

Netwerkmanagement

Over omgaan met onzekerheid in geval van veel betrokkenen in een netwerk

A.F.A. Korsten

Inleiding

Overheidsorganisaties kunnen vaak niks alleen voor elkaar boksen. Ze zijn voor hun taakuitvoering aangewezen op de omgeving met non-profitorganisaties, ondernemingen en burgers. De politie kan niet alleen zorgen voor de veiligheid omdat ook winkeliers, bewoners sportverenigingen en buurtwachten bijdragen aan veiligheid. We zeggen dan ook dat overheidsorganisaties *afhankelijk* zijn van anderen om iets voor elkaar te krijgen en dat een overheid zich in een beleidsnetwerk bevindt. Overheidsbestuurders zien daarom in dat ze tot een *samenwerking* moeten komen. Soms valt het woord *regie* maar vaak ook gaat het om publiek-private arrangementen tussen enkele partners. Deze samenwerking gaat niet altijd van een leiendakje. Dat komt omdat sprake is van onzekerheid. Die blijkt in hun contacten.

Er bestaan in werkelijkheid uiteenlopende soorten onzekerheid. De bestuurskundigen Joop Koppenjan en Erik-Hans Klijn maken dat duidelijk in hun boek *'Managing uncertainties in networks – A network approach in problem solving and decision-making'* dat in 2004 verscheen. Dit boek bouwt voort op een eerder verschenen publicatie van Klijn, Van Bueren en Koppenjan *'Spelen met onzekerheid- Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management'*.

Spelen met onzekerheid in besluitvorming

Doel van het onderzoek van Klijn, Van Bueren en Koppenjan (2000) is om een *denksjabloon* te maken voor beleidsvoerders die te maken hebben met complexe problemen. Het sjabloon bestaat uit de *beleidsnetwerkbenadering als analysemiddel* en *netwerkmanagement als veranderingsstrategie*.

Ter illustratie van de theoretische noties maar ook om die te preciseren en uit te werken is een casus genomen, namelijk *de emissie van zink uit bouwmaterialen*. De studie is opgebouwd rond drie elementen. Aan de studie ligt ten grondslag dat besluitvorming binnen netwerken plaatsvindt en *in essentie* te beschouwen is als een afstemmingsvraagstuk. Partijen zijn voor de aanpak van een probleem van elkaar afhankelijk en dienen dus interactie met elkaar aan te gaan om verder te komen.

Begrippen

In het verslag worden begrippen besproken als *het beleidsspel*, dat verwijst naar rollen, percepties, strategieën en interacties, en *beleidsnetwerk*, dat verwijst naar de meer *institutionele relaties*.

Beleids spelen kunnen uitkomsten hebben maar ook in een impasse geraken of doorbraken kennen. Een beleidsspel voltrekt zich in rondes (vergelijk Teisman's dissertatie). Een ronde begint met een initiatief of beleidsvoornemen van een van de partijen, dat als trigger dient voor de betrokkenheid van anderen. Wat daarop volgt, is een reeks betrekkingen, waarin problemen en oplossingen worden verkend en actoren zoeken naar mogelijkheden voor een besluit. Daarbij kunnen stagnaties optreden als partijen niet bereid zijn hulpbronnen in te zetten. Conflicten kunnen tot blokkades leiden. Een impasse kan tot beëindiging van een proces leiden, maar er kan ook een doorbraak plaatsvinden in een cruciaal besluit.

Een cruciaal besluit biedt een oplossing voor het vraagstuk dat in een beleidsronde centraal staat en is richtinggevend voor het vervolg van het beleidsspel.

Een ronde kan zich in een specifieke arena afspelen maar het spel kan zich tegelijk voltrekken in verschillende arena's. De uitkomsten van een beleidsspel kunnen bestaan uit een inhoudelijk besluit, gewijzigde spelsituaties en institutionele effecten. De besluitvormingsliteratuur geeft ons zich op inhoudelijke besluiten die variëren van non-decisions tot eenzijdige, botte besluiten, compromissen of innovatieve oplossingen. Ook eventueel een veranderde spelsituatie? Ja, want er kan vijandigheid ontstaan of die kan toenemen tussen bepaalde partijen. Of juist toenadering.

Institutionele effecten, wat zijn dat? Het is mogelijk dat partijen door interactie elkaar beter gaan begrijpen of een gemeenschappelijke taal of referentiekader opstellen.

