

# Vitaliseren van gestagneerde organiseerprocessen

## ONDERZOEKEND INTERVENIËREN MET DE CONFIGURATIEBENADERING



Prof. dr. ir. C.J.A.M. Termeer is hoogleraar Bestuurskunde aan Wageningen universiteit en research centrum.

Ir. B. Kessener is zelfstandig organisatieadviseur en werkzaam bij Sioo, Interuniversitair Centrum voor Organisatie en veranderkunde.

Bij complexe maatschappelijke vraagstukken blijkt vaak dat doorgaan op gebaande paden niet leidt tot de gewenste, noodzakelijk geachte uitkomsten. ‘De knop moet om’ is het adagium. Echter hoe en aan welke knoppen kun je draaien? In dit artikel beschrijven we een groep ambtenaren in een beleidsproces richting duurzame landbouw. Hun huidige wijze van organiseren, hun structuren, opvattingen en gewoonten lijken het bereiken van duurzame landbouw te stagneren. Door middel van een reflectief actieonderzoek, in coproductie met betrokkenen, gaan we op zoek naar die knoppen. We zoeken naar de stagnaties en onderliggende patronen in hun wijze van organiseren en ontwikkelen zo gepaste interventies. Als theoretisch uitgangspunt gebruiken we de configuratiebenadering, die interveniëren en veranderen vanuit een samenhangend sociaal en cognitief perspectief beschouwt.

### Inleiding: stagnaties rondom ‘wicked problems’

Maatschappelijke vraagstukken zijn vaak meervoudig te duiden, ze veranderen geregeld van gedaante en bestaan uit onderling gerelateerde problemen die niet zelden symptoom en oorzaak van elkaar zijn. Naast deze cognitieve complexiteit zijn ze ook sociaal complex, omdat vele actoren, elk in wisselende constellaties, betrokken zijn. Hieruit volgen verschillende, soms tegenstrijdige, weergaven van de werkelijkheid. Als dan ook consensus ontbreekt over normen om de problematiek en eventuele oplossingen te waarderen, krijgen deze vraagstukken het label *ill structured* of *wicked*.

*Wicked problems* zijn ook lastig, omdat oplossingen die passen binnen bestaande referentiekaders, in het verleden wellicht hun dienst hebben bewezen, maar op dit moment niet tot duurzame oplossingen leiden. De gehanteerde definities, oplossingen en organiserpatronen werken zelfs vaak stagnerend op dat wat mensen eigenlijk willen bereiken. Hierdoor herhalen problemen zich en droogt de vitaliteit op. Bestuurders en ambtenaren hebben meestal wel door dat de knop

om moet (Termeer et al., 2005) en zoeken naar mogelijkheden om van ‘meer van hetzelfde’ naar de ‘ontwikkeling van het andere’ te komen (Wierdsma, 2004). Maar dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Veel pogingen om het anders aan te pakken stranden. We raken hier aan *reality shifts* (Fischer, 2003, p. 45) of tweede- en derde-ordeleer- en veranderprocessen (Levy en Merry, 1986; Boonstra, 2004). Het doorbreken van bestaande patronen vergt dat assumpties, kennis, claims, rollen, regels, procedures en identiteiten, die normaal als *taken for granted* worden gehouden, kritisch worden onderzocht (vgl. Schön en Rein, 1994). Dit kritisch onderzoeken is lastig, met als gevolg dat veranderprocessen vastlopen of stagneren. Sabel benoemt *the principle of tenacity* als het vasthouden aan regels om bestaande betekenissen te kunnen handhaven ook al zijn er duidelijke signalen voor de eindigheid daarvan (Sabel et al., 1999). Veel auteurs verwijzen naar stagnaties van maatschappelijke veranderprocessen onder noemers als beleidsaccumulatie (In ’t Veld, 1991), *dialogues of the deaf* (Van Eeten, 1999), het gefocust zijn op te beperkte *communities* (Wagenaar en Cook, 2003), *groupthink* (Janis, 1982) of de aanwezigheid van *vicious circles in terms of causal sequences embodied in processes* (Senge, 1990).

In dit artikel beschrijven we een reflectief actieonderzoek naar stagnaties en interventiemogelijkheden in het beleidsproces rondom duurzame landbouw, dat we in coproductie met betrokken ambtenaren hebben uitgevoerd. Met behulp van theoretische concepten uit de configuratiebenadering zoeken we naar manieren om de stagnaties te doorbreken, of positiever geformuleerd, naar manieren om nieuwe wijzen van organiseren te ontwikkelen. De configuratiebenadering legt de nadruk op de sociale en cognitieve aspecten van veranderingsprocessen. Stagnatie wordt opgevat als een constructie die mensen samen produceren en reproduceren.

In paragraaf 1 gaan we in op de belangrijkste uitgangspunten en concepten van de configuratiebenadering. In paragraaf 2 introduceren we de casus, de keuze voor een reflectief actieonderzoek en werken we de opzet van het onderzoek uit. De inhoudelijke resultaten van het onderzoek, de inzichten over de stagnerende patronen, worden in paragraaf 3 beschreven. De vierde paragraaf omschrijft het continue leer- en reflectieproces van het entameren – en uitvoeren van actieonderzoek. Hier zien we duidelijk dat het actieonderzoek een interventie op zichzelf vormt. De effecten en (mogelijke) interventies van het onderzoeks- of interventieproces komen in paragraaf 5 aan bod. We besluiten in paragraaf 6 met enkele concluderende reflecties.

