

Tilburg University

Hybriditeit vanuit een netwerktheoretisch perspectief

Kenis, P.N.

Published in:
Bestuurskunde

Publication date:
2005

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Kenis, P. N. (2005). Hybriditeit vanuit een netwerktheoretisch perspectief. *Bestuurskunde*, 14(3), 27-33.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Hybriditeit vanuit een netwerktheoretisch perspectief

Prof. dr. P. Kenis is hoogleraar Beleids- en Organisatiewetenschappen aan de Universiteit van Tilburg.

Er bestaan duidelijke parallellen tussen de begrippen hybriditeit en netwerken en de daaraan gerelateerde discussies. Beide hebben betrekking op de fenomenen differentiatie en integratie, waarin ze in zekere zin elkaars spiegelbeeld zijn. In deze bijdrage wordt betoogd dat zowel de analyse van hybriditeit vanuit een netwerkperspectief als de analyse van netwerken vanuit een hybriditeitsperspectief interessante inzichten oplevert. Beide perspectieven zijn samen noodzakelijk om een gegronde analyse te maken van een hybride publiek bestel.

Op het eerste zicht lijken er duidelijke parallellen te bestaan tussen de begrippen hybriditeit en netwerken en de daaraan gerelateerde discussie. Gaat het hier niet om een en hetzelfde, en wellicht modieuze, fenomeen? Beide discussies gaan in feite uit van een en dezelfde vaststelling, namelijk: het in elkaar grijpen van organisaties vanuit verschillende sectoren, maatschappelijke velden, rationaliteiten et cetera. Wat ik zal aantonen in deze bijdrage is dat beide discussies toch duidelijk een ander accent zetten. Wat zal blijken is dat zowel de analyse van hybriditeit vanuit een netwerkperspectief alsook de analyse van netwerken vanuit een hybriditeitsperspectief interessante inzichten oplevert. Meer nog, duidelijk zal worden dat beide perspectieven samen noodzakelijk zijn om een gegronde analyse te maken van de nieuwste ontwikkelingen in het publiek bestel.

In wat volgt zullen ten eerste de concepten hybriditeit en netwerk beschreven worden zoals deze in de literatuur aan bod komen. Ten tweede zal worden aangetoond dat elke van deze dimensies

geïnterpreteerd kan worden als representant voor twee klassieke organisatieconcepten, met name differentiatie en integratie. En ten derde zal de meerwaarde van een gelijktijdig rekening houden met differentiatie én integratie in de analyse van het publiek bestel aangetoond worden. Ik zal eindigen met een aantal conclusies en aanbevelingen.

Het fenomeen hybriditeit

Het betreft hier een fenomeen waarvan gezegd wordt dat het meer en meer karakteristiek is en wordt voor veel organisaties in het publieke domein, en daarmee voor inrichting en werking van dat domein zelf. Het is zeker geen nieuw fenomeen, maar in aantal en betekenis lijkt het toe te nemen. Een van de verklaringen daarvoor lijkt te zijn gelegen in privatisering en andere vormen van externe verzelfstandiging van (de uitvoering van) maatschappelijke dienstverlening. Maar los daarvan: juist in Nederland heeft het organiseren van die dienstverlening in 'gemengde stelsels' een lange traditie. In algemene zin kan een hybride organisatie of beleidsbestel

worden omschreven als een organisatie of een beleidsbestel dat heterogene (en dus niet homogene) kenmerken draagt, een menging is van zuivere typen van sferen, culturen, coördinatiemechanismen of rationaliteiten (Brandsen, Van de Donk en Putters, 2005).

Wat met het begrip hybriditeit tot uitdrukking wordt gebracht is dat er verschillende dingen worden gecombineerd. Dit komt goed tot uitdrukking in de definitie van Borys en Jemison (1989: 235) waar hybriditeit wordt gedefinieerd als 'organisational arrangements that use resources and/or governance structures from more than one existing organization'. Zodra verschillende dingen op een of andere manier als deel van een coördinatiemechanisme worden gezien (zij het een organisatie of een beleidsstelsel) spreken we van hybriditeit. De verschillen waarom het hier gaat, zijn uiteraard niet elk denkbaar verschil, maar wel die verschillen die potentieel conflicterend of tegenstrijdig zijn.

