

INHOUD

1	Besluitvorming in een interconnected wereld	11
1.1	Een interconnected wereld	11
1.2	De structuur van een interconnected wereld: drie kenmerken	12
1.2.1	Eerste kenmerk: interdependenties	12
1.2.2	Tweede kenmerk: ongestructureerde, wicked problemen	14
1.2.3	Derde kenmerk: dynamiek	17
1.3	Besluitvorming in een interconnected wereld	18
1.3.1	De dansende tafel	18
1.3.2	Ongestructureerde, non-lineaire besluitvorming in plaats van gestructureerde, lineaire besluitvorming	20
1.3.3	Onregelmatige rondes in de besluitvorming in plaats van regelmatige fasen	21
1.3.4	Strategie bepaalt gedrag, niet alleen de inhoud bepaalt het gedrag	21
1.3.5	Meer arena's, niet één arena – en processen hebben geen duidelijk begin- en eindpunt	22
1.3.6	De inhoud van het probleem verschuift, is niet stabiel	22
1.3.7	Prikkels om een problematiek als ongestructureerd te definiëren	23
1.3.8	Meebewegen, geen consistentie	23
1.3.9	Conclusie: besluitvorming verloopt grillig	24
1.4	Besluitvorming in een netwerk: barrières en kansen	24
1.4.1	Barrières	25
1.4.2	Kansen	27
1.5	Wat niet werkt: command and control, management by expertise en projectmanagement	30
2	Strategieën voor besluitvorming in netwerken – het proces	33
2.1	Wat niet werkt – en wat wel werkt	33
2.2	Actoren en actoranalyses	33
2.2.1	Wat zijn de actoren wier support nodig is om tot een besluit te komen en welke opvattingen hebben deze actoren?	34
2.2.2	Welke belangen hebben deze actoren?	34
2.2.3	Wat zijn de machtsbronnen van deze actoren?	34

2.2.4	Een actoranalyse is meer dan een analyse	36
2.2.5	Hoe met deze problemen om te gaan?	36
2.3	Relaties en relatiemanagement: redundantie	37
2.3.1	Typen relaties	38
2.3.2	Redundante relaties en informatie	39
2.3.3	Redundante relaties en macht	40
2.4	Gemeenschappelijke besluitvorming: procesmanagement	43
2.4.1	Openheid	44
2.4.2	Bescherming kernwaarden	45
2.4.3	Incentives voor voortgang	45
2.4.4	Prikkels voor inhoud	46
2.4.5	Het belang van procesafspraken	47
3	Strategieën voor besluitvorming in netwerken – de inhoud	49
3.1	Multi-issue games	49
3.1.1	Voorbeeld: een verdeelde familie	50
3.1.2	De dynamiek van multi-issue games	56
3.1.3	Het leven is geen paradijs: verliezers in de multi-issue game	60
3.1.4	Verliezers: gedragspatronen	62
3.1.5	Contrastrategieën	64
4	Geen project, maar een proces	67
4.1	Probleemformulering: precieze probleemdefinities zijn niet aantrekkelijk	68
4.1.1	De probleemperceptie beïnvloeden – dus problemen breed formuleren	68
4.1.2	Oplossingen koppelen aan probleem	69
4.1.3	Wacht op de window of opportunity	70
4.2	Doelstellingen: duidelijke doelen zitten je in de weg	71
4.2.1	Brede en vage doelen	71
4.2.2	Randvoorwaarden ontstaan en zijn flexibel	72
4.3	Informatie: de juiste informatie bestaat niet	73
4.3.1	De noodzaak van negotiated knowledge	74
4.3.2	Informatievergaring en besluitvorming lopen in elkaar over	75
4.3.3	Het goede proces leidt tot het goede besluit	76
4.3.4	Nice to know informatievergaring	77
4.4	Besluitvorming is slechts het aftikken van wat al besloten is	77
4.4.1	Besluitvorming is een ongoing process – met nieuwe rondes en nieuwe kansen	78
4.4.2	Open besluitvorming	79
4.4.3	Planningen en deadlines disfunctioneel	80

