

Over de waarde van pluriformiteit in interactieve beleidsprocessen.

Prof.dr. C.M.J. van Woerkum

Dr. M.N.C. Aarts

Wageningen Universiteit en Research Centrum, Communicatie en Innovatie Studies

Wat maakt het verschil?

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel.: 070 378 56 53

internet: <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>

ISBN: 90 - 5059 - 159 - 0

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 02.2.019 (serie achtergronddocumenten), Den Haag, december 2002

Voorwoord

Voor u ligt een verhaal dat gaat over verschillen. Het is de neerslag van een studie waarin prof. Van Woerkum en dr. Aarts op zoek zijn gegaan naar mogelijkheden om 'verschil te maken' in besluitvormingsprocessen.

In de dynamische wereld van vandaag is het niet langer opportuun om bij het oplossen van complexe beleidsproblemen uit te gaan van één preferent antwoord. We zullen meerdere mogelijkheden moeten exploreren aangezien we van tevoren niet weten wanneer we via welke weg waar zullen arriveren. Achteraf is het makkelijk voorspellen, op voorhand echter weten we nooit zeker hoe dingen zullen lopen. We weten wel dat we onderweg op elkaar zijn aangewezen, dat het daarom van groot belang is dat we onderlinge verstandhoudingen op orde hebben en houden en dat we er alles aan moeten doen om het toeval - ofwel het samenlopen van omstandigheden - een kans te geven. Om al deze redenen is het van belang om verschil te maken.

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster is de initiatiefnemer geweest voor deze studie. Dit is geen toeval. Deze organisatie wil immers een plaats zijn waar ideeën en initiatieven die kunnen leiden tot systeeminnovaties worden ontwikkeld en gesteund.

Voor deze studie is gebruik gemaakt van voorbeelden uit de praktijk die verder reiken dan de groene ruimte en het agrocluster. Ook dit is geen toeval. De problematiek die hier aan de orde is reikt eveneens verder. Ook binnen andere domeinen zien we rationele planningsmodellen in gebruik, waarin complexe contexten worden gesimplificeerd en verschillen worden gereduceerd. De onbedoelde neveneffecten, de genegeerde andere kant van de dilemma's en de onbenutte kansen stimuleren ons om een andere richting in te slaan. Een nieuwe visie op beleidsprocessen en de ondersteuning daarvan, passend bij de context van vandaag, lijkt noodzakelijk.

Wij hopen dat dit rapport zal bijdragen aan creatieve denkprocessen, die moeten resulteren in allerlei nieuwe vormen van planning en beleid. Want verschil moet er zijn.....

*Dr. G. Vos,
directeur InnovatieNetwerk Groene Ruimte
en Agrocluster.*

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Samenvatting	1
1. Inleiding	3
1.1. Doelstelling en vraagstelling van de studie	4
1.2. Opbouw van het rapport	6
2. Waarden van verschil	8
2.1. Het creëren van betrokkenheid	8
2.2. Het vinden van aansluiting met de omgeving	9
2.3. Het genereren van creativiteit	12
2.4. Het maken van reële keuzes	14
3. Complexe contexten	16
3.1. Context en beleidscultuur	17
4. Planning met verschillen	21
4.1. De idee van planning	21
4.2. Het rationele planningsmodel	22
4.3. Planning met behulp van scenario's	23
4.4. Planning en randvoorwaarden	24
4.5. Planning in de formele beleidscultuur	26
4.6. Planning: zeggen en schrijven	27
4.7. Planning en uitvoering	28
5. Netwerken	31
5.1. Netwerken vanuit deelnemersperspectief	34
5.2. Communicatie binnen netwerken	35
6. Methodiek bij pluriforme besluitvormingsprocessen	39
6.1. De doelen	40
6.2. De deelnemers	42
6.3. Het proces	43
6.4. Besluit	50
Literatuur	51
Summary	55

Samenvatting

In deze studie wordt gezocht naar de betekenis van verschillen in interactieve beleidsprocessen en naar mogelijkheden om bij het oplossen van complexe beleidsproblemen op een andere manier om te gaan met verschillen. Het gaat dan niet alleen om pluriformiteit in het genereren van verschillende oplossingen voor een probleem, maar ook om het openhouden van verschillende wegen die naar oplossingen zouden kunnen leiden.

De volgende vragen zijn leidend geweest voor de studie:

- welke uitgangspunten liggen ten grondslag aan het denken over pluriformiteit in de beleidsvorming?
- welke bijdrage levert het zo lang mogelijk behouden van diversiteit in het besluitvormingsproces?
- onder welke voorwaarden is het behoud van diversiteit misschien zelfs een deel van de oplossing voor een probleem op een bepaald moment?

Wat betreft de uitgangspunten voor het denken over het belang van diversiteit kunnen we constateren dat we meer dan vroeger te maken hebben met dynamische, complexe en moeilijk te peilen ontwikkelingen in onze omgeving. Dit maakt het zoeken naar één preferent antwoord uiterst problematisch. Verschillen moeten in ogenschouw worden genomen, omdat de eisen niet langer eenduidig kunnen worden vastgesteld. Aandacht voor verschil is ook te zien als een reactie op het al te grote optimisme over de maakbare samenleving. De vele beleidsproblemen die ondanks grote inspanningen niet adequaat kunnen worden opgelost, tonen aan dat de idee van maakbaarheid in hoge mate het resultaat is van het negeren en relativeren van complexiteit, ambiguïteit en het dilemma karakter van besluitvormingsprocessen. De maakbare samenleving is vooral een (gewenst) construct van onszelf gebleken.

In hoofdstuk 2 van het rapport wordt een aantal mogelijke waarden van verschil beschreven, te weten:

- *het creëren van betrokkenheid*
Het serieus nemen van verschillen bevordert betrokkenheid omdat partijen ervaren dat ze er toe doen.
- *het vinden van aansluiting met de (veranderende) omgeving*
Te verwachten ontwikkelingen zijn onvoorspelbaar en verlopen min of meer toevallig. Het formuleren van één enkele oplossing voor een complex probleem is dan ook buitengewoon riskant. Geef meerdere opties een kans en ga experimenten.
- *het genereren van creativiteit*
Verschillen zijn van groot belang wanneer het gaat om het ontwikkelen van nieuwe mogelijkheden (*divergente creativiteit*), het genereren van ideeën in het traject naar een gezamenlijke oplossing (*convergente creativiteit*) en bij het implementeren van opties.

- *het maken van reële keuzes*

Feiten worden verschillend geïnterpreteerd en gewaardeerd. Wanneer we dit ontkennen of negeren wordt het maken van complexe keuzes belemmerd.

In hoofdstuk 3 wordt duidelijk dat verschillen niet alleen hun waarden kunnen hebben, maar dat de complexiteit van de context en de erkenning van die complexiteit ons er toe dwingen om verschillen in acht te nemen. In plaats van 'mogelijke waarden van verschillen' moeten we eigenlijk spreken van de 'noodzaak van verschillen'.

Het perspectief van diversiteit relateert de idee van planning. Dit is het onderwerp van hoofdstuk 4. Verschillende aspecten van het rationele planningsmodel, zoals dat in de formele beleidscultuur wordt toegepast, worden kritisch beschouwd. Het gaat dan om de randvoorwaarden van planning, om de twijfelachtige manier waarop scenario's dikwijls een rol spelen in planning, om het gebrek aan aandacht voor de informele discoursen zoals die onder burgers bestaan en, in samenhang hiermee, om de overmatige aandacht voor het geschreven woord. Ook hier is de essentie gelegen in de ambiguïteit en complexiteit die we in de werkelijke planningscontext moeten onderkennen.

Verbonden met deze andere visie op planning is de herwaardering van netwerken als middel om met complexe problemen om te gaan. In hoofdstuk 5 wordt gekeken naar de manier waarop netwerken kunnen bijdragen aan het respecteren en benutten van verschil.

Op basis van hetgeen tot dan toe aan de orde is geweest wordt in het laatste hoofdstuk een aantal aandachtspunten geformuleerd die de basis vormen voor een nieuwe visie op de methodiek van interactieve besluitvorming. De principes van een dergelijke methodiek luiden als volgt:

- beschouw doelen als continue opgave in het beleidsproces;
- onderscheid effectdoelen en procesdoelen;
- zorg voor redundantie (overbodigheid/meerdere opties) en *maak* verschil;
- betrek 'change-agents' in plaats van belangenbehartigers;
- ga niet uit van categorieën maar van individuen;
- creëer informaliteit;
- balanceer tussen orde en chaos;
- zorg voor een positieve sfeer.

1. Inleiding

In een democratie proberen we twee doelstellingen te combineren. Enerzijds gaat het er om recht te doen aan zoveel mogelijk individuele verschillen, anderzijds willen we zoveel mogelijk gezamenlijk beslissen over gemeenschappelijke kwesties. Deze beide doelstellingen staan met elkaar op gespannen voet, zo lijkt het. Immers, als we onze verschillen gaan benadrukken valt het steeds moeilijker om gezamenlijk tot besluiten te komen. En als we over van alles samen gaan beslissen, worden de verschillen tussen ons hinderlijk.

Een manier om met dit spanningsveld om te gaan is het terrein zodanig te versmallen dat bepaalde verschillen, bijvoorbeeld levensbeschouwelijke verschillen, er buiten worden gehouden. Een andere manier is om verschillen te relativiseren. Dit laatste interesseert ons hier.

Cultureel gesproken leven wij in Nederland in een consensus - georiënteerde samenleving waarin discussie hoger wordt gewaardeerd dan debat en onderlinge overeenstemming wordt gezien als noodzakelijk voor collectieve probleemoplossing. Het poldermodel is op de eerste plaats een poging om al pratende tot gemeenschappelijkheid te komen. Binnen dit model proberen we diversiteit dusdanig te hanteren dat een gemeenschappelijke reactie op algemene problemen tot de goede mogelijkheden blijft behoren. Daartoe gebruiken we verschillende strategieën. We maken bijvoorbeeld het netwerk van participanten in besluitvormingsprocessen niet al te heterogeen, we houden toekomstperspectieven overzichtelijk door het aantal scenario's in te perken, en we leggen grote nadruk op rationaliteit als verbindende factor. Ook blijken beleidsmakers heel goed in staat om met behulp van taal ogenschijnlijk tegengestelde standpunten met elkaar in overeenstemming te brengen (Wagemans, 1998; Edelenbos en Van Twist, 1997: 15-19) .

De verdiensten van het streven naar consensus en gemeenschappelijkheid zijn meer dan voldoende opgesomd. Door zo besluiten te nemen creëer je betrokkenheid en draagvlak (Van Woerkum, 2000). Echter, niet in alle gevallen leidt het streven naar gemeenschappelijkheid tot oplossingen. Met name als het gaat om complexe beleidsproblemen waar vele belanghebbenden vanuit verschillende achtergronden en belangen bij zijn betrokken - en dat zijn er tegenwoordig nogal wat! - , lijkt teveel nadruk op gemeenschappelijkheid (gepaard aan te weinig erkenning van verschillen) eerder nadelig te werken. Het gevaar is groot dat voorbij wordt gegaan aan het gegeven dat conflicten, waarin mensen hun onderlinge verschillen manifesteren en

verwerken, zeer zeker constructieve elementen kunnen bevatten. Zo voeren Van Dongen e.a. aan dat zonder het langdurige en grootschalige conflict van de tachtigjarige oorlog de Staat der Nederlanden zich niet van Spanje zou hebben losgemaakt en dus niet tot ontwikkeling zou zijn gekomen (Van Dongen e.a., 1996: 13). Dichter bij huis is de ervaring dat een conflict waarin we elkaar confronteren met onze verschillen, de lucht behoorlijk kan doen klaren en al lang opgebouwde, maar niet uitgesproken spanningen doet oplossen. Aldus ontstaat ruimte voor nieuwe visies en activiteiten. Een en ander pleit voor een andere visie op en omgang met verschillen.

1.1. Doelstelling en vraagstelling van de studie

In dit rapport exploreren wij de waarde van verschil, alsook de mogelijkheid om bij het oplossen van complexe maatschappelijke problemen op een andere manier om te gaan met verschillen. De pluriformiteit betreft niet alleen het genereren van verschillende oplossingen voor een bepaalde probleem, het gaat ook om het openhouden van verschillende wegen die naar oplossingen zouden kunnen leiden. Meer specifiek zijn de volgende vragen leidend geweest voor deze studie:

- pp welke uitgangspunten is het denken over pluriformiteit in de beleidsvorming gebaseerd;
- welke bijdrage levert het zo lang mogelijk behouden van diversiteit in het besluitvormingsproces aan de kwaliteit van het besluit; en
- onder welke voorwaarden is het behoud van diversiteit misschien zelfs een deel van de oplossing voor een probleem op een bepaald moment?

Het behoud van diversiteit als deel van de oplossing is uiteraard niet altijd mogelijk: een snelweg van a naar b kun je niet op vier verschillende manieren aanleggen om te kijken wat het best bevalt. Ook bij het ontwikkelen en organiseren van keurmerken kunnen we niet al teveel experimenteren. Een keurmerk is immers juist gebaat bij helderheid en eenduidigheid. Maar in veel andere gevallen valt ook in de uitvoering te differentiëren. In het onderwijs zijn we bijvoorbeeld gewend aan meerdere typen scholen, die tot een vergelijkbaar niveau moeten leiden. En binnen de Nederlandse landbouw lijkt als oplossing voor de zich opstapelende problemen niet zozeer een eenduidig alternatief model voor handen, als wel een waaier aan diverse mogelijkheden te ontstaan die vooralsnog (ten behoeve van het nodige overzicht!) onder de gemeenschappelijke noemer van pluriforme landbouw worden geschaard.

Aandacht voor diversiteit is een logische stap in de ontwikkelingen met betrekking tot beleidskwesties die hebben geleid tot de situatie van vandaag. Deze ontwikkelingen hangen samen met verschuivingen in de omgeving.

De vraag naar diversiteit is duidelijk aanwezig op het gebied van de landbouw en de groene ruimte. Allerwegen wordt gezocht naar differentiatie, zowel in productieketens (het zoeken naar meerwaarde op het gebied van smaak, criteria ten aanzien van dierenwelzijn, ecologische criteria) als op het 'platte vlak' (regionale differentiatie, functiever verschillen en –vermenging). We zien een verzet tegen het in Nederland geconstrueerde landbouwmodel, met de nadruk op maximalisering van de productie en minimalisering van de kosten. Daarvoor in de plaats komt geen nieuwe alternatief model, maar eerder een bundel van mogelijkheden, onder de titel van pluriforme landbouw.

Over het algemeen kunnen we zeggen dat heel verschillende groepen, meer dan weleer, heel verschillende verwachtingen koesteren over wat wenselijk is. En zeker ook dat in deze verschillen een moeilijk te voorspellen dynamiek zit. Zo gold Engeland in het begin van de negentiger jaren als vrij positief ten opzichte van moderne biotechnologie. Door allerlei (inderdaad: veelal bijzondere) omstandigheden en vooral ook de samenloop van verschillende omstandigheden is deze houding vrij sterk gewijzigd. We komen op dit voorbeeld terug.

Laten we voorlopig constateren dat we meer dan vroeger te maken hebben met dynamische, complexe en moeilijk te peilen ontwikkelingen in onze omgeving, wat het zoeken naar één preferent antwoord uiterst problematisch maakt. Verschil moet er zijn, omdat de eisen niet langer eenduidig vastgesteld kunnen worden.

Aandacht voor verschil is ook te zien als een reactie op het al te grote optimisme over de maakbare samenleving. De afgelopen decennia werden gekenmerkt door een instrumentele visie op beleidsproblemen. Als we maar de juiste mix van instrumenten toepassen op een bepaald probleem, dan kan een oplossing niet uitblijven. De samenleving leek maakbaar, beheersbaar en voorspelbaar. Dat de idee van maakbaarheid in hoge mate het resultaat is van het negeren en relativiseren van complexiteit, ambiguïteit en het dilemma karakter van besluitvormingsprocessen is gebleken uit het feit dat vele beleidsproblemen, ondanks grote inspanningen van velen niet adequaat worden opgelost. Integendeel: steeds doemen nieuwe problemen op omdat de zogenoemde onbedoelde neveneffecten vaker dan niet de overhand nemen. Aldus is de maakbare samenleving vooral een (gewenst) construct van onszelf gebleken. In deze studie proberen we consequent uit te gaan van een

complexe, voortdurend veranderende samenleving waarin mensen niet alleen op ingewikkelde wijze van elkaar afhankelijk zijn, maar waarin ook de aard van die afhankelijkheden voortdurend verandert. Daartoe zullen we concepten als ambiguïteit, complexiteit, diversiteit en onvoorspelbaarheid, alsmede het verband tussen deze termen, aan een nader onderzoek onderwerpen en relateren aan de beleidspraktijk.

1.2.Opbouw van het rapport

Dit rapport vormt de neerslag van een studie waarin we gaandeweg, zowel in de literatuur als in beleidspraktijken, op zoek zijn gegaan naar mogelijkheden om ‘verschil te maken’ in besluitvormingsprocessen, waarin meerdere actoren met elkaar – interactief – naar oplossingen streven. Hiermee is tegelijkertijd de reikwijdte aangegeven van de te ontwikkelen methodiek: het gaat om besluitvormingsprocessen waarin al een zekere consensus bestaat over de aanwezigheid van een bepaalde problematiek en waarin bovendien sprake is van een zekere gelijkwaardigheid van actoren.

Eerst bespreken we in hoofdstuk 2 mogelijke waarden van verschillen. Met kleine verschillen lijkt men weliswaar in eerste instantie eerder tot overeenstemming te geraken, maar dit kan op bepaalde momenten een hoge prijs vragen! Met andere woorden: de ingang dat verschil er moet zijn schept een aantal nieuwe mogelijkheden voor betere besluitvorming.

