

#### 4. Actoren in het wetgevingsproces: over de rol van persoonlijke factoren bij de totstandkoming van wetgeving

*Freek de Meere*

##### 1. Inleiding

Het proefschrift van Leo d'Anjou uit 1986 is getiteld *Actoren en factoren in het wetgevingsproces*. Het is een studie die zich de niet geringe opgave stelt een empirische theorie te ontwikkelen hoe wetgeving tot stand komt. Geconstateerd wordt dat veel casestudies beschikbaar zijn, maar dat nooit pogingen worden ondernomen de zo beschikbare kennis in een theorie te verwoorden. Leo nam de uitdaging op zich, en construeerde een omvattend, abstract model.

Toen ik Leo zijn proefschrift kreeg, kon ik er niet zo veel mee. Dat lag waarschijnlijk voor het grootste deel aan het feit dat ik met andere dingen bezig was. Ik weet wel dat ik het model als breed beoordeelde; alles krijgt er wel een plekje in, zo dacht ik. Later, als universitair docent besluitvormingstheorieën heb ik zijn boek er uiteraard bij gepakt. Dat was, gezien mijn aanvankelijke typering van het werk, vooral in het kader van de vraag of er zaken waren die ik wellicht vergat aan studenten mee te geven. En nu, juist vanuit de invulling die aan het vak besluitvormingstheorieën is gegeven, constateer ik juist leemtes in het werk.<sup>1</sup>

Laat ik een paar voorbeelden geven van mogelijke zaken die van invloed kunnen zijn op de totstandkoming van wetgeving, die niet als zodanig in het model van Leo aan de orde komen. Maakt het op de een of andere manier uit dat nu, mei 2003, een groot deel van de fractievoorzitters nog geen jaar in functie is? Zouden, in het hypothetische geval dat Pim Fortuyn wel als persoon in de Tweede Kamer geïnstalleerd zou zijn geweest, miljarden zijn uitgegeven aan nieuwe vliegtuigen? Was precies dezelfde 'nacht van Wiegel' mogelijk geweest met een ander individu dan degene die zijn naam aan de nacht verbonden weet? Algemener gesteld, wat is de rol van persoonlijke factoren in de processen die de totstandkoming van wetgeving bepalen?

In dit hoofdstuk stel ik mij de vraag welke rol persoonlijke factoren kunnen spelen bij de totstandkoming van wetgeving. Hierbij gaat het om vragen als wat beweegt mensen, welke persoonlijke ervaringen brengen ze met zich mee en op welke wijze gaan mensen om met nieuwe informatie. Daarbij ben ik niet in de gelegenheid een empirische analyse te verrichten naar de totstandkoming van wetten in Nederland. Ik bespreek literatuur waarin persoonlijke factoren centraal worden gesteld. Daarna worden de theoretische inzichten vertaald naar mogelijke consequenties voor de totstandkoming van wetgeving in Nederland. Voor we aan dit geheel toekomen, zullen we eerst stil moeten staan bij het model van Leo en apart bij de theoretische status van 'persoonlijke factoren'.

## 2. De theoretische status van persoonlijke factoren in het besluitvormingsproces

In de sociale wetenschap is het zelden zo dat er één visie of perspectief op een bepaald fenomeen bestaat. Wetenschappers werken met verschillende brillen en afhankelijk van de bril die wordt opgezet wordt een deel van de werkelijkheid belicht en blijft een ander deel vaag of onzichtbaar. Ook voor het onderwerp 'besluitvorming' geldt dat. Bij de bestudering kan een verscheidenheid aan wetenschappelijke disciplines, benaderingen en methoden worden toegepast.

Het klassieke werk van Allison (1971) is hier een goed voorbeeld van. Allison analyseerde de Cuba crisis door eerst het zogenaamde rationele actor model toe te passen en daarop te constateren dat een deel van het proces zo niet te begrijpen viel. Hij voegde het organisatiemodel toe, kon tevreden concluderen dat het beeld duidelijker werd, maar nog steeds resteerden vragen en blinde vlekken. Door het gebruiken van een derde model, het invloedsmodel, slaagde Allison er in het beeld voldoende te completeren om een indrukwekkend boek te schrijven over een crisis die de wereld aan de afgrond van de totale vernietiging bracht. Naar aanleiding van Allison heb ik elders samen met Leo Huberts een vierdeling van perspectieven geconstrueerd (Huberts en de Meere, 2002). Het organisatiemodel van Allison is daarin verbreed en er is, onder andere naar aanleiding van jaren geleden geuite kritiek op Allison (Argyris, 1973) een vierde perspectief toegevoegd.<sup>2</sup>

In het *nutsgerichte* perspectief op besluitvorming worden besluiten afgeleid uit de doeleinden van actoren en kenmerken van alternatieven. Van alle besluiten door actoren wordt ver- en voorondersteld dat daaraan het optimaliseren van doelbereiking ten grondslag ligt. In het *invloedsgerichte* perspectief gaat het bij de verklaring van besluiten om het uiteenrafelen van het 'politieke spel': de spelers, de voorkeuren, de invloedspogingen, de arena, de omgeving, de gerealiseerde invloed. In het *regelgerichte* perspectief op besluitvorming worden besluiten verklaard op basis van geldende procedures, regels, normen en waarden. In het *persoonsgerichte* perspectief tenslotte, worden besluiten afgeleid uit persoonskenmerken, persoonlijke verhoudingen tussen de in het besluitvormingsproces actieve personen en persoonlijke visies op de situatie.

