

Procesmanagement

A.F.A. Korsten

Juni 2006

Bij elk beleidsprobleem dat door een overheidsbestuur wordt 'opgepakt' om te komen tot een beleidsvoornemen, is sprake van de formulering van een bepaald beleid. Beleidsformulering impliceert *framing*. Zo wordt arbeidsvoorziening of werkgelegenheidspolitiek op een bepaalde manier 'ingevuld'. Tussen politieke culturen kan die verschillen. De Japanse overheid formuleert niet zonder meer hetzelfde beleid als de overheid uit Zambia, Marokko of Mexico, ook al gaat het om een reactie op schijnbaar dezelfde vraagstukken. Denk aan het omgaan met een vogelepidemie, geluidhinder of oppervlaktewaterverontreiniging.

Als een beleid al langer bestaat, kan een onderliggend maatschappelijk, economisch of ander probleem bovendien verschuiven. Het kan kleiner of groter worden of anderszins verschuiven doordat het bij voorbeeld deels of geheel andere doelgroepen treft. Dan zal zich de wenselijkheid van *reframing* kunnen aandienen (Korsten, 1988; Schön & Rein, 1994; Van de Riet & Van der Heijden, 1999)). De aanpak wordt herzien. Een andere manier van kijken kan opkomen en bijgevolg kan ook sprake zijn van de keuze van andere beleidsdoelen en wellicht andere middelen.

Framing en *reframing* kan geschieden door middel van een bepaalde ontwerpmethode. Procesmanagement is een zo'n aanpak. Procesmanagement is een benadering om met name zware beleidsvraagstukken (wicked problems), dus brandende kwesties, waarover weinig overeenstemming bestaat en waarbij de kennis over de oorzaken en omstandigheden en over het oplossend vermogen van een aanpak beperkt is, aan te pakken. Procesmanagement betreft het voorbereiden en nemen van besluiten in overleg met 'partijen' uit de omgeving van een organisatie. Over procesmanagement gaat deze tekst. De volgende onderwerpen komen aan bod.

- De omschrijving van procesmanagement.
- Onderwerpen of beleidsproblemen waarbij procesmanagement urgent is.
- Voor- en nadelen van procesmanagement.
- Voorwaarden voor procesmanagement.
- Wat een procesarchitect is.
- De functies van een procesarchitect.
- De aan een procesarchitect te stellen eisen.

1 Command & control niet overal geschikt voor

De productie van beleid kan binnen een organisatie op initiatief van het politiek bestuur, dat weet wat het wil, ter hand worden genomen. Voor sommige vraagstukken is deze aanpak, waarbij een overheidsbestuur een taak ter hand neemt en het bestuur doelbepalend is, geschikt. Zeker voor eenvoudige thematieken zoals

de productie van een straatnamenplan. Men formuleert doelen en kiest het middel dat daarbij past. Deze aanpak wordt wel een routinematige aanpak genoemd. Men kan ook spreken van een *command and control*-aanpak. Hier gaat geen spoor van twijfel achter schuil over de vraag of het doel misschien discutabel is, of het middel misschien minder geschikt is. Nee, verkeersdeelnemers moeten de weg kunnen vinden naar huizen met een bepaald adres, en dan is een geheel van straatnamen en huisnummers onvermijdelijk. Een straatnamenplan behoeft ook niet ontworpen te worden met veel inspraak of interactieve beleidsvorming. De 'know how' van burgers behoeft echt niet benut te worden of het moest zijn dat men de straatnaam wil laten sporen met historische omstandigheden of geografische eigenschappen van het gebied, waarover wellicht kennis bestaat bij een plaatselijke heemkundevereniging of een historisch genootschap. Men moet natuurlijk wel voldoen aan minimumeisen, zoals het niet kiezen van een straatnaam vernoemd naar een oorlogsmisdadiger.

Brandende kwesties: hoe aan te pakken?

Procesmanagement is echter een sturingsconcept dat geheel afwijkt van *zuiver hiërarchische* sturing via *command & control*. Procesmanagement is aan de orde als het gaat om weerbarstige vraagstukken (*wicked problems*), die betrekkelijk 'ongestructureerd' zijn en waarover men ernstig van mening kan verschillen en waarvan de oorzaken over het algemeen niet erg bekend zijn. Meestal kan een overheid zo een hardnekkig probleem, denk aan de bestrijding van voetbalvandalisme, niet alleen aanpakken maar is de ene overheid van de andere afhankelijk en van vele andere partijen. Bij voetbalvandalisme zijn dat de clubs, stewards, supportersverenigingen, de KNVB, de openbare ordehandhavers (politiechefs, korpsbeheerders), de vervoersmaatschappijen. Procesmanagement kan dan wel geschikt zijn omdat 'partijen' met elkaar geconfronteerd worden in een '*productieve*' dialoog. Denk bijvoorbeeld aan de terugdringing van het voetbalvandalisme of het beperken of zelfs tegengaan van verdroging in de Peelbodem. Dan gaat het om *de doelen* van verschillende partijen in een *netwerk* of breder hun 'resources' (macht, budget, grond, voorkeuren, informatie) te 'ballen', bijeen te brengen.

