

BESLUITEN OVER BESLUITVORMING

Van besluitvormingstheorie, via management van ‘stakeholders’ naar besluitvorming over huisvesting

Dr Mirko Noordegraaf¹
Mei 2005

Korte samenvatting

Wanneer mensen besluiten nemen, wanneer ze ‘commitments to action’ proberen te realiseren, dan vertonen ze over het algemeen de neiging om dat *rationeel* te doen: eerst problemen en doelen, dan oplossingen en keuzen. In geval van besluiten over huisvesting is dat extra verleidelijk: op een gegeven moment moet de bouw of verbouwing starten, en het bouwproces gaat zijn eigen weg. Toch is het belangrijk om, afhankelijk van situaties, die verleiding te weerstaan. Organisaties en situaties zijn vaak weerbarstig, en strakke besluiten kunnen in hun tegendeel gaan verkeren. Ze kunnen leiden tot verzet, gedoe, frustraties, en falen. In het onderstaande wordt uitgelegd wat er vaak bij besluitvorming komt kijken. Afhankelijk van organisaties en situaties geldt dat besluitvormers voor onoverzichtelijke situaties staan, waarin mensen binnen en buiten de organisatie anders handelen dan verwacht. Dat wordt veroorzaakt doordat mensen eigen *inzichten* kunnen hebben, zoals experts, specialisten en professionals, doordat mensen eigen *verlangens* kunnen hebben, zoals morele of esthetische opvattingen, of doordat ze eigen *belangen* hebben, bijvoorbeeld financiële of ideologische belangen. Dat zal via passend stakeholdermanagement in goede banen moeten worden geleid. In geval van experts zal besluitvorming ‘*trial and error*’ besluitvorming zijn, met management van experts; in geval van morele verschillen, *conflictueuze* besluitvorming, met het zoeken naar compromissen; in geval van politieke strijd, *grillige* besluitvorming, met het managen van strijd en coalities.

¹ Mirko Noordegraaf is als bestuurswetenschapper verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht. Hij schrijft dit stuk in opdracht van het Center for People and Buildings, in het kader van hun onderzoek naar de “Integrated Work Place Roadmap”. Het stuk is gebaseerd op een eerder stuk van Angela van Meer & Mirko Noordegraaf, “Naar een ordening van besluitvormingsmodellen voor werkplekinnovatie” (2005). De auteur dankt Judith Chin Kwie Joe, Gijs van Wijk, Gerolf Pikker en Anca Hartjes voor hun commentaren op een eerdere versie.

Inleiding

Besluitvorming, of het nu de aanleg van een weg, de inkoop van medische apparatuur, donorregistratie, of huisvesting betreft, is een fenomeen met twee gezichten. Aan de ene kant komen we in praktijken de wens tegen om snel, soepel en beredeneerd te besluiten. Aan de andere kant stuiten we op een werkelijkheid die vaak weerbarstig is, en die het lastig maakt om snel, soepel en beredeneerd te besluiten. Die spanning tussen wens en werkelijkheid heeft in het denken over besluitvorming, ook in dagelijkse praktijken, tot een nadruk op besluitvormingsprocessen geleid, en tot een besef dat het ideale besluit weliswaar niet eenvoudig is te bereiken, maar dat er slimme manieren zijn om er zo dicht mogelijk bij te komen. Dat besef uit zich bijvoorbeeld in een sterke nadruk op het betrekken van ‘stakeholders’ teneinde draagvlak te creëren.

Hoe er precies over besluitvormingsprocessen wordt nagedacht, en welke manieren worden voorgesteld om processen te managen, verschilt over het algemeen tussen diegenen die in praktijken besluitvorming moeten realiseren, en diegenen die daar vanuit academische posities aan bijdragen. Voor de eersten blijft het stap-voor-stap optimaliseren van besluitvorming, inclusief het creëren van draagvlak, voorop staan. Ze houden vast aan ‘*eerst duidelijkheid, eerst doelen, dan keuzen*’. Voor de laatsten zijn inmiddels heel wat andere voorstellingen van besluitvorming voorhanden, waarin het stap-voor-stap karakter en de duidelijkheid van doelen worden gerelativeerd.

Anders gezegd, voor de eersten, de *practici*, is het ideale besluit een systematisch aan duidelijke doelen gerelateerd besluit. Voor de laatsten, *academici*, is het de vraag wat ideale besluiten eigenlijk zijn, en hoeven besluitvormingsprocessen niet systematisch te verlopen om als ‘ideaal’ te boek te staan. In deze tekst worden de belangrijkste manieren om over besluitvorming na te denken op een rij gezet. Vier basisbenaderingen worden onderscheiden, waarvan de systematische, wat *rationele* besluitvorming genoemd kan worden er één is. Daarnaast kunnen ‘*trial and error*’, *conflictueuze*, en *grillige* besluitvorming worden onderscheiden. Deze visies op besluitvorming hebben gevolgen voor de manier waarop besluitvormingsprocessen, inclusief ‘stakeholders’, gemanaged kunnen worden.