Het gaat bij een besluit om het eind van een afwegingsproces, waarbij definitief gekozen wordt voor een van de mogelijke alternatieven en deze keuze is niet vrijblijvend, ze heeft gevolgen voor het toekomstige handelen. De uitkomst van een besluitvormingsproces is vaak te begrijpen door te letten op de beoogde doelen van een actor of op het invloedsspel dat door de betrokken actoren wordt gespeeld. Het regelperspectief leert ons dat alternatieven vaak niet worden beoordeeld vanwege de gevolgen maar naar de toepasselijkheid van een alternatief, gegeven allerlei regels en zienswijzen. Echter, het persoonsperspectief biedt nog heel andere soorten overwegingen. Is het niet zo dat als je weet welk persoon betrokken is bij besluitvorming, je al voorspellingen kunt geven wat besloten gaat worden? Nemen personen bijvoorbeeld niet hun eigen stokpaardjes en ervaringen mee?

Bij persoonlijke factoren denk ik niet in eerste instantie aan de belangen die individuen nastreven, ik denk niet in eerste instantie aan een vastbijtende lobbyist, of aan een intelligente entrepreneur in het politieke proces. Dergelijke analyses passen in een blik op de werkelijkheid dat eerst en vooral

‘politieke verhoudingen’ centraal stelt, zoals Leo ook doet in zijn proefschrift (zie hieronder). Ik denk aan de zaken die een persoon met zich meebrengt die een verschil kunnen maken: Een verleden, ervaringen, capaciteiten, frustraties, beperkingen etcetera. Het idee dat dergelijke zaken belangrijk zijn maakt het bijvoorbeeld begrijpelijk dat de media uitvoerig berichten over de personen die verkozen zijn tot bestuursvoorzitter van een bedrijf en dat beleggers daarop reageren getuige de koersbewegingen na een wisseling van de wacht. En in verkiezingen lijkt het poppetje ook in Nederland steeds belangrijker te worden.

### 3. Actoren en factoren in het wetgevingsproces

De centrale theoretische claim die Leo maakt is verwoord in het volgende citaat: “*Als* er latente belangen aanwezig zijn *en* deze worden gearticuleerd tot wensen en strijdpunten door maatschappelijke actoren, die daarbij gebruik maken van de aanwezigheid van bepaalde maatschappelijke culturele en structurele factoren *en* die worden door het politieke systeem geaccepteerd en verwerkt, waarbij entrepreneurs en politieke besluitvormers opererend binnen een bepaalde maatschappelijke en politieke context een centrale rol spelen, *dan* ontstaat er een wet waarin in juridische vorm aan deze belangen tegemoet wordt gekomen” (D’Anjou, 1986: 288-289). De abstracte verwoordingen worden in de studie uitgewerkt. Uiteraard komen daarbij allerlei ‘menselijke zaken’ naar boven. Ik bespreek deze met het oog op de vraag of we hier echt persoonlijke factoren aan het werk zien die van belang zijn om besluitvorming te begrijpen.

In het model is de aanwezigheid van latente belangen een voorwaarde om tot een wet te komen. Het gaat daarbij niet zozeer om de belangen van een individu, maar om die van een categorie actoren met dezelfde positie. Belangen worden gezien als voordelen die personen kunnen behalen, zowel materieel al immaterieel. Voor verwoording van de latente belangen zijn spraakmakers nodig die, gebruikmakend van gebeurtenissen en veranderde maatschappelijke omstandigheden, wensen en strijdpunten articuleren.

Op verschillende wijzen zitten hier ‘persoonkenmerken’ verstopt in het verhaal. Ten eerste via de vraag welke gebeurtenissen mogelijkheden geven voor spraakmakers. Dat kan bijvoorbeeld een 11 september zijn of een vuurwerkramp in Enschede. Mensen kunnen geschokt zijn en van daaruit acties ondernemen die we moeilijk kunnen begrijpen zonder deze schok. Daarnaast zit het persoonlijke element natuurlijk in de spraakmakers zelf. Leo ruimt de grootste rol in voor de vraag welke bronnen deze mensen hebben om wensen en eisen te articuleren en besteed terecht apart aandacht aan de rol van de media. Voor sommigen is dit de enige bron waarmee ze kunnen spelen. Vragen als waarom deze mensen doen wat ze doen, hoe ze het goed kunnen doen, wat hun taakopvattingen zijn en wat voor een soort mensen dit doen blijft buiten beschouwing. Later besteed ik aandacht aan de vraag of dit nu zo verschrikkelijk erg is.