Zo bezien is hybriditeit een variant van een fenomeen dat reeds langer bekend is in de organisatiewetenschappen en als 'differentiatie' wordt aangeduid. Differentiatie refereert aan het simpele feit dat er sprake is van arbeidsverdeling of werk, ondergebracht in verschillende taken. Op basis van de klassieke definitie van Lawrence en Lorsch komt echter ook naar voren dat subsystemen in een gedifferentieerd systeem aan verschillende logica's onderworpen kunnen zijn: 'The state of segmentation of the organizational systems into subsystems, each of which tends to develop particular attributes in relation to the requirements posed by its relevant external environment' (Lawrence en Lorsch, 1967). Het idee is dat subsystemen weliswaar erg verschillend kunnen zijn (in termen van de noodzakelijke kennis en infor-

matie, de aard van de organisatorische inrichting en de doelgerichtheid, het tijdsperspectief en de aard van tussensamenlijke betrekkingen), maar toch noodzakelijk zijn om bepaalde doelstellingen te bereiken. In principe vinden we hetzelfde argument in de hybriditeitsdiscussie. Vaak moeten tegendraadse dingen worden gecombineerd om nieuwe initiatieven haalbaar te maken (zoals infrastructuurprojecten, buurthervorming, armoedebestrijding et cetera). Zo bezien is de hybriditeitsdiscussie dus een variatie van een algemeen fenomeen: 'functional differentiation is the generally accepted hallmark of "modern" societies in structural terms' (Mayntz, 1993).

Ook is het belangrijk aan te geven dat differentiatie ook in de organisatiewetenschappen niet uitsluitend als arbeidsverdeling wordt begrepen, maar ook hier reeds vanaf het begin gezien worden als 'omstreden arrangementen' (zie bijvoorbeeld Max Weber, die gedifferentieerde subsystemen *Wertssphären* noemde die gekarakteriseerd zijn door *Eigengesetzlichkeiten*). Bovendien worden ook in de organisatiewetenschappen de negatieve aspecten onderkend. Zo formuleerde Mayntz (1988) de volgende negatieve effecten:

- Negatieve externe effecten.
- Negatieve effecten door onvoorziene en/of onvoorzienbare interacties van afzonderlijke activiteiten.
- Het gevaar van het falen van het systeem mocht één component falen.
- De noodzaak verschillende onderdelen te reguleren.
- Het particularisme dat ontstaat door de oriëntatie op een bepaalde norm en het negeren van andere normen.
- Het gevaar dat er asymmetrische afhankelijkheden ontstaan tussen verschillende subsystemen.

Uit vorenstaande blijkt dat de hybriditeitsdiscussie (bewust of onbewust) in zekere zin een weerspiegeling is van wat eerder in de organisatiewetenschappen onder de noemer differentiatie werd verwoord. Specifiek in de hybriditeitsdiscussie is echter de concentratie op het publieke bestel en dus de aandacht voor het produceren van publieke goederen en met name de spanning tussen de subsystemen publiek en privaat. Het gaat hier echter feitelijk om inhoudelijke specificaties en niet zozeer om een andere conceptuele specificatie. Het gegeven dat hybriditeit al eerder in de organisatiewetenschappen aan bod is gekomen, doet echter niet noodzakelijk afbreuk aan de verdienste van het concept. Eerder biedt deze associatie mogelijkheden om de relevantie van het concept verder uit te diepen.

Het fenomeen netwerk

Op het eerste zicht lijken de concepten hybriditeit en netwerk dezelfde fenomenen te typeren. De eerder geciteerde definitie van hybriditeit zou ook een adequate omschrijving van het fenomeen (beleids)netwerk kunnen zijn. Toch zal in wat volgt worden aangetoond dat er belangrijke verschillen zijn.

Het begrip 'netwerk' is een van de meest gebruikte termen in de sociale wetenschappen van de laatste twee decennia. In brede zin kan het worden opgevat als een set van sociale actoren die al dan niet direct verbonden zijn door verschillende vormen van relaties (bijvoorbeeld uitwisseling van informatie, uitvoeren van gezamenlijke projecten, informele communicatie et cetera). Naast het vaak metaforische gebruik van het begrip netwerk zijn er ten minste vier andere manieren waarop het wordt gebruikt (zie Raab, 2004):

- Als een empirisch instrument om sociale structuren te beschrijven.

