

# Forum-shopperen in de beleidsvorming

Johan Weggeman en Arwin van Buuren

*In besluitvormingsprocessen zijn twee vragen dominant: de effectiviteitsvraag en de passendheidsvraag. Bij de eerste vraag gaat het om feiten, terwijl het bij de tweede vraag gaat om normen die aan beleidshandelen ten grondslag liggen. Zowel die feiten als die normen staan veelvuldig ter discussie in het besluitvormingsproces. Om consensus te bereiken worden vormen van joint fact-finding, respectievelijk alternatieve geschillenbeslechting en interactieve beleidsvorming als remedie gezien. Dit genereert het fenomeen van forumverdichting waardoor het aantal mogelijkheden voor strategische interacties toeneemt. Daarmee worden naast feiten en normen ook besluitvormingsforums tot potentieel onderwerp van onderhandeling. Actoren zoeken een forum dat het beste aansluit bij hun belangen: zij gaan forum-shopperen.*

Dr. J. Weggeman en drs. M.W. van Buuren zijn verbonden aan het Centrum voor Publiek Management van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Johan Weggeman promoveerde op het proefschrift *Controversiële besluitvorming* (2003). Arwin van Buuren is bezig met een promotieonderzoek naar de rol van kennismanagement in besluitvormingsprocessen. Correspondentieadres: Postbus 1738, Kamer M8-05, 3000 DR Rotterdam. E-mail: [weggeman@fsw.eur.nl](mailto:weggeman@fsw.eur.nl); [vanbuuren@fsw.eur.nl](mailto:vanbuuren@fsw.eur.nl)

*Referentie:*

Weggeman, J. & M.W. van Buuren (2005) Forum-shopperen in de beleidsvorming. In *Beleidswetenschap*, 19 (2), juni 2005, p.24-38.

## 1. Inleiding

*Besluitvormingsprocessen en logica's van beleidshandelen*

Besluitvormingsprocessen worden gekenmerkt door een enorme diversiteit aan betrokken actoren met allen hun eigen strategieën en belangen. De studie hiervan behoort tot de kernactiviteiten van de beleids- en bestuurswetenschappen (zie 't Hart 1992; Teisman 1992; Parsons 1995). Om tot aanvaardbare besluitvorming in dergelijke complexe contexten te komen wordt veel aandacht besteed aan het ontwerp van deze besluitvormingsprocessen. Het realiseren van een gestroomlijnde procesarchitectuur wordt echter sterk gecompliceerd doordat er gelijktijdig en volgtijdig diverse relatief zelfstandige proceslijnen actief zijn, die alle de uitkomst van de besluitvorming beïnvloeden. Opvallend daarbij is dat actoren, al naargelang hun strategisch belang, afwisselend alternatieve proceslijnen activeren, een verschijnsel dat als forum-

shoppen wordt omschreven. Intussen neemt de aandacht voor dit fenomeen van forum-shopperen toe in de Nederlandse beleidswetenschappen. Een aantal aanzetten zijn gedaan onder de noemers ‘schaken op meerdere borden’ (De Bruyn en Ten Heuvelhof 1999), ‘spelend studeren’ (Van Twist 1995) en ‘institutionele uitwijkmanoeuvres’ (Hajer 1999).

In dit artikel wordt forum-shopperen opgevat als het strategisch keuzegedrag van actoren ten aanzien van de forums die volgtijdig en gelijktijdig kunnen worden geactiveerd rond een bepaald beleidsissue of project. De achtergronden van dit fenomeen worden benaderd vanuit twee argumentatielijnen. Deze zijn gebaseerd op twee logica’s die in de publieke besluitvorming zijn te onderscheiden (March 1994). Enerzijds de *logic of consequence*, waarbij de vraag ‘werkt het?’ centraal staat, ofwel de effectiviteit van het beleidshandelen. Anderzijds de *logic of appropriateness* waarbij de vraag ‘past het?’ centraal staat, ofwel de legitimiteit en legaliteit van het beleidshandelen.

Bij de effectiviteitsvraag gaat het voornamelijk om de analyse van de feitelijke consequenties van beleidshandelen. Bij de legitimiteitsvraag gaat het om een normatieve waardering van beleidshandelen. Deze normen zijn daarbij tweërlei. Enerzijds zijn het (institutioneel gestolde) voorkeuren van de bij de besluitvorming betrokken actoren. Aan de hand van deze voorkeuren worden bepaalde beleidsalternatieven al of niet als passend of legitiem gewaardeerd. Anderzijds gaat het om rechtsnormen waaraan een besluit of besluitvormingsprocedure getoetst wordt op passendheid (legaliteit) binnen wettelijke bepalingen. Samengevat:

<i>Logica</i>	<b>Thema</b>	<b>Centrale vraag</b>
<i>Logic of appropriateness</i>	Passendheid van beleidshandelen	Past het beleid, gezien de waardenconstellaties van actoren en de rechtsnormen?
<i>Logic of consequence</i>	Effectiviteit van beleidshandelen	Werkt het beleid, gezien de probleemdefinitie?

Beide logica’s van beleidshandelen, effectiviteit en passendheid, zijn inzet van politieke strijd. Noch de feiten, noch de normen spreken voor zich. Zij zijn multi-interpretabel. Velen bemoeien zich met de totstandkoming van feiten en normen alsook met de interpretatie, toepassing en toetsing van beide. Er is daarmee zowel sprake van feitenpolitiek als van normenpolitiek. In theorie én praktijk van de publieke besluitvorming zijn reacties op deze feiten- en normenpolitiek waarneembaar. Zo ontwikkelen zich als reactie op de feitenpolitiek vormen van joint fact-finding, terwijl als reactie op de normenpolitiek enerzijds vormen van interactieve beleidsvoering worden opgestart en anderzijds vormen van mediation (paragraaf 2.3). Met deze nieuwe forums wordt onderkend dat effectiviteit en passendheid van het beleidshandelen onderwerp van onderhandeling zijn in. Tegelijkertijd blijven echter de klassieke instituties van feitenpolitiek (waaronder ambtelijke professionaliteit, kennis- en onderzoeksinstituten) en normenpolitiek (waaronder bestuursrechter en parlement) voortbestaan. Dit mondt uit in *forumverdichting*. Deze forumverdichting geeft ruimte aan het genoemde fenomeen van forum-shopperen waarbij actoren de forums tot onderwerp van strategische handelen maken.