Wanneer bij een veranderingspoging de procesbenadering met succes wordt toegepast zal de verandering draagvlak hebben, inhoudelijk robuust zijn en zal het veranderingsproces fair zijn. Uiteindelijk zullen betrokken partijen zich aan het resultaat committeren.

2 Hoe procesmanagement te omschrijven?

Procesmanagement betreft het nemen van besluiten in overleg met 'partijen' uit de omgeving van de organisatie', aldus De Bruijn en Ten Heuvelhof (1998: 120) in een artikel in het tijdschrift *Bestuurswetenschappen*. Termen die ook voor

procesmanagement worden gebruikt zijn volgens hen: open besluitvorming, interactieve besluitvorming of stakeholdermanagement.

De kern van procesmanagement is uitgaande van hun omschrijving tweeledig.

- a) een initiator betreft andere 'partijen' bij de besluitvorming.
- b) niet de inhoud maar het proces van besluitvorming staat centraal, althans is aangrijpingspunt voor handelen.

Welke verschillen zijn er dan tussen een benadering van sturing die vertrekt vanuit inhoud versus vanuit proces. Zie schema 1.

Schema 1: De belangrijkste verschillen tussen een inhoudelijke benadering en een procesbenadering

	Inhoudelijke besluitvorming	Procesmanagement
Focus initiatiefnemer	Op een goed inhoudelijk onderbouwd initiatief	Focus op de belangen van de belangrijkste stakeholders
Hoe wordt draagvlak verworven?	Door de inhoud van het initiatief: het is zo goed, dat het anderen overtuigt	Door de stakeholders invloed te geven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het voor hen aantrekkelijk wordt
Kernelement van het ontwerp	Een inhoudelijke oplossing voor de problematiek	Een beschrijving van het proces, dat moet leiden tot oplossing van de problematiek
Type beslisregels	Veel inhoudelijke regels en enkele procesafspraken voor omstandigheden die vooraf niet zijn in te schatten	Veel procesafspraken en enkele inhoudelijke regels voor onderwerpen die, ongeacht het procesverloop, bescherming verdienen
Rol van de bestuurder/manager	<ul style="list-style-type: none"> - architect: maakt een inhoudelijk ontwerp - manager: draagt zorg voor de invoering van ene inhoudelijk ontwerp - hoeder van een beperkt aantal procedurele randvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> - procesarchitect: zet de hele procesbenadering op - procesmanager: faciliteert het besluitvormingsproces - hoeder van een beperkt aantal inhoudelijke randvoorwaarden.
Bron: De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998: 121		

3 Procesmanagement in een netwerkcontext

Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1998) start procesmanagement bij de identificatie van de belangrijkste partijen en hun belangen, en dus niet bij de inhoud van het probleem vanachter het bureau. Zijn ze geïdentificeerd dan moeten ze bij elkaar komen.

Een volgende stap is dan dat in een proces van *onderhandelen* de *stakeholders* hun *belangen* inbrengen en partijen gezamenlijk op zoek gaan naar een *probleemdefinitie* en naar inventarisatie van *probleemoplossingen*, die voor elk van de participerende 'partijen' aantrekkelijk genoeg zijn om er zich aan te committeren.

Procesmanagement levert als het goed gaat *een product* op: meestal een *package deal*, dat wil zeggen een geheel van afspraken dat voor elke partij iets aantrekkelijks heeft. Dat proces gaat niet vanzelf. Het zal op de een of andere manier kunnen worden ontworpen. Daarbij is een *procesarchitect* cruciaal, die kan worden ondersteund door een *procesmanager*.

Een dergelijk proces zou met name in netwerken vruchtbaar zijn.

4 Waarbij procesmanagement?

Welke problemen vergen een procesmanagementbenadering? De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld noemen in hun boek 'Procesmanagement' de volgende kenmerken van vraagstukken.

1. Complexiteit van problemen.
2. Problemen moeten in een netwerk worden opgelost.
3. Problemen en oplossingen zijn dynamisch.

We lichten dit toe.

Ad 1)Complexiteit van problemen.

Om problemen te typeren zijn twee dimensies gangbaar. Er zijn problemen waarvan veel onbekend is en waarvan juist veel bekend is. Daarnaast zijn er problemen waarover makkelijk consensus is te bereiken of niet. Deze dimensies zijn te combineren. Dat leidt tot vier beleidstypen.

Ten eerste het eenvoudige type: veel is bekend en er bestaat consensus over.

Ten tweede: veel is bekend maar er bestaat geen overeenstemming over de beleidsrichting. Dit geldt bijvoorbeeld voor sommige ethische vraagstukken als abortus in de jaren zestig.

Ten derde, bestaan er de problemen waarvan veel bekend is maar waarover we het in het land niet erg eens zijn. Moet gentechnologie worden toegestaan? Moeten er woningen gebouwd worden in het Groene Hart.