Vervolgens exploreren we in hoofdstuk 3 de relatie tussen interactieve besluitvorming en de steeds veranderende, specifieke en altijd problematische context, waarbinnen deze zich voordoet. We willen laten zien dat het benutten van verschillen tussen (groepen van) mensen veel te maken heeft met een meer en meer onvoorspelbare context, waarbij één duidelijke oplossing niet gemakkelijk meer gevonden kan worden. Met andere woorden, verschillen kunnen niet alleen hun waarden hebben, de complexiteit van de context en de erkenning van die complexiteit dwingen ons er in feite toe om verschillen in acht te nemen. Vanuit die gedachte moeten we de aandacht voor diversiteit beschouwen als noodzakelijk.

In hoofdstuk 4 komen verschillende visies op planning aan de orde. We zullen laten zien dat met een ‘klassieke’ manier van planning het benutten van diversiteit wordt onderdrukt, en dat we bijgevolg anders aan moeten gaan kijken tegen plannen, willen we de waarde van verschillen tot haar recht laten komen.

Verbonden met deze andere visie op planning is de herwaardering van netwerken als middel om met complexe problemen om te gaan. In hoofdstuk 5 zullen we kritisch kijken naar de wijze waarop (heterogene) netwerken kunnen bijdragen aan het respecteren en benutten van verschil.

Met hetgeen tot dan toe aan de orde is gekomen kunnen we een aantal thema's formuleren die de basis vormen voor een nieuwe visie op de methodiek van interactieve besluitvorming. De principes van een dergelijke methodiek worden tenslotte gepresenteerd in het zesde en laatste hoofdstuk.

Door het gehele verhaal heen zullen we met voorbeelden uit concrete praktijksituaties illustreren wat we theoretisch - conceptueel hebben gevonden. In de literatuur is nauwelijks empirisch materiaal te ontdekken over concrete interactieve besluitvormingsprocessen, vanuit het perspectief van pluriformiteit. Maar, hoewel vaak minder expliciet, tonen heel wat praktijkgegevens het belang van ons thema, en hoe we verschillen kunnen hanteren en benutten.

2. Waarden van verschil

Wanneer gesproken wordt over 'een verschil van mening' betekent dit meestal weinig goeds. Dan denken we aan onenigheid, aan tegenstellingen die niet overbrugd kunnen worden, misschien zelfs al aan ruzie. Ook als het gaat om het oplossen van complexe maatschappelijke problemen ligt de nadruk op een zogenoemde consensusbenadering, waarin we naarstig op zoek gaan naar overeenkomsten, meestal voor de hand (zie ook Vansina & Taillieu, 1997). Toch kan het naast elkaar bestaan van verschillende meningen van groot belang zijn voor mensen, groepen mensen, organisaties of – nog algemener – een samenleving. Laten we enkele (mogelijke) waarden van verschil nader bekijken:

1. het creëren van betrokkenheid;
2. het vinden van aansluiting met de (veranderende) omgeving;
3. het genereren van creativiteit;
4. het maken van reële keuzes.

2.1. Het creëren van betrokkenheid

Wanneer wordt erkend dat men op een bepaald punt andere gedachten heeft, dan voelt men zich serieus genomen en stijgt de betrokkenheid bij het proces van besluitvorming. Deze betrokkenheid is noodzakelijk om in een veranderingsproces de energie op te brengen om tegenslagen te overwinnen en om risico's te durven lopen. Wanneer verschillen niet worden erkend voelt men zich niet serieus genomen. Dit kan eveneens de betrokkenheid verhogen: men wordt kwaad. In veel gevallen echter uit zich de opgelopen frustratie niet in agressie maar in apathie. Dit is psychologisch gemakkelijk te verklaren. Agressie kost veel energie en die besteedt men pas in uiterste nood, dan wel in die omstandigheid dat er wat te verdienen valt. Schat men die kans laag in, dan is berusting een meer voor de hand liggende reactie.

Onderzoek naar de houding van leden van het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) ten opzichte van het landelijke bestuur en bureau, gevestigd in Utrecht, illustreert bovenstaande stelling. De veronderstelling was dat een veelgehoorde mening zou zijn dat 'Utrecht' te ver voor de fanfare uitliep en te progressieve meningen ventileerde. De mening van de leden over hun centrale orgaan bleek echter gematigd positief. "Het is goed dat die zaken gezegd worden" en vergelijkbare reacties vielen op te tekenen. Men zou dit als een gunstige zaak kunnen interpreteren. Er was echter veeleer sprake van 'welwillende onverschilligheid'. Het deed er eenvoudigweg niet veel toe wat 'Utrecht' vond. De afstand tussen bestuur en leden was groot, de werkelijke interactie gering. Meer en betere interactie zou weliswaar meer betrokkenheid creëren, maar ook veel meer verzet oproepen tegenover 'linkserige' geluiden. De vraag is wat op een bepaald moment te prefereren is.

Een ander punt is dat de nadruk op uniformiteit en consensus er gemakkelijk toe leidt dat er een soort van 'false consensus' ontstaat. In de woorden van Janis: 'a shared illusion of unanimity' (Rawlins, 1984: 32). Pearce en Littlejohn omschrijven het verschijnsel als volgt:

"Sometimes, it is more like a pseudo-environment or fiction that maintains a pretense of similarity. Organizations are often like this. They appear on the surface to be monocultural, and powerful forces operate to keep moral differences under the surface" (Pearce & Littlejohn, 1997:111).

Het gevaar van het negeren of onderdrukken van verschillen is dat veranderingen niet zullen plaatsvinden, ook al zou dat op een bepaald moment dringend gewenst zijn. Bovendien creëert men met een dergelijke pseudo-consensus geen werkelijk draagvlak. Alleen als, voorafgaande aan de consensus, de onenigheid duidelijk aan de oppervlakte is gekomen, kan deze werkelijk worden geaccepteerd. Zo'n consensus is 'doorwerkt' en heeft betekenis. Het moet dan wel, volgens Torrance, gaan om 'task-oriented disagreement' en niet om 'person-oriented disagreement' (in Rawlins, 1984: 33). De laatste is volgens hem zelden functioneel voor de prestaties van groepen. Overigens kan men zich afvragen of een conflict zonder interpersoonlijke component überhaupt denkbaar is (Van Dongen, De Laat en Maas, 1996:66).

Van Woerkum heeft gesuggereerd dat belanghebbenden in interactieve beleidsvorming - aanvankelijk laag betrokken - vaak eerst door een periode van onredelijkheid heen moeten. Voordat zij in redelijkheid met elkaar gaan praten, worden verschillen uitvergroot om vervolgens, door middel van veelvuldige en vaak directe interacties, tot goede afspraken te kunnen komen, waarbij men zich wél betrokken voelt (Van Woerkum, 2000: 52).

Kortom, ten aanzien van het creëren van betrokkenheid is het van groot belang om verschillen te erkennen, enerzijds omdat mensen dan het noodzakelijke gevoel hebben dat hun eigenheid (identiteit) wordt erkend en anderzijds omdat het expliciet maken van verschillen nodig is om 'false' consensus te vermijden en een zinvolle, reële discussie te voeren die vooraf moet gaan aan werkelijke geaccepteerde overeenstemming.

2.2.Het vinden van aansluiting met de omgeving

Wanneer we erkennen dat de omgeving waarin (groepen) mensen opereren over het algemeen dynamisch, complex en moeilijk kenbaar zijn, dan moeten we eveneens erkennen dat de te verwachten ontwikkelingen in hoge mate onvoorspelbaar zijn. In

dergelijke situaties hebben lineaire voorspellingen op grond van analyses weinig zin omdat we van te voren nooit kunnen weten welke grote of kleine factoren van doorslaggevend invloed zullen zijn (Elias, 1971). Het verleden laat zich gemakkelijk voorspellen, voor de toekomst ligt dat anders. Zo laat een analyse achteraf zien dat situatie b noodzakelijkerwijze ontstaan is uit situatie a. Maar richten wij ons vanuit a op de toekomst, dan is b slechts een van de mogelijke gevolgen van a. We hebben immers te maken met een proces waarin verschillende ontwikkelingen tegelijkertijd plaatsvinden en waarvan het verloop uiteindelijk voor een groot deel wordt bepaald door samenlopen van omstandigheden. Met andere woorden, elk proces wordt geheel of gedeeltelijk doorkruist door het toeval.

“Bij de opening van de wereldtentoonstelling van 1900 in Parijs werd de bezoekers gevraagd hoe zij hun stad zagen in het jaar 2000. De beelden beperkten zich meestal tot grote ijzeren viaducten, zweeftreinen en handige lucht taxi's, bevolkt door dames met parasols en heren met hoge hoeden. Eén inzender viel op door praktische zin: in zijn visie waren de straten van de toekomst voorzien van fantastische veegmachines voor het wegruimen van de tonnen paardenmest die dan dagelijks zouden worden geproduceerd” (Mak, 1999: 437-438).

Toekomstvoorspellingen zeggen meestal meer over de eigen tijd dan over wat gaat komen. Net als in bovenstaande voorbeeld worden meestal lijnen doorgetrokken van wat een samenleving op dat moment als het meest moderne ziet, zowel in positieve als in negatieve zin. Eind jaren 50 werd voorspeld dat in het jaar 2000 iedereen een eigen helicoptertje zou hebben. Dat was toen de nieuwe technologie. En na de landing van de eerste mensen op de maan in de zomer van 1969 verwachtten de mensen binnen afzienbare tijd menselijke nederzettingen op nabijgelegen planeten (Mak, 1999: 438). Dat in plaats daarvan de personal computer, aanvankelijk ontwikkeld ten behoeve van de communicatie tussen de aarde en de ruimtestations, massaal zou worden verspreid over de hele wereld en cyber-space op aarde mogelijk zou maken (met alle onvoorspelbare gevolgen van dien), had niemand toen bedacht.

Dat niet zozeer causaliteit maar het toeval de ontwikkeling der dingen bepaalt is ook het centrale uitgangspunt van de chaostheorie (Prigogine & Stengers, 1984). Het gaat om de onomkeerbare, toevallige processen die de drijfveer van ontwikkeling zijn. Volgens de chaostheorie vormen onomkeerbare processen de bron van orde omdat die juist worden gevolgd door een tijd van omkeerbare (causale) processen totdat het toeval (de unieke samenloop van omstandigheden, de onomkeerbaarheid) weer toeslaat. Er is dus steeds sprake van wisselwerking tussen toeval en noodzakelijkheid. Dit maakt het onmogelijk om met zekerheid te kunnen voorspellen wat de volgende toestand zal zijn. De kans, ofwel het toeval zal dat bepalen. Aldus kunnen ogenschijnlijk onbeduidende gebeurtenissen onverwachte betekenisvolle

gevolgen hebben terwijl bij grote gebeurtenissen voorspelde gevolgen kunnen uitblijven.

In toenemende mate worden pogingen ondernomen om de grondgedachte van de chaostheorie - voortdurende verandering op basis van samenlopen van omstandigheden vormen de normale toestand - toe te passen op maatschappelijke en bestuurskundige ontwikkelingen (Van Dijkum & De Tombe, 1992; Stacey, 1992; Veldman, 1995; In 't Veld, 1991; Van Ginneken, 1999; Eve, Horsfall & Lee (1997); Marion, 1999, Lichtenstein, 2000). Deze studie past in deze lijn.

Gaan we nu terug naar de waarde van verschil als het gaat om het vinden van aansluiting met de omgeving. Ervan uitgaande dat te verwachten ontwikkelingen onvoorspelbaar en meer of minder 'toevallig' verlopen, is het formuleren van één enkele oplossing voor een complex probleem buitengewoon riskant. Het kán een voltreffer zijn, maar de kans daarop is gering. Beter lijkt het om verschillende opties een kans te geven en om ermee te experimenteren, om te zien wat er gebeurt. Het bekende gezegde 'op meerdere paarden wedden' krijgt hier betekenis.

Een producent van sportschoenen die zijn aandeel in de jongerenmarkt wil verhogen, kan door diepgaand onderzoek onder jongeren, naar culturele trends op het gebied van kleding en outdoor-activiteiten, een prototype trachten te ontwikkelen dat gezien alle gegevens het meest kansrijk is. Dit kan dan, uitgetest en bijgesteld, op de markt worden gezet, met adequate marketingcommunicatie als steun in de rug. Een andere optie is om een tiental, op basis van globaal onderzoek en fingerspitzengefühl bedachte schoenen op de markt te zetten en te kijken wat er gebeurt. Als een type schoen aanslaat wordt daarop het hele productieapparaat ingesteld, zo lang het succes aanhoudt. Op specifieke reclame wordt bezuinigd. De gedachte is dat een groot deel van de symbolische waarde van een type schoen door groepen van gebruikers zelf aan die schoen wordt toegekend, op een vooraf moeilijk te voorspellen wijze.

Theoretisch sluit de hier gevolgde benadering aan bij wat Stacey e.a. 'adaptive teleology' noemen (Stacey, Griffin en Shaw, 2000). Het gaat daarbij om het overleven van een bepaalde entiteit in dynamische omgevingen 'that may change in unknowable ways' (Stacey e.a., 2000: 52). Random variatie wordt daarbij gezien als een kans op een succesrijke combinatie tussen die entiteit en zijn omgeving. Dit toeval moet men van twee kanten dynamisch opvatten. De entiteit stuurt een multiple aanbod naar haar omgeving, die daar vervolgens weer wat mee doet.

Veel hypes in de sfeer van het amusement of TV-producties zijn op deze manier te verklaren, bijvoorbeeld het Big Brother succes. Dit is èn het resultaat van experimenteel zendgedrag, waarbij risico's worden genomen, èn wat de samenleving daar weer mee doet. Van Ginneken heeft in zijn boek 'Breinbevingen' een aantal van

deze hypes en ook andere drastische gebeurtenissen beschreven en geanalyseerd (Van Ginneken, 1999). We komen hierop terug.

De Darwiniaanse invalshoek suggereert dus het 'laten gebeuren' van wat er tussen een groep of organisatie en omgeving interactief kan ontstaan. Veelal zal een mutatie snel als ineffectief en onwerkzaam ter ziele gaan. Maar soms kan zich snel iets interessants ontwikkelen, door de samenloop van in- en externe omstandigheden. Ook daartoe kan het denken in verschillende opties van grote waarde zijn.

2.3.Het genereren van creativiteit

Verschillen kunnen op tenminste drie manieren bijdragen aan creatieve oplossingen, en wel:

- bij het bedenken van reeksen van nieuwe mogelijkheden;
- bij het toewerken naar één oplossing, met behoud van pluriformiteit in benadering; en
- bij het exploreren van werkbare mogelijkheden in de praktijk.

We zullen deze drie manieren hieronder bespreken. Eerst willen we aangeven hoe we creativiteit opvatten. Onder creativiteit verstaan we het vermogen van individuen of groepen om een oorspronkelijk product neer te zetten, dat bruikbaar is op een bepaald tijdstip (Van Woerkum, 1987: 42). Oorspronkelijkheid vindt men in verschillende gradaties, van een geniaal grensverleggend idee tot een eenvoudige, praktische ingeving. Wij willen creativiteit niet te zeer koppelen aan het exclusieve en bijzondere. Eerder willen we creativiteit zien als een alledaags fenomeen, voor wie in wisselende omstandigheden moet overleven. Creativiteit is dan een bestaansvoorwaarde.

Wie onzin uitkraamt is wel oorspronkelijk, maar daarom nog niet creatief. We koppelen aan creativiteit dus graag een functionaliteitscriterium. Creativiteit moet bruikbaar zijn, althans 'op een bepaald moment'. Eeuwigheidswaarde is niet aan de orde.

Een eerste belang van verschillen met betrekking tot creativiteit zit in het genereren van meerdere percepties op problemen en oplossingen. We praten dan over divergente creativiteit.

Kleindorfer, Kunreuther en Shoemaker geven het voorbeeld van de trage liften in een kantoorgebouw (Kleindorfer e.a., 1993: 61). Veel probleemoplossers zullen geneigd zijn om te zoeken naar manieren om deze liften sneller te maken. Divergente denkers daarentegen zouden op het idee kunnen komen dat het hier om een perceptieprobleem gaat: men verveelt zich al wachtende. Die perceptie kan gemanipuleerd worden door bijvoorbeeld bulletinboards naast de lift te plaatsen of spiegels. Door met meerdere personen over een probleem te praten stijgen de kansen op alternatieve oriëntaties, dus – in het voorbeeld – niet alleen met technologen, maar ook met psychologen of met de liftgebruikers zelf.

Meer algemeen willen we hier alvast stellen dat ambiguïteit, dat wil zeggen, het naast elkaar bestaan van verschillende mogelijke interpretaties van sociale gebeurtenissen en verschijnselen moet worden erkend en uitgebuit. Zoals Ford (1996) stelt:

" Multiple frames lead to recursive and informal interpretive processes that help produce creative insights" (Ford, 1996: 59).

Deze gedachte vinden we terug bij wat we, gezien de veelvuldige onderlinge verwijzingen, wel een stroming kunnen noemen in de management- en organisatie-literatuur (zie o.a. Weick, 1995; March & Olsen, 1976; Mintzberg, 1994); Stacey, 1992, Schein, 1999).

Een tweede manier waarop verschillen een rol spelen bij het genereren van creativiteit betreft het traject naar een gezamenlijke oplossing (convergente creativiteit). Die kan simpelweg gevonden worden door te stemmen over het rijtje gegenereerde mogelijkheden. Die oplossing wordt dan gekozen die door het grootste aantal participanten wordt geprefereerd. Daarmee wordt het creatieve potentieel echter maar beperkt benut. Interessante vernieuwingen ontstaan vaak pas als er over de verschillende interpretaties wordt doorgesproken. Zoals Stacey e.a. stellen: '... deviance, the difficult search for understanding in misunderstanding, is a prerequisite for novel change' (Stacey, Griffin en Shaw, 2000: 125). Dan ervaren mensen dissonantie en kunnen nieuwe perspectieven ontwikkeld worden ('reframing'). Het gesproken woord, met al zijn ambiguïteit in de doorgaande interactie, dient hier een belangrijk doel: het creëren van een mentale experimenteerruimte, waarin dingen gezegd kunnen worden die meerdere interpretaties toestaan. Juist dit is een bron van vernieuwend denken. Al pratende ontstaat zo vaak een origineel en bruikbaar idee.