Risico en leren

Het begrip risico is natuurlijk ook van belang. Er kan sprake zijn van cognitief, sociaal en institutioneel leren rondom risico's. Onder leren verstaan de auteurs een duurzame toename van tussen partijen gedeelde kennis, inzichten en werkwijzen. Het gaat om leren tussen organisaties en 'advocacy coalitions'.

- 1) Cognitief leren verwijst dan naar kennis van oorzaken en effecten van problemen en oplossingen.
- 2) Strategisch leren heeft betrekking op het bewustzijn van partijen van elkaars betrokkenheid en onderlinge afhankelijkheid.
- 3) Institutioneel leren verwijst naar relaties en gezamenlijke regels, percepties, waarden, taal en arrangementen. Het voorkomen van al deze vormen van leren geldt in de netwerkbenadering als positief.

Verklaren

De verklaring voor beleidsspele kunnen weer op drie vlakken worden gevonden: cognitief, sociaal en institutioneel.

Een voorbeeld van een cognitieve factor ter verklaring van een impasse is een uiteenlopende perceptie van aard, oorzaak en effecten van problemen, hun oplossingen en de kwaliteit van beschikbaar onderzoek. Een voorbeeld van een sociale factor ter verklaring van een impasse is het te gering besef van afhankelijkheid of het ontbreken van interactie. Een voorbeeld van een institutionele factor is de afwezigheid of gebrekkig opereren van spelregisseur.

Beoordelingscriteria

Daarnaast formuleren de auteurs beoordelingscriteria. Deze beoordelingscriteria liggen uiteraard in de lijn van de kijk op besluitvorming vanuit netwerkperspectief. Wanneer wordt een besluitvormingsproces als positief gewaardeerd? Als de partijen in interactie *verrijkte* innovatieve oplossingen hebben gegenereerd die ertoe leiden dat uiteenlopende *doelstellingen vervlochten* raken, de partijen meer *tevreden* zijn over het proces en de oplossingen, en zich meer *duurzame betrekkingen* voltrekken tussen partijen.

Zinkwit als wicked problem

De auteurs nemen de zinkwitcasus als illustratie. Dat is hun tweede stap in het onderzoek. Volgens de auteurs gaat het hier om een complex vraagstuk, een zgn. *wicked problem*.

Wat is kenmerkend voor ontembare problemen of wicked problems? Wat kenmerkend is weten we van publicaties van Hoppe, Hisschemöller en Van Heffen. Een wicked problem is een probleem waarover we weinig weten (qua oorzaken en gevolgen; qua interventie en effect) en waarover we het niet makkelijk eens worden. Een wicked problem is derhalve een controversieel item. De ene echte oplossing bestaat dan niet, hoogstens een oplossing waarover de partijen het een tijd eens zijn. 'We' zijn de betrokkenen in het netwerk.

Kenmerkend voor wicked problems is dat zij inhoudelijk diffuus zijn en zich in beleidsnetwerken van wederzijds afhankelijke actoren manifesteren, aldus Klijn, Van Bueren en Koppenjan. Diffuus betekent dat sprake is van onzekerheid door gebrekkige kennis.

In geval van de casus gaat het om de omvang van de zinkemissies uit bouwmaterialen, de schadelijkheid en de normstelling. De complexiteit van het veld blijkt uit een analyse van interactiepatronen van de betrokken partijen door hen te vragen met welke partijen ze betrekkingen onderhouden. De auteurs stellen drie netwerken vast. Er is sprake van een waternetwerk, een volkshuisvestingsnetwerk in een netwerk bestaande uit de ministeries, de gelieerde onderzoeksinstellingen en de zinkindustrie.

In een volgende stap brengen de onderzoekers de besluitvorming gedurende een jaar of tien in kaart. Dat doen ze eerst globaal beschrijvend en daarna in termen van hun analysemodel. De netwerken blijken tamelijk *gesloten* naar elkaar te hebben gefunctioneerd. De auteurs maken melding van een weinig succesvol interactieproces. Ondanks veel verzet van de zinkindustrie delen de betrokken overheden, de onderzoeksinstellingen en de adviesorganen echter de opvatting gedurende de gehele periode waarop het onderzoek slaat, dat zinkemissies schadelijk zijn voor het milieu en in de bouw beperkt dienen te worden. Bovendien moet er naar alternatieven worden gezocht.