### *Achtergrond concept forum-shoppen'*

Het concept forum-shoppen (of *venue shopping*) is niet geheel nieuw. Zo wordt het concept in de juridische wetenschappen gehanteerd om strategische keuzes van partijen te beschrijven voor een rechter van wie, óf een jurisdictie waarbinnen, het meest gunstige oordeel verwacht wordt (Norwood, 1995). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen horizontaal en verticaal shopgedrag. Bij horizontaal shoppen wordt strategisch gekozen welke rechter in eerste aanleg het meeste perspectief biedt. Bij verticaal shoppen wordt strategisch gekozen hoever wordt doorgeprocedeerd om een zo gunstig mogelijke uitspraak te krijgen (Algero 1999).

Niet alleen in de rechtswetenschap maar ook in de literatuur over het federalisme is er reeds langer aandacht voor forum-shoppen. Met name gaat het dan om de keuze van politieke actoren voor die bestuurslaag waar de machtsbalans in hun voordeel is bij de agendering van beleidskwesties. Gezien de diversiteit in institutionele spelregels tussen de verschillende bestuurslagen kan die machtsbalans aanzienlijk verschil maken. Dit leidt er mede toe dat de mate van federalisering van beleidsissues in belangrijke mate het resultaat kan zijn van strategisch gedrag van partijen die hun invloedspositie op het federale niveau hoger inschatten dan op andere bestuurslagen (Guiraudon 2000; Mazey en Richardson 2001).

In de beleidswetenschappen tenslotte is het fenomeen forum-shoppen gebruikt in de analyse van beleidsverandering. Daarbij ligt het accent op het benutten van alternatieve forums door actoren om een beleidswijziging te forceren. Actoren zoeken naar een – qua getalsmatige machtsverhoudingen, spelregels en invloedspositie – gunstig forum om een door hen voorgestane beleidskoers te effectueren. Als pogingen tot beleidsverandering in een forum niet slagen, zullen pogingen worden ondernomen van forum te verwisselen, onder meer door een herdefinitie van het beleidsissue. De verklaring voor beleidsverandering is dan dat het forum is gevonden waar de verhoudingen tussen beleidscoalities in het voordeel van de beleidswijziging uitvallen en waar actoren in staat zijn hun strategie aan te passen aan het gekozen forum (Pralle 2002; Hansen en Krejci 2000; Burnett en Davis 2002; Merode et al. 2004).

In de bovengenoemde analyses van forum-shoppen klinken twee accenten door:

1. een sterk formeel-institutioneel accent, waarbij (vrijwel) uitsluitend gekeken wordt naar de forums die deel uitmaken van de 'trias politica';
2. een sterk sequentieel accent, waarbij het shopgedrag vooral wordt omschreven als een oversteek van het ene naar het andere forum in de tijd.

In afwijking van deze hoofdstroom ten aanzien van forum-shoppen onderkennen Holyoke en Henig (2001), in navolging van Baumgartner en Jones (1993), dat het shoppen niet alleen 'verticaal' plaatsvindt van de ene naar de andere bestuurslaag (en van de ene naar de andere rechter), maar ook 'horizontaal' tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Tegelijkertijd erkennen deze auteurs dat de keuze van forums niet een 'of-of'-kwestie is.

In paragraaf 2 zal op de achtergrond van het fenomeen worden ingegaan: waar komt het vandaan? Vervolgens wordt in paragraaf 3 stilgestaan bij de betekenis van forum-shoppen: wat

houdt het concept in? In paragraaf 4 wordt forum-shopperen beschreven aan de hand van een casus. Ten slotte wordt in paragraaf 5 een waardering gegeven van het fenomeen.

## 2. Achtergrond

### *Rolverschuiving: gepercipieerde passenheid en effectiviteit*

Aan de forumverdichting liggen diverse ontwikkelingen ten grondslag, die betrekking hebben op de mate waarin overheidsbeleid als passend wordt ervaren. Er zijn in de eerste plaats symptomen van dalende steun voor traditionele politieke instituties als de voornaamste arena om publieke doelen te bereiken. Van der Kolk et al. (2001) constateren dat partijpolitieke activiteiten in de afgelopen decennia in Nederland steeds verder afnemen, terwijl in dezelfde periode alternatieve politieke participatie toeneemt (cf. Dekker 2002). Ten tweede is de klassieke opvatting dat dé overheid het algemeen belang vertolkt, omstreden (Teisman 1992). Zo blijken overheden onderling lang niet altijd op één lijn met elkaar te liggen wanneer het gaat om de afweging van botsende waardenclaims. Illustratief is het grote aantal decentrale bestuursorganen dat ten aanzien van de besluiten inzake de Betuweroute in beroep ging tegen de afweging van de rijksoverheid. Daarnaast wordt de rol van overheden en politieke partijen als vertegenwoordigers van het algemeen belang ter discussie gesteld door het optreden van belangenorganisaties. Er wordt in dat verband wel gesproken van een ‘verplaatsing’ van de politiek (Bovens et al. 1995; Huyse 1994), waarbij de formeel-politieke instituties van hoofdrolspeler naar medespeler transformeren. Het eenzijdig vaststellen van de normen van beleid door formeel-politieke instituties is daarmee niet vanzelfsprekend. Er ontstaat behoefte aan gezamenlijke normatieve afweging van beleid.

De rechtsnormen die ten aanzien van de beleidsvorming en het bestuur worden gehanteerd, zijn onderwerp van democratisering. Zo kan de gang naar de bestuursrechter beschouwd worden als een vorm van alternatieve politieke participatie, waarbij actoren de juridische procedures benutten om de passendheid van de beleidsafwegingen ter discussie te stellen. Het verschijnsel van juridisering heeft sinds het midden van de jaren negentig een debat doen oplaaien over de rol van de rechter als conflictbeslechter tussen politiek en bestuur enerzijds en de maatschappij en de burger anderzijds (Van Kemenade et al. 1997; Tak 2002). De bestuursrechter wordt zo een alternatief forum om onwelgevallige afwegingen van overheden aan te vechten.

De effectiviteit van beleid is eveneens voorwerp van discussie. Hedendaagse besluitvorming gaat gebukt onder de steeds terugkerende ‘strijd om de feiten’ (Edelenbos et al. 2000a; In’t Veld en Verhey 2000; Koppenjan en Klijn 2004). Elk standpunt in de beleidsdiscussie kan worden gestaafd met een rapport en worden weerlegd met contra-expertise. Bekende voorbeelden zijn discussies rond Schiphol (Van Eeten 1999), de Betuwelijn (Van Buuren en Edelenbos 2004) en de Waddenzee (Verbeeten 1999). Tal van actoren trachten het beleid te beïnvloeden.

vloeden door kennis te mobiliseren. Dit is niet moeilijk: er zijn genoeg onderzoeksinstituten en consultants die de (concurrerende) gegevens kunnen leveren (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999). De kenniswereld is versnipperd en er zijn talloze losse coalities tussen beleidsactoren en kennisleveranciers.