In het model wordt gesteld dat de articuleerders gebruik maken van de aanwezigheid van

bepaalde maatschappelijke culturele factoren. Dit uit zich in een belangrijke rol voor 'centrale waarden', 'goede zeden' en 'culturele definiëringen'. Niet elk belang wordt serieus genomen en sommige belangen zijn puur een verwoording van een centrale waarde. Mensen kunnen bijvoorbeeld zeer actief zijn in Amnesty International en dat is niet voor niets, want mensenrechten worden in Nederland belangrijk gevonden. Maar is het niet zo dat dergelijke ideeën afhankelijk zijn van individuen die telkens weer dit principe reproduceren? Dit maakt de vraag prangend waarom de persoon die bezig is via Amnesty International latente belangen van anderen onder woorden te brengen, dit eigenlijk doet.

De genoemde maatschappelijke structurele factoren bepalen mede de mogelijkheden voor belangen om gearticuleerd te worden. Leo stelt dat in de Nederlandse verhoudingen deze niet bepalen welke belangen totaal kansloos zullen zijn, wel welke belangen meer of minder kans op articulatie maken. We zien hier geen aanwijzingen voor het belang van 'persoonlijke factoren', zodat we door kunnen naar een nieuwe fase: de aandacht in het model komt na de articulatie te liggen op het politieke systeem. Daarin spelen entrepreneurs en politieke besluitvormers binnen een maatschappelijke en politieke context de centrale rol. Wil men tot wetgeving komen dan bepalen de volgende drie elementen volgens het model de kans op succes: Kenmerken van de strijdpunten, gegevens aan de kant van de maatschappelijke entrepreneurs en gegevens aan de zijde van de politieke besluitvormers.

Hoewel de titel anders doet vermoeden zitten ook in de kenmerken van de naar voren gebrachte strijdpunten interessante aanknopingspunten voor de vraag of persoonlijke factoren een rol spelen bij besluitvorming om tot wetgeving te komen. Via kenmerken als 'mate van complexiteit', 'mate waarin nieuwe aanpak is vereist' en 'deskundigheid' zitten aanwijzingen dat personen capaciteiten dienen te hebben een probleem eenvoudig te maken of in ieder geval als zodanig voor te stellen, veel ervaringen hebben met bepaalde processen, nieuwigheid aandurven en dergelijke. Deze zaken komen helaas slechts aan bod als middel om invloed uit te oefenen bij de 'gegevens aan de zijde van maatschappelijke actoren' die Leo behandelt. Ook de gegevens van de besluitvormers staan volledig in het teken welke invloed mogelijk is. In een kabinetsformatie bijvoorbeeld moet je andere mensen zien te bereiken dan in 'normale' tijden. Ook komt weer het belang van cultuur naar voren, zich bijvoorbeeld uitend in intellectuele modes.

Wat we hier zien is een analysekader welke is opgezet volgens het eerder genoemde invloedsperspectief. Beslissingen worden gezien als uitkomst van de strijd tussen aan besluitvorming deelnemende individuen. Ze zijn het resultaat van onderhandelingen tussen individuen die participeren. De verklaring van de uitkomst berust op het uiteenrafelen van het 'politieke spel': de procedures, de posities, de spelers, de voorkeuren, het duwen en trekken op weg naar de uitkomst. Belangrijk voor het spel zijn de toegang tot de beslissers, geldende spelregels en de ondernomen activiteiten. De invloed van de deelnemers wordt grotendeels bepaald door aanwezige machtsmiddelen en de bereidheid en kundigheid deze middelen toe te passen. Daarnaast zien we elementen tevoorschijn komen waar een persoonspectief de nadruk op zou leggen, zonder dat dat uitgewerkt wordt.

Voor we daarmee verder gaan, verdient het aparte aandacht dat het onderzoek van Leo te typeren valt als ‘strong on action, weak on institutions.’ (vergelijk Peters, 1999). Dit is bijvoorbeeld goed te zien aan het feit dat een staatsrechterlijk verhaal ontbreekt. Aan de andere kant is te zien dat in het model ruimte wordt gemaakt voor ‘culturele mogelijkheden’: welke belangen wordt het door bestaande denkbeelden makkelijker gemaakt gearticuleerd te worden. In zijn latere werk is Leo juist daarop verder gegaan.

#### 4. Persoonlijke factoren

Hieronder behandel ik ten eerste zogenaamde beslisregels. Daarna komt de rol van emoties en intuïtie aan de orde. Vervolgens wordt overgestapt naar de ervaringen die mensen meebrengen in een besluitvormingsproces en wordt de bespreking van theoretische noties afgesloten met enige inzichten uit de hoek van de ‘gedrag en organisatie’ literatuur.

