

16

Vitaliseren van gestagneerde organiseerprocessen

Onderzoekend interveniëren met
de configuratiebenadering

Katrien Termeer en Brechtje Kessener

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?

Omdat mensen interactief gedeelde betekenissen ontwikkelen ontstaan er sociaal-cognitieve configuraties.

In dit hoofdstuk beschrijven we een groep ambtenaren in een beleidsproces richting duurzame landbouw. Hun huidige wijze van organiseren en hun structuren, opvattingen en gewoonten lijken het bereiken van duurzame landbouw te stagneren. Met een reflectief actieonderzoek, in coproductie met de 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.

16.1 Stagnaties rondom *wicked problems*⁷

Maatschappelijke vraagstukken zijn vaak meervoudig te duiden, ze veranderen regelmatig 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 erbij betrokken zijn, elk in wisselende constellaties. 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 organiseerpatronen werken zelfs vaak stagnerend op datgene wat mensen eigenlijk willen bereiken. Hierdoor herhalen problemen zich en droogt de vitaliteit op. Bestuurders en ambtenaren beseffen meestal wel 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 & 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 (vergelijk Schön & Rein, 1994). Dit kritisch onderzoeken is lastig, met als gevolg dat veranderprocessen vastlopen of stagneren. Sabel beschrijft *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 et al., 1991), *dialogues of the deaf* (Van Eeten, 1999), het gefocust zijn op te beperkte communities (Wagenaar & Cook,

⁷ Deze tekst verscheen eerder in *Tijdschrift M&O*, 2006, nr. 2, p. 26-40.

2003), *groupthink* (Janis, 1982) of de aanwezigheid van *vicious circles in terms of causal sequences embodied in processes* (Senge, 1990).

16.2 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 (zie bijvoorbeeld Gergen, 1999; Hosking, 2002; Chia, 1996; Berger & Luckman, 1966; Watzlawick et al., 1967; Van der Meer, 1999; Erlandson et al., 1993). In plaats van eenduidige en vaststaande werkelijkheden komt hiermee de dynamica op de voorgrond. 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 & Termeer, 1991; Termeer, 1993). Deze is geïnspireerd op het werk van klassiekers, zoals dat van de socioloog Elias en de sociaal psycholoog Weick. Kernbegrippen uit deze benadering zijn interactie, configuratie, dynamiek en fixatie.

IV

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 enzovoort. 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 & 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 en dergelijke. 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 wat wel of niet is toegestaan (zie Klijn, 1996). Dit gebeurt niet alleen in de verbale communicatie, maar ook in het coördineren van non-verbale handelingen.

Omdat mensen interactief gedeelde betekenissen ontwikkelen en vaak naar mensen met gelijksoortige betekenissen trekken, ontstaan 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 gecodeerd, 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-tepele 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-tepele inclusies zijn belangrijke bronnen voor ontwikkeling. De confrontatie met andere werkelijkheidsdefinities, andere mensen en/of andere omgangsvormen leidt tot dynamiek. Ontwikkeling, groei en verandering horen bij het organiseerproces.

Tegelijkertijd heeft het proces ook de neiging te stagneren. Wanneer we 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 verharderen. 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 terecht zijn gekomen.

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 zijn 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 of op de onderlinge omgangsregels, is er sprake van sociale fixatie. Symptomen van 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. Op die manier 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 dan aangewezen. Echter, het doorbreken van fixaties is lastig. Een cognitieve fixatie, zoals een taboe, kan bijvoorbeeld 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). Bij cognitieve fixatie is de interventie dus 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 hetgeen wat vastzit. Bijvoorbeeld wanneer mensen bepaalde regels ontduiken of naast zich neerleggen, 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 onmogelijke geachte handelingspatronen mogelijk worden. Door de cognitieve interventie ontstaat dan ruimte aan de sociale kant.