Alternatieve participatievormen geven uitdrukking aan de meerstemmigheid. De klassieke politiek-bestuurlijke instituties zijn niet altijd toereikend om met deze meerstemmigheid om te gaan. Zo zijn de geschillen tussen partijen veelal niet opgelost wanneer de bestuursrechter een uitspraak heeft gedaan (Hertogh 1998: 213). De bestuursrechter toetst slechts de procedurele rechtmatigheid van het besluit. Deze formeel-procedurele benadering van de bestuursrechter kan leiden tot een herhaling van zettingen door het bestuur waarmee de door burgers ervaren rechtmatigheid van het besluit niet versterkt wordt (Tak 2002). Ook de gevolgen van de kennisstrijden of rapportenoorlogen tussen onderzoeksinstituten zijn veelal niet effectief. In de media wordt het beeld geschetst van partijdigheid en machtspolitiek. Kritiek op de onderbouwing van beleidsbeslissing blijft mede hierdoor lang hoorbaar.

### *Overlegpolitiek als antwoord*

Overlegpolitiek is een instrument om met de meerstemmigheid in de beleidsarena te kanaliseren. Drie verschijningsvormen van overlegpolitiek zijn in de beleidsvorming te herkennen:

1. interactieve beleidsvorming;
2. mediation of alternatieve geschillenbeslechting;
3. joint fact-finding.

Terwijl interactief beleid vooral een gevolg is van de erkenning van de beperkingen van de wetgever in de *trias politica* is de alternatieve geschillenbeslechting vooral een gevolg van de erkenning van de beperking van de bestuursrechter en is joint fact finding vooral een gevolg van de erkenning van de beperking van de professionaliteit van de uitvoerende macht.

Het gaat bij *interactieve beleidsvorming* om een erkenning van een meervoudig sturingsperspectief. Het streven is dientengevolge gericht op coproductie, waarbij op basis van gelijkwaardige participatie gekomen wordt tot gemeenschappelijke beleidsvorming in een context van wederzijds afhankelijke actoren (Bekkers en Verschuuren 1998: 54, 63-64). In de literatuur wordt de potentie van het inschakelen van maatschappelijke actoren eveneens onderkend. Zo stelt Hajer (2002: 76) dat “burgers en hun associaties een belangrijke rol in de toekomst van de democratie [zullen] (moeten) krijgen”. Dit omdat “de bestaande organen van de representatieve democratie steeds meer (zullen moeten) worden *aangevuld* met andere vormen van democratische deliberatie en besluitvorming”.

*Mediation* is een hybride vorm van probleemoplossing tussen enerzijds de vorm waarbij partijen zelfstandig via onderhandeling tot een oplossing komen en anderzijds de vorm waarbij een ‘onafhankelijke’ derde (rechter) bindend een oplossing oplegt. (Hertogh en Kleiboer 1996: 312-313). Het is als methode van conflicthantering een logisch vervolg op de horizontalisering van het bestuur ofwel het onderhandelend bestuur (Huls 2000: 105). Daarin past niet

goed dat oplossingen voor beleidsconflicten op een hiërarchische wijze dwingend opgelegd worden. Mediation is daarom een manier van “co-operative problem solving” en van “empowerment of the individuals, giving them greater responsibility for the resolution of their own issues” (Brown en Marriott 1993: 10-11).

Het doel van *joint fact finding* is het voorkomen van rapportenoorlogen. Daartoe wordt een proces in het leven geroepen waarbij recht gedaan wordt aan de diversiteit aan onderzoeksbehoefte, interpretatiekaders en belangen van betrokkenen. Een uitgewerkt advies om de diversiteit aan onderzoeksbronnen beheersbaar te houden, is te vinden bij Edelenbos et al. (2000a). Zij adviseren, om ter voorkoming van een rapportenoorlog het onderzoek te organiseren als een proces gekoppeld aan het formele beleidsproces. Alle direct belanghebbenden kunnen informatievragen formuleren. Gezamenlijk wijzen zij de externe deskundigen aan die informatievragen van antwoord voorzien. In overleg worden de aannames en uitgangspunten van het informatieproces bepaald. Zowel de inrichting van het forum als de uitkomsten van het forum worden daarmee voorwerp van overleg.

### **3. Forumverdichting en strategisch gedrag**

#### *Strategische gedrag rond de passendheid van beleidshandelen*

De reflex zoals in de voorgaande paragraaf beschreven, leidt in de beleidsvorming tot het ontstaan van allerlei (nieuwe) forums waarin politieke waardenafweging plaatsvindt. Dit betekent dat belanghebbende actoren zich kunnen wenden tot of zelf kunnen participeren in een grote hoeveelheid forums om hun waarden of belangen te representeren. Voor het begrip van het functioneren van de alternatieve forums van overlegpolitiek is het van belang te beseffen dat zij niet een vervanging zijn van de bestaande publieke besluitvormingskanalen, maar een toevoeging. Zij vinden plaats in een woud aan participatie- en beïnvloedingsmogelijkheden met talrijke politieke afwegingslocaties, -momenten en -rationaliteiten. De uitkomsten van die afwegingen divergeren niet zelden, wat weer aanleiding kan vormen voor het in het leven roepen van een nieuw afwegingsforum of voor een hele nieuwe ronde van afwegingen door bestaande forums. Actoren hebben zo meerdere opties waar ze de onderhandelingen kunnen aangaan. Het paradoxale is dat met het bestaan van meerdere onderhandelingslocaties de onderhandelingen ook bedreigd worden omdat de plaats van onderhandeling zelf inzet wordt van onderhandeling.

De diversiteit aan forums in de beleidsvorming heeft consequenties voor strategische interacties tussen forums en de actoren in het beleidsspel. De ‘strijd der primaten’ (politiek, departementaal, bestuurlijk, rechter, maatschappij), waarvan het leerstuk van het politieke primaat en het bureaucratische *not-invented here*-syndroom bekende verschijningsvormen zijn, is wellicht het meest aansprekende voorbeeld van dit strategisch onderhandelen tussen forums. De (democratische) legitimiteit of de capaciteit van de forums om waarden of belangen af te we-

gen of daarover onderhandelingen te voeren, is daarbij nadrukkelijk aan de orde. Maar tevens is er een strijd tussen actoren over de legitimiteit van de *actoren* om deel te nemen aan de onderhandelingen in bepaalde forums vanwege de aard van het forum of van de actor. Daarnaast betwisten actoren in een forum elkaar niet zelden het recht om te participeren in parallel- of seriegeschakelde forums van politieke waardenafweging.