Wat in de tekst ook gebeurt, is het in perspectief plaatsen van deze benaderingen: wanneer is welke benadering geëigend? Dat zal gebeuren door uit te gaan van situaties waarin besluitvorming plaats moet hebben. Grof gezegd, als situaties overzichtelijk zijn, is het voor de hand liggend om rationelere processen te verwachten; als situaties onoverzichtelijk zijn, is de kans op chaotische besluitvorming groter. De vraag is dus niet alleen, welke soorten besluitvorming kennen we, maar ook welke soorten situaties kennen we? Vier situaties worden onderscheiden, en elk van de situaties ‘vraagt’ om één van de soorten besluitvorming: *getemde*, *expert*, *controversiële*, en *weerbarstige* situaties. Elk van deze situaties kent eigen ‘stakeholders’ en specifiek ‘stakeholder’ gedrag, waarbij expert situaties vooral door (expert)*inzichten* worden gekenmerkt, controversiële situaties door *verlangens*, en weerbarstige situaties door *belangen*.

Met de vraag naar soorten situaties zal worden begonnen. Daarna komen soorten besluitvormingsprocessen aan bod. In het slotdeel van de tekst zullen de theoretische inzichten naar huisvestingspraktijken worden vertaald – als over huisvesting besloten moet worden, welke situaties en processen kunnen we dan verwachten? Hoe kunnen die processen gemanaged worden?

Van situatie naar besluitvormingsproces

In dit stuk zullen geen uitgebreide terminologische exercities worden gepresenteerd, als antwoord op mogelijke vragen naar wat besluiten zijn, wat het verschil is tussen besluiten en beleid, en dergelijke. Zie daarvoor verder de achtergrondnotitie Van Meer & Noordegraaf (2005) en de literatuur die daarin besproken worden. Volstaan wordt voor nu met enkele basale contouren.

- *Besluiten* kunnen als een min of meer geformaliseerde “*commitment to action*” worden beschouwd, als geformaliseerde handelingsintenties.
- Besluiten zijn de resultante van *besluitvorming* die zich over de tijd heen voltrekt en dus als *processen* kunnen worden beschouwd.
- Betrokkenen, vaak *actoren* of ‘stakeholders’ genoemd, dragen dat proces. Actoren kunnen individuen zijn, of samengesteld en dus organisaties of delen van organisaties zijn.
- Elk proces kent een bepaald *verloop*, en een bepaalde *structuur*, bijvoorbeeld omdat er allerlei regels gelden voor wie waarover mag besluiten, hoe stukkenstromen lopen, of wanneer hoe vergaderd wordt.
- Op die manier ontstaat een spel tussen *besluitvormers* en *betrokkenen* of ‘stakeholders’.
- Over al die dingen kan trouwens op zich ook besloten worden. Besluitvorming over het besluitvormingsproces noemen we *metabesluitvorming*. Het is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk wie mag besluiten, wie besluitvormer is, en dan moet ook daar over worden besloten.

Wanneer besloten wordt dat bepaalde besluiten gelden, kunnen we spreken van *beleid*. Beleid bevat besluiten, en als beleid wordt vastgesteld – als er over besloten wordt – dan kan gehandeld worden. Beleid wordt gevormd in publieke, non-profit en private domeinen. Ook non-profit en private organisaties hebben bijvoorbeeld personeelsbeleid of strategisch beleid. In publieke domeinen heeft beleid daarenboven veelal een speciale betekenis. Een groot deel van het beleid heeft betrekking op maatschappelijke handelingen (in plaats van organisatiehandelingen), is politiek geaccordeerd, heeft het de kracht van wet of is het te herleiden tot wet- en regelgeving, en is het omgeven met de dreiging van zwaarmacht. Met andere woorden, wanneer burgers of bedrijven zich niks aantrekken van overheidsbeleid kan de rechter worden ingeschakeld. Wanneer burgers zich niks aantrekken van het strategisch beleid van een bedrijf kan dat niet.

Besluiten zijn verbonden met specifieke situaties, *beslissingssituaties*, die op allerlei manieren van elkaar kunnen verschillen. Eén verschil is al genoemd – of besluiten in de publieke, non-profit, of private sfeer genomen worden, kan verschil uitmaken. Verder verschillen organisaties in grootte, zijn er verschillen in de aard en aantallen organisaties die bij besluitvorming betrokken zijn, kan er verschil zijn in termen van de mate waarin organisaties als één besluitvormer opereren. Ook verschillen situaties in termen van de mate waarin besluiten strijdpunten zijn, de mate waarin dilemma’s optreden, of de mate waarin de situaties politiek explosief is of kan worden. Met andere woorden, euthanasiebeleid verschilt van huursubsidiebeleid, omdat het eerste vele malen moreel geladen is dan het tweede – ‘stakeholders’ hebben van religieuze of levensbeschouwelijke voorkeuren morele opvattingen. En beide verschillen weer

van mobiliteitsbeleid, omdat daar veel meer ministeries, maatschappelijke groeperingen, en media bij betrokken zijn – de variëteit aan ‘stakeholders’ is groot.

Specifieke beslissingsituaties *vragen* om specifieke besluitvormingsprocessen. Uit onderzoek weten we dat overzichtelijke besluitvorming in onoverzichtelijke situaties moeilijk te realiseren is, en omgekeerd, dat onoverzichtelijke, chaotische besluitvorming in overzichtelijke situaties nergens voor nodig is. De vraag is welke soorten situaties en welke soorten besluitvorming, inclusief ‘stakeholder’ management, te onderscheiden zijn.

