

Beslissen doe je niet alleen; Over de rol van GDSS in interactieve besluitvorming

drs. F.J. Bongers en prof. dr. J.L.A. Geurts (noot 1)

GDSS en besluitvorming: een interessant onderzoeksgebied

De afgelopen jaren is er een sterke groei geweest van het gebruik van Group Decision Support Systems (GDSS) in het bedrijfsleven en bij de overheid. Deze groei is mede veroorzaakt, doordat de gebruikersmogelijkheden van GDSS sterk zijn toegenomen. Computers worden sneller, krijgen meer geheugen en worden steeds goedkoper. Dat lijkt een mooi perspectief voor de manager die besluitvorming wil stroomlijnen middels het gebruik van GDSS. Het is echter de vraag of je bij elk probleem waarover een beslissing genomen moet worden een GDSS in moet zetten. En als je dat doet: welke randvoorwaarden moeten vervuld worden om GDSS effectief te laten zijn? De groeiende toepassing van GDSS heeft ertoe geleid dat GDSS onderzoeksobject is geworden van bedrijfskundigen, beleidswetenschappers en bestuurlijk informatiekundigen. Deze disciplines kunnen managers, consultants en beleids- en stafmedewerkers helpen bij het doeltreffend en doelmatig toepassen van GDSS in besluitvorming. In ons (beleidswetenschappelijk) onderzoek richten we ons op de inzet van GDSS in publieke besluitvormingsprocessen, waarbij in een vroeg stadium beleidsrelevante 'stakeholders' actief betrokken worden in de besluitvorming: interactieve besluitvorming.

Bij interactieve besluitvorming erkent de overheid dat zij slechts één actor is in een besluitvormingsproces. Interactieve besluitvorming is een erkenning van de realiteit dat relevante en soms krachtige stakeholders zich rondom een bepaald maatschappelijk probleem verzamelen in beleidsnetwerken (zie Hufen & Ringeling, 1990). De rol die de overheid in deze netwerken nastreeft, is die van een makelaar of regisseur. Zij creëert de randvoorwaarden waarbinnen besluitvorming plaatsvindt en vanuit die positie richt zij zich vooral op de methoden en procedures voor besluitvorming (zie Frissen, 1991).

Een belangrijk kenmerk van interactieve besluitvorming is dat de verschillende activiteiten steeds vaker worden uitgevoerd door relevante stakeholders bij elkaar te halen. De overheid, als initiator van het besluitvormingsproces, organiseert workshops, seminars en beleidsexercities, waarin stakeholders met elkaar van gedachte wisselen over het onderwerp van de besluitvorming (Geurts, 1993). Op deze wijze poogt de overheid het draagvlak en de kwaliteit van besluitvorming in een vroeg stadium te vergroten. Op deze bijeenkomsten is ook steeds vaker een rol weggelegd voor GDSS. Blijkbaar verwachten beleidsmakers voordelen van het gebruik van GDSS. De vraag is echter of dat de juiste verwachting is.

Enkele voorbeelden

Er is nog relatief weinig beleidswetenschappelijk onderzoek gedaan naar toepassingen van GDSS in besluitvorming bij overheden. Eén van de weinige uitzonderingen hierop is de studie naar de GDSS-ondersteunde ontwikkeling van een nieuw (sociaal-) economisch beleid voor Nieuw-Zeeland (Sheffield & Gallupe, 1995; 1994). Het meeste GDSS-onderzoek is experimenteel van aard (Adelman, 1991). Dat wil zeggen dat er gewerkt wordt met experimentele en controlegroepen (meestal bestaande uit studenten) in laboratorium-achtige situaties op universiteiten. De bijdrage van de beleidswetenschap is dat er onderzoek wordt verricht naar het gebruik van GDSS in *echte* besluitvormingsprocessen in de dagelijkse praktijk bij overheden en andere instellingen. In de afgelopen jaren hebben we in samenwerking met TNO-Strategie, Technologie en Beleid verscheidene interactieve besluitvormingsprocessen onderzocht, waarin een GDSS werd gebruikt. Dat betrof onder andere de technologieverkenningen (Ministerie van Economische Zaken), de invoering van de

persoonsgebonden clubkaart in het betaald voetbal (Federatie van Supportersverenigingen), de ontwikkeling van een nieuwe strategie voor een consultancy-organisatie en nog vele anderen. Binnenkort start een onderzoek, waarin we GDSS zullen inzetten voor de ontwikkeling van een stadsvisie in burgerpanels. Eén burgerpanel werkt met een GDSS en de ander zonder (De Bruin e.a., 1998a). Een goede gelegenheid voor vergelijkend onderzoek in de beleidspraktijk.