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

16.3 Start en opzet van een reflectief actieonderzoek

IV

Enkele ambtenaren vertelden dat het milieudossier waaraan zij werkten 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 hierin 'effectief' te opereren. Langzamerhand begonnen de betrokken ambtenaren zich echter af te vragen of dit complexe beleidssysteem eigenlijk wel bijdroeg aan het uiteindelijke doel: de ontwikkeling van een duurzame bedrijfstak. Ze signaleerden dat vrijwel alle betrokken partijen een min of meer gedeeld beeld hadden over de toekomst van de bedrijfstak in Nederland. Tegelijkertijd constateerden ze dat het onmogelijk was om op een constructieve wijze met het gedeelde toekomstbeeld aan de slag te gaan. Betrokken partijen hadden het zo druk met, en zaten zo vast in, het met elkaar gecreëerde beleidssysteem, dat het niet lukte om over de rand ervan te stappen en iets nieuws te creëren.

Verder onderzoek was in dergelijke gevallen 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 vertragend. Omdat de betrokkenen wel eens gehoord hadden van de configuratiebenadering, wilden ze zoiets proberen. Deze keuze impliceerde echter ook een andere 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 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 werd 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 & Huxham, 1996). Naast een analytische opgave is actieonderzoek tegelijkertijd gericht op leren. Onderzoeken is ook interveniëren en interveniëren is ook onderzoeken.

In coproductie met 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 comittent en de werkwijze besproken. Vervolgens hebben alle ambtenaren uit de experimentgroep elkaar en andere betrokkenen geïnterviewd. Op basis van zo'n vijftig interviews organiseerden we zes bijeenkomsten om de configuraties in beeld te brengen en te typeren naar dominante werkelijkheidsdefinities, inclusies en geldende omgangsregels. Daaruit zijn mogelijke sociale en cognitieve fixaties afgeleid, op basis waarvan we interventies hebben ontwikkeld.

Hierna 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.

