

Naar een ordening van besluitvormingsmodellen voor werkplekinnovatie

Angela van Meer is junior onderzoeker bij het Center for People and Buildings te Delft.

Mirko Noordegraaf is als bestuurswetenschapper verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht.

27 april 2005 – Delft

1. Inleiding

Op ieder moment van de dag worden er in en rondom organisaties besluiten genomen over de meest uiteenlopende onderwerpen. Het proces dat leidt tot deze besluiten staat echter niet op zichzelf. Het besluitvormingsproces wordt bepaald door de betrokken actoren en de context, waarin het proces zich voltrekt. Dit is ook het geval bij besluitvormingsprocessen met betrekking tot werkplekinnovatie. Werkplekinnovatie wordt door Van der Voordt en Vos (1999, in: Van der Voordt, 2003, 29) omschreven als het afstemmen van de huisvesting, ICT en andere faciliteiten op nieuwe wijzen van werken ten behoeve van het optimaal functioneren van een organisatie.

In dit hoofdstuk zullen we laten zien hoe besluitvorming vorm kan krijgen en wat dat betekent in het geval van werkplekinnovatie. Dit gebeurt door niet één model uit te lichten, maar door verschillende besluitvormingsmodellen stap voor stap te ordenen aan de hand van de verscheidene besluitvormingselementen. Daarna worden de verschillende besluitvormingsmodellen geprojecteerd op de situatie rondom werkplekinnovatie.

2. Definitie besluitvorming

Als er wordt gesproken over besluitvorming, dan worden daar vanuit de theorie verschillende definities aan verbonden. Van de Graaf & Hoppe (1992, 273) spreken over de politieke fiattering van het totaalontwerp tot officieel beleid, terwijl Keuning & Eppink (2000, 41) het bij besluitvorming hebben over het proces dat zich in achtereenvolgende fasen voltrekt vanaf het moment dat informatie ter beschikking komt, die op een mogelijk probleem wijst totdat een gekozen oplossing wordt uitgevoerd. Klijn & Koppenjan (1999, 49) hebben het bij interactieve besluitvorming over de manier van werken waarbij besluitvormingsprocessen zodanig worden vormgegeven dat burgers, gebruikers, belangenorganisaties en publieke en private organisaties die bij een beslissing belang hebben, bij de voorbereiding ervan worden betrokken. Teisman & Hartog (1993, 7) omschrijven besluitvorming tot slot als een proces waarbij betrokkenen vaststellen wat ze willen op basis van kennis over wat anderen willen en wat op basis daarvan op een bepaald moment haalbaar is.

Bij het besluitvormingsproces rondom innovatieve werkplekken wordt er uitgegaan van de volgende definitie: het geheel van ‘harde’ lineaire en ‘zachte’ parallelle processen in een specifieke context, waarin een benoemde autoriteit te midden van andere actoren en met inspraak van medezeggenschapsorganen een beslissing neemt.

Aan de hand van de hierboven gepresenteerde besluitvormingsdefinities zullen een aantal besluitvormingselementen nader worden geanalyseerd. Het gaat hierbij om:

1. de besluitvormings*processen*, die kunnen worden weergegeven in bepaalde modellen,
2. de betrokken *actoren*, door in te gaan op actorsituaties en actorgedrag en
3. de *context* van het besluitvormingsproces.

Vervolgens zal gekeken worden naar deze elementen bij het besluitvormingsproces rondom innovatieve werkplekken.

3. Besluitvormingsprocessen

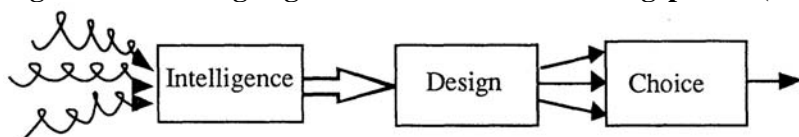
3.1 Besluitvormingsmodellen: verloop van besluitvorming

Het proces, dat moet leiden tot een besluit, bestaat volgens Keuning en Eppink (2000, 43) uit de volgende vier, op elkaar volgende, fasen:

1. Het stellen van het probleem
2. Het ontwikkelen van de alternatieven
3. Het aangeven van gevolgen van de alternatieven
4. Het maken van een keuze.

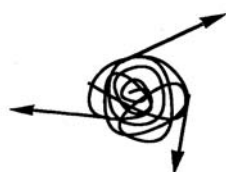
Dit rechtlijnige besluitvormingsproces toont sterke overeenkomsten met het eerste model, dat Langley e.a (1995) presenteren en omschrijven als een *gestaag organisatorisch besluitvormingsproces* (zie figuur 1), dat is gebaseerd op het cognitieve proces dat kan worden opgedeeld in een reeks van simpel geprogrammeerde stappen. Dit model kan gezien worden als één van de uitersten van een continuüm.

Figuur 1 – Gestaag organisatorisch besluitvormingsproces (Langley e.a., 1995, 263)



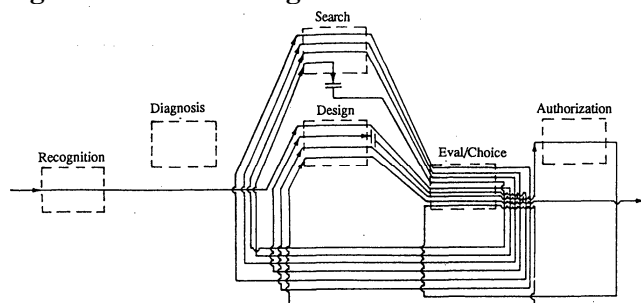
Het andere uiterste punt wordt gevormd door het tweede model, dat wordt onderscheiden door Langley e.a. en kan worden gedefinieerd als een *ordeloos organisatorisch besluitvormingsproces* (zie figuur 2). Met andere woorden, een besluitvormingsproces dat iets weg heeft van een vuilnisbak of een draaikolk, aangezien het model is gebaseerd op een onconstante stroom, oppervlakkig van aard is en geen structuur kent.

Figuur 2 – Ordeloos organisatorisch besluitvormingsproces (Langley e.a., 1995, 263)



Het derde en laatste besluitvormingsmodel heeft de fundering van het eerste model en de dynamische factoren van het tweede model en kan worden verwoord als een *iteratief organisatorisch besluitvormingsmodel* (zie figuur 3). Dit model wordt gedreven door diagnose en verstoord door gebeurtenissen.

Figuur 3 – Iteratief organisatorisch besluitvormingsmodel (Langley, 1995, 264)



Naast Langley e.a. zijn er nog verscheidene andere wetenschappers, zoals Allison (1971), Hickson e.a (1986), Maitlis & Ozcelik (2004), Mintzberg & Westley (2001) en Teisman (1995), die drie vergelijkbare besluitvormingsmodellen onderscheiden. Hierbij gaat het dus om een volledig gestructureerd besluitvormingsmodel, een chaotisch model en een derde besluitvormingsmodel, dat kenmerken van de twee andere modellen in zich heeft. Die overeenkomstige besluitvormingsmodellen van enkele andere wetenschappers zullen hieronder nader worden uitwerkt.

Hickson e.a (1986) presenteren drie besluitvormingsmodellen. Bij het *'samengetrokken'*-*besluitvormingsmodel* is er sprake van een goed gekende situatie, waardoor er sprake is van gelimiteerde consequenties en dat onregelmatig beïnvloed wordt door enkel interne interesses. Aan de hand van de gegeven beschrijving, kan worden gesteld dat dit besluitvormingsmodel het dichtste overeenkomt met het eerste model van Langley e.a.

Het *'sporadische'*-*besluitvormingsmodel* wordt juist door een heleboel verschillende aspecten – in het bijzonder extern – beïnvloed, hetgeen redelijk serieuze, moeilijk voorspelbare consequenties heeft. Van de eerder gepresenteerde besluitvormingsmodellen van Langley e.a. vertoont het tweede model de meeste overeenkomsten met het *'sporadische'*-*besluitvormingsmodel*.

Het derde en laatste model van Hickson e.a. is het *'vloeibare'*-*besluitvormingsmodel*, dat tussen de twee eerder omschreven modellen instaat. Dit model wordt niet heel duidelijk, maar wel gelijkmatig beïnvloed door verscheidene actoren, waardoor de consequenties niet erg serieus maar juist diffuus zijn.

Mintzberg & Westley (2001) onderscheiden eveneens drie verschillende besluitvormingsmodellen: eerst denken, eerst zien en eerst doen. Over het besluitvormingsmodel *'eerst denken'* kan gezegd worden dat het probleem daarbij duidelijk is, de beschikbare data betrouwbaar, de context gestructureerd, gedachten kunnen worden vastgelegd en verschillende disciplines kunnen worden benut. Mintzberg & Westley geven als metafoor een gevestigd productieproces.

Het besluitvormingsmodel *'eerst zien'* daarentegen verlangt dat veel elementen met elkaar moeten worden gecombineerd in creatieve oplossingen, de betrokkenheid bij die oplossingen is de doorslaggevende factor en grensoverschrijdende betrokkenheid is zelfs essentieel. Als vergelijkingsbeeldspraak wordt gesproken over nieuwe productontwikkeling.

Het derde en laatste besluitvormingsmodel *'eerst doen'* heeft betrekking op een situatie, die ongebruikelijk en verwarrend is. Daarnaast zouden gecompliceerde specificaties in de weg zitten, waardoor juist eenvoudige relatierregels de betrokken actoren vooruit kunnen helpen. Ter verduidelijking wordt de confrontatie met een ontwrichtende technologie genoemd.

Teisman (1995a, 49) spreekt ook over drie verschillende besluitvormingsmodellen. Het *fasenmodel* verschaft inzicht in het denken en doen van één specifieke actor, alsmede de manier waarop deze specifieke actor invloed probeert uit te oefenen op andere actoren. Dit model conceptualiseert besluitvorming als een min of meer volgtijdelijk proces dat start bij problemen en eindigt met implementatie of (nog beter) een grondige evaluatie. Daarbij wordt besluitvorming gedefinieerd als de opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van beleid.