Maatschappelijke actoren ontwikkelen vanwege het brede pallet aan forums in de beleidsvorming vanuit hun verschillende waarden- en belangenposities strategische voorkeuren voor bepaalde onderhandelingslocaties en -momenten. Zo kiezen individuele vertegenwoordigers van belangenorganisaties bijvoorbeeld liever voor participatie in het lobby- dan in het overlegmodel. Met name voor hen is het een moeilijk punt dat bij onderhandelingen niet iets weggegeven wordt aan de beleidsmakers (lees: departement), maar aan hun maatschappelijke tegenspelers. Zij zien daarin risico's. Een deal met de maatschappelijke tegenpartij kan tot een zwakkere onderhandelingspositie bij de beleidsmakers leiden. Het overleginstrument kan zich in dit perspectief ook tegen de belangenvertegenwoordiger zelf keren. Terwijl de lobby bij het departement veel meer offensief van aard is in de zin van de 'zaken voor elkaar krijgen', kunnen de vertegenwoordigers in het overleg- en onderhandelingsmodel ook zaken verliezen in de onderhandelingen. Dit maakt het moeilijker om intern in de organisatie met de onderhandelingsresultaten te pronken of zich bij tegenvallende resultaten achter de beslismacht van de overheid te verschuilen.

Strategische voorkeuren voor een bepaald forum worden ook ontwikkeld wanneer de vertegenwoordiging van de stakeholders vervolgens – mede ten gevolge van de toetredingsregels – scheef is in termen van informatie en belangen. Dit resulteert gemakkelijk in een strategische strijd *over* het overleg. De schaduw van de politiek-bestuurlijke instituties prikkelt maatschappelijke partijen in het overlegproces tot strategisch gedrag. Het optreden van deze politiek-bestuurlijke organen is dan ook van grote betekenis voor de interacties en de resultaten van processen van mediation en interactief beleid (zie onder meer Klijn en Koppenjan 1999; Hendriks en Tops 2001; Weggeman 2003). Complicerende factor is dat het in de overlegpolitiek veelal gaat om meer dan één overlegorgaan, die gelijktijdig dan wel volgtijdig aan elkaar opereren. Dit is eveneens een prikkel tot strategisch gedrag voor de maatschappelijke actoren omdat de samenstelling van de forums en de verhouding van de forums tot de politiek-bestuurlijke organen zelden identiek is. Daarmee zijn ook de kansen voor de maatschappelijke actoren in de diverse forums niet hetzelfde. Dit versterkt de kans op forum-shoppen.

Voor collectieve actoren is de verleiding om in een parallel- of seriegeschakelde forum hun heil te zoeken indien het forum waarin ze participeren voor hen ongewenste uitkomsten dreigt op te leveren. Dit typische verschijnsel van forum-shoppen kan een belemmering betekenen voor het functioneren van de afzonderlijke forums voor waarden- en belangenafweging. Ook hier lijkt de verleiding bij maatschappelijke organisaties groot om het verticale lobbymodel te prefereren boven horizontale onderhandelingen. De 'horizontale' onderhandelingen brengen risico's met zich, zoals het moeten sluiten van 'compromissen over compromissen' of het

meer weggeven dan inhoudelijk gelijkgezinde actoren in een parallel- of seriegeschakeld forum willen doen. Deze risico's zijn prikkels voor een afwachtende, conservatieve houding van de maatschappelijke partijen in onderhandelingen. De alternatieve, horizontale forums scheppen een dilemma voor partijen in de arrangementen van overleg en onderhandeling. De uitkomst die in het arrangement van overleg en onderhandeling met betrokkenen tot stand komt, kan uiteindelijk voor hen minder optimaal zijn dan een eventueel formeel overheidsbesluit.

Overigens dient te worden benadrukt dat de keuze voor deelname aan een bepaald forum niet altijd vrij is. Soms schrijft een wettelijke procedure de gebruikmaking van een bepaald forum voor. Dan kunnen actoren wel parallel andere forums trachten te mobiliseren, maar zijn ze toch gehouden aan dat verplichte forum. Het gaat daarbij met name om de klassieke forums, zoals het parlement.

### *Strategisch gedrag rond de effectiviteit van beleidshandelen*

Nieuwe forums ten behoeve van onderzoek en feitenvinding genereren op hun beurt tal van nieuwe bronnen van strategisch gedrag. Actoren kunnen weigeren mee te doen aan een traject van joint fact-finding. Zij kunnen wel meedoen, maar zich ondanks alles niet gecommitteerd voelen aan het gezamenlijk onderzoeksproces. Actoren kunnen voortijdig hun deelname aan het onderzoek beëindigen als het onderzoek toch door hen ongewenste resultaten oplevert of niet voldoende tegemoet komt aan hun kennisbehoefte (wat in feite gebeurde bij de laatste evaluatie van het kokkelvisserijbeleid). Zij kunnen het gezamenlijk onderzoeksproces frustreren zodat het uiteindelijke resultaat niet kan rekenen op voldoende steun. Ook kunnen zij de uiteindelijke onderzoeksresultaten verwerpen omdat uitkomsten uit andere onderzoekstrajecten hen beter uitkomen. Hetzelfde effect wordt bereikt door in een later stadium alsnog contra-expertise aan te dragen. Daarnaast zijn er allerlei vormen van strategisch gedrag binnen gezamenlijk feitonderzoek aan te treffen, zoals het benadrukken van onzekerheden in het onderzoek; het voortdurend vragen om aanvullend onderzoek en het zodanig formuleren van conclusies dat er ruimte is om hier strategisch mee om te gaan in de besluitvorming (Edelenbos et al. 2000b).