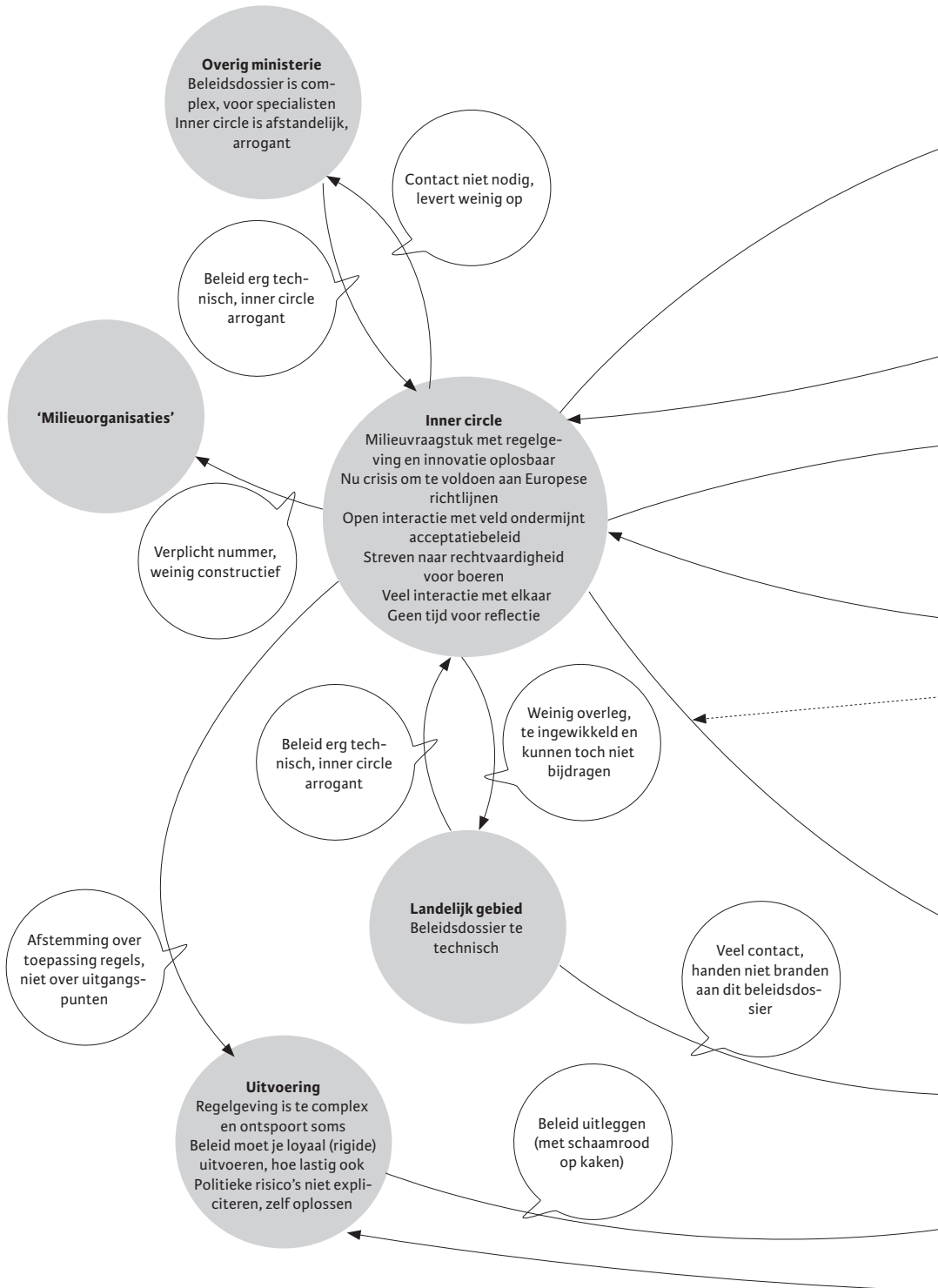
16.4 Onderzoeken: de cognitieve laag

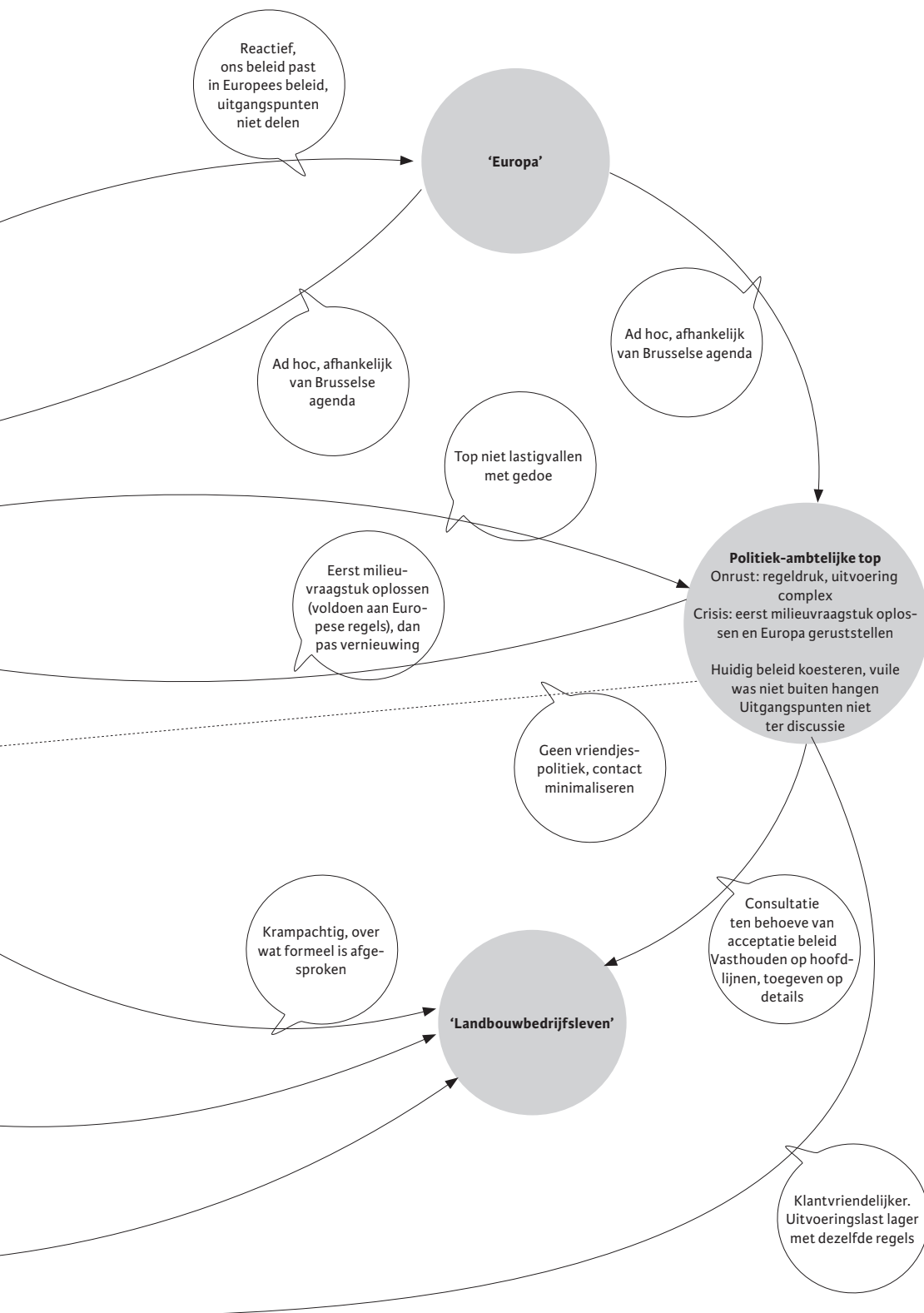
Het onderzoek leverde de hierna besproken inzichten op.