##### 4.1. Beslisregels

Besluiten betekent het kiezen tussen alternatieven. Alternatieven worden binnen het persoonsperspectief niet beoordeeld vanuit het nut van de gevolgen en niet vanwege het politieke spel dat actoren spelen, maar vanuit kenmerken van beslissers. In besluitvormingstheorie is het gebruik van frames en heuristieken het meest bekend. Alternatieven kunnen op uiteenlopende manieren zijn geformuleerd, of, zoals psychologen het zeggen, kunnen uiteenlopende ‘*frame*’ hebben (Arkes en Hammond, 1986). Dit blijkt van effect op de daadwerkelijke keuzes die mensen maken. Een *heuristic* is een regel die de oordeelsvorming vereenvoudigt. Bijvoorbeeld het anchor-heuristic: “in many situations, people make estimates by starting from an initial value that is adjusted to yield the final answer.” (Kahneman en Tversky, 1982). Gevraagd naar het aantal Afrikaanse landen in de VN, laten proefpersonen zich beïnvloeden door een getal dat in hun aanwezigheid door een rad van fortuin is bepaald. De gemiddelde schatting van personen die met een 10 begonnen was 25; van personen die met een 65 begonnen 45. Deze regel verklaart een bepaalde systematische afwijking in menselijke oordelen. Hij ligt besloten in de menselijke constitutie: hij is geen hulpmiddel waarvan de beslisser bewust gebruik maakt (welk redelijk denkend mens gebruikt de uitkomst van een rad van fortuin als hulpmiddel bij het bepalen van het aantal Afrikaanse landen dat deel uitmaakt van de VN?), maar een eigenschap van het werkzame cognitieve mechanisme. De meeste van dergelijke regels hebben betrekking op elke beslisser, maar het blijft wel de vraag in welke mate deze precies opgaan voor een individu en of ze in een specifieke besluitvormingssituatie verklarende kracht hebben. Zo merkte een hoge ambtenaar van het Pentagon eens op over president Reagan: “The timing of meetings with Reagan is very important because everybody knows that with people he likes, the last one to see him can usually carry the day” (Smith, 1988: 575-576). Reagan hanteerde blijkbaar een eenvoudige ‘laatste heeft gelijk’-regel

in situaties waar lang niet iedereen dat gedaan zou hebben.

Het is niet eenvoudig een theoretisch model te bouwen waarin individuele psychische verschillen een volwaardige plek hebben met tegelijkertijd de pretentie alle besluitvormingsprocessen te kunnen vatten. Janis (1989) heeft een dergelijke poging gedaan. Hij combineert allerlei beslisregels met het bekende rationele model waarin een beslisser zich een doel stelt of een probleem formuleert, vervolgens alternatieve middelen en alternatieve oplossingen identificeert, per alternatief de (waarschijnlijkheid van een bepaalde) uitkomst bepaalt en per alternatief het nut (opbrengst in termen van de gehanteerde criteria), om ten slotte het gunstigste alternatief te kiezen. Zijn stelling is dat beslissers besluiten nemen volgens het rationele model, maar onder bepaalde beperkende condities geneigd zijn op eenvoudige beslisregels terug te vallen. Deze regels zijn van cognitieve, emotionele of sociale aard.

Het bezwaar van Etzioni (1992) tegen een dergelijk model, is het feit dat de superioriteit van het rationele nutsmodel overeind blijft en slechts de toepasbaarheid ervan wordt beperkt tot specifieke situaties. Wat echter nodig is, volgens hem, is een model dat emoties en affectie van mensen centraal stelt en waar dan wellicht een plekje is voor situaties waar slechts rationele afwegingen worden gemaakt.

#### 4.2. *Emotie, intuïtie en affectie*

Bslissers zijn geen automaten, ze beschikken over emoties. Emoties kunnen interfereren met de cognitieve processen van het goed afwegen van alternatieven of deze cognitieve processen vervangen. Emoties zijn altijd aanwezig. Ze zitten (impliciet) verwerkt in de doelstellingen, in de afwegingen van het nut, in het inschatten van neveneffecten etc. Etzioni (1992) laat zien dat de dominante lijn in het denken over besluitvorming - men moet zich niet laten leiden door emoties - niet terecht is. Motivaties zijn bijvoorbeeld van wezenlijk belang voor de betrokkenheid bij de besluitvorming.

Een tekort aan emotionele betrokkenheid veroorzaakt zeer slechte besluitvorming, zo stelt Noorderhaven (1995). Bslissers leunen ook niet alleen op redeneren en afwegen; veel wordt besloten op basis van 'intuitive judgment'. Noorderhaven definieert intuïtie als "The set of decision rules internalized by an individual. These decision rules are uncodified and unconscious". Hij ziet rationaliteit en intuïtie als complementair en heeft daar drie redenen voor:

1. Geen enkele beslisser gebruikt alleen rationele afwegingen of alleen intuïtie.
2. In een rationele afweging wordt, om de analytische stappen te maken, ook intuïtie gebruikt.
3. De uitkomst van een rationele afweging wordt intuïtief gecheckt: klopt de uitkomst wel met wat de beslisser had gedacht dat uit de analyse zou komen.

