

GESLOTENHEID, WAARDEN EN SOCIALE VERANDERING

Inleiding

Elkaar versterkende processen van maatschappelijke en technologische ontwikkeling leiden tot fragmentatie, waardepluraliteit en culturele dynamiek. De rol en functie van de overheid (beter: overheden) komt daardoor in een ander licht te staan. Waar de hedendaagse samenlevingen als context voor overheidssturing veelal met de netwerkmetafoor worden beschreven (Frissen gebruikt het Internet als beeld (1996: 247,248)), wordt de overheidsrol vaak in termen van netwerksturing gedacht (Hufen en Ringeling, 1990; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; Koppenjan e.a., 1993; Kickert e.a. 1997). De ontwikkeling van nieuwe definities en vormen van 'sturen' vereist begrip van de dynamica in en van genoemde 'netwerken'. In deze beschouwing beschrijf ik enkele waarnemingen met betrekking tot de vorderingen op dit vlak en ga ik in op de implicaties daarvan voor sturing.

Netwerken en geslotenheid

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991: 28-41) onderscheiden drie kenmerken van complexe netwerken, te weten pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Met 'pluriformiteit' wordt verwezen naar verschillen tussen actoren, met geslotenheid naar de ondoordringbaarheid van actoren voor invloeden van buitenaf, en met interdependentie naar 'feitelijke' afhankelijkheden tussen actoren. Deze kenmerken zijn alledrie relevant voor het begrijpen van de netwerkdynamica en het denken over sturing. Ik ga hier echter met name in op het aspect geslotenheid, al zullen de beide andere daarbij niet geheel buiten beschouwing kunnen blijven.

Het begrip geslotenheid neemt in het denken over netwerken een dominante plaats in. De bestuurlijke ervaring en het theoretische inzicht dat actoren maar beperkt stuurbaar zijn, geeft daar ook alle aanleiding toe. Beleidsmaatregelen, bestuurlijke arrangementen, beïnvloedingsstrategieën hebben maar al te vaak teleurstellende of zelfs contraire effecten als gevolg van onvoorziene interpretaties ervan door maatschappelijke of andere overheidsactoren, of als gevolg van expliciete vermijdingsstrategieën, ontwikkeld door diezelfde actoren (In 't Veld en Van der Knaap, 1994:62-66). Actoren, of dat nu individuen, groepen, organisaties of coalities zijn, hebben kennelijk een hoge mate van autonomie in hun denken en doen. Daarmee wil niet gezegd zijn dat inzicht in de dynamica van beleids- en sturingsprocessen een voluntaristische theorie vergt. Actoren kunnen niet vrijelijk *kiezen* hoe zij bijvoorbeeld een beleidsmaatregel interpreteren en hooguit ten dele hoe zij erop reageren. Met de term autonomie wordt hier bedoeld dat interpretaties en reacties van actoren niet in strikte zin door andere actoren kunnen worden bepaald of beheerst (Van der Meer e.a., 1992).

De (relatieve) ondoordringbaarheid van sociale systemen en actoren heeft sommigen ertoe gebracht het uit de biologie afkomstige begrip *autopoiese* op sociale systemen toe te passen. Maturana en Varela ontwikkelden dit concept om levende van niet levende systemen te onderscheiden. Niet zozeer reproductie, maar zelf-productie zou kenmerkend zijn voor levende systemen (Zeleny, 1981). Die zelf-productie wordt gerealiseerd doordat het levende systeem *organisationeel gesloten* is en tegelijkertijd informatieel en materieel open. Er is, anders gezegd, wel input van de omgeving (nodig), maar de wijze waarop het systeem daarmee omgaat wordt bepaald door de

eigen organisatie, die daarmee steeds opnieuw geproduceerd wordt. De verwerking van input is *zelfreferentieel*. Het is verleidelijk deze noties ook op sociale systemen toe te passen. Deze lijken immers ook in hoge mate gesloten wat betreft interne organisatie. Het gaat daarbij niet alleen om formele structuren, maar ook om gestabiliseerde manieren van denken en doen (repertoires) (Van der Meer en Roodink, 1991). En ook hier wordt (informatie) input zelfreferentieel bewerkt in de zin dat actoren reageren op een zelfreferentiële interpretatie en waardering van binnenkomende impulsen. Intensies van (be)stuurders of 'objectieve' kenmerken zijn daarbij in directe zin niet van belang¹. (Vgl. Van Twist en Schaap, 1991; Schaap 1997).