Het *stromenmodel* van Teisman richt de aandacht op de koppelingen tussen oplossingen en problemen. Een zelfde oplossing kan in de loop der tijd aan verschillende problemen worden gekoppeld en andersom. Hierbij is de besluitvorming opgebouwd uit de stromen: 1) problemen, 2) oplossingen en 3) participanten. Er is sprake van een beslissing wanneer deze drie stromen gelijktijdig bij elkaar komen. Het verloop van de besluitvorming binnen het stromenmodel wordt op die manier ontkoppeld van het doen en laten van één bepaalde participant. Met andere woorden, actoren nemen geen centrale plaats in bij dit desbetreffende besluitvormingsmodel. Kingdon (1984) spreekt eveneens over drie onafhankelijk stromen, maar noemt deze A) problemen, B) beleids(oplossingen) en C) politieke stroom. Daarmee laat Kingdon zien dat de participanten binnen het besluitvormingsproces ook eigen doelen nastreven (meer hierover in subparagraaf 5.2).

Het derde en laatste besluitvormingsmodel van Teisman is het *rondenmodel* en verschaft vooral inzicht in de reeks van interactiespelen tussen actoren, die tot beleid kan leiden. Met andere woorden, de wisselwerking tussen de verschillende actoren bepaalt het resultaat van de besluitvorming. Het rondmodel is een besluitvormingsproces dat enerzijds chronologisch verloopt en anderzijds diachronisch (= de verschijnselen in hun historische ontwikkeling volgend) werkt.

3.2 Ordening van besluitvormingsmodellen

Om het grote aantal hierboven gepresenteerde besluitvormingsmodellen enigszins te ordenen, zal gekeken worden naar de verscheidene overeenkomsten en verschillen tussen de beschreven besluitvormingsprocessen, naar aanleiding waarvan tot drie 'gevestigde' besluitvormingsmodellen kan worden gekomen.

Het '*samengetrokken*' model van Hickson e.a en het '*eerst denken*' model van Mintzberg & Westley spreken over een situatie waarbij de informatie bekend is. Zowel Langley e.a. als Teisman hebben het over een volgtijdelijk proces, waarbij dus een aantal geprogrammeerde stappen worden afgelopen. Tevens onderkennen Hickson e.a en Mintzberg & Westley een situatie waarbij er sprake is van een gestructureerde context. Echter, over de besluitvormingsactoren is men het niet helemaal met elkaar eens, aangezien bij het '*eerst denken*' model van Mintzberg & Westley gesproken wordt over de benutting van verschillende disciplines, terwijl het bij het *fasenmodel* om het denken en doen van slechts één actor gaat. Ondanks dit kleine verschil zou er een besluitvormingsvariant uit de hierboven beschreven aspecten kunnen worden gedestilleerd en het zou hierbij dan gaan om een rationeel besluitvormingsproces, dat wordt gekenmerkt door een goed gekende situatie, een volgtijdelijk proces en gestructureerde context.

Echter, het rationele besluitvormingsproces blijkt niet bij de werkelijkheid aan te sluiten. Volgens Stoner e.a. (2002) en Hatch (1997) is er sprake van een situatie van beperkte rationaliteit. Dit betekent dat er onvoldoende of gebrekkige informatie is over de aard van het probleem en de mogelijke oplossingen. Daarnaast is er vaak te weinig tijd of geld om meer informatie te verzamelen. Tevens hebben besluitvormingsactoren te kampen met gekleurde waarnemingen, een onvermogen om grote hoeveelheden informatie te onthouden en de beperkingen van hun eigen intelligentie. Een andere punt wordt gevormd door het feit dat

besluitvorming nooit helemaal op zichzelf staat, maar altijd kan worden verbonden met allerlei andere processen en er dus gesproken kan worden van een netwerk (Langley e.a., 1995). Een voorbeeld van z'n besluitvormingsnetwerk wordt gegeven door Teisman (1995b) ten aanzien van de besluitvorming rondom de Rotterdamse luchthaven Zestienhoven, waarbij het besluitvormingsproces voor de luchthaven beïnvloed werd door processen met betrekking tot milieu, stedenbouw, werkgelegenheid. Op basis hiervan kan gezegd worden dat het rationele besluitvormingsproces alleen niet in staat is om alle gemaakte besluiten binnen een organisatie te verklaren.

Het *ordeloze organisatorische besluitvormingsproces* van Langley e.a. en het *stromenmodel* van Teisman spreken beide over een ongestructureerde besluitvormingsstroom, waarin verschillende elementen kunnen worden waargenomen. Die ongestructureerde besluitvormingsstroom wordt volgens Langley e.a., Hickson e.a. en Mintzberg & Westley beïnvloed door onvoorspelbare externe aspecten. Toch is er ook een verschil tussen de beschreven besluitvormingsprocessen waar te nemen, want het besluitvormingsproces van Langley e.a. is oppervlakkig van aard, terwijl het *'eerst doen'* model van Mintzberg & Westley juist spreekt over gecompliceerde specificaties. Al met al zou hier een besluitvormingsvariant kunnen worden onderscheiden, die de naam 'garbage can' model mee kan krijgen (March en Olsen, 1976).

Een beperking van dit model wordt gevormd door het feit dat er in de werkelijkheid altijd een moment is, waarop een keuze wordt gemaakt. Hierdoor kan er gesteld worden dat een besluit bestaat en ook duidelijk geïdentificeerd kan worden (Langley e.a., 1995).

Het *'vloeibare'* model van Hickson e.a. en het *rondenmodel* van Teisman spreken allebei over een interactieproces tussen meerdere actoren. Daarbij wordt er door Langley e.a. en wederom Teisman een herhalend element in herkend. Toch kijkt men in dit geval ook niet allemaal dezelfde kant uit, want het *iteratief organisatorisch besluitvormingsproces* stelt dat het proces verstoord wordt door verschillende elementen, zoals externe invloeden en de organisatiepolitiek. Het *'eerst zien'* model van Mintzberg & Westley daarentegen stelt juist dat die verschillende elementen gecombineerd dienen te worden in creatieve oplossingen en dus niet als bedreigend ervaren hoeven worden. Op basis van deze gegevens zou een derde en laatste besluitvormingsvariant kunnen worden ontwaard, die het beste kan worden omschreven als een 'iteratief' model.

Aan de hand van de bovenstaande vergelijking kan gesteld worden dat het verloop van het besluitvormingsproces *generiek* of *specifiek* kan zijn, qua domein waarin de besluitvorming zich voltrekt. Er kunnen hierbij drie verschillende domeinen worden onderscheiden, te weten: politiek/beleid, productiebedrijven en dienstverlening. Dit betekent dat generieke besluitvormingsprocessen overal van toepassing zijn, waardoor het verloop van het besluitvormingsproces door meerdere, verschillende factoren beïnvloed kan worden en daardoor alle kanten op kan gaan. Het verloop van specifieke besluitvorming beperkt zich tot één bepaald domein, waardoor er nadruk gelegd kan worden op bepaalde factoren, hetgeen het verloop van het besluitvormingsproces bespoedigt.

Het domein waarin het besluitvormingsproces zich afspeelt, bepaalt ook de manier waarop besluitvorming wordt gedefinieerd. Zo zal de besluitvormingsdefinitie van Van de Graaf & Hoppe (1992) vooral binnen het politieke domein van toepassing zijn, terwijl de omschrijving van besluitvorming van Keuning & Eppink (2000) met name in het domein van productie en dienstverlening tot zijn recht komt.

Daarnaast wijken de gepresenteerde besluitvormingsmodellen ook van elkaar af en dit wordt met name bepaald door het perspectief, waarvoor gekozen wordt. Langley e.a. (1995)

hanteren een zogenaamd *organisatieperspectief*, waarbij de institutionele setting bepalend is voor het verloop van het proces. Daarnaast is er nog een *interactieperspectief* te onderscheiden (zie Hickson e.a., 1986), waarbij de manier waarop de verschillende besluitvormingsactoren met elkaar omgaan erg belangrijk is. Tot slot onderkent Teisman (1995a) het *tijdspectief*, dat wordt geïllustreerd door middel van het fasenmodel (lineair/chronologisch) en het rondemodell (parallel/afgesloten). Hierbij gaat het volgens Pen (1998, 65) tevens om de tijdsduur waarbinnen verantwoording moet worden afgelegd en waarbinnen de effecten van een beslissing merkbaar zijn. Maar tijd kan overeenkomstig Koopman en Pool (1992, 43) leiden tot strategisch en tactisch versnellings- en vertraginggedrag.

3.3 Structuur van besluitvormingsprocessen

Een besluitvormingsproces is nooit losledig; het is altijd in meer of mindere mate voorgestructureerd en dit kan in een aantal dingen zitten. Koopman en Pool (1992) stellen dat een besluitvormingsproces op twee aspecten gestructureerd kan worden:

- Centralisatie
- Formalisatie

Bij *centralisatie* gaat het om de mate waarin de leiding de besluitvorming aan zichzelf houdt dan wel andere partijen/personen hierbij betreft. Aspecten hiervan zijn volgens Koopman en Pool (1992, 49) de openheid waarmee de top de rest van de organisatie benadert, de mate waarin onderdelen van het besluitvormingsproces gedelegeerd worden en de wijze waarop de participatie van organisatiegenoten wordt vormgegeven. Het besluitvormingsproces zal in mindere mate voorgestructureerd zijn, naar mate er meerdere actoren bij het besluitvormingsproces worden betrokken. Hier zal in de paragraaf over besluitvormingsactoren verder op worden ingegaan.