Het lijkt erop dat voor intuïtie en emotie meer waardering is ontstaan in het denken over organisaties, management en besluitvorming. Vaker dan voorheen wordt toegegeven dat niet (alleen) op rationele maar (ook) op intuïtieve wijze een keuze wordt gemaakt. Veel management cursussen besteden hier uitgebreid aandacht aan. Een compleet theoretisch model om recht te doen aan de rol van intuïtie in

besluitvormingsprocessen is naar de kennis van de auteur echter niet voorhanden.

Ditzelfde geldt voor de (affectieve) relaties tussen aan het besluitvormingsproces deelnemende personen. Een besluit kan beïnvloed worden door de aard van de persoonlijke verhoudingen. Boeken die de besluitvorming beschrijven binnen bijvoorbeeld Elsevier (Vermeulen en de Wit, 2000) en Baan Company (Houben en Wester, 2001), besteden wel uitgebreid aandacht aan het feit dat personen vroeger met elkaar op school zaten, zich ondergewaardeerd voelen door hun ouders in vergelijking met een oudere broer, aan buitenechtelijke relaties, en dergelijke, en de invloed op genomen besluiten. Echter, de theoretische uitwerking ontbreekt.

#### 4.3. *Ervaring*

Beslissers hebben in het verleden kennis en ervaring opgedaan. Ervaring verwijst naar handelingsregulerende kennis, die is opgedaan in een leerproces. De actor heeft bijvoorbeeld ontdekt dat bepaalde handelingen effectief of efficiënt zijn. Een beslisser is zich vaak niet bewust van de ervaringsregels die hij of zij volgt, maar zodra dat wel het geval is, kan hij of zij beslissen daar in een specifiek geval van af te wijken.

Een voorbeeld van een ervaringsregel is de C.Y.A.-regel ('cover your arse'), een begrip in Washington, waar politici dol zijn op grove taal. De regel houdt in: 'neem de beslissing waar je superieur voorstander van is'. Wordt iemand bij een eigenzinnig afwijkend besluit flink op de vingers getikt wanneer het mis gaat, dan zal hij de volgende keer - door ervaring wijs geworden - minder risico lopen en een besluit nemen in overeenstemming met de voorkeuren van zijn baas. Dan kan die hem ieder geval geen verwijten maken, mocht het fout uitpakken.

Gary Klein bouwt in zijn boek *Sources of power: How people make decisions* een theorie op basis van ervaringen. "We have tried to understand what people were doing and why their strategies might make sense, in stead of seeing the lack of rationality as a failure of intellect." (1998: 285). Hij komt tot de conclusie dat ervaren beslissers zich focussen op de interpretatie van de situatie en niet op de vergelijking van alternatieven. Bij de interpretatie van de situatie wordt een groot beroep gedaan op kennis van vorige situaties. Is de interpretatie voldoende naar het oordeel van de beslisser, dan worden handelingsopties geëvalueerd door zich voor te stellen hoe deze in de praktijk zullen worden bewerkstelligd en niet door formele analyse en vergelijking. Dient zich een werkbare oplossing aan, dan wordt die gekozen, eventueel nog door die werkbare oplossing te verbeteren.

Zijn onderzoek beperkt zich tot piloten, artsen, brandweerlieden en dergelijke en de problemen waarvoor deze mensen (vaak onder tijdsdruk) oplossingen moeten zoeken. In deze beroepen is het goed mogelijk ervaringskennis op te doen waar later op verder te bouwen is. Klein (1998: 282) noemt een aantal omstandigheden waarin het moeilijker is ervaringsregels te ontwikkelen. Zo is menselijk gedrag moeilijker te voorspellen dan bijvoorbeeld een ziektebeeld. In complexe besluitvormingsprocessen is het moeilijk terugkoppeling te verkrijgen welke onderdelen van een besluit beter of slechter waren. Hoe meer een problematiek uniek is, of met andere woorden hoe moeilijker het is een situatie in bekende termen te typeren, des te moeilijker het is ervaringsregels op te bouwen.

Ervaring kan nader worden onderscheiden naar het bereik waarop het betrekking heeft, op interpretatie of op handelen. *Interpretatie* reguleert de betekenis van een gebeurtenis (wat te denken). Interpretatieregels hebben als algemene vorm 'in context C, telt X als Y'. Uiteraard moet het consequenties hebben dat een gebeurtenis als 'Y' wordt aangemerkt, anders is de interpretatie overbodig. Een voorbeeld is de volgende regel, populair onder Amerikaanse politici ten tijde van de Koude Oorlog: "Elke communistische persoon of mogendheid moet als een vijand worden beschouwd." Het etiket 'vijand' heeft consequenties, dat hoeft geen verder betoog. *Actieregels* reguleren het handelen van actoren (wat te doen). Zij hebben de vorm 'in context C, doe X' of 'in context C, doe X niet'. Een voorbeeld van een ervaringsregel is de al genoemde 'C.Y.A' regel: 'neem de beslissing waar je superieur voorstander van is' (als er dan wat mis gaat, kan hij jou tenminste geen verwijten maken).