Nu is er op dit beeld wel iets af te doen. Sociale systemen ontstaan uit interactie tussen en met andere sociale systemen en veranderen in soortgelijke interactieprocessen. Individuen leren, hetgeen leidt tot veranderingen in hun cognitieve schema's, sociale relatiepatronen en handelingsopties en daarmee tot een verandering van hun (interne) organisatie als sociaal/psychologisch systeem. Voor groepen en organisaties geldt iets soortgelijks. Verandering van werkprocessen, technologie (Van der Meer, 1998), externe relaties - hoe ook tot stand gekomen - impliceren juist dat de interne organisatie niet wordt gereproduceerd, maar wordt geherdefinieerd. We kunnen dit organisationeel leren noemen (Argyris, 1992)². Anders dan biologische systemen lijken sociale systemen dus niet organisationeel gesloten. Maar zij zijn niettemin zelfreferentieel. Dat wil zeggen dat de betekenis die aan impulsen van buitenaf wordt gegeven, geconstrueerd worden vanuit bestaande repertoires. Die betekenis komt dus zagezegd van binnenuit en niet van buitenaf. Zij is ook niet van buitenaf beheersbaar. En de betekenis bepaalt de reactie, waarbij opnieuw uit bestaande repertoires wordt geput. (Vgl. Weick, 1979 en 1995). In deze zin is de autopoïese-metafoer (vgl. Morgan, 1986: 235 e.v.) nuttig en waard om onderzocht te worden op implicaties voor netwerkdynamica en sturing. Dat is ook precies de vraag die Snellen (1991) stelt (zie ook Van Twist en Schaap, 1991; Schaap, 1997).

Verandering en sturen

Snellen (1991) onderkent geslotenheid van sociale systemen, maar gaat er tevens impliciet van uit dat die geslotenheid niet altijd even sterk is en nooit volledig. Vanuit die gedachte zoekt hij naar aanknopingspunten voor sturing. Ten eerste stelt hij dat niet alle sociale systemen even onveranderbaar zijn. "Self-referentiality, operational closure and structural coupling have a different significance for systems of meaning such as the legal system or the economic system, which pervade all sectors of life transversally, than for organizational bodies such as courts, enterprises, welfare institutions or schools, which are active in only one sector of society" (1991:152). Ten tweede suggereert hij dat verandering en veranderbaarheid verschillen tussen verschillende niveaus. Zo onderscheidt hij in navolging van Braudel een gebeurtenissen-, een conjunctureel en een structureel niveau. Op het eerste niveau "systems of meaning recreate themselves continuously without changing any of their (basic) premises. The steering possibilities of governments are limited to the confirmation and reinforcement of the self-referential outcomes of the systems of meaning concerned" (1991:156). Op conjunctureel niveau hebben overheden in zijn visie meer kansen, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving, proceduralisering, en formele arrangementen. Op structureel niveau, zeker

¹ In indirecte zin vaak wel, omdat genoemde intenties en kenmerken weliswaar de interpretaties en reacties niet bepalen, maar er wel op van invloed kunnen zijn. Daarover verderop meer.

² Ook biologische systemen (voor zover die los van sociale bestaan/gedefinieerd worden) kunnen leren. Maar voor zover ik kan overzien gaat het daarbij niet om verandering van de interne organisatie als biologisch systeem.

waar het over bovengenoemde 'systems of meaning' gaat, is verandering erg geleidelijk en "(g)overnments will have almost no influence on these changes" (1991:156). Ten derde moet men zich volgens Snellen realiseren dat de *identiteit* van sociale systemen nauw met hun zelf-referentialiteit verbonden is. In navolging van Gawthrop karakteriseert hij identiteit op vier dimensies, namelijk: "a sense of purpose, a sense of consequence, a sense of history and a sense of order" (1991:159). Hier moet sturing op inspelen: "Careful analysis of social organizations along these dimensions of identity, and acceptance of the probability of 'mixed motives' is necessary to achieve (a bit less in-)effective steering" (1991:159).

Ik maak enkele kanttekeningen bij deze gedachtegang en probeer daarmee een stap terug en vervolgens een stap verder te zetten.

Hoe autopoietisch zijn sociale systemen?