Geïdentificeerde configuraties

In het onderzoek is een aantal configuraties geïdentificeerd. Een kleine kernconfiguratie hebben we de *Inner Circle* genoemd. Deze configuratie bestond uit vijf mensen die zeer intensief met elkaar interacteerden over alle aspecten van het milieudossier. Daarnaast waren er afzonderlijke configuraties over verschillende aspecten van het milieudossier. Bewindspersonen en enkele topambtenaren waren betrokken bij de configuratie 'politiek-ambtelijke top'. De configuratie 'uitvoering' bestond uit alle mensen die (delen van) het milieubeleid uitvoerden. In de configuratie 'landelijk gebied' zaten medewerkers van ministeries en provincies die zich bezighielden met thema's als vitaal platteland en natuurontwikkeling. Tot slot waren er de configuraties 'Europa', 'milieu' en 'landbouwbedrijfsleven'. Van deze laatste drie was het de vraag of ze wel als een configuratie konden worden betiteld, gezien de grote interne variatie aan opvattingen en de beperkte onderlinge interacties. In figuur 16.1 zijn de geïdentificeerde configuraties weergegeven. Elke grijze cirkel vertegenwoordigt een configuratie. De tekst binnen een cirkel geeft achtereenvolgens de belangrijkste 'wie' en 'wat' en de interne 'hoe' weer. De pijlen met witte cirkels tussen de configuraties geven de onderlinge omgangsvormen 'hoe' weer.

FIGUUR 16.1 GEÏDENTIFICEERDE CONFIGURATIES EN HUN RELATIES





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 grepen op elkaar in en versterkten elkaar.

De eerste stagnatie betrof de crisisdefinitie. Door het (nog) niet voldoen aan emissiereducties en Europese richtlijnen definieerden de Inner Circle en de politiek-ambtelijke top de situatie rondom het milieudossier als een crisis. De crisisdefinitie bracht een heel repertoire van handelingen met zich mee, zoals intensieve politiek-bestuurlijke aansturing, een zo klein mogelijke kring van directbetrokkenen en het uitstellen van tijd voor reflectie tot de crisis zou zijn opgelost. Zo gingen mensen uit de Inner Circle in hun intensieve contacten met de politiek-ambtelijke top niet in op details, het procesverloop of de onderlinge meningsverschillen, omdat ze de top daarmee in tijden van crisis niet wilden lastigvallen. Met de 'uitvoering' spraken zij vooral over de toepassing van de regels vanuit de gedachte dat uitgangspunten van beleid niet tot de verantwoordelijkheid van de uitvoerders behoorden. Door deze interne en externe, bewuste en goedbedoelde isolatie van het milieudossier creëerde de Inner Circle eigenlijk zelf het beeld dat derden niet welkom waren en dat de directbetrokkenen incrowd waren of zelfs arrogant handelden. Dat de ambtenaren van de Inner Circle het milieudossier 'voer voor specialisten' noemden, versterkte de isolatie. Interessante koppelingen en mogelijkheden voor leren en reflectie werden afgesneden en uitgesteld tot na de crisis.