## 1. Sociaal-cognitieve benadering van verandering

De sociaal-cognitieve veranderbenaderingen richten zich niet op entiteiten zoals de organisatie of de cultuur, maar op relationele processen van betekenisgeving, waarin werkelijkheden en relaties worden geconstrueerd, gereproduceerd en veranderd (bijvoorbeeld Gergen, 1999; Hosking, 2002; Chia, 1996; Berger en Luckman, 1966; Watzlawick, 1967; Van der Meer, 1999; Erlandson, 1993). In plaats van eenduidige en vaststaande werkelijkheden komt hiermee de dynamica op de

voorgond. Inhoud en proces worden beschouwd in continue wisselwerking. Een van deze benaderingen is de configuratiebenadering (Van Dongen et al., 1996; In 't Veld et al., 1991; Voogt, 1991; Van Oorschot, 2002; Van Twist en Termeer, 1991; Termeer, 1993). Deze is geïnspireerd op het werk van klassiekers zoals de socioloog Elias en de sociaal psycholoog Weick. Kernbegrippen uit deze benadering zijn interactie, configuratie, dynamiek en fixatie.

## INTERACTIE EN CONFIGURATIE

Mensen leven niet in een sociaal vacuüm, maar zijn voortdurend in contact met andere mensen? In onderlinge interactie 'onderhandelen' ze over de betekenis die ze aan hun omgeving toekennen: wat gebeurt er, wat vinden we daarvan, wat weten we nog niet, wat betekent dat voor onze acties, welke uitkomsten verwachten we? Betekenisgeving is een sociaal, actief en vaak retrospectief proces: *'By constructing stories with others, actors make sense, to themselves and others, of their actions'* (Wagenaar en Cook, 2003, p. 156). Gezien hun beperkte tijd selecteren mensen interactiepartners op basis van ingeschatte machtsverhoudingen of interdependenties en op basis van sympathie, gewoonte, overeenkomst, et cetera. In die relaties geven ze niet alleen inhoudelijke betekenissen, maar ontwikkelen ze ook regels over wie er wel of niet bij hoort, wie wel of geen macht krijgt toegekend, hoe ze met derden omgaan en over wat wel of niet is toegestaan in die relatie (vgl. Klijn, 1996). Dit gebeurt niet alleen in de verbale communicatie, maar ook in niet-verbale handelingen.

Omdat mensen interactief gedeelde betekenissen ontwikkelen, en vaak naar mensen met gelijksoortige betekenissen trekken, ontstaan er sociaal-cognitieve configuraties (Van Dongen et al., 1996). Een configuratie kenmerkt zich door relatief stabiele interactiepatronen ('wie'), overeengekomen interactieregels ('hoe') en gedeelde betekenissen ('wat'). De sociale structuur is zowel de voorloper als het resultaat van de cognitieve structuur, en vice versa. Configuraties hoeven niet samen te vallen met bestaande indelingen zoals organisaties, afdelingen of buurten. Ze zijn niet vooraf geprecodeerd, maar kunnen wel empirisch worden herleid. De meeste mensen herkennen zich in de betekenissen van meerdere configuraties en interacteren binnen meerdere configuraties. Dit fenomeen van meervoudige betrokkenheid benoemen we als multi-pele inclusie (Maas, 1988, p. 102).

## DYNAMIEK EN FIXATIES

Configuraties zijn tijdelijk. Ze ontstaan, ontwikkelen zich en vallen op een goed moment ook weer uiteen. Het contact met mensen uit andere configuraties en multi-pele inclusies is een belangrijke bron voor ontwikkeling. De confrontatie met andere werkelijkheidsdefinities, andere mensen en/of andere omgangsvormen leidt tot dynamiek. Ontwikkeling, groei en verandering horen bij het organiserenproces.

Tegelijkertijd heeft het proces ook de neiging te stagneren. Wanneer mensen vooral praten met mensen met vergelijkbare werkelijkheidsdefinities en alleen in die interacties betekenissen toekennen, sluit de configuratie zich. De interne

homogeniteit neemt toe en de buitengrenzen verharden. Andere betekenissen, actoren en omgangsregels worden uitgesloten. Mensen zoeken bevestiging van het bestaande; veilige contacten zonder enig risico en zonder enige ontwikkeling. Ze laten geen variëteit toe en raken verslaafd aan de herhaling van zetten. Veelal zijn mensen zich niet bewust van het vaste patroon waarin ze zijn terechtgekomen.

Natuurlijk zijn stabiliserende momenten ook belangrijk (Chia, 1996). Het tijdelijk vastzetten van betekenissen en omgangsregels is zelfs een voorwaarde voor gezamenlijk handelen. Wanneer betekenissen en regels echter zo vanzelfsprekend worden dat er niet meer op gereflecteerd kan worden, is er sprake van fixatie. Bij cognitieve fixaties worden de betekenissen als onveranderbaar en niet onderhandelbaar verklaard. Wanneer het niet meer mogelijk is te reflecteren op de mensen die participeren, en/of op de onderlinge omgangsregels, is er sprake van sociale fixatie. Symptomen voor fixaties zijn bijvoorbeeld de aanwezigheid van taboes, herhaling van zetten, vicieuze cirkels, tergende vertragingen of een geëscaleerd conflict. Variëteit wordt buitengesloten: 'dit is zo' of 'zo doen we dat hier en punt uit'. Daarbij blijken fixaties zich vaak te verbreden. Zo kan een cognitieve fixatie leiden tot een sociale fixatie en andersom. Ontwikkeling, verandering en groei stagneren.

## DOORBREKEN VAN STAGNATIES

Binnen een gefixeerde configuratie zijn mensen niet meer in staat tot reflectie of verandering van hun gedrag. Een gerichte interventie van buitenaf lijkt aangewezen. Echter, het doorbreken van fixaties is lastig. Bijvoorbeeld een cognitieve fixatie als een taboe kan niet doorbroken worden door het taboe zelf aan de orde te stellen, want dat is juist wat niet is toegestaan. De cognitieve kant laat geen variatie toe. De sociaal-cognitieve benaderingen stellen dat het wel mogelijk is om de confrontatie te organiseren aan de kant van de interactie die nog variatie toelaat. Dit is het principe van contextvariatie (Voogt, 1991). Dus bij cognitieve fixatie is de interventie gericht op nieuwe actoren of nieuwe spelregels en bij sociale fixaties is het inbrengen van nieuwe inhoud een adequate strategie (Termeer, 1993).

