

Besluit

voor gebiedsgericht beleid

in fasen,
ronden,
stromen
en ...
horten

Besluitvormingsprocessen van gebiedsgerichte projecten zijn complex, chaotisch en onvoorspelbaar. Dat is erg lastig voor procesmanagers die in de dagelijkse praktijk een tastbaar eindresultaat wensen neer te zetten. Niets is daarom praktischer dan een goede theorie. In de bestuurskundige literatuur werden verschillende modellen ontwikkeld die trachten te verklaren hoe besluitvorming verloopt, of zou moeten verlopen.

vorming

GUY VLOEBERGH EN TOM COPPENS [UANTWERPEN]

Met deze bijdrage hopen we enkele bruikbare handvaten aan te reiken waarmee procesmanagers in de rommelige realiteit van het procesmanagement aan de slag kunnen gaan. We bouwen daarbij verder op het werk van Teisman waarin drie perspectieven op besluitvorming worden beschouwd: het faseperspectief, het rondoperspectief en het stromenperspectief¹. Op basis van meer recente literatuur voegen we aan die collectie nog het 'hortenmodel' toe. We illustreren deze perspectieven aan de hand van enkele praktijkcases rond gebiedsgerichte werking.

Het faseperspectief

Het faseperspectief op besluitvorming is in de beleidspraktijk wellicht het meest ingeburgerd. Het vindt zijn oorsprong in het zogeheten rationeel comprehensief model van besluitvorming en de rationele planning. De oorsprong hiervan wordt vaak gelegd bij het invloedrijke werk *Administrative Behavior* van beleidswetenschapper Herbert Simon dat vlak na de Tweede Wereldoorlog werd gepubliceerd². Simon behoorde tot een traditie die sterk geloofde in een wetenschappelijke aanpak van maatschappelijke en politieke problemen³. Daarbij konden organisaties en overheden hun besluitvorming sterk verbeteren door een logisch stappenplan te volgen om zo tot rationele besluiten te komen.

Simon onderscheidde zelf drie stappen (*Intelligence, Design, Choice*), maar latere auteurs gebruikten modellen met vijf, zes of zelfs zeven stappen. Een rationeel besluit of project is daarom een besluit dat op de meest efficiënte manier (bijvoorbeeld tegen de laagste kosten) de beoogde doelstellingen kan realiseren. Rationele besluitvormingsprocessen doorlopen deze stappen in verschillende fasen – vandaar de term 'fasemodel'. Het begint met een **initiatiefase** waarin de doelstellingen worden geformuleerd in een 'projectdefinitie'. In de **onderzoeksfase** worden vervolgens de haalbaarheid en impact van verschillende mogelijke oplossingen getoetst aan de hand van instrumenten als kostenbatenanalyses of multicriteria-analyses. In de **uitvoeringsfase** wordt de oplossing die het best aan de criteria beantwoordt dan verder uitgewerkt. De **implementatiefase** behelst de daadwerkelijke uitvoering, de

BESLUITVORMING BIJ COMPLEX PROJECT ECA

Het meest complexe Complex Project dat momenteel in Vlaanderen wordt bestudeerd is de 'realisatie extra containerbehandelingscapaciteit haven van Antwerpen' (ECA). Doel van het project is de realisatie van nieuwe watergebonden kaden en dokken voor de bijkomende behandeling van 6,4 tot 7,1 miljoen twintigvoetcontainers (TEU) per jaar. Jarenlang werd de bouw van een nieuw Saeftinghedok als dé oplossing naar voren geschoven, ook al hield dat in dat het polderdorp Doel moest verdwijnen. Tot eind 2017 werden acht alternatieven onderzocht op basis van onderzoek dat veelvuldig besproken werd in een actorenoverleg. Na een eerste officieel consultatiemoment sloot Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken Ben Weyts een deal met de actiegroep Doel 2020 en kwam een negende alternatief op tafel, waarbij een nieuw en kleiner dok zou worden aangelegd en Doel behouden kon blijven. Hierdoor diende het alternatievenonderzoek aangevuld te worden; er werd dus een stap terug gezet in het proces en er volgde een tweede consultatieronde. Eind 2018 kwam een voorontwerp 'voorkeursbesluit' tot stand, dat na een adviesronde in het voorjaar 2019 tot een beslissing 'ontwerp voorkeursbesluit' van de Vlaamse regering moet leiden. Daarna volgt een openbaar onderzoek om voor eind 2019 tot een 'voorkeursbesluit' te kunnen komen. Als alles vlot verloopt en er tijdens het openbaar onderzoek geen onoverkomelijke bezwaren opduiken, zijn daarmee na 3,5 jaar de eerste twee fasen van het proces achter de rug. Vanaf 2020 volgt dan de uitwerkingsfase. Het zal ons benieuwen of het faseperspectief voldoende sturend zal zijn voor dit rationele besluitvormingsmodel.

evaluatiefase ten slotte leidt tot monitoring en bijstelling van de acties in functie van de vooropgestelde doelen. Vaak wordt het model ook cyclisch voorgesteld omdat het evalueren van een project of beleid aanleiding geeft tot een nieuw project of beleid.

1 Teisman, G. R. Models For Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. *Public Adm.* 78, 937–956 (2000).
2 Simon, H. A. *Administrative Behavior, 4th Edition: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organisations.* (Free Press, 1997).
3 Friedman, J. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action.* (Princeton University Press, 1987).