De tweede stagnatie ging over de regeldruk, het zeer complexe stelsel van regels rondom het dossier. Ondanks hun bezorgdheid werkten de betrokkenen, ook tijdens het experiment, door aan verdere regelgeving. Hieraan lag een aantal fixaties ten grondslag. Vanuit de overtuiging dat consultatie bijdraagt aan acceptatie van regelgeving, overlegde de politiek-ambtelijke top regelmatig met de sector over concepten van nieuw beleid. In deze interactie was een vast patroon ontstaan, waarbij de politiek-ambtelijke top vasthield aan de hoofdlijnen van beleid door op detailpunten toe te geven. De ambtenaren uit de Inner Circle werkten deze complicerende details graag uit, omdat zij dachten zo rechtvaardig te zijn voor iedere individuele ondernemer. Vervolgens werd de regeldruk versterkt door de uitvoerders die, door gebrek aan inzicht in de achtergronden, de regelgeving volgens de letter van de wet uitvoerden. Bovendien hadden 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 kwam de eigen verantwoordelijkheid van de sector nauwelijks nog in hun vocabulaire voor. Ook dit kon alleen maar bijdragen aan meer regelgeving.

De derde stagnatie betrof het taboe binnen de Inner Circle om met de sector over de gewenste toekomst te praten, ondanks hun verlangen naar vernieuwing. Open communicatie was onmogelijk door de fixatie dat die zou worden geïnterpreteerd als ruimte voor beleidsverandering, waardoor de acceptatie van het bestaande beleid zou worden ondermijnd, het zorgvuldig

opgebouwde kaartenhuis van regelgeving in elkaar zou vallen en aldus de te bereiken emissiereducties en Europese richtlijnen niet zouden worden gehaald. Dit werd versterkt doordat de minister elke schijn van 'oude neocorporatieve politiek' wilde vermijden en vooral wilde communiceren via het formele overlegcircuit. Hierdoor was 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 verdwenen hiermee.

De mensen rondom het milieudossier waren door de ontstane situatie gevangen in hun eigen systeem. Het feit dat het beleidsstelsel tot op dat moment niet bespreekbaar was, leidde ertoe dat de regeldichtheid alleen maar kon toenemen en daarmee de lasten voor zowel de sector als de overheid. Zolang mensen van de Inner Circle en de politiek-ambtelijke top de omgeving niet werkelijk betrokken en de dilemma's niet transparant schetsten, konden ze ook geen betrokkenheid verwachten. De omgeving zou hetzelfde gedrag laten zien als daarvoor en hen bevestigen in de fixatie dat praten geen zin had.

16.5 Onderzoek als interventie: de sociale laag

16

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 het onderzoeksveld schuilt tegelijkertijd ook het gevaar van de *fallacy of centrality*: het gegeven dat betrokkenheid blind maakt (Weick, 1995, p. 2). Daarom vroeg ze er een tweede onderzoekster bij, een buitenstaander die bekend was met de configuratiebenadering, maar onbekend met de betreffende wereld. Gedurende het gehele onderzoek hebben deze twee rollen naast elkaar hun plek gehad. De eerste onderzoekster legde de verbindingen, de tweede haalde haar er ook weer uit.