Soorten situaties

Beslissingsituaties verschillen van elkaar, en wel op vele en gevarieerde manieren. Besluitvorming over infrastructuur gaat over heel andere zaken dan besluitvorming over bijvoorbeeld orgaandonoren. Het gaat beide in wezen om tastbare zaken, maar het ene heeft met leven en dood te maken, en de andere met mobiliteit en milieu; beide zijn daardoor gevoelig, maar op heel andere wijzen. Beide gaan bovendien over infrastructuur en donoren, maar tegelijkertijd over veel meer – over esthetiek, welzijn, en dergelijke, en *hoe precies verschilt in beide gevallen*. Beide verschillen bovendien in termen van aantallen en aard van betrokken spelers of ‘stakeholders’. In het ene geval gaat het vooral om de macht van technuten, in het andere geval om medische machten (vooral medisch-specialisten). In het geval van infrastructuur is de schaal bovendien vaak groter, zeker in geval van wegen en spoorlijnen, en al snel internationaler, bijvoorbeeld in geval van HSL-achtige projecten die per definitie grenzen overschrijden.

Specifieke infrastructuurprojecten en specifieke besluiten over donororganen in verschillende landen, of verschillende tijden, verschillen op hun beurt sterk van elkaar. Besluiten over spoor, water en weg verschillen, en afhankelijk van het gebied waar nieuwe dingen gebeuren, verschilt bijvoorbeeld de mate van verzet. Zo kunnen we doorgaan. En dan kunnen we vervolgens constateren dat deze besluitvorming verschilt van besluitvorming over zaken die minder tastbaar zijn, zoals sociaal-maatschappelijk werk, of economische ordening.

Het is al met al de vraag hoe we de verschillen tussen beslissingsituaties zinvol kunnen vangen – welke soorten van situaties te onderscheiden zijn. Daar zijn verschillende alternatieven voor voorhanden (zie uitgebreider Van Meer & Noordegraaf, 2005). Eén van de meest vruchtbare indelingen heeft betrekking op beslissingsituaties in publieke, non-profit en private domeinen, en beperkt zich niet op voorhand tot typen organisaties, of typen beleidsvragen, of iets dergelijks. Deze indeling richt zich op waar besluitvorming zich op richt, dat wil zeggen de ‘*materie*’, gaat er vanuit dat deze materie in meer of mindere mate *complex* is, en maakt een onderscheid tussen twee uitingen van complexiteit: *technische* en *ethische complexiteit*.

Situaties verschillen in de mate waarin wel of niet duidelijk is hoe dingen kunnen worden aangepakt, hoe expertise kan worden ingeschakeld, e.d., en in de mate waarin ze moreel of politiek geladen zijn – of vragen controversieel zijn of niet, of doelen gedeeld worden. Het kan dus zo zijn dat iedereen het over iets eens is, bijvoorbeeld ‘goed onderwijs’, maar dat de manier waarop je dat bereikt onduidelijk is (expertsituaties). *Inzichten* verschillen dan. Het kan ook zo zijn dat een vraagstuk in

technische zin omljnd is, bijvoorbeeld euthanasie met categorieën als passieve en actieve euthanasie, maar dat betrokkenen heel erg van mening verschillen over wenselijkheid en grenzen (controversiële situaties). *Verlangens* verschillen. Het kan tot slot zo zijn dat vraagstukken zowel in technische als ethische zin weinig omljnd zijn (weerbarstige situaties). *Belangen* lopen dan uiteen. Wanneer dat alles niet aan de hand is, in geval van getemde situaties, dan kunnen duidelijke *feiten* de doorslag geven. Op deze manier, door technische en ethische kenmerken met elkaar te verbinden, ontstaan vier soorten situaties, zoals weergegeven in schema 1.

Schema 1. Soorten beslissingsituaties

	Technisch eenvoudig	Technisch complex
Ethisch eenvoudig	<i>Getemde situaties: Feiten</i> <ul style="list-style-type: none"> - besluiten over dienstregelingen OV - besluiten over nieuwe politieauto's 	<i>Expert situaties: Inzichten</i> <ul style="list-style-type: none"> - besluiten over zorg en politiezorg - besluiten over staatsschuld
Ethisch complex	<i>Controversiële situaties: Verlangens</i> <ul style="list-style-type: none"> - besluiten over aanleg wegen, vliegvelden - besluiten over orgaandonatie 	<i>Weerbarstige situaties: Belangen</i> <ul style="list-style-type: none"> - besluiten over zinloos geweld - besluiten over immigratie en integratie

Elk van deze situaties gaat gepaard met specifieke aantallen 'stakeholders', met specifieke gedaanten en relaties. In geval van getemde situaties zijn de stakeholders relatief bekend, is het aantal stakeholders overzichtelijk, en zijn de stakeholders min of meer gelijkgestemd. Feiten geven de doorslag. In expert situaties zijn vele experts actief, en die gebruiken vaak andere definities en denken vaak uiteenlopend over hoe zaken veroorzaakt worden. Bovendien zijn er grote verschillen van inzicht tussen experts en 'leken'. Inzichten lopen uiteen. In controversiële situaties zijn vaak vele stakeholders actief, die anders denken. De andersdenkendheid heeft niet zozeer betrekking op weten wat er aan de hand is, maar veeleer of kwalificeren, beoordelen, en accepteren. *Verlangens* verschillen. De stakeholders vinden andere dingen goed en fout, en dat gaat bovendien vaak gepaard met andere gevoelens en emoties. In weerbarstige situaties, tot slot, is sprake van vele en gevarieerde stakeholders, die andere opvattingen hebben, en anders denken over definities, problemen en oplossingen. *Belangen* strijden.