4.4.4	De backstage en de frontstage: procesmatig handelen, projectmatig communiceren	80
4.5	Intermezzo: de risico's van het Plan Do Check Act-denken	83
4.6	Uitvoering: nieuwe ronde, nieuwe kansen	85
4.6.1	Besluit volgt actie. Vermijd formele besluitvorming	86
4.6.2	Uitvoering is een nieuwe ronde, dus zijn er nieuwe kansen	87
4.6.3	Ook uitvoering vergt strategische keuzes. Creëer points of no return	87
4.7	Evaluatie: doelbereiking is niet alles	88
4.7.1	Evaluatie is een ongoing process	90
4.8	De wet van de afnemende effectiviteit: strategieën zijn beperkt houdbaar	90
4.8.1	Wat betekent de wet van de afnemende effectiviteit voor een besluitvormingsproces?	91
5	Slimme command and control in netwerken	95
5.1	Wanneer kan command and control worden toegepast in een netwerk?	96
5.1.1	Dreigen met command and control om bij andere actoren de perceptie van de winst te beïnvloeden	96
5.1.2	The shadow of hierarchy: command and control zou ingezet kunnen worden als het proces niet naar wens verloopt	97
5.1.3	Command and control als incentive voor een proces	98
5.1.4	Command and control nadat samenwerking heeft gefaald	99
5.1.5	Command and control ten aanzien van procedures	100
5.1.6	Spijtminimalisatie: command and control, maar tegelijk ruimte bieden	101
5.1.7	De good guy, maar ook de bad guy met de command and control-houding	102
5.1.8	Command and control als er een kritieke massa aan winnaars is	103
5.1.9	Succes dat op je afstraalt: command and control in de public performance	104
5.1.10	De intelligentie van command and control in een netwerk	105
5.2	Principaal en agent: de spanning tussen project- en procesmatige strategieën	106
5.2.1	Verantwoording over de inhoud, maar ook over het proces	108
5.2.2	Neem de principaal mee in het proces van overleg en onderhandeling	109
5.2.3	Dilemma sharing	110
5.2.4	Maak met de actoren in het netwerk procesafspraken over wat te doen wanneer de principaal niet instemt	111

5.2.5	Gebruik de positie van de principaal als drukmiddel naar de actoren in het netwerk	112
5.2.6	Maak aan de principaal expliciet wat de schade is van verwerping van het resultaat van de onderhandelingen	114
5.2.7	Naadloze uitvoering van de instructies, schade voor de principaal	115
5.2.8	Activeer de actoren in het netwerk	116
5.2.9	Slikken of stikken	116
5.2.10	Verbreed het vraagstuk	116
6	Strategisch gedrag in netwerken	119
6.1	Wat is strategisch gedrag?	119
6.2	Strategisch gedrag in netwerken	121
6.3	Strategieën en strategisch gedrag	122
6.3.1	Strategieën voor redundantie...	122
6.3.2	...kunnen zich tot strategisch gedrag ontwikkelen	122
6.3.3	Procesafspraken...	123
6.3.4	...kunnen uitmonden in strategisch gedrag	123
6.3.5	Multi-issue strategieën...	125
6.3.6	...ontwikkelen zich mogelijk tot strategisch gedrag	125
6.3.7	Strategieën voor het tot stand brengen van negotiated knowledge...	126
6.3.8	...ontwikkelen zich mogelijk tot strategisch gedrag	127
6.3.9	Strategieën gericht op winnaars en verliezers...	128
6.3.10	...kunnen leiden tot strategische gedragingen	129
6.4	Samenvatting strategisch gedrag	130
6.5	Wat moeten we vinden van strategisch gedrag?	131
7	Vertrouwen in netwerken	135
7.1	Een gedachte-experiment	135
7.2	Spelregels in netwerken	140
7.2.1	Spelregels die betrekking hebben op de positie van actoren in de besluitvorming	140
7.2.2	Spelregels die betrekking hebben op het proces van de besluitvorming	150
7.3	Normatieve dilemma's	157
7.3.1	Selecteren	157
7.3.2	Dreigen	158
7.3.3	Ruilen	158
7.3.4	Samenwerken	159
7.3.5	Procesoriëntatie	159
7.3.6	Opportunistische of prudente omgang met de dilemma's	160
7.4	Afsluitende opmerkingen	161

<u>Inhoud</u>	9
8 Processen en inhoud	163
Literatuur	167

1.1 EEN INTERCONNECTED WERELD

We leven in een interconnected wereld (Castells, 2011). Door de globalisering van de economie en door het internet is alles met alles verbonden. Dat heeft soms onvoorziene en dramatische gevolgen. Denk bijvoorbeeld aan de economische crises aan het begin van de 21ste eeuw. Europa is een systeem van interconnected economieën – en daardoor konden problemen in de kleine Griekse economie de hele eurozone in een crisis storten. De housing bubble in Amerika veroorzaakte een wereldwijde economische crisis. Cybercriminaliteit is een internationaal spel, in een web van technologie en actoren, waarbij de schurken zich op duizenden kilometers van hun slachtoffers bevinden.