Tijdens het eerste gesprek tussen onderzoeksters en ambtenaren werd 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 & Merry, 1986). In feite startte toen al een proces van deconstrueren en vervolgens opnieuw construeren (Chia, 1996), zodat het kader waarmee we het vraagstuk wilden oplossen, breder was dan het kader waarmee het vraagstuk was geconstrueerd – en dat geen oplossingen meer voorhanden had. Met behulp van deze metafoor formuleerden ambtenaren als ambitie om handvaten 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 bepalen van de betrokken configuraties. 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. Dat bleek ook het geval in dit experiment. Uiteindelijk namen naast mensen vanuit de Inner Circle ook mensen uit de uitvoering en het 'landelijk gebied' deel aan de experimentgroep. Verder waren enkele ambtenaren van andere beleidsterreinen en stafafdelingen deel van de groep. Het betrekken van 'Europa' of ondernemers bleek onhaalbaar. Omdat het experiment juist inzicht in fixaties zoals 'Het betrekken van "Europa" of ondernemers bleek onhaalbaar' moest bieden, zijn we met een beperkte vertegenwoordiging gestart. Dat het buitensluiten van bepaalde configuraties een beperkt beeld opleverde, kwam tijdens het onderzoek vaak naar voren en is regelmatig besproken. Men zag ook in dat dit beperkte beeld niet alleen gold voor het onderzoek, maar voor vele aspecten van het proces van beleidsontwikkeling.

IV

Onderzoekend interveniëren

Na deze contracteringsfase kwamen 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 daarvoor de redenen? 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 leden van de experimentgroep om in interactie met elkaar in 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 overstegen en konden zij reflecteren op hun proces. 'It is talking about the familiar in an unfamiliar way' (Tatchenkery, 1999).

Vervolgens werden de interviews uitgebreid naar mensen buiten de experimentgroep. Onder het mom van het onderzoek zijn de leden van de experimentgroep 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 opnieuw inhoudelijk over het beleid en niet over de interacties gesproken. Later, bij de analyses, bleek dit 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 was. In termen van de configuratiebenadering werd deze sociale fixatie doorbroken door te variëren aan de cognitieve kant. Praten over het nut van reflectie had in deze situatie geen zin. Door de nieuwe inhoud van het onderzoek met zijn vaste set vragen voerden de ambtenaren in tweede instantie toch een reflectief gesprek met hun minister en topambtenaar.

Op basis van de onderzoeksgegevens, de dagelijkse ervaring van de ambtenaren en onderzoeks- en interventie-ervaringen van de onderzoekers hebben we de configuraties in beeld gebracht, getypeerd en sociale of cognitieve fixaties opgespoord. Dit was een intensief en creatief proces, waarbij we alle informatie aan elkaar probeerden te koppelen. Gedurende het proces kregen betrokkenen steeds beter inzicht in hoe fixaties elkaar beïnvloedden en tot onverwachte, ongewenste effecten leidden. 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 dit 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 was (door loyaliteit ingegeven) een uitvoeringsroutine ‘roomser dan de paus’ ontstaan. De Inner Circle trok 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 het beleid.

16.6 Effecten en interventies

Hiervoor 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 bovendien 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. Hierna stippen we kort aan wat de effecten van het onderzoek waren en welke interventies we hebben ontwikkeld en uitgevoerd na afloop van het onderzoek.

Meer omgevingsbewustzijn door reflectie

Het eerste effect was dat de deelnemers aan het actieonderzoek meer zicht kregen op hun omgeving en vooral op mensen, relaties en opvattingen die ze buitensloten. Ze hebben ervaring opgedaan met het reflecteren op hun werkelijkheidsdefinities, hun configuraties en omgangsvormen. Betrokkenen typeerden dit als ‘unfreezing’ van het patroon dat uit de crisisdefinitie voortkwam. Er ontstonden meer reflectie en handelingsruimte, die na afloop van het experiment voortduurden. Tot op zekere hoogte hebben betrokkenen inderdaad ‘anders leren kijken en handelen’. Dit effect speelde zowel bij de experimentgroepsleden als (weliswaar in mindere mate) bij de 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 een 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' kende 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. Het resultaat van het experiment was dat beleidsmakers en uitvoerders in gesprek gingen 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 werd een omvangrijk project gestart om overbodige regels te schrappen. Ook in het milieudossier is een deel van de regelgeving geschrapt. Echter, tegelijkertijd kwam er nieuwe regelgeving bij, die in interacties tussen ministerie en sector terecht kwam in hetzelfde patroon van vasthouden op hoofdlijnen en toegeven op details.

Doorbreken van de hardnekkige fixaties

De hardnekkigste fixatie betrof 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 hetgeen de leden willen, namelijk dat de sector zelf meer verantwoordelijkheid neemt voor duurzame ontwikkeling.

