

DE OPGAVE ONTLEED

Vormen van interactie en hun betekenis
bij collectieve vraagstukken



Manon de Caluwé en Edwin Kaats

April 2020

Inhoudsopgave

Het belang en de waarde van interactie voor gemeenschappen	4
Vormen van interactie rondom collectieve vraagstukken	6
<i>Informatieve interactie: wat is er aan de hand?</i>	10
<i>Discursieve interactie: welke perspectieven spelen een rol?</i>	15
<i>Coördinatieve interactie: wat is de koers voor het collectief?</i>	21
Interactie rondom collectieve vraagstukken in de praktijk	28
Van beschouwing naar constructie	35
Reflectie	40
Bronnen	41
Over de auteurs	44



Elke gemeenschap – groot of klein – wordt voortdurend geconfronteerd met gezamenlijke vraagstukken. We voelen ons dan geroepen om te handelen, en dat vraagt dat we gezamenlijke keuzes maken. Keuzes over wat er precies aan de hand is, op welke manier we dat interpreteren, over hoe we de impact ervan inschatten, over de normen en waarden die we moeten bijstellen, over de acties die we gezamenlijk moeten ondernemen, over de besluiten die nodig zijn, et cetera. De vraag is dan wat ons referentiekader is bij het maken van deze keuzes. Hoe komen deze keuzes tot stand in de wetenschap dat er vaak veel partijen betrokken zijn? Om tot keuzes te komen moeten we met elkaar in gesprek en aan de slag, en ons staan daarbij verschillende soorten van interactie tot beschikking. Deze vormen van interactie maken het ons mogelijk om collectieve vraagstukken te agenderen en te adresseren, maar kunnen – wanneer er onvoldoende aandacht voor is – tevens zelf de bron zijn van opgaven voor een gemeenschap.

Of het nu een brede maatschappelijke opgave betreft of een klein vraagstuk in de directe omgeving van een leef- of werkgemeenschap, wanneer een vraagstuk eenmaal op de agenda staat is het niet meer te negeren. Een geïdentificeerde opgave vraagt om een antwoord en brengt partijen in beweging.

Maar het vinden van passend handelingsrepertoire bij collectieve opgaven is niet vanzelfsprekend. Wanneer gemeenschappen te maken krijgen met

opgaven, betekent dit niet zonder meer dat er een gedeeld beeld is bij wat te doen. Partijen houden er verschillende interpretaties op na die hun uiteenlopende wereldbeelden, belangen, waarden weer spiegelen. Daarmee is er niet per definitie een voorliggende koers, komen keuzes soms lastig tot stand en laten interventies zich niet eenvoudig bepalen.

Kortom, we moeten met elkaar in en aan de slag; we gaan interactie aan. Deze interactie kan verschillende vormen aannemen. De kwaliteit van onze interactie bepaalt mede de kwaliteit waarmee we in staat zijn om effectief om te gaan met opgaven. Een onderdeel daarvan is de inzet van de juiste vorm van interactie op het juiste moment. Daarbij nemen we het uitgangspunt dat opgaven niet zozeer het *vertrekpunt* zijn voor de interactie, maar dat de *interactie* het vertrekpunt is om opgaven te kunnen identificeren en duiden. Dat geldt zowel voor een kleine werk- of leefgemeenschap als voor omvangrijkere verbanden, zoals een regionaal netwerk, de Nederlandse samenleving of de internationale gemeenschap.

In dit essay gaan we in op verschillende vormen van interactie die van betekenis zijn bij het omgaan met collectieve vraagstukken. Het zijn vormen van interactie waarover gemeenschappen beschikken om collectieve opgaven te identificeren, betekenis te geven en te vertalen naar actie en besluiten. We werken deze vormen van interactie uit en staan stil bij wat er dan nodig is voor effectieve interactie. Dit essay is mede tot stand gekomen dankzij de inspirerende inbreng van Joost Voerman.