- Als een type sociale structuur (Kenis and Schneider, 1991).
- Als beschrijving van 'governance arrangementen' (zie Schneider en Kenis, 1996).
- Als 'netwerktheorieën'. Over het feit wat nu precies een netwerktheorie is bestaat echter nog de grootste verwarring.

Als we kijken naar het object van studie in dit artikel (het publieke bestel waarin meerdere organisaties of partijen binnen organisaties bij betrokken zijn), ligt het voor de hand uit te gaan van het netwerk als een type sociale structuur. Uitgaande van zo'n perspectief willen we dus weten wie met wie relaties onderhouden en welke inhoud deze relaties hebben. Feitelijk gaat het dus om de vraag hoe het publieke bestel geïntegreerd is.

De eerdergenoemde Lawrence en Lorsch definiëren integratie als 'the process of achieving unity of effort among the various subsystems in the accomplishment of the organization's task' (1967: 3-4). Een bijdrage van de netwerkbenadering is nu precies dat *unity* in termen van de aan- en afwezigheid van relaties tussen actoren wordt gedefinieerd en op verschillende manieren kan worden bereikt in termen van relationele configuraties. Zo gezien weerspiegelt de netwerkbenadering de aandacht die al lang bestaat voor het fenomeen integratie in de organisatiewetenschappen.

Het verschil tussen hybriditeit en netwerken

Wat uit de beschrijving van de concepten hybriditeit en netwerken duidelijk wordt, is dat het concept hybriditeit vooral differentiatie onder de aandacht brengt en dat het concept netwerk vooral integratie belicht. Hybriditeit wijst inderdaad in de eerste plaats op het feit dat in het publieke bestel steeds vaker

situaties ontstaan waar actoren met verschillende achtergronden, verschillende rationaliteiten et cetera elkaar ontmoeten. Voor elke rationaliteit is de andere rationaliteit in zekere zin vreemd of 'omstreden'.

Het concept hybriditeit wijst er op dat onder bepaalde omstandigheden die verschillende rationaliteiten toch in stand worden gehouden. Zodra de een of andere rationaliteit domineert, verliest het bestel zijn hybride karakter. Wat opvalt in de discussie over hybriditeit, is dat de gevolgen van differentiatie weliswaar geproblematiseerd en beoordeeld worden, maar dat er nauwelijks aandacht is voor het aspect integratie. Een mooi voorbeeld hiervan is het artikel van Moe (2001) 'The Emerging Federal Quasi Government'. Hier benadert hij hybride stelsels vanuit twee rationaliteiten, de publieke (wat hij het 'constitutionalist management paradigm' noemt) en de private (het 'entrepreneurial management paradigm'). Doordat het hybride stelsel op beide rationaliteiten apart beoordeeld wordt, is het bijna voorspelbaar dat de conclusie niet anders dan negatief kan uitdraaien.

De netwerkbenadering kent een gelijksoortig probleem als de hybriditeitsdiscussie, maar in spiegelbeeld. In de analyse van netwerken wordt veel moeite geïnvesteerd in de analyse van relaties en daaruit voorkomende integratiepatronen, maar wordt nauwelijks gekeken naar wat hier nu precies wordt geïntegreerd. Meestal beperkt de beschrijving van differentiatie zich tot een opsomming en beschrijving van de actoren in het netwerk. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat diegenen die netwerken analyseren vaak (meestal impliciet) begaan zijn met de toenemende negatieve externe effecten, het mogelijk verlies van maatschappelijke consensus, het feit dat collectieve beslissingen steeds moeilijker worden, het verlies van sturing

door de staat en dus een verlies aan sociale integratie. Netwerken worden dan het antwoord op deze toenemende differentiatie en een metafoor voor 'integratie'. Net zoals de hybriditeitsdiscussie een moeilijke relatie heeft met 'integratie' heeft de netwerkdiscussie een moeilijke relatie met 'differentiatie'.

Het mooie is dat dit niet hoeft te betekenen dat beide concepten onbruikbaar zijn. Wat juist blijkt, is dat ze samen goed in staat kunnen zijn om hybride stelsels te beschrijven en te analyseren. Er wordt wel gesteld dat meer differentiatie automatisch minder integratie betekent en omgekeerd. Beide dimensies zijn echter in die mate onafhankelijk, dat stelsels zowel sterk gedifferentieerd als sterk geïntegreerd kunnen zijn. Ook een lage mate van integratie en een lage mate van differentiatie zijn mogelijk. Ze moeten dus als twee onafhankelijke dimensies worden gezien. Lawrence en Lorsch hebben in hun studie empirisch aangetoond dat juist die organisaties goed presteren, die tegelijk een hoge mate van integratie en een hoge mate van differentiatie vertonen. Toegepast op hybride stelsels zou dat betekenen dat hoe hybrider een stelsel is, hoe meer aandacht er voor de integratieve krachten moet zijn om dat stelsel goed te laten functioneren.