Om te beginnen maakt Snellen mijns inziens niet duidelijk waarom sommige sociale systemen meer vatbaar zijn voor extern geïnduceerde verandering dan andere. Door de woorden die hij gebruikt suggereert Snellen dat het juridische, economische of politieke systeem (als *betekenissystemen* die overal in doorwerken) stabiel zijn dan *organisaties*, die kennelijk als meer instrumenteel worden opgevat. Maar waarom zou het juridische systeem op voorhand méér een betekeniskader zijn dan een organisatie of sociale groep waar men deel van uitmaakt? Of beter nog: voor *wie* is dat het geval? In de Nederlandse actualiteit kan de indruk ontstaan dat voor veel sleutelactoren de organisatie en de eigen positie daarin een dominant referentiekader is dan zoiets als het recht en de betekenis en de grenzen daarvan. Bovendien bestaan er zeer verschillen beelden van en opvattingen over het juridische, het economische, of het politieke systeem. Zij hebben dus allerminst het karakter van min of meer eenduidige betekeniskaders in de samenleving. Ook als we niet zozeer geïnteresseerd zijn in individuele perikelen, maar in macro-sociale bewegingen, lijkt het me gewenst om terughoudend te zijn met het maken van ex ante veronderstellingen over wat de dominante betekeniskaders zijn. Voorts is het gevaarlijk om de vraag voor wie zij met welke invulling van belang zijn buiten beschouwing te laten. Zeker in een samenleving die gekenmerkt is door grote culturele en waarde-pluriformiteit en snelle transformaties, kunnen dan immers maar al te gemakkelijk relevante referentiekaders en ontwikkelingen daarin, alsmede spanningen tussen actoren over het hoofd worden gezien. Voor de vraag waar en op welke wijze beïnvloeding en verandering kan optreden, lijkt dat een essentieel gemis.

Gelaagdheid?

Een tweede kanttekening betreft het idee van gelaagdheid van sociale systemen en de differentiële mate van geslotenheid daarvan. In 't Veld spreekt in dit verband van verschillende lagen, gekenmerkt door verschillende stollingsgraden. Hoewel dit beeld op het eerste gezicht plausibel, want herkenbaar, lijkt, heeft het voor het zoeken naar aanknopingspunten voor sturing twee nadelen. Ten eerste suggereert het dat elementen van repertoires gekenmerkt zijn door een bepaalde mate van veranderbaarheid, bijvoorbeeld afhankelijk van de hun centraliteit in cognitieve schema's of handelingspatronen (vergelijk Rokeach, 1968). Het zou evenwel zo kunnen zijn dat de veranderbaarheid van repertoire-elementen (of van relaties tussen elementen) afhankelijk is van de aard van de impulsen die van buitenaf komen. Zo zou een bureaucratische organisatie relatief ongevoelig kunnen zijn voor kritiek van binnen en van buiten wat betreft efficiëntie en effectiviteit, terwijl de introductie van ICT of mediapublicaties over belangverstremming een grote impact hebben hebben op de organisatiecultuur. Ten tweede versterkt het idee van gelaagdheid de neiging

om *inhoudelijk* te specificeren welke soorten elementen of relaties moeilijk dan wel gemakkelijk te veranderen zijn. Veelal verschijnen dan fundamentele waarden op het hoogste, meest stabiele en onaantastbare niveau, terwijl zaken als stijl, mode, vormgeving van dagelijkse praktijken een meer perifere positie en een fluïder karakter zouden hebben (Rokeach, 1968; Snellen, 1991). Dat beeld stuurt het zoeken naar sturingsmogelijkheden. Interessant is overigens dat Snellen (1991) de meeste mogelijkheden voor overheden niet zozeer ziet liggen op het 'event'-niveau (om dat daar in zijn visie opmerkelijk genoeg alleen maar reproductie van bestaande repertoires plaatsvindt - waarom zou dat eigenlijk zo moeten zijn?), maar op het conjuncturele niveau. Dat spoort met het beeld van een overheid die noch het concrete gedrag, noch de fundamentele waarden van maatschappelijke actoren kan bepalen, maar ze wel door middel van wet- en regelgeving kan sturen. Startpunt van de onderneming om (nieuwe) aanknopingspunten voor sturing te zoeken was echter juist de beperkte effectiviteit van deze typen instrumenten...