Lessen

De derde stap in het onderzoek betreft de vraag welke lessen te trekken zijn voor het management van complexe problemen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in management van aspecten van het beleidsspel en de inhoud daarvan. Onder de eerste categorie vallen aanbevelingen die betrekking hebben op interacties. Die moeten transparant zijn, alle partijen dienen een rol te kunnen spelen, er moeten duidelijke spelregels zijn en er dient sprake te zijn van commitment van de partijen aan het proces. De aanbevelingen uit de tweede categorie hebben onder meer betrekking op de agenda (niet te smal formuleren), de organisatie van het onderzoeksproces (gezamenlijk opdrachtgeverschap) en concurrentie in het onderzoek.

Welk commentaar is mogelijk op 'Spelen met onzekerheid'?

De theorie en de casus zijn gekunsteld naar elkaar toegepraat, meent de Utrechtse hoogleraar milieubeleid Pieter Glasbergen. Zowel de concepten van beleidsnetwerkbenadering als die van netwerkmanagement zijn al elders besproken, ook door Klijn en Koppenjan zelf. De casusanalyse voegt daar weinig tot niets aan toe. 'Veeleer is sprake van inkadering in leerboekteksten'. De auteurs vatten overigens de leerboekteksten helder samen en ook de empirische analyse is helder weergegeven.

Zijn er ook kanttekeningen bij het denksjabloon te maken?

Ten eerste maken de auteurs geen gebruik van eerder uitgevoerde netwerk analyses op hetzelfde terrein door andere auteurs. Dat betekent dat men niet kijkt naar wat auteurs als Glasbergen, Driessen, Vermeulen, Leroy, Bressers, e.d. op het terrein van milieu en water te zeggen hebben.

Ten tweede is een kanttekening te plaatsen bij de aanname dat besluitvorming louter een afstemmingsprobleem is dat geëvalueerd dient te worden in termen van onderlinge afstemming en tevredenheid tussen partijen. Interactie is wel een noodzakelijke voorwaarde voor veel succesvol beleid maar geen voldoende. Bovendien zal het milieubeleid niet erg succesvol zijn als alleen de variëteit aan ideeën of de tevredenheid van partijen criterium zijn voor het werken aan de

oplossing van problemen. Het gaat immers niet alleen om het spel maar ook om de knikers. In het geval van de zinkcasus om schadelijke emissies en het verminderen van milieubelasting. De auteurs worden dus een beetje gehinderd door hun evaluatieaanpak.

Stel nou eens dat vooruitgang met betrekking tot milieuproblemen het evaluatiecriterium zou zijn, dan zouden de auteurs de casus wellicht heel anders beoordelen, meent Pieter Glasbergen, hoogleraar milieubeleid aan de Open Universiteit Nederland en hoogleraar aan de Universiteit Utrecht in een bespreking die ons ter hand werd gesteld.

Is het zinkprobleem werkelijk een wicked problem?

Al jaren is duidelijk, volgens veel partijen dat emissies van zink gezien de gezondheidsrisico's overheidsingrijpen rechtvaardigen. Dat er onzekerheid bestaat over de relatieve bijdrage van zinkemissies uit bouwmaterialen en dat de normeringsmethodiek nog gebreken vertoont, doet daar volgens Glasbergen niet aan af. In het milieubeleid geldt nu eenmaal *het voorzorgbeginsel*. Dat de industrie zich verzet en haar economisch belang verdedigt, is begrijpelijk. Doordat de overheid haar rug een tijd recht heeft gehouden, is de industrie gemotiveerd tot productinnovatie. Een ander type interactie zou waarschijnlijk een schijnoplossing zijn geweest.

Ten derde valt op dat de auteurs weinig kritisch naar hun model kijken. Netwerkanalyses en netwerkmanagement zijn niet alleen van grotere betekenis als ze gekoppeld worden aan een inhoudelijk beleidsdoel maar ook dan nog onder specifieke condities. In dit verband zijn twee in de internationale literatuur veel besproken risico's te vermelden. Ze worden aangeduid als '*commodification of public interests*' en als '*regulatory capture*'.