Noteer dat veel criteria die voor consensus-gerichte discussies zouden moeten gelden in onze visie juist disfunctioneel zijn: dat ieder zich volstrekt helder uitdrukt bijvoorbeeld en zijn mening desgewenst kan beargumenteren. In de gezamenlijke zoektocht naar 'agreement in disagreement' is een zekere mate van 'ontoerekeningsvatbaarheid', althans gedurende een deel van de discussie, eerder een pré.

Tenslotte kunnen de verschillen ook bij het implementeren creativiteitsbevorderend zijn. Als er ruimte bestaat voor meerdere gedragsopties kan al doende geëxperimenteerd worden met bepaalde oplossingen, vis a vis de reagerende omgeving. Wij zijn nogal geneigd het cognitieve deel van het creatieve proces over te waarderen, ten koste van de impulsen die ontstaan in de uitwerking. Wanneer ook hier verschillen een kans krijgen wordt actie-creativiteit (Van Woerkum, 1981) benut, die juist in onzekere situaties doorslaggevend kan zijn. Naar Napoleon: 'On s'engage et puis on voit'.

2.4. Het maken van reële keuzes

In veel besluitvormingstheorieën van het normatieve soort, gericht op het bereiken van consensus, worden besluiten gekoppeld aan kennis. De gedachte is dat wanneer we het eens kunnen worden over een solide 'body of knowledge' de weg naar consensus open ligt. Deze kennis zou dan geleverd kunnen worden door de deelnemers zelf, liefst via een gezamenlijke activiteit ('joint fact finding') of via een neutrale kennisleverancier van buiten (zie o.a. Pruitt & Carnevale, 1993).

In menig maatschappelijk debat komen we deze figuur tegen: een reeks van door belangen bepaalde actoren-in-gesprek wordt bijgestaan door deskundigen van buiten. Zo is in het biotechnologie-debat herhaalde malen een beroep gedaan op de wetenschappers om met feiten te komen m.b.t. de gezondheids- of milieu-effecten van bepaalde genetisch gemodificeerde producten.

De ingang van pluriformiteit betekent echter dat we een open oog hebben voor de complexiteit van besluitvorming, meer precies: waar er verschillen kunnen optreden. Dat kan zijn juist ook t.a.v. 'de feiten' en zeker t.a.v. de interpretatie van feiten. In de praktijk worden feiten dikwijls heel verschillend gewaardeerd. Zo kan het feit dat het regent alom geaccepteerd zijn, dat neemt niet weg dat ik er behoorlijk last van kan hebben terwijl diezelfde regen maakt dat de dag voor akkerbouwer om de hoek niet meer stuk kan. Meer algemeen: rondom feiten die op zichzelf niet ter discussie staan kan in de praktijk een hoge mate van *ambiguiteit* bestaan omdat zij, afhankelijk van specifieke contexten, verschillend geïnterpreteerd en/of gewaardeerd worden. Aldus is het voordeel van een meer gedifferentieerde optiek op besluitvorming dat we aldus beter aansluiten bij de praktijk.

Daarnaast spelen waarden en emoties een grote rol. Volgens Etzioni worden de meeste beslissingen in de praktijk niet genomen op basis van overwegingen gelet op de beschikbare informatie, maar juist op basis van waarden en emoties (Etzioni,

1992). Normatief-affectieve factoren beïnvloeden ons denken doordat in verschillende gebieden logisch-empirische overwegingen eenvoudigweg worden buitengesloten. Etzioni spreekt hier van 'mixed scanning'.

Zo zullen veel Nederlanders voor meer natuur zijn, zonder dat ze bewust een afweging maken ten opzichte van andere gebruiksfuncties. Maar onze emoties en waarden bepalen ook terdege aan welke informatie we waarde toekennen en aan welke niet. Het idee dat biotechnologie interessante economische ontwikkelingen inleidt heeft weinig gewicht voor wie de onnatuurlijkheid van biotechnologie vooropstelt.

Andere auteurs benadrukken de enorme complexiteit van de moderne wereld, waarin het slechts mogelijk is om in een select gebiedje echt rationeel en bewust bezig te zijn. In de meeste gevallen, zeker waar niet direct een persoonlijk belang ligt, bedienen we ons van heuristieken. Ook daarin kunnen we sterk verschillen.

Het is van groot belang mensen te stimuleren om de verschillende waarden en emoties waar zij in een gegeven situatie aan hechten, tot uitdrukking te brengen. In het verlengde daarvan worden kansen gecreëerd om mensen kritisch te laten reflecteren over hun keuzes en de veelal impliciete veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen. Een en ander zou er toe kunnen leiden dat mensen zelf ambiguïteit gaan verwoorden.

Als we inderdaad besluitvorming in zijn werkelijke, empirische gedaante, met de daarin besloten verschillen, accepteren, geraken we verder weg van allerlei rationele keuzemodellen, maar komen we dichterbij de realiteit. Het temperen van rationele verwachtingen is het centrale thema van het zogenoemde rationaliteitdebat met betrekking tot besluitvorming. Dit debat is begonnen met het klassieke boek van Simon, *Administrative Behavior* (1957), waarin hij de term 'bounded rationality' lanceerde.

Deze discussie preludeert al op ons volgende thema: de contextualiteit van besluitvorming, waardoor het verschil in visie op wat er moet gebeuren explosief kan stijgen en ook moet stijgen, want in complexe omgevingen is een uni-laterale oplossing zelden adequaat.

3. Complexe contexten

De laatste jaren is de aandacht voor complexiteit, dynamiek en onvoorspelbaarheid in relatie tot de sociale wereld enorm gegroeid. Termen als chaos-management, adaptief management en complexe adaptieve systemen (Kupers, 2000) raken langzaam maar zeker ingeburgerd. Dikwijls worden complexiteit, dynamiek, het gebrek aan transparantie en beheersbaarheid in verband gebracht met de huidige tijd. Het is zeer de vraag of dit terecht is. Ook in het verleden waren vele gebeurtenissen aanvankelijk onvoorspelbaar of zelfs onvoorstelbaar. Denk bijvoorbeeld aan de eerste wereldoorlog, waar allerlei ontwikkelingen samenspannen om vervolgens een ramp op te leveren, die in de hele vorige eeuw heeft nagetrild. Hoe deze oorlog kon ontstaan is nog steeds onderwerp van heel wat reflectie.

Vaak kunnen we achteraf wel reconstrueren hoe onverwachte gebeurtenissen plaats hebben kunnen vinden, zoals de val van de Berlijnse muur, de culturele revolutie eind jaren zestig of de enorme commotie rond de dood van prinses Diana. Deze 'verklaringen' zijn echter op het moment zelf, en zeker daaraan vooraf gaand zelden voorradig. In hoofdstuk 2 hebben we hier al enige aandacht aan besteed.

Er zijn weinig tijden geweest waarin men *niet* vond dat de wereld buitengewoon dynamisch en ingewikkeld was, vergeleken met de gekende wereld daarvoor. Dat neemt niet weg dat er (vroeger, maar ook nu) een grote spanning bestaat tussen wat we graag zouden willen weten en wat er feitelijk aan evidente inzichten bestaat. En juist in welvarende tijden levert dit een onbehaaglijk gevoel op: gaat het wel allemaal zoals het behoort te gaan? Liggen er geen risico's op de loer? Op allerlei manieren proberen we de toekomst in de greep te krijgen. We doen onderzoek naar economische, sociale, politieke of culturele trends, we geven veel geld uit aan professionele trend-watchers, we beleggen conferenties over de komende eeuw en we formuleren lange termijn beleid, waarin we de diverse inzichten verwerken en tegelijk proberen greep te krijgen op wat er nog niet is.

Het gegeven dat onze kennis op allerlei gebied is toegenomen heeft er vooral toe geleid dat we steeds minder bereid zijn om onzekerheid te accepteren. In plaats van ontwikkelingen en gebeurtenissen toe te schrijven aan toeval, het lot of de voorzienigheid, gaan we onmiddellijk op zoek naar aanwijsbare oorzaken en/of schuldigen met de bedoeling die te elimineren en daarmee een herhaling in de toekomst te voorkomen.

Huisartsen klagen niet zozeer over het feit dat patiënten veel meer dan vroeger op eigen initiatief kennis vergaren over hun mogelijke aandoening, als wel over het gegeven dat mensen niet meer lijken te accepteren dat het lichaam überhaupt mankementen kan vertonen. Vrijwel onmiddellijk wordt door de omgeving naar 'schuldigen' gezocht: hetzij

de patiënt in kwestie (heeft die wel gezond genoeg geleefd?), hetzij de behandelend arts (heeft deze persoon wel juist gehandeld?) heeft gefaald.

Ook al viert de neiging tot beheersbaarheid hoogtij, dat neemt niet weg dat er ook beginnende twijfels zijn over de maakbaarheid van de samenleving. We ontkomen er niet aan te erkennen dat onzekerheid inherent is aan vele, zo niet alle ontwikkelingen. Om die reden wordt de betekenis van al dit vooruitblikken, plannen en beheersen op dit moment in bepaalde gezelschappen gerelativeerd. Dit past bij post-modern denken, gekenmerkt door de constatering dat de grote lijnen lijken te ontbreken en ook de stuurbaarheid van de samenleving minder groot lijkt, mede omdat het stuur in steeds meer handen zit. De ketens van afhankelijkheden tussen mensen nemen aldoor toe met als gevolg dat bepaalde handelingen voor steeds meer mensen grote of kleine gevolgen hebben (Elias, 1971). Zo heeft de overheid zich nogal flink 'ontstatelijkt', met een groot beleidsdomein dat naar boven is gegaan (Europa, globaal beleid) en naar onder (provincie, regio's, gemeenten). 'Who is in charge?' Overigens is hier ook een tegentendens zichtbaar. Handhavingsdiscussies n.a.v. rampen in Volendam en in Enschede laten zien dat een open debat over brandveiligheid en vuurwerk niet op prijs wordt gesteld. Zeker waar het gaat om levensbedreigende zaken wordt de overheid volledig verantwoordelijk gesteld voor beleid en uitvoering. Maar ook op andere vlakken wil men daadkracht zien en wordt van de overheid (politiek en bestuur) gevraagd om duidelijke doelen en normen te stellen en die ook te handhaven. Echter, aan het nut van zware, doortimmerde beleidsplannen van nationale overheden wordt ernstig getwijfeld. Men is zoekende naar een andere beleidscultuur die past bij zowel de veranderende context als ook onze veranderende kijk op de context. Onze studie naar de waarde van verschil maakt deel uit van deze zoektocht.

3.1.Context en beleidscultuur

In algemene zin wordt diversiteit gewaardeerd, niet alleen als basis voor innovatie (Vansina & Taillieu, 1997), maar als basiskarakteristiek van het sociale leven. Zo stellen Van Dongen c.s.:

"Zonder de verschillen tussen moeder en kind, tussen arts en patiënt, tussen leerling en docent, tussen deskundige en leek, tussen voorstanders en tegenstanders, tussen bovengeslikte en ondergeslikte zouden we leven in een ongedifferentieerde en ongedimensioneerde wereld. En dat is moeilijk voorstelbaar" (Van Dongen, de Laat en Maas (1996: 43).

Verschillen, kortom, verschaffen onszelf en de mensen om ons heen een identiteit. Een van de kenmerken van de nieuwe beleidscultuur is de nadruk op diversiteit en flexibiliteit. Passend binnen die cultuur maakt men via decentralisering en deregulering ruimte vrij voor nieuwe institutionele arrangementen, waar maatwerk geleverd wordt voor de situatie en het moment. Daarmee verbonden is een aantal overwegingen die we hier kort behandelen.

Op de eerste plaats wordt in de nieuwe beleidscultuur meer waarde gehecht aan het 'locale' en daarmee aan verschillen tussen situaties. Dit hangt samen met een beter begrip van de 'embeddedness' of de contextualiteit van veel interventies. Met name het idee dat technologie niet op zichzelf staat wint veld. Technologie betekent in verschillende situaties iets heel anders en wordt in verschillende situaties ook heel anders benut.

We weten dat het afgraven van vervuilde bodems om deze vervolgens te verbranden zeer doelmatig is maar tegelijk veel te duur voor een algemene toepassing. Daardoor zijn nieuwe 'in situ' technieken ontworpen, die echter in concrete situaties gekoppeld moeten worden aan aspecten zoals gemeentelijke en provinciale financiën, juridische kwesties, risicobelevingen van betrokken burgers en politieke implicaties. Aldus betekent bodemsanering in verschillende regio's iets anders. Bij het conglomeraat van gemeentes in de buurt van Heerlen (Parkstad Limburg) is het bijvoorbeeld een beladen erfenis uit de mijnhistorie met vervelende gevolgen voor een geprefereerd imago ('parkstad'). Wie met dit technologische probleem bestuurlijk aan de slag wil moet de geschiedenis en de missie van de regio terdege serieus nemen om tot een afgewogen strategie te kunnen komen. Zo is het in perceptie van burgers logisch dat de centrale overheid financieel moet bijspringen omdat het probleem is ontstaan omdat voor heel Nederland kolen moesten worden gedolven. Vanwege het parkstad - idee moet naar een hoog niveau van sanering worden gestreefd. 'Vervuilde parken' kunnen eigenlijk niet. De 'framing' van een dergelijk probleem is al snel vrij typisch.

In het algemeen worden in het specifieke beleidsnetwerk argumenten gelabeld naar wie ze uitspreekt. De technische oplossing wordt daarmee meer en meer een onderdeel van een veel ruimer debat.

Op de tweede plaats is de nieuwe beleidscultuur verbonden met een ander idee over planning. We gaan daar in het volgende hoofdstuk verder op in. Hier willen we stellen dat er meer en meer verzet bestaat tegen een dirigistisch doel - middel denken, waarbij de overheid concrete doelen stelt en een specifiek instrumentarium ontwerpt. Als de omgeving als complex, dynamisch en onomkeerbaar wordt gezien hebben concrete, op voorhand vastgestelde doelen beperkte waarde. De praktijk gaat zijn eigen weg, omdat de situatie daarom vraagt. In plaats van concrete doelen verschijnen visies of oriëntaties, die ruimte moeten bieden aan meerdere oplossingen 'in de goede richting'.

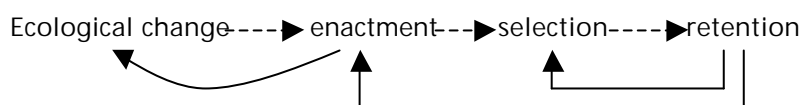
Ten derde wordt meer aandacht geschonken aan de relationele of procesmatige kant van het nieuwe beleid. Ook hierop komen we terug. Sturing via door het parlement

geaccordeerd beleid wordt minstens ten dele vervangen door sturing via netwerken, waarin vertrouwen wordt ontwikkeld op basis van wederzijdse afhankelijkheid en een gezamenlijke opdracht. Dergelijke netwerken, vaak gelegenheidscombinaties, kunnen veel flexibeler inspringen op ontwikkelingen in de omgeving.

De lokalisering en contextualiteit van beleid, het andere planningsdenken en het netwerkidee hebben met elkaar gemeen dat verschillen meer op de voorgrond komen. Dit is dan ook de meest in het oog lopende reactie op de geconstateerde complexiteit: het benutten van diversiteit, zowel om daarmee het bijzondere van een situatie recht te doen als beter opgewassen te zijn tegen de grillen van de toekomst.

Bovengenoemde overwegingen geven het perspectief aan dat richting geeft aan de rest van deze studie. Dit perspectief staat haaks op de rationaliseringstendens die tot voor kort domineerde in de beleidspraktijk, waarbij gaandeweg in het beleid, vanwege de fricties bij de implementatie, steeds meer controle wordt ingebouwd om de werkelijkheid in de greep te krijgen. Weliswaar wordt zo het een en ander bereikt, maar tegen steeds grotere kosten. Een overheid die sterk vanuit het eigen instrumentarium denkt ziet de hele context vanuit het eigen, onvermijdelijk beperkte handelingsperspectief en neemt onvoldoende verschillen en veranderingen waar die men intern geen betekenis kan geven (zie Pepper, 1995; Wagemans, 1997).

De organisatie-deskundige Weick heeft een raamwerk ontwikkeld waarmee processen van betekenisverlening die het handelen van mensen in organisaties bepalen nader kunnen worden geduid (Weick, 1979). Wanneer zich in de omgeving van een organisatie veranderingen voordoen (*ecological change*), beïnvloedt dat de interacties c.q. het handelen van de mensen in de organisatie (*enactment*). Uit de meerduidige informatie uit de omgeving waarover eveneens meerduidige meningen kunnen bestaan moeten keuzes worden gemaakt om tot handelen over te kunnen gaan. Om tot een keuze (*selection*) te komen oriënteert men zich op het geheugen (*retention*). Bij volgende handelingen en keuzes zal men teruggrijpen op het geheugen.



Het model van Weick laat zien hoe de ambiguïteit van informatie vanuit de omgeving teruggebracht wordt tot eenduidige informatie op basis waarvan mensen keuzes kunnen maken (Weick, 1979; zie ook Ten Brummeler & Zuiderhoudt, 1992). Weick (1995) zegt:

"Once people begin to act, they generate tangible outcomes in some context, and this helps them discover what is occurring, what needs to be explained, and what should be done next. Managers keep forgetting that it is what they do, not what they plan, that explains their succes". (Weick, 1995: 55)

Het loslaten van dit soort beleidsdenken betekent dat men zich moet openstellen voor pluriformiteit, maar ook dat de relatie tot verschillende actoren zal veranderen. Men zou kunnen zeggen dat met de verschillen tussen mensen in een besluitvormingsproces de omgeving groter wordt en meer recht wordt gedaan aan de inherente complexiteit van die omgeving. Interactieve beleidsvorming is daarmee een logisch antwoord op de vraag hoe om te gaan met complexe omgevingen, waarin tenminste de verschillen worden benut.