Ten vierde zijn de *wicked problems* te noemen. Veel is onbekend en over de oplossing bestaat verschil van mening. Denk aan automobilititeit of bestrijding van voetbalvandalisme. Dit noemt men wel ongetemde problemen of *ongestructureerde* problemen. Met name de *wicked problems* lenen zich voor interactie tussen veel partijen. Dit zijn vaak vraagstukken die in een netwerkcontext moeten worden gezien. Veel partijen zijn van elkaar afhankelijk, niemand kan het probleem alleen oplossen. Er is niet slechts één probleemeigenaar. De hulpbronnen liggen verspreid. Geen enkele overheid kan hier stoer doen want de ene overheid heeft een taak en bevoegdheid maar andere overheden hebben andere taken en bevoegdheden om van andere 'partijen' nog maar niet te spreken. En er bestaan ook verschillen in beschikbaar budget, informatie of macht. 'Partijen' hebben elkaar nodig want ze zijn afhankelijk van elkaar. 'Partijen' brengen ook nog verschillende belangen en doelstellingen in. Voor een groot infraproject geldt dit afhankelijkheid bijna altijd.

Maar er komt nog iets bij dat De Bruijn c.s. (1998) benadrukken. Vaak is een probleem vervlochten met andere problemen waardoor het niet in isolement kan worden opgelost. Denk aan de uitbreiding van Schiphol, die te maken heeft met effecten zoals de ruimte voor woningbouw in omliggend gebied, toelaatbare geluidsniveaus, enz. . De consequentie hiervan is dat de oplossing van problemen een afweging vergt, die niet sterk te objectiveren is. Daarbij speelt, het was al gesteld, gebrekkige informatie een rol (bijvoorbeeld ontbreken van informatie of verouderde gegevens, verschil in aggregatieniveau) en het ontbreken van eenduidige waarden en normen een rol. De waarden en normen verschillen tussen de betrokken partijen. In een dergelijke complexe situatie moet toch *een gezaghebbende probleemaanpak* van de grond komen die wordt geaccepteerd. Voor de hoogleraren De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld is evident dat in een dergelijke netwerkcontext alle relevante partijen betrokken moeten worden bij de probleemformulering en – oplossing. Zo zeggen ze het in hun boek '*Procesmanagement*' uit 2002.

Ad 2) Problemen moeten in een netwerk worden opgelost.

Procesmanagement is aan de orde in een beleidsnetwerk, waarin van elkaar afhankelijke actoren met verschillende belangen opgenomen zijn, die elk voor zich de wil niet aan de ander kunnen opleggen. In zo een situatie hebben actoren meestal niet alleen een verschillend belang maar ze oriënteren zich op *verschillende waarden en normen* en beschikken ze over onderscheiden *informatie*. Daarbij komt dat partijen in een (beleids)netwerk zich vaak strategisch gedragen en dat betekent dat ze vanuit hun belang optreden en dat belang behartigen. Ze brengen bijvoorbeeld informatie naar buiten die hen goed uitkomt op dat moment of brengen die gedoseerd in. Of ze

zijn bewust vaag over de eigen voorkeuren. En actoren kunnen coalities gaan sluiten om zo de machtspositie te versterken.

Ad 3) Problemen en oplossingen zijn dynamisch.

Er is ook sprake van een derde kenmerk, bovenop het ongestructureerde karakter dat al vermeld werd en de andere punten (complexiteit door verbinding van problemen, oplossing zoeken in netwerk). Dat derde kenmerk betreft het *dynamisch* zijn van problemen. Een probleem blijft zelden hetzelfde, het verandert in de tijd. Denk maar aan hooliganisme of de automobilititeit. Die verandering van een probleem kan ontstaan omdat er nieuwe informatie vrij komt waar actoren weer op reageren of omdat een actor in een netwerk zich anders opstelt (bijv. een pasje voor bezoek van een voetbalwedstrijd of een stadionverbod).

Vooraf in een beleidsnetwerk blijft een probleem niet stabiel. Immers, in een netwerk kan door het optreden van een of meer actoren een ander deel van een netwerk (strategisch) anders gaan reageren, aldus De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld. Een mogelijkheid is dat andere actoren geen medewerking verlenen aan de actor die tot actie overging. Betrokken actoren kunnen dan opmerking: 'Organisatie, u doet dit wel, maar u kunt het niet afdwingen. Daarvoor hebt u onze medewerking nodig maar wat u wilt, schaadt ons belang'. Deze opstelling kan volgens genoemde drie auteurs gerechtvaardigd zijn omdat een andere overheid bijvoorbeeld in haar taakuitoefening geremd wordt en dus een belang geschaad wordt.

5 Voor- en nadelen van procesmanagement

Procesmanagement heeft een aantal voor- en nadelen.