Soorten besluitvormingsprocessen

Elk van de geïdentificeerde situaties roept een specifiek besluitvormingsproces op, alsmede specifieke mechanismen om stakeholders te managen. De vraag is welk proces, wanneer. Op grond van literatuur en ervaringen met besluitvorming is het niet moeilijk om een veelheid aan soorten besluitvormingsprocessen te onderscheiden (zie bijvoorbeeld Langley et al., 1995) – de vraag is welke soorten zinvol zijn voor het nadenken over besluitvorming in de onderscheiden situaties. De meeste indelingen komen neer op een driedeling, met altijd twee uitersten, rationele besluitvorming aan de ene kant, en complexe besluitvorming aan de andere kant. Rationele

besluitvorming kent een stap-voor-stap verloop, waarbij eerst doelen worden gesteld, daarna alternatieven worden geïnventariseerd, dan consequenties in kaart worden gebracht, en dan een beredeneerde keuze wordt gemaakt. Complexe besluitvorming, die bijvoorbeeld als ‘polycentrisch’ omschreven wordt, wijkt daar op alle fronten van af. Het is geen stap-voor-stap, lineair proces, maar dynamisch, iteratief, grillig, chaotisch. Er worden geen beredeneerde keuzen gemaakt op basis van duidelijke doelen, maar dingen gebeuren, en doelen worden ook tijdens het grillige of ‘garbage can’ proces (March, 1994) ontdekt.

Voor een preciezere indeling is enige nuancering op zijn plaats. De tegenstelling tussen rationele en complexe besluitvorming kan op twee manieren worden begrepen. In de eerste plaats bevat het een tegenstelling in termen van het *verloop* van besluitvorming – gaat het om *seriële* processen, waarin stap-voor-stap naar een besluit wordt toegewerkt, of gaat het om *parallele* processen, waarin dingen tegelijk kunnen gebeuren, en oplossingen kunnen worden bedacht voordat doelen zijn gesteld? In de tweede plaats verschilt de *structurering* van de besluitvorming. Het kan gaan om *ongestructureerde* processen waarin relatief weinig structuur is aan te treffen. Betrokkenen of stakeholders komen en gaan, wie precies besluitvormers zijn is onduidelijk, op verschillende plekken worden besluiten genomen. Het kan ook gaan om *gestructureerde* processen waarin betrokkenen een aantal spelregels delen. Besluitvormers zijn bekend, hoe stukkenstromen lopen is duidelijk, betrokkenen zijn relatief stabiel. In beide gevallen kunnen de processen grillig verlopen, maar die grilligheid kan zijn ingedamd door spelregels. In politiek-bestuurlijke systemen, zoals ministeries, bijvoorbeeld, kan besluitvorming zijn eigen dynamiek kennen en tot allerlei verwarring aanleiding geven, maar één ding is duidelijk – directeuren, directeuren-generaal en secretaris-generaal, en minister spelen in ieder geval een rol. In managementteams, Bestuursraden en op het bureau van de minister moeten zaken worden afgekaart.

De combinatie van verloop en structuur levert vier mogelijke besluitvormingsprocessen op, zoals weergegeven in schema 2.

Schema 2. Soorten besluitvormingsprocessen

	Lineair	Serieel
Gestructureerd	<i>Systematische processen</i> <ul style="list-style-type: none"> - eerst doelen, dan aanpak - eerst problemen, dan oplossingen - feiten overtuigen 	<i>Iteratieve processen</i> <ul style="list-style-type: none"> - experts hebben eigen problemen - oplossingen strijden om voorrang - inzichten wisselen
Ongestructureerd	<i>Incrementele processen</i> <ul style="list-style-type: none"> - stap-voor-stap wordt aanpak gezocht - stap-voor-stap wordt compromis gezocht 	<i>Chaotische processen</i> <ul style="list-style-type: none"> - stakeholders strijden, inclusief om vraag wie stakeholder is - doelen, problemen, oplossingen lopen door elkaar

Nuancering

Voor de volledigheid zijn enkele meer analytische opmerkingen op hun plaats, om het schema in perspectief te plaatsen. Ten eerste moet er op gewezen worden dat de indeling van besluitvormingsprocessen zowel in *feitelijke*, als in *normatieve* zin gebruikt kan worden. Dat wil zeggen, het kan gebruikt worden voor een feitelijke beschrijving van hoe dingen *werkelijk* gaan, of voor het nadenken over *wenselijke* processen. In dagelijkse praktijken blijkt vaak dat besluitvorming anders en heel wat onoverzichtelijker verloopt dan gedacht of verwacht, in kleine stapjes, of werkelijk chaotisch.

Het kan ook gebruikt worden om een beeld van wenselijke of ideale besluitvorming te vormen. In dagelijkse praktijken is het wenselijke beeld vaak dat van rationele besluitvorming. Als zaken grillig verlopen, moet het de volgende keer systematischer, logischer, efficiënter gaan. Daar valt gegeven de opdracht van managers om soepel te organiseren en de verwachting van ‘stakeholders’ dat soepel georganiseerd wordt veel voor te zeggen. Tegelijkertijd kunnen ook de andere vormen van besluitvorming als wenselijk worden bestempeld. Er is bijvoorbeeld veel voor te zeggen om op specifieke momenten te experimenteren, overlap te stimuleren, en om af en toe terug te komen op eerder vastgestelde doelen of aannames. Dan wordt voor iteratieve processen gekozen. Er is ook veel voor te zeggen om niet al te veel in één keer te veranderen – en om voor incrementele processen, met kleine stapjes te kiezen – omdat radicale, schijnbaar rationele besluiten de facto sterk politiek of ethisch geladen kunnen zijn en op sterke tegenstand stuiten. De bouw van de Bijlmermeer in Amsterdam-Zuidoost in de jaren zestig, of de bouw van Hoog Catharijne in Utrecht hebben in de jaren nadat de projecten gerealiseerd zijn alleen maar problemen opgeleverd (en zijn of worden teruggedraaid). Tot slot kan het zelfs wenselijk zijn om besluitvorming enigszins of in hoge mate chaotisch te laten verlopen. Daarmee ontstaat de mogelijkheid om doelen te vinden waar nog niemand aan dacht, of om originele oplossingen te introduceren, of om creativiteit te laten ontstaan.