Contextvariatie is enigszins contra-intuïtief, omdat veel sturingsstrategieën zich richten op dat wat vastzit. Bijvoorbeeld wanneer mensen bepaalde regels ontduiken of naast zich neer leggen, is de eerste neiging om die regels aan te scherpen. Hiermee wordt echter de vicieuze cirkel van regelgeving in reactie op slim gedrag eerder versterkt dan doorbroken. Het is wellicht effectiever om een nieuwe inhoud te introduceren waarmee eerder onmogelijk geachte handelingspatronen mogelijk worden. Door de cognitieve interventie ontstaat dan ruimte aan de sociale kant.

De meest hardnekkige fixaties bestaan uit processen die zowel cognitief als sociaal zijn vastgelopen. De hiervoor beschreven contextvariatie is niet meer mogelijk. De enige context waarbinnen geïntervenieerd kan worden, is het moment van (re)constructie van de werkelijkheidsdefinities, de relaties en/of regels.

## 2. Start en opzet van een reflectief actieonderzoek

De casus start met een gesprek met enkele ambtenaren. Ze vertellen dat het milieudossier waaraan zij werken, een lange geschiedenis kent. Er is er een complex beleidssysteem ontstaan met een netwerk van partijen, een accumulatie van regels en beleidsinstrumenten en een uitgebreid stelsel van uitvoering en controle. In de loop van de tijd hebben alle betrokken partijen een gedragsrepertoire ontwikkeld om 'effectief' in dit complexe systeem te opereren. Langzamerhand beginnen de betrokken ambtenaren zich echter af te vragen of dit complexe beleidssysteem eigenlijk wel bijdraagt aan het uiteindelijke doel, te weten de ontwikkeling van een duurzame bedrijfstak. Ze signaleren dat vrijwel alle betrokken partijen een min of meer gedeeld beeld hebben over de toekomst van de bedrijfstak in Nederland. Tegelijkertijd constateren ze dat het onmogelijk is om op een constructieve wijze met het gedeelde toekomstbeeld aan de slag te gaan. Betrokken partijen hebben het zo druk met – en zitten zo vast in – het met elkaar gecreëerde beleidssysteem dat het niet lukt om over de rand van dit systeem heen te stappen en iets nieuws te creëren.

In zo'n geval is verder onderzoek voor hen een gebruikelijke, legitieme stap. Echter, een inhoudelijk onderzoek van waaruit nieuw beleid zou kunnen worden geformuleerd, zou een herhaling van zetten zijn geweest, meer van hetzelfde, stollend en verdragend. Omdat betrokkenen wel eens gehoord hadden van de configuratiebenadering, wilden ze zo iets proberen. Deze keuze voor de benadering impliceerde echter ook een andere dan gebruikelijke onderzoeksmethode. Vanuit de configuratiebenadering heeft het namelijk geen zin om als onderzoekers een nieuwe inhoud te construeren en die door middel van bijvoorbeeld een rapport te proberen over te dragen. De configuratiebenadering vraagt om een interactieve onderzoeksmethode waarin betekenissen door onderzoekers en betrokkenen samen worden geconstrueerd. In samenspraak met de betrokkenen is daarom gekozen voor reflectief actieonderzoek, of zoals we het tijdens het onderzoek noemden 'een experiment'.

Reflectief actieonderzoek kenmerkt zich door het creëren van nieuwe kennis in een interactief proces waarin actoren handelen, reflecteren op hun handelingen en aandacht besteden aan de wijze waarop ze leren (Boonstra, 2004; Eden en Huxham, 1996). Naast een analytische opgave is actieonderzoek tegelijkertijd gericht op leren. Onderzoeken is ook interveniëren en interveniëren is ook onderzoeken. In coproductie tussen onderzoekers en ambtenaren zijn de interacties, configuraties en fixaties in kaart gebracht en hebben we mogelijke interventies ontwikkeld.

Praktisch gezien bestond het onderzoek uit een aantal fasen. Allereerst is er een experimentgroep samengesteld en zijn de precieze vraagstelling, het commitment en de werkwijze besproken. Vervolgens hebben alle ambtenaren uit de experimentgroep elkaar en andere betrokkenen geïnterviewd. Op basis van zo'n 25 interviews hebben we zes bijeenkomsten gehad om de configuraties in beeld te brengen en te typeren naar dominante werkelijkheidsdefinities, inclusies en geldende omgangsregels. Hieruit zijn mogelijke sociale en/of cognitieve fixaties afge-

leid op basis waarvan we interventies hebben ontwikkeld. Hieronder schetsen we eerst de inhoudelijke resultaten van deze stappen. In de daaropvolgende paragraaf beschrijven we hoe het onderzoek op zichzelf ook als interventie heeft gewerkt.