In de chaostheorie is er een bekende metafoor om dit soort processen in een interconnected wereld duidelijk te maken: het vlindereffect. De vleugels van een vlinder in Brazilië kunnen maanden later een orkaan in Texas veroorzaken. De beweging veroorzaakt eerst een klein effect, maar in de serie effecten die daarna ontstaat, wordt elk van de effecten steeds groter, waardoor uiteindelijk zich een orkaan ontwikkelt in Texas. Wie bedenkt vooraf dat die ene vlinder duizenden kilometers verderop een orkaan kan veroorzaken? Wie had ooit kunnen bedenken dat de kleine Griekse economie een hele eurozone in een crisis kan storten? Het zijn fenomenen die inherent zijn aan een interconnected wereld en die we in veel gevallen slechts achteraf kunnen vaststellen – niet vooraf kunnen voorspellen.

In dit boek bespreken we de vraag wat deze interconnected wereld betekent voor veranderprocessen, beleidsontwikkeling, besluitvorming – kort samengevat: wat ze betekent voor governance. Het zal duidelijk zijn dat een lineaire, planmatige manier van governance onmogelijk is in een interconnected wereld – en dus is de vraag hoe governance wel kan plaatsvinden.

Daartoe zullen we in dit eerste hoofdstuk de essentie van een interconnected wereld ontrafelen. Hoe ziet de structuur van die wereld eruit? Daarna geven we aan wat deze structuur betekent voor het verloop van besluitvormingsprocessen in netwerken. Met hulp van deze inzichten kunnen we vervolgens, in de volgende

hoofdstukken van dit boek, nagaan hoe de governance in een interconnected wereld vorm kan krijgen.

1.2 DE STRUCTUUR VAN EEN INTERCONNECTED WERELD: DRIE KENMERKEN

Tabel 1.1 geeft de drie belangrijkste kenmerken van de interconnected wereld – tenminste, als we die bezien vanuit het perspectief van governance.

Tabel 1.1 Hoofdkenmerken van een interconnected wereld

Kenmerk interconnected wereld in plaats van
Interdependenties	Hiërarchie
Ongestructureerde, <i>wicked</i> problemen	Gestructureerde problemen
Dynamiek	Stabiliteit

1.2.1 *Eerste kenmerk: interdependenties*

Een eerste belangrijk kenmerk van een interconnected wereld is uiteraard dat deze bestaat uit een groot aantal partijen of actoren of spelers (we zullen deze termen in dit boek afwisselend gebruiken): overheden, bedrijven, not-for-profit organisaties, burgers. Die actoren hebben verschillende belangen en zijn wederzijds afhankelijk. Die wederzijdse afhankelijkheden zijn inherent aan een hoogtechnologische samenleving. Zo'n samenleving kenmerkt zich door superspecialisaties – en hoe meer specialismen, hoe meer afhankelijkheden. Ze kenmerkt zich door verbindingen met en afhankelijkheden van het internet. In het web van afhankelijkheden dat zo ontstaat, kan niemand zonder de steun van anderen iets voor elkaar krijgen. De wederzijdse afhankelijkheden – of: interdependenties – resulteren in een veelheid aan relaties tussen deze actoren, het geheel van die relaties noemen we een netwerk.

De wereld als geheel is een netwerk geworden – maar lokale gemeenschappen zijn dat net zozeer. Wanneer er besluiten moeten worden genomen over, bijvoorbeeld, wegen of vliegvelden, zien we ook vaak dat daar veel lokale spelers bij betrokken zijn, met verschillende belangen. Zelfs binnen organisaties is vaak sprake van een netwerk. Een organisatie als een ziekenhuis, een advocatenkantoor of een engineering consultancybureau bestaat uit hoogopgeleide professionals, met heel verschillende specialisaties, die van elkaar afhankelijk zijn. De professionals zijn afhankelijk van het management, maar het management is evenzeer afhankelijk van de professionals. Die beschikken immers over vaardigheden en kennis die de managers niet hebben.