Een deel van de ervaringskennis houdt niet of nauwelijks verband met het onderwerp waarover besloten moet worden of de context waarbinnen. Zij vormen de klasse van de *algemene* ervaring. Spreekwoorden zijn een mooi voorbeeld van collectief opgedane ervaring. Personen kunnen deze gebruiken als richtlijn voor hun handelen. 'Ga nooit over een nacht ijs' en 'goedkoop is duurkoop' kunnen houvast bieden voor de keuzes van mensen. Gelukkig is het arsenaal aan spreekwoorden zo groot en algemeen, dat wat je ook verkiest te doen, een beroep op dergelijke collectieve wijsheden is altijd wel mogelijk. Daarentegen heeft *specifieke* ervaring betrekking op de zaak zelf. Een voorbeeld uit de voorverkiezingen in de Verenigde Staten is de volgende strategische regel: 'daag je tegenstander pas voor een openbaar debat uit als je aan de verliezende hand bent'.

#### 4.4. Typen beslissers

De verschillen in emotionele betrokkenheid, het gebruik van intuïtie, de verschillende ervaringen die beslissers meebrengen in een besluitvormingsproces en de verschillen in het gebruik van eenvoudige 'rules of thumb' verwijzen allemaal naar het belang om te weten wie eigenlijk bij besluitvorming betrokken zijn wil men een besluitvormingsproces begrijpen. De genoemde factoren zijn afkomstig van auteurs die expliciet op zoek zijn naar een plek van persoonlijke factoren binnen besluitvormingsprocessen. Daarnaast zijn veel onderzoekers bezig allerlei 'persoonskenmerken' te onderscheiden zonder deze per se in een besluitvormingsmodel te gieten. Dit geldt met name in de literatuur met betrekking tot gedrag binnen organisaties.

Persoonskenmerken zijn "the total of the individual's characteristics which are stable over different situations and over time"; (Noorderhaven, 1995: 62) Robbins memoreert een studie waarin men kwam tot 17.953 persoonskenmerken (1998: 54). Overzichtelijker is het model met de vijf dimensies die ten grondslag zouden liggen aan alle anderen. Robbins 'Big Five' zijn:

- extraversion: sociable, talkative, and assertive
- agreeableness: good natured, cooperative, and trusting
- conscientiousness: responsible, dependable, persistent, and achievement oriented
- emotional stability: calm, enthusiastic, secure (positive) versus tense, nervous, depressed and



insecure

- openness to experience: imaginativeness, artistic sensitivity, and intellectualism.

Typen beslissers kunnen bijvoorbeeld ook worden onderscheiden naar welke doelen ze nastreven, naar de taakopvattingen, naar leiderschapsstijlen, risicobereidheid en naar de cognitieve stijlen van beslissers om strategische issues te identificeren. Noorderhaven signaleert een ‘jungle of concepts and dimensions’ en de constante wisselwerking tussen omgeving (situatie), persoonlijkheid en gedrag. We kunnen de persoonlijke dimensie niet negeren, maar systematische kennis ontbreekt, zo kan worden gesteld (1995: 67). De indelingen moeten beoordeeld worden naar het nut dat ze hebben voor de beantwoording van specifieke vragen. Wil men weten waarom in een organisatie maar nooit tot overeenstemming wordt gekomen dan lijkt - binnen het persoonspectief - een benadering bruikbaar, waarin wordt gekeken naar de verschillende doelen die mensen binnen een organisatie nastreven. Wil men weten hoe precies ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ op de agenda van verschillende bestuurders is gekomen, dan lijkt - weer binnen het persoonspectief op besluitvorming - bijvoorbeeld een indeling van cognitieve stijlen vruchtbaarder, waarin gekeken wordt hoe nieuwe informatie wordt verwerkt en gecombineerd met andere kennis.

## **5. Bespreking**

Besluitvorming gebeurt door individuen of door individuen in groepen. Die individuen brengen elk hun eigen persoonlijkheid en hun eigen verleden mee. Daarbij gaat het om een zo omvangrijk aantal kenmerken dat al snel het zicht ontbreekt. Het ligt voor de hand dat persoonlijke factoren van meer belang worden naarmate de besluitvorming meer gedomineerd wordt door een of enkele personen. Wordt een organisatie door één persoon gedomineerd, dan zal die persoon opereren op basis van nut en op basis van macht en invloedsoverwegingen, maar ongetwijfeld zullen de besluiten van de organisatie ook zijn (of haar) privéstempel dragen. Kets de Vries (1993) is bijvoorbeeld bekend geworden met zijn analyses van organisaties via de pathologische stijlen van de leiders.