In het geval van *formalisatie* staat de volgende vraag centraal: worden de besluiten volgens vaststaande/vooraf bepaalde procedures genomen, zoals bij parlementaire besluitvorming het geval is of zijn het ad hoc besluiten? Volgens Keuning & Eppink (2000) kunnen besluiten worden ingedeeld in twee categorieën, namelijk programmeerbare beslissingen en niet-programmeerbare beslissingen. Als het gaat om *programmeerbare beslissingen*, dan zijn dat beslissingen met een routinematig karakter. Deze beslissingen worden dan genomen in overeenstemming met schriftelijk vastgelegd(e) of ongeschreven beleid, procedures of regels die de besluitvorming in terugkerende situaties vereenvoudigt doordat alternatieven uitgesloten of beperkt worden (Stoner e.a., 2002, 192). *Niet-programmeerbare* beslissingen daarentegen hebben betrekking op beslissingen, die nieuw en ongestructureerd zijn. Koopman en Pool (1992, 50) noemen daarbij als aspecten het gegeven of het besluit plaatsvindt binnen de vaste communicatie- en overlegstructuur, dan wel dat er een aparte, tijdelijke structuur wordt opgezet, in hoeveel commissies over het besluit gesproken wordt en of er van tevoren randvoorwaarden (in termen van tijd of middelen) worden gesteld waarbinnen het proces dan wel het besluit moet blijven. Tenslotte stelt Hickson e.a. (1986) dat de mate waarin naast het formele overleg ook informeel over het besluit wordt gesproken (het 'wandelgangencircuit') ook een aspect van formalisatie is.

Ten aanzien van de structuur van het besluitvormingsproces kan er gesteld worden dat er sprake kan zijn van vaste of losse besluitvorming. Als het gaat om een *vaste besluitvormingsstructuur* dan zijn de belangrijkste besluitvormingselementen, zoals de betrokken actoren en de context bij de aanvang van het proces bekend en staan vast. Bij een *losse besluitvormingsstructuur* is dat niet het geval, waardoor het besluitvormingsproces zich in de loop van de tijd nog alle kanten op kan begeven.

3.4 Typen besluitvormingsprocessen

De vele modellen die in de eerste subparagraaf de revue zijn gepasseerd hebben een heleboel verschillen en overeenkomsten. Op basis van de dimensies verloop en structuur zou er een matrix kunnen ontstaan, die leidt tot vier verschillende typen besluitvorming (zie schema 1). Als het gaat om de dimensie verloop, dan blijkt uit subparagraaf 3.2 dat er drie verschillende besluitvormingsmodellen een plaats vinden op een continuüm, waarvan een lineair verloop en een parallel verloop de twee uitersten vormen. Hetzelfde is gebeurd in subparagraaf 3.3 voor de dimensie structuur, waarbij een vaste en losse besluitvormingsstructuur de twee uiteinden van een denkbeeldige lijn vormen. Op basis van deze vier 'extremen' is er geen sprake van drie verschillende besluitvormingsmodellen, zoals uit paragraaf 3.1 naar voren komt, maar worden vier verschillende besluitvormingsprocessen onderscheiden.

Schema 1 – Typen besluitvormingsprocessen

		Verloop van het besluitvormingsproces	
		Lineair	Parallel
Structuur van het besluitvormingsproces	Vast	<i>Rationele besluitvorming</i> Reeks van geprogrammeerde stappen	<i>Seriële besluitvorming</i> Gedreven stromen
	Los	<i>Incrementele besluitvorming</i> Kleine stappen door onduidelijkheid	<i>Chaotische besluitvorming</i> Ordeloze stromen

Rationele besluitvorming wordt volgens de matrix gekenmerkt door een lineair proces, dat bestaat uit het stellen van het probleem, het ontwikkelen en afwegen van alternatieven en het maken van een keuze. Hierbij is het probleem dus bekend en de betrokken actoren ook, waardoor er gesproken kan worden van een vaste structuur. Rationele besluitvorming is vergelijkbaar met het bureaucratische model van Koopman en Pool (1992).

In een situatie die gekenmerkt wordt door een parallel verloop van het besluitvormingsproces en waarbij de structuur vast staat, is er sprake van *seriële besluitvorming*. Dit betekent dat er meerdere processen - tegelijkertijd - naast elkaar plaats vinden, die eveneens van invloed op elkaar kunnen zijn, maar waarbij de structuur een vaststaand gegeven is. Hierbij kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan besluitvormingsactoren, die bij meerdere processen betrokken zijn. Er is een parallel te trekken met het arenamodel van Koopman en Pool (1992) en de coalitiemethode van Thompson (1967, in: Hatch, 1997).

Bij een losse structuur en een lineair besluitvormingsproces betreft het *incrementele besluitvorming*, maar wordt ook met het trail-and-error model van Thompson (1967, in: Hatch, 1997) aangeduid. Dit type besluitvorming wordt, net als bij rationele besluitvorming het geval is, gekarakteriseerd door een vaste structuur. Echter, zijn er in dit geval nog een heleboel besluitvormingselementen onbekend, waardoor het lineaire proces met hele kleine stappen zal vorderen. Met andere woorden, het model bestaat in principe uit twee delen: weten waar je moet beginnen voor een effectieve interventie en het controleren van de

resultaten op gezette tijden en zonodig je acties daarop aanpassen (Etzioni, 1989). Koopman en Pool (1992) noemen het overeenkomstige model neo-rationaal.

Tot slot hebben we nog *chaotische besluitvorming* en daarbij staat niets vast. Hetgeen ook het geval is bij het open-eind model van Koopman en Pool (1992) of het vuilnisbakmodel van Thompson (1967, in: Hatch, 1997). Er vinden meerdere besluitvormingsprocessen naast elkaar plaats en die processen hebben ook geen structuur, hetgeen voor wanorde zorgt.

4. Actorsituaties

In de vorige paragraaf heeft het besluitvormingsproces centraal gestaan. Echter, is een besluitvormingsproces een ééndimensionaal gegeven wanneer er geen besluitvormingsactoren bij betrokken zijn. De besluitvormingsactoren geven het proces vorm, doordat zij op een bepaalde manier handelen. In deze paragraaf zal er daarom ingegaan worden op de actorsituaties.

4.1 Niveaus van actoren

Besluitvormingsprocessen kunnen ingedeeld worden op het aantal actoren dat aan een besluitvormingsproces deelneemt. Bij een besluitvormingsproces kunnen namelijk *veel actoren* betrokken zijn of juist *één centrale actor* hebben, zoals bij het fasenmodel van Teisman het geval is. Zo zal volgens Klijn & Koppenjan (1999) ieder besluitvormingsproces een initiatiefnemer hebben, die op basis van de beleidscontext bepaalde doelstellingen formuleert, die met de hulp en middelen van andere actoren die bij het besluitvormingsproces worden betrokken moeten worden gerealiseerd (zie ook Blyth & Worthington, 2001).

Als het gaat om het aantal betrokken besluitvormingsactoren, dan kan daar nog een andere onderscheid worden gemaakt, namelijk die van besluitvormers en bij besluitvorming betrokken actoren. *Besluitvormers* zijn de actoren, die de eindverantwoordelijkheid ten aanzien van het besluit dragen. Het gaat hierbij vaak om topmanagers; medewerkers vanuit de lijn. *Bij besluitvorming betrokken actoren* omvat een breed scala aan actoren, zoals stafmedewerkers, externe adviseurs, overheidsmedewerkers, opdrachtgevers en gebruikers.

Er kunnen dus weinig of veel actoren bij een besluitvormingsproces betrokken zijn. In het geval van een klein aantal besluitvormingsactoren is er sprake van een situatie, waarbij er aggregatie optreedt. Hierdoor vormen de betrokken actoren allianties of verschuilen zich achter hun organisatie en handelen daardoor als verschillende collectieven, hetgeen het verloop van het besluitvormingsproces ten goede komt. Een voorbeeld van een proces met een sterk aggregatieniveau onder de betrokken besluitvormingsactoren is het proces dat leidde tot de nieuwe Maasvlakte. Hierbij vormden onder andere verscheidene milieuorganisaties één blok tegen een politiek en een economisch blok.

Maar er zijn ook situaties, die worden gekenmerkt door veel besluitvormingsactoren. Het gaat hierbij om besluitvormingsprocessen met een zwak aggregatieniveau onder de betrokken actoren; de betrokken besluitvormingsactoren handelen als individuen. Dit betekent dat er tijdens het besluitvormingsproces rekening gehouden dient te worden met verscheidene, uiteenlopende belangen. Doordat er in een dergelijke situatie zoveel individualistische actoren bij het besluitvormingsproces betrokken zijn, zorgt dit voor een chaotisch geheel. Dit was bijvoorbeeld het geval toen de Heer Bos zijn gelijknamige variant introduceerde in het besluitvormingsproces van de HSL. Of wanneer er een meningsverschil bestaat tussen medewerkers van één organisatie, waardoor deze in meerdere partijen uiteen valt. Naar aanleiding hiervan kan gesteld worden dat het aggregatieniveau onder de betrokken besluitvormingsactoren variabel is.

4.2 Zichtbaarheid actoren

Als er sprake is van meerdere actoren, dan kan daar ook een onderscheid in worden gemaakt: zichtbare en verborgen besluitvormingsparticipanten (Van de Graaf & Hoppe, 1992, 196). Bij *zichtbare participanten* bij publieke besluitvorming moet gedacht worden aan de minister-president, ministers, top-ambtenaren en vooraanstaande politici, die invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de agenda en de agenda op zich. *Verborgen participanten* daarentegen zijn beleidsambtenaren, wetenschappelijke specialisten, adviseurs en vertegenwoordigers van belangenorganisaties, die vooral bij de formulering van beleidsvoorstellen betrokken zijn en invloed uit kunnen oefenen op de beleidsagenda.

Lieverdink & Van Merode (1997) zijn van mening dat er tijdens een besluitvormingsproces een aantal zogenaamde *kernactoren* zijn, die tijdens het hele proces een belangrijke rol spelen. Naast deze kernactoren kunnen andere besluitvormingsactoren worden onderscheiden, die zo nu en dan aanhaken bij het lopende besluitvormingsproces. Het gaat hierbij vaak om externe actoren, zoals adviseurs en wetenschappelijke specialisten.

4.3 Typen van besluitvormingsactoren

Op grond van het in de vorige subparagrafen behandelde onderscheid ten aanzien van het aantal bij besluitvorming betrokken actoren en de 'zichtbaarheid' van deze actoren kan een matrix worden opgesteld, waarin zogenaamde actorsituaties een plaats krijgen (zie schema 2).

