

dr. J. van der Zijde en drs. M.J.J. Nijsten

Bouwen op tegenstellingen

Schakelen van positionele naar interactieve processtrategieën bij complexe projecten als het Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Martine Nijsten en Jeroen van der Zijde zijn als organisatieadviseur verbonden aan Van de Bunt, adviseurs voor organisatie en beleid, te Amsterdam. Jeroen van der Zijde was in de periode 1996-2002 secretaris van de Begeleidingscommissie Project Mainportontwikkeling Rotterdam.¹

“Lastig toch die tegenstellingen”, wordt vaak verzucht bij complexe projecten in een politieke context. En men probeert de ander te overtuigen van het eigen gelijk. En, als dat niet lukt, stagneert de voortgang. Aan de ander kant kunnen tegenstellingen prikkelen tot het vinden van creatieve oplossingen, waarbij ieder tot zijn recht komt. In dit artikel betogen wij om bij stagnaties te schakelen van positionele naar interactieve processtrategieën. Interactieve processtrategieën ‘bouwen op tegenstellingen’ door een proces tussen partijen waarbij niemand ‘de’ waarheid in pacht neemt. Dat vergt een uitgekiend procesdesign, omdat mensen in gespannen situaties vaak blijken te gaan voor hun ‘eigen gelijk’ en terugvallen op hun positie. Hoe zet je een proces op waarin dat zoveel mogelijk wordt voorkomen en, als het toch gebeurt, hoe kun je stagnaties doorbreken. Dit artikel gaat daarover. Wij lardereren een en ander met ervaringen uit het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, niet omdat het bij dit project allemaal goed liep, maar omdat daarmee concrete illustraties zijn te geven van de perspectieven die interactieve processtrategieën bieden.

Tegenstellingen

Laten we een tegenstelling nemen uit de praktijk van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, welk project in 1996 startte en eind 2001 leidde tot kabinetsbesluit in de vorm een Planologische Kernbeslissing Plus². Tijdens dit project werd de kern van het betoog van de minister van Verkeer en Waterstaat dat het voor de verdere ontwikkeling van de Mainport Rotterdam hard nodig was dat er een tweede Maasvlakte kwam. De Rotterdamse haven moest meer ruimte bieden voor de overslag van deepsea containers. Als die tweede Maasvlakte er zou komen, dan zou tegelijkertijd een natuur- en recreatiegebied van 750 ha worden aangelegd om de leefbaarheid van de haven te vergroten. Daar stond echter tegenover dat vertegenwoordigers van milieu- en natuurorganisaties, zoals de Vereniging Natuurmonumenten en de Stichting Natuur en Milieu grote twijfels hadden over nut en noodzaak van een tweede Maasvlakte. Het aantrekken van containerstromen bood in hun

¹ Wij bedanken Huub van Zwam, voormalig projectdirecteur Project Mainportontwikkeling Rotterdam; Asje van Dijk en Jan den Hollander, partners van Van de Bunt; Maarten Souwer, medewerker Innovatienetwerk Groene Ruimte; Lies Rookhuizen, adviseur Nieuwe Trivium, Ernst Drukker, zelfstandig trainer en coach, Katrien Termeer en de andere leden van de redactie voor hun kritisch-constructieve commentaar.

² Zie voor de besluitvorming over de Mainport Rotterdam de Planologische Kernbeslissingen Plus Mainportontwikkeling Rotterdam, deel 1, 2 en 3 van respectievelijk mei 2001, november 2001 en december 2001; Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 24691.

ogen relatief weinig toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie en wel veel milieuoverlast. Ook zou een tweede Maasvlakte het Oostvoornse duingebied, één van de mooiste duingebieden van Europa, aantasten. Het was doorgaan op de lijn van meer en meer. Beter zou zijn een kennisintensieve economie te stimuleren. Zij wilden dat er hoe dan ook aan een betere leefbaarheid van de Rotterdamse haven werd gewerkt en niet alleen als er een tweede Maasvlakte kwam.

Dergelijke teksten zijn tijdens het Project Mainportontwikkeling Rotterdam bij herhaling uitgewisseld, zowel in woord als op schrift. Duidelijk is dat er sprake is van een fundamentele tegenstelling van gezichtspunten. In procesmatige zin maakt het veel uit hoe met dergelijke tegenstellingen wordt omgegaan. Vaak verzucht de machtigste partij hoe lastig die tegenstellingen toch wel zijn en kiest voor een processtrategie via overtuiging, macht en/of positie (“ik heb gelijk”, “uiteindelijk bepaal ik”, “de politiek heeft het primaat” e.d.). Dit kan tot gevolg hebben dat partijen van de overlegtafel weglopen zoals de milieu- en natuurorganisaties in 1999 deden bij het Tijdelijk Overleg Platform Schiphol. En dat heeft weer tot gevolg dat er veel maatschappelijke weerstand is bij de implementatie van besluiten, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in grote hoeveelheden beroeps- en bezwaarprocedures of in ander lijdzaam verzet, zoals de aanleg van een Bulderbos. Een andere processtrategie is tegenstellingen te accepteren en via overleg en onderhandeling te bezien of er constructieve oplossingen gevonden kunnen worden die, naar de mening van betrokkenen, recht doen aan de verschillende gezichtspunten en belangen. Er zijn vele termen voor beide processtrategieën. Wij zullen ze, aansluitend bij de literatuur over onderhandelingsprocessen, aanduiden als respectievelijk positionele processtrategieën en een interactieve processtrategieën (zie onder meer: Fisher, 1998).