Het is niet vanzelfsprekend dat een forum voor joint fact-finding haar integrerende functie naar behoren vervult. Actoren kunnen zich committeren aan een onderzoeksproces maar parallel middels andere sporen waaronder overlegorganen en bemiddelingstrajecten hun wensen op een andere wijze alsnog trachten te realiseren. In veel gevallen zien we dat forums ten behoeve van gezamenlijk onderzoek geen vervanging vormen voor onderzoekstrajecten maar eerder een extra aanvulling. Omdat het actoren te allen tijde vrij staat om zelf parallel onderzoek te (laten) verrichten, bijvoorbeeld door via de gebruikelijke route de eigen onderzoeksinstituten in te zetten, kan een gezamenlijk ingezet onderzoeksspoor op elk moment weer fragmenteren in diverse concurrerende sporen. Dat kan ook worden veroorzaakt door het optreden van 'neutrale' forums als een MER-commissie. Zo is wel betoogd dat de MER-procedure zich slecht verhoudt tot een meer interactieve manier van onderzoek doen (Deelstra et al. 2002).



#### 4. Casus - De Westerschelde in 2010

Een indruk van forum-shoppen kan worden verkregen door wat dieper in te gaan op een casus uit de recente beleidspraktijk, namelijk de voorgenomen verdieping van de Westerschelde. De verdieping van de Westerschelde maakt deel uit van een pakket maatregelen dat een Vlaams-Nederlandse Projectdirectie 'ProSes' heeft voorbereid in een interactief proces van onderzoek en overleg met stakeholders en overheden. De Ontwikkelingsschets Schelde-Estuarium 2010 (OS 2010), het eindproduct van ProSes, is de uitkomst van twee jaar zoeken naar gedeelde beelden om te komen tot ingrepen in het estuarium. In deze Ontwikkelingsschets staan drie thema's centraal: veiligheid tegen overstromen, natuurlijkheid en toegankelijkheid (voor de Haven van Antwerpen). Dit forum (met een aantal forums die daaronder werden ingesteld) vormde een toevoeging aan de bestaande structuur van overleg en beleidsvorming. Niettemin bleven de bestaande forums van kracht, al committeerden de meeste partijen zich aan het interactieve proces.

Aan de hand van drie issues illustreren we hoe actoren shoppen tussen forums. Deze issues zijn:

- een verdieping van de vaargeul tot 13,1 meter;
- de uitvoering van een substantieel pakket natuurmaatregelen;
- de realisatie van een pakket flankerend sociaal-economisch beleid in Zeeland.

De forums zijn divers. Enerzijds zijn het forums die door ProSes in het leven zijn geroepen, enerzijds gericht op het onderzoek en anderzijds op het beleid. Daarnaast zijn het ook bestaande forums als overlegorganen, de rechterlijke macht en de Europese Commissie.

<b>Issue</b>	<b>Shoppende actor</b>	<b>Forums</b>
<i>Verdieping</i>	Gemeentelijk Haven- bedrijf Antwerpen	Onderzoek: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Forums binnen ProSes</li> <li>- Port of Antwerp Expertteam</li> <li>- Inspraak S-MER</li> </ul> Beleid: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vlaamse regering / parlement</li> <li>- Overleg Adviserende Partijen</li> </ul> Rechter: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorsorteren</li> </ul>
<i>Natuurontwik- keling</i>	Werkgroep Schelde- estuarium	Onderzoek: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Forums binnen ProSes</li> <li>- Inspraak S-MER</li> </ul> Beleid: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centrale en decentrale overheden (BOWS)</li> <li>- Overleg Adviserende Partijen</li> </ul> Rechter: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorsorteren op rechter en EC</li> </ul>
<i>Sociaal- economisch beleid</i>	Provincie Zeeland	Onderzoek: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Begeleidingskoepel</li> </ul> Beleid: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overleg Adviserende Partijen</li> <li>- Nederlandse regering en parlement</li> </ul>

## **a. Verdieping**

Een verdere verdieping van de Westerschelde is voor de Haven van Antwerpen van levensbelang om de groeiende containerschepen te kunnen ontvangen. Omdat de Westerschelde een uniek meergeulensysteem is waar niet zonder risico's voor het natuurlijk systeem kan worden gebaggerd, ligt een verdiepingsverzoek gevoelig.

De toegankelijkheid van de Haven van Antwerpen maakte deel uit van de gezamenlijke Langetermijnvisie Schelde-estuarium 2030. Daarin hadden beide landsoverheden zich gecommitteerd aan een vlotte procedure om te komen tot een principebesluit over een verdieping van de vaargeul tot 13,1 meter. De projectorganisatie ProSes stond voor de uitdaging om te bezien in hoeverre de wens van de Haven haalbaar en uitvoerbaar was en in hoeverre zij was te combineren met andere wensen ten aanzien van het estuarium.

Het Havenbedrijf aarzelde aanvankelijk om mee te doen aan het proces dat ProSes optuigde. Zij gaf zelf de voorkeur aan een lobbytraject naar de Vlaamse overheid en, indien nodig, de juridische weg. Hierbij speelde onwennigheid met interactieve planprocessen. Maar omdat zij zag dat de (Nederlandse) overheden zwaar inzetten op dit proces, moest zij wel meedoen om geen krediet te verspelen.

In het voor de Ontwikkelingsschets uitgevoerde onderzoek ten behoeve van een Strategisch Milieueffectenrapport, was een belangrijke plaats ingeruimd voor de bestudering van de effecten van een verdieping. Om te voorkomen dat een rapportenoorlog zou ontstaan, werd een arrangement ingericht waarbij experts en stakeholders in werkgroepen en een begeleidingskoepel het onderzoek begeleidden. Het Havenbedrijf participeerde zowel in de werkgroepen morfologie en ecologie en de Begeleidingskoepel MER/MKBA.

Parallel had het Havenbedrijf echter haar eigen expertteam die een alternatieve wijze van baggeren en storten uitwerkte, die in plaats van de natuur te schaden, ten goede zou komen van de toegankelijkheid van de haven, maar óók van de natuurlijkheid en de veiligheid van het systeem. Op haar aandringen kreeg dit onderzoek een bescheiden plaats in het Strategisch MER. Daarnaast werd dit onderzoek parallel aan het S-MER ingebracht in het door ProSes opgetuigde overlegspoor. Tot slot werd met dit onderzoek actief gelobbyd bij het Vlaamse Parlement. Deze strategie bleek succesvol: het door dit team uitgewerkte morfologisch beheer van de Westerschelde werd door veel partijen opgepakt als een mogelijkheid om te komen tot win-win oplossingen.