Voordelen van procesmanagement

- a) Procesmanagement leidt tot draagvlak voor een pakket besluiten (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998: 121).
- b) Procesmanagement is bevorderlijk voor de kwaliteit van de besluitvorming omdat partijen niet alleen hun belangen maar ook hun kennis en expertise inbrengen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998: 121).
- c) Procesmanagement bevordert de transparantie van de besluitvorming omdat vooraf duidelijk is welke partijen onder welke condities kunnen meebeslissen. Partijen kunnen nagaan of ze willen participeren (toetreden) en of het proces voldoende fair is (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998: 121).
- d) Procesmanagement depolitiseert. Als er vanuit een actor een inhoudelijk voorstel wordt gedaan, kan dat in een netwerk een prikkel tot verzet zijn. Door slechts voor een procesaanpak te kiezen wordt de prikkel geneutraliseerd (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998: 121).

Nadelen van procesmanagement

- a) Procesmanagement biedt geen garantie dat een beleidsprobleem wordt opgelost (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998: 122). Overigens moet men beseffen dat bij het omgaan met ongestructureerde problemen, als de beperking van automobiliteit, geen beste oplossingen bestaan, hoogstens oplossingen die op een bepaald moment in een bepaalde cultuur en gegeven een bepaalde stand van de kennis van een probleem als een intersubjectief aanvaardbare aanpak door de actoren wordt geaccepteerd. Procesmanagement is juist noodzakelijk omdat het probleem niet objectief oplosbaar is of eenvoudig is.
- b) Procesmanagement wordt ook wel het nadeel toegedicht dat er een naïeve veronderstelling over participatie achter zou liggen. Immers, er wordt verondersteld dat 'partijen' de mogelijkheid hebben tot participatie, bereid zijn tot overleg en capabel om te luisteren en een inbreng te leveren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998: 122). Soms is participatie van bepaalde belangen inderdaad niet aanwezig of is er wel sprake van participatie maar verschilt de intensiteit van participatie.
- c) Een derde nadeel van procesmanagement is dat elk beraad van 'partijen' bepaalde actoren insluit maar anderen uitsluit. Het is zelfs mogelijk dat partijen met bepaalde macht allemaal wel ingesloten zijn maar andere actoren, met minder macht, niet (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998: 122).
- d) Procesmanagement creëert een nieuwe rol in het bestuurlijk verkeer: de procesmanager. Maar met de introductie degradeert procesmanagement de formeel verantwoordelijken of nog verdergaand ontkent het de formele politieke verantwoordelijkheid van bestuurders in de publieke sfeer of van bedrijven. Nu kan men dat proberen op te lossen door een onafhankelijke procesmanager te benoemen. Het risico is dan dat tegenover onafhankelijkheid minder gezag staat. De procesmanager kan dan een zondebok worden, als de procesgang minder gestroomlijnd verloopt dan door partijen gewenst wordt (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998: 123).
- e) Procesmanagement stelt eisen aan de inrichting van organisaties die in een proces deelnemen. Ze moeten personen afvaardigen die de organisatie ook kunnen committeren. Zijn organisaties niet hierop ingesteld dan geven ze moeilijk of niet commitment af. In hiërarchisch gestructureerde organisaties is het mandaat voor de onderhandelaar traditioneel problematisch. Wat betekent het immers wanneer medewerker X van departement LNV participeert in een proces voor het commitment van de bewindspersoon? (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998: 123).

- f) Procesmanagement kan ook in een lastige verhouding staan tot het doel van snelle besluitvorming.

Kan door procesmanagement aan de bezwaren tegemoet gekomen worden op een manier dat ze verdwijnen of beperkt worden? Ervaringen met de toepassing van procesmanagement geeft daarover uitsluitsel.

6 Procesmanagement bij technisch-complexe projecten

Het WRR-rapport uit 1994 en ook andere studies tonen naar ons inzicht dat interactief management van besluitvorming via procesmanagement gevraagd is (zie Klaassen, 1995). De WRR doet onvoldoende voorstellen in die richting. Wij gaan daar wel uitvoerig op in. Meer aandacht voor interactie betekent een grote plaats toekennen aan een procesarchitect. Dat wil zeggen aan de vervulling van de architect-functie. Het hoeft niet steeds te gaan om eenzelfde persoon of organisatie. Daarover gaat deze paragraaf.

In deze conceptie van procesmanagement, opgevat als interactief bestuur, is plaats voor een procesarchitect, een procesmanager of intermediair. Vragen waarop een antwoord gegeven wordt zijn onder meer: Wat is een procesarchitect en wie komt ervoor in aanmerking? Iets voor bestuurskundigen? Welke eisen zijn eraan te stellen? Wanneer komt de procesarchitect op het speelveld? Valt de noodzaak van een procesarchitect te beargumenteren aan de hand van een complex besluitvormingsproject (tcp)? Kan deze manager gebruik maken van beleidsanalysetechnieken of is beleidsanalyse langzaam overbodig aan het worden?

Al eerder een beweging naar meer interactie?

De noodzaak van meer interactief bestuur bij tcp's was er niet altijd in de mate zoals die in de jaren negentig gevoeld wordt. Dat blijkt uit onderzoek naar de belangrijkste drie typen tcp's die we eerder aanduidden.