Schema 2 - Actorsituaties

		Aantal betrokken actoren	
		Weinig	Veel
Zichtbaarheid actoren	Zichtbaar	<i>Op de bühne</i>	<i>Arena</i>
	Onzichtbaar	<i>Kleedkamer</i>	<i>Achter de schermen</i>

De verschillende actorsituaties, die in het bovenstaande schema een plaats hebben gekregen, zijn gelabeld met uitdrukkingen die veelal in de theaterwereld voorkomen (zie ook Verweel en De Ruijter, 2002). De eerste actorsituatie kan geschaard worden onder de term *op de bühne* en refereert aan een situatie waarbij een relatief klein aantal actoren zichtbaar handelt.

De *arena* is het speelveld, waarbij veel besluitvormingsactoren betrokken zijn, die allemaal zichtbaar handelen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de actoren, die betrokken zijn bij de besluitvorming rondom de aanleg van de Betuweroute of een ander infrastructureel project.

In het geval van weinig, onzichtbare besluitvormingsactoren is er sprake van een *kleedkamer*. Vanuit het oogpunt van het publiek is deze aan het zicht onttrokken en kunnen zich daar slechts een beperkt aantal actoren bevinden.

Tot slot hebben we nog de actorsituatie *achter de schermen*. Hierbij gaat het om een situatie waarbij heel veel actoren betrokken zijn, maar deze zijn - wederom vanuit het perspectief van het publiek - niet zichtbaar. Hierdoor is het lastig om inzicht te krijgen in hen doen en laten.

5. Actorgedrag

Naast de actorsituaties, waarbij het gaat om het aantal betrokken actoren en hun zichtbaarheid binnen het besluitvormingsproces, speelt ook het gedrag van de besluitvormingsactoren een belangrijke rol bij het besluitvormingsproces. In deze paragraaf zal het actorgedrag verder worden uitgediept op het gebied van macht en draagvlak.

5.1 Macht

Onderlinge machtsverhoudingen blijken van invloed te zijn op het verloop van de besluitvorming. Bij macht gaan wij uit van de definitie van Robert Dahl (1957, in: Morgan, 1986, 154), die beweert dat macht bestaat uit het vermogen een ander te bewegen iets te doen, wat hij of zij anders niet gedaan zou hebben. Macht staat centraal bij het centralisatie-aspect, dat in subparagraaf 3.3 werd behandeld.

Er zijn verschillende soorten macht, bronnen van macht en machtsmiddelen te onderscheiden. Volgens Koopman en Pool (1992, 80) zijn bronnen van macht zaken waaruit macht voortvloeit. Hierbij moet gedacht worden aan:

- formele positie in de organisatie
- persoonlijkheid en persoonlijke kenmerken
- deskundigheid en bekwaamheid
- informele positie/positie in het besluitvormingsproces

Uit deze machtsbronnen vloeien diverse machtsmiddelen voort. Deze zijn in de dagelijkse praktijk veelal goed herkenbaar (zie box 1).

Box 1 – Machtsmiddelen (Emans, 1988 in: Koopman en Pool, 1992)

- | | | |
|--------------------|-------------------------|--------------|
| • fysieke middelen | • deskundigheid | • diensten |
| • geld | • onzekerheidsreductie | • status |
| • goederen | • liefde en genegenheid | • informatie |

Morgan (1986) vult de bovenstaande machtsbronnen aan met onder andere het beheersen van besluitvormingsprocessen. Dit kan men doen aan de hand van drie, onderling verwante, elementen:

- *premissen* van de besluiten
- *besluitvormingsprocessen*
- *vraagstelling en doelen* van de besluiten

Premissen van de besluiten komt neer op het beheersen van de uitgangspunten van besluitvorming. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door het opstellen van de agenda, waardoor men invloed kan uitoefenen of bepaalde kernkwesties überhaupt aan de orde zullen komen. Bij besluitvormingsprocessen gaat het om het uitdiepen of overslaan van bepaalde elementen van het proces. Een machtig persoon kan bijvoorbeeld voorstellen om een bepaalde commissie nog naar een voorstel te laten kijken, voordat er een besluit kan worden genomen, waardoor er weer een hoop vertraging ontstaat. Tot slot kan er bij de vraagstelling en doelen van besluitvorming invloed worden uitgeoefend door goed op de hoogte te zijn van de rapporten en deel te nemen aan besprekingen hiervan.

Nu duidelijk is welke machtsbronnen en machtsmiddelen onderscheiden kunnen worden, kan gesteld worden dat een machtsrelatie tussen twee besluitvormingsactoren symmetrisch of asymmetrisch van aard kan zijn. Dit houdt in dat bij een *symmetrische* machtsrelatie beide besluitvormingsactoren over evenveel macht beschikken. Bij een *asymmetrische* machtsrelatie daarentegen heeft één actor beduidend meer macht dan de andere actor; er is sprake van een machtsmonopoliepositie. De positie die een besluitvormingsactor inneemt op het machtscontinuüm is bepalend voor diens gedrag.

5.2 Draagvlak

De al eerder genoemde initiatiefnemer van een besluitvormingsproces is in sterke mate *afhankelijk* van andere actoren en dus een stakeholder in het besluitvormingsproces. Afhankelijkheid gaat ook op voor besluitvormingsactoren, die door middel van een netwerk met elkaar samenwerken. Met andere woorden, de mate van afhankelijkheid wordt bepaald door de positie, die de besluitvormingsactoren innemen in schema 2.

Volgens Klijn & Teisman (1992, 36) is een actor afhankelijk als hij het door hem in gang gezette beleidsproces niet bevredigend kan afronden, zonder dat anderen een bijdrage leveren. Voor het besluitvormingsproces is het dan ook belangrijk dat de besluitvormingsactoren zich bewust zijn van hun afhankelijkheid ten opzichte van anderen, want alleen op die manier is men in staat om daarop in te spelen. Dit kan door middel van de volgende drie strategieën:

1. de reductie van afhankelijkheid
2. de reductie van ambities
3. het hanteren van afhankelijkheid (Scharpf, 1978; Aldrich, 1979 in: Klijn & Teisman, 1992, 42).

Wederzijdse afhankelijkheid is in de loop van de jaren steeds meer beïnvloed door technologische (specialisatie), ideologische (democratisering), culturele (ontzuiling) en politieke (verval van staat) ontwikkelingen (Teisman, 1995b).

De interacties van de verschillende, van elkaar afhankelijke actoren worden door Klijn & Teisman (1992) gezien als een besluitvormingsnetwerk van actoren. Teisman (1995b) stelt dat naast de wederzijdse afhankelijkheid ook nog eens dominante besluitvormingsactoren of coalities dienen te ontbreken om van een netwerk te kunnen spreken. Een besluitvormingsnetwerk bestaat in dat geval uit gelijkwaardige actoren, die in staat moeten zijn om met conflicten om te kunnen gaan.

Deze vorm van afhankelijkheid vormt het uitgangspunt voor het creëren van draagvlak. Voor de bevordering van het besluitvormingsproces kunnen namelijk niet alle besluitvormingsactoren in even sterke mate bij het proces worden betrokken. Hierdoor wordt in de meeste gevallen gebruik gemaakt van een projectgroep. Toch is het van belang om alle partijen (stakeholders), die de besluitvorming aangaat op de één of andere manier bij het besluitvormingsproces te betrekken, aangezien dit het draagvlak voor het uiteindelijke besluit aanzienlijk zal vergroten. Immers, als actoren in een te laat stadium bij het proces zullen worden betrokken, dan zullen zij blokkades kunnen opwerpen, waardoor er onnodige vertragingen zullen ontstaan (Klijn & Koppenjan, 1999). Of zoals Cairns & Beech (1999) illustreren het een gevoel van vervreemding en demotivatie kan genereren.

Er worden daarom door Teisman (1992) drie interactietypen onderscheiden, die het draagvlak onder besluitvormingsactoren kunnen bevorderen. De eerste en lichtste vorm betreft *wederzijdse aanpassing*, waarbij de nadruk ligt op communicatie en kennis nemen van elkaars standpunten. Immers, in de theorie wordt er vanuit gegaan dat de actor zich volledig ten dienste stelt van het proces, terwijl in de realiteit de menselijke factor een belangrijke,

vaak ondoorgrondelijke rol blijkt te spelen. Hierbij dient bijvoorbeeld gedacht te worden aan de mate waarin de doelen van de individuele besluitvormingsactor overeen komen met de doelen van de organisatie; *doelcongruentie*. Met andere woorden, er wordt door verscheidene besluitvormingsprocessen te weinig rekening gehouden met de interne politiek van een organisatie. Deze ontwikkeling kan nog eens versterkt worden door gebruik te maken van de unanimiteitsregel bij besluitvorming (Romme, 2004).

Gezamenlijke besluitvorming is het tweede interactietype en hierbij leggen de actoren zich vast. Dit betekent dat de regels, die bij gezamenlijke besluitvorming het gevolg zijn van onderhandelingen, na enige tijd formeel worden. Hierdoor raken de rollen van de samenwerkende actoren geïnstitutionaliseerd en geaccepteerd.

Het derde en meest intensieve interactietype is *gedelegeerde besluitvorming*, waarbij de interacterende partijen een gezamenlijk nieuw orgaan oprichten. Deze vorm van interactie ligt volgens Teisman voor de hand als de outputs van verschillende partijen de inputs van de andere beïnvloeden en vice versa.

Als bepaalde besluitvormingsactoren bij het besluitvormingsproces worden betrokken om draagvlak te creëren, dan gaat het om zogenaamde *stakeholders*: iedereen die een belang heeft bij de uitkomst van het besluitvormingsproces. In een situatie waarbij er één centrale actor is, zullen er weinig tot geen andere stakeholders betrokken zijn, terwijl bij omvangrijke infrastructurele processen verscheidene stakeholders een rol spelen.