4. Planning met verschillen

Als we de huidige planningscultuur bezien vanuit het perspectief van diversiteit ontwaren we een aantal knelpunten die ondergebracht kunnen worden onder de volgende thema's:

1. de idee van planning
2. het rationele planningsmodel
3. planning m.b.v. scenario's
4. planning en randvoorwaarden
5. planning in de formele beleidscultuur
6. planning: zeggen en schrijven
7. planning en uitvoering

We zullen deze thema's achtereenvolgend behandelen.

4.1. De idee van planning

Veel overheidsorganisaties besteden aan planning ruime hoeveelheden tijd en geld. Het ene rapport verschijnt na het andere. Deze sterke neiging tot planning vormt het eerste knelpunt.

Stacey meent dat planning veelal haaks staat op de noodzakelijk processen van creativiteit en innovatie. Volgens hem heeft planning een 'built in bias to continue down already established paths of action' (Stacey, 1992: 43). Wie een plan maakt, richt de aandacht op commitment en daarmee op een voorzienbare situatie in de toekomst, die met bekende en gewaardeerde middelen bereikt moet worden. Voor veel nieuwe benaderingen is zo'n commitment namelijk zeer moeilijk te vinden. Wij zien interactieve beleidsvorming niet als een gezamenlijke poging om tot een doortimmerd plan te komen, maar eerder als een potentieel voor allerlei acties. Daaronder kan vallen het maken van een plan. In plaats van als een finaal dossier waaraan iedere vervolgactiviteit moet worden getoetst zien we dit plan liever als een tijdelijke constructie van wat een preferente combinatie van activiteiten zou moeten zijn en dat als document althans enige tijd richtinggevend is. Geen enkel plan is tegen de dynamiek van de omgeving opgewassen, ook de traditionele overheidsplannen niet. Daar zien we evengoed een kloof tussen de officiële politiek (het beleidsplan) en de 'politics' van alledag, waardoor zo'n plan op een bepaalde manier geïnterpreteerd en geïntegreerd wordt (Colebatch, 1998). De organisatie-deskundige

Mintzberg (1994) relateert het belang van strategisch plannen t.o.v. van wat hij noemt: strategisch denken:

"Strategic planning is not strategic thinking. Indeed, strategic planning often spoils strategic thinking, causing managers to confuse real vision with the manipulation of numbers. And this confusion lies in the heart of the issue: the most successful strategies are visions, not plans" (Mintzberg, 1994: 107)

4.2. Het rationele planningsmodel

Gekoppeld aan het vorige punt is de manier waarop dan vaak gepland wordt. Hierbij wordt meestal een model gehanteerd dat kan bestaan uit de volgende fases: 1) probleemverkenning, 2) probleemdefiniëring, 3) doelformulering, 4) het ontwikkelen van een instrumentarium, 5) het uittesten van een instrumentarium, 6) het besluit over de definitieve maatregelen, 7) implementatie en 8) evaluatie.

Als we uitgaan van heel verschillende betrokken actoren zouden deze idealiter op al deze punten een bepaalde consensus moeten kunnen bereiken. Het is de vraag of dit mogelijk is en het is ook de vraag of dit wenselijk is.

Nemen we als voorbeeld het interactief besluitvormingsproces over een nieuw model voor de varkenshouderij. Hier vinden we een intensief overleg met vele ontmoetingen over een vrij lange periode. Het proces is ook geslaagd, in zoverre dat er een zekere overeenstemming is bereikt over althans een aantal brandende kwesties. Maar 'het' probleem blijkt er voor de verschillende partijen wezenlijk anders te zien. Voor een boer is het probleem een protesterende maatschappij en een interveniërende overheid. Voor Natuur en Milieu is dit vooral een nijpend mestprobleem. De Dierenbescherming maakt zich zorgen om het ontbreken van natuurlijke leefomstandigheden voor zeug en big. Veelvuldig overleg maakt dat de betrokkenen de onderlinge verschillen beter begrijpen, maar daarom bestaan ze nog wel.

Zou men streven naar nog meer overeenstemming dan zouden de representanten misschien afhaken of zich op zijn minst vervreemden van hun achterbannen. Als die ook hetzelfde proces zouden moeten doormaken, dan spreken we over een volstrekt onrealistische optie. Het is bijgevolg niet renderend om buiten de 'latitude of acceptance' van de achterban overeenstemming te zoeken in de groep van directe participanten. Wat ten hoogste kan is het bewerkstelligen van een verschuiving, die ieder naar de eigen groep succesvol kan communiceren. Intussen gaat het proces door... (Wolffenbuttel en Van Woerkum, 2001)

Volgens Dörner gaat het bij de probleemverkenning al mis. '...a complete investigation of an entire problem sector is utterly impossible' (Dörner, 1996: 157). Daarmee is ook één probleemdefinitie twijfelachtig. Hetzelfde geldt voor de doelen. Dörner stelt dat 'contradictory goals are the rule, not the exemption in complex situations' (Dörner, 1996: 65).

We moeten zoeken naar een ander model van planning, dat uitgaat van de realiteit: grote verschillen in perspectieven op problemen en oplossingen. De onzekerheden die

daardoor ontstaan kunnen we niet reduceren door nog preciezer te plannen want dit levert volgens Dörner alleen nog maar meer onzekerheid op, mogelijk leidend tot nog meer behoefte aan controle, een spiraal die uiteindelijk alleen maar tot malaise leidt en tot de onmogelijkheid om zelfs nog maar een besluit te nemen (Dörner, 1996: 164). Het rationele planningsmodel moet daartoe gerelativeerd worden.

4.3.Planning met behulp van. scenario's

Een bekende manier om in interactieve processen verschillen in te brengen is het ontwikkelen van een aantal scenario's, die vervolgens in discussie worden gebracht, waarna men zijn of haar voorkeur kan uitspreken.

Tegen het principe van scenario's valt niet veel in te brengen. Wel tegen de wijze waarop vaak met het idee van verschillende ontwikkelingslijnen wordt omgesprongen.

Er zijn tenminste twee bezwaren te formuleren. Op de eerste plaats leggen scenario's de mogelijke ontwikkelingen te veel vast en dreigt een te sterke reductie. Op de tweede plaats bieden scenario's manipulatieve mogelijkheden om een voorgevormd idee bekrachtigd te krijgen (Goverde, 1997).

Scenario's zijn schematische voorstellen die de toekomst kunnen vormgeven als we aan bepaalde uitgangspunten vasthouden. Doorgaans zijn het extrapolaties van bestaande trends die meer of minder worden uitvergroot. Zo kunnen we de landbouwontwikkeling vanuit het industriële denken extrapoleren. We komen dan uit op varkensflats en megabedrijven. We kunnen ook de ecologische kant versterken. Dan stijgt de biologische landbouwproductie explosief en zien we de 'verbrede landbouw' met allerlei functies behalve voedselproductie als norm.

De werkelijkheid is echter veel dynamischer, creatiever en complexer . Zo zijn er zeker vormen van typisch industrieel ontwerpen van voedingsproducten mogelijk, die alle recht doen aan ecologische overwegingen. Een voorbeeld daarvan is het Profetas-project, gericht op 'novel protein foods', als een alternatief voor het 'verkwistende' vleesmenu. Anderzijds is het zeer wel denkbaar dat ook in de biologische landbouw megabedrijven opdoemen, die schaalvoordelen gaan uitbuiten. Allerelei trends doen zich tegelijkertijd voor, soms elkaar versterkend, soms verzwakkend, soms leidend tot onverwachte heel nieuwe richtingen. In de landbouw zijn dit bijvoorbeeld: globalisering, de steeds krachtiger positie van supermarkten, Oost-Europa als interessant potentieel (als productiegebied en markt), de trend naar voedingssupplementen, de belangstelling voor dierenwelzijn, de trend naar 'natuurlijk voedsel', het voedselveiligheidsprobleem, de leefbaarheid op het platteland, het regionale denken,

nieuwe stads-plattelandsbetrekkingen, etc. Los nog van het feit dat zich voortdurend allerlei onvoorziene gebeurtenissen voordoen (rampen!), laten zich uit de melée van trends vele, vele scenario's afleiden, maar dit is bij het ontwerpen van scenario's nu juist niet de bedoeling.

Scenario's zijn bovendien vaak (te) restrictief omdat ze in hoge mate leunen op wetenschappelijk spoorwerk. Dat is in ieder geval veelal de bedoeling. Dammers citeert Becker en Dewulf die spreken over toekomstonderzoek, 'een vorm van beleidsgericht onderzoek, waarbij op wetenschappelijke wijze uitspraken over toekomstige ontwikkelingen worden gedaan' (in: Dammers, 2000: 39-40). Hier wordt een hoge mate van zekerheid en systematiek gesuggereerd, waardoor de toekomstperspectieven van de actoren in interactieve processen zelf, met zo niet meer dan toch andere dimensies en met een andere kennis-input, kunnen worden onderdrukt.

Manipulatieve mogelijkheden ontstaan vooral bij de presentatie van drie scenario's waarbij op één dimensie links en rechts een extreem wordt geformuleerd. Een dergelijke presentatie leidt vrijwel steeds tot pseudokeuzes, omdat elkeen beseft dat de extremen slechts door minderheden ondersteund worden. Zo'n mogelijkheid doet zich bijvoorbeeld voor als we in een bepaalde regio als scenario's zouden presenteren: a) agrarische productiemaximalisering, 2) ecologisering van de landbouw en c) ecologische aanpassing in een bescheiden groei-scenario. Het is niet moeilijk hier te voorspellen welk scenario de meeste aanhang zal krijgen. De vraag is wel wat we met een dergelijke keuze zijn opgeschoten.

Dammers verzet zich tegen de strikt wetenschappelijk-methodische opvatting van scenario's en wil ook liever niet praten over 'toekomstonderzoek' maar over 'toekomstverkenning'. Ook simulaties en 'speculatie' op grond van brainstorming, de werkconferentie of de Delphi-methode hoort bij hem tot scenario-ontwikkeling. Dit alles zou ook meer passen bij situatie van hoge complexiteit en onzekerheid.

Dammers besteedt verder aandacht aan minder modelmatige scenario's, waarin visionaire beelden vooropstaan die creatief moeten worden ontworpen, gebruik makend van de ervaringen van beleidsmakers (waartoe Dammers zich in zijn studie beperkt). De grotere reikwijdte gaat volgens hem echter ten koste van de systematiek. Wel komen we aldus dichterbij onze opvatting over hoe gepland kan worden met gebruik van verschillende invalshoeken.

4.4.Planning en randvoorwaarden

Bij veel interactieve processen is er een botsing tussen het besluitvormingsdomein dat de organisatoren voor ogen zien en waar de actoren zelf over willen praten. Vaak wordt gewezen op het gevaar dat door het beleid zo open aan te bieden verwachtingen

gen worden gewekt die niet kunnen worden waargemaakt, vanwege reeds bestaand beleid of vanwege bestaande juridische, bestuurlijke of financiële condities. Die te hoge verwachtingen zouden tot overspannen claims leiden en, als blijkt dat het allemaal niet kan, tot frustratie en spanningen. De remedie zou liggen in het vooraf in de planning precies duidelijk maken wat wél en wat niet bediscussieerbaar is. De voorwaarden kunnen bestaan uit het gevestigde beleid dat in uitvoering is of – een stap verder – uit bestaande normen of einddoelen die hoe dan ook gehaald moeten worden, met een (grote) vrijheid voor de manier waarop.

Walt valt hier tegenin te brengen? Toch wel het een en ander. Vaak start men een interactieve proces met verschillende actoren juist vanwege het falen van bestaand beleid. Waarom dit beleid dan faalt wordt vaak gedefinieerd als een te zwak draagvlak. Vanuit de gedachte dat mensen meer betrokken moeten worden wordt getracht dit draagvlak te verstevigen middels participatie. Een andere analyse zou zijn dat in het bestaande beleid te weinig rekening wordt gehouden met *de context* van gewenste veranderingen en dat het beleid, inclusief de context, opnieuw in elkaar moet worden gezet, daarbij gebruik makend van de deskundigheid en het inzicht van betrokkenen.

Als dit laatste uitgangspunt zou worden gekozen, zou men ook aanzienlijk voorzichtiger zijn met het beperken van het besluitvormingsdomein. Immer, juist vanwege deze beperking heeft het oude beleid gefaald, omdat de typische kenmerken van de situatie onvoldoende in het beleid zijn verdisconteerd.

Natuurlijk moeten interactieve processen ergens om gaan, 'focus' hebben. Daarbij moeten de organisatoren echter zoveel mogelijk open staan voor de domeindefinities van actoren. Normen die vastgesteld zijn vanuit en veelal goed inzicht in het probleem en de oplossing, wetenschappelijk-technisch gedefinieerd, maar met een gebrekkig inzicht in hoe in de maatschappij een veranderingsproces kan verlopen, kunnen bestuurlijk een hoge status dragen. Toch zijn het niet meer dan wenselijkheden, die zonder het begeleidende inzicht in het proces een nogal symbolisch karakter dragen.

Een ander probleem vormt de onzekerheid over het al dan niet toepassen van bestaande normen.

Een voorbeeld vormen de onderhandelingen in De Peel tussen agrariërs en milieuactivisten in de jaren negentig, leidende tot een gezamenlijk Plan van Aanpak. Het gehele proces is door de overheid gefaciliteerd en kreeg de status van 'experiment'. De bestaande normen werden daarmee echter niet buiten de orde geplaatst, ook al bleek dat er op milieugebied meer mogelijk was met een alternatief beleid. Of het plan al dan niet kans van slagen had bleef lang onduidelijk, met vervelende gevolgen voor de betrokken actoren (Aarts en Van Woerkum, 1996).

4.5.Planning in de formele beleidscultuur

De huidige planningscultuur is ook beperkend doordat het een sterk geïnstitutionaliseerde activiteit betreft, die meestal rechtstreeks verbonden is met het beleid. Kort gezegd: het bestuur doet aan planning, burgers plannen niet. Burgers hebben wel allerlei ideeën over publieke onderwerpen, zij praten daarover in talloze situaties, in kantines, bij de televisie, in het café. Maar dit discours is veelal sterk verwijderd van het politiek-bestuurlijke discours en het is vaak moeilijk om beide discourses op elkaar aan te laten sluiten, ofwel, om de verschillende informele constructies van burgers onder elkaar een plaats te geven in het officiële beleid. Wagemans spreekt in dit verband van formele zingevingskaders die nogal bepalend zijn voor wat er gebeurt:

‘De dominantie van het formele zingevingskader betekent dat werkelijkheidsdefinities die geen betekenis hebben binnen dit dominante kader, er simpelweg niet toe doen. Er is op zichzelf geen enkele garantie dat wat maatschappelijk of door groepen burgers als relevant wordt ervaren, ook op de publieke agenda komt’ (Wagemans, 1998: 158).

In de praktijk zien we vele voorbeelden van dergelijk vaak impliciet kolonialistisch denken. Bij het woord gezondheidszorg zal menige bestuurder, politicus, journalist of wetenschapper huisartsen, ziekenhuizen of verzorgingstehuizen voor ogen hebben. Allerlei percepties daaromtrent worden aan deze instituties gekoppeld. Maar in feite is gezondheidszorg natuurlijk voor het overgrote deel datgene wat tussen gewone mensen plaatsvindt, tussen ouders en kinderen, tussen vrienden, tussen burens. Ook het denken over gezondheid en zorg wordt hier dagelijks gevoed, in de vele gesprekken die erover worden gevoerd. Deze gesprekken, en de verschillen daarbinnen, klinken moeilijk door in de planning van gezondheidszorg. Veelal wordt het contact met de maatschappij, met de daarin aanwezige diversiteit, geregeld via vertegenwoordigende organisaties, zoals belangengroepen of actiegroepen. Deze zijn vaak dusdanig geprofessionaliseerd dat ze in het formele planningsdiscours een rol kunnen spelen. Zij doen dit door eigen experts in te schuiven in bestaande procedures. Hierbij is er weliswaar sprake van een verhoogde interactiviteit en van meer diversiteit, maar deze is tegelijk beperkt juist doordat men zich aanpast aan het formele discours. De rationaliteit van gewone burgers komt nauwelijks aan bod.

In het zogenoemde maatschappelijke debat over biotechnologie komen vele organisaties aan het woord, variërend van de industrie, Greenpeace, de Dierenbescherming tot de kerken en de Consumentenbond. Het publiek blijft echter afzijdig. Er wordt weliswaar veel gedaan om publiekshoudingen pro of contra biotechnologie te meten, maar

dat is toch wat anders dan dat men vanuit het publiek, of beter: vanuit publieken, naar biotechnologie kijkt. Zou dit het geval zijn dan zouden wellicht heel andere frames in het debat een rol spelen (Van Woerkum, 1998). De recentelijk gestarte nieuwe poging tot een breed maatschappelijk debat over biotechnologie wil zeer expliciet tot een minder geïnstitutionaliseerde discussie geraken, die bovendien meer en meer voorspelbaar is; het is op dit moment niet zeker in hoeverre dit is gelukt.

Dit punt hangt samen met het volgende.

4.6.Planning: zeggen en schrijven

Planning wordt veelal gekoppeld aan een geschreven plan dat op basis van (geschreven) documenten is vastgelegd. Planning is in hoge mate 'literacy-bound'. Natuurlijk wordt er ook binnen de overheidsorganisatie, of ruimer: binnen het professionele netwerk, veel gepraat, maar dit praten is toch sterk gericht op het eigenlijke beleidsproduct: een geschreven tekst. Om verschillende redenen kan hiermee de diversiteit in het planningsproces benadeeld worden (Van Woerkum, 2001).

Op de eerste plaats verschijnen aldus woorden in de communicatie tussen overheid en publiek die in het professionele circuit hun waarde hebben verdiend, maar die daarbuiten weinig betekenen.

Uit een voor het publiek bedoelde brochure over de Ooy-polder (bij Nijmegen) haalden we woorden als 'landschappelijk raamwerk', 'zonering van activiteiten', 'natuurlijk riviersysteem', 'lijnelementen' of 'ecologische relaties'. Dit zijn geen termen die in het actieve taalgebruik tussen Ooyse inwoners veel kunnen betekenen.