De in de jaren vijftig en zestig frequente keuze voor enkelvoudige voorzieningen met ruimtelijke spreiding, met name de rijkswegenaanleg, werd vrijwel gedicteerd door Rijkswaterstaat. De minister accepteerde wat het apparaat voorlegde, de lagere overheden waren er blij mee en particuliere organisaties reageerden instemmend op rijksinitiatieven. Na ongeveer 1973 verandert dit. Analyse van het verloop van vijftien door de minister in de periode 1967-1987 genomen beslissingen over rijkswegen in Noord-Brabant laat zien dat instemming in de jaren zeventig plaats maakt voor protest en onderhandeling. Milieugroepen en landbouworganisaties zijn actief.

Rijkswaterstaat blijkt daar aanvankelijk moeite mee te hebben, maar stelt zich geleidelijk meer open op tegenover alternatieven. Andere overheden betonen zich langzamerhand ook minder vanzelfsprekend coöperatief. Ze tonen meer durf en

brengen meer deskundigheid in. Ook zij willen onderhandelen. De geest van de jaren zestig, waarin meer 'participatie' geëist werd, dringt in de jaren zeventig door tot Rijkswaterstaat, zij het vertraagd. Rijkswaterstaat bedient zich (meer) van communicatieve sturing. Terwijl van meer inspraak een grotere legitimatie van overheidsbeleid wordt verwacht, die ook wel optrad, gaat bij rijkswegentracékeuze een communicatieve aanpak merkwaardig genoeg samen met *minder* doelmatigheid en *minder* legitimatie. De besluitvormingsprocedures worden minder overzichtelijk, ze blijken 'langer' te gaan duren, de wegeaanleg wordt vertraagd en de gekozen oplossingen blijken 'duurder'. Meer communicatie blijkt gelijk op te gaan met meer verzet. Roept verzet communicatie op of communicatie verzet? Communicatie aangaan, maakte burgers en groepen wel bewuster; ze werden wakker geschud en gaan zich actiever gedragen. Maar niet alle belangen kunnen verzoend worden. Sommige burgers en groepen kunnen niet gedaan krijgen wat ze willen.

Geldt wat hier gesteld is, ook voor *enkelvoudige voorzieningen met ruimtelijke concentratie*? Studies naar locatiekeuzevraagstukken, zoals bij locatie van afvalverbrandingsinstallaties, opslag van nucleair en chemisch afval en dergelijke, tonen een verschuiving in het oordeel van burgers over een techniek, zoals olieboring op zee, als hun erop gewezen wordt dat de locatie in de buurt overwogen wordt. Burgers worden dan alerter, denken meer over risico's na en komen met een gemotiveerder oordeel. Voor windenergie blijkt over het algemeen grote steun bij de bevolking aanwezig. Maar juist op het ogenblik dat over de bouw besloten wordt, blijkt die het geringst. De twijfel is dan het grootst. De steun neemt een jaar na bouw meestal weer toe (Wolsink). Communicatie met de bevolking is dus onvermijdelijk. Overheden kunnen ook bij deze tcp's niet om meer communicatie onderling heen, want er is niet slechts een overheid die alle beslis- en uitvoeringsmacht in handen heeft om bijvoorbeeld een stortplaats te realiseren. Overheden gaven hier en daar zeker ook aan deze communicatienoodzaak toe, hoewel provinciebesturen soms schuwheid toonden en er informatie werd achtergehouden. Verzet was er, groeide soms en werd zeker niet steeds gebroken.

Vanwege het belang van communicatie vinden we in de literatuur ook allerlei aanwijzingen voor communicatiestrategieën bij deze tcp's. Dwang werkt meestal averechts. Een betere mogelijkheid tot consensusbevordering is het gebruik van overredingsstrategieën en het aangaan van ruil-arrangementen, zoals het bieden van financiële compensatie, materiële compensatie of (mede) zeggenschap in de uiteindelijke locatie in een gemeente aan het gemeentebestuur. Een na compensatie bereikte consensus tussen overheden is soms onvoldoende reden om compensatie naar burgers achterwege te laten. Want zij laten zich niet altijd wat gelegen liggen aan wat bestuurders overeenkwamen/bedisselden.

Bij weer een ander type tcp's, de *meervoudige, ruimtelijk geconcentreerde voorzieningen* - zoals de ontwikkeling van 'mainport' Schiphol - , is zeker sprake van interactief

bestuur omdat veel organisaties uit de publieke en private sfeer betrokken zijn. De ene 'operator' die alles kan 'breken en maken' is afwezig. Dwang is van geen enkele betekenis. Vele actoren in het netwerk zijn van elkaar afhankelijk. De goede verhoudingen tussen 'partijen' moet met hulp van neutralisatie- en appaiseertechnieken, bijvoorbeeld de aanstelling van een procesbegeleider, opgebouwd worden en door convenanten in stand blijven, zo leert de casus Schiphol.

Er is dus alle aanleiding om nader op de vormgeving van interactief bestuur in te gaan.