Om de wenselijkheid van al dan niet grillige besluitvorming in perspectief te plaatsen is een laatste analytische opmerking nodig. Of meer rationele of meer grillige besluitvorming wenselijk is, moeten we letten op de omstandigheden. Uitgaande van zo’n ‘*situational awaereness*’ of ‘contingentieperspectief’ beïnvloedt de context, in dit geval de beslissingssituatie, welk verloop en welke structuur van besluitvormingsprocessen voor de hand ligt en past. Naarmate een situatie onoverzichtelijker is, zal passende besluitvorming onoverzichtelijker verlopen. Naarmate stakeholders geringer in aantal zijn en gelijkkluidender denken, is het makkelijker om rationeel te werk te gaan, met duidelijker doelen. Situaties en processen worden in de volgende paragraaf gekoppeld.

Soorten besluitvorming: koppeling situaties en processen

Vanuit de vorige gedachtegang, die door onderzoek, casusstudies en ervaringen met besluitvorming worden ondersteund, ligt het niet alleen voor de hand om de voorgaande paragrafen te koppelen, maar ligt het ook voor de hand *hoe* dat kan worden gedaan. Schema 1 en schema 2 zijn in wezen equivalente schema’s en kunnen min of meer direkt op elkaar worden geplakt.

Wanneer situaties in technische en ethische zin relatief duidelijk en dus getemd zijn, is een strak verloop en duidelijke structurering van besluitvorming te verwachten en te realiseren. We kunnen dan spreken van *rationele* besluitvorming. Feiten geven de doorslag. Wanneer situaties in ethische zin duidelijk zijn, maar technisch diffuus, dan is het te verwachten dat betrokkenen via iteratieve processen zoeken. Inzichten wisselen elkaar af. Iteratieve processen geven aanleiding tot ‘*trial and error*’ besluitvorming, met onduidelijke besluitvormers en processen – experts zijn het oneens over wie precies waarover mag besluiten. Wanneer situaties in technische zin duidelijk zijn, maar ethisch omstreden, wanneer partijen het heel erg oneens zijn, dan kan besluitvorming gestructureerd verlopen, maar zal het verloop zijn eigen, grillige dynamiek kennen. Belangen botsen. Betrokkenen zullen proberen hun zin te krijgen, al dan niet via achterkamers, coalities en machtsstrijd. Op dat moment is *controversiële* besluitvorming te verwachten. Wanneer situaties, tot slot, zowel in ethische als technische zin onduidelijk zijn, en dus zeer ‘wicked’ of weerbarstig zijn, dan zal besluitvorming zijn maximale grilligheid kennen. Het is dan te verwachten dat *grillige* besluitvorming optreedt. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer zich nieuwe situaties aandienen, of onbekende incidenten.

De koppeling van situaties aan besluitvormingsprocessen levert aldus vier typen van besluitvorming op, zoals weergegeven in schema 3. Tevens is weergegeven wat elk van de soorten besluitvorming betekent voor *stakeholdermanagement*. Bij rationele besluitvorming wordt relatief makkelijk vastgesteld wie stakeholders zijn, en wie daarvan relevant zijn, en kan via stevige afstemming tot overeenstemming worden gekomen over wat wanneer moet. Bij ‘*trial and error*’ besluitvorming kunnen relevante experts worden geïdentificeerd, al is het lastig om een juiste verzameling van experts bijeen te brengen. Het op elkaar betrekken van expertoordelen – en lekenoordelen – is nog lastiger. Dat vereist dialoog en debat, of vormen van kennisconcurrentie. Bij conflictueuze besluitvorming kunnen stakeholders worden getraceerd, of beter, stakeholders dienen zich zelf wel aan als ze merken dat hun belangen geschaad kunnen worden. Omdat morele opvattingen uiteenlopen, is het lastig om verschillen van inzicht te overbruggen. Dat vereist bijvoorbeeld strategieën voor ‘(re)framing’ (Schön & Rein, 1994), alsmede overtuiging en onderhandeling. Bij grillige besluitvorming is het lastig om stakeholders te identificeren, en om overeenstemming te bereiken. Het vereist goed agendamangement, alsmede symboliek en politieke strijd (bijv. Kingdon, 1995).