### 3. Onderzoeken: de cognitieve laag

#### GEÏDENTIFICEERDE CONFIGURATIES

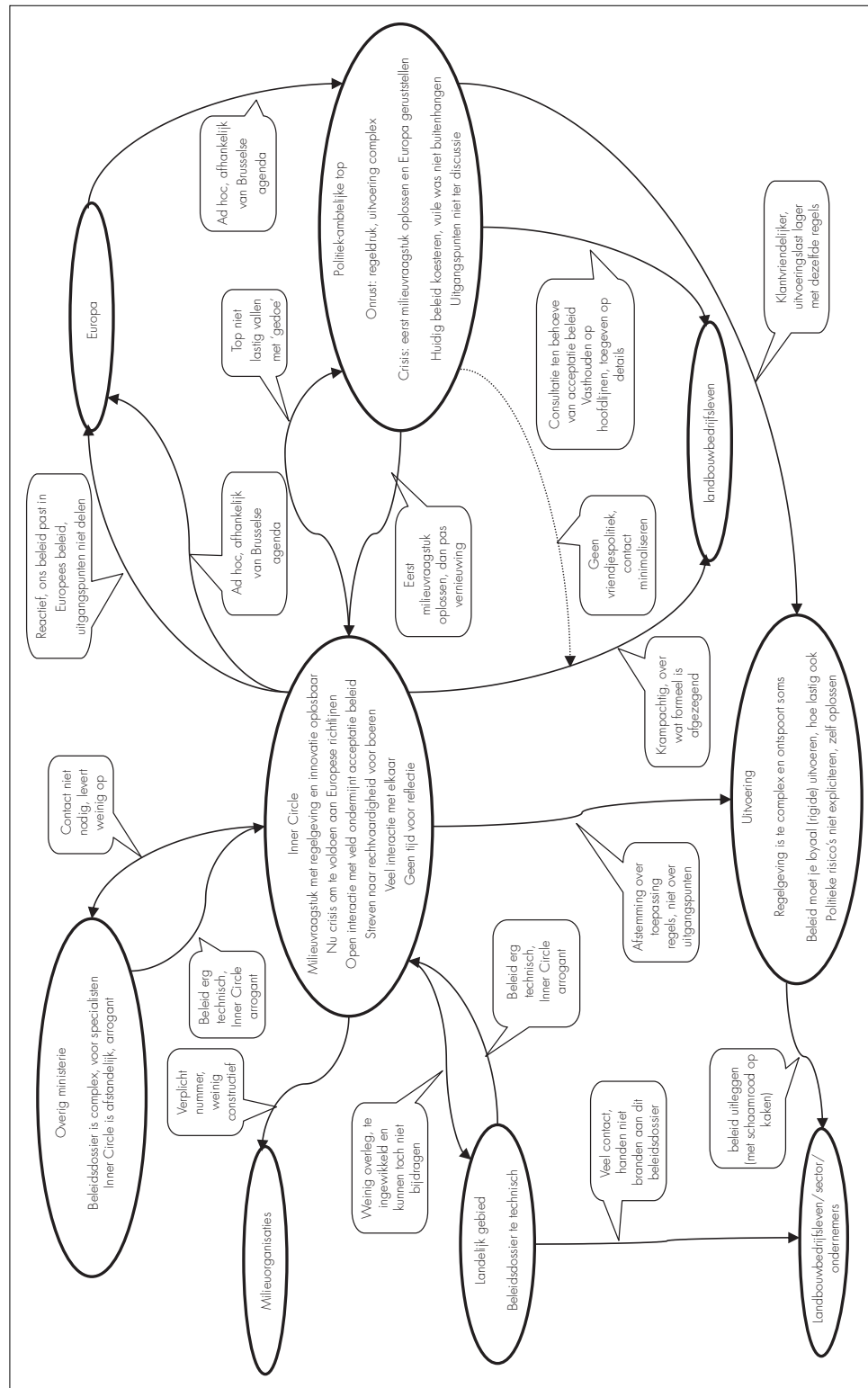
In het onderzoek hebben we een aantal configuraties geïdentificeerd. Een kleine kernconfiguratie hebben we de 'Inner Circle' genoemd. Deze configuratie bestaat uit vijf mensen die zeer intensief met elkaar interacteren over alle aspecten van het milieudossier. Daarnaast zijn er afzonderlijke configuraties over verschillende aspecten van het milieudossier. Bewindspersonen en enkele topambtenaren zijn betrokken bij de configuratie 'politiek-ambtelijke top'. De configuratie 'uitvoering' bestaat uit alle mensen die (delen) van het milieubeleid uitvoeren. In de configuratie 'landelijk gebied' zitten medewerkers van ministeries en provincies die zich bezighouden met thema's als vitaal platteland en natuurontwikkeling. Tot slot zijn er de configuraties 'Europa', 'milieu', 'landbouwbedrijfsleven'. Van deze laatste drie is het de vraag of ze wel als een configuratie kunnen worden betiteld gezien de grote interne variatie aan opvattingen en de beperkte onderlinge interacties. In figuur 1 zijn de geïdentificeerde configuraties grafisch weergegeven. Elke ovaal vertegenwoordigt een configuratie. De tekst binnen een ovaal geeft achtereenvolgens de belangrijkste 'wie', 'wat' en de interne 'hoe' weer. De pijlen tussen de configuraties geven de onderlinge omgangsvormen 'hoe' weer.

#### BELANGRIJKSTE FIXATIES EN STAGNATIES

Samenhangende fixaties binnen en tussen configuraties veroorzaken stagnaties. De belangrijkste stagnaties die wij identificeerden, waren de crisisdefinitie, de regeldruk door een accumulatie van regelgeving en de onmogelijkheid om over de gewenste, duurzame toekomst te praten. Deze stagnaties grijpen op elkaar in en versterken elkaar.

De eerste stagnatie betreft de crisisdefinitie. Door het (nog) niet voldoen aan emissiereducties en Europese richtlijnen definiëren de 'Inner Circle' en de 'politiek-ambtelijke top' de situatie rondom het milieudossier als crisis. De crisisdefinitie brengt een heel repertoire van handelingen met zich mee zoals intensieve politiek-bestuurlijke aansturing, een zo'n klein mogelijke kring van direct betrokkenen en het uitstellen van tijd voor reflectie tot de crisis is opgelost. Zo gaan mensen uit de 'Inner Circle' in hun intensieve contacten met de 'politiek-ambtelijke top' niet in op details, het procesverloop of onderlinge meningsverschillen, omdat ze de top daar in tijden van crisis niet mee willen lastig vallen. Met de 'uitvoering' spreken zij vooral over de toepassing van de regels vanuit de gedachte dat uitgangspunten van beleid niet tot de verantwoordelijkheid van de uitvoer-

Figuur 1.  
Geïdentificeerde configuraties en hun relaties.