Behalve dat het idee van gelaagdheid de genoemde zoekstrategieën op voorhand beperkt, zijn er ook empirische en theoretische argumenten tegen in te brengen. Als empirisch argument diene hier het volgende voorbeeld.

In 1994 verrichtte ik samen met twee collega's een onderzoeks- en ontwikkelingsopdracht voor de gemeente Rotterdam (Van der Meer e.a. 1994a en 1994b) die betrekking had op de toekomstige stadsprovincie en vooral op de daarbij toen nog voorziene opsplitsing van Rotterdam in 10 of 12 zelfstandige gemeenten. In dit kader ontwikkelden we een sociale simulatie waarin de toentertijd beoogde bestuurlijke arrangementen voor de stadsprovincie waren gerealiseerd. De deelnemers waren voor het overgrote deel direct betrokken bij de stadsprovincievorming en overtuigde voorstanders ervan. Veel deelnemers formuleerden zowel vóór als na de simulatie het centrale bestuurlijke probleem in de huidige bestuurlijke constellatie als een prisoners dilemma. Doordat elke bestuurlijke instantie de 'eigen' belangen tracht te optimaliseren in de veronderstelling dat de andere dat ook doen, ontstaan collectief en individueel suboptimale situaties. Een bestuurlijke constellatie als in de stadsprovincie zou dat moeten voorkomen. Niettemin was in beide simulaties veel 'strategisch gedrag' waarneembaar. Zelfs de aanwezigheid van een 'sterke' Provincie - wat door veel deelnemers vooraf als een oplossing werd gezien voor het genoemde probleem - verhinderde dat niet. Integendeel, er kwam veel 'nieuw' strategisch gedrag tot stand dat erop gericht was de invloed van de Provincie te beperken. In de evaluatie liepen de verklaringen van de deelnemers voor dit verschijnsel uiteen. Sommigen schreven het toe aan de ambtelijke cultuur, anderen aan het feit dat de Provincie niet deed wat zij had moeten doen. Weer anderen dachten dat dit soort strategisch gedrag nu eenmaal bij het bestuurlijke spel hoort. Tenslotte werden ook specifieke kenmerken van de simulatie als oorzaak aangewezen. Kortom: het voortbestaan van problemen waarvoor de stadsprovincie nu juist als oplossing was gedacht werd toegeschreven aan tekortschieten van de centrale sturende actor, de provincie, dan wel aan de 'omstandigheden' die de gewraakte gang van zaken onvermijdelijk maakte. Nadere analyse met de deelnemers bracht aan het licht dat het 'strategische' gedrag, althans ten dele, was geproduceerd op basis van de (ongetoetste) veronderstelling dat anderen zich ook wel strategisch zouden gedragen. Sterker nog, zelfs gedrag dat helemaal niet strategisch was in deze zin, werd toch vaak als zodanig geïnterpreteerd. De anticipaties en reacties waren navenant. Mede daardoor werden in de simulatie - onder de nieuwe formele bestuurlijke arrangementen - precies het soort 'prisoners dilemma'-achtige situaties gereproduceerd waarvoor de stadsprovincie een oplossing werd geacht te zijn.

In het verband van deze bijdrage is het opmerkelijke van dit voorbeeld dat het in de simulatie niet zozeer de waarde-oriëntaties (onder andere gericht op samenwerking en gemeenschappelijk belang) stabiel bleven, maar veeleer stijlen en praktijken van ambtelijk-bestuurlijk opereren. Onder andere omstandigheden zou het anders kunnen liggen. En ook kan men het geobserveerde gedrag in termen van *andere* waarden interpreteren: wellicht zijn vanzelfsprekende praktijken vaak als dieper liggende

waarden te beschouwen dan verkondigde opvattingen. Maar daarmee is niet weggenomen dat het voorbeeld laat zien dat het moeilijk, zo niet onmogelijk, is om de inhoud van gepostuleerde lagen ex ante te bepalen, zeker als men dat los van de specifieke context wil doen.

Een theoretische bezwaar tegen het concept van gelaagdheid is voorts dat stabiliteit en veranderbaarheid wordt gelokaliseerd in *afzonderlijke* actoren. Dat is om te beginnen strijdig met de netwerkmetafoor. Daarin is weliswaar sprake van relatief gesloten actoren, maar die zijn niettemin met elkaar in interactie, en afhankelijk van elkaar. Behalve directe beïnvloeding van actoren in een netwerk is derhalve ook indirecte beïnvloeding, namelijk via andere actoren, mogelijk. Stabiliteit en veranderbaarheid is dan ook van relaties tussen actoren afhankelijk. Anders gezegd, denkbeelden en handelingspraktijken van actoren zijn niet alleen in hun eigen schema's verankerd, maar ook in hun relaties met en in handelen van andere actoren.

