

Snelheid en integraliteit in besluitvorming: Wat leert de bestuurskunde ons over deze combinatie?

Door Wijnand Veeneman, Technische Universiteit Delft

Binnen de syntheses studies van het onderzoeksprogramma *Duurzame Bereikbaarheid Randstad* worden wetenschappers gevraagd om vragen uit de praktijk te beantwoorden. Aan mij werd de volgende vraag voorgelegd: hoe komen we tot snellere besluitvorming op het gebied van ruimtelijke ordening, infrastructuur en openbaar vervoer? Er heerst het gevoel dat het sneller kan en dat noodzakelijke snelle keuzes te lang op zich laten wachten. Een voorwaarde is dat de snelheid niet ten koste gaat van de integraliteit van de beslissing. Integraliteit versus snelheid: hoe geef je beide een plaats als jij vorm mag geven aan de manier waarop beslist gaat worden over ruimtelijke ordening, infrastructuur of openbaar vervoer? Dat is een vraag die geen algemene geldend antwoord kent. Deze notitie wil dan ook vooral de lezer meer bewust maken van de overwegingen die er volgens de literatuur toe doen.

Zoektocht naar een integrale oplossing

Het nemen van een snelle beslissing is in principe geen grote uitdaging. Als je een probleem klein houdt, is het niet moeilijk om een passende oplossing te verzinnen en te beslissen dat je dat gaat doen. Als er files staan is er kennelijk te weinig ruimte op de weg voor de doorstroming van het verkeer en kan de simpele beslissing worden genomen om meer asfalt aan te leggen. Als de bussen vrij leeg zijn, dan is de simpele beslissing om de dienst te schrappen. Een simpele definiëring van het probleem biedt te mogelijkheid tot een simpele oplossing.

Maar de kwaliteit van dergelijke oplossing is meestal niet zo groot. Een probleem staat, op de beleidsterreinen die we hier bespreken, niet op zich. Buiten, weg van het papier waarop het probleem beschreven staat, is dat probleem een kleine doorsnede uit wat er allemaal in de echte wereld gebeurt. Er staan niet alleen auto's vaak stil. Er wonen mensen, er groeit gras, er lopen koeien, er vliegen vogels, het regent soms. En de oplossing van het vernauwde probleem heeft een effect op dat alles, mogelijk ook in negatieve zin.

We hebben inmiddels geleerd dat een nauwe definiëring van het probleem oplossingen kan opleveren, die in een andere doorsnede van de werkelijkheid weer problemen opleveren. Integraliteit¹ betekent dat je koppelingen legt met andere doorsnedes van de werkelijkheid en oplossingen verzint die daar ook recht aan doen.

Daar zijn we inmiddels al aardig goed in geworden. Denk aan de snelweg die auto's niet laat botsen, geluid binnenhoudt, herten laat passeren, met steeds schonere auto's en die in de nabije toekomst energie produceert, fijnstof filtert, en volledig is gerecycled. Dat gaat allemaal voorbij de basisfunctie van een snelweg: het laten stromen van het verkeer. Tegelijk worden verplaatsingen ook mogelijk gemaakt met bijvoorbeeld de trein. We hebben andere

problemen en andere oplossingen gekoppeld aan het probleem van het laten stromen van het verkeer op de snelweg. Daarmee wordt de oplossing integraler en beter.

Technocratische versus bestuurskundige aanpak

Het verzinnen van integrale oplossingen wordt steeds lastiger. Je kan niet alles met alles koppelen en moet dus selectief zijn in wat je koppelt. Hoe beslis je welke koppelingen je legt en welke niet? Dat kan je analytisch doen: een snelweg produceert verkeer, dat produceert uitstoot en dat produceert astma. Dus je moet iets aan die keten doen, bijvoorbeeld door de uitstoot per auto te verminderen. Dat kan een oplossing opleveren die een stapje integraler is: de aanleg van een extra rijstrook, maar tegelijk het terugdringen van de uitstoot per auto.

Dit is een voorbeeld van een technocratische aanpak: een analist die beslist wat de relevante koppelingen zijn. Maar die analist snapt niet het echte leed van de astmapatiënt, de echte mogelijkheden van de auto-industrie, het echte gedrag van de chauffeur. Hoe kan het oordeel van de analist het definitieve oordeel zijn over hoe belangrijk het astmaprobleem in de besluitvorming is geworden?

