

## 1.1 EEN INTERCONNECTED WERELD

We leven in een interconnected wereld (Castells, 2011). Door de globalisering van de economie en door het internet is alles met alles verbonden. Dat heeft soms onvoorziene en dramatische gevolgen. Denk bijvoorbeeld aan de economische crises aan het begin van de 21ste eeuw. Europa is een systeem van interconnected economieën – en daardoor konden problemen in de kleine Griekse economie de hele eurozone in een crisis storten. De housing bubble in Amerika veroorzaakte een wereldwijde economische crisis. Cybercriminaliteit is een internationaal spel, in een web van technologie en actoren, waarbij de schurken zich op duizenden kilometers van hun slachtoffers bevinden.

In de chaostheorie is er een bekende metafoor om dit soort processen in een interconnected wereld duidelijk te maken: het vlindereffect. De vleugels van een vlinder in Brazilië kunnen maanden later een orkaan in Texas veroorzaken. De beweging veroorzaakt eerst een klein effect, maar in de serie effecten die daarna ontstaat, wordt elk van de effecten steeds groter, waardoor uiteindelijk zich een orkaan ontwikkelt in Texas. Wie bedenkt vooraf dat die ene vlinder duizenden kilometers verderop een orkaan kan veroorzaken? Wie had ooit kunnen bedenken dat de kleine Griekse economie een hele eurozone in een crisis kan storten? Het zijn fenomenen die inherent zijn aan een interconnected wereld en die we in veel gevallen slechts achteraf kunnen vaststellen – niet vooraf kunnen voorspellen.

In dit boek bespreken we de vraag wat deze interconnected wereld betekent voor veranderprocessen, beleidsontwikkeling, besluitvorming – kort samengevat: wat ze betekent voor governance. Het zal duidelijk zijn dat een lineaire, planmatige manier van governance onmogelijk is in een interconnected wereld – en dus is de vraag hoe governance wel kan plaatsvinden.

Daartoe zullen we in dit eerste hoofdstuk de essentie van een interconnected wereld ontrafelen. Hoe ziet de structuur van die wereld eruit? Daarna geven we aan wat deze structuur betekent voor het verloop van besluitvormingsprocessen in netwerken. Met hulp van deze inzichten kunnen we vervolgens, in de volgende

hoofdstukken van dit boek, nagaan hoe de governance in een interconnected wereld vorm kan krijgen.

## 1.2 DE STRUCTUUR VAN EEN INTERCONNECTED WERELD: DRIE KENMERKEN

Tabel 1.1 geeft de drie belangrijkste kenmerken van de interconnected wereld – tenminste, als we die bezien vanuit het perspectief van governance.

**Tabel 1.1 Hoofdkenmerken van een interconnected wereld**

| Kenmerk interconnected wereld ...          | ... in plaats van         |
|--------------------------------------------|---------------------------|
| Interdependenties                          | Hiërarchie                |
| Ongestructureerde, <i>wicked</i> problemen | Gestructureerde problemen |
| Dynamiek                                   | Stabiliteit               |

### 1.2.1 Eerste kenmerk: interdependenties

Een eerste belangrijk kenmerk van een interconnected wereld is uiteraard dat deze bestaat uit een groot aantal partijen of actoren of spelers (we zullen deze termen in dit boek afwisselend gebruiken): overheden, bedrijven, not-for-profit organisaties, burgers. Die actoren hebben verschillende belangen en zijn wederzijds afhankelijk. Die wederzijdse afhankelijkheden zijn inherent aan een hoogtechnologische samenleving. Zo'n samenleving kenmerkt zich door superspecialisaties – en hoe meer specialismen, hoe meer afhankelijkheden. Ze kenmerkt zich door verbindingen met en afhankelijkheden van het internet. In het web van afhankelijkheden dat zo ontstaat, kan niemand zonder de steun van anderen iets voor elkaar krijgen. De wederzijdse afhankelijkheden – of: interdependenties – resulteren in een veelheid aan relaties tussen deze actoren, het geheel van die relaties noemen we een netwerk.