Het is niet alleen de woordenschat, maar ook meer in het algemeen het taalgebruik wat 'anti-oraal' genoemd kan worden.

In dezelfde brochure lezen we dat 'de uitwisselingsmogelijkheden van vissen tussen de rivier en het water in de uiterwaarden sterk toenemen', wat zoveel wil zeggen dat dezelfde vissen gemakkelijker heen en weer zwemmen. Dergelijke taal ligt niet in het verlengde van het gewone spreken, maar staat daar haaks op. Het nodigt burgers in ieder geval niet uit om onderling 'tot uitwisseling te komen' over nieuwe percepties.

Op de tweede plaats zijn geschreven teksten in de context van planning veelal creativiteitsbelemmerend. De beperktheid van teksten hangt samen met de 'interne dialoog' van de schrijver die veelal zijn directe werkomgeving als referentiepunt heeft en niet de groepen van betrokken burgers. Daarbij komt dat wie schrijft een hoge mate van 'self-monitoring' ervaart aangezien foutjes en tegenstellingen in geschreven teksten gemakkelijk te ontwaren zijn (Goody, geciteerd in Finnegan,

1988: 32). Het gaat dan uiteindelijk meer om details dan om het algemene idee en de bedoeling. Dit laatste geeft meer vrijheid om met gedachtes te spelen, deviante formuleringen uit te proberen, het reeds gememoreerde voordeel van de 'fuzziness of speech', waardoor al pratende interactief nieuwe werkelijkheidsconstructies uitgeteerd kunnen worden.

De diversiteit wordt ten derde ook beperkt doordat de essentie van veel beleids-teksten bestaat uit data, modellen en gerubriceerde argumenten (ten eerste, ten tweede ...) en bovendien in het algemeen wordt gekenmerkt door een complexe, weloverwogen redeneertrant, die sterk afwijkt van hoe burgers onderling de werkelijkheid benaderen. Daarin vinden we veeleer een narratieve vorm van communicatie, met verhalen, metaforen of symptomatische voorbeelden. Als we deze buitensluiten, laten we ook een andere redeneertrant, met daarbinnen weer allerlei verschillen, niet toe.

Om diversiteit een kans te geven, moeten we niet alleen zien naar verschillende werkelijkheidsdefinities, als zouden we delen van een legpuzzel bijeen moeten brengen, maar evengoed naar wat er gebeurt als deze diverse definities met elkaar 'in de slag' komen. Sommige nieuwe ideeën kunnen alleen al pratende, experimenteel, ontstaan. De 'poetic value' van taal is buitengewoon belangrijk:

'The power of language to "give" or to "lend" a first form to what are in fact only vaguely or partially ordered feelings and activities, to give a shared sense to already shared circumstances' (Shotter, 1990: 124).

Alleen via gesprekken, met alle zintuigen, is tenslotte op een afdoende wijze geloofwaardigheid en vertrouwen op te bouwen in interactieve processen. Daartoe moeten in planningsprocedures de taalverschillen, ook binnen het orale, serieus genomen worden.

4.7. Planning en uitvoering

In veel planning wordt gestreefd naar optimalisering volgens wat Stacey e.a. noemen een rationalistische teleologie (Stacey, Griffin en Shaw, 2000). Het gaat om een maximaal verdedigbare relatie tussen doelen en middelen.

Een dergelijk plan kan de belofte uitstralen van een hoge effectiviteit, door consistentie van redenering en het systematisch gebruik van allerlei wetenschappelijke gegevens. Maar niet altijd is zo'n plan opgewassen tegen de dynamiek in de context en met name ook tegen het mogelijke gebrek aan bereidheid en geschikt-

heid van degenen die bij de implementatie betrokken zijn, hetzij als uitvoerend ambtenaar, hetzij als onderdaan. Met name het centralistisch geïnitieerde sturingsmodel heeft op dit punt een bedenkelijke reputatie. Een van de problemen daarbij is dat in het implementatietraject vele problemen voorkomen die te maken hebben met onvoorziene aspecten in de aan te sturen situatie. Dit kunnen technische kwesties zijn, zoals het effect van zware mestinjecteurs op kwetsbaar veenweidegebied, maar ook meer psychologische kwesties, zoals een gebrek aan vertrouwen in de inpasbaarheid van bepaalde maatregelen, bijvoorbeeld vanwege de bureaucratische en administratieve rompslomp die deze vergen of vanwege veronderstelde hoge kosten.

Om die reden wordt wel gesteld dat zeker bij een complexe context, de planning zoveel mogelijk naar onderen moet worden verplaatst naar de uitvoering. In de woorden van Dörner (1996):

'In a very complex and quickly changing situation the most reasonable strategy is to plan only in rough outline and to delegate as many decisions as possible to subordinates. These subordinates will need considerable independence and a thorough understanding of the overall plan. Such strategies require a "redundancy of potential command", that is, many individuals who are all capable of carrying out leadership tasks within the context of the general directives' (Dörner, 1996: 161).

Dörner schrijft hier zeer algemeen over organisaties. Bij interactieve planvorming kunnen we meer precies denken aan een coproductie tussen (lagere) overheden en maatschappelijke actoren die in betrekkelijke vrijheid binnen een bepaald raamwerk iets kunnen uitproberen, wat binnen hun situatie werkzaam lijkt. Dit kan betekenen dat recht gedaan wordt aan de lokale of regionale verschillen. Het kan tegelijkertijd ook betekenen dat de verschillen *binnen* een situatie meer worden benut, vanuit het principe van 'redundancy of command'.

Met deze opmerkingen willen we het onderdeel planning afsluiten. We hebben daarin een aantal kenmerken van de vertrouwde, klassieke planningsopvatting geconfronteerd met de ambiguïteit en complexiteit die wij moeten onderkennen in de werkelijke planningscontext. Daarmee hebben we diversiteit vanzelf als uitgangspunt meegenomen. Een logisch vervolg is de aandacht voor *netwerken* als middel tot probleemcontrole. Dit wordt het volgende thema.

5. Netwerken

Het basisidee van netwerken heeft te maken met controle. Wij kunnen controle op twee manieren organiseren: a) door regels te stellen en deze te handhaven en b) door een relatienetwerk op te bouwen waarin problemen kunnen worden opgelost. Deze twee, hier extreem gestelde controletypen, lopen in de praktijk geleidelijk in elkaar over. Maar toch zijn er aanzienlijke verschillen. De gedachte is hier, dat zal intussen duidelijk zijn, dat de netwerkmethodiek gekoppeld kan worden aan de bestaande en noodzakelijke diversiteit, terwijl de regelmethodiek eerder unificerend is.

Vele studenten in Wageningen wonen in zogenaamde studentenflats. Die bestaan uit 'gangen', waarbinnen elke student een eigen privé-ruimte heeft, maar ook ruimte - onder andere de keuken - met anderen deelt. Deze gemeenschappelijke ruimte moet beheerd worden, al was het maar vanwege (een minimum aan) hygiëne. Zien we naar de manier hoe studenten dit onderling oplossen, dan kunnen we vele varianten onderscheiden. Een belangrijk verschil zit toch precies in de mate waarin alles expliciet geregeld is: met corveelijsten en namen, met sancties, met een verantwoordelijke 'controleur', dan wel vanuit 'zelfsturing', waarbij als het te gek wordt ieder even de handen uit de mouwen steekt en de zaak aan kant wordt gemaakt. Deze micro-maatschappij gedraagt zich vergelijkbaar met wat er in het groot gebeurt. Ook hier zien we controle door regels en controle via actieve netwerken.

In haar essay 'The psychology of control' heeft Parker Follet het concept 'controle in de interactie' als een der eersten verhelderd. Zij gaat daarbij in op het 'zelfregulerende, zelfsturende karakter van een organisme'(geciteerd in Homans, 1966: 309). Haar stelling is dat 'de organiserende activiteit de besturende activiteit is' (ibidem). Met andere woorden: de interactie *is* de controle, ze hoeft geen controle in te stellen. Dit geldt voor elk levend proces, maar dus ook voor groepen. De sociale controle daar wordt door de groep zelf voortgebracht: 'de activiteit van zelscheppende coherentie *is* de controlerende activiteit'(ibidem).

Wat is hier aan de hand? Het betreft de opvatting dat mensen samen in wederzijds contact iets opbouwen dat hen in staat stelt om als groep sterker te staan, om voorkomende problemen beter op te lossen en gemakkelijker te overleven in een omgeving. Homans spreekt van wederzijds sentiment, als een onderdeel van het interne stelsel dat ontstaat in het verlengde van het meer direct op voortbestaan gerichte externe stelsel. De hypothese is dat mensen die om functionele redenen met elkaar omgaan, als ze dit regelmatig doen, elkaar gaan mogen. Er ontstaat een bepaalde affectie, die weer tot verdere interacties aanleiding geven 'boven en behalve de interacties van het externe stelsel'(Homans, 1966: 124).

Het verband tussen interactie en sympathie en tussen sympathie en prestaties verdient evenwel kritische aandacht. Cialdini stelt dat meer interactie slechts tot meer sympathie leidt als de omstandigheden gunstig zijn (Cialdini, 2000). Zo zijn veel geïntegreerde scholen er in de VS niet in geslaagd om de relaties tussen etnische groepen te verbeteren. Pas als de groepen in onderlinge afhankelijkheid werden gebracht, waardoor ze gedwongen moeten samenwerken (vergelijk het succes van 'survivaltochten'), ontstonden er echte bondgenootschappen.

Ook het idee dat meer sympathie altijd gunstig is voor het functioneren van groepen moet met enige scepsis worden gezien. De maffiapraktijk is op grote solidariteit gebaseerd, maar is zeker niet voor elk groepslid heilzaam en voor de groep als geheel ook niet altijd. Van een goede onderlinge verstandhouding kan bovendien misbruik gemaakt worden door informele leiders. Een sterke nadruk op de onderlinge sympathie kan ten opzichte van andere groepen tot polarisatie leiden (*wij* tegenover *zij*), met de mogelijkheid van 'group-think', het stereotyperen van 'de ander' en een sterke druk intern om te conformeren (Kleindorfer, Kunreuther en Schoemaker, 1993: 216).

Vooraf het laatste is gezien onze opdracht 'hoe diversiteit te bewaren in besluitvorming' een serieus punt. Als de solidariteit die binnen netwerken kan ontstaan conformerend werkt worden daarmee verschillen verkleind (zie ook: Gouran en Hirokawa, 1996). We moeten met andere woorden zoeken naar netwerken waar een verbeterde verstandhouding niet direct leidt tot een monocultuur. Het kan daarbij overigens zowel gaan om de verschillen tussen participerende actoren in interactieve beleidsprocessen als om de verschillen binnen de groepen die bij het proces betrokken zijn en die de actoren als hun representanten zien. Het laatste is de zogenaamde achterbanproblematiek. Het gaat buiten het bestek van dit essay om hier diep op in te gaan. We volstaan hier met de opmerking dat als in een netwerk van actoren de gemoederen hoog oplopen en de onderhandelingen tot een strijd worden waarin actoren zich bedreigd voelen, de kans stijgt dat de achterban als één blok wordt ingezet. Er zal van alles aan gedaan worden om onkritische overeenstemming te vergroten. Diversiteit in de achterban wordt in dat kader eenvoudigweg gezien als het verlies van een machtsbron.

De mogelijke drang naar consensus in netwerken is bij interactieve beleidsvorming meestal niet groot, omdat de aanleiding vaak juist is dat bestaande tegenstellingen niet adequaat kunnen worden overbrugd en de overheid daarom met een probleem zit. Maar niet altijd is de situatie zo gepolariseerd. We kunnen ons bijvoorbeeld voorstellen dat een breed samengestelde groep vrijblijvend een stadsvisie moet

ontwerpen. Dan dreigt wel degelijk het gevaar van een 'false consensus'. In alle gevallen waar het directe belang ontbreekt moeten we attent zijn:

'... in our eagerness to achieve unanimous or nearly unanimous agreement we may compromise important principles, adopt plans with no teeth in them or settle for policies whose only virtue is that they offend no one' (Barnlund and Haiman in Rawlins, 1989:35).

Terug naar het netwerk van in de besluitvorming participerende actoren. Hoe kunnen we streven naar 'integrated diversity' (Parker Follet in Rawlins, 1984: 21)? Hoe valt een goede verstandhouding te ontwikkelen zonder dat de pluriformiteit in gevaar komt? Wij denken dat dit samen kan hangen met de betekenis van een netwerk voor de identiteit van de actoren. In de netwerken waar wij hier over praten is een goede relatie, waarin vertrouwen wordt gegenereerd belangrijk, maar de leden zijn als persoon niet afhankelijk van dit netwerk. Het is geen vriendenclub of familie, maar een taakgerichte groep, waar informaliteit functioneel is, tot bepaalde hoogte. Dit heeft uiteraard consequenties voor de methodiek. Een paar dagen 'de hei op', met gezamenlijke maaltijden en een borrel na, kan in bepaalde gevallen goed doen, maar veel verder moet het niet gaan. Dan kan een groep teveel eigen cultuur - met het gevaar van conformisme - ontwikkelen. Netwerken blijven in onze ogen 'gelegenhedscombinaties' met een beperkte agenda en dat moet zo blijven.

Daarnaast dient zorg besteed te worden aan een veilige, open sfeer. Dit is niet altijd gemakkelijk. Het is bekend dat solidariteit zich sterker ontwikkelt in harde omgevingen met veel externe dreiging (zie Elias, 1976). We zien in de praktijk dat in crisisachtige situaties monsterverbonden worden gesloten tussen maatschappelijke actoren met veelal de overheid als antagonist. Dit zijn meestal niet de situaties die leiden tot veel nieuwe, innovatieve oplossingen, omdat dan juist de uniformiteit van het gemeenschappelijke wordt benadrukt. Hoewel we de strategische betekenis van dergelijke combinaties niet zullen ontkennen, willen we er toch een kanttekening bij maken: zo zoekt men nogal eens de confrontatie met een derde (de overheid) waarmee vervolgens distributief wordt onderhandeld. Aldus wordt diversiteit in de kiem gesmoord.

Diversiteit lijkt beter te gedijen buiten de sfeer van crisis en dreiging. De actoren moeten zich van elkaar afhankelijk voelen, zoveel is zeker, maar er moet voldoende veiligheid bestaan om tot open oordeelsvorming te komen, met de mogelijkheid tot beweging. Heymann spreekt in dit verband van 'structurele veiligheid' (Heymann, 1999).

5.1. Netwerken vanuit deelnemersperspectief

Laten we het thema 'netwerken' eens benaderen vanuit de participant. Wat brengt iemand ertoe om in een bepaald netwerk actief te worden? Welke gratificaties zijn daarmee gemoeid? Een beter zicht hierop kan ons misschien wat leren over de betekenis van netwerken voor het bewaren van diversiteit.

Ten eerste biedt een netwerk een interessante mogelijkheid om andere betrokken partijen te leren kennen. Het is een superieure vorm van 'intelligence service', omdat men zo relatief gemakkelijk in contact komt met rijke, gedetailleerde en accurate, aan ervaringen te toetsen informatie (Granovetter, 1992). Bovendien: door het face-to-face contact komen ook allerlei non-verbale signalen beschikbaar, die veel kunnen zeggen over de oprechtheid van bedoelingen en de betekenis van bepaalde overtuigingen. Natuurlijk: men wordt zo zelf ook gekend! Maar toch kan dit per saldo een gevoel van veiligheid oproepen. Men weet met wie men te doen heeft en men ziet wat er gebeurt als er werkelijk gepraat gaat worden. We gaan er vanuit dat bij interactieve beleidsvorming steeds sprake is van belangenverschillen of van verschil in inzicht, waarbij andere actoren het bereiken van de eigen doelen kunnen belemmeren. De *radarfunctie* van netwerk-overleg geeft aan hoe onze omgeving er op dit punt uitziet. Het is een belangrijke vorm van onzekerheidsreductie (Aarts en Van Woerkum, 2002).

Ten tweede kan er een verstandhouding worden opgebouwd, op grond waarvan de ene actor het vertrouwen krijgt dat een andere actor niet iets zal doen wat schadelijk is zonder hem of haar daarover in kennis te stellen. Ook dit zit in de sfeer van veiligheid, het beperken van onzekerheden en risico's. We zouden hier van de *controlefunctie* kunnen spreken. Dát dit zo gaat is mede gebaseerd op de vooraf reeds bestaande afhankelijkheden. Zo weet de milieubeweging intussen dat het via de overheid dwingen van agrariërs tot ander gedrag een beperkte mogelijkheid is. Men voelt dat er meer in zit als boeren zouden willen meewerken. Omgekeerd voelen boeren de macht van de milieubeweging en beschouwen ze direct overleg als een mogelijk alternatief ten opzichte van de regeldwang van de overheid. We moeten erbij vermelden dat dit besef van afhankelijkheid gaandeweg de discussies kan groeien of krimpen en ook qua karakter kan veranderen. Naast deze (veranderende) afhankelijkheden worden er in de groep bovendien nieuwe afhankelijkheden opgebouwd. In een netwerk kunnen allerlei ruilrelaties optreden, op het zakelijke vlak, maar ook persoonlijk. Men kan waardering geven en ontvangen. Men kan vertrouwen schenken en terugkrijgen. Zo wordt een groep een groep die wat gaat betekenen, gekenmerkt door dynamiek.

Ten derde kan in een netwerk voordeel behaald worden doordat het een bron is van creativiteit. Door de gesprekken ontstaan er potentieel nieuwe visies op een bepaalde problematiek. Noemen we dit *de innovatiefunctie* van een netwerk. Een netwerk is een workshop voor nieuwe ideeën.

De innovatiefunctie van netwerken is juist gebaseerd op de aanwezige verschillen en het idee van 'integrated diversity'. Het andere is dan eerder een uitdaging dan een bedreiging.