De bestuurskunde stelt tegenover die technocratische invulling dat uiteindelijk ieder zelf koppelingen legt. Uiteindelijk zijn autofabrikanten, medici, astmapatiënten, chauffeurs, wegenbouwers diegenen die zelf koppelingen vormgeven tussen het probleem van de stokkende stroom van auto's en de ademproblemen van de omwonenden. Zij kunnen dus een rol spelen bij het integraler maken van de oplossing. En samen moet een samenleving een oordeel formuleren over het belang van het astmaprobleem in vergelijking met andere problemen.

In de bestuurskunde komt integraliteit dus voort uit partijen die een positie nemen en krijgen door hun problemen, en eventuele oplossingen, te koppelen aan die van anderen in een besluitvormingsproces.ⁱⁱ Wil de minister de files oplossen met asfalt, dan koppelen allerlei partijen daar hun problemen en oplossingen aan. Dat creëert integraliteit. Blijft de vraag: welke koppelingen neem je mee en welke niet? Hoe integraal moet het worden? En, gezien de eerste vraag van deze notitie, wat betekent dat voor de snelheid?

Voor het beantwoorden van deze vragen ga ik uit van een democratische rechtstaat. In zo'n rechtstaat is het normaal dat belanghebbenden niet alleen vooraf (bij de verkiezing) of achteraf (bij de rechter) kunnen meebepalen wat er moet gebeuren. Zij worden betrokken bij de besluitvorming omdat ze juist daar die integraliteit kunnen realiseren. De democratische rechtstaat geeft partijen vaak ook al expliciet toegang tot de besluitvorming.

Integraliteit in besluitvorming

Beslissingen op het gebied van ruimtelijke ordening, infrastructuur en openbaar vervoer raken veel verschillende partijen. Al die partijen kunnen waarde ontlenen aan de situatie waarover een besluit moet worden genomen. Zij kunnen waarde hechten aan de huidige situatie maar ook aan hoe het er straks eventueel uit komt te zien. Een beter besluit is waardevoller voor de som van partijen.

Maar, elke partij waardeert verschillende waarden anders en dus is die optelsom niet te doen. Geluidsoverlast, filedruk, slaapttekort, gezondheidsproblemen, het gewicht van deze waarden

is verschillend voor verschillende partijen. Op zowel individueel als collectief niveau wil die waardeprevalentie ook nog al eens verschuiven (Bruijn and Dicke, 2006). De bestuurskunde biedt als antwoord hierop: betrek de partijen bij het besluit, bij het verzinnen van de gedeelde oplossing.

Het betrekken van partijen biedt voordelen: iedereen kan vanuit zijn eigen waardeprioriteit meedenken in welke oplossing het beste zou kunnen werken. Op deze manier kan slimme synergie gevonden worden tussen wat de verschillende partijen nu eigenlijk willen. Laat chauffeurs, wegenbouwer, astmapatiënt, medici, autofabrikanten samen de beste oplossing maken. Wanneer hun wensen worden platgeslagen in een model (bijvoorbeeld een vervoersmodel dat wensen van chauffeurs abstraheert) of een specificatie (bijvoorbeeld een maximale fijnstofconcentratie) doet dat veelal geen recht aan hun werkelijke positie. Dit is de argumentatie in een pleidooi voor het betrekken van veel partijen. Iedereen kan vanuit zijn eigen waarden meedenken aan de oplossing. Veel partijen, veel belangen, allemaal een ruimhartige plek in de besluitvorming, dat zou moeten leiden tot een integraler besluit.

Onmiddellijk is ook duidelijk dat hier grenzen aan zitten. Allereerst, je kan niet alle automobilisten betrekken bij het beslissen over een weg: de groep is simpelweg te gefragmenteerd om mee te beslissen. En er zijn nog veel meer gefragmenteerde groepen. Ten tweede, het is lastig om toekomstige astmapatiënten mee te laten beslissen. Astma krijgen ze pas als de weg er al lang ligt. Met andere woorden, het belang van deze groep wordt pas in een later stadium duidelijk en er zijn nog veel meer groepen van wie het belang pas later duidelijk wordt. Ten derde, de wegbreiding is voor autofabrikanten niet relevant: hun oplossing werkt op een heel ander schaalniveau. En zo zijn er nog veel meer partijen die rond een specifiek probleem helemaal niet mee willen doen.

