolf, E. (2018). *Plannen over grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten*.

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (Sixth edit). New York: Routledge.

Edmondson, A. C. (2012). Teamwork on the fly: how to master the art of teaming. *Harvard Business Review*, (April).

Flyvbjerg, Bent (1998), *Rationality and power: Democracy in practice*, University of Chicago press

Gamble, A. (2000). *Politics and fate*. Cambridge: Polity Press.

Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45–56.

<https://doi.org/10.1111/puar.12609>

Habermas, J. (1983). *The Theory of Communicative Action* (vol.1), Cambridge, Mass.: MIT Pres

Hay, C. (2007). *Why we hate politics*. Polity Press.

Jenkins, L. (2011). The Difference Genealogy Makes: Strategies for Politicisation or How to Extend Capacities for Autonomy. *Political Studies*, 59(1), 156–174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00844.x>

Keane, J. (2009). *The life and death of democracy*. London: Simon & Schuster.

Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press.

Scott, J. C. (1998). Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed. Yale University Press.

Verloo, N. (2017). Learning from informality? Rethinking the mismatch between formal policy strategies and informal tactics of citizenship. *Current Sociology*, 65(2), 167–181. <https://doi.org/10.1177/0011392116657287>

Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2007). Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty. John Wiley & Sons, Inc.

Willems, T., & Van Dooren, W. (2016). (De)Politicization Dynamics in Public–Private Partnerships (PPPs): Lessons from a comparison between UK and Flemish PPP policy. *Public Management Review*, 18(2), 199–220. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.969759>

Wolf, E.E.A., Zouridis, S., Feie, H., Trapped in judicialization: How policy conflicts become deadlocked in judicial procedures, *EGPA conference*, University of Belfast, 11-13 September 2019

Wolf, E. E. A. (2019). Dismissing the “Vocal Minority”: How Policy Conflict Escalates When Policymakers Label Resisting Citizens. *Policy Studies Journal*, 0(0), 1–24. <https://doi.org/10.1111/psj.12370>

Wolf, E. E. A., & Van Dooren, W. (2018). Conflict reconsidered: The boomerang effect of depoliticization in the policy process. *Public Administration*, 96(2), 286–301. <https://doi.org/10.1111/padm.12391>

Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over de Oosterweelverbinding. Pelckmans Pro.

Wood, M., & Flinders, M. (2014). Rethinking depoliticisation: beyond the governmental. *Policy and Politics*, 42(2), 151–170. <https://doi.org/10.1332/030557312X655909>