Schema 3. Soorten besluitvorming

<p>Rationele besluitvorming</p> <ul style="list-style-type: none"> - problemen en oplossingen identificeren - doel-stelling - organisatie inrichten 	<p>‘Trial and error’ besluitvorming</p> <ul style="list-style-type: none"> - management van experts en professionals - debat, dialoog, kennisconcurrentie - communicatie experts en leken
<p>Conflictueuze besluitvorming</p> <ul style="list-style-type: none"> - dialoog tussen ‘doven’ - ‘framing’ en ‘reframing’ - overtuigen, onderhandelen 	<p>Grillige besluitvorming</p> <ul style="list-style-type: none"> - agendavorming - symboliek - politieke strijd

Deze indeling is min of meer universeel. Of het nu om besluiten in publieke, non-profit, of private sferen gaat, alle situaties en processen kunnen daar voorkomen. Of

het nu om grote of kleine organisaties gaat, of om beleidsvorming of beleidsuitvoering, we kunnen elk van de vier soorten besluitvorming tegenkomen of voorschrijven. Dat neemt niet weg dat er wel grove patronen te schetsen zijn. Zo geldt bijvoorbeeld dat het voor beleidsvorming vaak lastiger is om in de buurt van rationele besluitvorming te blijven, zowel omdat beleid vaak een reactie op nieuwe omstandigheden is en doelen onduidelijk zijn, en ook omdat het politieke spel grillig is, en omdat vraagstukken omstreken en politiek geladen zijn. Voor besluiten over beleidsuitvoering geldt het omgekeerde, al kan dat in concrete omstandigheden anders uitpakken. Besluitvorming in of over de IND, bijvoorbeeld, is heel wat grilliger dan besluitvorming over de IB-Groep of de Belastingdienst, omdat het primaire proces van de IND vol zit van menselijke en politieke gevoeligheid. En zelfs in het geval van IB-groep en Belastingdienst kan besluitvorming grillige kwaliteiten ten toon spreiden, bijvoorbeeld als bestaande beleidskaders ter discussie staan. Als politici dingen willen met studiefinanciering, of als de ‘vlaktaks’ wordt ingevoerd, dan is het niet goed mogelijk om besluiten over uitvoering in de hand te houden.

Hier moet aan toe worden gevoegd dat voorgaande indelingen zich niet één-op-één verhouden tot sectoren of organisaties. Ook binnen organisaties, of het nu de Belastingdienst of grote multinationals zijn, komen allerlei vormen van besluitvorming voor. Besluiten over R&D, bijvoorbeeld, en over investeringsbeslissingen in grote bedrijven, zijn een stuk grilliger en politieker dan besluiten over bedrijfsvoering. Dan nog geldt wel dat er een relatie blijft bestaan met sector en organisatie, bijvoorbeeld in termen van de mate waarin succes van beslissingen aan duidelijke criteria kan worden afgemeten. Omdat het meten van ‘return on investment’, kostenbesparingen en winstmarges, en van klanttevredenheid in private sferen over het algemeen eenvoudiger is, zullen zaken daar op enig moment duidelijker kunnen worden vastgesteld. Bovendien geldt dat de ordening van private sferen, met veel minder verplichtingen tot openheid en openbaarheid, en veel meer mogelijkheden om raden van bestuur de (strategische) leiding te laten nemen, bijdragen aan de stroomlijning van besluitvorming. In die zin zal in publieke sferen altijd meer ‘geworsteld’ worden.

Besluitvorming over huisvesting

Net zoals we grove conclusies kunnen trekken over besluitvorming in of rondom specifieke organisaties, zoals beleidsvormende versus beleidsuitvoerende, of over besluitvorming in sectoren, zoals publiek versus privaat, kunnen we ook soorten *onderwerpen* of vraagstukken of issues bij de kop pakken. We zouden bijvoorbeeld na kunnen gaan wat voor soort besluitvorming te verwachten is als het gaat om harde, infrastructurele versus zachte, maatschappelijke besluitvorming, of over strategische versus operationele besluitvorming. Het kan ook nog concreter – welke besluitvorming kunnen we verwachten over bijvoorbeeld huisvesting? In deze paragraaf wordt die vraag verkend.

Net zoals bij besluitvorming in specifieke sectoren of specifieke organisaties, zal een specifiek onderwerp als huisvesting, waar dat ook aan de orde komt, gemeenschappelijke kenmerken met zich meebrengen die de besluitvorming beïnvloeden. Tegelijkertijd, echter, zullen specifieke situaties hun eigen eisen stellen en tot uiteenlopende besluitvormingsprocessen kunnen leiden. In het onderstaande zal

eerst stil worden gestaan bij de gemeenschappelijkheid van besluitvormingsprocessen over huisvesting, en daarna wordt ingegaan op de specificiteit van processen in specifieke situaties.

Gemeenschappelijkheid

Voor alles geldt dat besluiten over huisvesting in eerste instantie over iets fysieks en tastbaars gaan, namelijk over nieuwe gebouwen of de herinrichting van bestaande gebouwen, inclusief werkplekken. Tegelijk moet worden opgemerkt dat dit altijd zachte kanten heeft. Gebouwen zijn tastbaar, maar gaan ook over weinig tastbare zaken als esthetiek, veiligheidsgevoelens, en ruimtebeleving, en ook werkplekken op zich zijn sterk verbonden met basale menselijke gevoelens en emoties. Gebouwen stimuleren of verhinderen bovendien sociale dynamiek en culturen. Gebouwen en inrichting gaan derhalve ook altijd om werkprocessen.

Vervolgens moet als gevolg van het feit dat gebouwen en werkplekken uiteindelijk om het fysieke draaien, worden vastgesteld dat besluitvorming in ieder geval en op zijn minst, naast allerlei andere zaken, over technische zaken, en dat het feitelijke bouwen of herinrichten op een gegeven moment gestalte moet krijgen, en dat dit wanneer eenmaal in gang gezet, zijn eigen verloop kent. Wanneer de eerste paal de grond ingaat, of wanneer de bureaus en kasten zijn besteld, zijn 'points of no return' bereikt. Die 'points of no return' hebben bovendien vaak lange termijn effecten, vooral in het geval van nieuw- of verbouw; dat gebeurt voor de middellange of lange termijn.