Een netwerk kun je ideaaltypisch positioneren tegenover een hiërarchie. Een hiërarchie is een piramideachtige structuur, waarin er een persoon of groep is die de

leiding heeft en uiteindelijk de besluiten neemt. Alle andere actoren zijn aan deze groep of persoon ondergeschikt – er zijn dus verticale relaties van boven- en onder-schikking. In een netwerk is van een dergelijke verticale structuur geen sprake. Er zijn veel spelers, niemand kan zeggen dat hij of zij *in charge* is, de relaties zijn niet verticaal, maar horizontaal.

Om de complexiteit van dat netwerk van interdependenties te begrijpen, is een aantal nadere kenmerken van netwerken van belang.

Typen interdependenties

In de eerste plaats: interdependenties kunnen allerlei vormen aannemen:

- Bilaterale of multilaterale afhankelijkheden: afhankelijkheden kunnen bestaan tussen twee partijen, maar ook tussen meer dan twee partijen.
- Eén- of multidimensionale afhankelijkheden: afhankelijkheden kunnen op één dimensie betrekking hebben (bijvoorbeeld: geld), maar ook op meer dimensies (geld, informatie, bevoegdheden, reputatie).
- Synchrone versus asynchrone afhankelijkheden: actoren kunnen op een moment in de tijd allemaal van elkaar afhankelijk zijn, maar de afhankelijkheden kunnen ook in de tijd gespreid zijn. Actor A is vandaag afhankelijk van actor B, deze actor B is over een paar maanden afhankelijk van actor A.
- Statische versus dynamische afhankelijkheden. Een afhankelijkheid is dynamisch als die in de loop van de tijd verandert. Een partij kan een machtspositie in een netwerk hebben, maar die machtspositie kan in de loop der tijd veranderen – sterker of zwakker worden. Een statische afhankelijkheid is niet aan verandering onderhevig.

In veel netwerken van interdependenties zal sprake zijn van multilaterale, multidimensionale, asynchrone en dynamische afhankelijkheden. Dat maakt besluitvorming en verandering in deze netwerken buitengewoon complex – maar daar komen we later over te spreken.

Per onderwerp andere interdependenties

Een tweede belangrijk aspect van interdependenties is dat deze per onderwerp verschillend kunnen zijn. We kunnen als voorbeeld hier een provincie nemen, die afhankelijk is van gemeenten, van de centrale overheid en van private partijen – en al deze actoren zijn overigens ook weer afhankelijk van de provincie. De provincie houdt zich met fysieke infrastructuur bezig, daar zijn veel partijen bij betrokken, die samen een netwerk van interdependenties vormen. In dat netwerk heeft de provincie een bepaalde machtspositie. Maar de provincie houdt zich ook bezig met natuur en milieu. Daar zijn ook partijen bij betrokken – deels dezelfde als bij infrastructuur, deels andere – en in dat netwerk kan de machtspositie van de provincie een geheel andere zijn. De besluitvorming in het infrastructuurnetwerk kan daar-

door heel anders verlopen dan die in het natuur en milieu-netwerk. Tegelijk geldt dat bepaalde partijen zich zowel in het ene als het andere netwerk bevinden – en dat kan de besluitvorming ook weer beïnvloeden. Wanneer een partij het onderspit delft in de besluitvorming over infrastructuur, kan dat gevolgen hebben voor de houding van die partij in de besluitvorming over natuur en milieu. Besluitvorming wordt dus complexer, niet alleen omdat per issue het netwerk er anders uitziet, maar ook omdat bepaalde partijen de besluitvorming over het ene issue zullen koppelen aan die over het andere issue.