De wereld als geheel is een netwerk geworden – maar lokale gemeenschappen zijn dat net zozeer. Wanneer er besluiten moeten worden genomen over, bijvoorbeeld, wegen of vliegvelden, zien we ook vaak dat daar veel lokale spelers bij betrokken zijn, met verschillende belangen. Zelfs binnen organisaties is vaak sprake van een netwerk. Een organisatie als een ziekenhuis, een advocatenkantoor of een engineering consultancybureau bestaat uit hoogopgeleide professionals, met heel verschillende specialisaties, die van elkaar afhankelijk zijn. De professionals zijn afhankelijk van het management, maar het management is evenzeer afhankelijk van de professionals. Die beschikken immers over vaardigheden en kennis die de managers niet hebben.

Een netwerk kun je ideaaltypisch positioneren tegenover een hiërarchie. Een hiërarchie is een piramideachtige structuur, waarin er een persoon of groep is die de

leiding heeft en uiteindelijk de besluiten neemt. Alle andere actoren zijn aan deze groep of persoon ondergeschikt – er zijn dus verticale relaties van boven- en onder-schikking. In een netwerk is van een dergelijke verticale structuur geen sprake. Er zijn veel spelers, niemand kan zeggen dat hij of zij *in charge* is, de relaties zijn niet verticaal, maar horizontaal.

Om de complexiteit van dat netwerk van interdependenties te begrijpen, is een aantal nadere kenmerken van netwerken van belang.

### *Typen interdependenties*

In de eerste plaats: interdependenties kunnen allerlei vormen aannemen:

- Bilaterale of multilaterale afhankelijkheden: afhankelijkheden kunnen bestaan tussen twee partijen, maar ook tussen meer dan twee partijen.
- Eén- of multidimensionale afhankelijkheden: afhankelijkheden kunnen op één dimensie betrekking hebben (bijvoorbeeld: geld), maar ook op meer dimensies (geld, informatie, bevoegdheden, reputatie).
- Synchrone versus asynchrone afhankelijkheden: actoren kunnen op een moment in de tijd allemaal van elkaar afhankelijk zijn, maar de afhankelijkheden kunnen ook in de tijd gespreid zijn. Actor A is vandaag afhankelijk van actor B, deze actor B is over een paar maanden afhankelijk van actor A.
- Statische versus dynamische afhankelijkheden. Een afhankelijkheid is dynamisch als die in de loop van de tijd verandert. Een partij kan een machtspositie in een netwerk hebben, maar die machtspositie kan in de loop der tijd veranderen – sterker of zwakker worden. Een statische afhankelijkheid is niet aan verandering onderhevig.

In veel netwerken van interdependenties zal sprake zijn van multilaterale, multidimensionale, asynchrone en dynamische afhankelijkheden. Dat maakt besluitvorming en verandering in deze netwerken buitengewoon complex – maar daar komen we later over te spreken.

### *Per onderwerp andere interdependenties*

Een tweede belangrijk aspect van interdependenties is dat deze per onderwerp verschillend kunnen zijn. We kunnen als voorbeeld hier een provincie nemen, die afhankelijk is van gemeenten, van de centrale overheid en van private partijen – en al deze actoren zijn overigens ook weer afhankelijk van de provincie. De provincie houdt zich met fysieke infrastructuur bezig, daar zijn veel partijen bij betrokken, die samen een netwerk van interdependenties vormen. In dat netwerk heeft de provincie een bepaalde machtspositie. Maar de provincie houdt zich ook bezig met natuur en milieu. Daar zijn ook partijen bij betrokken – deels dezelfde als bij infrastructuur, deels andere – en in dat netwerk kan de machtspositie van de provincie een geheel andere zijn. De besluitvorming in het infrastructuurnetwerk kan daar-

door heel anders verlopen dan die in het natuur en milieu-netwerk. Tegelijk geldt dat bepaalde partijen zich zowel in het ene als het andere netwerk bevinden – en dat kan de besluitvorming ook weer beïnvloeden. Wanneer een partij het onderspit delft in de besluitvorming over infrastructuur, kan dat gevolgen hebben voor de houding van die partij in de besluitvorming over natuur en milieu. Besluitvorming wordt dus complexer, niet alleen omdat per issue het netwerk er anders uitziet, maar ook omdat bepaalde partijen de besluitvorming over het ene issue zullen koppelen aan die over het andere issue.