5.3 Typen actorgedrag

Net als in de vorige paragrafen kan aan de hand van de zojuist behandelde aspecten; macht en draagvlak een matrix worden samengesteld, die resulteert in vier typen actorgedrag (zie schema 3).

Schema 3 – Actorgedrag

		Draagvlak	
		Geen stakeholder	Wel stakeholder
Machtsrelatie	Symmetrisch	<i>Neutraal gedrag</i>	<i>Betrokken gedrag</i>
	Asymmetrisch	<i>Afzijdig gedrag</i>	<i>Gedreven gedrag</i>

In het bovenstaande schema komen vier verschillende typen actorgedrag terug. Het eerste type actorgedrag dat wordt onderscheiden, betreft *neutraal gedrag*. Hierbij gaat het om gedrag dat wordt vertoond door een actor, die in een gelijkwaardige machtsrelatie zit met de andere actoren en geen stakeholder is.

Een actor, die wel gebaad is bij de uitkomst van het besluitvormingsproces maar geen machtsmonopoliepositie inneemt, zal *betrokken gedrag* vertonen. Het is van belang voor het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces, dat betrokken actoren een actieve rol spelen bij het besluitvormingsproces. Het management kan daar door middel van bepaalde instrumenten inspelen op dit soort gedrag (meer hierover in subparagraaf 8.4).

Afzijdig gedrag wordt vertoond door actoren, die geen direct belang hebben bij de uitkomsten van het besluitvormingsproces. Tevens verkeren zij in een machtsrelatie, waarbij

zij aan het kortste eind trekken. Op grond van die gegevens zijn ze niet echt gemotiveerd om zich actief met het besluitvormingsproces bezig te houden.

Tot slot is er nog *gedreven gedrag*, dat wordt vertoond door actoren die invloed uit kunnen oefenen op het besluitvormingsproces door middel van hun machtspositie en ook nog eens een stakeholders zijn. Een actor, die gedreven gedrag zal vertonen, is de initiatiefnemer van het besluitvormingsproces, maar ook medewerkers die plaats nemen in een klankbordgroep.

6. *Besluitvormingscontext*

In de vorige twee paragrafen hebben we het besluitvormingsproces en de daarbij betrokken actoren uitvoerig behandeld. Echter bevinden deze twee besluitvormingselementen zich altijd in hele uiteenlopende situaties. Deze situaties worden gekenmerkt door het beleid en de organisatie en zullen in deze paragraaf aan de orde komen.

Over de elementen waaruit de context van het besluitvormingsproces is opgebouwd, zijn de meningen nogal verdeeld. Pen (1998) is van mening dat de besluitvormingscontext beïnvloed kan worden door de volgende vier elementen:

- de omgeving;
- de interne en externe actoren;
- de organisatiestructuur;
- de taak van de leidinggevende.

Keuning & Eppink (2000) daarentegen onderscheiden slechts drie elementen, waardoor de besluitvorming zou kunnen worden beïnvloed:

- de structuur van de organisatie;
- de kwaliteit van de communicatie;
- de motivatie van de actoren.

Terwijl Noordegraaf (2004) het bij twee belangrijke clusters van contextuele factoren houdt, te weten:

- institutionele setting en
- typen issues.

Deze clusters van contextuele factoren zullen hieronder verder worden uitgewerkt, aangezien sommige elementen van Pen en Keuning & Eppink al in de vorige paragraaf zijn behandeld, zoals de interne en externe actoren. Daarnaast besteden zij weinig aandacht aan de beleidscontext van besluitvormingsprocessen. Met andere woorden, Pen en Keuning & Eppink besteden wel aandacht aan de context, maar hebben weinig oog voor de inhoud. En dat terwijl Hickson e.a. (1986, 132) stelt dat 'the matter matters most'. Ofwel het onderwerp waarover besloten moet worden, heeft een belangrijker invloed op het besluitvormingsproces dan de organisatiecontext.

6.1 *Institutionele setting*

De context van een besluitvormingsproces wordt dus aan de ene kant bepaald door de aard van de issues en aan de andere kant door de aard van de instituties. Bij de institutionele setting moet gedacht worden aan het type organisatie, maar ook aan het primaire proces, zoals de organisatiebestuurlijke verhoudingen en regels. Op basis van deze twee aspecten kan aan het eind van deze subparagraaf weer een matrix worden geformeerd.

6.1.1 Organisatie

Als het gaat om het type van de organisatie, dan worden er door Mintzberg (2000) aan de hand van de coördinatiemechanismen, ontwerpparameters en situationele factoren een vijftal organisatietypen onderscheiden (zie box 2).

Box 2 – Organisaatietypen

- | | |
|---------------------------|------------------------------|
| 1. Ondernemersorganisatie | 4. Professionele organisatie |
| 2. Machine-organisatie | 5. Innovatieve organisatie |
| 3. Divisie-organisatie | |

Van deze vijf typen organisaties, zullen er twee nader uitgewerkt worden. Het gaat hierbij om de *machine-organisatie* en de *innovatieve organisatie*, aangezien deze organisaties bijna de twee uitersten van het organisatiecontinuüm vormen. De machine-organisatie is in feite een *bureaucratische organisatie* bestaande uit een uitgebreide ondersteunende staf, die het primaire proces wil rationaliseren en plannen (zie box 3).

Box 3 – Machinebureaucratie (Mintzberg, 2000, 172)

<i>Primaire coördinatiemechanisme:</i>	Standaardisatie van het werk
<i>Voornaamste deel van de organisatie:</i>	Technostructuur
<i>Belangrijkste ontwerpparameters:</i>	Formalisatie van gedrag, verticale en horizontale taakspecialisatie, meestal groepering naar functie, grote uitvoerende eenheden, verticale centralisatie en beperkte horizontale decentralisatie, actieplanning
<i>Situationele factoren:</i>	Oud, groot; regulerend, niet-geautomatiseerd technisch systeem; eenvoudige stabiele omgeving; externe controle; niet aan mode onderhevig

De innovatieve organisatie ofwel *adhocratische organisatie* betreft een organisatie waarin weinig is geregeld. Met andere woorden, waarin weinig formeel is vastgelegd. Daarom vindt er wel veel onderlinge afstemming plaats (zie box 4).

Box 4 – Adhocratie (Mintzberg, 2000, 267)

<i>Primaire coördinatiemechanisme:</i>	Onderlinge aanpassing
<i>Voornaamste deel van de organisatie:</i>	Ondersteunende diensten
<i>Belangrijkste ontwerpparameters:</i>	Verbindingsmiddelen, organisatiestructuur, selectieve decentralisatie, horizontale taakspecialisatie, training, gecombineerde functionele en marktgerichte groepering
<i>Situationele factoren:</i>	Complexe, dynamische (soms turbulente) omgeving; jong; geavanceerde en vaak geautomatiseerde technologie; onderhevig aan mode

6.1.2 Primaire proces

Het primaire proces van de organisatie is het andere aspect van de institutionele setting. Binnen het openbaar bestuur kunnen er drie soorten primaire processen worden onderscheiden, namelijk:

1. Beleid & politiek
2. Uitvoering/publieke dienstverlening
3. Toezicht/inspectie

Politiek wordt door Noordegraaf (2004, 377) gedefinieerd als de gezaghebbende toedeling van waarden. Organisaties met een politiek primair proces houden zich dan ook bezig met het ‘maken’ van beleid, dat via politieke instituties zoals wetten en subsidieregelingen wordt ingekaderd. Het politieke primaire proces is dan ook met name terug te vinden in overheidsorganisaties, zoals ministeries, provincies en gemeenten.

Uitvoerende of publieke dienstverlening daarentegen richt zich in het bijzonder op de ‘behandeling’ (Gastelaars, 2000) en daarbij staat de positie van de uitvoerenden en de klant centraal. Volgens Noordegraaf (2004) voeren dergelijke organisaties bestaand beleid uit en leveren zij producten of diensten. Het uitvoerende/publiek dienstverlenende primaire proces kan men vooral tegenkomen bij overheidsorganisaties, zoals de IB-groep en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of in het geval van een bredere benadering bij zorg- en onderwijsinstellingen.

Tot slot wordt nog het primaire proces, dat wordt gekenmerkt door toezicht & inspectie onderscheiden. Daarbij gaat het om het controleren, toezicht houden, inspecteren en naleven van regels, wetten of wettelijke normen. Het toezichtelijke primaire proces kan worden aangetroffen bij de politie en juridische instellingen of bij overheidsinstanties zoals de Algemene Rekenkamer en de Opta. Bij zowel dienstverlening als toezicht is het primaire proces gericht op de uitvoering ervan.

Op basis van de twee typen organisaties en het primaire proces, kan wederom een matrix worden gecreëerd, waarin vier institutionele settings een plaats krijgen (zie schema 4).

Schema 4 – Institutionele setting

		Primaire proces	
		Uitvoering & Toezicht	Beleid & Politiek
Organisatietype	Klein adhocratisch	<i>Flexibele uitvoering</i> Interventieteams	<i>Innovatieve beleids- voorbereiding</i> Projectteam
	Groot bureaucratisch	<i>Massa dienstverlening</i> IB-Groep	<i>Grootschalige beleidsvoorbereiding</i> Ministerie

Een institutionele setting is de samenhang van instituten, bestuurlijke regimes en culturele patronen, waarin managers en organisaties opereren (Noordegraaf, 2004). *Flexibele uitvoering* is een institutionele setting, waarbij de focus binnen een kleine adhocratische organisatie op de uitvoering ligt. Een voorbeeld van een flexibele uitvoering in het openbaar bestuur zijn zogenaamde interventieteams bestaande uit vertegenwoordigers van politie, justitie en woningcorporaties, die worden ingezet in steden als Rotterdam.

Een tweede institutionele setting betreft de *innovatieve beleidsvoorbereiding*. Dit is wederom een kleine adhocratische organisatie, waarvan het primaire proces ditmaal is gericht op beleid en politiek. Het projectteam management voortgezet onderwijs (PMVO), dat zich bezig houdt met de beleidsmatige ontwikkelingen rondom de Tweede Fase en het studiehuis is hiervan een voorbeeld.