Het project Mainportontwikkeling Rotterdam heeft vele voorbeelden van beide strategieën laten zien. Medio 1999 bijvoorbeeld dreigden de milieu- en natuurorganisatie weg te lopen uit het overleg in het Topberaad Mainportontwikkeling Rotterdam, na een tussentijds besluit van de toenmalige minister Netelenbos. Alleen via een bemiddeling van de heer Alders, voorzitter van een Begeleidingscommissie voor dit project, besloten partijen het overleg in dit Topberaad voort te zetten. Het risico toen was massaal maatschappelijk verzet, bijvoorbeeld door groepen te mobiliseren tegen de aantasting van het Oostvoornse duingebied, en aanzienlijke vertraging in de besluitvorming. Uiteindelijk heeft het accent in de processtrategie gelegen op de vraag hoe er gezamenlijk uit te komen. Dit heeft er toe geleid dat de betrokken niet-rijkspartijen (onder meer gemeente Rotterdam, provincie Zuid-Holland, werkgevers- en werknemersorganisatie en milieu- en natuurorganisaties) vooraf in hoofdlijnen akkoord gingen met het kabinetsstandpunt over het project van eind 2001. Dat was uniek

Dit artikel gaat niet over de vraag waarom een interactieve processtrategie beter is dan een positionele processtrategie. Beide strategieën hebben hun waarde en kunnen naast elkaar bestaan. In veel gevallen is een positionele processtrategie adequaat. Er is dan een onderliggende consensus over inhoud en leiderschap. Bij complexe projecten, zoals het Project Mainport Rotterdam, echter is dit vaak niet het geval. Rond bepaalde issues bestaan dan fundamentele tegenstellingen in belangen en visies tussen betrokken partijen. Bij dergelijke tegenstellingen is een positionele processtrategie disfunctioneel, omdat dit leidt tot vele vormen van (lijdzaam) verzet die stagnaties en vertragingen opleveren. Die stagnaties zijn voor een deel te voorzien, maar vaak treden zij ook onverwachts op. Belangrijk is daarom dat dan geschakeld kan worden van positionele naar interactieve processtrategieën en dat het procesdesign daar ruimte voor biedt. In de praktijk van

complexe projecten zien wij echter dat positionele processtrategieën domineren en dat, als de condities in termen van een onderliggende consensus daar niet voor aanwezig zijn, partijen moeite hebben om te schakelen naar interactieve processtrategieën. Wij richten ons in dit artikel daarom op concretisering van interactieve processtrategieën. Wij doen dit aan de hand van onze ervaringen met het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, niet omdat het bij dit project allemaal ideaal verliep, maar wel omdat daarmee concrete illustraties zijn te geven van de perspectieven die interactieve processtrategieën geven. Wij zijn er van overtuigd dat in een maatschappelijke ontwikkeling die steeds meer via netwerkachtige structuren verloopt aan vormen van interactieve processtrategieën steeds meer behoefte ontstaat (zie onder meer: Nonaka c.s., 1995, Hargrove, 1995, Castells, 1996, De Bruijn c.s., 1998)

Niemand heeft ‘de’ waarheid in pacht

Stel dat de minister van Verkeer en Waterstaat en de vertegenwoordigers van de milieu- en natuurorganisaties uit het begin van dit artikel met elkaar vaststellen dat ze er niet uitkomen en stel dat zij een (conflict)bemiddelaar of procesmanager vragen hen te ondersteunen. Dan is belangrijk hoe die bemiddelaar/procesmanager zijn intake maakt. Als hij of zij bij voorbaat één van de partijen meer gelijk geeft dan de andere, dan is de bemiddelende rol snel uitgepeeld. De bemiddelaar/procesmanager wordt dan onderdeel van het conflict, omdat hij of zij zich aan de kant van één van de partijen schaart.

Positivisme en sociaal-constructivisme

Belangrijk uitgangspunt bij die intake dient er derhalve één te zijn van onpartijdigheid: geen van de partijen heeft ‘de’ waarheid in pacht. Dit is een fundamenteel uitgangspunt met verstrekkende consequenties en het is daarom belangrijk daar bij stil te staan. In de wetenschaps-methodologische literatuur maakt men bijvoorbeeld een onderscheid tussen het positivisme en het sociaal-constructivisme (Van der Zijde, 1998).

Het positivisme gaat uit van een objectieve werkelijkheid ‘out there’. De werkelijkheid kan versluierd zijn, maar als je maar goed onderzoekt dan komt uiteindelijk ‘de’ werkelijkheid, ‘de’ waarheid op tafel. In dit paradigma is men voortdurend op zoek naar een partij die de waarheid in pacht heeft of naar boven kan halen om tegenstellingen te beslechten. Die partij is vaak een onderzoeksbureau, liefst met een wetenschappelijke signatuur, of een persoon/instantie met grote macht of gezag. Deze benadering past goed bij positionele processtrategieën.