Lastig voor de analyse is steeds dat iemands persoonlijkheid wordt gekleurd door iemands positie en rol in besluitvormingsprocessen. De situatie waarin iemand wordt geplaatst, roept bepaalde aspecten van de persoonlijkheid boven. Het hoort bij wijze van spreken bijna als vanzelf bij een spannend en conflictrijk proces dat de betrokkenen meer machtsgerichtheid ten toon spreiden dan in een langdurig op consensus gericht proces. Ligt de verklaring van de uitkomst van een proces dan in dat proces (hoeveelheid actoren, hun strategieën, de belangen etc.) of in het persoonlijkheidskenmerk?

Ik pleit voor terughoudendheid bij het gebruiken van psychologiserende verklaringen, maar we kunnen de persoonlijke factoren echter ook niet missen. Kijken we bijvoorbeeld naar het onderzoek van Waldman et al. (2001), dan blijkt dat persoonskenmerken van de directeur effect sorteren op de winstgevendheid van een bedrijf. Het effect van een charismatische directeur kan alleen worden geconstateerd als een bedrijf in ambigue situaties verkeerd. Kijken we naar een studie als van

Papadakis, Lioukas en Chambers (1998), dan blijken persoonkenmerken weliswaar niet het meest belangrijk, maar wel degelijk een factor om rekening mee te houden om verschillen in besluitvorming binnen bedrijven te begrijpen.

Welke potentiële rol zien we nu weggelegd voor persoonskenmerken bij de totstandkoming van wetgeving? Voor we daar een tentatief antwoord op geven zullen we eerst moeten constateren dat wetgeving volledig wordt omgeven door allerlei institutionele afspraken. Tevens zijn veel actoren betrokken en personen staan in een gepolitiseerde verhouding tot elkaar. De inhoud van een de problematiek moet het in de ogen van een buitenstaander al vaak ontgelden, dus welke ruimte blijft er dan over voor persoonlijke factoren als intuïtie, als cognitieve stijlen en affectieve relaties?

In de logica van het invloedsperspectief moeten we natuurlijk eerst de vraag stellen wie dan de invloedrijke personen zijn. Het meest complete werk waar we te raden kunnen gaan is het prijswinnende boek van Peters (1999). Zoals uit de titel blijkt, *Verdeelde macht*, zijn de actoren met daadwerkelijke invloed divers. De categorie actoren met de meeste invloed waren ambtenaren, vervolgens ministers en ten derde de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft vooral invloed tijdens de kabinetsformatie, wanneer slechts enkele personen bij de besluitvorming betrokken zijn. Oppositiepartijen hebben haast niets te vertellen. Slechts weinig invloed hebben bijvoorbeeld de Eerste Kamer en belangengroepen. Ik loop de drie categorieën met invloed in omgekeerde volgorde af, en kijk in hoeverre persoonskenmerken van wezenlijk belang kunnen zijn.

Het hoeft bijna geen betoog dat in de onderhandelingen van een nieuw kabinet belangrijke zaken worden gedaan door een zeer beperkt aantal mensen. Los van allerlei strategische overwegingen suggereren betrokkenen dat chemie tussen de personen gezocht wordt en belangrijk is. Er dient toch een team te staan dat de komende jaren met elkaar aan de slag moet. Ook lijkt het er op dat onderhandelaars met relatief weinig ervaring het onderspit moeten delven ten opzichte van een ervaren rot (Zalm versus Balkenende en Herben). De personen die aan tafel mogen aanschuiven worden gekozen door de kiezer, en een voorbeeld als Wouter Bos die in zijn eentje de PvdA weer op de kaart zet, geeft aan dat de individu uitmaakt waarover onderhandelingen gevoerd kunnen worden.

Ministers zijn invloedrijk. In het vorige kabinet was duidelijk dat een team met personen die teveel het eigenbelang najagen – “laten we Bomhof eruit zetten” - geen stabiel kabinet oplevert. Ook blijken personen in staat via proefballonnetjes over de doodstraf bijvoorbeeld, zichzelf buiten spel te zetten als serieuze gesprekspartner. Van sommige personen wordt in kranten beweerd dat ze persoonskenmerken missen om als vice-premier te kunnen functioneren. Dergelijke processen hebben niet alleen invloed op het tempo van besluiten nemen, maar ook op de wetten en andere maatregelen die vorig jaar genomen hadden kunnen worden en nu zijn ingehaald door nieuwe omstandigheden, zou mijn stelling zijn.

Bij ambtenaren wordt het moeilijker persoonlijke factoren naar boven te halen. Zij zijn de meest invloedrijke categorie als we de totstandkoming van wetgeving willen bepalen, en dat zijn ze juist in die wetgevingsprocessen die veel deskundigheid vragen. Je zou kunnen zeggen dat het

ambtelijke apparaat erop is gericht de persoonlijke factor uit te schakelen. Maar als we eens kijken naar discussies over bijvoorbeeld integriteit, dan blijkt dat er toch individuen zijn die een verschil kunnen maken.