Leiding van processen in een interactieve benadering: de procesarchitect

De actoren in actie bij een tcp tenderen niet als vanzelf, in een markt, naar efficiënte besluitvorming en consensus. Een actor is gewenst die een katalytische rol kan vervullen, dus die kan ontdooien en binden, kan stimuleren en kan remmen, analyse kan bevorderen en conclusiegericht kan werken. Een katalytische werking impliceert een versnelling van een proces dat in een impasse kan geraken of zit (Klaassen, 1995: 112). Het proces, gericht op besluiten over een technisch-complex project, moet geleid worden. Die leiding wordt gegeven door een procesleider, de procesarchitect genoemd. Men kan ook spreken van een bemiddelaar of arbiter (In 't Veld, 1995: 3).

De procesarchitect is een actor die waarborgen kan scheppen voor betere besluiten, oplossingen kan verrijken en blokkades uit de weg kan ruimen (In 't Veld, 1995: 1). De procesleider ordent de 'kwestie', nodigt actoren tot participatie uit, en beslist over wie moet vertrekken. De architect is dus zeker geen monddood figuur. In termen van het WRR-rapport uit 1994 kan men de procesarchitect zien als een doorbreker van de selectieve externe communicatie, als integrator van actoren met een verschillende grondhouding en als bevorderaar van interactie. De procesleider hoeft zich niet te beperken tot bepaalde complexe projecten, bijvoorbeeld alleen de infrastructurele projecten.

7 De functies van de procesarchitect

Henk Klaassen (1995: 114) kent aan de procesarchitect de volgende functies toe:

- objectiverende functie;
- vertaalfunctie;
- signalerende functie;
- initiërende functie;
- roldoorbrekende functie;
- stabiliserende functie.

De objectiverende functie houdt in dat de procesarchitect streeft naar zorgvuldigheid en evenwichtigheid. Klaassen (1995: 114 e.v.) geeft aan welke instrumenten een intermediair kan gebruiken ter beïnvloeding van het proces bij (complexe) investeringsprojecten of projecten met kostentoedelingskanten.

Kunnen de eerder genoemde functies van procesarchitectuur ook daadwerkelijk, op basis van onderzoek, aan de procesarchitect worden toegekend? Klaassen (1995: 184) meent op basis van de reconstructie van de besluitvorming over de Markerwaard dat de procesarchitect de volgende functies kan vervullen:

- 'brengen van evenwicht in de arena waarin de ex ante evaluatie plaats moet vinden;
- fungeren als 'countervailing power' bij het identificeren en kwantificeren van effecten;
- zorgen voor draagvlak, en weerstanden, opgewekt door een (te) centristische benadering, signaleren en ondervangen;
- achterhouden van informatie signaleren en ondervangen (open houden van informatiekkanalen);
- koppelen van het beginselbesluit aan een financiering van het project (het stellen van de financiële ruimte);
- koppelen van het beginselbesluit aan de kostentoedelingsvraag en het zo mogelijk doorbelasten aan degenen die voordeel hebben van het project (het inbrengen van profijtbeginsel); zoeken en voorstellen van compensaties voor actoren die op enigerlei wijze nadeel van realisatie ondervinden;
- zoeken en voorstellen van compensaties voor actoren die op enigerlei wijze nadeel van realisatie ondervinden;
- zoeken en voorstellen van compensaties voor (natuur)waarden die door realisatie teloor gaan'.

8 Eisen aan de procesarchitect

De procesleider moet aan eisen voldoen. Hij moet *geen belang* bij de inhoud van het besluit hebben. Hij moet onafhankelijk zijn (Klaassen, 1995: 112). Bovendien moet de procesarchitect groot vertrouwen genieten. In complexe besluitvormingsprocessen zijn immers grote belangen aan de orde, die alles te maken kunnen hebben met de continuïteit in de activiteiten van een actor. Het voortbestaan van organisaties kan op het spel staan. Onafhankelijkheid is noodzakelijk maar niet voldoende om vertrouwen te krijgen en om vertrouwelijke informatie los te weken van de actoren (Klaassen, 1995: 121).

Een volgende eis is die van consistentie in gedrag en inzicht (In 't Veld, 1995). De architect moet goed in de gaten hebben wie wanneer een nuttige bijdrage kan leveren, en welke technieken te benutten zijn om tot overtuigende antwoorden te komen op vragen. De architect is er daarmee niet. Hij moet een accumulatief proces van argumenteren op gang brengen, dat uitmondt in voorstellen en keuzen, en dat daarmee dus niet alleen verrijking van inhoud kent maar ook consolidatie door afsluiting van een ronde. De procesarchitect komt niet ver met machtsuitoefening omdat hij niet in een hiërarchische verhouding tot de actoren staat. Veel verder komt hij met overtuigingskracht.

Er is evenmin sprake van dat de procesarchitect een macho-achtig figuur is die de verhoudingen verticaliseert door een dictatoriale opstelling, waarin rechtsbescherming uitgebannen wordt.