Als reactie op het positivisme laat het sociaal-constructivisme in het midden of er een objectieve waarheid is, maar stelt vast dat men in sociale processen te maken heeft met sociaal-geconstrueerde werkelijkheden. In dit paradigma is het belangrijke gezamenlijke zoekprocessen van betrokken partijen te faciliteren en open te houden. Derhalve een interactieve processtrategie

Tijdens het project Mainportontwikkeling Rotterdam hebben zich rond een aantal onderzoeken, in het bijzonder naar te verwachten toekomstige ontwikkelingen, voortdurende spanningen voorgedaan, die terug te voeren zijn op de verschillen tussen deze twee fundamentele paradigma’s van positivisme en sociaal-constructivisme. Aanvankelijk zette de projectorganisatie onderzoek naar bijvoorbeeld containerstromen op eigen titel uit bij respectabele en meestal internationale onderzoeksorganisaties. Men ging er hierbij impliciet vanuit dat men zo op objectieve onderzoeksresultaten kon rekenen, waarmee de

tegenstellingen tussen partijen waren te doorbreken. Desondanks werden de onderzoeksresultaten dan vervolgens door de milieu- en natuurorganisaties betwist, bijvoorbeeld omdat men vaststelde dat het onderzoeksbureau en vaste klant van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam was en daarom niet als onpartijdig kon worden ervaren. Pas in de eindfase heeft men zich gerealiseerd dat onderzoek op deze manier de tegenstellingen tussen partijen eerder vergrootte dan verkleinde. Men heeft toen erkend dat het voor de onderzoeksresultaten veel uitmaakt vanuit welke impliciete en expliciete uitgangspunten dit gebeurt. Daarom is men steeds meer gaan werken vanuit het concept van 'joint fact finding' (Suskind c.s. 1999), waarbij vooraf in het Topberaad overeenstemming werd bereikt over de probleemstelling, uitgangspunten, keuze van het onderzoeksbureau, begeleiding, omgang met onderzoeksresultaten e.d.. Zodoende werd op dit punt 'sociaal construeren' uitgangspunt en koos men voor een vorm van interactieve processtrategie

Model I en model II van Argyris

Er is nog een andere ingang waarmee inzichtelijk is te maken hoe makkelijk men terecht komt in een positioneel spel, waarbij ieder zijn waarheid, zijn gelijk aan het verdedigen is, en hoe moeilijk het is om uit dit spel te komen. Uit onderzoek van Argyris (1993) blijkt dat mensen onder druk geneigd zijn om defensieve routines te gaan hanteren. Dit is een eeuwenoud patroon: als men zich aangevallen voelt, gaat men zich verdedigen. Die defensieve routines vat Argyris samen in een model I: win, maar verlies niet; houdt controle; onderdruk gevoelens en wees rationeel. Men sluit zich als het ware af voor de ander en verdedigt alleen nog zijn eigen gelijk. De managementtrainingen die Argyris zelf gaf waren er op gericht in een ander model terecht te komen, een model II. Model II kenmerkt zich door open interactie, waarbij men zijn kwetsbaarheden en emoties durft te laten zien en waarin men voortdurend checkt of de veronderstellingen over de ander kloppen. Basisvaardigheid bij tegenstellingen is enerzijds goed te luisteren naar de opvattingen en achterliggende waarden, belangen en emoties van de ander en daarbij oordelen en conclusies voortdurend te checken. Anderzijds is een belangrijke vaardigheid om de eigen opvattingen en wat daarachter ligt stevig in te brengen zonder de ander daarmee te beoordelen. Goed luisteren naar de ander en de eigen opvattingen stevig inbrengen creëert het noodzakelijke wederzijdse begrip om vervolgens punten van consensus te bereiken, maar ook om dissensus, verschil in opvattingen, te respecteren.

Bij onderzoek onder zijn eigen leerlingen stelde Argyris echter tot zijn verrassing vast dat zij zeiden volgens model II te werken ('espoused theory'), maar dat zij in stresssituaties feitelijk volgens model I werkten ('theory in use'), zonder zich daarvan bewust te zijn. Een mooi voorbeeld van deze spanning tussen intenties en feitelijk gedrag in het project Mainportontwikkeling Rotterdam was toen minister Netelenbos akkoord ging met een onpartijdig voorzitter van het Topberaad, maar die aanvankelijk eenzijdig wilde benoemen, totdat iemand haar op de ongerijmdheid hiervan wees. Dit betekent dus dat men in complexe processen, zoals rond de Mainport Rotterdam, feitelijk voortdurend te maken heeft met de spanning tussen het positionele model waarin men 'de' waarheid in pacht neemt en het interactieve model, waarin men uitgaat van meerdere waarheden. Dit betekent ook er hoge eisen worden gesteld aan de sociale vaardigheden van de (conflict)bemiddelaar, facilitator en/of procesmanager van dit soort processen. Niet alleen is adequaat gedrag naar anderen nodig, maar ook moet hij of zij alert zijn wanneer bij hem of haar zelf defensieve routines ontstaan en daarmee om kunnen gaan. In extreme situaties kan een 'sparring partner' nodig zijn om scherp te blijven.