Vervolgens zijn diverse alternatieven bedacht om de hardnekkigste fixatie van hiervoor en de regeldrukstagnatie te doorbreken. Ondanks enthousiasme en urgentiegevoel werden deze uiteindelijk echter gediskwalificeerd als een brug te ver. Ook een extra interviewronde met ondernemers om meer inzicht te krijgen, bleek nog niet mogelijk. Interventies gericht op het bevorderen van reflectie en het nogmaals overdenken van de zaak bleken hier geen zin te hebben, omdat processen zowel sociaal als inhoudelijk waren vastgelopen. Ingrijpen op het moment van gezamenlijke reconstructie was binnen dit kader niet mogelijk, aangezien er tijdens het onderzoek weinig interactie was tussen de Inner Circle en de ondernemers.

16.7 Ten slotte

Zoals eerder aangegeven, is actieonderzoek behalve een analytische opgave ook gericht op leren. Dit leren mag zich niet beperken tot de betrokkenen, maar moet ook gericht zijn op het betekenisvol maken van de ervaringen voor anderen (zie Eden & Huxham, 1996). Dit hoofdstuk

is onze manier om onze ervaringen toegankelijk te maken. 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 inzichten op die kunnen worden gebruikt om vervolginventies te plegen. Tegelijkertijd is het een interventie met opzichzelfstaande effecten. Dat komt overeen met wat Dixon en Gogan 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 & Dogan, 2005, p. 16)

Dit leereffect beperkt zich wel tot de mensen die in meerdere 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 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 van actieonderzoek met de configuratiebenadering heeft beperkingen. Bij hardnekkige fixaties is ingrijpen in het moment van reconstructie de aangewezen strategie, maar daarvoor moeten de betrokkenen wel aanwezig zijn – en dat was in dit geval door de fixaties juist erg lastig. In dit geval lag de interventiemogelijkheid eerder op een ander systeemniveau. De hardnekkige stagnatie over het praten over de toekomst van de sector werd uiteindelijk doorbroken door een initiatief van vier ministeries gezamenlijk: het oprichten van transitieteams om duurzame ontwikkeling te bevorderen. Overal in het land vonden open debatten plaats en werden nieuwe initiatieven van ondernemers in het zonnetje gezet. Ook enkele maatschappelijke organisaties participeerden in de debatten. Op die manier werd het patroon doorbroken waarin ambtenaren hun visie uitlegden en de rest van de zaal aangaf wat daar allemaal fout aan was, waarop de ambtenaren niets anders restte dan de verdediging.

Een andere mogelijke benadering voor dit onderzoek was de methode van *Appreciative Inquiry* geweest (Cooperrider & 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 zij 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 de muur rondom het beleidssysteem af te breken of er overheen te springen. Door het onderzoek is er geen bres geslagen in de beleidsmuur. Wel is

het zo dat heel wat stenen zijn omgeduwd en lijkt een domino-effect ingezet. Er is een begin gemaakt met het openingsproces: 'Small wins can churn old routines into new learning' (Weick & Westley, 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 (vergelijk Boonstra, 2004).