Dit zijn de voornaamste redenen waarom zoveel belangen van partijen vastgeklonken zijn in regels. Die zijn geïnstitutionaliseerd in manier waarop we wel vervoersmodellen gebruiken, fijnstof normeren, eisen stellen aan de uitstoot van auto's, enzovoort. Dat is ook een manier om een zekere mate van integraliteit te realiseren. De belangen van groepen zijn gefixeerd in regels.

Snelheid van besluitvorming

Beide vormen van het organiseren van integraliteit, door middel van regels en het betrekken van partijen, kosten op verschillende manieren tijd. De tijd die het betrekken van veel partijen kost is misschien wel het meest zichtbaar. In plaats van een flux besluit van een kloeke bestuurder over een technocratisch geformuleerde oplossing, wordt er lang gesoebat over de mogelijke oplossingen en komen we er vaak nog niet uit.

Maar de regels kosten ook tijd. Het wordt steeds duidelijker dat de enorme set met regels die er is opgebouwd zo op elkaar inwerken dat het vinden van één oplossing die overal binnen past steeds lastiger is geworden. De aanleg van een nieuwe weg moet veilig, binnen beperkt budget, zonder toename van de geluidsoverlast, zonder overlast van de aanleg, zonder schade aan de natuur, enzovoort. Daar nog een oplossing bij vinden wordt steeds lastiger en dat kost tijd.

Als we denken aan snelle besluitvorming, dan kijken we vaak naar China. Daar wordt in verbazingwekkend hoog tempo steden ontwikkeld en spoorlijnen en wegen aangelegd. Dat is mogelijk omdat integraliteit maar beperkt gezocht wordt. Daadkrachtige bestuurders hakken

vlot knopen door. Tegelijkertijd worden de belangen van velen genegeerd. Met de ontwikkeling die het land doormaakt wordt dit echter steeds lastiger.

Zeven overwegingen: snelheid versus integraliteit

De afweging snel of integraal blijft een duidelijk dilemma, waarbij een aantal overwegingen gegeven kunnen worden. Allereerst is het verstandig dat een ieder die nadenkt over hoe hij het nemen van een besluit wil organiseren zich realiseert dat hij een bias heeft. De eigen waarden, het eigen probleem zijn namelijk altijd het meest pregnant in beeld. Het gevolg van de bias is een sterke focus op de eigen oplossingen en dit staat het nemen van een integrale beslissing in de weg. Jouw eigen problemen en oplossingen lijken immers belangrijker dan die van anderen. Daardoor kan de neiging ontstaan de andere problemen dan maar te ontkoppelen. Maar pas in de interactie met andere partijen wordt de omvang van hun problemen werkelijk duidelijk.

Ten tweede, vroeg in de besluitvorming lijkt het misschien aantrekkelijk om probleemdefinitie en oplossing te enten op het perspectief van de machtigste partij. Op deze manier kan er snel tot een beslissing worden gekomen. Maar dat heeft het risico dat partijen voor wie de gekozen oplossing negatieve gevolgen heeft in een later stadium die oplossing (tijdelijk) weten dwars te bomen. Dit kunnen zij op veel verschillende manieren doen; van burgerlijke ongehoorzaamheid, tot politieke druk en juridische middelen. We hebben bij de beoogde CO₂-opslag in Barendrecht gemerkt hoe ver dat kan gaan. De oplossing waarvoor in het beginstadium versneld voor is gekozen loopt daarmee het risico van vertraging in een later stadium. Er is nu eenmaal steun nodig voor de uiteindelijke oplossing (zie ook Feitelson and Salomon, 2004, p.21).

Ten derde, ook wanneer er gekozen wordt voor het betrekken van partijen, betekent dat niet dat de afbakeningen van probleem en tijd losgelaten kunnen worden. De afbakening wordt alleen anders: deze gaat niet over wat precies het probleem is maar over wie precies mee mag doen. Dat bepaalt welke koppelingen meegenomen worden en welke niet. Qua afbakening in de tijd heeft een dergelijk proces ook nodig dat iemand de tijd in de gaten houdt en zorgt dat iedereen een zeker noodzaak van tempo blijft voelen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2002) geven aan dat besluitvorming met verschillende partijen zonder dergelijke opjagende mechanismen niet heel productief is.