Het belang en de waarde van interactie voor gemeenschappen

In onze ogen heeft interactie in een gemeenschap een voorwaardelijke betekenis. Wij positioneren interactie niet als het groepsproces dat volgt op de identificatie van een opgave, maar zien de kwaliteit van de interactie in gemeenschappen als voorwaardelijk om als collectief in staat te zijn om opgaven te herkennen, op waarde schatten en om een gezamenlijke koers te vinden over hoe te handelen. Anders gezegd, wanneer gemeenschappen geen aandacht hebben voor processen van collectieve interactie, is het waarschijnlijk dat de partijen het niet eens worden over of er een opgave is, wat het vraagstuk dan behelst, laat staan over wat de gemeenschap te doen staat om de opgave het hoofd te bieden. De collectieve interactie binnen een gemeenschap is dus een proces dat continu aandacht behoeft, omdat het een klimaat biedt voor cohesie en collectiviteit binnen de gemeenschap (Aarts, 2018; Habermas, 1984). Een ander woord hiervoor is de term gedeeld referentiekader of *mental belief system*. Een gemeenschap is samenhangend en kan gecoördineerd handelen wanneer er sprake is een gedeeld beeld van de werkelijkheid.

Bovenstaande bevat een aantal veronderstellingen over de betekenis van interactie in een gemeenschap. Allereerst het uitgangspunt dat interactie leidt tot *wederzijdse beïnvloeding* van actoren en hun opvattingen, waarden en belangen. Hoe kwalitatief hoogwaardiger de interactie binnen een gemeen-

schap, hoe groter de kans dat de perspectieven van actoren in de gemeenschap samen oplopen. Daarmee maakt interactie de weg naar overeenstemming over een opgave, een gezamenlijk besluit of keuze waarschijnlijker, eenvoudiger of korter. Interactie maakt dus convergentie van opvattingen, waarden en belangen mogelijk. Het is daarom nuttig om interactie te bevorderen, maar het is daarbij wel van belang onder welke condities interactie plaats vindt. Hier gaan wij later in dit essay op in.

Interactie is dus een belangrijk element van ons maatschappelijk functioneren. De voortdurende uitwisseling van opvattingen, waarden en belangen zorgt ervoor dat er wederzijds begrip blijft bestaan voor verschillende perspectieven, en dat die perspectieven zijn verbonden in een gedeeld referentiekader, of normen- en waardenstelsel. Daarnaast is het zo dat interactie een voorwaarde is voor kansrijke besluitvorming (Dryzek & Niemeyer, 2008). Besluiten hebben meer kans op acceptatie en implementatie wanneer deze zijn gevoed door collectief discours waarin verschillende perspectieven in de gemeenschap aan de orde zijn geweest en waarin de deelnemers tot een *redenering* zijn gekomen, dat wil zeggen argumenten en overwegingen hebben gedeeld en afgewogen die het collectieve welzijn als vertrekpunt hebben. Wanneer we ruimte creëren voor dit soort interactie zullen we beter in staat zijn om conflicten

die voortkomen uit botsende wereldbeelden te adresseren. Ook neemt de kans toe op beter gedragen besluitvorming.

Echter, overeenstemming en besluiten over een collectieve koers komen niet als vanzelf tot stand. Het vraagt meer dan alleen het uitwisselen en respecteren van perspectieven (Landwehr, 2010). In een deliberatief proces worden deelnemers uitgedaagd om tot een collectieve koers te komen waarin perspectieven en belangen worden afgewogen tot een richting die het collectieve vraagstuk verder brengt en dus acceptabel kan zijn voor de separate partijen, zonder dat de eigen belangen het enige referentiepunt vormen. Dat gaat verder dan alleen uitwisselen en kennisnemen van wat de ander vindt. Collectieve vraagstukken stellen ons om die reden doorlopend voor dilemma's: het kan van deelnemers vragen dat zij iets van hun eigen opvattingen, waarden en belangen ter discussie stellen, omdat een collectief vraagstuk daarmee verder komt (Ostrom, 1992). Dilemma's die meer vragen dan alleen het collectief

discours en nopen tot *actieve coördinatie* om tot overeenstemming te komen, zeker als dat ertoe leidt dat bepaalde actoren concessies moeten doen.