Het Havenbedrijf was ook actief in het beleidstraject. Zij nam deel aan het door ProSes opgerichte Overleg Adviserende Partijen (OAP). Daarnaast activeerde zij geregeld het forum van het Vlaamse Parlement. Daarmee had zij indirect invloed op het Bewindsliedenoverleg omdat de verantwoordelijke minister regelmatig tot spoed werd gemaand in het Scheldedossier. In de eindfase sorteerde het Havenbedrijf voor op een juridisch forum door ervoor te pleiten dat de bilaterale afspraken over de verdieping in een stevige juridische vorm werd gegoten

## **b. Natuurontwikkeling**

De natuurorganisaties zien al jaren met leedwezen het systeem achteruitgaan en vragen dan ook reeds lange tijd om een robuust pakket maatregelen om dit tegen te gaan. Een verdere verdieping mag zeker geen extra schade aan het systeem toebrengen en moet in ieder geval gepaard gaan met extra natuurontwikkeling.

Net als het Havenbedrijf participeerden de gezamenlijke natuurorganisaties in de diverse gremia in het onderzoeksspoor van ProSes. Zij kozen er ook voor (evenals overigens het Havenbedrijf) om middels de traditionele inspraakprocedure invloed uit te oefenen op zowel de Startnotitie van de S-MER als ook op het advies van de Commissie MER over de definitieve S-MER. Deze laatste inspanning had resultaat: de Commissie refereerde in haar eindadvies uitvoerig aan de inspraakreactie van de milieubeweging.

De milieubeweging had ook een aantal andere ijzers in het vuur. Zij neemt deel aan het Bestuurlijk Overleg Westerschelde Plus (BOWS+). In dit orgaan participeren de Nederlandse decentrale overheden rond de Westerschelde, de waterschappen én de natuurorganisaties. Uiteindelijk schaarden de gezamenlijke milieuorganisaties zich achter het advies van het OAP, maar liften de Nederlandse natuurorganisaties (met name de Zeeuwse Milieufederatie) mee met het afwijzende standpunt van het BOWS. Saillant detail is dat zij daarmee ook twee boodschappen afgaven. In hun rol als OAP-partij waren zij niet tegen een verdieping, mits er extra natuur kwam. In hun rol als BOWS-partij waren zij tegen een verdieping vanwege de grote onzekerheden en mogelijke risico's voor verplichte natuurcompensatie.

Overigens maakten de natuurorganisaties zich niet afhankelijk van ProSes voor het realiseren van meer natuur rond de Schelde. In allerlei andere forums discussieerden zij ijverig mee om andere (of zelfs concurrerende) projecten te realiseren. Geheel los van ProSes verschijnt in de zomer van 2004 een plan met tien natuurprojecten waar de natuurorganisaties actief 'de boer mee op gaan'.

Daarnaast zijn de natuurorganisaties nog volop actief in forums die de afhandeling van de vorige verdieping uit 1997 betreffen. Recent is Nederland in gebreke gesteld door de Europese Commissie vanwege achterblijvende natuurcompensatie rond de vorige verdieping. De natuurbeweging is druk doende deze schuld uit het verleden te innen. Daarnaast bereidt ze eenzelfde strategie reeds voor, mocht de volgende verdieping worden uitgevoerd.

## **c. Sociaal-economisch beleid**

De Provincie Zeeland en met haar de gemeenten hebben met grote terughoudendheid geparticipeerd in het Overleg Adviserende Partijen. Zij hadden vanaf het begin hun twijfels over het traject uitgesproken. Toen deze partijen bemerkten dat de besluitvorming voor hen een volstrekt ongewenste richting op ging (een verdieping en verplichte natuurontwikkeling), hebben ze in het OAP actiever geparticipeerd en zijn ze op zoek gegaan naar andere forums, met name toen bleek dat ze de strijd in het OAP gingen verliezen.

De Zeeuwse partijen hebben overwogen om volledig contrair te gaan en zich direct in te graven met het hele arsenaal aan juridische instrumenten. Zij hebben dat niet gedaan omdat zij ervan overtuigd waren dat het commitment van de twee bewindslieden te sterk was om nog veel tegen te kunnen houden. Daarom hebben zij ervoor gekozen om hun huid zo duur mogelijk te verkopen. Hun standpunt kwam uiteindelijk neer op een *nee, tenzij*. Het tenzij werd in een ander forum verdedigd, namelijk met de Nederlandse Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat en de Staatssecretaris. In dit overleg proberen de Zeeuwse partijen harde toezeggingen te krijgen voor de toekomst met betrekking tot betrokkenheid bij de implementatie van natuurontwikkelingsprojecten en extra investeringen in infrastructurele voorzieningen ten gunste van alle Scheldehavens. Als dit niet voldoende lukte, zouden zij alsnog de procedures aangaan, met als lonkend perspectief een uitspraak van de Raad van State gelijk aan die over de Westerschelde Containerterminal.

De strategie van Zeeland kan ook anders worden geduid. Met haar onderhandelingsstrategie maakt zij het ProSestraject tot een extra forum in de strijd om impulsen in de Zeeuwse economie, een heikel punt in deze regio. Zo werd een langdurig beleidstraject met betrekking tot een te bouwen zeesluis bij Terneuzen versneld afgerond en ingebracht in het Bewindsliedenoverleg waarin ook over de Ontwikkelingsschets moest worden besloten.

### *Analyse*

Uit deze korte casusbeschrijving kunnen een aantal zaken worden afgeleid. Allereerst over de effectiviteit van de forums die ProSes zelf heeft ingericht. Gesteld kan worden dat de aanwezigheid van een aantal andere forums het relatieve succes van ProSes mede mogelijk hebben gemaakt. Toen het forum van het OAP voor de Provincie Zeeland een ongewenste richting nam, kon haar 'steun' toch worden verkregen doordat zij haar punt in een nationaal forum had verwezenlijkt. Andersom werkt het ook. Door deelname aan ProSes sorteren partijen voor op andere forums. De natuurorganisaties hebben er alles aan gedaan om investeringen in natuur te realiseren. Dit is hen slechts ten dele gelukt, maar ze hebben nu wel voldoende mogelijkheden om in het vervolgtraject alsnog te scoren.

Een aantal strategieën met betrekking tot forum-shoppen bleek niet nadelig uit te pakken, maar hadden dat wel kunnen doen. Zo riepen de contacten van het Havenbedrijf op de Vlaamse overheden wel irritaties op bij de andere partijen, maar deze druk op het proces werd wel aanvaard. En de pogingen van de provincie Zeeland om uit het traject een slaatje te slaan, werden door het Havenbedrijf met argusogen gezien, maar ze zorgden er wel voor dat de Provincie Zeeland niet volledig het proces ging blokkeren. De parallelle onderzoeksactiviteiten van het Port of Antwerp Expertteam riepen, zeker in het begin, veel vragen en irritaties op. Hun onafhankelijkheid stond meermalen ter discussie. Maar toen deze resultaten behulpzaam bleken te zijn in het bereiken van win-win oplossingen, zorgden ze voor extra vaart in het bereiken van consensus.