Dat betekent niet dat het onmogelijk is, maar dat hiervoor vermoedelijk andere dan gebruikelijke oplossingen moeten worden gevonden. Als bijvoorbeeld het democratische gehalte van een hybride stelsel ter discussie staat (wat in feite een vraag naar de integratie is), hoeft de conclusie niet automatisch te zijn dat er een probleem is (zie bijvoorbeeld Moe, 2001 en Skelcher e.a., 2004). Wel is het denkbaar dat gangbare oplossingen voor het garanderen van democratische besluitvorming niet werkzaam zijn, omdat de aanwezige mate van integratie

niet congruent is met de mate van differentiatie van sommige hybride stelsels. Zo gezien is de oplossing niet het 'afschaffen' of 'verbieden' van hybride stelsels, maar eerder het zoeken naar andere vormen van integratie.

In de empirie zien we vaker dat integratie en differentiatie niet met elkaar sporen. Zo observeerde Willke dat reïntegratie (in sociale systemen waar eerder desintegratie heeft plaatsgevonden) vaak op kosten van differentiatie plaatsvindt (Willke, 1996). Dus als een stelsel een hoge mate van hybriditeit kent – omdat bijvoorbeeld alleen op die manier een complex probleem kan worden aangepakt – zien we toch vaak dat dit niet een hogere mate van integratie met zich meebrengt, maar eerder na verloop van tijd op een lager niveau van differentiatie terechtkomt, met als gevolg dat ook veel van zijn doelmatigheid verloren gaat.

Conclusies en aanbevelingen

Wat ik getracht heb aan te tonen is dat hybriditeit en netwerk niet alleen modieuze woorden zijn, maar concepten vertegenwoordigen die verschillende accenten zetten in de analyse en beoordeling van publieke stelsels. De hybriditeitsbenadering stelt differentiatie centraal, terwijl de netwerkbenadering integratie centraal stelt. Bovendien werd duidelijk dat de ene benadering niet te prefereren is boven de andere benadering, maar dat alleen beide benaderingen samen een goede analyse van hybride stelsels opleveren. Ook werd duidelijk dat differentiatie en integratie geen functionele equivalenten zijn en dat een nood aan integratie (door bijvoorbeeld een hoge mate van differentiatie) niet automatisch wordt vervuld. Wat betekent dit nu allemaal voor het bestuderen, beoordelen, inrichten en sturen van hybride stelsels?

Ten eerste is het duidelijk dat het kijken naar hybride stelsels uitsluitend in termen van hybriditeit (of met andere woorden differentiatie) te beperkt is. Om hybride stelsel op een volledige manier te analyseren is het noodzakelijk om ook naar de integratieaspecten te kijken. Doen we dat niet, dan is het bijna onmogelijk om uitspraken te doen over de doelmatigheid, maar ook over de verantwoording en het democratische gehalte van hybride stelsels. Het is logisch dat al deze aspecten eerder negatief zullen scoren als ze uitsluitend vanuit een differentiatiebenadering worden bekeken. Op die manier is er een basis om hybriditeit ook op een empirische basis te bediscussiëren en niet uitsluitend op een normatieve basis waarin voor- en tegenstanders het met elkaar uitvechten. Ten tweede als we de integratiedimensie ernstig nemen, zijn we geroepen om beter na te denken over de mogelijke integratiemechanismen voor in hoge mate gedifferentieerde hybride stelsels. Het beoordelen van hybride stelsels op basis van klassieke (of met andere woorden: simpelere vormen van integratie) kan alleen maar negatief uitpakken. Opdracht is daarom te exploreren welke mechanismen in staat zijn integratie in meer gedifferentieerde stelsels te waarborgen. Gelukkig ligt het instrumentarium voor dit onderzoek al klaar. Netwerktheoretische benaderingen lijken uitermate geschikt om integratie in complexere systemen te beschrijven en te analyseren. De sociaal-wetenschappelijke literatuur over netwerken wordt nu vaak bekritiseerd omdat er een eenzijdige aandacht is voor relationele structuren, zonder dat het duidelijk wordt wat precies de betekenis van deze zijn (Sallancik, 1995; Meier en O'Toole, 2004). Een analyse waarin differentiatie- en integratieaspecten worden gecombineerd is waarschijnlijk beter in staat de meer-

waarde van netwerkanalytische benaderingen te demonstreren.