Interactie vindt tot slot plaats in een context. Interactie is niet alleen bouwsteen van een context, maar interactie gaat ook over het waarnemen en interpreteren van de context: wat nemen we waar, wat komt er op ons af, wat is er aan de hand? Anders dan de interactie die onze eigen normen en waarden als vertrekpunt neemt is een deel van onze interactie gericht op het begrijpen van de werkelijkheid die zich aan ons voordoet. In die interactie is de context – de fysieke en sociale omgeving – vertrekpunt voor interactie. Zeker in een tijd waarin feiten en gebeurtenissen zo boetseerbaar lijken, is aandacht voor *gezamenlijke waarheidsvinding* nuttig, vooral omdat het een belangrijke rol kan spelen bij het vinden van gezamenlijke oplossingen (Susskind, 1987). Geen gedragen oplossing zonder gedragen diagnose, en geen gedragen diagnose zonder gezamenlijk feitenonderzoek.

Vormen van interactie rondom collectieve vraagstukken

Mede op basis van deze overwegingen onderscheiden we drie relevante vormen van interactie waar aandacht voor nodig is in gemeenschappen:

- *informatieve interactie* om een beeld te vormen wat er aan de hand is in de context waarin we leven;
- *discursieve interactie* om perspectieven van actoren te verkennen en te verbinden in een gedeeld referentiekader;
- *coördinatieve interactie* om keuzes te maken en koers te bepalen voor het collectief.

In de volgende paragrafen werken we de drie vormen van interactie uit.

Informatieve interactie

Informatieve interactie is erop gericht om gedeelde beelden te vormen ten aanzien van feiten, gebeurtenissen en ontwikkelingen die het welzijn van de gemeenschap beïnvloeden. Dat beperkt zich niet tot de fysiek waarneembare omgeving; ook trends en ontwikkelingen in de sociale context van gemeenschappen maakt daar onderdeel van uit. Informatieve interactie is het gesprek over deze ontwikkelingen om ze te vertalen naar een gedeeld beeld van de werkelijkheid in termen van feiten en informatie. Informatieve interactie kan tot de identificering van opgaven leiden. Wanneer

zich in de omgeving vraagstukken voordoen van schaarste en ontwrichting en wanneer de gemeenschap die vraagstukken opmerkt en agendeert voor interventie, is er sprake van een opgave.

Wanneer een gemeenschap niet bereid of in staat is om ontwikkelingen en signalen in de omgeving te adresseren dringt een opgave zich aan de gemeenschap op. Denk aan recente maatschappelijke voorbeelden zoals de toenemende filedruk, schaarste op de woningmarkt, toenemende verschillen tussen arm en rijk of de gevolgen van stikstofneerslag voor de natuur. Een vorm van interactie moet daarom zijn gericht op het signaleren en identificeren van wat er op ons afkomt: wat is er aan de hand, hoe moeten we patronen interpreteren, wat is de impact of de urgentie van een vraagstuk of opgave. De kern van informatieve interactie is dan de gezamenlijke zoektocht naar grip op de werkelijkheid: gezamenlijk feitenonderzoek, waarheidsvinding, signalering, uitwisselen van informatie en ook de inzet van experts en onderzoeksinstellingen maken onderdeel uit van informatieve interactie. Framing en agendering leiden tot de identificatie van opgaven (Huxham & Vangen, 1999).

Discursieve interactie

Discursieve interactie is erop gericht om verschillende perspectieven binnen een gemeenschap bij elkaar te brengen en te houden, en dit

gedeelte referentiekader te benutten bij het zoeken naar een potentiële collectieve koers. Daarvoor is het van belang dat de interactie publiekelijk plaats vindt en inbreng in de publieke ruimte kan worden uitgedaagd en betwist. De interactie is dan toegankelijk voor nieuwe deelnemers en daarmee *inclusief*, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een besloten conversatie die alleen toegankelijk is voor enkele spelers. Het doel van de interactie is dat de verschillende perspectieven van separate actoren kunnen worden benut om een collectieve koers te verkennen.