Waar gepoogd wordt netwerkdynamica vanuit vormen van sociaal constructivistische theorievorming te begrijpen, komt daar nog een overweging bij. Deze heeft betrekking op het uitgangspunt dat betekenisstoekenningen en gedragspatronen in interactie tot stand komen en door interactie in stand blijven of veranderen. Het gaat in deze visie in netwerken dus niet alleen om wederzijdse beïnvloeding, maar ook om *sociale* constructie van betekenis en handelen. Hierop ga ik in de volgende paragraaf in.

Het idee van veranderbaarheid als actorkenmerk (uitgesplitst naar niveaus) heeft tenslotte als bezwaar dat het de aandacht focust op de mate van veranderbaarheid in plaats van op de wijze van veranderen. Dat laatste vestigt de aandacht op aspecten van beïnvloedings- en sturingsstrategieën die in de eerste benadering on(der)belicht blijven³. Snellen (1991: 154-156) introduceert in dit verband weliswaar het onderscheid tussen 'driving' en 'directing', maar in beide gevallen is de vraag naar de mate waarin het mogelijk is een andere dan de vraag naar de manier waarop.

Hieronder probeer ik een stap vooruit te zetten in het denken over sturing in netwerken. Dat vereist eerst een stap terug: het loslaten van het idee dat sociale systemen of delen daarvan kunnen worden gekenmerkt door een *bepaalde* mate van veranderbaarheid.

Koppeling en verankering

Hoe komt verandering in netwerken tot stand? Actoren - of dat nu individuen, maatschappelijke groepen, organisaties of coalities zijn - zijn op elk moment gekenmerkt door bepaalde repertoires. Dit zijn gestabiliseerde manieren van denken en handelen die ondermeer tot uiting komen in opvattingen, gepercipieerde belangen, procedures, normen, regels, theorieën, codes, vanzelfsprekendheden, informatiesystemen (Van der Meer, 1998) huisstijlen, enzovoort. In sociaal-constructivistische benaderingen worden repertoires beschouwd als resultante van voorafgaande interactieprocessen en als zodanig verknoopt met de historisch gegroeide identiteit van actoren (vgl. Snellen, 1991:158,159). Bestaande repertoires worden benut in nieuwe interactieprocessen en daarin voor een belangrijk deel gereproduceerd (vgl. autopoïese), maar nooit volledig, omdat bestaande repertoires nooit alle nieuwe impulsen op ondubbelzinnige wijze kunnen opvangen. Reductie van dubbelzinnigheid door herdefiniëring van delen van repertoires is nodig voor 'sensemaking' (Weick, 1979). In autopoïetische termen: verandering treedt op in en door interne reorganisatie als reactie op 'verstorende' impulsen van buitenaf.

³ Op het eerste gezicht geldt het omgekeerde ook. Theorievorming over en empirisch onderzoek naar *mechanismen* van verandering zal in de praktijk echter meestal ook informatie opleveren over de snelheid en/of het gemak waarmee die mechanismen werkzaam kunnen zijn.

Deze gedachtegang heeft echter betrekking op afzonderlijke actoren (ook al zijn dat vaak collectiviteiten). Het is nu van belang om de andere genoemde netwerkenmerken, pluriformiteit en interdependentie, in de beschouwing te betrekken. Netwerken bestaan uit actoren met uiteenlopende repertoires. Zij zijn met elkaar in wisselwerking, zij het zonder in directe zin elkaars interpretaties en gedragingen te beheersen. Die wisselwerking is niet bilateraal maar multilateraal. De betekenis van een overheidsmaatregel voor een bedrijf komt niet alleen tot stand doordat dat bedrijf, vanuit het eigen repertoire, betekenis toekent aan die maatregel, maar ook door de betekenis die hij toekent aan de waargenomen reacties van bijvoorbeeld klanten en de media. Sensemaking in netwerken is in die zin collectief: zij speelt zich niet (uitsluitend) binnen de afzonderlijke actoren af; het hele netwerk neemt eraan deel. Zij is echter niet (volledig) collectief in haar uitkomst: die kan en zal op elke plek in het netwerk weer anders zijn: zelfreferentieel gereconstrueerd door de betrokken actor.