#### *Interdependenties laten zich niet altijd kennen*

Zo ontstaat al een behoorlijk complex beeld: er zijn allerlei typen afhankelijkheden, die kunnen per onderwerp verschillen en die onderwerpen worden door sommige partijen aan elkaar gekoppeld. Daar kunnen we, in de derde plaats, nog iets aan toevoegen: niet altijd is bij alle actoren in een netwerk bekend wat de wederzijdse afhankelijkheden zijn. Een provincie kan, bijvoorbeeld, niet weten dat een gemeente een heel sterke positie heeft in een netwerk – maar denken dat die positie juist heel zwak is. Een provincie kan niet weten of niet voldoende precies weten wat de opvattingen en belangen van een actor in een netwerk zijn. Zeker bij de meer complexe netwerken (veel actoren, veel soorten afhankelijkheden, veel koppelingen aan andere netwerken) is het voor een enkele actor bijna onmogelijk het gehele netwerk te overzien. Als er bij actoren onzekerheden zijn over de positie van andere actoren in een netwerk – positie dus in de betekenis van machtspositie, maar ook in die van opvattingen en belangen – betekent dit als vanzelf dat de perceptie die een actor heeft van de posities van anderen, onjuist kan zijn. Een partij kan machtiger zijn dan gedacht, een foute inschatting van de macht van een partij kan de besluitvorming sterk compliceren. Verschillende actoren kunnen dus ook verschillende percepties hebben van de posities in een netwerk – ook dat maakt besluitvorming er niet makkelijker op.

Netwerken van interdependenties zijn al complex, maar worden dat dus nog meer als de betrokken actoren geheel verschillende percepties van eenzelfde netwerk hebben.

#### 1.2.2 *Tweede kenmerk: ongestructureerde, wicked problemen*

Een tweede kenmerk van een interconnected wereld heeft betrekking op de inhoud van de problemen die in zo'n wereld moeten worden opgelost. Die problemen zijn vaak 'ongestructureerd' of 'wicked' (Rittel & Webber, 1973). Ongestructureerde problemen staan ideaaltypisch tegenover gestructureerde problemen – dat zijn problemen waarvoor één juiste of de juiste oplossing bestaat. Een voorbeeld van een gestructureerd probleem is de vraag waartoe 1+1 optelt. Dat antwoord luidt: 2 – en dat antwoord is onafhankelijk van politieke voorkeuren, belangen of machts-

posities. Ongestructureerde problemen kennen die ene juiste oplossing niet. Wat maakt dat veel problemen ongestructureerd zijn?

Om dat uit te leggen, gebruiken we een eenvoudig voorbeeld. Stel dat een fabrikant van melkproducten voor de vraag staat wat de meest milieuvriendelijke verpakking is: het kartonnen pak, een glazen fles met statiegeld of een polycarbonaat fles met statiegeld. De producent wil weten hoe de drie verpakkingen scoren op wat de 'milieucompartimenten' worden genoemd: energieverbruik, verbruik van water, toxiciteit en afval.

Om die vraag te beantwoorden is het onder andere van belang het productieproces van deze drie verpakkingen in kaart te brengen. Welke grondstoffen worden gebruikt en hoe worden die omgezet in een verpakking? Neem het kartonnen pak: daarvoor wordt ergens een boom gekapt, die wordt getransporteerd naar een fabriek waar karton wordt gemaakt. Het karton gaat vervolgens naar een fabriek waar een pak wordt gefabriceerd en er onder andere polyetheen aan wordt toegevoegd. Polyetheen kent ook een eigen productieproces, dat met het kraken van nafta begint en dus ook in kaart moet worden gebracht.

Stel dat de boom in Zweden wordt gekapt, naar Hamburg wordt getransporteerd, waar karton wordt geproduceerd en dat het karton vervolgens naar een fabriek in Zwitserland gaat, waar de kartonnen pakken worden gemaakt. Om de feitelijke milieulast te bepalen, moeten we op z'n minst drie beslissingen nemen:

- Welke data gebruiken we? We hebben data nodig over, bijvoorbeeld, het aantal bomen dat je moet kappen als je een bepaalde hoeveelheid pakken wilt produceren. We hebben data nodig over het transport van de bomen: hoeveel energie kost dat transport?
- Welke systeemgrenzen hanteren we? Of, anders geformuleerd, hoe bakenen we het onderzoek af? De bomen worden vervoerd per boot. We willen weten hoeveel energie dat kost. Maar zonder bomen zou er wellicht ook geen boot zijn – dus moeten we nu ook de productie van de boot laten meewegen bij de bepaling van de milieukosten van een verpakking?
- Hoe rekenen we milieulasten toe aan de verpakking? Op de boot worden namelijk ook auto's en wasmachines vervoerd – dus welke deel van de benodigde energie valt toe te rekenen aan de wasmachines en auto's en welke deel aan de bomen?