Tot slot moet worden geconstateerd dat de belangen rondom huisvestingsvragen uiteenlopen. Ook al wordt het feitelijke bouw- of (her)inrichtingsproces gedragen door beperkte en specifieke betrokkenen, de bouw of inrichting als zodanig heeft gevolgen voor vele en verschillende betrokkenen, die er vaak anders over denken. Rondom bouw- of inrichtingsvraagstukken zijn allerlei manifeste en latente 'stakeholders' aan te treffen die op de één of andere manier tevreden moeten worden gesteld. Dat is altijd lastig, bijvoorbeeld omdat wat ze echt willen of vinden niet op voorhand bekend is, maar op zijn minst deels wordt ontdekt als het gebouw is gebouwd of heringericht. Bovendien staan technische en financiële eisen vaak op gespannen voet met individuele wensen of wensen van groepen werknemers. Het kan ook zo zijn dat de meesten vast willen houden aan het bestaande, terwijl andere willen innoveren. Het feit dat mensen geconfronteerd worden met vernieuwing kan als zodanig vertroebelend werken, los van waar die vernieuwing over gaat. Op de achtergrond spelen tot slot vaak grotere belangen mee, van projectontwikkelaars, moederorganisaties, bouwbedrijven, en publiek-private consortia.

Kortom, eigen aan huisvestingsvragen is dat:

- *het om tastbare zaken draait, met weinig tastbare belevingseffecten,*
- *de realisatie van het tastbare zijn eigen bouw- en inrichtingsdynamiek kent,*
- *vele 'stakeholders' betrokken zijn met uiteenlopende wensen en belangen,*
- *huisvesting onvermijdelijk over werkprocessen gaat.*

Specificiteit

Hoe dit gemeenschappelijke zich in en rondom concrete projecten uit, verschilt van geval tot geval. In algemene zin kan daar het volgende over worden opgemerkt.

Ten eerste zal de aard van de organisatie waarin/waarvoor huisvesting gerealiseerd wordt, en de sector waarin die organisatie actief is, invloed uitoefenen. Naarmate huisvestingvragen meer in de beleids sfeer leven, in de publieke sector, zal de besluitvorming grilliger zijn. Dat heeft, wanneer we de voorgaande paragrafen als uitgangspunt nemen, twee redenen:

1. Beleidsorganisaties in de publieke sfeer hebben te maken met politiek-bestuurlijke werelden waarin ‘gedoe’ voorkomt, zijn gehouden aan eisen van openbaarheid, en *moeten* vanuit democratisch oogpunt rekening houden met uiteenlopende belangen.
2. Beleidsorganisaties kennen verschillende, maar vaak verwarrende *primaire processen*, die lastig in duidelijke kaders en dus lastig in duidelijke bouw- en inrichtingsconcepten te vangen zijn. Het is bijvoorbeeld lastig om gebouwen naar activiteiten in te richten, omdat beleidsactiviteiten – vergaderen, praten, stukken produceren – lastig te classificeren zijn.

In beleidsuitvoerende werelden ligt dit vaak anders. Afhankelijk van soort beleidsuitvoering is die wereld een stuk *afgeschermd*, en zijn primaire processen makkelijker in *kaart* te brengen. Tegelijkertijd moeten er wel besluiten worden genomen, vooral omdat het bouw- c.q. inrichtingsproces op een gegeven moment zijn (eigen) gang moet gaan.

Management van besluitvorming over huisvesting

Algemeen

Voor het managen van besluitvorming heeft dit belangrijke gevolgen. Wanneer situaties overzichtelijker zijn, kan eenvoudiger met wensen en belangen om worden gegaan. Dat kan ook meer ‘top down’ gebeuren dan in andere situaties. Vanuit het perspectief van projectleiding die leiding geeft aan een af te bakenen project betekent dit:

- *Vroeg in het proces met representatieve ‘stakeholders’ ideeën, wensen en belangen inventariseren.*
- *Relevante bouw- c.q. inrichtingsconcepten op een rij zetten.*
- *Technische en financiële randvoorwaarden verhelderen.*
- *Managers informeren.*
- *Tijdens het bouwproces medewerkers goed informeren.*

Wanneer situaties minder overzichtelijk zijn, zal dat in ieder geval anders en meer doordacht moeten gebeuren. In het algemeen is het belangrijk dat minder vanuit de idee van afgebakende *projecten*, en meer vanuit de idee van *processen* wordt gedacht. Huisvestings- en inrichtingsvragen zetten processen in gang die lastig in termen van doelen, betrokkenen, gevoelens, belangen, en consequenties af te bakenen zijn. Die

processen zijn minder dan in overzichtelijke situaties ‘top down’ aan te sturen, en zullen *participatiever* moeten worden ingericht. Vanuit het perspectief van projectleiding betekent dit dat processen zullen moeten worden gemanaged via:

- *Vroegtijdig uitzoeken wie ‘stakeholders’ (zouden kunnen) zijn, mede via ‘stakeholders’.*
- *‘Stakeholders’ met elkaar in contact brengen, creativiteit stimuleren.*
- *Bouw- c.q. inrichtingsconcepten niet toepassen, maar vertalen c.q. ontwikkelen.*
- *Verwachtingen managen (niet iedereen kan zijn zin krijgen).*
- *Managers zich laten uitspreken en laten committeren.*
- *Tijdens bouw c.q. inrichting goed communiceren (en dat is iets anders dan informeren).*

Hoe dat precies gebeurt c.q. moet gebeuren verschilt per type situatie en soort besluitvorming. Daar is ‘situational awareness’ voor nodig. Aan de hand van de eerder geïdentificeerde situaties, processen en vormen van besluitvorming kan dat als volgt nader worden ingevuld – afhankelijk van situaties zal stakeholdermanagement zich meer richten op ofwel *inzichten* (‘trial and error’ besluitvorming), *verlangens* (conflictueuze besluitvorming), ofwel *belangen* (grillige besluitvorming).