Ten vierde, Etziona (1967) geeft aan dat een aanpak waarbij er veel partijen worden betrokken, een bepaald soort oplossingen genereert. De kans is groot dat de oplossing dichterbij de status quo en een incrementeler karakter heeft. Partijen hebben belangen en beschermen die en dat maakt een groots en meeslepende verandering over het algemeen minder voor de hand liggend. Het betrekken van veel partijen heeft vaak tot gevolg dat die status quo wordt beschermt. Voor grootsere oplossingen is veelal een sterke partij nodig of toch een krachtige coalitie, bijvoorbeeld door grote druk. Denk aan de Deltawerken. Ontbreekt die partij of coalitie dan is het nastreven van dergelijke oplossingen niet kansrijk.

Ten vijfde, bij een eenzijdige beslissing tot een grootschalige verandering, zonder betrokkenheid van andere partijen, worden de positieve effecten van de beslissing over het algemeen overschat. De partijen beperken vaak het effect van de implementatie van die grootsere oplossing, zoals De Tocqueville (1856) al aangaf. Die partijen en hun belangen zijn er nu eenmaal, of je ze nu negeert of niet. En die partijen zullen hun middelen inzetten om

hun belang te borgen en zeker in een Westerse democratische rechtstaat zijn daar veel middelen voor.

Ten zesde, er is natuurlijk vrijwel altijd iemand die partijen al of niet toelaat tot de besluitvorming. Macht speelt een rol in besluitvorming, ook die met veel betrokken partijen (Bogason and Musso, 2006). In ruimtelijke ordening, infrastructuurontwikkeling en openbaarvervoerplanning is er een wettelijke basis voor wie dat bepaald. Daarnaast is er vaak ook al vastgelegd wie er zeker mee mag praten. Dat er een bepalende partij is, is goed, zolang deze zich realiseert dat het ook zijn verantwoordelijkheid is een goede balans te realiseren tussen integraliteit en snelheid. Als gezegd, de *bias* naar het eigen probleem, het eigen perspectief, ligt daarbij altijd op de loer. Daarnaast liet Chisholm (1989) zien dat ook zonder hiërarchie partijen weldegelijk tot slimme koppelingen van hun problemen kunnen komen.

Ten zevende, het pleidooi voor meer snelheid in besluitvorming gaat vaak gepaard met een pleidooi voor een passende enkele bestuurslaag voor het probleem. Heldere verantwoordelijkheid is een 'must'. Het beeld dat daarbij wordt opgeroepen is dat van een krachtadig bestuurder met zeggenschap over alle aspecten van het probleem. Een voorbeeld is dat als het Rijk meer zeggenschap zou hebben over al het openbaar vervoer, de verschillende vervoerssystemen beter op elkaar zouden aansluiten of de OV-Chipkaart beter ingevoerd had kunnen worden. Of wanneer de aanleg van alle wegen door één overheid zou worden bepaald, dat dan de afwenteling van verkeerstromen op verkeerde wegtypen beter tegen kan worden gehouden. Vlotte en geïntegreerde beslissingen dus. De roep om een enkele bestuurslaag gaat voorbij aan de essentie van integratie: die probleemdefiniëring van de enkele bestuurslaag is maar een enkel probleem. Voor een gemeente is het mobiliteitsprobleem een ander probleem dan voor het Rijk, simpelweg omdat zij een andere schaal heeft. Het is een feit dat de ene bestuurslaag een ander soort problemen oplost dan een andere bestuurslaag. En als we die passende bestuurslaag wel willen hebben voor elk probleem, dan zouden we voor alle problemen een passende bestuurslaag moeten gerealiseerd. Dat werkt niet en dus is het probleem van de multi-level governance met overheden die partij zijn in elkaars besluiten onontkoombaar (zie ook Hooghe and Marks, 2003).

Beste van beide werelden

Natuurlijk zijn er problemen die om snelle beslissingen vragen. Bijvoorbeeld als er een bestuurslaag is die beslissend kan optreden, als dat probleem niet erg gekoppeld is met andere problemen, als in de oplossingen weinig synergie is te halen, en als ondanks een vernauwde analyse vanuit een enkele actor er redelijke zekerheid is over de uitkomsten, dan is het tijd om vlot te beslissen en andere partijen een beperkte rol te geven. Andersom zal het juist het ontbreken van die bestuurslaag, een bestaande koppeling met verschillende andere problemen, potentiële synergie tussen partijen in de oplossingen, moeten leiden tot het kiezen van de juiste samenwerkingen en het betrekken van de relevante partijen.