Er zijn nog vele andere vragen te bedenken, maar waar het hier om gaat: op veel van de vragen is geen geobjectiveerd antwoord mogelijk. De ene partij kiest voor de ene dataset, de andere partij heeft de voorkeur voor andere data. De ene partij kiest voor systeemgrenzen, die de andere te smal of juist te ruim vindt. Bij de wijze van toerekening zijn er verschillende methoden denkbaar.

Stel nu dat onze fabrikant te maken heeft met allerlei andere partijen bij de beslissing over de te kiezen verpakking. Een milieuorganisatie, een overheid en consu-

mentenorganisaties – en dat die allemaal andere belangen hebben en anders denken over deze drie te nemen beslissingen. Dan kan er een enorm conflict ontstaan over de vraag wat de juiste data, systeemgrenzen en methodes voor toerekening zijn – en daar is vaak geen objectief antwoord op mogelijk. Als dat zo is, zal bij veel partijen de neiging bestaan om keuzes te maken die passen bij de eigen belangen of voorkeuren.

Maar stel, deze partijen komen eruit – ze zijn het eens over data, systeemgrenzen en methoden. De partijen weten hoe de drie verpakkingen scoren op de milieu-compartmenten energieverbruik, verbruik van water, toxiciteit en afval. Dan komt de volgende vraag aan de orde: hoe weeg je die vier componenten – is een verpakking die slecht scoort op water en afval maar goed op energie, beter dan een verpakking die het slecht doet op energie maar heel goed op water en neutraal op afval? Dat is voor een belangrijk deel een normatieve vraag – en ook over die vraag kunnen verschillende partijen heel verschillend denken, zonder dat er een objectief oordeel over het ‘juiste antwoord’ bestaat. Bedenk, dit gaat alleen nog maar om milieuaspecten. Daarnaast zijn er nog andere aspecten: veiligheid en kosten bijvoorbeeld. Hoe ga je om met een verpakking die goed scoort op milieu en slecht op veiligheid, maar weer goed op kosten? Dat maakt het allemaal nog ingewikkelder.

De essentie van dit alles is dit:

- De feiten die we nodig hebben om tot een goed besluit te komen, kunnen objectiveerbaar zijn of kunnen niet-objectiveerbaar zijn.
- De normatieve afweging die we moeten maken om tot een goed besluit te komen, kan objectiveerbaar of niet objectiveerbaar zijn.

Wanneer de feiten ambigu zijn en de normatieve afweging niet of moeilijk objectiveerbaar is, ontstaan ongestructureerde problemen. Zie tabel 1.2.

Tabel 1.2      Ongestructureerde problemen

|                                              | Feiten: objectiveerbaar | Feiten: niet objectiveerbaar |
|----------------------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| Normatieve afweging:<br>objectiveerbaar      |                         |                              |
| Normatieve afweging: niet<br>objectiveerbaar |                         | Ongestructureerd probleem    |

Wanneer ongestructureerde problemen moeten worden opgelost in een netwerk, met veel actoren die verschillende belangen hebben, is de kans groot dat de actoren het niet eens zullen zijn over data, systeemgrenzen, methoden en de normatieve weging van verschillende compartimenten. Dat heeft vaak iets met hun

belangen te maken – de producent van eenmalige kartonnen pakken zal anders naar milieu-analyses kijken dan de producent van de meermalige polycarbonaat fles. Gegeven hun belang, zullen ze kritisch staan tegenover analyses met voor hen onwelgevallige uitkomsten. Dat is dus niet slechts een platte verdediging van het eigen belang – het gaat hier om ongestructureerde problemen, de feiten spreken niet voor zich en dus is er ook ruimte om die ter discussie te stellen.