Hier moet nog worden toegevoegd dat actoren in een netwerk (bijvoorbeeld organisaties) zelf zijn opgebouwd uit andere actoren (bijvoorbeeld uit groepen, individuen of (vertegenwoordigers van) andere organisaties). Die samenstellende actoren, en ook de actor waar zij deel van uitmaken, maken echter ook deel uit van *andere* actoren (sociale verbanden). Zo is een minister niet alleen lid van een kabinet, maar ook partijlid en huisvader en zit hij als 'Nederland' in een intergouvernementaal orgaan. En iets soortgelijks geldt voor andere actoren die hij tegenkomt. Een actor in een netwerk is dus altijd in meerdere repertoires geïncorporeerd (Van der Meer, 1983)⁴.

Zo ontstaat een beeld van actoren in een netwerk die in voortdurende wisselwerking met elkaar zijn en niet duidelijk van elkaar te scheiden zijn. Dat wil niet zeggen dat er in termen van bepaalde repertoires geen duidelijke grenzen zijn, of dat elke notie van geslotenheid gerelativeerd moet worden. Integendeel, bepaalde elementen van een repertoire kunnen, zelfs voor laag geïncorporeerden, een grote hardheid hebben. Als iedereen publiceren om het publiceren onzin vindt, is de druk om kwantitatief veel te publiceren niet weg, omdat de definitie blijft bestaan dat het in het relevante netwerk nu eenmaal zo is dat je daarop afgerekend wordt. Maar het beschreven beeld maakt wel duidelijk dat die geslotenheid niet (alleen) in afzonderlijke actoren gelokaliseerd is. Repertoires en delen daarvan zijn niet alleen verankerd in de geschiedenis van afzonderlijke actoren, maar ook in hun momentane interacties (structurele koppelingen tussen actoren) (Vgl. Schaap en Van Twist, 1997). Verandering kan dan worden opgevat als het tot stand komen van nieuwe koppelingen binnen of tussen repertoires, waarbij bestaande verankeringen verdwijnen of gheredefinieerd raken. Of en hoe verandering tot stand komt, is dan niet een functie van kenmerken van afzonderlijke actoren, maar van de koppelingen die zij in interactie in het netwerk (weten te) vinden.

Sturing

Wat betekent dit beeld voor denken over en vormgeven aan sturing? Om te beginnen doet een (overheids)actor die wil sturen er goed aan het netwerk in kaart te brengen in termen van actoren, hun relaties, hun repertoires en de verankeringen daarvan. De mogelijkheden daartoe zijn natuurlijk beperkt, omdat ook een sturende actor gestuurd en beperkt wordt door zijn eigen repertoire(s). Het vinden van (nieuwe) wegen om tot repertoires van andere actoren door te dringen, dat wil zeggen nieuwe koppelingen te induceren, vereist dan ook evenzeer dat de sturende actor zijn eigen repertoire openbreekt. Daarvoor is interactie met anderen in het netwerk nodig. In dit verband zijn participatieve sturingsstrategieën interessant, niet in de eerste plaats omdat daarin naar een consensus en naar draagvlak wordt gezocht, maar vooral omdat het uitwisseling van visies en

⁴ Veronderstelling daarbij is dat actoren die in een repertoire betrokken zijn nooit *volledig* in dat repertoire geïncorporeerd zijn (Van der Meer, 1983: 46-48).

denkbeelden kan intensiveren, waardoor nieuwe koppelingen soms beter tot stand kunnen komen. Anders gezegd: in expliciet aangegane interactieve beleidsprocessen zou het wederzijdse leerproces van actoren in een netwerk versterkt kunnen worden en zouden ervaren geslotenheden minder absoluut kunnen worden.

Hiermee suggereer ik niet dat interactieve en participatieve strategieën tot consensus leiden. En ook niet dat dergelijke strategieën altijd de voorkeur verdienen boven bijvoorbeeld klassieke strategieën zoals wet- en regelgeving. Ik licht dat toe.