Het project 'Vers van het land' van de Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie (WLTO) is het resultaat van informeel netwerken waardoor 'ineens' een idee ontstond, als een antwoord op verschillende vragen. Kort gesteld gaat het in dit project om een poging om ecologisch verantwoorde, kwalitatief goede landbouwproducten uit de omgeving van de Randstad via E-commerce en directe distributie (op bestelling) te leveren aan randstedelingen, met de mogelijkheid de herkomst van het product te weten en zelfs bij de eigen boer op bezoek te gaan. Over de levensvatbaarheid van het project kunnen we niet oordelen. Wel is het idee creatief in onze zin (dus ook althans in potentie praktisch interessant) omdat het sterk afwijkt van de gewone route die een radijsje gaat en er een duidelijke koppeling ligt met trends als a) het toenemende internetgebruik, ook voor zakelijke doeleinden, b) de aandacht voor kwalitatief beter voedsel, c) de zich ontwikkelende relatie tussen stad en ommeland, d) de aandacht voor voedselveiligheid en daarmee voor traceerbaarheid. In het project is dus een uitgebreide context verdisconteerd. Een dergelijk idee ontstaat pas als die context beschikbaar komt, veelal als gevolg van allerlei contacten.

Men kan een netwerk ingaan vanuit de eng-strategische benadering: de actoren maken zich bekend, er ontstaat een verstandhouding en daar kan ik slim gebruik van maken om met nieuwe ideeën voordeel te behalen voor het eigen belang. Netwerken bieden geen garantie tegen opportunistisch gedrag (Granovetter, in Zey, 1992: 314) waarbij tevens moet worden opgemerkt dat pragmatisme en opportunisme dicht bij elkaar kunnen liggen. Hoe meer vertrouwen er opgebouwd is hoe groter het potentiële voordeel van 'wan' gedrag. Toch is de ruimte voor dit soort opportunisme beperkt. Beter gezegd: men kan het één keer proberen. In meer duurzame netwerken wordt dit gedrag afgestraft en moet de deviante actor veel doen om er weer bij te kunnen horen.

5.2. Communicatie binnen netwerken

Met betrekking tot beleid zorgen netwerken voor veiligheid, voor controle en voor creativiteit. We hebben vooraf gesteld dat de controlefunctie het meest basaal lijkt. Zo ontstaat een 'pluriformiteit in beweging' als reactie op de unificerende regeldwang. 'Thick networks and thin institutions', zijn de treffende woorden van Zijderveld in dit verband (Zijderveld, 2000). Deze netwerken zijn flexibel, dynamisch en in staat om te gaan met complexe omgevingen. De betrokkenheid van mensen in

een netwerk kan op een bepaald moment groot zijn. De andere zijde is dat netwerken vaak rond enkele specifieke issues zijn georganiseerd. Het zijn geen peilers waarop men duurzaam kan bouwen; de opgebouwde verstandhouding creëert geen duurzame gemeenschappelijke identiteit. In feite zijn we daarmee in een ander type samenleving beland, met een ander gevoel voor gemeenschappelijkheid en ander type communicatie. Wat er in netwerken gebeurt verdient nadere, kritische aandacht. Als een verbinding naar de volgende paragraaf over methodiek willen we dieper op de communicatie binnen netwerken ingaan.

Ten aanzien van communicatie over vrij ingrijpende verschillen (morele conflicten) spreken Pearce en Littlejohn van een nieuwe 'transcendentale eloquentie'. Zij willen daarbij afstand nemen van goed/fout schema's en in plaats daarvan dilemma's en ambiguïteit accepteren als kenmerken van deze (postmoderne) tijd. Transcendentale eloquentie typeren ze aan de hand van vijf karakteristieken (Pearce en Littlejohn, 1997).

Op de eerst plaats is transcendentale eloquentie *filosofisch*. Het is een poging om de veronderstellingen ten aanzien van kennis, een bepaalde levensstijl of bepaalde waarden te bloot te leggen. Veel democratische besluitvormingsprocessen gaan aan deze diepere verschillen voorbij, wat ons op den duur zeer kan schaden:

'Ironically, then, if we ignore our axiomatic differences, we may end up more divided in our clash than might otherwise be the case' (Ibidem, 158).

We kunnen dit criterium gebruiken om netwerken te beoordelen en kunnen een onderscheid maken tussen opportunistische netwerken, die alleen functioneren om de verschillen die aan de oppervlakte komen hanteerbaar te maken en netwerken die mentaal dieper doorspitten.

De tweede karakteristiek is het *comperatieve element*. Het gaat erom dat de ene actor de eigen positie laat zien vanuit het perspectief van de ander. Met name de taal is daarbij essentieel, zowel in de beperkende, de eigen positie celebrerende, zin (boeren praten over gewasbescherming, de milieubeweging over gifstoffen), als in de nieuwe, transcendentale betekenis. Daarvoor is een andere taal nodig, in de woorden van Stout:

'...language as a creole, a vocabulary in which two divergent groups can communicate and reason together' (Ibidem: 158).

Er moet een nieuw conceptueel frame worden opgebouwd, mogelijk in de vorm van bricolage, waarbij fragmenten van oude taal bijeen worden gebracht en getransfor-

meer om een gemeenschappelijke nieuwe taal te vinden. Het is de vraag in hoeverre netwerken de randvoorwaarden bieden om dergelijke overstijgende concepten te kunnen ontwikkelen en mensen te leren in een gemeenschappelijke taal te spreken. De derde karakteristiek is *de dialoog*. Deze staat tegenover de monoloog, die ook in interacties zeer gebruikelijk is. Pearce stelt:

'In monologue, questions are asked to gain a speaking turn or to make a point; in dialogue, questions are asked to invite an answer. In monologue, one speaks in order to impress or impact on others; in dialogue, one speaks in order to take a turn to an interpersonal process that affects all participants' (Pearce en Littlejohn 1997: 161).

Deze principes liggen ook ten grondslag aan de zogenaamde socratische gespreksmethode (Kessels, 1999). In deze methode wordt afstand genomen van alle vormen van debat, waarbij het aan de beurt komen om te overtuigen belangrijker is dan om te luisteren. De methode is gebaseerd op een sterke discussieleider, die - vrij dwingend - tot luisteren en echte dialoog aanzet.

We kunnen analyseren in hoeverre interacties in netwerken werkelijk interactief zijn. Van elektronische netwerken, meer speciaal internetdiscussies over allerlei publieke kwesties, wordt wel beweerd dat het eerder verzamelingen van monologen zijn, waarbij ieder zijn eigen verhaal vertelt en dat van anderen alleen gebruikt om geschikter de eigen mening te kunnen ventileren. Er zijn echter ook andere ervaringen, met patiëntengroepen op internet bijvoorbeeld (Lamerichs, 2002). Hoe zit dit in de alledaagse netwerkpraktijk?

De vierde karakteristiek van transcendentale eloquentie is dat deze *kritisch* is. De kracht en beperkingen van de redenering van elke actor moeten aan bod komen, wederzijds. Het is daarbij niet aan de orde wie er uiteindelijk gelijk heeft of hoe een compromis gevonden kan worden. Eerst moeten de verhalen zelf tegen het licht komen. Zo wordt ook afstand genomen van een sterk doorgevoerd subjectivisme ('het is maar hoe je er tegenaan kijkt'). De kritische rede moet een kans krijgen.

Als varkenshouders stellen dat een varkenshok best klein kan zijn 'omdat ze toch allemaal bij elkaar op een hoop gaan liggen', mag hierover gediscussieerd worden. Als de dierenbescherming vindt dat alle dieren naar buiten moeten kunnen omdat dit 'natuurlijk' is, moet ook hierover kunnen worden gepraat.

We kunnen bestuderen in hoeverre er in netwerken werkelijk kritisch gesproken wordt over de gebezigde argumenten.

Tenslotte is een karakteristiek het *transformatieve element*. Veel actoren zitten vast in een manier van denken, ontleend aan een bepaalde context, waarbinnen iets betekenis heeft. Deze context is verweven met hun identiteit.

Voor veel agrariërs is het boerenbedrijf nog steeds op de eerste plaats een manier om als ondernemer te groeien en zo te kunnen voortbestaan. Productiemaximalisering en kostenreductie zijn belangrijke punten daarbij. Een andere context, die veel meer contact oplevert met andere actoren, zou zijn het benutten van een stukje biosfeer voor maatschappelijke doeleinden (voeding, recreatie, landschapswaarden, milieukwaliteit), uiteraard met het idee dit te kunnen blijven doen.

Wat Pearce en Littlejohn hier bedoelen wordt elders vaak gedefinieerd als 'reframing' (Folger & Jones, 1994; Gray, 1997; Aarts, 1998): afzonderlijke problemen worden herdefinieerd tot één problematische situatie die de (nieuwe) basis vormt, van waaruit naar oplossingen wordt gezocht. We weten dat de praktijk op dit punt weerbarstiger is dan wel wordt verondersteld (Wolffenbuttel en Van Woerkum, 2001). Het is dan ook de vraag of reframing wel de meest geschikte term is. Een dergelijke ommezwaai, en dan nog bij meerdere actoren tegelijk, miskent wellicht de diepgewortelde verschillen. De frase van Pearce en Littlejohn 'het in een andere context plaatsen', met nadrukkelijke aandacht voor de relatie met veranderingen in de identiteit lijkt realistischer. Het zou zinnig zijn om dit fenomeen in bestaande netwerken beter te bestuderen.

Wat hebben deze vijf karakteristieken van transcendentale eloquentie precies met onze zoektocht naar besluitvorming-in-diverstiteit te maken? Zij zijn met name interessant omdat ze ons dwingen verschillen te exploreren, in achtergronden en in argumenten, over en weer in een dialoog, met verschuivende contexten als mogelijk resultaat. Tezamen bieden zij een opstap voor een te ontwerpen methodiek.

6. Methodiek bij pluriforme besluitvormingsprocessen

Laten we voorop stellen dat hier geen handboek in zakformaat wordt geleverd. Het thema 'pluriformiteit' of 'diversiteit' is tot bepaalde hoogte verweven met de participatieve methode. Veel van wat op dit gebied over allerlei werkvormen is beschreven, zoals de search conference, de open space technology, Simu-real en vele andere, raakt ons thema en is zeker interessant. Het is echter vrij zinloos deze methoden hier te beschrijven, vooral omdat anderen dit al voortreffelijk hebben gedaan. Zie onder meer het boek van Bunker en Alban (1997): 'Large group interventions', van Holan en Derane (1997): 'The change handbook; group methods for shaping the future' of van Hammond, Keeney en Raiffa (1999): 'Smart choices; a practical guide to making better decisions'.

Wat we hier met name willen doen is het beschrijven van de essenties van een nieuwe methodiek, die rekening houdt met verschillen en die past bij de theoretische overwegingen in de rest van dit rapport. De kern is dat we afstand moeten nemen van simpele doel-middel planning, die we nog vaak bij communicatieplanning tegenkomen. Daarbij worden concrete doelen gesteld en een doelgroep bepaald, waarna de middelen (media, boodschappen) worden gepreciseerd. Dit alles vanuit een 'accountability-optiek' die o.i. in een complexe omgeving niet meer haalbaar is (zie: van Woerkum, 1995). Deze plannen hebben optisch de illusie van effectiviteit, maar botsen met de alledaagse, veranderlijke en pluriforme realiteit. We zouden kunnen spreken van 'end-gaining', een begrip uit de wereld van de (alternatieve) fysiotherapie, en daar gebruikt om aan te geven dat het snel naar resultaat willen streven, via recht op het doel gerichte interventies, doorgaans weinig uithaalt (De Alcantara, 1997). Vergelijk het onmiddellijk investeren in duur, aangepast meubilair als dé oplossing bij RSI-problemen. Zo kom je meestal niet tot de wortels van het kwaad en creëer je hoogstens teleurstelling. Onze benadering sluit meer aan bij de insteek van de adaptieve benadering (Geldof, 2001) of de contingentieplanning, waarbij een situationele aanpak en het opzoeken van een kansrijke situatie het uitgangspunt is, waarna stap-voor-stap naar verbetering gestreefd wordt. Bij complexe omgevingen kunnen dit overigens best meerdere stappen zijn, vanuit het idee van 'efficiency diversity' (Dörnell, 1996). Zoals een schaker schaakt, zo moet een zet worden gedaan om vervolgens te zien wat dit oplevert, waarna tot een volgende zet wordt besloten, al naar gelang de ontstane situatie. Veel van deze zetten zijn nog niet direct productief, maar vergroten wel de kansen, zoals een paard, goed

gelokaliseerd midden op het bord, daar rustig staat totdat hij op een bepaald moment in het spel een sleutelrol vervult.

Aldus poogt men kansrijke situaties te creëren. Als deze uitbenut raken gaat men verder investeren in nieuwe situaties. Binnen dit strategische denken, waarin diversiteit nadrukkelijk een plaats heeft, krijgen termen als *serendipiteit* (de kunst om te profiteren van een samenloop van omstandigheden), *redundantie* (het creëren van meerdere kansen tegelijkertijd) en *timing* betekenis.

We willen onze benadering beschrijven aan de hand van drie klassieke vragen die ten grondslag liggen aan elke methodiek:

- A. Hoe formuleren we doelen?
- B. Wie betrekken we bij het proces? Wie nodigen we uit?
- C. Hoe richten we het proces in?

Deze vragen zullen we achtereenvolgens trachten te beantwoorden.

6.1. De doelen

In de traditionele planningsliteratuur wordt veel nadruk gelegd op het zo concreet mogelijk formuleren van doelen, liefst in meetbare eindtermen, die op tijdstip x gerealiseerd moeten zijn. Onze aanpak steunt op de volgende punten.

De doelen als continue opgave in het proces

Het idee is dat de doelen juist een onderdeel van het proces moeten zijn. Uiteraard moet er een gemeenschappelijk streven ten grondslag liggen aan dit proces: men wil de verschillen laten uitmonden in een gezamenlijk plan, maar wat dat plan behelst en met name ook wat er precies mee moet worden bereikt, zal onderdeel van het gesprek vormen. Planning wordt dan, zoals Kleefmann (1985) dat formuleert: doel en richting zoeken.

In deze termen schetst Geldof in zijn dissertatie het proces voor een nieuw waterplan voor Nijmegen. In het begin is daarbij ingezet op een plan voor de reductie van vuilemissies van het rioolstelsel naar het oppervlaktewater. Maar gaandeweg werd de aandacht verbreed naar de hele waterketen, dus ook naar drinkwaterwinning en – distributie, en naar het totale watersysteem en de leefomgeving. Dit alles werd in samenhang bekeken en beoordeeld. Zo onstonden nieuwe doelen (Geldof, 2001). Als we uitgaan van verschillende percepties op problemen en oplossingen moeten we de beperkingen in het omgaan met doelen opheffen.

Effectdoelen en procesdoelen

Als we verschillen serieus nemen betekent dit een andere kijk op wat we willen realiseren. In de oude planningstraditie lag sterk de nadruk op het resultaat dat, via een zorgvuldig ontworpen strategie, bereikt moest worden. Als dit het geval was kon het boek gesloten worden.

In de nieuwere planningsfilosofie staat eerder de kwaliteit van het proces voorop (Aarts en van Woerkum, 1996). Natuurlijk moet dit leiden tot resultaat, maar belangrijk is ook dat er een duurzame conditie voor effectieve oplossingen wordt gecreëerd in - onvermijdelijk optredende - nieuwe probleemsituaties die zich tijdens het proces voordoen. Daartoe moet meer aandacht geschonken worden aan procesdoelen.

Procesdoelen zijn bijvoorbeeld hoe actoren elkaar begrijpen, en óf ze dat doen, de efficiëntie van de contacten in de ogen van de deelnemers (wat zijn de 'transactiekosten?'), de creatieve sfeer in het proces (zie 2.3) en of er een goede verstandhouding wordt ontwikkeld.

Zeker het laatste verdient veel aandacht, als we de verschillen willen accepteren en ervan willen profiteren. In onze planningsstrategie wordt onzekerheidsreductie niet zozeer ontleend aan een snelle consensus, die op papier wordt vastgelegd, zodat ieder weer weet 'waar hij/zij aan toe is', maar aan controle-in-de-relatie. Vanuit een begrepen afhankelijkheid wordt aan onderling vertrouwen gewerkt, zodat partij B niets doet zonder partij A daarin te kennen en diens belang te respecteren (zie 5). In een werkzame verstandhouding kunnen ook gemakkelijk brede doelen worden geaccepteerd, die belangrijk zijn voor het omgaan met verschillen, en kan er doorgedacht worden over toekomstige situaties.

Zo vinden verschillende groepen van potentiële gebruikers van een te ontwikkelen stadspark in Antwerpen via een interactief proces elkaar in de aandacht voor toekomstige beheer van zo'n park (Van Herzele, 2002: mondelinge mededeling). Dit is potentieel een zeer interessante uitkomst, omdat daarmee ook de controle op zo'n park (sociale veiligheid, vandalisme) een gemeenschappelijke zaak kan worden.

Aandacht voor procesdoelen zal ook betekenen aandacht voor tussentijdse evaluaties van het proces ('sporen we nog?'). Ons idee is dat vertrouwen geen definitief resultaat is van een ingezet proces, dat na een eerste fase van verkenning moet worden bereikt en dat men vervolgens kan 'kapitaliseren', maar dat vertrouwen steeds opnieuw in het geding is en moet worden 'geproduceerd' (Wolffenbuttel en van Woerkum, 2002).

Doelen?

In de traditionele planningsgedachte worden precieze keuzes gegrond op een set van argumenten die evident zijn. Nogal eens fungeert de wetenschap als leverancier

van deze argumenten. Zó zit dat dus, dáár gaan we van uit en op grond hiervan formuleren we ons doel. Binnen een smal, sectoraal gebeid kan dit (soms). Zoals we gezien hebben (in 2) is in een complexe dynamische context, met veel verschillen, ook in interpretatie en beleving, zo'n set van argumenten niet te leveren of althans niet afdoende.