Interdependenties laten zich niet altijd kennen

Zo ontstaat al een behoorlijk complex beeld: er zijn allerlei typen afhankelijkheden, die kunnen per onderwerp verschillen en die onderwerpen worden door sommige partijen aan elkaar gekoppeld. Daar kunnen we, in de derde plaats, nog iets aan toevoegen: niet altijd is bij alle actoren in een netwerk bekend wat de wederzijdse afhankelijkheden zijn. Een provincie kan, bijvoorbeeld, niet weten dat een gemeente een heel sterke positie heeft in een netwerk – maar denken dat die positie juist heel zwak is. Een provincie kan niet weten of niet voldoende precies weten wat de opvattingen en belangen van een actor in een netwerk zijn. Zeker bij de meer complexe netwerken (veel actoren, veel soorten afhankelijkheden, veel koppelingen aan andere netwerken) is het voor een enkele actor bijna onmogelijk het gehele netwerk te overzien. Als er bij actoren onzekerheden zijn over de positie van andere actoren in een netwerk – positie dus in de betekenis van machtspositie, maar ook in die van opvattingen en belangen – betekent dit als vanzelf dat de perceptie die een actor heeft van de posities van anderen, onjuist kan zijn. Een partij kan machtiger zijn dan gedacht, een foute inschatting van de macht van een partij kan de besluitvorming sterk compliceren. Verschillende actoren kunnen dus ook verschillende percepties hebben van de posities in een netwerk – ook dat maakt besluitvorming er niet makkelijker op.

Netwerken van interdependenties zijn al complex, maar worden dat dus nog meer als de betrokken actoren geheel verschillende percepties van eenzelfde netwerk hebben.

1.2.2 *Tweede kenmerk: ongestructureerde, wicked problemen*

Een tweede kenmerk van een interconnected wereld heeft betrekking op de inhoud van de problemen die in zo'n wereld moeten worden opgelost. Die problemen zijn vaak 'ongestructureerd' of 'wicked' (Rittel & Webber, 1973). Ongestructureerde problemen staan ideaaltypisch tegenover gestructureerde problemen – dat zijn problemen waarvoor één juiste of de juiste oplossing bestaat. Een voorbeeld van een gestructureerd probleem is de vraag waartoe 1+1 optelt. Dat antwoord luidt: 2 – en dat antwoord is onafhankelijk van politieke voorkeuren, belangen of machts-

posities. Ongestructureerde problemen kennen die ene juiste oplossing niet. Wat maakt dat veel problemen ongestructureerd zijn?

Om dat uit te leggen, gebruiken we een eenvoudig voorbeeld. Stel dat een fabrikant van melkproducten voor de vraag staat wat de meest milieuvriendelijke verpakking is: het kartonnen pak, een glazen fles met statiegeld of een polycarbonaat fles met statiegeld. De producent wil weten hoe de drie verpakkingen scoren op wat de 'milieucompartimenten' worden genoemd: energieverbruik, verbruik van water, toxiciteit en afval.

Om die vraag te beantwoorden is het onder andere van belang het productieproces van deze drie verpakkingen in kaart te brengen. Welke grondstoffen worden gebruikt en hoe worden die omgezet in een verpakking? Neem het kartonnen pak: daarvoor wordt ergens een boom gekapt, die wordt getransporteerd naar een fabriek waar karton wordt gemaakt. Het karton gaat vervolgens naar een fabriek waar een pak wordt gefabriceerd en er onder andere polyetheen aan wordt toegevoegd. Polyetheen kent ook een eigen productieproces, dat met het kraken van nafta begint en dus ook in kaart moet worden gebracht.

Stel dat de boom in Zweden wordt gekapt, naar Hamburg wordt getransporteerd, waar karton wordt geproduceerd en dat het karton vervolgens naar een fabriek in Zwitserland gaat, waar de kartonnen pakken worden gemaakt. Om de feitelijke milieulast te bepalen, moeten we op z'n minst drie beslissingen nemen:

- Welke data gebruiken we? We hebben data nodig over, bijvoorbeeld, het aantal bomen dat je moet kappen als je een bepaalde hoeveelheid pakken wilt produceren. We hebben data nodig over het transport van de bomen: hoeveel energie kost dat transport?
- Welke systeemgrenzen hanteren we? Of, anders geformuleerd, hoe bakenen we het onderzoek af? De bomen worden vervoerd per boot. We willen weten hoeveel energie dat kost. Maar zonder bomen zou er wellicht ook geen boot zijn – dus moeten we nu ook de productie van de boot laten meewegen bij de bepaling van de milieukosten van een verpakking?
- Hoe rekenen we milieulasten toe aan de verpakking? Op de boot worden namelijk ook auto's en wasmachines vervoerd – dus welke deel van de benodigde energie valt toe te rekenen aan de wasmachines en auto's en welke deel aan de bomen?

Er zijn nog vele andere vragen te bedenken, maar waar het hier om gaat: op veel van de vragen is geen geobjectiveerd antwoord mogelijk. De ene partij kiest voor de ene dataset, de andere partij heeft de voorkeur voor andere data. De ene partij kiest voor systeemgrenzen, die de andere te smal of juist te ruim vindt. Bij de wijze van toerekening zijn er verschillende methoden denkbaar.