Twee zijden van dezelfde medaille

Niemand heeft 'de' waarheid in pacht, is een belangrijk uitgangspunt voor een interactieve processtrategieën rond complexe maatschappelijke vraagstukken. Het sociaal-constructivisme en het open model II van Argyris passen, zoals we zagen, goed bij dit uitgangspunt. Dit betekent echter niet dat de positionele processtrategie en de daarbij passende paradigma's van het positivisme en het defensieve model I van Argyris daarmee worden afgewezen. Zij worden alleen in een breder kader gezet. Immers als er consensus en vertrouwen is tussen partijen, is er ook bereidheid onderling te accepteren dat iemand op specifieke punten de waarheid wel in pacht neemt. Als, zo nodig, het 'geconstrueerde' van die waarheid maar aan de orde kan komen. Binnen het sociaal-constructivisme kan zodoende een positivistische benadering passen, zonder dat deze een absolute waarde krijgt. Hetzelfde geldt voor de modellen van Argyris. Als er net een besluit is genomen dan is een defensieve reactie (model I) op pogingen om dit open te breken meestal functioneel. Dat neemt niet weg dat er checks moeten kunnen plaatsvinden of zich nieuwe feiten aandienen (model II) die om een aanpassing van het besluit vragen.

De interactieve en positionele processtrategieën en de achterliggende paradigma's hebben beiden hun waarde en zijn te zien als de verschillende zijden van dezelfde medaille met dien verstande dat niemand 'de' waarheid in pacht kan nemen. Als het proces stagneert, omdat 'het eigen gelijk' niet door anderen wordt geaccepteerd, dan wordt een positionele processtrategie disfunctioneel en is een interactieve, onderzoekende, processtrategie geboden.

Procesmanagement en conflicthantering

In de afgelopen jaren is met name in de bestuurskundige literatuur de term 'procesmanagement' geïntroduceerd. De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld geven in hun boek 'Procesmanagement' een goed overzicht van de discussie. Zij constateren dat verticale, op hiërarchische macht, gebaseerde managementmethoden niet goed passen bij complexe besluitvormingsprocessen met veel partijen, die ten opzicht van elkaar niet strikt hiërarchisch zijn geordend. Procesmanagement past voor hen bij een horizontale netwerkstructuur met onderling interdependente partijen. In hun theoretische onderbouwing komen zij op dezelfde noties uit als hiervoor geschetst. Wat betreft de rol van kennis komen zij uit op het begrip 'negotiated knowledge' en zij wijzen terecht op het gevaar van 'negotiated nonsense', als de inbreng van inhoudelijke experts in het proces onderbelicht blijft. Maar ook voor hen heeft dus 'niemand de waarheid in pacht'. Zij komen aan de hand Schön uit op de noodzaak van 'reflective action' en dit is nauw verwant aan wat wij van Argyris naar voren brachten. Hun benadering van procesmanagement komt daarmee in grote lijnen overeen met onze benadering van een interactieve processtrategie. Wat in onze ogen in de benadering van De Bruijn c.s. ontbreekt of onderbelicht blijft is dat partijen openlijk kunnen belijden mee te gaan in een vorm van horizontaal procesmanagement, maar feitelijk op basis van hiërarchische macht opereren, vaak zonder zich daar van bewust te zijn (Argyris, 1993). Dit betekent dat het goed vormgeven van de interactie tussen partijen, zeker als processen stagneren, meer aandacht vergt dan waar De Bruijn c.s. in hun benadering van uit gaan. Zij lijken hun heil dan te zoeken in het procedurele, waar wij het zouden zoeken in de kwaliteit van de conflicthantering.

Interactief, maar daadkrachtig

De hiervoor geschetste benadering van een interactieve processtrategie legt een zwaar accent op processen van consensusvorming. Bij daadkrachtige managers en bestuurders levert dat vaak veel weerstand op. Bij de Mainportontwikkeling Rotterdam heeft in het

begin, op advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, een verkenningsfase in de vorm van een landelijke nut- en noodzaakdiscussie plaatsgevonden, die door een aantal betrokkenen, bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam, vanwege het gebrek aan daadkracht is bekritiseerd. Belangrijk is om vast te stellen dat partijen die de oplossing al weten en voor een positionele overtuigings- en of machtsstrategie kiezen overleg met betrokkenen al snel als gebrek aan daadkracht zien.

Echter een open en interactieve processtrategie, die rekening houdt met verschillende gezichtspunten en belangen, hoeft niet weinig daadkrachtig te zijn. Dat hangt er van af hoe bij het niet bereiken van consensus met de overblijvende dissensus wordt omgegaan. Belangrijk is dat betrokken partijen op de voorhand onder ogen zien dat dit kan gebeuren. Een eerste weg om daaruit te komen is gezamenlijk te accepteren dat één partij uiteindelijk de knoop doorhakt, al dan niet na een democratische procedure. Een tweede uitweg is van elkaar te accepteren dat de dissensus blijft bestaan: 'agree to disagree'. Spano wijst er in zijn boek 'Public dialogue en Participatory Democracy' (2001) op hoe belangrijk inspanningen om te komen tot die acceptatie van dissensus in maatschappelijke processen kunnen zijn: "In public dialogue people cannot simply agree to disagree. They must try instead to find ways on how they are going to disagree."