In de literatuur wordt vaak gewezen op de voordelen van ten opzichte van meer traditionele methoden voor het ondersteunen van groepsbesluitvorming GDSS (zoals anonimiteit, parallelle invoer en communicatie en groepsgeheugen). Wij behandelen deze voordelen niet uitgebreid (zie bv. Bemelmans e.a., 1996; Bongers & Smits, 1997). Wij zijn met name geïnteresseerd wat GDSS voor de beleidswetenschap kan betekenen (en andersom).

Een beleidswetenschappelijk perspectief

Voor het onderzoek naar GDSS in besluitvorming is er behoefte aan criteria voor de kwaliteit van besluitvorming. Uit de literatuur over interactieve besluitvorming (Geurts & Mayer, 1996; Teisman, 1995) kan een aantal van dergelijke kwaliteitscriteria gehaald worden. Ook geeft de literatuur aanwijzingen hoe die criteria te koppelen aan de verschillende fasen van een besluitvormingsproces (Dunn, 1994; Hoogerwerf, 1989). Onderstaande tabel laat zien dat het gaat om criteria als interactie, betrokkenheid, informatie en leren. Deze tabel geeft de mogelijkheid om GDSS-bijeenkomsten ter ondersteuning van besluitvorming in te delen.

Tabel 1: Kwaliteitscriteria voor interactieve besluitvorming

	Interactie gericht op:	Betrokkenheid op basis van:	Informatie over:	Leren met betrekking tot:
Probleem formuleren	Uitwisselen van probleemvisies	Gemeenschappelijke probleemformulering	Kenmerken van het probleem	Formuleren
Alternatieven ontwikkelen	Ontwikkelen en bespreken van alternatieven	Beste alternatieven	Consequenties van alternatieven	Formuleren en alternatieven
Beslissen	Wederzijdse beïnvloeding en coalitievorming	Procedure	Standpunten	Formuleren, alternatieven en beslissen
Uitvoeren	Uitvoeren van afspraken	Nakomen afspraken	Vooruitgang	Formuleren, alternatieven, beslissen en uitvoeren
Evaluatie en terugkoppeling	Bespreken resultaten en verbeteringen aanbrengen	Behaalde resultaten en voorgestelde verbeteringen	Successen en falen	Formuleren, alternatieven, beslissen, uitvoeren en evalueren

We zijn ons er van bewust dat deze rationele benadering, waarin een besluitvormingsproces wordt beschreven aan de hand van opeenvolgende fasen zijn beperkingen heeft. Het is een nogal ideaal-typisch beeld dat in de praktijk niet vaak voorkomt. Er zijn dus ook andere modellen ontwikkeld (Teisman, 1995). Toch biedt dit rationele model een eerste kader om besluitvorming te ontrafelen en te analyseren.

In de koppen van de kolommen van tabel 1 staat een aantal criteria die een centrale rol spelen in interactieve besluitvorming. Het eerste criterium is *interactie*. Dit kwaliteitscriterium is van belang omdat in een besluitvormingsproces stakeholders de mogelijkheid moeten hebben onderling informatie uit te wisselen. De aangeboden methoden voor besluitvorming moeten dat mogelijk maken. *Betrokkenheid* heeft betrekking op het ‘draagvlak’-aspect van interactieve besluitvorming. In het proces moeten alle relevante stakeholders zich betrokken voelen. Op deze wijze wordt het draagvlak voor de uitvoering van een besluit vergroot en kan men gezamenlijk een probleemformulering en een lijst met alternatieve opties bespreken. Het derde criterium is *informatie*. Dit is opgenomen om aan te geven dat het belangrijk is dat in een besluitvormingsproces alle relevante informatie boven tafel komt. Deze informatie heeft niet alleen betrekking op het reduceren van onzekerheden over, bijvoorbeeld, consequenties van alternatieven. De informatie moet ook breed zijn, dat wil zeggen dat alle disciplinaire en stakeholdersperspectieven meegenomen moeten worden in de besluitvorming. Tot