ders behoren. Door deze interne en externe, bewuste, goedbedoelde isolatie van het milieudossier creëert de 'Inner Circle' eigenlijk zelf het beeld dat derden niet welkom zijn en dat de directbetrokkenen incrowd of zelfs arrogant handelen. Dat de ambtenaren van de 'Inner Circle' het milieudossier benoemen als 'voer voor specialisten' versterkt de isolatie. Interessante koppelingen en mogelijkheden voor leren en reflectie worden afgesneden en uitgesteld tot na de crisis. De tweede stagnatie gaat over de regeldruk, het zeer complexe stelsel van regels rondom het dossier. Ondanks hun bezorgdheid werken de betrokkenen, ook tijdens het experiment, door aan verdere regelgeving. Hieraan ligt een aantal fixaties ten grondslag. Vanuit de overtuiging dat consultatie bijdraagt aan acceptatie van regelgeving, overlegt de 'politiek-ambtelijke top' regelmatig met de sector over concepten van nieuw beleid. In deze interactie is een vast patroon ontstaan waarbij de 'politiek-ambtelijke top' vasthoudt aan de hoofdlijnen van beleid door op detailpunten toe te geven. De ambtenaren uit de 'Inner Circle' werken deze complicerende details graag uit, omdat zij denken zo rechtvaardig te zijn voor elke individuele ondernemer. Vervolgens wordt de regeldruk versterkt door 'de uitvoering' die, door gebrek aan inzicht in de achtergronden, de regelgeving volgens de letter van de wet uitvoeren. Bovendien hebben betrokkenen uit de 'Inner Circle' en de 'politiek-ambtelijke top' door de crisisdefinitie de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het milieuprobleem geheel op zich genomen en komt de eigen verantwoordelijkheid van de sector nauwelijks nog in hun vocabulaire voor. Ook dit kan alleen maar bijdragen aan meer regelgeving. De derde stagnatie betreft het taboe binnen de 'Inner Circle' om met de sector over de gewenste toekomst te praten, zelfs ondanks hun verlangen naar vernieuwing. Open communicatie is onmogelijk door de fixatie dat dit zal worden geïnterpreteerd als ruimte voor beleidsverandering, waardoor de acceptatie van het huidige beleid wordt ondermijnd, het zorgvuldig opgebouwde kaartenhuis van regelgeving in elkaar valt en zo de te bereiken emissiereducties en Europese richtlijnen niet worden gehaald. Dit wordt versterkt, doordat de minister iedere schijn van 'oude neo-corporatistische politiek' wil vermijden en vooral wil communiceren via het formele overlegcircuit. Hierdoor is het lastig om in een informeel gesprek wat dieper in te gaan op gezamenlijke zorgen en mogelijke toekomst. Ook onverwachte ontmoetingen met innovatieve ondernemers of inspirerende ideeën verdwijnen hiermee. De mensen rondom het milieudossier zijn door de ontstane situatie gevangen in hun eigen systeem. Het feit dat het beleidsstelsel tot op heden niet bespreekbaar is, leidt ertoe dat de regeldichtheid alleen maar kan toenemen en daarmee de lasten voor zowel sector als overheid. Zolang mensen van de 'Inner Circle' en de 'politiek-ambtelijke top' de omgeving niet werkelijk betrekken en de dilemma's niet transparant schetsen, kunnen ze ook niet verwachten dat er sprake is van enige betrokkenheid. De omgeving zal hetzelfde gedrag laten zien als nu en hen bevestigen in de fixatie dat praten geen zin heeft.

## 4. Onderzoek als interventie: de sociale laag

Het onderzoek heeft de bovenstaande inzichten opgeleverd. De laatste fase van het onderzoek bestond uit het ontwikkelen van interventies. Voordat we hierop ingaan, behandelen we de wijze waarop het onderzoek zelf als interventie werkte.

### CONTRACTERING EN KADERING VAN HET ONDERZOEK

De eerste belangrijke stap van de initiatiefnemers was de keuze voor een onderzoek. In termen van de configuratiebenadering stelden zij hierdoor hun configuratie open voor derden. Zij benaderden een onderzoekster die bekend was met het ministerie, de begrippenkaders en de cultuur. Door deze verbondenheid was het mogelijk om het spannende onderzoek aan te gaan. In de inclusie van de onderzoekster bij haar veld schuilt tegelijkertijd ook het gevaar van de *fallacy of centrality*, het gegeven dat betrokkenheid blind maakt (Weick, 1995, p. 2). Daarom heeft ze er een tweede onderzoekster bij gevraagd, een buitenstaander die bekend was met de configuratiebenadering, maar onbekend met de betreffende beleids wereld. Gedurende het gehele onderzoek hebben deze twee rollen naast elkaar hun plek gehad. De eerste onderzoeker legde de verbindingen, de tweede haalde haar er ook weer uit.

Tijdens het eerste gesprek tussen onderzoeksters en ambtenaren is de metafoor van een dikke muur rondom het beleidssysteem gebruikt. Door deze herkadering direct aan de start van het traject werden het vraagstuk en de relaties in een ander, breder kader gezet (Levy en Merry, 1986). In feite start dan al een proces van deconstrueren en vervolgens opnieuw construeren (Chia, 1996). Het kader waarmee we het vraagstuk willen oplossen, is daardoor al breder dan het kader waarmee het vraagstuk is geconstrueerd – en dat geen oplossingen meer voorhanden had. Met de metafoor van de dikke muur formuleerden ambtenaren als ambitie om handvatten te zoeken om over de muur te springen of om steentjes van de muur af te breken.

We hebben gekozen voor een intensieve samenwerking tussen onderzoeksters en ambtenaren in een gemengde onderzoeksgroep. Het streven was om bij de opzet van het experiment alle mogelijke configuraties te betrekken. Een van de eerste stappen was dus het inschatten van mogelijke configuraties die bij het vraagstuk betrokken zijn. Idealiter wordt de onderzoeksgroep uitgebreid, indien er nieuwe configuraties uit het onderzoek naar voren komen. We spreken niet voor niets over ‘idealiter’, omdat hierbij meteen de bestaande sociale fixaties opspelen. Zo bleek ook in dit experiment. Uiteindelijk hebben naast mensen vanuit de *Inner Circle* ook mensen uit ‘uitvoering’ en ‘landelijk gebied’ deelgenomen aan de experimentgroep. Ook waren enkele ambtenaren van andere beleidsterreinen of stafafdelingen onderdeel van de groep. Het betrekken van ‘Europa’ of ‘landbouwbedrijfsleven’ bleek onhaalbaar. Omdat het experiment juist inzicht in dit soort fixaties moest bieden, zijn we met een beperkte vertegenwoordiging gestart. Dat het buitensluiten van bepaalde configuraties een beperkt beeld oplevert, kwam tijdens het onderzoek vaak naar voren en is regelmatig besproken. Ook

zag men in dat dit beperkte beeld niet alleen geldt voor het onderzoek, maar voor vele aspecten van het proces van beleidsontwikkeling.