Bij de Mainportontwikkeling Rotterdam ontstond er pas ruimte voor creatieve oplossingen toen het Gemeentelijk Havenbedrijf en de milieu- en natuurorganisaties van elkaar accepteerden dat er geen consensus was te bereiken over de cijfers met betrekking tot de op de langere termijn te verwachten containerstromen. Die acceptatie van de dissensus heeft er toe geleid dat men elkaar heeft gevonden op een variant waarbij de tweede Maasvlakte gefaseerd wordt aangelegd: niet in één keer 1000 ha, maar in delen als er uitzicht is op een daadwerkelijke marktvrage naar ruimte. Die variant was ook uit kostenoverwegingen veel aantrekkelijker. Zo leidde de acceptatie van dissensus tot een voor beide partijen acceptabele oplossing.

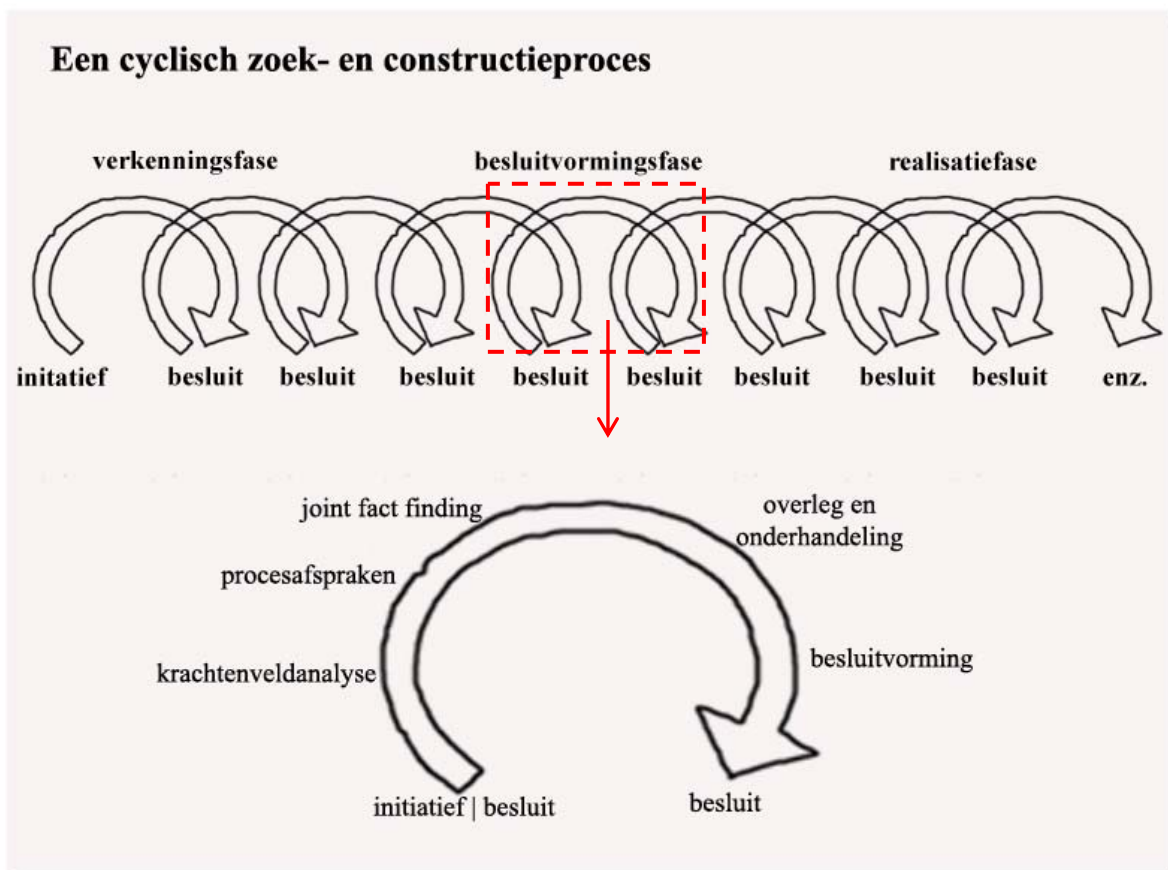
Interactieve processtrategieën als cyclische constructieprocessen

Bij een complex project als het project Mainportontwikkeling Rotterdam heeft men met veel partijen te maken en is er bij voorbaat op veel punten geen consensus over de probleemdefiniëringen en mogelijke oplossingen. Ook is het beeld geldig van de 'kruiwagen met de kikkers'. Als er tussen bepaald partijen consensus ontstaat dreigen ander partijen van tafel te stappen. Een lineair proces, bijvoorbeeld volgens de strikte methoden van projectmanagement (zie bijvoorbeeld Wijnen c.s., 1998; in termen van tijd, geld, kwaliteit en informatie) waarin van idee naar beoogd resultaat en vervolgens naar resultaat wordt gekoerst is daarom niet mogelijk, tenzij men accepteert dat veel partijen afhaken en/of (lijdelijk) verzet gaan plegen. Een dergelijk lineair proces heeft dan het karakter van een positionele processtrategie. Strikte methoden van projectmanagement zijn pas mogelijk als er consensus tussen partijen bestaat over een probleemdefiniëring en resultaatpecificatie en dat was tijdens het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, in de fase die leidde tot een Planologische Kernbeslissing, nog nauwelijks aan de orde. In de eindfase van dit project, wanneer het gaat om het realiseren van tientallen deelprojecten op basis van eenduidige resultaatpecificaties is lineair projectmanagement uiteraard wel geboden, zij het dat ook dan gekozen kan worden voor interactieve vormen daarvan, om de creativiteit van betrokkenen maximaal te mobiliseren.