slot is *leren* als criterium opgenomen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de deelnemers aan een besluitvormingsproces (indien nodig) bereid moeten zijn hun standpunten te herzien op basis van nieuwe informatie. Zo kan gedurende het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld, de probleemformulering aangepast worden, omdat de omstandigheden veranderd zijn. Men moet ook bereid zijn van elkaar te leren. De vier criteria krijgen in elke fase van de besluitvorming (de rijen van tabel 1) een iets andere invulling (zie de cellen van tabel 1). Zo is bijvoorbeeld de kwaliteit van 'interactie' bij probleemformulering te meten aan de mate waarin de beslissingsmethode heeft meegeholpen om tot goede uitwisseling van probleemvisies te komen. De assumptie die aan het model ten grondslag ligt, is dat GDSS de verschillende cellen in de matrix kunnen ondersteunen. Een GDSS-sessie kan meerdere fasen in een besluitvormingsproces ondersteunen en kan daarbij gericht zijn op één of meerdere criteria.

De GDSS-sessies die onderzocht en beschreven zijn aan de hand van tabel 1 hadden een aantal gemeenschappelijke kenmerken:

- Het onderwerp van de besluitvorming was een 'lastig' (lees complex) probleem waarvoor geen kant en klare oplossingen bestaan;
- De initiator van de besluitvorming betrok in een vroeg stadium doelbewust relevante stakeholders uit de samenleving die bij kunnen dragen aan de oplossing van het probleem;
- De bijeenkomsten waren gericht op vergroting van het draagvlak en de kwaliteit van besluitvorming;
- Er werd een GDSS ingezet om (1) interactie tussen de stakeholders te ondersteunen; (2) informatie te verzamelen, uit te wisselen en te ordenen; en (3) draagvlak te creëren voor de besluitvorming;
- Er was sprake van (1) een sterke structuring van de bijeenkomst(en); (2) procesfacilitatie; (3) elektronische *en* (non-)verbale communicatie;
- Er waren meerdere 'zelfde tijd / zelfde plaats' bijeenkomsten die onderdeel waren van een besluitvormingsproces. Aan deze bijeenkomsten deden soms verschillende groepen stakeholders mee die met hetzelfde onderwerp bezig waren. Soms nam één groep vaker deel aan GDSS-bijeenkomsten, maar was de éne keer de bijeenkomst gericht op divergeren en de andere keer op convergeren.

Op basis van het onderzoek kan een aantal voorlopige conclusies worden getrokken over de bijdrage van GDSS aan interactieve besluitvorming en hoe deze bijdrage zo goed mogelijk tot zijn recht kan komen.

Conclusie

Een GDSS biedt een omgeving, waarin deelnemers intensief en interactief complexe beleidskwesties kunnen bespreken. Voor het stimuleren van interactie tussen de deelnemers moet de procesbegeleider (dat is de voorzitter van de bijeenkomst) voldoende tijd uittrekken voor elektronische *en* verbale interactie. Op de mogelijkheden van elektronische interactie moet de procesbegeleider expliciet wijzen. Voor het stimuleren van creativiteit moet de procesbegeleider verschillende methoden gebruiken. Daar is een GDSS zeer geschikt voor. Het is flexibel en er zitten veel gevarieerde instrumenten in. Het GDSS verhoogt de betrokkenheid van stakeholders tijdens de bijeenkomsten. Op lange termijn verdwijnt dat effect. Betrokkenheid moet blijikbaar 'onderhouden' worden. Met behulp van een GDSS kan bruikbare informatie bijeengebracht, gedeeld en verwerkt worden in de groep. De procesbegeleider moet wel zorgen voor een goede balans tussen divergeren en convergeren (Joldersma, 1997). Het is erg belangrijk dat tijdens een bijeenkomst naar een afsluitend en concluderend groepsresultaat gewerkt wordt (een sessie moet in de ogen van de deelnemers iets 'bereiken'). Het blijkt dat in interactieve besluitvorming het proces van het verzamelen van invalshoeken, meningen, ideeën (d.i. divergeren) een stuk eenvoudiger is dan het convergeren tot een beleidsstuk of een aantal alternatieve beleidsopties (Meesters e.a. geciteerd in: De Bruin e.a., 1998b).