Expliciet georganiseerde interactie in het kader van beleidsvorming of beleidsvoering kan leiden tot nieuwe coalities, samenwerking, polarisatie, of divergerende ontwikkeling van verschillende actoren. In al die gevallen verandert er het een en ander binnen en tussen actoren en hun repertoires. Maar of dat meer of minder consensus met zich meebrengt en of meer of minder actoren de nieuwe situatie als bevredigend ervaren, is afhankelijk van de aard en inhoud van de nieuwe koppelingen die tot stand komen. Dergelijke nieuwe koppelingen zijn sociale constructies in de volle betekenis van dat woord: zij zijn niet volgens een functioneel verband uit de situatie *ex ante* af te leiden. Zicht op repertoires en hun verankering kan niettemin helpen om daar 'intuïtief' iets over te zeggen. Maar nog belangrijker voor bestuurders is 'monitoring': het blijven volgen van ontwikkelingen waarin nieuwe koppelingen in het netwerk tot stand komen. Ook dat vergt interactie met andere netwerkactoren.

Klassieke sturingsstrategieën en -instrumenten kunnen, in dit licht gezien, interessante interactieprocessen op gang brengen. Soms kan afdgedwongen gedrag of interactie sneller (maar ook andere) nieuwe koppelingen tot stand brengen of bestaande verankeringen doorbreken dan vrijwillige overlegstrategieën. De keuze die een overheid hier zou moeten maken is, volgens deze gedachtegang mede afhankelijk van de inschattingen die zij, op grond van haar kennis over het netwerk, maakt over de te induceren effecten. Maar natuurlijk ook van de waarden die zij nastreeft. Daarmee kom ik op het laatste aspect van sturing in netwerken dat ik hier wil bespreken.

Waarden

Waarden zijn verankerd in repertoires. Zij zijn, als andere repertoire-elementen, historisch gegroeid en worden gereproduceerd (en veranderen) in momentane (inter)acties. De waarden die de overheid nastreeft, zijn daardoor enigermate aan verandering onderhevig en staan niet los van, maar vallen ook niet samen met de dominante waarden van maatschappelijke actoren. In een pluriform netwerk is dat ook ten enenmale onmogelijk.

Wat is nu de aard van de waarde-oriëntatie van de overheid en welke status moet eraan worden toegekend? Snellen (1998) is op zoek naar *substantiële rationaliteit*. Dat impliceert "een oriëntatie op het tot gelding brengen van waarden. In het openbaar bestuur of de publieke sector geldt als kenmerk van waarderend handelen, dat voldaan wordt aan een viertal stelsels van waarden, respectievelijk: politieke, juridische, economische en sociaal- of technisch-wetenschappelijke" (1998:5). Het bezwaar tegen het a priori inhoudelijk bepalen van relevante rationaliteiten is hiervoor reeds uiteengezet. Maar de notie dat de overheid met meerdere waarde-oriëntaties te maken heeft en een zekere 'balans' moet vinden, is in de context van pluriforme netwerken zinvol. Opnieuw is dit geen algoritmisch proces. Maar een verantwoordelijke overheid zal wel zicht moeten hebben op verschillende waarde-oriëntaties in het netwerk, of in de samenleving als geheel en, met andere actoren, moeten zoeken naar mogelijkheden om ze met elkaar te verbinden en te koppelen aan concreet beleid, concrete samenwerkingsarrangementen en dergelijke.

Recente sociaal-wetenschappelijke benaderingen, die ook in de bestuurskunde hun weg zoeken, zoals de netwerkbenadering, de autopoïetische metafoer, sociaal constructivisme en vormen van postmodernisme, kunnen daarbij behulpzaam zijn, omdat zij tegelijkertijd zicht kunnen geven op verschillende rationaliteiten en repertoires en op hun onderlinge fricties en verbindingen. Ook kunnen

zij helpen te doordenken en analyseren wat er uit de wisselwerking van actoren in het netwerk resulteert of kan resulteren. Snellens verwijt (1998:11) dat deze recente stromingen "de vraag naar de relatie van de bestuurskunde tot de betrokken waarden-oriëntaties in feite (...) uit de weg (gaan)" lijkt dan ook niet terecht. Of het zou moeten zijn dat de bestuurskunde zich inhoudelijk tot een bepaalde set van waarden zou moeten bekennen en die maatgevend zou moeten achten voor het openbaar bestuur. Maar het is onduidelijk op grond waarvan dat zou kunnen of moeten. Wellicht kan alleen een meta-waarde worden geformuleerd, nl. substantiële rationaliteit in abstracto: het zoeken naar manieren van omgaan met diversiteit in waarde-oriëntaties.