## ONDERZOEKEND INTERVENIËREN

Na deze contracteringsfase komen we in de echte onderzoeksfase. We zijn gestart met het toelichten van de zienswijze en de werkwijze van de configuratiebenadering. Hiermee gewapend hebben alle mensen uit de experimentgroep elkaar geïnterviewd volgens een strak schema:

1. met wie praat je over dit milieudossier en hoe en waarover praat je met die persoon?
2. waarover praat je niet en wat zijn daar de redenen voor?
3. met wie praat je niet en wat zijn daarvoor de redenen?

De benadering en de daarbij horende taal zijn niet eenvoudig, maar hielpen de experimentgroepsleden om in interactie met elkaar naar de eigen definities en regels te kijken. Juist door met andere woorden over de dagelijkse gang van zaken te praten werd het niveau van anekdotes overschreden en konden zij reflecteren op hun proces. *'It is talking about the familiar in an unfamiliar way'* (Tatchenkery, 1999).

Vervolgens zijn de interviews uitgebreid naar mensen buiten de experimentgroep. Onder het mom van het onderzoek zijn de experimentgroepsleden deze reflectieve gesprekken met anderen uit de omliggende configuraties aangegaan. Soms, zoals in het gesprek met de politiek-ambtelijke top, bleek dat de bestaande routines heel hardnekkig waren. Want hoewel de interviewers een open en prettig gesprek hadden met hun topambtenaar, hadden ze weer inhoudelijk over het beleid en niet over de interacties gesproken. Later, bij de analyses, bleek dit ook een van de sociale fixaties achter de beleidsmuur: geen tijd voor reflectie bij crisis. Dit gesprek is toen overgedaan, officieel omdat er anders onderzoeksgegevens zouden ontbreken. Op dat moment bleek extra duidelijk dat het onderzoek een interventie is. In termen van de configuratiebenadering is deze sociale fixatie doorbroken door te variëren aan de cognitieve kant. Praten over het nut van reflectie heeft in deze situatie geen zin. Door de nieuwe inhoud van het onderzoek met zijn vaste set vragen hebben ambtenaren in tweede instantie met hun minister en topambtenaar toch een reflectief gesprek gevoerd.

Op basis van de onderzoeksgegevens, de dagelijkse ervaring van de ambtenaren en onderzoeks- en interventie-ervaringen van de onderzoeksters, hebben we de configuraties in beeld gebracht, getypeerd en sociale of cognitieve fixaties opgespoord. Dit is een intensief en creatief proces waarbij we alle informatie aan elkaar probeerden te koppelen. Gedurende het proces krijgen betrokkenen steeds beter inzicht in hoe fixaties elkaar beïnvloeden en tot onverwachte, ongewenste effecten leiden. Een mooi voorbeeld van de interveniërende werking hiervan was het gesprek tussen leden van de 'Inner Circle' en de 'uitvoering'. We raakten hier aan de fixatie van de 'Inner Circle' dat het geen zin heeft om met uitvoerders over de uitgangspunten van beleid te praten, omdat dat niet behoort tot hun verantwoordelijkheid. De interventie tijdens de bijeenkomst bestond niet uit een

gesprek over deze omgangsregel (was gefixeerd), maar uit het vertellen van praktijkverhalen, en daarmee het inbrengen van nieuwe inhoud. Het was voor de mensen van de 'Inner Circle' schokkend te horen hoe de uitvoerders de, door hen ontwikkelde, regelgeving uitvoerden. Mede door de loskoppeling van beleid en uitvoering is er bij de uitvoering (vanuit loyaliteit ingegeven) een uitvoeringsroutine ontstaan die 'roomser is dan de paus'. Ze trokken zelf de conclusie dat ze op deze wijze een 'gedrocht' aan het creëren waren. Deze schok was aanleiding voor een heftig gesprek over de bedoelingen en daarmee dus ook de uitgangspunten van beleid.

## 5. Effecten en interventies

Hierboven beschreven we de sociale, interveniërende werking van het onderzoeken samen met betrokkenen. De groepsomgangsregels zijn veranderd en de relaties met een aantal configuraties zijn aangehaald. Deze ervaringen zijn ook bewust door de leden van de experimentgroep onder collega's verspreid. Daarvoor beschreven we al de inhoudelijke resultaten van het onderzoek. Natuurlijk zitten de beide kanten aan elkaar vast en versterken zij elkaar. Hieronder stippen we kort aan wat de effecten van het onderzoek waren en welke interventies we hebben ontwikkeld of uitgevoerd na afloop van het onderzoek.

### MEER OMGEVINGSBEWUSTZIJN DOOR REFLECTIE

Het eerste effect is dat de deelnemers aan het actieonderzoek meer zicht kregen op hun omgeving en vooral op mensen, relaties en opvattingen die ze buitensluiten. Ze hebben ervaring opgedaan met het reflecteren op hun werkelijkheidsdefinities, hun configuraties en omgangsvormen. Betrokkenen typeerden het als *unfreezing* van het patroon dat uit de crisisdefinitie voortkwam. Er ontstond meer reflectie en handelingsruimte, die ook nog na afloop van het experiment voortduurden. Tot op zekere hoogte hebben betrokkenen inderdaad 'anders leren kijken en handelen'. Dit effect speelt zowel bij de experimentgroepsleden als, weliswaar in mindere mate, bij alle mensen die bij het experiment betrokken waren door de interviews. Dit uitte zich vooral in de wijze waarop ze ontwikkelingen in hun omgeving aangrepen om de beleidsmuur af te breken. Ze waren als het ware veel beter in staat *policy windows* te ontdekken en daarop in te spelen. Zo is in de experimentgroep uitgebreid aandacht besteed aan de opdracht om een maatschappelijke consultatie te organiseren. Reflexmatig werd dit in eerste instantie als bedreigend gezien en zocht men een aanpak gericht op risicoreductie. In tweede instantie is de opdracht geherformuleerd als kans om het gesprek aan te gaan, buiten de vaste kaartenbak om. Ook werden strategieën geformuleerd over hoe de komst van een nieuwe minister een kans zou kunnen bieden voor het creëren van ruimte in de gefixeerde omgangsregels tussen ondernemers en ambtenaren.