Zijn er nu situaties of omstandigheden waar het persoonsperspectief eerder relevant is? Ten eerste in alle situaties waar een beperkt aantal mensen beslissingen nemen, zoals in crisissituaties of zoals bij de kabinetsformatie. Daarnaast lijken mij die situaties relevant waar de media een grote rol spelen, zoals bij verkiezingen, maar ook bij bijvoorbeeld rampen. Een individu dat op een authentieke wijze emotie en betrokkenheid weet te tonen kan een wereld van verschil maken. Ook in sterk ambigue situaties waar niemand door de bomen het bos meer ziet, kan een charismatische leider een stempel drukken. Veel preciezer, maar daarvoor is empirisch onderzoek nodig, zou gekeken kunnen worden naar cognitieve stijlen van ministers, ervaring bij politieke leiders en emotionele betrokkenheid bij ambtenaren, om maar wat te noemen.

Het voorgaande overziende en beseffende dat het lang niet compleet is geweest in het behandelen van alle relevante literatuur, keren we weer terug naar het proefschrift van Leo d' Anjou. Is het zo erg dat het werk niet compleet was? Absoluut niet, de sociale wetenschappen hebben zich zodanig ontwikkeld dat een allesomvattend theoretisch model een niet meer zo nastrevenswaardig want een onmogelijke opgave is. Een aantal decennia geleden was een socioloog of een politicoloog ook niet speciaal geïnteresseerd en geschoold in de rol van persoonlijke factoren en persoonlijke verhoudingen. Willen we de totstandkoming van wetgeving in Nederland echter begrijpen, dan kunnen we het ons echter ook niet veroorloven het zomaar over te slaan.

## Noten

---

<sup>1</sup> Ik dank Leo Huberts voor het mij inwijden in de besluitvormingstheorieën. Deze tekst had ik niet zonder hem zo kunnen schrijven. Passages in dit hoofdstuk zijn ontleend aan een gezamenlijk werk (Huberts en de Meere 2002), waardoor sommige zinnen van zijn hand zijn. Dit is moeilijk meer precies te achterhalen, het is zeer beperkt en beslaat niet de argumentatie van dit hoofdstuk.

<sup>2</sup> Er is meer kritiek mogelijk, bijvoorbeeld op de wijze waarop Allison de perspectieven uitwerkt, maar daar hoeven we hier niet op in te gaan.

## Literatuur

- Argyris, C. (1973). Personality and Organization Theory Revisited, in: *Administrative Science Quarterly* 18:141-167.
- Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Anjou, L. d' (1986). *Actoren en factoren in het wetgevingsproces. Een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving*. Deventer: Tjeenk Willink.
- Arkes, H.L en K.R. Hammond (1986). *Judgement and decision making: An Interdisciplinary Reader*.

- Cambridge: Cambridge University Press.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Etzioni, A. (1992). Normative-Affective Factors: Toward a New Decision-Making Model. pp 91-98 in: M. Zey (red.), *Decision Making: Alternatives to Rational Choice Models*. London: Sage.
- Houben, M. en J. Wester (2001). *Baan: Opkomst en ondergang van een softwarebedrijf*. Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.
- Huberts, L.W.J.C en F. de Meere (2002). *Besluitvorming in theorie en praktijk*. Amsterdam: VU.
- Janis, I.L. (1989). *Crucial Decisions*. New York: The Free Press.
- Kahneman, D. en A. Tversky (1982). The Simulation Heuristic. pp. 201-208 in: D. Kahneman, P. slovic en A. Tversky *Judgement under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kets de Vries, M.F.R. en partners (1993). *Organisaties op de divan*. Schiedam: Scriptum.
- Klein, G. (1998). *Sources of Power: How People Make Decisions*. Cambridge/London: The MIT Press.
- March, J.G. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: The Free Press.
- Noorderhaven, N. (1995). *Strategic Decision Making*. Workingham etc.: Addison-Wesley.
- Papadakis, V.M., S. Lioukas en D. Chambers (1998) Strategic Decision-Making Processes: The Role of Management and Context. In: *Strategic Management Journal*, 19: 97 – 114.
- Peters, K. (1999). *Verdeelde macht: Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Robbins, S.P. (1998). *Organizational Behaviour: Concepts, Controversies, Applications*. Upper Saddle River etc.: Prentice Hall.
- Smith, H. (1988). *The Power Game*. New York: Random House.
- Vermeulen, R. en P. de Wit (2000). *Onder uitgevers*. Nijmegen: SUN.
- Waldman, D.A., G.G. Ramirez, R.J. House en P. Puranam (2001). Does Leadership Matter? CEO Leadership Attributes and Profitability under Conditions of Perceived Environmental Uncertainty. In: *Academy of Management Journal*, 44(1) 134-143.