Totdat er sprake is van consensus over resultaatpecificaties, is er bij complexe projecten als het Project Mainportontwikkeling Rotterdam een interactieve processtrategie in de vorm van een cyclisch zoek- en constructieproces nodig:

- beginnend bij de initiatiefnemer en zijn ideeën;
- met een steeds grotere groep van stakeholders in het krachtenveld;
- door in verschillende achtereenvolgende cycli - krachtenveldanalyse, procesafspraken, joint fact finding, overleg en onderhandeling, besluitvorming - steeds achter de verschillende waarheden van betrokken partijen te kijken (niemand heeft 'de' waarheid in pacht);
- door te zoeken naar probleemdefiniëringen en oplossingen waar de stakeholders zich in kunnen vinden (geen 'grijze compromissen') of , bij zijdelingse betrokkenheid, oplossingen waarvan de consequenties worden geaccepteerd ('geen bezwaar');
- waarbij in een zo laat mogelijk stadium knopen worden doorgesneden vanuit door partijen gelegitimeerde posities.

Een figuur brengt dit als volgt in beeld:



Het procesdesign van een dergelijk zoekproces bestaat uit de volgende stappen (zie ook Susskind c.s., 1999):

1. Initiatief (bij de start)
 - Eén of meerdere stakeholders nemen het initiatief om een door hen ervaren probleem tot een oplossing te brengen (bijvoorbeeld: het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam stelt vast dat er op termijn meer ruimte in de haven nodig is).
2. Krachtenveldanalyse

- Wie zijn de betrokken stakeholders?
 - Wat is hun formele rol en positie?
 - Welke gezichtspunten en belangen brengen zij in?
 - Over welke problemen en oplossingen bestaat consensus en over welke dissensus?
 - Hoe verloopt het zoekproces tot nu toe: waar constructief en waar stagnatie?
3. Procesafspraken
- Wie wordt op welke manier en op welk moment betrokken?
 - Eventuele inschakeling van derden: faciliterend en/of vanuit onpartijdige positie.
 - Procedureafspraken ('ground rules') en planning.
 - Eventuele relatie met wettelijke procedures.
 - Wijze van commitment van stakeholders aan procesafspraken.
4. Joint fact finding
- Waar kan feitelijke informatie er toe bijdragen dat tegenstellingen worden overbrugd?
 - Omdat feiten snel versluierd worden door interpretaties vanuit verschillende belangen en gezichtspunten commitment van stakeholders aan probleemstelling, onderzoeksmethode, keuze van onderzoekers, begeleiding van onderzoek, wijze waarop met resultaten wordt omgegaan, eventuele contra-expertise e.d.
5. Overleg en onderhandeling
- Zoeken naar oplossingen in wederzijds belang.
 - Bij conflicterende belangen zoeken naar gezamenlijke principes waar de oplossing aan moet voldoen (Fisher c.s., 1998) en naar wegen om dissensus te accepteren (Spano, 2001);
 - Pas in een laatste stadium resterende knopen doorhakken vanuit door betrokken partijen gelegitimeerde posities.
6. Besluit
7. Krachtenveldanalyse, enzovoort
- Opmaat voor een nieuwe cyclus tot alle fasen van verkenning, besluitvorming en realisatie zijn doorlopen.

Bij de Mainportontwikkeling Rotterdam zijn vanaf 1996, toen er een verkenningsfase startte ongeveer zeven van dergelijke cycli doorlopen totdat er eind 2001 een kabinetsbesluit in de vorm van een Planologische Kernbeslissing Plus was. Er heeft in de loop van die periode een duidelijke verschuiving plaatsgevonden in de wijze waarop die cycli werden doorlopen: een verschuiving van een positionele naar een meer open en interactieve processtrategie. Tijdens de verkenningsfase bijvoorbeeld is het procesdesign in grote mate eenzijdig door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgesteld. Ook bij het door het ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgezette onderzoek was er weinig of geen commitment van andere partijen met betrekking tot de probleemstelling, uitgangspunten, keuze van onderzoeksbureaus en dergelijke. Vanaf 2000 toen het Topberaad Mainportontwikkeling Rotterdam goed begon te functioneren kwam er een meer interactieve processtrategie, waarbij een procesconvenant werd afgesloten tussen betrokken partijen en een waarbij een deel van het uitgezette onderzoek het karakter van joint fact finding begon te krijgen.