Het eerstgenoemde risico verwijst naar het verschijnsel dat een vergaande relativering van de rol van overheden het publieke belang uit het zicht kan verdwijnen. Van het tweede risico is sprake als op een verholde manier private belangen worden veiliggesteld bij voorbeeld door een schijn van open en constructieve interactie. Beide risico's hangen nauw samen. Beide risico's ontstaan als het belang van macht, een factor naast communicatie en consensusvorming, wordt verwaarloosd.

Het is zo dat netwerkanalyses zinvol gehanteerd kunnen worden door beleidsvoerders om te komen tot een beeld van een krachtenveld waarin problemen moeten worden opgelost. Netwerkmanagement kan worden ingezet om bepaalde tegenstellingen in een netwerk te overbruggen en een gezamenlijke beleidspraktijk te ontwikkelen. Maar netwerkmanagement werkt niet altijd. Soms is tegenmacht of conflict nodig om tot een maatschappelijke verandering te komen, aldus Glasbergen.

Tweede boek

Koppenjan en Klijn hebben hun Nederlandstalig boek omgewerkt tot een boek onder de titel *'Managing uncertainties in networks'*. In dit boek maken ze duidelijk dat de onzekerheid, die zo kenmerkend zou zijn voor wicked problems leidt tot een jarenlange discussie over de schadelijkheid van uitstoot van zinkafval en het verminderen van de uitstoot van zinkafval. Er bestond ook onenigheid over de mate waarin de uitstoot van zink wordt veroorzaakt door de bouwsector. Hoe reageren partijen dan? Ze gaan steeds meer informatie verzamelen. Elke organisatie komt met eigen experts en laat aanvullend onderzoek doen. Organisaties bereiden hun stokpaardjes en dat zie je terug in een berk rapporten. Verstaan partijen elkaar dan nog? Er dreigt een *'dialogue of the deaf'*.

Een dialoog van doven betekent dat er sprake is van een weinig productieve manier van werken. Wat te doen? Waar partijen een verschillende kijk op zaken hebben, moet er een gemeenschappelijk referentiekader komen. Een mogelijkheid daartoe is de gezamenlijke opdracht tot een onderzoek. Zo ontstaat een onderhandelingsproces over de te beantwoorden vragen, de onderzoeksmethoden, de beoordelingscriteria. Overeenstemming vooraf kan tot instemming naderhand leiden of de kans daarop vergroten. Men spreekt wel van *'negotiated knowledge'*.

Onzekerheid over kennis en oplossingsrichtingen vanuit een verschillende kijk op zaken, is niet de enige onzekerheid. Een ander soort onzekerheid is van *strategische* aard. Organisaties zijn soms onzeker over welke gedrag het beste hun belangen dient en wat het handigste is. Bovendien weet partij k niet steeds wat partij l, m en o in het schild voeren en hoe ze reageren op handelingen van k. Bovendien bestaat er onzekerheid over hoe partijen reageren op een onverwachte gebeurtenis en of ze hun strategieën aanpassen. Deze *strategische onzekerheid* valt niet te voorkomen door vooraf met anderen partijen afspraken te maken over gezamenlijke besluitvorming. Partijen moeten gewoon met elkaar aan de slag gaan en al doende een patroon in handelen ontwikkelen. Zo kan er een basis ontstaan voor een gezamenlijke oplossing. Dan moet er wel worden ingespeeld op *institutionele onzekerheden*. We hebben eerder gezien dat er drie netwerken bestonden: het waternetwerk, het volkshuisvestingsnetwerk en milieubeheer. Elk van die clusters bevond zich op een eiland. Dat belemmert de onderlinge informatieuitwisseling. Wil men verder komen dan zijn regels voor contacten nodig.

Een andere strategie om communicatie en samenwerking te bevorderen is het stimuleren van vertrouwen. Vertrouwen is de smeerolie voor alle vormen van sociaal contact. Het vertrouwen tussen organisaties en binnen organisaties kan een zetje krijgen door introductie van certificeringseisen en mechanismen voor conflicthantering.