Uiteindelijk bleek het forum-shoppend gedrag van actoren het eindresultaat ten goede te komen in termen van consensus en snelheid. Dit ondanks de potentiële afbreukrisico's die er zeker mee samenhangen. Daarnaast was ProSes voor een aantal partijen ook een middel om voor te kunnen sorteren op de onderhandelingen en forums in het vervolgtraject. Wat ook opvalt zijn de pogingen van actoren om aan zoveel mogelijk forums een actieve deelname te leveren. De natuurbeweging vindt het eerst wel 'eng' om deel te nemen aan het onderzoekstraject (wil zich niet op voorhand uitleveren) maar uiteindelijk probeert ze op alle mogelijke manieren en in alle mogelijke forums, evenals het Havenbedrijf, de besluitvorming te beïnvloeden. Wat dat betreft zijn de Zeeuwse overheden minder actief.

## **5. Waardering**

De vraag rijst hoe de verschillende concurrerende of meervoudige forums met hun uiteenlopende besluitvormingslogica's en mede daardoor divergerende uitkomsten op een legitieme wijze gekoppeld kunnen worden. Enerzijds zijn de alternatieve forums seriegeschakeld in een keten van besluitvormingsronden. Anderzijds zijn ze parallelgeschakeld aan andere forums die ten aanzien van het betreffende project of beleidsprogramma bestaan of worden opgezet. De interacties in een forum staan daarmee niet op zichzelf, maar worden mede bepaald door het functioneren van andere forums.

Met name wanneer beleidsvraagstukken conflictiek zijn, wordt het besluitvormingstraject niet alleen in soms decennialange meervoudige rondes uiteengerekt (rondenmodel, zie Teisman 1992), maar vindt tevens een vermenigvuldiging van het aantal gelijktijdig opererende forums plaats. Er zijn daarmee concurrerende forums voor besluitvorming die zich met dezelfde beleidskwesitie bezighouden. De actoren in deze forums zijn deels dezelfde. Beleidsconflicten genereren zo niet alleen een fragmentatie en uitwaaiing van het besluitvormingstraject naar tijd (rondenmodel), maar ook naar plaats. Met deze uitwaaiing van besluitvormingsmomenten staan de actoren in het beleidsproces bloot aan de verleiding van forum-shoppes: nieuwe rondes bieden nieuwe kansen, maar alternatieve arrangementen evenzo. In de Westerschelde-casus is te zien dat actoren voortdurend pogen de politieke instituties te bewerken, maar ook rekening houden met een gang naar de rechter.

Zo kunnen actoren enerzijds deelnemen omdat die participatie de goede wil van die actoren toont (bijvoorbeeld richting de minister, omdat de minister de participatie nu eenmaal zo graag wil, en de actor op een ander punt iets van de minister wil). Deze kan daarmee verworpen tot een rituele dans: omdat participatie in de overlegpolitiek de bereidheid van partijen om tot een oplossing te komen tot uitdrukking zou brengen, leidt dit tot een meer welwillende receptie van de opvattingen van deze partij in andere arena's in dezelfde of volgende besluitvormingsronde. Zo lijkt de houding van Zeeland te worden beoordeeld: ze doen toch mee met het overleg en vinden daarom ook een luisterend oor bij de Nederlandse rijksoverheid als het

gaat om hun aanvullende eisen. Anderzijds kunnen actoren vanuit strategische overwegingen participeren in een forum van overlegpolitiek omdat zij verwachten daar betere resultaten – geredeneerd vanuit hun eigenbelang – te zullen behalen dan in andere forums. Dit zien we bij de afweging die de natuurbeweging maakt.

Het bestaan van alternatieve forums kan zo de druk op partijen verminderen om tot een oplossing van het geschil te komen in het forum waarbinnen zij met elkaar om de tafel zitten, zodat van onderhandelen geen sprake (meer) is. Daarmee wordt de probleemoplossing afgewenteld op alternatieve forums, zodat het beleidsconflict kan voortwoekeren. De strategische afwenteling van de probleemoplossing – in de hoop op gunstiger condities vanuit het perspectief van eigenbelang – werkt de stroperigheid in de hand omdat de co-opererende (maar niet coöpererende) overleggen uitlopen op non-decisie. Deze non-decisie is eveneens het resultaat in het geval de diverse co-opererende forums juist wel besluitvaardig zijn, maar wanneer de parallel- (of serie)geschakelde arena's resulteren in divergerende beleidsuitkomsten, waardoor aan de inhoudelijke beleidskwestie een 'strijd der primaten' toegevoegd wordt, waarbij de competenties van de verschillende forums mede inzet zijn van het conflict.

De alternatieve forums kunnen tevens leiden tot een vorm van verdeel-en-heerspolitiek, een centrifugale politiek bij uitstek, waarbij reeds in de corporatistische literatuur van de jaren dertig de vinger gelegd wordt (Jitta 1936). De publieke actoren kunnen hierbij voorwenden zich afhankelijk te weten van de rol van andere actoren en arena's, maar tegelijkertijd – mede door het in het leven roepen van ettelijke interactieve, overleg-, onderhandelings- en adviesforums – kunnen zij hun formele bevoegdheden gebruiken om tussen de diversiteit aan geluiden uit deze verschillende arena's te 'arbitreren' c.q. hun eigen lijn door te zetten. Dit wordt mogelijk doordat de publieke actoren – naar analogie van de andere actoren – shoppen uit de veelheid aan forums en de divergerende uitkomsten daarvan om zo hun eigen beleidskeuze te onderbouwen of doordat zij de divergerende maatschappelijke actoren tegen elkaar uit spelen zodat geen maatschappelijke consensus wordt bereikt.