In dergelijke omstandigheden krijgen doelen snel een illusoir karakter. We zetten ze op papier maar weten tegelijk dat er andere doelen zijn die misschien niet op hetzelfde papier staan, maar wel aanwezig zijn in het hoofd van veel actoren. Dit leidt ertoe dat de implementatie continu tegen weerstanden aanloopt. Dit zien we op talloze beleidsterreinen, zoals milieu, natuur of dierenwelzijn.

We moeten dus soms het doel-denken durven te relativeren en de samenwerking anders richting geven. Dat kan door de gezamenlijke onderneming vooral op te vatten als een R en D activiteit. Rogers noemt de kans tot experimenten een belangrijke aanjager van vernieuwing (Rogers, 1995). Hier moeten we op inzetten. Vanuit de verschillende belangen en percepties zijn er meerdere combinaties van zinvolle experimenten mogelijke die kans van slagen moeten krijgen. We zien dan wel welke 'mutatie' het overleeft, in de dynamische maatschappelijke context. Je moet m.a.w. niet alleen over verschillen praten, maar ook verschillen maken. Het begrip redundantie, het creëren van overbodigheid, krijgt hier betekenis.

Zo zijn we eraan gewend geraakt om tegenover de compacte stad elders natuurontwikkelingsprojecten te realiseren. Tegen zo'n strikte scheiding rijst de laatste tijd verzet. Nu kunnen we een nieuw rigide project bedenken, maar we kunnen ook op allerlei manieren de natuur 'in de stad pluggen' door stadparken te combineren met kwalitatief beter wonen, al dan niet in relatie tot ander lokaal waterbeheer (zuiverende vijvers, meer levend water in de stad dat zichtbaar is, etc.). Daarmee tornen we aan het rigide 'compacte stad'-concept. Maar ontwikkelen we tegelijkertijd mogelijk levensvatbare modellen voor toepassing op bredere schaal.

6.2.De deelnemers

In de traditionele planningsliteratuur wordt nogal sterk vanuit groepen gewerkt, ieder met hun eigen belang, die via representatie tot een onderhandelingsresultaat moeten komen. Via formeel georganiseerde meetings (inspraakbijeenkomsten) wordt dan aan draagvlak gewerkt. Wij stellen daar graag het volgende tegenover.

Het werken via change agents

Als verschillen er toe doen moet gewerkt worden met mensen die verschillen kunnen respecteren en die verschillen kunnen zien als een uitgangspunt voor creativiteit.

Dergelijke personen ontlenen hun identiteit minder aan de vigerende definitie van het actuele groepsbelang en kunnen spelen met alternatieven. Dat heeft psychologische oorzaken, die in deze personen aanwezig zijn, zoals een hoge mate van zelfrespect: het kunnen kiezen van een optie, ook al krijgen ze hier vooralsnog geen schouderklopje voor van hun achterban. Het heeft ook – sociologisch - met hun rol te maken. Echte bestuurders kunnen haast niet voorbij gaan aan hun rol als conservatieve belangenbehartigers. Ze voelen dat ze zo en niet anders moeten opereren. Veelal leidt dat tot een lage bereidwilligheid om naar de ander te luisteren of om bepaalde risico's te accepteren.

We moeten dus zoeken naar personen die relatief sterk in hun eigen schoenen staan en tegelijk mensen vertegenwoordigen op een meer flexibele manier. Dit kan door te letten op wat we willen noemen 'innovatief opinieleiderschap'. Innovatieve opinieleiders kenmerken zich door een grote persoonlijke betrokkenheid bij een bepaald thema, gepaard aan een actieve participatie in netwerken, waar over dit thema gesproken wordt. Deze personen kunnen dienen als 'change agent': ze kunnen over en weer nieuwe ideeën doorgeven en uittesten. Het kunnen bestuurders zijn, maar vaak zijn het mensen uit de tweede lijn, wel-geïntegreerd en op de hoogte, maar niet voorzien van formele verantwoordelijkheid.

Zo werd in de Peel een agrarische coöperatie opgericht, om met de regionale werkgroep Behoud de Peel te praten over alternatieven voor de confrontatiepolitiek. Gekozen werd voor personen op basis van persoonlijke eigenschappen. Het moest bovendien een 'nieuwe' organisatie worden, los van de Noord-Brabantse Christelijke Boerenbond (NCB), omdat binnen de NCB te weinig speelruimte zou bestaan voor een vernieuwende benadering. Er waren wel duidelijk verbindingen, maar de lossere (en meer specifieke) opdracht gaf toch veel meer mogelijkheden tot anders denken en doen (Aarts en van Woerkum, 1996).

6.3.Het proces

We willen de organisatie van het proces ophangen aan vijf aanbevelingen:

- maak de groepen klein;
- ga uit van individuen;
- creëer informaliteit;
- balanceer tussen orde en chaos;
- zorg voor een positieve stemming.

Deze vijf punten komen successievelijk aan de orde.

Kleine groepen

Het lijkt een paradox, maar toch kan gelden dat verschillen in besluitvormingsprocessen beter tot hun recht komen in relatief kleine groepen (minder dan 10 personen). Het is niet moeilijk om in veel grotere groepen ook veel meer verschillen op te sporen, maar a) het exploreren van het verschil naar achtergrond en kwaliteit van argumentatie is aanmerkelijk ingewikkelder en b) om elkaar beter te verstaan en tot nieuwe ideeën te komen is in grote groepen vaak ondoenbaar. Grote groepen tenderen naar een besluitvorming op grond van een heuristiek als 'de meerderheid heeft gelijk', juist vanwege de grote besluitvormingskosten als men werkelijk met de verschillen aan de slag zou willen.

We kunnen dit ook simpelweg beargumenteren vanuit het aantal relaties. Stel, dat iedere participant iets unieks heeft in te brengen. Twee participanten leveren één relatie op, drie participanten drie, vier zes, vijf negen, zes vijftien, etc. Het zal duidelijk zijn dat verschillen tussen deze participanten dan steeds oppervlakkiger kunnen worden uitgespit en dat de grenzen snel bereikt zijn.

Grote groepen werken vaak minder met individuen maar met categorieën. Daarmee maakt men diversiteit weliswaar hanteerbaar, maar ontstaat tegelijk het gevaar dat de context wordt versmald tot die van de eigen groep. Deelnemers voelen zich vervolgens aangesproken als representant van hun groep, wat de beweeglijkheid van hun denken niet vergroot.

Bekend is het verschil tussen het optreden van agrariërs in grote bijeenkomsten, waar het gaat om natuurontwikkelingsprojecten, en hoe ze daar in veel kleinere kring, bijvoorbeeld pratend over een bepaalde beheersovereenkomst, op reageren. In de grote groep is men agrariër; de groepsidentiteit wordt daarbij vooral bekrachtigd. Verschuivingen in denken zijn in dergelijke bijeenkomsten zeer onwaarschijnlijk.

Sterk afwijkend van wat wij voorstaan zijn de zogenaamde inspraakbijeenkomsten waarbij een reeds redelijk uitgewerkt plan, of een voorstel met enkele scenario's, aan een grote groep van betrokkenen wordt voorgelegd. Dit soort bijeenkomsten leidt veelal tot rigide meningsvorming, voor of tegen het plan of een scenario, en tot wij-zij denken. Ook hier is een kritische dialoog, waarin goed geluisterd wordt, buitengewoon onwaarschijnlijk.

Hiermee willen we overigens geenszins pleiten voor een scherpe selectie van deelnemers. Wanneer veel mensen meedoen is op zichzelf alleen maar te prijzen. Maar grote groepen moeten worden opgedeeld in gemengde kleine groepen. Door middel van plenaire terugkoppeling kan eerst over een globale oriëntatie op de gemeenschappelijke problematiek worden gesproken, bijvoorbeeld de inrichting van de groene ruimte in een bepaalde regio. Vervolgens werken themagroepen, wederom gemengd qua samenstelling, deelaspecten uit, waarvan het resultaat weer

in de grote groep wordt gepresenteerd. Een dergelijke werkwijze vinden we bijvoorbeeld terug in de 'open space technology' benadering.

Aandacht voor het individu

Wie inzet op diversiteit moet met name het verschil tussen individuele personen benutten. De gedachte is de volgende.

Elk individu heeft een unieke biografie, leidend tot een origineel onderbewuste. In confrontaties met anderen wordt dit onderbewuste geraakt (resonantie). In de reactie van het individu klinken de typische associaties door, die in de resonantie zijn gevormd. Dit gebeurt over en weer, volgens een vooraf niet te voorspellen patroon en met een principieel onzekere uitkomst. Hierin ligt de basis voor alle sociale innovatie, in de onderbewuste associaties van individuen die in gesprekken tot leven komen. Kleine verschuivingen in hoe een individu door iets geraakt wordt en hoe hij dit weer verwoordt, hoe de ander daarop vervolgens reageert, kunnen aldus via een sequentie van uitingen over en weer tot grote verschuivingen leiden (Stacey, 2001). Tegen deze gedachte valt uiteraard van alles in te brengen. De normerende betekenis van discussies is misschien groter dan de creatieve, onze taal is unificerend en beperkend, de mate waarin het onderbewuste 'meedoet', en dus spontaniteit mogelijk is, kan beperkt worden door allerlei persuasieve tactieken, die deelnemers hanteren om het gesprek naar hun hand te zetten. Dit alles is zeker relevant. Toch ligt ons inziens in het boven beschreven proces de kern van creativiteit en het produceren van (nieuwe) verschillen.

Praktisch betekent dit dat we de individuele deelnemer als 'asset' voor innovatie moeten koesteren. Dit wil zeggen dat we zorg moeten dragen voor het benutten van alle individuele reacties en moeten pogen de verschillen tussen individuen maximaal te exploiteren ook wat betreft de manieren om tot menings- en besluitvorming te komen (Nathans, 1999). Friedman spreekt hier van 'individuation':

'Individuation in a group exists when members are encouraged to attend to, value, express, and regulate their internal states and behaviour' (Friedman, 1984).

Een voorbeeld: tijdens een 'search conference' over watermanagement werd aan de groep van deskundigen gevraagd of ze hun eerste, persoonlijke ervaringen met 'water' wilden vertellen. Hiermee werd bereikt dat het subjectief-individuele, met alle verschillen precies op dit vlak, als serieuze ingang werd beschouwd voor de volgende discussies.

'Individuation' kan versterkt worden met individuele opdrachten waarover ieder weer rapporteert, met 'rondjes' waarin men ervaringen inbrengt (hoewel dat ook weer bezwaren heeft; zie onder), met directe uitnodigingen om als persoon op iets te reageren, zoals in de Socratische methode gebeurt. Deze laatste methode bestaat bij de gratie van een sterk sturende discussieleider (die echter zelf in het geheel geen

meningen mag inbrengen). In het algemeen zal 'individuation' echter gebaat zijn bij een zwakke sturing, zodat elk individu medeverantwoordelijk wordt voor de discussie in de groep.

Informaliteit

Veel van wat in dit rapport aan de orde is gekomen, zoals de nadruk op orality en op netwerken, heeft te maken met informaliteit. Deelnemers worden niet uitgenodigd als formele representant, maar als individuen met eigen visies op belangen, op mogelijke tendensen in de omgeving, op het realistische gehalte in oplossingen, etc. Dit vraagt om een informele gespreksituatie.

Informaliteit kan op verschillende manieren bevorderd of belemmerd worden. Een strakke discussieleiding, met procedures, zoals 'rondjes', waarin achtereenvolgens iedereen zijn opvattingen naar voren kan brengen, passen eerder bij de meer officiële, bestuurlijke besluitvormingen dan bij het gesprek dat wij voor ogen hebben. Bij het laatste staat spontane interactie voorop, met liefst onverwachte sequenties van uitingen in plaats van routinematige uitwisseling van ideeën. Alleen dan heeft een ontmoeting een dialogische waarde. Men moet elkaar zien als mede-onderzoeker of ontwerper (Senge, 1990).

Om daartoe te geraken is het goed dat deelnemers elkaar persoonlijk leren kennen. Dat kan via een uitgebreidere kennismaking aan het begin, maar zeker ook door het scheppen van ruimte tussendoor voor contact. Gezamenlijke maaltijden of excursies kunnen de informele sfeer sterk bevorderen.

Informaliteit betekent ook dat persoonlijke emoties zichtbaar worden. Als we uitgaan van de interactie tussen emoties en cognities moeten we accepteren dat zowel cognitieve interpretaties emoties oproepen als –omgekeerd- emoties ons tot een bepaalde cognitieve elaboratie aanzetten. In elk geval is emotie als belangrijk element in veranderingprocessen serieus te nemen. Nogal eens zal dat betekenen dat de groepsverschillen leiden tot 'onredelijke', emotionele discussies. Niemand (of vrijwel niemand) zal dat echt prettig vinden, maar voor een gemeenschappelijke betrokkenheid is het toch een bijna onmisbare tussenfase (Van Woerkum, 2000). Emotioneel geladen conflicten kunnen bespreekbaar worden door juist de verbinding met cognities te verhelderen. Zo is het bijna vanzelfsprekend dat boeren een andere natuurbeleving hebben dan recreërende 'natuurliefhebbers', omdat ze cognitief anders tegen hetzelfde gebied aan kijken. Het is bovendien zinvol te beseffen dat de metafoor als zouden emoties 'in ons' zijn, als behorende tot onze lijfelijke set up (we zijn vol van verdriet, een opmerking 'zet kwaad bloed', we barsten van ergernis), niet houdbaar is (Pearce en Littlejohn, 1997). Emoties zijn, evengoed of zelfs nog meer dan opvattingen, sociaal geconstrueerd (Radley, 1988) en daarmee sociaal veranderbaar. Van boeren die intensief betrokken zijn bij agrarisch natuur-

beheer hoorden we dat hun natuurbeleving daardoor verandert (in voorspelbare richting). Dit zou overigens een interessant thema voor onderzoek zijn.

Informaliteit vraagt om een gesprekstechniek die leidt tot een vorm, die dicht staat bij het alledaagse, natuurlijke gesprek, waarbij zijpadjes getolereerd worden, persoonlijke ervaringen en belevingen belangrijk zijn en verhalen verteld kunnen worden. Als er onderling zo gesproken wordt kunnen deelnemers ook eerder nieuwe verhalen bedenken.

Chaos en orde

Wie verschillen tot hun recht wil laten komen, zal een zekere mate van chaos moeten accepteren. Immers, alleen zo kunnen onvoorziene, verschillen incorporerende, creatieve oplossingen ooit een kans krijgen. Elke creatieve oplossing, die er achteraf zo 'logisch' uit kan zien, is gebaard in een proces, waarbij er op momenten 'van alles mogelijk' leek. In de mêlee van allerlei mogelijkheden duikt een unieke combinatie op, wat door Wallas als 'illuminatie' aangeduid is (geciteerd in van Woerkum, 1987). Zoals we eerdere gesuggereerd hebben is in de chaotische omgeving een gefixeerde, ordelijke oplossing onvermijdelijk disfunctioneel. Men moet oog hebben voor toevallig kansen en bedreigingen in zo'n omgeving (van Ginneken, 1999) en 'meebewegen op de golven'.

Voor het proces betekent dit het toelaten van een zekere 'randomness'. Anderzijds kan het proces weer niet te onbepaald en toevallig verlopen: er moet wel een stuur opzitten.

Methoden om orde te brengen in het proces zijn:

- Het duidelijk agenderen van thema's voor bijeenkomsten.
- Het ervoor zorgen dat daarover gepraat wordt en nergens anders over.
- Het ervoor zorgen dat ieder zijn bijdrage levert, met een functionele evenredigheid (wie ergens meer bij betrokken is en/of er meer van af weet, zegt er meer over).
- Het benadrukken van een verstandelijke argumentatie.
- Het maken van notulen en een besluitenlijst.
- Het duidelijk afstevenen op een (geschreven) plan, met een heldere opbouw.

Meer chaos kan gezocht worden:

- In het laten opkomen van (nieuwe) thema's tijdens de gesprekken. 'Het loopt zoals het loopt'.
- Door te accepteren dat een voorgesteld thema maar half besproken wordt, maar iets anders veel uitvoeriger.
- Door bepaalde, intensieve interacties tussen groepsleden, althans tijdelijk, veel ruimte te geven.

- Door ook emoties toe te laten.
- Door orality te laten prevaleren boven literacy (lichte notulen, beperkte besluitenlijstjes).
- Door meer in te zetten op een gevoelde consensus rond kernthema's, waar ieder toch zijn eigen verhaal bij kan hebben, dan op een doortimmerd plan.

Ergens zal een balans gevonden dienen te worden. Nu is het idee dat hier niet de gulden middenweg gevolgd moet worden, maar dat het soms beter lijkt te switchen. Dus soms mag het proces best meer chaotisch zijn, daar waar creativiteit in het geding is, om elders meer naar rechtlijnigheid en een rationeel-analytische evaluatie te streven, waar men naar orde zoekt. Zoals van Woerkum betoogd heeft stelt het creatieve en het rationeel-analytische dermate verschillende eisen aan participanten, zijn het psychologisch zulke verschillende momenten, dat een vermengingen onvermijdelijk ten koste van het een én het andere gaat (van Woerkum, 1987).

Overigens kan chaos en 'otherness' ook gevonden worden buiten de directe gespreksituatie door de context te veranderen. Niet alles behoeft aan een grote tafel met stoelen besproken te worden. Het vergaderritueel kan op allerlei manieren worden doorbroken, door de discussie in de buitenlucht al wandelende voort te zetten, los van papier of door deelnemers, waar het gaat om toekomstvisies, tekeningen te laten maken van wat hen voor ogen staat.

Hierbij moeten we nog even herhalen wat eerder is gesteld: bijzondere aandacht is nodig voor actie-creativiteit, voor het al doende ontdekken, bijvoorbeeld in ateliers of simulaties. Deze geven een extra impuls aan het creatieve proces. Wederom: later kan dan meer rationeel-analytisch orde op zaken gesteld worden.