De *massa dienstverlening* vormt de derde institutionele setting. In tegenstelling tot de twee voorgaande institutionele settings gaat het hierbij om een grote bureaucratische organisatie, waarbij het primaire proces zich op het vlak van de uitvoering/publieke dienstverlening en toezicht/inspectie. Een ziekenhuis, de IB-Groep of de IND zijn voorbeelden van deze derde institutionele setting.

De laatste institutionele setting die wordt onderscheiden, betreft de *rationele beleidsvoorbereiding*. Dit is net als de massa dienstverlening een grote bureaucratische organisatie, maar het primaire proces is hierbij op beleid en politiek gericht. Een voorbeeld van rationele beleidsvoorbereiding is een ministerie.

6.2 Typen issues

De IB-Groep en de Immigratie- en Naturalisatiedienst mogen dan volgens schema vier wel in hetzelfde hokje passen, dat wil nog niet zeggen dat zij zich ook met dezelfde issues bezig houden. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al werd aangegeven worden er over de meest uiteenlopende onderwerpen besluiten genomen, zoals het uitzetten van asielzoekers, het aanleggen van een nieuwe snelweg of het toekennen van huursubsidie. Issues kunnen echter niet alleen verschillen qua inhoud, maar volgens Noordegraaf (2004, 33) ook qua strijd, tastbaarheid, media-aandacht, meetbaarheid, toegankelijkheid en wenselijkheid. Een voorbeeld van een issue, wat weliswaar heel tastbaar is, maar toch een hoop strijd oplevert, betreft het euthanasievraagstuk. Een andere issue, zoals het gat in de ozonlaag is niet tastbaar noch direct te zien, maar kan wel weer in een getal worden uitgedrukt.

Simon (1957, 1959 in: Hatch, 1997) voegt aan het hierboven gegeven rijtje twee andere punten toe, waarop issues van elkaar kunnen verschillen, te weten: de conflicterende voorkeuren van besluitvormers voor organisatorische doelen (ambigüiteit) en het gebrek aan informatie (onzekerheid) (meer hierover in paragraaf 6). Deze twee punten vertonen overeenkomsten met de realiseerbaarheid van organisatorische doelen (techniek) en de sociaal-politieke geladenheid, die besluitvormers ervaren bij organisatorische doelen (ethiek). Aan de hand van deze laatste twee punten kan een matrix worden opgesteld, waarin soorten issues worden gepositioneerd (zie schema 5).

Schema 5 – Typen issues

Overeenstemming/verschil over ethische gevoelens

		Eens	Oneens
Overeenstemming/ verschil over technische realisatie	Eens	<i>Tamme issues</i>	<i>Controversiële issues</i>
	Oneens	<i>Complexe issues</i>	<i>Ongetemde issues</i>

Er zijn dus vier categorieën van issues te onderscheiden (Noordegraaf, 2004), die aanleiding geven voor het toepassen van vier verschillende benaderingen van (publiek) management (zie paragraaf 8.4). De eerste categorie issues betreft de *tamme* issues. Hierbij gaat het om issues, die duidelijk zichtbaar, meetbaar en tastbaar zijn. Daardoor is bij deze issues sprake van standaardisatie en manipuleerbaarheid. Het gaat in dit geval dus om issues, die niet gekenmerkt worden door een politiek of maatschappelijk karakter en volledig op zichzelf staan. Dergelijke issues vragen om een besluitvormingsmodel, zoals het gestage organisatorische besluitvormingsproces van Langley e.a. (1995). Het verstrekken van studiefinanciering door de IB-Groep is daar een duidelijk voorbeeld van.

De tweede categorie issues wordt gevormd door *controversiële* issues. Het gaat dan in het algemeen om issues, die in termen van belangen en betekenissen sterk uiteenlopen. Het zijn dus technisch gezien geen complexe issues, maar ze zijn politiek/ideologisch wel omstrede. Een voorbeeld hiervan is het euthanasievraagstuk, aangezien het al dan niet toedienen van een dodelijke injectie niet gecompliceerd is, maar de ethische standpunten van de verschillende betrokken actoren daarom heen wel.

Complexe issues vormen de derde categorie. Dit zijn issues die niet tastbaar noch ambigu zijn, waardoor er een grote interpretatieruimte ontstaat. Met andere woorden, het gaat om issues die niet eenduidig te beschrijven of begrijpen zijn. Hierdoor ligt er een grote nadruk op documenten, overleggen en symbolen. Daarnaast hebben vluchtige issues – net als de concrete issues – geen betrekking op sterk politiek of ethisch geladen vraagstukken, maar juist op moeilijke vraagstukken, die om de inzet van experts vragen. Onderwijs is hier een voorbeeld van, aangezien iedereen wil dat er goed onderwijs wordt gegeven, maar over de manier waarop dat moet gebeuren lopen de meningen nogal uiteen.

De laatste categorie omvat *ongetemde* issues, die enkele kenmerkende eigenschappen hebben. Zo gaat het hierbij om issues, die een incidenteel karakter hebben en sterk politiek geladen zijn. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat zij in hoge mate omstrede en risicovol zijn. De werkzaamheden van de IND; het wel of niet uitzetten van immigranten kunnen tot deze laatste categorie gerekend worden.

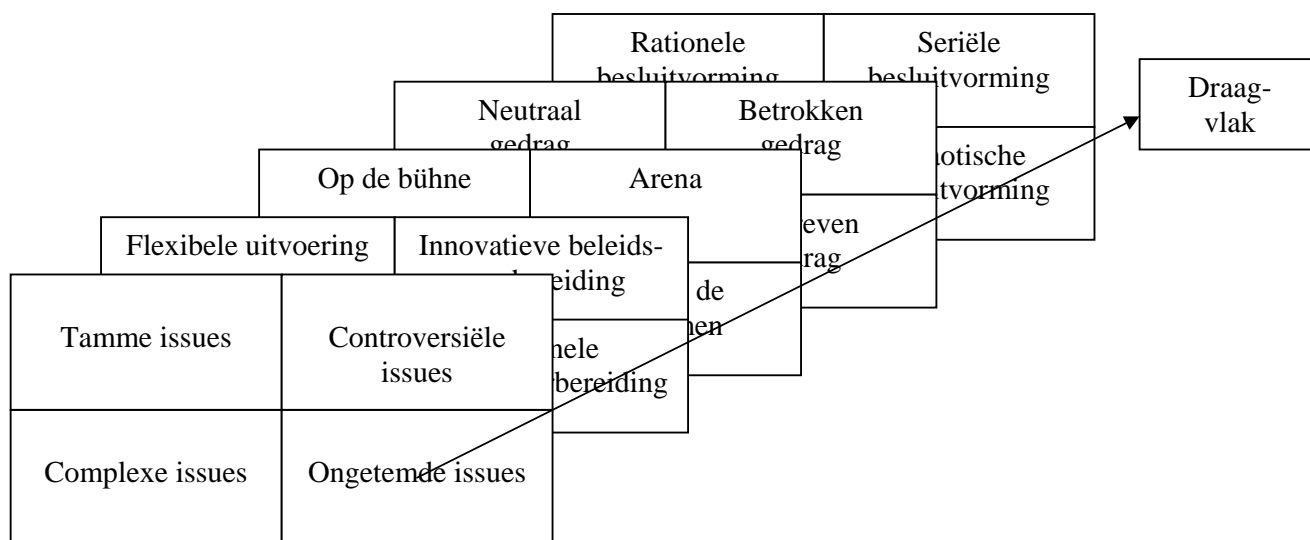
7. Koppeling van besluitvormingselementen

In de vorige vier paragrafen hebben wij de drie besluitvormingselementen; processen, actoren en context behandeld. In deze paragraaf komen de besluitvormingselementen uiteindelijk samen en zal dit leiden tot een algemeen besluitvormingsmodel.

7.1 Algemeen besluitvormingsmodel

Bij deze koppeling van besluitvormingselementen zal bij de besluitvormingscontext begonnen worden en wel in het bijzonder met de typen issues. Dit wordt bepaald door het feit dat Hickson e.a. (1986, 132) stelt dat ‘the matter matters most’. Daarna komt de institutionele setting, aangezien die bepalend kan zijn voor het actorgedrag – en situatie. En dit resulteert uiteindelijk tot bepaalde besluitvormingsprocessen, die op hen beurt weer bepalend zijn voor de keuze van toepassingsinstrumenten (zie figuur 4). Er kan dus gesteld worden dat de institutionele setting en de typen issues onafhankelijke variabelen zijn. Het actorgedrag en de actorsituatie vormen een intermediair. En het besluitvormingsproces is afhankelijk van alle voorgaande besluitvormingselementen en bepalend voor de uiteindelijke keuze van instrumenten bij het creëren van draagvlak. Met andere woorden, de keuze voor toepassingsinstrumenten om gedrag en in zekere mate issues te sturen wordt bepaald door het toegepaste besluitvormingsproces.

Figuur 4 – model van besluitvorming



Het bovenstaande model is descriptief van aard, aangezien dat soort modellen aanduiden hoe het besluitvormingsproces feitelijk verloopt, hoe besluitvormers zich gedragen, los van het ideaal (Koopman en Pool, 1992, 17). Immers, de huidige situatie binnen de organisatie vormt de input voor het besluitvormingsmodel.

Die koppeling van processen (besluitvorming) aan de situatie waarin zij zich voordoen (omgeving, organisatie, type besluit) staat bekend onder de noemer *contingentiëtheorie*; de effectiviteit van een gekozen aanpak is contingent aan, ofwel afhankelijk van kenmerken van de situatie (Koopman en Pool, 1992).

7.2 Toepassing

Het algemene model van besluitvorming doet wellicht vermoeden dat typen issues, institutionele settings en besluitvormingsfactoren precies in de matrixvakjes passen, maar aan de hand van deze besluitvormingselementen in de praktijk kan gezegd worden dat dit niet het geval is. Dit betekent dat ook de keuze voor een uiteindelijk besluitvormingsmodel niet zo rechtlijnig is, als de bovenstaande figuur suggereert.