Ten derde wordt duidelijk dat als maatschappelijke en bestuurlijke sturing plaatsvindt door middel van hybride stelsels de grootste uitdaging misschien wel is om ervoor zorg te dragen dat deze stelsels tegelijkertijd een hoge mate van differentiatie kennen (omdat alleen op die manier complexe problemen kunnen worden aangepakt) en een hoge mate van integratie noodzakelijk is (omdat alleen dan doelmatigheid, democratisch gehalte, verantwoording et cetera verzekerd zijn). Maar ook weten we nu, dat het gelijktijdig en permanent verzekeren van een hoge mate van integratie en differentiatie iets is als een koorddans op hoog niveau. Verder onderzoek is noodzakelijk om kennis te vergaren over wanneer, in welke gevallen en onder welke omstandigheden dat lukt.

Het teruggrijpen naar klassieke concepten en studies uit de organisatiewetenschappen kan een enorme bijdrage leveren aan de analyse van moderne problemen. Het verdient aanbeveling dit vaker te doen.

Literatuur

- Borys, B. en D. Jemison, Hybrid Arrangements as Strategic Alliances. Theoretical Issues in Organizational Combinations, in: *Academy of Management Review*, 1989, vol. 14, nr. 2, pp. 234-249.
- Branden, T., W. van de Donk and K. Putters, Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector, in: *International Journal of Public Administration*, 2005.
- Kenis, P. en D. Knoke, How Organizational Field Networks shape Interorganizational Tie-formation Rates, in: *Academy of Management Journal*, 2002, vol. 27, nr. 2, pp. 275-293.
- Kenis, P. and V. Schneider, Policy Networks and Policy Analysis. Scrutinizing a New Analytical Toolbox (with V. Schneider), in: Marin, B. and R. Mayntz (eds), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Campus/Westview Frankfurt am Main/New York, 1991, pp. 25-59.
- Lawrence, P., and J. Lorsch, Differentiation and Integration in Complex Organizations, in: *Administrative Science Quarterly*, 1967, 12, pp. 1-30.
- Mayntz, R. Political Intentions and Legal Measures. The Determinants of Policy Decisions, in: T. Daintith (Ed.), *Law as an Instrument of Economic Policy. Comparative and Critical Approaches*, Walter de Gruyter, Berlin/New York, 1988.
- Mayntz, R., Modernization and the Logic of Interorganizational Networks, in: Child, J., M. Crozier, R. Mayntz and et al., *Societal Change Between Market and Organization*, Aldershot, Avebury. 1993, pp. 3-18.
- Moe, R., The Emerging Federal Quasi Government. Issues of Management and Accountability, in: *Public Administration Review*, 2001, vol. 61, nr. 3, p. 290.
- O'Toole, L. and K. Meier, Desperately Seeking Selznick. Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks, in: *Public Administration Review*, 2004, vol. 64, nr. 6, pp. 681-693.
- Raab, J., Networks of Persecution. A Suggestion on How to Deal with Structure in Holocaust Research', in: Feldman, G. and W. Seibel (eds.), *Networks of Nazi Persecution. Business, Bureaucracy and the Organization of the Holocaust*, Berghahn, London/New York, 2004.
- Salancik, G., Wanted: A Good Network Theory of Organization, in: *Administration Science Quarterly*, 1995, 40, pp. 345-9.
- Schneider, V. and P. Kenis, Verteilte Kontrolle. Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften, in: Kenis, P. and V. Schneider, *Organisation und Netzwerk*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1997, pp. 9-44.
- Schneider, V., Organizational Governance – Governance in Organisationen, in: Benz, A., *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung*, Leske und Budrich, Opladen, 2003.

Skelcher, C., N. Mathur and M. Smith, Good Governance and Effective Partnership. Lessons for policy and practice, Institute of Local Government Studies, Birmingham, 2004.

Willke, H., *Systemtheorie I: Grundlagen*, UTB/Lucius & Lucius, Stuttgart, 1996.