## OPENINGEN IN DE REGELDRUKSTAGNATIE

De ‘regeldrukstagnatie’ kent sociale en cognitieve aspecten in de vorm van een repeterend interactiepatroon van onderhandelen en detailleren, een geloof in de mogelijkheden van regelgeving en een zeer strikte uitvoering bij gebrek aan achtergrondinformatie. Resultaat van het experiment is dat beleidsmakers en uitvoerders nu in gesprek zijn over uitgangspunten van beleid en consequenties daarvan voor de uitvoering. Met de komst van een nieuw kabinet met als motto ‘het terugdringen van de regelgeving’ leek een tweede opening te ontstaan. Op het departement is een omvangrijk project gestart om overbodige regels te schrappen. Ook in het milieudossier is een deel van de regelgeving geschrapt. Tegelijkertijd kwam er echter nieuwe regelgeving bij, die in interacties tussen ministerie en sector in hetzelfde patroon terecht kwam van vasthouden op hoofdlijnen en toegeven op details.

## HARDNEKKIGE FIXATIES

De meest hardnekkige fixatie betreft de overtuiging dat echt praten met de sector over duurzame ontwikkeling pas mogelijk is wanneer de emissiereducties en de Europese richtlijnen met behulp van regelgeving zijn gehaald. In de experimentgroep is het inzicht ontstaan dat deze fixatie contraproductief werkt op dat wat ze willen, namelijk dat de sector zelf meer verantwoordelijkheid neemt voor duurzame ontwikkeling. Vervolgens zijn diverse alternatieven bedacht om deze fixaties en stagnatie te doorbreken. Ondanks enthousiasme en urgentiegevoel werden deze uiteindelijk toch gediskwalificeerd als een brug te ver. Ook een extra interviewronde met ondernemers om meer inzicht te krijgen bleek nog niet mogelijk. Interventies die gericht zijn op het bevorderen van reflectie en het nogmaals overdenken van de zaak, bleken hier geen zin te hebben, omdat processen zowel sociaal als inhoudelijk zijn vastgelopen. Ingrijpen op het moment van gezamenlijk reconstructie was binnen dit kader niet mogelijk, aangezien er weinig interactie was tussen de ‘Inner Circle’ en de ondernemers tijdens het onderzoek.

## 6. Concluderende reflecties

Actieonderzoek is, naast een analytische opgave, tegelijkertijd gericht op leren. Bovendien moet zich dit leren niet beperken tot de betrokkenen, maar ook gericht zijn op het betekenisvol maken van de ervaringen voor anderen (vgl. Eden en Huxham, 1996). Dit artikel is onze manier van toegankelijk maken van onze ervaringen. Bovendien heeft het schrijfproces ons geholpen nogmaals te reflecteren op en te leren van het experiment.

Als eerste blijkt uit het beschreven experiment dat reflectief actieonderzoek het dubbele effect waarmaakt. Enerzijds levert het onderzoek inzichten op die kunnen worden gebruikt om vervolgenterventies te plegen. Tegelijkertijd is het onderzoek een interventie met effecten op zichzelf. Dit komt overeen met wat Dixon en

Dogan duiden als een vijfde methodologisch perspectief op publiek management: *'It facilitates deeper levels of understanding of public management processes, permits more subtle explanations of organizational and management problems and facilitates the enhancement of organizational learning through the reflexive capacities of those it empowers'* (Dixon en Dogan, 2005, p. 16). Dit leereffect beperkt zich wel tot de groep mensen die in meer of mindere mate bij het onderzoek betrokken zijn.

De configuratiebenadering bleek zich prima te lenen voor zo'n reflectief actieonderzoek. We zien hier echter ook een gevaar in. Het hanteren van de configuratiebenadering kan ertoe leiden dat er vrij eenvoudig over interveniëren en doorbreken van fixaties wordt gedacht. Het heldere begrippenkader draagt het risico van een te instrumentele toepassing in zich.

De combinatie actieonderzoek en configuratiebenadering heeft ook beperkingen. Bij hardnekkige fixaties is ingrijpen in het moment van reconstructie de aangewezen strategie. Echter, daarvoor moeten betrokkenen wel aanwezig zijn en dat was in dit geval door de fixaties juist erg lastig. In dit geval ligt de interventiemogelijkheid eerder op een ander systeemniveau. In deze case werd de hardnekkige stagnatie van het praten over de toekomst van de sector uiteindelijk doorbroken door een initiatief van vier ministeries gezamenlijk: namelijk het oprichten van transitieteams om duurzame ontwikkeling te bevorderen. Overal in het land vonden open debatten plaats en werden diverse nieuwe initiatieven van ondernemers in het zonnetje gezet. Ook een aantal maatschappelijke organisaties participeerde in de debatten. In dit opengegooide gesprek is het patroon doorbroken waarin ambtenaren hun visie uitleggen, de rest van de zaal vervolgens aangeeft wat daar allemaal fout aan is, waarop hen niets anders rest dan verdedigen.

Een andere mogelijke benadering voor dit onderzoek was de methode van *Appreciative Inquiry* geweest (Cooperrider en Whitney, 1999). Deze methode richt zich op het bevorderen van het goede en vermijdt de potentiële valkuil van het diskwalificeren van betrokkenen. Wij hebben de diskwalificatie weliswaar van de betrokkenen afgehaald, maar hij bleef op het systemische niveau wel aanwezig.