De commissie Elverding (Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008, p.13) gaf het ook al aan. Voor de versnelling van de besluitvorming valt meer te halen in de stroomlijning, dan in het beperken van het betrekken van partijen. In een proces met veel partijen met verschillende rollen, perspectieven en belangen zijn het vooral de conflicten die vertraging leveren. Door juist goed-samenwerken-waar-het-kan te combineren met vlot-beslissen-waar-het-moet is het mogelijk om besluitvorming integraal te maken en te versnellen.

Het debat over sneller of integraler weerspiegelt een kennelijk gedeeld gevoel: besluitvorming over cruciale thema's als ruimtelijke ordening, infrastructuur en openbaar vervoer kan vlotter. We wenden de blik naar het oosten en stellen vast dat in China de beslissingen snel genomen worden. Interessant is dat vanuit de Verenigde Staten de blik ook naar het oosten gericht is. Zij kijken naar ons. Zo stellen de New Yorkers vast dat onze beslissingen integraler en beter wordt door ruimhartig partijen bij de afweging en formulering van de oplossing te betrekken. Rondom waterbeheer is het juist deze aanpak die Henk Ovink naar de Verenigde Staten bracht (Shorto, 2014). De uitdaging in het midden is om juist die integraliteit en vlotheid op nieuwe manieren met elkaar te verknopen.

Wijnand Veeneman is universitair hoofddocent bij de POLG groep binnen de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Zijn onderzoek richt zich vooral op een integrale analyse van vraagstukken in het openbaar vervoer en het zoeken van oplossingen in de wijze waarop overheden en vervoerders hun organisatie invullen, van regulering, via contractering, naar management en operationele aansturing. Wijnand Veeneman is voorzitter van de Adviesraad van het Netherlands Institute of Government, stafid van onderzoekschool TRAIL en de redactielid van het Tijdschrift Vervoerswetenschap.

Referenties

- Bogason, P & Musso, J (2006). "The democratic prospects of network governance," in: *The American review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1, pp. 3–18.
- De Bruijn, H, Ten Heuvelhof, E & In 't Veld, R (2002) *Process management; Why project management fails in complex decision making processes*, Kluwer Academic Press, Boston.
- De Bruijn, H & Dicke, W (2006) "Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors," in: *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, pp. 717–735.
- Chisholm, D (1989) *Coordination without hierarchy*, University of California Press, Berkeley.
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008) *Sneller en beter*, Den Haag.
- Etzioni, A (1967) "Mixed scanning; A third approach to decision making," in: *Public Administration Review*, Vol. 27, No. 5, pp.385-392.
- Feitelson, E & Salomon, I (2004) "The political economy of transport innovations," pp. 11-26, in MB V Himanen, ARL Zamparini, & GJD Hewings (eds), *Transport developments and innovations in an evolving world*, Springer: Berlin.
- Hooghe, L & Marks, G (2003) *Unraveling the Central State, But How? Types of multi-level governance*, Institute for Advanced Studies, Vienna.

Shorto, R (2014) "How to Think Like the Dutch in a Post-Sandy World," *New York Times*, accessed October 1, 2014, from <<http://www.nytimes.com/2014/04/13/magazine/how-to-think-like-the-dutch-in-a-post-sandy-world.html>>.

Tocqueville, A de (1856) *L'Ancien Régime et la Révolution*, L'Editions Gallimard, Paris.

i Integraliteit wordt ook vaak gehanteerd als abstract fenomeen. Maar dat is ook concreet te maken. In de wetenschap gaat het vaak om disciplines met verschillende theoretische focus. Zo draait het in de techniek om de focus op technische deelsystemen en in besluitvorming op de focus van verschillende partijen. De gemeenschappelijke deler is de volgende: mensen hebben vanuit hun rol maar zicht op een stukje van de werkelijkheid. Wil je over iets besluiten wat door al die partjes van realiteit heen snijdt, dan wordt de kwaliteit van het besluit breder en dus beter, als hun kennis en/of belangen een plaats krijgen in de besluitvorming.

ii Besluitvorming wordt vaak gezien als een abstract fenomeen, maar het is niets anders dan hetgeen iemand of een groep die ergens een beslissing over moet nemen doet om tot en voorbij die beslissing te komen. Hoe informeert die partij zich, hoe komen opties tot stand en welke rol krijgen anderen?