Conclusie

Geslotenheid in netwerken is niet (alleen) in afzonderlijke actoren verankerd, maar (ook) in relaties tussen actoren en in andere organisaties en netwerken waarin leden van netwerkorganisaties betrokken zijn. Denken over sturing vereist zicht op repertoires van actoren en de verankering daarvan, zoeken naar mogelijkheden om verankeringen ter discussie te stellen of los te maken, en zoeken naar mogelijkheden om nieuwe koppelingen binnen en tussen repertoires en actoren tot stand te brengen. Daarbij gaat het niet om logische afleidingen, maar veeleer om het uitvinden van interventies, maatregelen, interacties enzovoort die 'werken'. Recente (bestuurskundige) stromingen kunnen daarbij behulpzaam zijn. Vanuit een bestuurskundige optiek kan een belangrijk evaluatiecriterium voor sturingsstrategieën gelegen zijn in de wijze waarop met diversiteit in waarde-oriëntaties wordt omgegaan.

Geraadpleegde literatuur

- Argyris, C., *On organizational learning*, Blackwell, Cambridge, 1992.
- De Bruijn, J.A. en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1991.
- Frissen, P.H.A., *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Academic Service, Schoonhoven, 1996.
- Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, VUGA, Den Haag, 1990.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage, London etc., 1997.
- Meer, F.B. van der, *Organisatie als spel: sociale simulatie als methode in onderzoek naar organiseren*, Universiteit Twente, Enschede, 1983.
- Meer, F.B. van der, Informatiseren en Leren. In: F.B. van der Meer en A.B. Ringeling (red.), *Bestuurskunde in praktijk: liber amicorum voor prof. mr dr I.Th.M. Snellen*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1998, p. 209-221.
- Meer, F.B. van der, C. Engberts en G.A.N. Vissers, Naar een simulatie afstemmingsproblematiek stadsprovincie, rapport van een oriënterende studie in opdracht van de gemeente Rotterdam, 1994a.
- Meer, F.B. van der, C. Engberts en G.A.N. Vissers, Polis: een simulatie over afstemmingsproblematiek in een stadsprovincie, rapportage over de bouw- en testfase in opdracht van de gemeente Rotterdam, 1994b.
- Meer, F.B. van der, A. Roodink, 'The dynamics of automation: a structural constructionist approach', in: *Informatization and the Public Sector*, 1(2), 1991, p. 121-141.

- Meer, F.B. van der, L. Schaap en M.J.W. van Twist, Communicatie en strategiedynamica, in: I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Kluwer, Deventer, 1992, pp. 65-83.
- Morgan, G., *Images of organizations*, Sage, Beverly Hills, 1986.
- Rokeach, M. *Beliefs, attitudes and values*, San Francisco, 1968.
- Schaap, L., *Op zoek naar prikkelende overheidssturing: over autopoïese, zelfsturing en stadsprovincie*, Eburon, Delft, 1997.
- Schaap, L. en M.J.W. van Twist, The dynamics of closedness in networks. In W.J.M. Kickert, E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage, London etc., 1997, p. 62-78.
- Snellen, I.Th.M., Autopoiesis and steering: the role of identity. In: R.J. in 't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer en M.J.W. van Twist, *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*, Kluwer, Dordrecht, 1991, p. 151-160.
- Snellen, I.Th.M., *Bestuurskunde en modernisering*, Samson H.D. Tjeenk Willing, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Twist, M.J.W. van en L. Schaap, Introduction to autopoiesis theory and autopoietic steering. In: R.J. in 't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer en M.J.W. van Twist, *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*, Kluwer, Dordrecht, 1991, p. 31-44.
- Veld, R.J. in 't en P. van der Knaap, *Dynamische bestuurskunde: informatie en sturing in publieke dynamiek; perspectieven voor het leervermogen van de overheid*, Phaedrus, Den Haag, 1994.
- Weick, K.E., *Social psychology of organizing*, Addison Wesley, Reading (Mass.), 1979.
- Weick, K.E., *Sensemaking in organizations*, Sage, Thousand Oaks, etc. 1995.
- Zeleny, M. (red.), *Autopoiesis: a theory of living organization*, North Holland, New York, 1981.