9 De constitutionele kwestie: wie kan procesarchitect zijn?

Wie kan er in het Nederlands openbaar bestuur procesarchitect zijn? In sommige gevallen zal de functievervulling door een bestaande organisatie wel voor de hand kunnen liggen. In het Nederlands openbaar bestuur kan het middenbestuur nogal eens de rol van procesleider vervullen. De aan een procesarchitect te stellen eisen wijzen in die richting. Het provinciaal bestuur is gezaghebbend, krachtig genoeg om te beslissen over de actor die toe mag treden of mag vertrekken, en is vaak meer vrij van specifiek belang dan allerlei andere actoren (In 't Veld, 1995: 3). Toch zijn hier kanttekeningen te maken. Bij de locatiekeuze van afvalverbrandingsinstallaties en belten toonden diverse provinciale besturen zich niet erg daadkrachtig.

Maar ook kan in sommige gevallen gedacht worden aan een regeringscommissaris. Wie zich wil losmaken uit huidige en vroegere vormen kan ook denken aan een ad hoc aangestelde bestuurder. Een voorbeeld hiervan is de gedelegeerde bestuurder die aantrad om rond de studiefinanciering impasses te doorbreken en in een periode van zes maanden impasses in de uitvoering van het financieringsstelsel uit de weg te ruimen.

Een ander voorbeeld is de commissie-De Brauw die leiding gaf aan het proces dat bekend is als *de Brede Maatschappelijke Discussie* over kernenergie (Korsten, 1985). Ook valt te wijzen op de afzonderlijke projectminister, een voorstel van de commissie-Wiegel, gedaan in het kader van de staatkundige, staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing.

Een aanbestedingsprocedure voor organisaties uit het openbaar bestuur naar de rol van procesarchitect is ook voorstelbaar. Dat kan in gevallen waarin de rol van de procesarchitect tevoren niet is aangegeven of de functie niet door een bestaande organisatie wordt opgepakt of toegekend. Een private organisatie als sollicitant naar de rol van procesarchitect ligt niet voor de hand. 'De kern van het publieke is daarvoor te veel tevens de nucleus van het nobele ambt van procesarchitect' stelt In 't Veld.

Klaassen (1995: 187) bepleit het in het leven roepen van een specifieke organisatie die als procesarchitect optreedt. Deze organisatie zou over voldoende beleidsanalytische capaciteit moeten beschikken, en ook moeten voldoen aan andere criteria zoals genoemd; een daarvan is onafhankelijkheid. Het kan een nieuwe organisatie zijn, maar ook een organisatie die aangehaakt wordt bij een planbureau denkbaar. Daarbij is wel extra aandacht nodig voor de onafhankelijkheid.

10 Wanneer komt de procesarchitect op het speelveld?

Er kan niet gezegd worden dat bij elk complex besluitvormingsproces een 'geparachuteerde' procesarchitect nodig is (Klaassen, 1995: 186). De vraag is veeleer: onder welke omstandigheden is de vervulling van de functie gewenst? Eerst als de actoren het gevoel en inzicht hebben dat ze tot elkaar veroordeeld zijn, dus wederzijds afhankelijk zijn van elkaar, kan de bereidheid tot samenwerking onder leiding van een procesarchitect ontstaan en groeien.

Als een projectonderdeel door een actor volledig zelf is te realiseren, zal deze actor niet of niet direct willen samenwerken. Wederzijdse afhankelijkheid is dus gunstig voor het binnenhalen van een procesarchitect of het aanwijzen van een actor binnen een netwerk maar niet genoeg. Als er ook blokkades in de communicatie bestaan wordt de deur naar de procesarchitect verder op een kier gezet (Klaassen, 1995: 121). Creativiteit is ook van belang. Procesarchitectuur gedijt vooral daar waar zowel sprake is van gecompliceerde interorganisationele relaties, belangrijke beslissingen genomen moeten worden en creativiteit gevraagd is (In 't Veld, 1995: 3).

Een protocol kan bijdragen om over de rol van de procesarchitect overeenstemming te bereiken. Een protocol kan de rol specificeren. De intermediair dient meestal vroegtijdig ingeschakeld te worden.

11 De kijk op procesarchitectuur vanuit een besluitvormingstraject

Klaassen (1995) heeft de besluitvorming rond de Markerwaard en de kolenvergassing op de Maasvlakte gereconstructueerd om de mogelijke rol van een procesarchitect nader te verkennen. Hij constateert dat de doorlooptijd van het besluitvormingsproces over de Markerwaard 'odeloos (is) verlengd' (1995: 151, 184). De cohesie onder de tegenstanders was gering, en de tegenstanders beschikten over onvoldoende onderzoekscapaciteit. Dat leverde een onbalans in de beschikbare informatie bij de verschillende 'partijen' op. In de loop van het traject marcheerde het belang van de financiële overwegingen op; er was sprake van tijdrovende onderhandelingen doordat private financiering als alternatief voor publieke financiering naar voren kwam. We zien dus dat sommige door de WRR aangewezen, eerder genoemde vertragende factoren in deze casus terug te vinden zijn.