Basisinstrumenten voor interactieve processtrategieën

Instrumenten

Er zijn vele instrumenten om interactieve processtrategieën en de daartoe te doorlopen cycli van besluitvorming vorm te geven. Op basis van onder meer Susskind c.s. (1999) is te noemen: conflict assessment/ krachtenveldanalyse, process design/ground rules,

visisoning/scenario building, joint fact finding/onderzoek, werkconferenties, conflicthantering/multi party negotiation, communicatie/omgang met de pers, auditing/beleidsevaluatie e.d. Wij zien hierbij twee basisinstrumenten die procesmanagers, externe procesbegeleiders, conflictbemiddelaars e.d in ieder geval goed moeten beheersen. Dat zijn krachtenveldanalyse en interactieve conflicthantering. Met de krachtenveldanalyse wordt in kaart gebracht wat de dynamiek is van het vaak overheersende 'positiespel', waar dit eventueel tot stagnaties leidt en waar openingen liggen voor een interactieve processtrategie. Via interactieve conflicthantering kunnen stagnaties als gevolg van het 'positiespel' worden doorbroken door andere, meer interactieve processen tussen partijen te stimuleren.

Krachtenveldanalyse

Uit onderzoek blijkt dat de resultaten van besluitvormingsprocessen in grote en complexe systemen in hoge mate voorspelbaar zijn door een krachtenveldanalyse van het 'positiespel' uit te voeren. Stokman c.s (2000) maken via computersimulaties dergelijke voorspellingen op basis van een beperkt aantal uitgangspunten en variabelen: elke partij is uit op zijn eigen voordeel, de relatieve positie (belang bij de uitkomst, machtspositie ten opzicht van anderen en neiging om risico's te nemen) van de partij ten opzicht van het besluitvormingissue, mogelijkheden tot uitruil tussen partijen. Dergelijke krachtenveldanalyses kunnen ook in een meer kwalitatieve zin worden uitgevoerd (Van der Zijde, 1998). Daarbij kunnen dan ook inschattingen worden gemaakt van risico's tot stagnaties van het 'positiespel' en van de openingen voor andere, meer interactieve processen tussen partijen.

Een door betrokken partijen geaccepteerde krachtenveldanalyse dient als basis om met partijen te komen tot een procesdesign, waarmee stagnaties kunnen worden voorkomen. Bij het Project Mainportontwikkeling Rotterdam waren belangrijke elementen in dit procesdesign bijvoorbeeld: een projectdirecteur die van de minister enige ruimte kreeg om zich onpartijdig op te stellen, een onafhankelijke Begeleidingscommissie voor strikt procesmatige zaken, vanaf 1999, een Topberaad van betrokken ministers met de belanghebbende partijen op nationaal niveau en, vanaf 2000, een onafhankelijk voorzitter voor dit Topberaad. De totstandkoming van het Topberaad was mede gebaseerd op een krachtenveldanalyse van de Begeleidingscommissie die stagnaties voorspelde als de minister van Verkeer en Waterstaat de belanghebbende partijen op landelijk niveau alleen in consultatieve zin zou betrekken. Men kan zich nog wel afvragen of tijdens het project die krachtenveldanalyses voldoende diepgaand zijn uitgevoerd. Het is bijvoorbeeld de vraag of de samenwerking/concurrentie met Antwerpen en de Aziatische context niet te veel buiten beeld zijn gebleven (Kesteren, 2002).

Interactieve conflicthantering

Als er sprake is van tegenstelling en conflict behoeft dat op zichzelf geen probleem te zijn, mits partijen met elkaar blijven zoeken om er uit te komen, desnoods door dissensus te accepteren. Als partijen bij hun stellingnames blijven en die blijven herhalen ontstaat er stagnatie en disfunctioneel conflict (van tafel lopen, elkaar benadelen, verzet e.d.). Men kan zeggen dat er bij stagnatie geen openingen meer zijn naar 'derden': derde betekenissen en derde partijen. Nodig is dan een 'vierde' partij, die door betrokken partijen als onpartijdig wordt ervaren (Van der Zijde, 1998). Dit kan zowel een intern als extern persoon zijn.

Als fundament voor interactieve (geen positionele) vormen van conflicthantering kan het model II van Argyris (1993) dienen. Immers dit model gaat uit van een zoekstrategie, waarbij de patronen achter tegengestelde stellingnames worden uiteengegraven. Bovendien

houdt dit model er rekening mee dat wat men doet (theory in use) anders kan zijn dan wat men zegt te doen (espoused theory).

Zo was minister Netelenbos er medio 1999 van overtuigd dat er goed overleg met de partijen in het Topberaad had plaatsgevonden over haar voorgenomen besluit om de optie Vlissingen voor het opvangen van het ruimtetekort af te laten vallen, terwijl de Milieu- en natuurorganisaties in de manier waarop die beslissing tot stand was gekomen eens te meer een signaal zagen dat zij niet serieus werden genomen. Voor een buitenstaander waren beide stellingnames te begrijpen. In een bemiddeling tussen alle participanten in het Topberaad door de voorzitter van de Begeleidingscommissie, de heer Alders, zijn de patronen achter de stellingnames van de verschillende betrokkenen uiteengegemaakt. Dat creëerde wederzijds begrip en een basis om oplossingen voor een verder vervolg van het proces op te baseren. Bij wijze van voorbeeld geven we nu aan hoe het patroon achter de stellingname van de Milieu- en natuurorganisaties is uiteengegemaakt (Fisher c.s., 1998, Stone c.s., 1999, Van der Zijde en Drukker, 2001):