Ook kan men denken aan een balans op het gebied van het procesmatige ten op zichte van het inhoudelijke. Waar de gedachten een hoge en onzekere vlucht nemen is in het proces mogelijk meer strakheid geboden. Heymann spreekt hier van 'structurele veiligheid' (Heymann, 1999). Dan moeten men frequent voltallig aanwezig zijn en moet de discipline, althans wat betreft bepaalde procedurele punten, zoals afspraken en een zorgvuldige begeleiding, aangescherpt worden. Ook op deze punten is overigens nader onderzoek gewenst.

De positieve stemming

We willen tenslotte een methodisch principe bespreken dat vaak weinig aandacht krijgt, maar toch aanwijsbaar van belang is voor het benutten van verschil. Het betreft de effecten van een positieve stemming in de ontwerpende groepen. Volgens onderzoek heeft een positieve stemming invloed op de creativiteit van mensen (Baanders en van der Pligt, 1991) en stijgt aldus ook de bereidheid om elkaar te helpen. Men is minder in beslag genomen door eigen beslommeringen en gevoeliger voor de behoefte en problemen van anderen (Hogg en Vaughan, 1995).

Dit is natuurlijk precies wat we in het proces willen bereiken, maar hoe krijgen we dat voor elkaar? Een stemming is niet 'neer te zetten'.

Van invloed lijkt ons in het bijzonder de persoon van de facilitator. Is dat een zorgelijk type die vooral uitstraalt hoe moeilijk alles is, dan kan men voor de resultaten vrezen. Wolffenbuttel en van Woerkum vonden uit de bestudering van cases van interactieve planvorming dat de faciliterende persoon een grote invloed kan hebben op het verloop van het proces. De veronderstelling is dat dit althans voor een deel zou kunnen liggen aan de positieve uitstraling. Dit zou een interessant selectie criterium kunnen zijn.

Verder lijken belangrijk alle omgevingsfactoren die de stemming kunnen beïnvloeden, variërend van benodigde reistijd (file-kansen), het tijdstip van samenkomst (erg vroeg / laat), goede faciliteiten (van een prettige zaal tot een goede catering) de mogelijkheid tot een aangenaam gezamenlijk wandelingetje, etc. Wij denken dat hierdoor voor de groeps sfeer veel verloren en gewonnen kan worden.

Soms kan enige directe beïnvloeding overwogen worden. Om een voorbeeld te geven. Agrariërs willen nogal eens in een negatieve stemming verkeren en presenteren zich nadrukkelijk als slachtoffer (al dan niet terecht). Door expliciet in te gaan op de disfunctionaliteit van deze houding, die bovendien in strijd is met echt ondernemerschap, kan hier misschien iets bereikt worden voordat een algemene apathie in deze hoek wordt ontwikkeld.

Overigens is het stemmingsthema wat ingewikkelder, dan hierboven is gesuggereerd. Een positieve stemming is goed voor de creativiteit en het onderlinge luisteren, maar beïnvloedt volgens onderzoek de bereidheid om moeilijkere informatie grondig te verwerken negatief (Kunda, 1999). Een slechte stemming daarentegen leidt eerder tot probleembesef en tot de wil daar iets mee te doen. Kennelijk wil men de goede stemming niet graag bederven door moeilijke dingen. We hellen dan over naar een meer heuristische, intuïtieve wijze van besluitvorming.

Een facilitator zal zich terdege bewust moeten zijn van dit verschijnsel een balans moeten zoeken, waar dit nodig is. Dit kan door de meer sceptische deelnemer op momenten van euforie meer aandacht te geven, om aldus het klimaat wat kritischer te maken. Of door het actief inbrengen van moeilijk te omzeilen, 'lastige' informatie. Ook hier is dus het zoeken van balans de enige optie. Onze veronderstelling is dat het gemakkelijk zal zijn om een al te rooskleurige stemming realistischer te maken (mensen met beide benen op de grond zetten), dan dat een moeizame sfeer omgezet kan worden in een optimistische. Daarom lijkt het wenselijk om positief te starten, en de veeleisende elaboratie van argumenten tot een wat later tijdstip in het gesprek te bewaren.

6.4. Besluit

Met deze aandachtspunten voor een passende methodiek eindigen we onze studie. We hopen hiermee een bijdrage te hebben geleverd aan de realisering van een meer pluriforme besluitvorming, zowel passend bij de empirisch aantoonbare, feitelijke verschillen tussen mensen en groepen mensen, als bij de diverse, complexe en dynamische omgeving waarin uniforme oplossingen niet langer meer toereikend zijn.

Het geheel overziende moeten we stellen dat op vele punten tegelijkertijd het nodige moet gebeuren om weg te geraken uit het één-dimensionale doel-middel denken. We moeten verschillen gaan waarderen als een waarde op zichzelf, in plaats van ze te beschouwen als een hinderpaal. We moeten onze visie op onze omgeving herijken en in het verlengde daarvan onze visie op planning. Een verwijdering van regel-planning gaat gepaard met een grotere belangstelling voor de betekenis van netwerken. Maar netwerken functioneren niet vanzelf. Zij kunnen slechts goed functioneren als aan een aantal zware criteria wordt voldaan, die ook als toetssteen kunnen fungeren voor een verder te ontwikkelen methodiek.

De verbinding tussen deze thema's is ons inziens essentieel. Het is daarom gewenst dat een ander soort veranderingsdenken op verschillende niveaus tegelijkertijd start. Daarbij kunnen we ons laten leiden door een aanwassende hoeveelheid literatuur, die we hier uiteraard maar gedeeltelijk een plaats hebben kunnen geven, literatuur die nut en noodzaak illustreert van de nieuwe benadering en concrete voorstellen doet voor procesbegeleiding. We kunnen ons ook laten leiden door empirische studies naar hoe het feitelijk eraan toe gaat. Tussen de formele plannings- en besluitvormingsmodellen en de werkelijkheid bestaat een groot verschil. Onze bedoeling is met deze benadering dichterbij de reële praktijk te zitten, althans bij waar die innovatief succesvol opereert. Of dit zo is zullen we moeten onderzoeken.

Literatuur

- Aarts, N. (1998). *Een kwestie van natuur; een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid*. Wageningen: Wageningen UR, Leerstoelgroep Communicatie en Innovatie Studies (dissertatie).
- Aarts, M.N.C., C.M.J. van Woerkum (1996). *De Peel in gesprek; een analyse van het communicatienetwerk van Milieu coöperatie de Peel*. Wageningen: Wetenschapswinkel Landbouwuniversiteit Wageningen.
- Aarts, M.N.C. en C.M.J. van Woerkum (2002). *Omgaan met risico's en onzekerheden in interactieve beleidsvorming*. Te verschijnen in: TSL (Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw).
- Alcantara, P, de. (1997). *Indirect procedures; a musician's guide to the Alexander Technique*. Oxford: Clarendon Press.
- Baanders, M.F. en J. van der Pligt. *Stemming en cognitie*. In: Vries, N.K. de, en J. van der Pligt (Red.)(1991). *Cognitieve Sociale Psychologie*. Meppel: Boom, 39 - 414.
- Barnett, R. (2000). *Realizing the university in an age of supercomplexity*. Buckingham: The Society for Research on Higher Education/The Open University.
- Cialdini, R.B. (2001). *Invloed; theorie en praktijk*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.
- Colebatch, H.K. (1998). *Policy*. Buckingham: Open University Press.
- Dammers, E. (2000). *Leren van de toekomst; over de rol van scenario's bij strategische besluitvorming*. Delft: Eburon.
- Dijkum, C., van & D. de Tombe (red.) (1992). *Gamma Chaos; onzekerheid en orde in de menswetenschappen*. Bloemendaal: Aramith Uitgevers.
- Dongen, H.J., van, W.A.M. de Laat & A.J.J.A. Maas (1996). *Een kwestie van verschil. Conflicthantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie*. Delft: Eburon.
- Dörner, D. (1996). *The logic of failure; recognizing and avoiding error in complex situations*. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Driessen, P.P.J. & P. Glasbergen (Red.) (2000). *Milieu, samenleving en beleid*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Edelenbos, J. & M. van Twist (1997). *Beeldbepalende bestuurskundigen. Een kennismaking met kernfiguren in de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Elias, N. (1971). *Wat is sociologie?* Utrecht/Antwerpen: Uitgeverij Het Spectrum.
- Elias, N. en J.L. Scotson (1976). *De gevestigden en de buitenstaanders. Een studie van de spanningen en machtsverhoudingen tussen twee arbeidersbuurten*. Utrecht/Antwerpen: Uitgeverij Het Spectrum.

- Etzioni, A. (1992). Normative-affective factors: towards a new decision-making model. In: Zey, M. (Ed.). Decision making: alternatives to rational choice models. Newbury Park: Sage 89-111.
- Eve, R., Horsfall, S. & Lee, M. (1997). Chaos, Complexity, and Sociology. London: Sage Publications.
- Finnegan, R. (1988). Literacy and orality; studies in the technology of communication. Oxford: Basil Blackwell.
- Friedman, P.G. (1984). The limits of consensus: group processes for individual growth. In: Phillips, G.M. & J.T. Wood. Emergent issues in human decision making. Carbondale: Southern Illinois Press: pp. 142-160.
- Ford, C.M. & Ogilvie, D.T. (1996). The role of creative action in organizational learning and change. In: Journal of Organizational Change Management, Vol. 9, no. 1: pp. 54-62.
- Geldof, G.D. (2001). Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer. Deventer: Tauw bv.
- Ginneken, J. van (1999). Brein-bevingen. Amsterdam: Boom.
- Gouran, D.S. & R.Y. Hirokawa (1996). Functional theory and communication in decision-making and problem-solving groups: an expanded view. In: Hirokawa, R.Y. & M.S. Poole (Eds.). Communication and group decision making. Thousand Oaks: Sage, 55-80.
- Goverde, H. (1997). Sturing van plattelandsvernieuwing. In: TSL (Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw), jrg 12, nr 2: pp. 141-161.
- Granovetter, M. (1992). Economic action and social structure; the problem of embeddedness. In: Zey, M. (Ed.). Decision making; alternatives to rational choice models. Newbury Parks: Sage.
- Gray, B. (1997). Framing and reframing of intractable environmental disputes. Pennsylvania State University.
- Hammond, J.S., R.L. Keeney & H. Raiffa (1999). Smart Choices. A Practical Guide to Making Better Decisions. Boston: Harvard Business School Press.
- Heijmann, F.V. (1999). Denken en doen in dialoog. Wageningen: Wageningen UR, leerstoelgroep Communicatie en Innovatie Studies (dissertatie).
- Hirokawa, R.Y. & M.S. Poole (Eds.) (1996). Communication and group decision making. Thousand Oaks: Sage.
- Hogg, M.A., G.M. Vaughan (1995). Social psychology; an introduction. London: Prentice Hall.
- Homans, G.C. (1961). The human group. New York: Harcourt Brace.
- Kessels, J. (1999). Socrates op de markt; filosofie in bedrijf. Amsterdam: Boom.
- Kleindorfer, P.R., H.C. Kunreuther & P.J.H. Shoemaker (1993). Decision sciences; an integrative perspective. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kunda, Z. (1999). *Sociale cognition; making sense of people*. Cambridge (Man.): The MIT Press.
- Lamerichs, J. (2002). *A discursive approach to online support groups*. Wageningen: Wageningen UR, leerstoelgroep Communicatie en Innovatie Studies. Dissertatie (aangeboden).
- Lichtenstein, B. (2000). Emergence as a process of self-organizing. New assumptions and insights from the study of non-linear dynamic systems. In: *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 13, no 6, 2000: pp. 526-544.
- Mak, G. (1999). *De eeuw van mijn vader*. Amsterdam: Atlas.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen, Norway: Universitetsforlaget.
- Marion, R. (1999). *The Edge of Organization*. London: Sage Publications.
- Mintzberg, H. (1994). The Fall and Rise of Strategic Planning. In: *Harvard Business Review*, 1994 (January-February): pp. 107-115).
- Nathans, H. (1999). *Adviseren als tweede beroep: resultaat bereiken als adviseur*. Deventer: Kluwer.
- Pearce, W.B. & S.W. Littlejohn (1997). *Moral conflict; when social worlds collide*. Thousand Oaks: Sage.
- Pepper, G.L. (1995). *Communicating in organizations; a cultural approach*. New York: McGraw-Hill.
- Phillips, G.M. & J.T. Wood (Eds.) (1984). *Emergent issues in human decision making*. Carbondale: Southern Illinois University Press.
- Prigogine, I. & I. Stengers (1984). *Order out of Chaos*. New York: Bantam Books.
- Pruitt, D. G. & P.J. Carnevale (1993). *Negotiation in Social Conflict*. Buckingham: Open University Press.
- Rawlins, W.K. (1984). Consensus in decision-making groups: a conceptual history. In: Phillips, G.M. & J.T. Wood (Eds.). *Emergent issues in human decision making*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 19-49.
- Rogers, E.M. (1995). *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press.
- Schein, E.H. (1999). *The corporate culture survival guide: sense and nonsense about cultural change*. Jossey-Bass, Inc.
- Senge, P.M. (1990). *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.
- Simon, H. (1976) [1945]. *Administrative Behavior*. New York.
- Shotter, J. (1990). The social construction of remembering and forgetting. In: Middleton, D. & D. Edwards (Eds.). *Collective remembering*. London: Sage, 120-138.
- Stacey, R.D. (1992). *Managing chaos: dynamic business strategies in an unpredictable world*. London: Kogon Page Limited.

- Stacey, R.D. (2001). Complex responsive processes in organizations; learning and knowledge creation. London: Routledge.
- Stacey, R.D., D. Griffin & P. Shaw (2000). Complexity and management; fad or radical challenge to system thinking. London: Routledge.
- Vansina, L. & T. Taillieu (1997). Diversity in collaborative task-systems. In: European Journal of Work and Organizational Psychology, Vol. 6, no 2: pp. 183-201.
- Wagemans, M. (1998). Geregeld Mis: gedachten over zingeving en reductie binnen het publieke domein. Delft: Eburon.
- Weick, K.E. (1979). The Social Psychology of Organizing. 2nd. Ed. Reading, Mass.: Addison Wesley, 1979.
- Weick, K.E. (1995). Sensemaking in Organizations. Thousand Oaks: SagePublications.
- Woerkum, C.M.J. van (1981). Planmatigheid versus creativiteit. Massacommunicatie 9, 48-59.
- Woerkum, C.M.J. van (1987). Voorlichting en massacommunicatie; een werkplan. Meppel: Boom.
- Woerkum, C.M.J., van (1995). Voorlichtingskunde: de mythe van 'accountability'. Massacommunicatie, 23, 335-342.
- Woerkum, C.M.J. van (1998). Weinig kennis, veel emotie. Tijdschrift voor strategische bedrijfscommunicatie, 4, 1, 90-97.
- Woerkum, C.M.J. van (2002). Orality in environmental planning. Verschijnt in: European Environment.
- Wolffenbuttel, K. & C.M.J. van Woerkum (2001). Verhalen over verandering; een exploratief onderzoek naar communicatieve aspecten van complexe innovatieprocessen. Den Haag: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Zey, M. (Ed.) (1992). Decision making: alternatives to rational choice models. Newbury Park: Sage.
- Zijderveld, A.C. (2000). The institutional imperative; the interface of institutions and networks. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Summary

In this study the meaning of differences in interactive policy-processes is explored. In addition, possibilities are explored for alternative ways for dealing with differences. Not only is diversity studied with regard to the development of different solutions for a problem, but also with regard to keeping open different paths that could lead to such solutions.

The following questions have been decisive for the study:

- Which issues are at the base of rethinking divergence and diversity in policy-making?
- What contribution can we expect of encouraging diversity in the decision-making process?
- Under which conditions is keeping diversity part of the solution for a problem?

With regard to the starting points for rethinking the importance of diversity we may conclude that, more than before we have to deal with dynamic and complex developments in our environment which are hard to predict. For this reason, searching for one preferred answer is very problematic. We have to take into account differences, since it is not possible to formulate the requirements in a 'one-size fits all' way. Structural attention toward diversity can also be a reaction to the great optimism about the malleability of society. Many policy problems which, in spite of considerable efforts, could not be solved in an adequate way, show that the idea of malleability is, to a high degree, the result of ignoring the complexity, ambiguity and the dilemma characteristic of decision-making processes. The malleable society turns out to be mainly a (desired) construct by the perceivers.

In chapter 2, a number of possible values of divergence and diversity have been described:

- *creating involvement*
Taking differences into account stimulates involvement and commitment because the different parties experience that they are being taken seriously
- *dealing with the (changing) environment*
Developments are unpredictable and things occur by co-incidence. For this reason it is very risky to formulate only one solution to a complex problem. More options can be tried through experimentation.
- *stimulating creativity*
Differences are of decisive importance for developing new possibilities (divergent creativity), for developing ideas in the process toward a common solution (convergent creativity), and for implementing options.

- *making realistic choices*

Facts are presented and valued in different ways. Ignoring this will make it difficult to make realistic choices.

In chapter 3 it will become clear that differences not only have value, but that the complexity of the context and the recognition of this complexity forces us to take differences into account. Instead of the 'possible value' of differences we better speak of the 'need' for differences.

The diversity approach puts the idea of planning into perspective. This is the subject dealt with in chapter 4. Different aspects of the so-called rational planning-model, as applied in formal policy cultures, are critically considered. One could think of the preconditions of planning, of the questionable way scenarios are used in planning, of the lack of attention to the informal discourses among citizens, and, in relation to this, the excessive attention to the written word. Again we refer to the ambiguity and complexity which are to be recognised in the real planning context.

In relation to the alternative vision on planning, the re-valuing of networks as a means for dealing with complex problems is considered in chapter 5. The ways networks can contribute to respecting and using differences are explored.

In the last chapter a number of points of attention are formulated, that form the basis for a new vision on the methods of interactive decision-making. The principles of such a method are the following:

- consider goals as an ongoing exercise in the policy process;
- distinguish between effect-goals and process-goals;
- create redundancy and construct diversity;
- involve change agents instead of professional interest-defenders;
- do not start from 'categories' but from individuals;
- create informality;
- search for the balance between chaos and order;
- create a positive atmosphere.