Veel tijd is vooral heengegaan met het aan de kaak stellen van de vertekening in de analyses ten gunste van inpoldering. Argumenten voor en tegen inpoldering werden door elkaar uitgelokt. Er was sprake van een 'battle of analysis'. Deze strijd had vermeden kunnen worden of minder hevig kunnen zijn als een onafhankelijk verankeringspunt gekozen was. De procesarchitect had in de analyse ook kunnen zoeken naar 'compensaties voor waarden die door realisatie teloor gaan' (1995: 153). En deze kan zoeken naar belasting voor actoren die voordeel ondervinden en naar compensaties voor actoren die nadeel ondervinden van realisatie.

Rond de kolenvergassing centrerden zich voornamelijk verliezers. Het is niet gelukt om alle partijen tot een gemeenschappelijk belang te brengen. Tijdens het besluitvormingsproces zijn de onderlinge verhoudingen verslechterd. Duidelijk is dat het interactieproces met een procesarchitect erbij beter had kunnen verlopen. 'De procesarchitect had in dit proces een smeermiddelfunctie kunnen vervullen' (Klaassen, 1995: 183, 185). Bovendien had de architect een punt kunnen maken van de diffuse afbakening van verantwoordelijkheden tussen het ministerie van Economische Zaken en de SEP (de club van elektriciteitsproducenten) over de productie van electriciteit. Daardoor kan bij een verschil van inzicht over te implementeren alternatieven of over randvoorwaarden voor de uitvoering, makkelijk een patstelling ontstaan. De procesarchitect had in een vroege fase helderheid in de verantwoordelijkheden kunnen brengen en zo het proces kunnen structureren (Klaassen, 1995: 185).

Van der Veen en Glasbergen ontwikkelden een *consensusbenadering* BATNA ('best alternative to a negotiated agreement') die veel weg heeft van procesarchitectuur-in-actie. Zij beschrijven de toepassing van de methode in het project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen in 1992 in het tijdschrift Bestuurskunde.

Literatuur over procesmanagement

- Baarda, C.P.F.M., Politieke besluiten en boerenbeslissingen: het draagvlak voor het mestbeleid tot 2000, Groningen, 1999 (diss.).
- Bekkering, T. e.a., Management van processen – Succesvol realiseren van complexe initiatieven, Het Spectrum, Utrecht, 2001.
- Boom, H./ M. Metze, Slag om de Betuweroute - Het spel langs de lijn, Uitgeverij Balans, Amsterdam, 1997.
- Bruijn, J., E. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, Procesmanagement, Academic Service, Schoonhoven, 1998 (2^e druk; 2002).
- Bruijn, J.A. de, en E. ten Heuvelhof, Procesmanagement, in: Bestuurswetenschappen, 1998, nr. 2, pp. 120-135.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A.F.A. Korsten en W. van Zanten (red.), Grote projecten, Samsom, Alphen, 1996.
- Esselbrugge, M. & G.R. Teisman, Publiek-privaat procesmanagement bij kluwens van reeksen infrastructuurprojecten, in: Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, dec. 1998, C3190.
- Heijden, R. van der, en G. Teisman (eds.), Rondom bestuur en infrastructuur – Proceedings, The Netherlands Trail Research School, sept. 1999.
- Hertogh, M. en M. Kleiboer, Anders dan rechtspraak - Alternatieve geschilbeslechting in Nederland, in: Beleid & Maatschappij, 1996, nr. 6, pp. 312-321.
- Hertogh, M., Belangen bij complexe infrastructurele projecten, Delwel, Den Haag, 1997.

- Klaassen, H., *Besluitvorming in afhankelijkheid – Over de rol van procesarchitect bij overheidsprojecten*, Rotterdam, 1995 (diss. EUR).
- Koppenjan, J.F.M. & M. Rijnveld, *Beslissen over de HSL-Zuid: 'mission impossible' of proeftuin voor interactieve besluitvorming*, in: Schedler, P. & F. Glastra (red.), *Voorlichting in veldtheoretisch perspectief*, Lemma, Utrecht, 1998, pp. 121-148.
- Koppenjan, J.F.M. *De moeizame aanloop naar publiek-private samenwerking*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 17, 2003, nr. 2, pp. 99-122.
- Korsten, A.F.A. *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.
- Lemmink, F., *Publiek-private samenwerking – Nieuwe vormen voor de uitvoering van publieke taken*, in: *Openbaar Bestuur*, 1999, nr. 2.
- Riet, O. van de, en R. van der Heijden, *Framing techniques used in formulating the problem*, in: Heijden, R. van der, en G. Teisman (eds.), *Rondom bestuur en infrastructuur – Proceedings*, The Netherlands Trail Research School, sept. 1999.
- Schön, D. & M. Rein, *Frame reflection*, Basis Books, New York, 1994.
- *Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten*, *Reconstructie Betuweroute: de besluitvorming uitvergroot*, Sdu, TK 2004/5, 29 283, nr. 7.
- Veld, R.J. in 't, *Procesarchitect oplossing voor stroperigheid besluitvorming*, in: *De Overheidsmanager*, Samsom, Alphen, 2 maart 1995, pp. 1-3.