### 1.2.3 *Derde kenmerk: dynamiek*

Een derde kenmerk van de interconnected wereld is dynamiek – de interconnected wereld is voortdurend in beweging. Dynamiek staat ideaaltypisch tegenover stabiliteit.

Ook hier eerst een voorbeeld. Bij de besluitvorming over grote infrastructurele projecten zijn vaak veel partijen betrokken, waarvan sommige voor en andere tegen zo'n project zijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een haven een offshore haven wil creëren. Anders geformuleerd, de besluitvorming hierover vindt plaats in een netwerk van interdependenties. Wat is nu de dynamiek die zich hier kan voordoen?

Die kan, in de eerste plaats, betrekking hebben op de actoren, die samen het netwerk van interdependenties vormen. De besluitvorming begint met een aantal actoren, maar er kunnen nieuwe actoren tot de besluitvorming toetreden. Misschien is er een badplaats, en constateert de burgemeester van die badplaats dat de offshore haven een negatieve invloed kan hebben op de komst van toeristen. De badplaats kan zich met de besluitvorming gaan bemoeien en compensatie eisen of een herontwerp van de offshore haven. Sommige actoren zullen het netwerk verlaten omdat ze bij nader inzien toch minder belang bij de besluitvorming hebben.

De dynamiek kan, in de tweede plaats, betrekking hebben op de inhoud van de problematiek – in dit geval dus de aanleg van de offshore haven. De inhoud van de problematiek kan verschuiven. Zo is het goed denkbaar dat de offshore haven aanvankelijk wordt gedefinieerd als een economisch-infrastructureel project. Maar misschien blijkt tijdens het besluitvormingsproces dat de offshore haven ook een rol kan spelen bij de bescherming van de kust tegen een stijgende zeespiegel. Wanneer de offshore haven op een bepaalde manier wordt geconfigureerd, kan dit wellicht tot natuurlijke zandaanwinning leiden en zo bijdragen aan de bescherming van de kust.

De inhoud van de problematiek verschuift zo van een louter economisch-infrastructureel vraagstuk naar ook een vraagstuk van kustverdediging en ecologie. Daarmee komen er natuurlijk ook andere actoren in beeld, met andere belangen, en verandert het spel van de besluitvorming.

Deze twee soorten dynamiek – actoren en inhoud – kunnen elkaar versterken. Wanneer actoren toe- en uittreden, die ieder hun eigen definitie van de problema-

tiel hebben, zal de inhoud van de problematiek voortdurend verschuiven. Wanneer de inhoud van de problematiek verschuift, treden nieuwe actoren toe en veranderen de posities in het netwerk. Wanneer die twee ontwikkelingen – veranderende actoren en veranderende inhoud – elkaar versterken, kan dynamiek ont-aarden in chaos. Maar achter die chaos zit dus wel een patroon – dynamiek in actoren en dynamiek in inhoud.

### 1.3 BESLUITVORMING IN EEN INTERCONNECTED WERELD

Binnen de geschetste netwerkstructuur spelen zich besluitvormingsprocessen af. Voordat we de kenmerken van die processen beschrijven, introduceren we eerst een beeld dat ons kan helpen die verschillen te begrijpen: de dansende tafel.

#### 1.3.1 *De dansende tafel*

In een groot huis bevindt zich een kamer met vier hoeken, A, B, C en D. In deze kamer staat een tafel. In de kamer bevinden zich twee personen, P1 en P2.

P1 en P2 hebben allebei een opvatting over de vraag in welke hoek van de kamer de tafel thuishoort. P1 wil deze in hoek A neerzetten, P2 in hoek B.

P1 en P2 gaan aan het werk: zij duwen en trekken aan de tafel, in de richting van de hoek waarin zij de tafel willen hebben. P1 duwt in de richting van A en P2 duwt in de richting van B.

Wat gebeurt er met de tafel? Indien P1 en P2 even sterk zijn en op hetzelfde moment aan het werk gaan, zal de tafel gaan bewegen, maar noch in de richting van A, noch in de richting van B. De tafel zal uiteindelijk tot stilstand komen tegen een muur van de kamer, maar ergens tussen A en B in, bij punt E.