De toepassing van het model wordt bepaald door de doelen en strategieën, die ten grondslag liggen aan de situatie en het besluitvormingsproces. Dit betekent dat eerst gekeken zal worden naar het type issue. Als hierover een duidelijk beeld bestaat, zal de institutionele setting moeten worden vastgesteld. Vervolgens dient de actorsituatie in kaart te worden gebracht, zodat duidelijk is wat voor soort actoren bij de besluitvorming betrokken zijn. Daarna kan gekeken worden wat voor soort gedrag de actoren vertonen. Deze vier aspecten vormen samen de besluitvormingssituatie. Nu deze bekend is, zal dit leiden tot een bepaald besluitvormingsproces. Als er bijvoorbeeld sprake is van een chaotische situatie met ongetemd issues en veel onzichtbare actoren, dan zal dat dus een chaotisch besluitvormingsproces opleveren. Het management van de organisatie kan dan als doel stellen om deze chaos in de hand te houden en dat heeft bepaalde consequenties voor de toepassingsinstrumenten die uiteindelijk voor draagvlak moeten zorgen. Met andere woorden, de drie besluitvormingselementen zijn bepalend voor de uiteindelijke keuze van instrumenten, die moeten leiden tot draagvlak. Een concrete toepassing hiervan zal nader worden uitgewerkt in paragraaf 8.4.

7.3 'Roadmap'

Om alvast een voorschot te nemen op de volgende paragraaf, zal hier alvast worden aangegeven dat dit algemene model van besluitvorming gebruikt kan worden als een landkaart. Een landkaart is bedoeld om een reiziger van punt A naar punt B te krijgen via de snelste, kortste of schilderachtigste route. Bij een reguliere landkaart is alleen het einddoel bekend en kan men daar op verschillende manieren komen. Bij de besluitvormingslandkaart wordt de eigen situatie als bekend veronderstelt en als uitgangspunt gehanteerd. Dit betekent dat wordt gekeken naar het type issue, de institutionele setting, de actorsituatie en het actorgedrag, hetgeen uiteindelijk leidt tot een bepaald besluitvormingsproces, wat dan weer implicaties heeft voor het creëren van draagvlak. Met andere woorden, er zijn meerdere manieren om naar besluitvorming te kijken en met besluitvorming om te gaan.

Langley e.a (1995) sluit op het laatste punt aan door enkele suggesties te doen over de manier waarop er met besluitvorming dient te worden omgegaan. De eerste suggestie die zij doen, komt erop neer dat er bij besluitvorming vooruit moet worden gekeken en niet terug. Ofwel, traceer issues vooruit en bestudeer geen besluiten achteraf. Op die manier zal er een beter beeld ontstaan van alle elementen, die invloed hebben op besluitvorming.

Tot op heden werd over het algemeen gebruik gemaakt van een 'gemiddeld' perspectief, waarbij ingegaan werd op een issue dat op dat moment speelde en enige jaren terug gevoerd zou kunnen worden. De tweede suggestie van Langley e.a. is om nieuwe perspectieven te gebruiken, die beter in staat zijn om het gedrag dat bij besluitvorming komt kijken in beeld te brengen.

De derde suggestie is gerelateerd aan de vorige twee suggesties, want Langley e.a. zijn van mening dat de beste manier om issues vooruit te traceren gevormd wordt door besluitvormingsprocessen in 'real time' te volgen. Op die manier wordt het perspectief niet gekleurd doordat de uitkomst van het besluitvormingsproces al vast staat. Deze methode kan in de praktijk het best gecombineerd worden met het globaal terug kijken op besluitvormingsprocessen.

In subparagraaf 5.1 is al even aangehaald dat er bij een besluitvormingsproces te weinig rekening wordt gehouden met de vaak ondoorgroondelijke rol van de besluitvormingsactor. Om een beter functionerend besluitvormingsmodel te krijgen, is het volgens Langley e.a. noodzakelijk dat er niet alleen aandacht bestaat voor de evenementen, maar dat men ook focust op de betrokken mensen en hun persoonlijkheden. Het zijn immers de betrokken besluitvormingsactoren die een besluit nemen en die zijn volgens Koopman en Pool (1992) niet alleen cognitief, maar ook emotioneel bij besluitvorming betrokken.

Nu Langley e.a. deze suggesties hebben gegeven, is het thans zaak om niet alleen nieuwe besluitvormingstrajecten hieraan te onderwerpen. Het is volgens hen ook noodzakelijk om zojuist afgeronde trajecten opnieuw onder de loep te nemen, want dat zou een bijdrage kunnen leveren aan het begrijpen van besluitvormingsprocessen.

8. Huisvestingsbeleid

De Integrated Workplace Roadmap (IWR) heeft, zoals de naam al zegt, betrekking op het beleid van organisaties gericht op innovatieve werkplekken. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de context rondom het werkplekinnovatiebeleid van een organisatie en de besluitvormingsactoren, die daarbij betrokken zijn. Dit moet uiteindelijk leiden tot een keuze voor een specifiek besluitvormingsproces. Op basis hiervan zal dan de keuze worden gemaakt voor bepaalde toepassingsinstrumenten voor het management, die zullen resulteren in draagvlak voor werkplekinnovatiebeleid.

8.1 *Besluitvormingscontext*

Bij innovatieve werkplekken draait het volgens Van Duin (2001) om de volgende aspecten:

- plaats,
- lay-out en
- gebruik.

‘Plaats’ wordt in eerste instantie vaak geassocieerd met de locatie van de organisatie, maar het heeft tevens te maken met de plaats van de werkplekken ten opzichte van elkaar. De lay-out verwijst naar de ruimte-indeling, de positionering van de werkplekken ten opzichte van elkaar en de aard van de begrenzingen. Het gebruik van de werkplekken is de laatste jaren erg veranderd. Eind vorige eeuw had iedere werknemer een vaste werkplek, ongeacht de hoeveelheid tijd dat hij zich binnen het kantooroppervlak bevond. Met de opkomst van de activiteit gerichte werkplekken zijn ook de ideeën over het wisselen en delen van werkplekken ontstaan (Van Duin, 2001, 5-6).

Hierboven wordt slechts een deel van de ‘harde’ kant van de context in kaart gebracht ofwel het type issue. Er dient bij besluitvorming rondom innovatieve werkplekken ook rekening gehouden te worden met functionaliteit & ergonomie, esthetiek, psychologisch aspecten, zoals voldoende ruimte voor persoonlijke attributen, diensten en het binnenklimaat. Door deze ‘harde’ kant van de context zou er geconcludeerd kunnen worden dat er sprake is van een overzichtelijke context, aangezien eveneens de effecten van een dergelijk besluit snel merkbaar zijn.

Daarnaast bestaat er echter ook nog een ‘zachte’ kant van de context en deze omvat onder andere het type organisatie ofwel de organisatiestructuur. Daarom stelt de Arbeidsinspectie (1993) ook dat bij het opstellen van een huisvestingsbeleid; wat aan de nieuw huisvesting en/of inrichting ten grondslag ligt, wordt uitgegaan van de wijze van functioneren van mensen, afdelingen en de gehele organisatie. Maar ook het primaire proces, de markten waarin de organisatie opereert, beleidscondities en institutionele kaders, die in de loop van de tijd kunnen veranderen, spelen een belangrijke rol. Korteweg (2002) stelt dan ook dat hierdoor de besluitvorming rondom huisvesting een stuk complexer wordt. Pen (1998) gaat ervan uit dat door die complexiteit en onduidelijkheid over de toekomst er in zo’n geval nooit sprake is van een beleid met een termijn van meer dan tien jaar.

Tot slot speelt het aspect tijd ook een belangrijke rol bij huisvesting. Als het gaat om nieuwbouwprojecten of renovaties, dan is daar meestal een strak bouwtraject aan gekoppeld waar weinig speling in zit. Dit strakke bouwtraject kan van invloed zijn op het besluitvormingsproces.

Het besluitvormingsproces met betrekking tot innovatieve werkplekken kan in alle contexten plaats vinden, maar speelt zich wel binnen één organisatie af. Hierdoor wegen het type organisatie en de focus van het primaire proces zwaar bij het besluitvormingsproces. Immers, het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een ander soort organisatie dan een regiokantoor van de Belastingdienst. Pen (1998) onderstreept dit door te stellen dat het organisatietype een kapstok biedt, waaraan de besluitvorming omtrent strategisch huisvestingsbeleid kan worden opgehangen. Op die manier wordt duidelijk wie verantwoordelijk is voor welk besluit binnen welk niveau van de organisatie en daar zal in de volgende subparagraaf dan ook verder op worden ingegaan.

8.2 *Besluitvormingsactoren*

Bij een besluitvormingsproces dat betrekking heeft op innovatieve werkplekken zijn verschillende actoren betrokken, die zich allemaal in dezelfde organisatie bevinden. Als er wordt gekeken naar de verschillende actorsituaties, dan kan allereerst de opdrachtgever

worden onderscheiden. Dat is vaak een partij, die gevestigd is in de top van de organisatie en het 'echte' werk heeft uitbesteed aan een voor dit proces samengestelde projectgroep. Toch zal deze actor gedreven gedrag vertonen, aangezien hij of zij baat heeft bij de eindresultaten van het besluitvormingsproces.

In die projectgroep nemen medewerkers van de organisatie plaats, die een toegevoegde waarde hebben voor het project. Hierbij moet gedacht worden aan medewerkers van de facilitaire dienst, huisvestingsdeskundigen en communicatieadviseurs. Aan de hand van schema 3 zullen zij betrokken gedrag vertonen.

Om ervoor te zorgen dat het uiteindelijke huisvestingsbeleid kwalitatief in orde is en er draagvlak voor bestaat, worden respectievelijk een expertgroep en klankbordgroep geformeerd. De expertgroep bestaat uit alle functioneel bij huisvesting betrokken actoren, zoals medewerkers van ICT en P&O. In de klankbordgroep neemt een representatieve afvaardiging van het personeelsbestand plaats.