Literatuur

- ♦ Berger, P.L. & Th. Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York City, NY: Anchor Books.
- ♦ Boonstra, J.J. (red.) (2004). *Dynamics of Organizational Change and Learning*. Chicester, NJ: Wiley & Sons.
- ♦ Chia, R. (1996). *Organizational Analysis as Deconstructive Practice*. Berlijn: Walter DeGruyter.
- ♦ Cooperrider, D.L. & D. Whitney (1999). *A Positive Revolution in Change: Appreciative Inquiry*. Chicester, NJ: Wiley & Sons.
- ♦ Dixon, J. & R. Dogan (2005). 'The Contending Perspectives on Public Management: A Philosophical Investigation'. *International Public Management Journal*, 8(1), 1-21.
- ♦ Dongen, H.J. van, W.A.M. de Laat & A.J.J.A. Maas (1996). *Een kwestie van verschil*. Delft: Eburon.
- ♦ Eden, C. & C. Huxham (1996). 'Action Research and the Study of Organizations'. In S.R. Clegg, C. Hardy & W.R. Nord (red.), *Handbook of Organizational Studies* (pp. 526-542). Londen: SAGE.
- ♦ Eeten, M. van (1999). *Dialogues of the Deaf: Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*. Delft: Eburon.
- ♦ Erlandson, D.A., E.L. Harris, B.L. Skipper & S.D. Allen (1993). *Doing Naturalistic Inquiry: A Guide to Methods*. Londen: SAGE.
- ♦ Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy, Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- ♦ Gergen, K.J. (1999). *An Invitation to Social Construction*. Londen: SAGE.
- ♦ Hosking, D.M. (2002). *Constructing Changes: A Social Constructionist Approach to Change Work*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.
- ♦ Janis, I.L. (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- ♦ Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken*. Delft: Eburon.
- ♦ Levy, A. & U. Merry (1986). *Organizational Transformation*. New York City, NY: Praeger.
- ♦ Maas, A.J.J.A. (1988). *Ongedefinieerde ruimten*. Delft: Eburon.
- ♦ Meer, F.B. van der (1999). 'Evaluation and the Social Construction of Impacts'. *Evaluation*, 5(4), 387-406.
- ♦ Oorschot, M. van (2002). *Omtrent het dekonstrueren van kennismanagement*. Rotterdam: De Oplichterij.

- ◆ Sabel, C., A. Fung & B. Karkkainen (1999). 'Beyond Backyard Environmentalism: How Communities Are Quietly Refashioning Environmental Regulation'. *Boston Review*, 24(5), 1-20.
- ◆ Schön, D.A. & M. Rein (1994). *Frame Reflection: Toward a Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York City, NY: Basic Books.
- ◆ Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York City, NY: Currency/Doubleday.
- ◆ Tatchenkery, T. (1999). *Affirmation as Antervention: The Hermeneutics of Reframing in Organizational Change en Transformation (paper International Conference of Language in Organizational Change en Transformation)*. Columbus, OH: Ohio State University.
- ◆ Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. 's-Gravenhage: Vuga.
- ◆ Termeer, C.J.A.M., H. Wesseling & S. Zouridis (2005). 'De knop om... Innovatie in de publieke sector'. *Bestuurskunde*, 14(7/8), pp. 9-13.
- ◆ Twist, M.J.W. van & C.J.A.M. Termeer (1991). 'Introduction to Configuration Approach: A Process Theory for Societal Steering. In R.J. in 't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer & M.J.W. van Twist (red.), *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering* (pp. 19-31). Dordrecht/Boston, MA/Londen: Kluwer.
- ◆ Veld, R.J. in 't, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer & M.J.W. van Twist (red.) (1991). *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*. Dordrecht/Boston, MA/Londen: Kluwer.
- ◆ Voogt, A.A. (1991). 'Managing of Social Cognitive Configurations in a Multiple Context'. In R.J. in 't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer & M.J.W. van Twist (red.), *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering* (pp. 67-79). Dordrecht/Boston, MA/Londen: Kluwer.
- ◆ Wagenaar, H. & S.D.N. Cook (2003). 'Understanding Policy Practices: Action, Dialectic and Deliberation in Policy Analysis'. In M. Hajer & H. Wagenaar (red.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (pp. 139-172). Cambridge: Cambridge University Press.
- ◆ Watzlawick, P., J.H. Beavin & D.D. Jackson (1967). *Pragmatics of Human Communication: A Study of Interactional Patterns, Pathologies en Paradoxes*. New York City, NY: W.W. Norton & Company.
- ◆ Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Londen: SAGE.
- ◆ Weick, K.E. & F. Westley (1996). 'Organizational Learning: Affirming an Oxymoron'. In S.R. Clegg, C. Hardy & W.R. Nord (red.), *Handbook of Organization Studies* (pp. 440-458). Londen: SAGE.
- ◆ Wierdsma, A. (2004). 'Beyond Implementation: Co-creation in Change and Development'. In J.J. Boonstra (red.), *Dynamics of Organizational Change and Learning* (pp. 227-259). Chichester, NJ: Wiley & Sons.