Zijn P1 en P2 tevreden met dit resultaat? P1 zal waarschijnlijk zeggen dat de tafel weliswaar dicht bij A is gekomen, maar, zo zal hij moeten toegeven, hij is er niet in geslaagd de tafel in hoek A te krijgen. En wellicht zal hij er iets aan toevoegen: als ik, P1, mijn zin niet heb gekregen, zal de ander, P2, zijn zin waarschijnlijk wel hebben gekregen. Maar P2 heeft waarschijnlijk hetzelfde gevoel.

Hier zien we dus de ontevredenheid ontstaan die zo karakteristiek is voor complexe besluitvormingsprocessen. Deze ontevredenheid heeft een absolute en een relatieve dimensie. In absolute zin zijn P1 en P2 ontevreden. Immers, allebei zien ze in dat hun doel niet is bereikt en dat stemt niet vrolijk. Maar bovendien zijn ze in relatieve zin ontevreden, in relatie tot hun tegenspeler. De redenering van zowel P1 als P2 zou kunnen zijn dat de ander meer heeft gekregen. Het behoeft geen toelichting dat deze conclusie een mens ontevreden stemt: er is hard gewerkt, de doelen zijn niet bereikt en de tegenstander heeft meer bereikt.

Wat is hier aan de hand? De tafel is uitgekomen bij E. Weliswaar is deze uitkomst ontstaan dankzij de inspanningen van P1 en P2, maar toch hebben ze geen van beiden aangestuurd op deze uitkomst. Noch P1, noch P2 had E als gewenste uitkomst in zijn hoofd. Uitkomst E is de resultante van twee krachten, te weten een kracht richting A en een kracht richting B. Weliswaar is er in het proces volop geduwd, maar wat uiteindelijk gebeurt, is door niemand bedacht, gewenst of gepland. Het resultaat is *emergent* – het is ontstaan, niet gepland. In een situatie waarin verschillende partijen tegen een tafel duwen, zal niemand zijn zin krijgen en een partij die van mening is dat de ander zijn zin wel zal hebben gekregen omdat hijzelf zijn zin niet heeft gekregen, maakt dus een vergissing.

Tot zover is het nog een uiterst eenvoudig proces. De aannamen waren dat slechts twee personen participeren en dat ze tegelijkertijd hun activiteiten starten en beëindigen. Laten we deze aannamen meer waarheidsgetrouw maken.

Laten we stellen dat er tien partijen zijn, te weten P1 t/m P10, die allemaal de tafel in één van de hoeken van de kamer willen hebben.

Een tweede aanname maken we ook meer waarheidsgetrouw. De partijen beginnen en stoppen niet tegelijkertijd met het duwen en trekken, maar ze bemoeien zich op verschillende momenten met het proces. Indien de tafel een bepaalde kant opgaat, als gevolg van het duwen en trekken van de participerende actoren, zullen er actoren zijn die in deze beweging aanleiding zien om zich ermee te bemoeien. Zij zijn bijvoorbeeld ontevreden over de richting waarin de tafel zich beweegt of zij zien hun kans schoon nu de tafel een bepaalde kant opgaat en storten zich daarom in de kluwen duwende en trekkende actoren. Er zullen ook actoren zijn die het na een tijdje voor gezien houden. Zij zijn bijvoorbeeld tevreden met het tot dan toe geboekte resultaat of zij zien juist in dat hun missie onhaalbaar is, gezien de plaats van de tafel en de richting waarin de tafel zich beweegt. Ook is het denkbaar dat er voor hen plotseling nieuwe prioriteiten zijn, die acties vergen in andere kamers. Zij zullen de kamer verlaten. Maar anderen komen terug: de tafel heeft weer prioriteit gekregen. Het resultaat van dit alles zal een dynamiek zijn: de actoren komen en gaan, ieder op een voor hen opportuun moment.