Een belangrijke conclusie uit het experiment is dat beweging stapje voor stapje komt. We zijn het experiment gestart met de ambitie om de muur rondom het beleidssysteem af te breken of erover heen te springen. Door het onderzoek is er geen bres geslagen in de beleidsmuur. Wel is het zo dat heel wat stenen zijn omgeduwd en er lijkt een domino-effect ingezet. Er is een begin gemaakt met het openingsproces: *'Small wins can churn old routines into new learning'* (Weick, 1996, p. 454). Een beeld van continue vertragingen en versnellingen, met barrières en kleine succesjes, is meer op zijn plaats dan dat van een schoksgewijze verandering (vgl. Boonstra, 2004).

## Literatuur

- Berger, P.L., en I. Luckmann – *The social construction of reality*. - New York : Dubble Day, 1966
- Boonstra, J.J. (red.) – *Dynamics of organizational change en learning*. – West Sussex : John Wiley & Sons Ltd, 2004
- Chia, R. – *Organizational analysis as deconstructive practice*. – Berlijn : Walter DeGruyter, 1996
- Cooperrider, D.L., en D. Whitney – *A positive revolution in change : appreciative inquiry*. – New York : Wiley, 1999
- Dixon, J., en R. Dogan – The contending perspectives on public management : a philosophical investigation. – In: *International Public Management Journal* 8 (2005) 1, p. 1-21
- Dongen, H.J. van, W.A.M. de Laat, en A.J.J.A. Maas – *Een kwestie van verschil*. – Delft : Eburon, 1996
- Eden, C., en C. Huxham, C. – Action research and the study of organizations. – In: S.R. Clegg, C. Hardy, en W.R. Nord (eds.) – *Handbook of Organizational Studies*. - Londen : Sage, 1996, p. 526-542
- Eeten, M. van – *Dialogues of the deaf, defining new agenda's for environmental deadlocks*. – Delft : Eburon, 1999
- Erlandson, D.A., E.L. Harris, B.L. Skipper, en S.D. Allen – *Doing naturalistic inquiry ; a guide to methods*. – Londen : Sage, 1993
- Fischer, F. – *Reframing public policy, discursive politics en deliberative practices*. – Oxford : Oxford University Press, 2003
- Gergen, K.J. – *An invitation to social construction*. – Londen : Sage, 1999
- Hosking, D.M. – *Constructing changes ; a social constructionist approach to change work*. – Tilburg : Katholieke Universiteit Brabant, 2002
- Janis, I.L. – *Groupthink, psychological studies of policy decisions en fiascos*. – Boston : Houghton Mifflin, 1982
- Klijn, E.H. – *Regels en sturing in netwerken*. - Delft : Eburon, 1996
- Levy, A., en U. Merry – *Organizational transformation*. – New York : Praeger, 1986
- Maas, A.J.J.A. – *Ongedefinieerde ruimten*. – Delft : Eburon, 1988
- Meer, F.B. van der – Evaluation and the social construction of impacts. – In: *Evaluation* 5 (1999) 4, p. 387-406
- Oorschot, M. van – *Omtrent het dekonstrueren van kennismanagement*. – Rotterdam : De oplichterij, 2002
- Sabel, C., A. Fung, en B. Karkkainen – Beyond backyard environmentalism : how communities are quietly refashioning environmental regulation. – In: *Boston Review* 24 (1999) 5, p. 1-20
- Schön, D.A., en M. Rein – *Frame reflection : toward a resolution of intractable policy controversies*. – New York : Basic Books, 1994
- Senge, P. – *The fifth discipline : the art and practice of the learning organization*. – New York : Currency Doubleday, 1990
- Tatchenkery, T. – *Affirmation as intervention : the hermeneutics of reframing in organizational change en transformation*. – Paper International Conference of

- Language in Organizational Change en Transformation – Ohio State University, 1999
- Termeer, C.J.A.M. – *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid ; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk.* – Den Haag : Vuga, 1993
- Termeer, C.J.A.M., H. Wesseling, en S. Zouridis – De knop om ... Innovatie in de publieke sector. – In: *Bestuurskunde* 14 (2005) 7/8, p. 9-13
- Twist, M.J.W. van, en C.J.A.M. Termeer – Introduction to configuration approach : a process theory for societal steering. – In: R.J. in 't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer en M.J.W. van Twist (eds.) – *Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering.* – Dordrecht etc. : Kluwer, 1991, p. 19-31
- Veld, R.J. in 't, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer, en M.J.W. van Twist (eds.) – *Autopoiesis en and configuration theory : new approaches to societal steering.* – Dordrecht etc. : Kluwer, 1991
- Voogt, A.A. – Managing of social cognitive configurations in a multiple context. – In: R.J. in 't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer en M.J.W. van Twist (eds.) – *Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering.* – Dordrecht etc. : Kluwer, 1991, p. 67-79.
- Wagenaar, H., en S.D.N. Cook – Understanding policy practices : action, dialectic en deliberation in policy analysis. – In: M. Hajer en H. Wagenaar – *Deliberative policy analysis ; understanding governance in the network society.* – Cambridge : Cambridge University Press, 2003, p. 139-172
- Watzlawick, P, J.H. Beavin en D.D. Jackson – *Pragmatics of human communication : a study of interactional patterns, pathologies en paradoxes.* – New York, 1967
- Weick, K.E. – *Sensemaking in organizations.* – Londen : Sage, 1995
- Weick, K.E., en F. Westley. – Organizational learning : affirming an oxymoron – In: S.R. Clegg, C. Hardy en W.R. Nord – *Handbook of Organization Studies.* - Londen : Sage, 1996, p. 440-458
- Wierdsma, A. – Beyond implementation : co-creation in change en development. – In: J.J. Boonstra (ed.) – *Dynamics of organizational change and learning.* – West Sussex : John Wiley & Sons Ltd, 2004, p. 227-259