De in dit artikel beschreven casus Westerschelde laat echter ook zien dat positieve consequenties eveneens mogelijk zijn. Er zijn diverse mogelijkheden denkbaar voor een positieve uitwerking van de serie- of parallelschakeling van forums in de beleidsvorming. In de eerste plaats zijn nieuwe ronden en nieuwe forums niet alleen in strategisch opzicht voor de betrokken actoren nieuwe kansen voor (een betere) realisatie van het eigenbelang, maar het zijn ook nieuwe kansen om tot succesvol beleid te komen waar andere forums faalden of falen en daarbij te leren van die andere forums. In de tweede plaats kan herhaaldelijke interactie een basis zijn voor het groeiproces van een vertrouwensrelatie tussen partijen en die partijen ervoor behoeden elkaar te overvragen. In de derde plaats kunnen de meerdere interactielijnen voorkomen dat partijen elkaar loslaten wanneer één van de interactielijnen (tijdelijk) breekt. Ten slotte kan het bestaan van meerdere politieke forums een proces van concurrentie bevorderen die leidt tot creatieve oplossingen (cf. Teisman 1997) en commitment.

Met de inrichting van alternatieve forums voor overlegpolitiek is de effectiviteit en de passendheid van het beleidshandelen niet boven discussie verheven. Integendeel, er ontstaat een nieuwe discussie over het nieuwe forum als zodanig in relatie tot de bestaande forums van besluitvorming. Forum-shopperen is daarmee een inherent verschijnsel van het openbaar bestuur, dat nadrukkelijk meerdere belangen betreft bij de beleidsvorming. Politics is who get's what, when, how and *where!*

## Literatuur

- Algero, M. G. 1999. In defense of forum shopping. *Nebraska Law Review* 78/79:79-112.
- Baumgartner, F. en B. Jones. 1993. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bekkers, V.J.J.M. en J.M. Verschuuren. 1998. Juridische dilemma's bij coproductie in het milieubeleid en de mogelijke rol van de wetgever. *RegelMaat* 2:54-70.
- Bovens, M.A.P., et al. 1995. *De verplaatsing van de politiek*. Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting.
- Brown, H. J. en A. L. Marriott 1993. *ADR principles and practice*. London: Sweet & Maxwell.
- Bruijn, J.A. den en E.F. ten Heuvelhof. 1999. *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Burnett, M. en Ch. Davis. 2002. Getting out the cut. Politics and National Forest Timber Harvest, 1960-1995. *Administration & Society*. 34 (2):202-228.
- Buuren, M.W. van en J. Edelenbos. 2004. Conflicting knowledge. *Science and Public Policy*. 31 (4): 289-299.
- Deelstra, Y. et al. 2003. Using knowledge for decision-making purposes in the context of large projects in The Netherlands. *Environmental Impact Assessment Review*. 23 (5):517-542.
- Dekker, P. 2002. Sterkere democraten, zwakkere democratie? *Beleid en maatschappij*. 2: 55-66.
- Edelenbos, J. et al.. 2000a. Zeeën van informatie. De rol van informatie in beleidsvorming. *Bestuurswetenschappen*. 5:355-374.
- Edelenbos, J. et al.. 2000b. Hechten met een dubbele helix. *Beleidswetenschap*. 1:3-28.
- Eeten, M.J.G. van. 1999. 'Dialogues of the deaf'. *Science and public policy*. 3:185-192.
- Guiraudon, V. 2000. European integration and migration policy. *Journal of Common Market Studies*. 38 (2):251-271.
- Hajer, M. 1999. Van participatie naar maatschappelijke coalitievorming. In *Het groene poldermodel*, red. W. Duyvendak et.al. Amsterdam: IPP.
- Hajer, M. 2002. Naar een samengesteld begrip van democratie. In *Representatief en participatief*, red. G.M.A. van der Heijden en J.F. Schrijver. Delft: Eburon.
- Hansen, K.N. en D.T. Krejci. 2000. Rethinking neoinstitutional Interaction. *Administration and Society*. 32 (2):166-182.

- 't Hart, P. 1992. Politiek-bestuurlijke besluitvorming in Nederland. *Beleidswetenschap*. 3: 199-227.
- Hendriks, F. en P.W. Tops. 2001. *Politiek en interactief beleid*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Hertogh, M. 1998. Rechters en bestuurders in gesprek. *Bestuurswetenschappen*. 5: 210-227.
- Hertogh, M. en M. Kleiboer 1996. Anders dan rechtspraak (ADR). *Beleid en maatschappij*. 6:312-321.
- Holyoke, Th. T. en J.R. Henig. 2001. *Shopping in the political arena*. Paper for the 2001 Annual meeting of the American Political Science Association.
- Huls, N.J.H. 2000. De aanbodeconomie van ADR. *Justitiële verkenningen*. 9:99-107.
- Huyse, L. 1994. *De politiek voorbij*. Leuven: Kritak.
- Jitta, A.C. J. 1936. *De corporatieve staatsgedachte in Nederland*, Arnhem: Van Loghum Slaterus.
- Kemenade, J.A. van et al. 1997. *Bestuur in het geding*. Haarlem: Provinciehuis Noord-Holland.
- Kickert, W.J.M. et al. 1997. *Managing complex networks*. London: SAGE.
- Klijn, E. H. en J. F.M. Koppenjan. 1999. De politiek en de interactieve besluitvorming. *Beleidswetenschap*. 1:47-68.
- Kolk, H. van der et al. 2001. Actief, maar niet geïnteresseerd. *Openbaar Bestuur*. 2:2-10.
- Koppenjan, J.F.M. en E.H. Klijn 2004. *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- March, J.G. 1994. *A primer on decision-making*. New York: Free Press.
- Mazey, S. en J. Richardson. 2001. Interest groups and EU policy making. In: *European Union: Power and Policy-making*, red. J. Richardson. London: Routledge.
- Merode, F. van, et al. 2004. Analyzing the dynamics in multilateral negotiations. *Social Networks*. 26:141-154.
- Norwood, K.J. 1995. Shopping for a venue. *Miami Law Review*. 50:267-334.
- Parsons, W. 1995. *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pralle, S. B. 2002. Venue shopping, political strategy, and policy change. *Journal of Public Policy*. 23 (3):233-260.
- Tak, A.Q.C. 2002. *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, 's-Gravenhage: SDU.
- Teisman, G.R. 1992. *Complexe besluitvorming*, Rotterdam (oratie).
- Teisman, G.R. 1997. *Sturen via creatieve concurrentie*, Nijmegen (oratie).
- Twist, M. van. 1995. *Verbale vernieuwing*, Delft: Eburon.
- Veld, R.J. in 't. en Verheij, T. 2000. Willens en wetens. In: *Willens en wetens*, red. R.J. in 't Veld. Utrecht: Lemma.
- Verbeeten, T. 1999. *Wijs met de Waddenzee*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Weggeman, J. 2003. *Controversiële besluitvorming*. Utrecht: Lemma.