Wat gebeurt er met de tafel als veel actoren duwen tegen en trekken aan de tafel en deze actoren op verschillende momenten hun activiteiten ontplooiën? De tafel zal zich grillig gaan bewegen door de kamer. Nu eens naar links, dan weer naar rechts, afhankelijk van wie er op een bepaald moment duwen tegen en trekken aan de tafel. Soms zal de tafel stilstaan, voor een kort moment. De krachten houden elkaar dan precies in evenwicht. Op een ander moment zal de tafel snel een rechte koers volgen, een bepaalde richting op. De partijen die participeren, zijn het dan eens met elkaar en duwen eensgezind een kant op. Maar bezien over een langere periode zal de tafel een grillige koers door de kamer afleggen. De tafel danst door de kamer heen, van de ene kant naar de andere kant. Alle partijen oefenen met hun

geduw en getrek wel enige invloed uit op de koers die de tafel volgt, maar geen van de partijen heeft een bepalende invloed op wat er gebeurt met de tafel.

Tot zover het voorbeeld van de dansende tafel. Het voorbeeld helpt om de kenmerken van besluitvorming in netwerken in beeld te brengen. Wat zijn die kenmerken van besluitvorming in een netwerk, vergeleken met die van besluitvorming in een hiërarchie? Zoals gezegd, in een hiërarchie is sprake van één actor die in charge is, zijn problemen vaak gestructureerd en is sprake van een zekere mate van stabiliteit. Hiertegenover staat dus een netwerk, met veel actoren, ongestructureerde problemen en dynamiek.

### 1.3.2 *Ongestructureerde, non-lineaire besluitvorming in plaats van gestructureerde, lineaire besluitvorming*

Wanneer sprake is van één actor die aan de top van de hiërarchie staat, kan besluitvorming gestructureerd en lineair verlopen. Besluitvorming start met een probleemformulering en de vaststelling van doelstellingen (namelijk het probleem en de doelstellingen van de hiërarchisch hogergeplaatste actor). Hierna wordt het probleem in deelproblemen uiteengelegd, wordt informatie verzameld en wordt een besluit genomen. Dit wordt vervolgens uitgevoerd en geëvalueerd.

Wanneer een besluitvormingsproces in een netwerk moet plaatsvinden, betekent dit altijd dat er verschillende actoren bij de besluitvorming betrokken zijn. Deze hebben verschillende belangen en zijn van elkaar afhankelijk. Dat betekent dat actoren niet in staat zijn zelfstandig het probleem op te lossen. Zij dienen samen te werken om de eigen doelstellingen te realiseren; een besluitvormingsproces is alleen effectief indien het gezamenlijke besluitvorming is – en die gaat niet vanzelf omdat actoren verschillen belangen hebben.

Het belangrijkste gevolg van dit alles is dat besluitvormingsprocessen vaak grillig en ongestructureerd verlopen – net als de dansende tafel. Tabel 1.3 geeft de belangrijkste verschillen weer.

**Tabel 1.3**      **Vergelijking van besluitvorming in een hiërarchie en in een netwerk**

| <b>Hiërarchie</b>                                        | <b>Netwerk</b>                                             |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Gestructureerd en lineair                                | Onregelmatig en non-lineair                                |
| Fasen                                                    | Ronden                                                     |
| Actoren gedragen zich inhoudelijk                        | Actoren gedragen zich strategisch                          |
| Eén arena, proces heeft duidelijk begin- en eindpunt     | Meer arena's, geen geïsoleerd begin- en eindpunt           |
| Inhoud probleem stabiel                                  | Inhoud probleem verschuift                                 |
| Prikkel om problematiek als gestructureerd te beschouwen | Prikkel om problematiek als ongestructureerd te beschouwen |
| Consistentie en voorspelbaarheid                         | Meebewegen en onvoorspelbaarheid                           |

### 1.3.3      *Onregelmatige rondes in de besluitvorming in plaats van regelmatige fasen*

Het beeld van een regelmatig en lineair verlopend besluitvormingsproces kan mede daarom worden vervangen door een beeld van een proces dat in *rondes* verloopt (Teisman, 2000) – denk aan een bokswedstrijd. In een ronde komen actoren tijdens een gevecht tot een besluit, of trachten zij juist om dit te voorkomen. Een ronde loopt op enig moment af en levert een voorlopig resultaat op, inclusief winnaars en verliezers. De besluitvorming lijkt hiermee beëindigd, maar er kan zich zomaar een nieuwe ronde aankondigen. Wie dacht dat hij gewonnen had, of ten minste op winst stond, kan in de tweede ronde zijn winst zien wegspoelen. Denk aan de dansende tafel. Op enig moment staat deze wellicht in hoek C. Voor veel partijen is dat een ongewenste uitkomst. Waarom zouden zij na enige tijd niet proberen om de tafel weer uit deze hoek te krijgen? Het proces leek afgerond, maar plotseling kan er een nieuwe ronde ontstaan, met nieuwe machtsverhoudingen.