Stel nu dat onze fabrikant te maken heeft met allerlei andere partijen bij de beslissing over de te kiezen verpakking. Een milieuorganisatie, een overheid en consu-

mentenorganisaties – en dat die allemaal andere belangen hebben en anders denken over deze drie te nemen beslissingen. Dan kan er een enorm conflict ontstaan over de vraag wat de juiste data, systeemgrenzen en methodes voor toerekening zijn – en daar is vaak geen objectief antwoord op mogelijk. Als dat zo is, zal bij veel partijen de neiging bestaan om keuzes te maken die passen bij de eigen belangen of voorkeuren.

Maar stel, deze partijen komen eruit – ze zijn het eens over data, systeemgrenzen en methoden. De partijen weten hoe de drie verpakkingen scoren op de milieucompartmenten energieverbruik, verbruik van water, toxiciteit en afval.

Dan komt de volgende vraag aan de orde: hoe weeg je die vier componenten – is een verpakking die slecht scoort op water en afval maar goed op energie, beter dan een verpakking die het slecht doet op energie maar heel goed op water en neutraal op afval? Dat is voor een belangrijk deel een normatieve vraag – en ook over die vraag kunnen verschillende partijen heel verschillend denken, zonder dat er een objectief oordeel over het ‘juiste antwoord’ bestaat. Bedenk, dit gaat alleen nog maar om milieuaspecten. Daarnaast zijn er nog andere aspecten: veiligheid en kosten bijvoorbeeld. Hoe ga je om met een verpakking die goed scoort op milieu en slecht op veiligheid, maar weer goed op kosten? Dat maakt het allemaal nog ingewikkelder.

De essentie van dit alles is dit:

- De feiten die we nodig hebben om tot een goed besluit te komen, kunnen objectiveerbaar zijn of kunnen niet-objectiveerbaar zijn.
- De normatieve afweging die we moeten maken om tot een goed besluit te komen, kan objectiveerbaar of niet objectiveerbaar zijn.

Wanneer de feiten ambigu zijn en de normatieve afweging niet of moeilijk objectiveerbaar is, ontstaan ongestructureerde problemen. Zie tabel 1.2.

Tabel 1.2 Ongestructureerde problemen

	Feiten: objectiveerbaar	Feiten: niet objectiveerbaar
Normatieve afweging: objectiveerbaar		
Normatieve afweging: niet objectiveerbaar		Ongestructureerd probleem

Wanneer ongestructureerde problemen moeten worden opgelost in een netwerk, met veel actoren die verschillende belangen hebben, is de kans groot dat de actoren het niet eens zullen zijn over data, systeemgrenzen, methoden en de normatieve weg van verschillende compartimenten. Dat heeft vaak iets met hun

belangen te maken – de producent van eenmalige kartonnen pakken zal anders naar milieu-analyses kijken dan de producent van de meermalige polycarbonaat fles. Gegeven hun belang, zullen ze kritisch staan tegenover analyses met voor hen onwelgevallige uitkomsten. Dat is dus niet slechts een platte verdediging van het eigen belang – het gaat hier om ongestructureerde problemen, de feiten spreken niet voor zich en dus is er ook ruimte om die ter discussie te stellen.

1.2.3 *Derde kenmerk: dynamiek*

Een derde kenmerk van de interconnected wereld is dynamiek – de interconnected wereld is voortdurend in beweging. Dynamiek staat ideaaltypisch tegenover stabiliteit.

Ook hier eerst een voorbeeld. Bij de besluitvorming over grote infrastructurele projecten zijn vaak veel partijen betrokken, waarvan sommige voor en andere tegen zo'n project zijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een haven een offshore haven wil creëren. Anders geformuleerd, de besluitvorming hierover vindt plaats in een netwerk van interdependenties. Wat is nu de dynamiek die zich hier kan voordoen?

Die kan, in de eerste plaats, betrekking hebben op de actoren, die samen het netwerk van interdependenties vormen. De besluitvorming begint met een aantal actoren, maar er kunnen nieuwe actoren tot de besluitvorming toetreden. Misschien is er een badplaats, en constateert de burgemeester van die badplaats dat de offshore haven een negatieve invloed kan hebben op de komst van toeristen. De badplaats kan zich met de besluitvorming gaan bemoeien en compensatie eisen of een herontwerp van de offshore haven. Sommige actoren zullen het netwerk verlaten omdat ze bij nader inzien toch minder belang bij de besluitvorming hebben.