Daarnaast dient er ook een goede relatie te bestaan tussen het projectmanagement en het medezeggenschapsorgaan bij huisvestings- en inrichtingsaangelegenheden, aangezien dit zowel van belang is voor de organisatie als voor de werknemers (Arbeidsinspectie, 1993).

Tot slot moet in sommige gevallen ook nog rekening worden gehouden met de eigenaar van het pand, die op basis van wet- en regelgeving vaak nauw betrokken is bij het proces.

Deze verschillende besluitvormingsactoren kunnen op het aantal betrokken actoren en de zichtbaarheid van de actoren worden ingedeeld. Als het gaat om de besluitvorming rondom innovatieve werkplekken, dan zijn er relatief veel actoren betrokken, die zowel zichtbaar zijn, zoals de opdrachtgever, maar ook onzichtbaar zoals dat bij de leden van het projectteam het geval is. De opdrachtgever is de uiteindelijke besluitvormer, terwijl het voltallige projectteam, de expertgroep, de klankbordgroep en de eigenaar gezien kunnen worden als bij besluitvorming betrokken actoren.

8.3 Besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces rondom innovatieve werkplekken voltrekt zich in één organisatie met een breed scala aan besluitvormingsactoren. Het is daarom niet mogelijk om tot één besluitvormingsproces te komen, dat in staat is om de besluitvorming rondom innovatieve werkplekken in iedere organisatie te verklaren. We zullen dit illustreren door middel van enkele voorbeelden.

Zoals het model van besluitvorming beaamt, zullen we bij de issues beginnen. Als het gaat om huisvesting of het realiseren van innovatieve werkplekken, dan kan gedacht worden aan het invoeren van een draadloos computernetwerk (tam issues), maar er kan ook gedacht worden aan een heel nieuw huisvestingsconcept, waarbij aandacht is voor activiteitengerichte inrichtingsconcepten en rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen (complex issue).

Vervolgens wordt gekeken naar de institutionele setting. De organisaties waarbinnen wordt gestreefd naar innovatieve werkplekken kunnen erg uiteenlopen. Hoewel er in eerste instantie vanuit gegaan wordt dat innovatieve werkplekken met name gerealiseerd zullen worden in een flexibele uitvoerende organisatie gaan er steeds meer geluiden op dat ook massa dienstverlenende en grootschalige beleidsvoorbereidende organisaties voor innovatieve werkplekken kiezen. En als er vanuit een breder perspectief – huisvesting – naar de institutionele settings wordt gekeken, dan zouden ze hier alle vier voor in aanmerking kunnen komen.

Afhankelijk van het soort huisvestingsissue en institutionele setting worden de besluitvormingsactoren bij het proces betrokken. Gaat het om het invoeren van een draadloos

computernetwerk, dan zal dit andere actorsituaties opleveren dan bij een volledig nieuw huisvestingsconcept. De actorsituatie is weer bepalend voor het gedrag dat de betrokken besluitvormingsactoren zullen vertonen.

Al met al kan dus geconcludeerd worden dat door de gegeven huisvestingssituatie, die bepaald wordt door het type issue, de institutionele setting, de actorsituatie en het actorgedrag één van de volgende vier besluitvormingsprocessen op kan leveren: rationele besluitvorming, seriële besluitvorming, incrementele besluitvorming en chaotische besluitvorming.

8.4 Draagvlak bij besluitvorming

In subparagraaf 5.2 is onderstreept dat draagvlak een cruciale rol vervult binnen het besluitvormingsproces. Het creëren van draagvlak bij besluitvorming rondom innovatieve werkplekken is een rol voor het management van een organisatie. De toepassingsinstrumenten, die hiervoor ingezet dienen te worden, worden bepaald door het soort besluitvormingsproces hetgeen de resultante is van het algemene besluitvormingsmodel (zie figuur 4).

Als er sprake is van een rationeel besluitvormingsproces dan kan er gezorgd worden voor draagvlak onder de betrokken actoren door hen op vooraf bepaalde momenten bij het besluitvormingstraject te betrekken. Dit zal met name gebeuren bij de eerste twee stappen; het stellen van het probleem en het ontwikkelen van alternatieven.

Bij seriële besluitvorming kan er door middel van het tweede interactietype van Teisman (1992) tot draagvlak gekomen worden. Hierbij gaat het om gezamenlijke besluitvorming, waarbij de uitkomsten/regels van onderhandelingen na enige tijd formeel worden.

In het geval van incrementele besluitvorming zou men draagvlak kunnen creëren door middel van zogenaamde kenniskringen (Noordegraaf, 2004). Hierbij komen actoren uit verschillende geledingen bij elkaar om op grond van hun expertise met elkaar van gedachten te wisselen.

Tot slot kan er bij chaotische besluitvorming het beste in een zelfsturend team gewerkt worden. Een projectteam is daarvan een mooi voorbeeld. Op die manier wordt de verantwoordelijkheid voor het besluit aan de teamleden overgedragen, hetgeen bevorderend zal zijn voor de betrokkenheid bij de besluitvorming.

Literatuurlijst

- Allison, G.T. (1971) *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company
- Arbeidsinspectie (1993) *Kantoren – Informatie, organisatie en besluitvorming bij kantoorbouw- en inrichtingsprojecten*. Den Haag: Sdu Uitgeverij
- Blyth, A., J. Worthington (2001) *Managing the brief for better design*. Londen: Spon Press
- Cairns, G., N. Beech (1999) User involvement in organisational decision making. *Management Decision*, vol. 37, no. 1, pp. 14-23
- Duin, P. van (2001) *Model ter ondersteuning van besluitvorming over werkplekconcepten*. Afstudeerscriptie Faculteit Bouwkunde TU Delft
- Etzioni, A. (1989) Humble Decision Making. In: *Harvard Business Review on Decision Making*. Boston: Harvard Business School Press
- Gastelaars, M. (2000) *'Human Service' in veelvoud – Een typologie van dienstverlenende organisaties*. Amsterdam: Uitgeverij SWP
- Graaf, H. van der & R. Hoppe (1992) *Beleid en politiek – een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg: Coutinho

- Hatch, M.J. (1997) *Organization Theory – Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. New York: Oxford University Press Inc.
- Hickson, D.J., R.J. Butler, D. Cray, G.R. Mallory en D.C. Wilson (1986) *Top Decisions: Strategic Decision-Making in Organizations*. Oxford: Basil Blackwell Ltd
- Keuning, D. & D.J. Eppink (2000) *Management en organisatie – theorie en toepassing*. Houten: Educatieve Partners Nederland
- Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (1999) De politiek en de interactieve besluitvorming: Van institutionele spelbreker naar spelbepaler. *Beleidswetenschap*, vol. 13, no. 1, pp. 47-68
- Klijn, E.H. & G. Teisman (1992) Besluitvorming in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels. *Beleidswetenschap*, vol. 6, no. 1, pp. 32-51
- Koopman, P.L., J. Pool (1992) *Management en besluitvorming in organisaties: Een strategisch perspectief*. Assen/Maastricht: Van Gorcum
- Korteweg, P.J. (2002) *Veroudering van kantoorgebouwen: probleem of uitdaging?*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap
- Langley, A., H. Mintzberg, P. Pitcher, E. Posada, J. Saint-Macary (1995) Opening up Decision Making: The View from the Black Stool. *Organization Science*, vol. 6, no. 3, pp. 260-279
- Lieverdink, H., F. van Merode (1997) De deelname aan besluitvorming: de besluitvorming over tarieven voor medisch specialisten. *Beleidswetenschap*, vol. 11, no. 4, pp. 360-379
- Maitlis, S., H. Ozcelik (2004) Toxic Decision Processes : A Study of Emotion and Organizational Decision Making. *Organizational Science*, vol. 15, no. 4, pp. 375-393
- March, J.G., J.P. Olsen (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget
- Mintzberg, H. (2000) *Organisatiestructuren*. Schoonhoven: Uitgeverij Academic Service
- Mintzberg, H. & F. Westley (2001) Decision Making: It's Not What You Think. *MIT Sloan Management Review*, vol. 42, no. 3, pp. 89-93
- Morgan, G. (1986) *Beelden van organisaties*. Schiedam: Scripium Books
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein – issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Pen, C.J. (1998) *Huisvestingsmanagement in beweging – enkele cases uit de publieke en private sector*. Delft: Delft University Press
- Romme, A.G.L. (2004) Unanimity Rule and Organizational Decision Making: A Simulation Model. *Organizational Science*, vol. 15, no. 6, pp. 704-718
- Stoner, J.A.F., R.E Freeman, D.R. Gilbert jr. (2002) *Management*. Schoonhoven: Uitgeverij Academic Service
- Teisman, G.R. (1992) *Complexe besluitvorming – een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: Uitgeverij Vuga
- Teisman, G.R. & F.H. Hartog (1993) De kunst van complexe besluitvorming – de casus Den Haag Nieuw Centrum. *Stedebouw en Volkshuisvesting*, vol. 74, no. 1, pp. 4-10
- Teisman, G.R. (1995a). De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden. In: P. 't Hart, M. Metselaar & B. Verbeek. *Publieke besluitvorming; openbaar bestuur en de mechanica van macht* (pp. 33-56). Den Haag: Uitgeverij Vuga
- Teisman, G.R. (1995b) Publieke besluitvorming tussen co-productie en stagnatie: het spel om Zestienhoven. In: P. 't Hart, M. Metselaar & B. Verbeek. *Publieke besluitvorming; openbaar bestuur en de mechanica van macht* (pp.149-170). Den Haag: Uitgeverij Vuga

- Verweel, P., A. de Ruijter (2002) Het organisatietheater: lagen, krachten, spelers. In: H. Siebers, P. Verweel & A. de Ruijter. *Management van diversiteit in arbeidsorganisaties*. Utrecht: Uitgeverij Lemma
- Voordt, D.J.M., van der (2003) *Kosten en baten van werkplekinnovatie*. Delft: Center for People and Buildings