### 1.3.4      *Strategie bepaalt gedrag, niet alleen de inhoud bepaalt het gedrag*

Actoren kunnen zich strategisch gedragen – ze kunnen het spel slim spelen. Een ervaren actor, die weet dat besluitvorming in rondes verloopt, kan zijn gedrag hierop aanpassen. Hij kan bijvoorbeeld besluiten zich in de eerste rondes terughoudend op te stellen en een verlies te nemen, omdat hij uit ervaring weet dat het spel beslist wordt in de latere rondes. De eerste keer dat dat gebeurt, zullen sommige partijen zo teleurgesteld zijn dat zij meteen een volgende ronde inluiden. Als dat een soort wetmatigheid is – de eerste keer dat de tafel in een hoek terechtkomt, blijft deze er niet lang staan – kan een partij daarop anticiperen door krachten te sparen voor de tweede ronde. Als veel partijen dit gedrag vertonen, versterkt het de dynamiek van de besluitvorming. Bekend is ook het beeld dat actoren *pas in de staart* van een besluitvormingsproces *actief* worden: zij zien tot welke oplossingen

waarschijnlijk zal worden besloten, hebben hier problemen mee en trachten verdere besluitvorming te blokkeren of om te buigen.

### 1.3.5 *Meer arena's, niet één arena – en processen hebben geen duidelijk begin- en eindpunt*

We verplaatsen ons nogmaals naar de kamer met de dansende tafel. Misschien wil een van de partijen in de kamer met de dansende tafel een tegenstander wel helpen wanneer de tegenstander haar helpt bij een geheel ander onderwerp, dat in een andere kamer speelt. De partijen die hun tegenstander helpen zijn, als het om de uiteindelijke plaats van de tafel gaat, verliezers: de tafel komt niet terecht op de plaats waar zij de tafel graag zouden zien. Maar deze verliezers zullen bij een ander onderwerp, in een volgend besluitvormingsproces en in een andere kamer, door de winnaars worden gecompenseerd.

Het voorbeeld leert ons twee dingen. Besluitvorming in een netwerk vindt vaak plaats in meer arena's. De partijen in de kamer met de tafel ontmoeten elkaar in een andere kamer voor een ander besluitvormingsproces. De verschillende besluitvormingsprocessen zijn met elkaar vervlochten. De uitkomst in de kamer met de dansende tafel laat zich niet begrijpen zonder kennis van het proces in de andere kamers. Een besluitvormingsproces heeft hierdoor geen duidelijk begin- en eindpunt. De tafel eindigt in een bepaalde hoek, maar het besluitvormingsproces in de volgende kamer gaat verder.

### 1.3.6 *De inhoud van het probleem verschuift, is niet stabiel*

Wanneer we vervolgens het inhoudelijk verloop van het besluitvormingsproces in netwerken bezien, valt op dat deze processen een steeds andere inhoud kennen. De *inhoud* van een *probleem* blijkt in de loop der tijd *te verschuiven* (Kingdon, 1984). Actoren herdefiniëren na zekere tijd hun problemen. Ze doen dit omdat de problemen zoals ze deze oorspronkelijk hadden geformuleerd op een zeker moment onvoldoende steun genieten in het netwerk. Een probleem ontstaat, en vraagt om een oplossing, zo luidt de klassieke zienswijze. Maar het probleem van de dansende tafel blijkt onoplosbaar te zijn. Misschien spelen er in een andere kamer problemen die wel oplosbaar zijn. In een andere kamer moet een kast worden verplaatst, in weer een andere kamer moet een wand worden geverfd. Actoren in een netwerk zullen op enig moment de strategische inschatting maken welke problemen kans maken om opgelost te worden en welke niet. Voor de problematiek van de tafel is er geen oplossing, voor de problematiek van de te verven kamer wellicht wel. Het kan dan verstandig zijn alle energie te richten op de te verven kamer, en het vraagstuk van de tafel en de hoek even laag op de agenda te zetten.