De dynamiek kan, in de tweede plaats, betrekking hebben op de inhoud van de problematiek – in dit geval dus de aanleg van de offshore haven. De inhoud van de problematiek kan verschuiven. Zo is het goed denkbaar dat de offshore haven aanvankelijk wordt gedefinieerd als een economisch-infrastructureel project. Maar misschien blijkt tijdens het besluitvormingsproces dat de offshore haven ook een rol kan spelen bij de bescherming van de kust tegen een stijgende zeespiegel. Wanneer de offshore haven op een bepaalde manier wordt geconfigureerd, kan dit wellicht tot natuurlijke zandaanwinning leiden en zo bijdragen aan de bescherming van de kust.

De inhoud van de problematiek verschuift zo van een louter economisch-infrastructureel vraagstuk naar ook een vraagstuk van kustverdediging en ecologie. Daarmee komen er natuurlijk ook andere actoren in beeld, met andere belangen, en verandert het spel van de besluitvorming.

Deze twee soorten dynamiek – actoren en inhoud – kunnen elkaar versterken. Wanneer actoren toe- en uittreden, die ieder hun eigen definitie van de problema-

tiek hebben, zal de inhoud van de problematiek voortdurend verschuiven. Wanneer de inhoud van de problematiek verschuift, treden nieuwe actoren toe en veranderen de posities in het netwerk. Wanneer die twee ontwikkelingen – veranderende actoren en veranderende inhoud – elkaar versterken, kan dynamiek ont-aarden in chaos. Maar achter die chaos zit dus wel een patroon – dynamiek in actoren en dynamiek in inhoud.

1.3 BESLUITVORMING IN EEN INTERCONNECTED WERELD

Binnen de geschetste netwerkstructuur spelen zich besluitvormingsprocessen af. Voordat we de kenmerken van die processen beschrijven, introduceren we eerst een beeld dat ons kan helpen die verschillen te begrijpen: de dansende tafel.

1.3.1 *De dansende tafel*

In een groot huis bevindt zich een kamer met vier hoeken, A, B, C en D. In deze kamer staat een tafel. In de kamer bevinden zich twee personen, P1 en P2.

P1 en P2 hebben allebei een opvatting over de vraag in welke hoek van de kamer de tafel thuishoort. P1 wil deze in hoek A neerzetten, P2 in hoek B.

P1 en P2 gaan aan het werk: zij duwen en trekken aan de tafel, in de richting van de hoek waarin zij de tafel willen hebben. P1 duwt in de richting van A en P2 duwt in de richting van B.

Wat gebeurt er met de tafel? Indien P1 en P2 even sterk zijn en op hetzelfde moment aan het werk gaan, zal de tafel gaan bewegen, maar noch in de richting van A, noch in de richting van B. De tafel zal uiteindelijk tot stilstand komen tegen een muur van de kamer, maar ergens tussen A en B in, bij punt E.

Zijn P1 en P2 tevreden met dit resultaat? P1 zal waarschijnlijk zeggen dat de tafel weliswaar dichterbij A is gekomen, maar, zo zal hij moeten toegeven, hij is er niet in geslaagd de tafel in hoek A te krijgen. En wellicht zal hij er iets aan toevoegen: als ik, P1, mijn zin niet heb gekregen, zal de ander, P2, zijn zin waarschijnlijk wel hebben gekregen. Maar P2 heeft waarschijnlijk hetzelfde gevoel.

Hier zien we dus de ontevredenheid ontstaan die zo karakteristiek is voor complexe besluitvormingsprocessen. Deze ontevredenheid heeft een absolute en een relatieve dimensie. In absolute zin zijn P1 en P2 ontevreden. Immers, allebei zien ze in dat hun doel niet is bereikt en dat stemt niet vrolijk. Maar bovendien zijn ze in relatieve zin ontevreden, in relatie tot hun tegenspeler. De redenering van zowel P1 als P2 zou kunnen zijn dat de ander meer heeft gekregen. Het behoeft geen toelichting dat deze conclusie een mens ontevreden stemt: er is hard gewerkt, de doelen zijn niet bereikt en de tegenstander heeft meer bereikt.