Literatuur over onzekerheid in beleidsnetwerken

- Edelenbos, J. e.a., Hechten met een dubbele helix – Een voorstel voor het helen van de breuk tussen inhoud en proces in beleidsvorming, in: *Beleidswetenschap*, 2000, nr. 1, pp. 3-28.
- Eden, C. & F. Ackermann, *Making strategy - The journey of strategic management*, Sage, London, 1998.
- Eden, C. & J. Radford (eds.), *Tackling strategic problems: the role of group decision support*, Sage, Londen, 1990.
- Eden, C. & P. Simpson, SODA and cognitive mapping in practice, in: Rosenhead, J. (ed.), *Rational analysis for a problematic world - Problem structuring methodes for complexity, uncertainty and conflict*, John Wiley & Sons, Chicester, 1989.
- Eeten, M.J.G. van, *Dialogues of the deaf*, Eburon, Delft, 1999.
- Eeten, M.J.G. van, en K. Termeer, *Het faciliteren van interactieprocessen in beleidsnetwerken*, in: *Werken, leren en leven met groepen*, oktober 1996, C3100.
- Eeten, M.J.G. van, en K. Termeer, *Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement – Een stappenplan voor het faciliteren van interactieprocessen*, in: *Werken, leren en leven met groepen*, oktober 1996, E2200.
- Funtowicz, S.O., & J.R. Ravetz, *Uncertainty and quality in science for policy*, Kluwer, Dordrecht, 1990.
- Geurts, J.L.A., *Beleidsnetwerken in onzekerheid: over procedures en methoden van beslissingsondersteuning*, in: Oelen, U.H. en N. Struiksmā (red.), *Puzzelen met beleid- Ontwikkelingen in de beleidsanalyse*, Samsom, Alphen, 1994, pp. 63-73.
- Kickert, W., E.H. Klijn en J. Koppenjan (eds.), *Managing complex policy networks* Sage, Londen, 1997.
- Klijn, E.H., E. van Bueren en J. Koppenjan, *Spelen met onzekerheid- Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*, Eburon, Delft, 2000.
- Klijn, E.H., en J. Koppenjan, *Network management and decision making in networks: a multi-actor approach*, in: *Public Management* vol. 2, 2000, nr. 2, pp. 135-158.
- Klijn, E.H., J. Koppenjan en C. Termeer, *Managing networks in the public sector: a theretical study of management strategies in policy networks*, in: *Public Administration*, 1995, pp. 437-454.
- Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken*, Eburon, Delft, 1996.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks – A network approach in problem solving and decision-making*, Routledge, Londen, 2004.
- Lammerts van Bueren, W.M., *Omgaan met onzekerheid- Het kwantificeren van onzekerheden bij beleidsbeslissingen*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1987.
- March, J.G. en J.P. Olsen, *The uncertainty of the past: organizational learning under ambiguity*, in: *European Journal of Political Research*, 1975, pp. 147-171.
- March, J.G., *Decisions and organizations*, Basil Blackwell, Oxford, 1988.

- Montfort, A. van, Omgaan met onzekerheid, in: Binnenlands Bestuur, 11 februari 2005, p. 33.
- Noordegraaf, M., Wat zit er in het koffertje? - Het verschil tussen onzekerheid en ambiguïteit, in: M&O, 1999, pp. 45-58.
- Ridder, J. A. de, Planning van bouwlocaties: sturing en onzekerheid, in: Pröpper, I.M.A.M. en M. Herweijer (red.), Effecten van plannen en convenanten, Kluwer, Deventer, 1992, pp. 161-177.
- Rosenhead, J. (ed.), Rational analysis for a problematic world - Problem structuring methodes for complexity, uncertainty and conflict, John Wiley & Sons, Chicester, 1989.
- Slovic, P., D. Kahneman en A. Tversky (eds.), Judgment under uncertainty, New York, 1982.
- Teisman, G., complexe besluitvorming,, Vuga, Den Haah, 1992/1995.
- Terpstra, J.B., Autonomie en onzekerheid in de beleidsuitvoering, in: Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), Uitvoering van overheidsbeleid, Stenfert Kroese, Leiden, 1986, pp. 139-151.
- Veenswijk, M., Issuemanagement: omgaan met onzekerheid als nieuwe opgave voor departementen, in: Management in overheidsorganisaties, augustus 1999, A1230.
- Voogd-Oude Veldhuis, C.H. G., Subsidie verzorgd? – De betekenis van onzekerheid in het subsidie-instrument voor het management van instellingen met publieke taken, Boom, Meppel, 2000.
- Wynne, B., Technology, risk and participation: on the social treatment of uncertainty, in: Conrad, J. (ed.), Society, technology and risk assessment, Academic Press, Londen, 1980, pp. 173-180.