‘Trial and error’ besluitvorming: inzichten

In geval van ‘trial and error’ besluitvorming, in situaties waarin *professionals* en *experts* actief zijn, zal met experts gecommuniceerd moeten worden, zullen vaak uiteenlopende vormen van expertise op elkaar betrokken moeten worden, en zal rekening moeten worden gehouden met de ‘eigenwijze’ professional die zich onttrekt aan uitgezette lijnen. Nieuwbouw voor ziekenhuizen, universiteiten of politieorganisaties zijn daar mooie voorbeelden van. Richtlijnen:

- *Betrek werkvloeren (en dus experts, specialisten, professionals).*
- *Houd rekening met de eisen die dienstverlening stelt.*
- *Overbrug verschillen van inzicht tussen managers en medewerkers.*

Conflictueuze besluitvorming: verlangens

In geval van conflictueuze besluitvorming, waarbij zaken geladen en omstrede zijn, zal rekening moeten worden gehouden met ‘duwen en trekken’, ‘wheelen en dealen’, alsmede met strijd over spelregels, symbolen en status. In conflictueuze situaties, met statusgevoelige organisaties of organisaties die mensen omvatten die erg verschillend denken, zullen betrokkenen verschillen willen benadrukken. Die *verschillen* worden ook aangezet als nieuwbouw of innovatie van werkplekken worden ingezet om kunstzinnige statements te maken. Richtlijnen:

- *Probeer greep te krijgen op verschillende smaken, voorkeuren, verlangens.*
- *Houd rekening met onverwachte tegenstanders.*
- *Besteed aandacht aan symboliek en status.*

Grillige besluitvorming: belangen

In geval van grillige besluitvorming zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat zaken plotseling door incidenten of politiek ‘gedoe’ op losse schroeven komen te staan. Bovendien zal ervan uit moeten worden gegaan dat werkprocessen in zulke situaties zich lastig laten vangen in systematische functie- en werkbeschrijvingen. Nieuwbouw voor beleidsorganisaties in de buurt van de politiek, zoals ministeries, is daar een mooi voorbeeld van. Richtlijnen:

- *Probeer sluitende bouw- en huisvestingsconcepten te vermijden.*
- *Ga ervan uit dat strijd tussen partijen zich via (nieuw)bouw uit.*
- *Houd rekening met belangen, en probeer coalities te vormen.*
- *Houd de voortgaande strijd tijdens de bouw in de gaten.*

Conclusie

Huisvesting, of het nieuwbouw betreft, of herinrichting van bestaande gebouwen, dwingt besluitvormers om *snel* knopen door te hakken. Het bouw- en inrichtingsproces gaat immers zijn eigen gang. Organisaties en vraagstukken, waarvoor nieuwbouw en herinrichting antwoorden moeten bieden, zijn evenwel vaak *weerbarstig*. Het is lastig om snel knopen door te hakken.

In het voorgaande is deze spanning verkend. Verschillende soorten besluitvorming zijn onderscheiden, die passen bij uiteenlopende besluitvormingssituaties. Naarmate situaties onoverzichtelijker zijn, en gekenmerkt worden door meer en gevarieerdere en veeleisender ‘stakeholders’, is het zaak bewuster met die weerbarstigheid om te gaan. Goede besluitvorming over vraagstukken, inclusief huisvesting, is goed ‘stakeholdermanagement’. Goed stakeholdermanagement houdt rekening met de vraag of stakeholders bekend zijn, of ze het eens zijn over definities en of ze dezelfde taal spreken, en of ze in termen van opvattingen en oordelen van elkaar verschillen. Goed stakeholdermanagement is erop gericht om voorafgaand aan en tijdens (nieuw)bouw- en herinrichtingsprocessen betrokkenen, steeds op specifieke, passende wijze, om te gaan met inzichten, verlangens en belangen. Naarmate organisaties meer bevolkt worden door experts en professionals, zal het management zich meer op *inzichten* richten. Naarmate het meer om uitgesproken betrokkenen gaat met eigen opvattingen, zal het management zich meer op het omgaan met *verlangens* richten. Naarmate het meer draait om strijdende partijen, zal het management zich meer richten op *belangen*. Dat gebeurt niet vanzelf. In onoverzichtelijker situaties zullen besluiten over besluitvorming moeten worden genomen.

Literatuur

Kingdon, J., *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Longman, New York, 1995 [1984].

Langley, A., et al., Opening Up Decision Making: The View from the Black Stool, *Organization Science*, 1995, nr 3, pp. 260-279.

March, J., *A Primer on Decision-Making*, Free Press, New York, 1994.

Meer, A. van & M. Noordegraaf, "Naar een ordening van besluitvormingsmodellen voor werkplekinnovatie", achtergrondnotitie, Delft/Utrecht, mei 2005.

Schön, D. & M. Rein, *Frame Reflection*, Basic Books, New York, 1994.