In de meeste sessies werd dus duidelijk dat een GDSS zich uitstekend leent voor het verzamelen van informatie. Dit proces wordt zelfs versneld vergeleken met 'traditionele' instrumenten. In het proces van het verzamelen en bewerken van informatie moet de procesbegeleider er voor waken dat de deelnemers niet bedolven raken ('informatie overload'). De groep moet immers naar een bepaald resultaat geleid worden (convergeren) en daar moet tijd voor uitgetrokken worden en voor deze activiteit is lang niet altijd een GDSS nodig. GDSS is een geschikt medium om vragers en aanbieders van informatie in een besluitvormingsproces met elkaar in contact te brengen. Ook kan vastgesteld worden dat een GDSS een leeromgeving is voor stakeholders, waarin men meer inzicht verwerft in verschillende disciplinaire en stakeholder perspectieven.

De toepassing van een GDSS in de verschillende projecten heeft laten zien dat er goede mogelijkheden zijn om interactieve besluitvorming te ondersteunen. Een GDSS is op zichzelf nog geen interactief instrument. Een GDSS wordt pas een interactief instrument wanneer de procesbegeleider de randvoorwaarden creëert, waarbinnen de relevante stakeholders uit een beleidsnetwerk tot interactie kunnen overgaan. Deze randvoorwaarden hebben betrekking op de balans tussen mondelinge en elektronische communicatie en op de balans tussen divergeren en convergeren. Pas dan zal blijken dat een GDSS toegevoegde waarde heeft. Het is in dat opzicht belangrijk dat de procesbegeleider duidelijk uitlegt wat de procedure van de elektronische vergadering is en waarom een GDSS wordt gebruikt. Een GDSS is immers een middel en geen doel in interactieve besluitvorming.

Literatuur

- Adelman, L. (1991), 'Experiments, quasi-experiments and case-studies: A review of empirical methods for evaluating decision support systems', *IEEE Transaction on Systems, Man and Cybernetics*, pp. 293-301.
- Bemelmans, Th., M. van Genuchten, F. Heemstra en D. Vogel (1996), 'Elektronische vergadersystemen', *Informatie*, pp. 30-36.
- Bongers, F.J. en M.T. Smits (1997), 'Het gebruik van een Electronic Meeting System aan de KUB', *Overheidsdocumentatie*, pp. 200-203.
- Bruin, J.A.W. de, P. Harberden, F.J. Bongers, B. v. Bragt en R. v. Riel (1998a), *Kunnen burgers een stadsvisie ontwikkelen?*, Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal, Doorn.
- Bruin, J.A.W. de, B. Cornelissen en P. van Harberden (1998b), *Dwarskijken: Een verhaal over stadsgesprekken*, KUB, Tilburg.
- Dunn, W.D. (1994), *Public policy analysis: An introduction*, Prentice Hall, New Jersey.
- Frissen, P.H.A. (1991), *De versplinterde staat: Over informatisering, bureaucratie en technocratie voorbij de politiek*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.
- Geurts, J.L.A. en I.S. Mayer (1996), *Methods for participatory policy analysis: Towards a conceptual model for research and development*, KUB, WORC-rapport 96.12.008/3, Tilburg.
- Geurts, J.L.A. (1993), *Om kijken naar de toekomst: Lange termijn verkenningen in beleidsexercities*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.
- Hoogerwerf, A. (red.) (1989), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.
- Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.) (1990), *Beleidsnetwerken: Overheids-, semi-overheids en particuliere organisaties in wisselwerking*, 's-Gravenhage.
- Joldersma, F. (1997), 'Participatory policy making: Balancing between divergence and convergence', *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 6 (2), pp. 207-218.
- Sheffield, J. en R.B. Gallupe (1995), 'Using group support systems to improve the New Zealand economy part II: Followup results', *Journal of Management Information Systems* (11), nr. 3, pp. 135-153.
- Sheffield, J. en R.B. Gallupe (1994), 'Using electronic meeting technology to support economic policy development in New Zealand: Short term results', *Journal of Management Information Systems* (10), nr. 3, pp. 97-116.

- Teisman G.R. (1995), 'De reconstructie van complexe besluitvorming: Over fasen, stromen en ronden', in: 't Hart, P., M. Metselaar en B.-J. Verbeek (red.), *Publieke Besluitvorming*, VUGA, 's-Gravenhage, pp. 33-56.

Noot 1: De auteurs zijn als onderzoekers verbonden aan het *Work and Organization Research Center* (WORC) van de Katholieke Universiteit Brabant (KUB) te Tilburg. Daar houden zij zich o.a. bezig met onderzoek naar participatieve methoden voor beleidsontwikkeling in (non-) profit organisaties.