- stellingname: wij schorten het overleg op, omdat we ons niet serieus genomen voelen;
- feiten: naar de Tweede Kamer is de indruk gewekt dat wij het met het afvallen van de optie Vlissingen eens zijn, terwijl dit niet het geval is;
- interpretatie van de feiten: de minister doet uiteindelijk toch haar eigen zin;
- belangen: het milieu- en natuurbelang is gediend bij geen of een zo klein mogelijk tweede Maasvlakte; op deze manier krijgen wij last met onze achterbannen;
- waarden: wij staan voor een transparante besluitvorming, zonder achterkamertjes
- emoties: dit is de zoveelste keer dat wij zo worden behandeld; bij Schiphol werden ook achter onze rug zaken gedaan tussen de Luchthaven en de minister; we zijn het zat; desnoods mobiliseren wij maatschappelijk verzet over de bedreiging van het Oostvoornse duingebied, één van de meest waardevolle duingebieden van Europa;
- beelden van anderen: de gemeente Rotterdam en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam laten uit niets blijken dat zij bereid zijn zich in te zetten voor de 750 ha voor natuur en recreatie;
- etcetera, etcetera

Ook bij de ander betrokken partijen zijn dergelijke patronen uiteengegemaakt. Op zichzelf had dat een belangrijke waarde om elkaar goed te begrijpen. In de normale overlegsituaties kwamen dit soort zaken nauwelijks of niet goed aan de orde. Mede op basis van deze uiteenrafeling van de 'waarheid' van de Milieu- en natuurorganisaties gaf de gemeente Rotterdam een signaal dat men plannen voor een versterking van de milieu en de natuur in het Rijnmondgebied gezamenlijk wilde gaan uitwerken en stemde de minister in met een onpartijdig voorzitter voor het Topberaad. Deze en ander punten gaven de participanten in het Topberaad voldoende basis om weer met elkaar door te gaan.

Bouwen op tegenstellingen

Uiteindelijk is de meest fundamentele tegenstelling tussen partijen, namelijk of een tweede Maasvlakte wel of niet moest worden aangelegd, overbrugd met een oplossing waar alle partijen in het Topberaad zich in konden vinden. Dat was geen 'grijs compromis' in de trant van de gemeente Rotterdam wilde 1000 ha en de milieu- en natuurorganisaties willen 0 ha, maar na onderhandeling is het 500 ha geworden. De oplossing was een gefaseerde aanleg van een tweede Maasvlakte tot maximaal 1000 ha, maar steeds in gedeeltes op te spuiten als er een concrete markt vraag in het verschiep was. Zo werd het hoogoplopende debat over de waarde van de verschillende inschattingen van toekomstige containerstromen op een

creatieve manier geslecht. Daarnaast droeg natuurlijk bij dat de afgesproken versterking van het milieu en de natuur in verschillende projecten een concrete uitwerking had gekregen

Er is natuurlijk veel meer over te zeggen. We gaven een, naar onze mening, veelbelovend perspectief hoe gebouwd kan worden op tegenstellingen door bij (potentiële) stagnaties te schakelen van positionele naar interactieve processtrategieën en door een ‘lerende’ procesorganisatie vorm te geven.

Literatuur

- Argyris, C.; *Knowledge for action*; Jossey Bass, San Francisco, 1993
- Castells, M.; *The rise of the network society*; Blackwell, Oxford, 1996
- Bruijn, J.A.; Heuvelhof, E.F. ten; Veld, R.J. in ‘t; *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*; Academic Service, Schoonhoven, 1998
- Fisher, R., Ury, W., Patton, B., *Excellent onderhandelen*, Amsterdam, 1998
- Hargrove, R.; *Meesterlijk coachen, over de beïnvloeding van mensen en hun manier van denken en samenwerken in groepen*; Nieuwezijds, Amsterdam, 2000
- Kesteren, F.B., *Over besluitvorming bij complexe projecten; een evaluatie van het proces van besluitvorming rond de Tweede Maasvlakte*, (scriptie) Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002.
- Nonaka, I., Takeuchi, H.; *The knowledge creating company*; Oxford University Press, Oxford, 1995
- Spano, S., *Public dialogue and participatory democracy; the Cupertino community project*, Cresskill, 2001
- Stokman, F.N., Assen, M.A.L.M., Knoop, J. van der, Oosten, R.C.H. van; *Strategic decision making*; Advances in Group Processes, Volume 17, blz. 131-153, JAI Pres Inc., 2000
- Stone, D., Patten, B., Heen, S., *Moeilijke gesprekken*, Spectrum, Utrecht 1999
- Susskind, L., McKernan, S., Thomas-Larmer, J., *The consensus building handbook, a comprehensive guide to reaching agreement*, New York, 1999
- Wijnen, G.; Rens, W.; Storm, P., *Projectmatig werken*, Utrecht, 1998
- Zijde, J. van der, *Over het managen van complexe projecten in politieke context; uitwerking van een sociaal-constructivistisch perspectief in confrontatie met de paspoortaffaire*, Delft, 1998
- Zijde, J. van der; Drukker, E, *Waarheid en emotie; tussen paspoortaffaire en Bijlmerenquête*, Delft 2001