Dit is een zelfreferentieel proces; discursieve interactie binnen de gemeenschap zorgt ervoor dat perspectieven met elkaar in verband worden gebracht, en eventuele verschillen in waarden, opvattingen of belangen over en weer worden gerespecteerd en als het ware niet verwijderd raken van elkaar. Doordat de verschillende perspectieven hiermee in zekere zin verbonden zijn in een gedeeld normen- en waardenkader, een *shared mental belief system*, wordt een belangrijke conditie geschapen om na te denken over een collectieve koers voor opgaven die persoonlijke opvattingen en het meest fundamentele eigenbelang ontstijgen (Landwehr, 2010).

De premisse is dus dat wanneer verschillende partijen in een gemeenschap actief engageren in een conversatie, daarin de collectieve opgave en de verschillende perspectieven op die opgave serieus nemen, zich logische contouren aftekenen van wat de gemeenschap te doen staat. De discursieve interactie neemt dus het collectief – de

gemeenschap en de collectieve geïdentificeerde opgave – als vertrekpunt en kan dat doen doordat het investeert in het bijeenbrengen van actoren en hun perspectieven.

Dat vraagt dat deelnemers aan de interactie goed zijn geïnformeerd, en dat er voldoende tijd en gelegenheid is om de interactie te voeren en dat deelnemers bereid zijn om zich te verhouden tot de opvattingen, waarden en belangen van anderen en tot de opgave die voorligt, ook al is die wellicht niet direct in lijn met wat voor de individuele deelnemer relevant of urgent is. Het discursieve karakter van deze interactie brengt met zich mee dat de interactie *dialogisch* van aard is. Dat wil zeggen gebaseerd op actieve participatie van de deelnemers en door intensieve uitwisseling van inzichten toewerkend naar een gezamenlijk beeld. Discursieve vormen van interactie zijn discussie, dialoog en deliberatie.

Een collectief vraagstuk kan ook zichtbaar worden wanneer een gemeenschap in een improductief of onvoldragen discours is gekomen, of simpelweg te weinig discours heeft voortgebracht. De perspectieven of posities van de leden van de gemeenschap zijn dan mogelijk van elkaar verwijderd of gepolariseerd. Het vermogen om met behulp van interactie oplossingen te vinden voor spanningen in de gemeenschap zijn niet toereikend. De opgave zelf is dan terug te voeren op de verwijdering van leden van de gemeenschap. Denk aan botsende overtuigingen tussen leden van de gemeenschap, aan conflicten of over en weer beschuldigingen uiten, of – indien verwijdering dieper is ingebed in een samenleving –

aan kansenongelijkheid tussen sociale groepen of verwijdering tussen inwoners uit het stedelijk gebied en platteland. Dit soort problemen moeten we niet alleen beschouwen als risicovol omdat gemeenschappen dan niet in staat zijn een gesprek te voeren over collectieve vraagstukken, het is een collectief vraagstuk in zichzelf waar aandacht voor nodig is.

Coördinatieve interactie

Coördinatieve interactie – de derde vorm van interactie – ondersteunt het proces om te komen tot collectieve bindende keuzes en besluiten. Die zijn het resultaat van een afweging van potentiële richtingen, dilemma's en (on)mogelijkheden, maar doen mogelijkerwijs niet alle in de gemeenschap aanwezige voorkeuren, waarden en belangen (evenveel) recht. Collectieve besluiten komen niet alleen op basis van dialoog, discussie en deliberatie tot stand. Er kan ook sprake zijn van omstandigheden van urgentie, schaarste, onverenigbare waarden en belangen. Vaak is een andere vorm van interactie nodig dan de louter discursieve vormen van besluitvorming, zoals vormen van distributief onderhandelen of stemmen om een besluit te kunnen nemen (Landwehr, 2010; Baron 2008).

Coördinatieve interactie betreft dus interactie gericht op het maken van keuzes voor het collectief, het afwegen van richtingen, dilemma's en (on)mogelijkheden, het formuleren van interventies om partijen die mogelijk niet ten volle in hun wensen worden bediend aan boord te houden. Deze vorm van interactie is minder construerend van aard dan de discursieve interactie. Eerder putten we uit het repertoire van onderhandelen, voor wat hoort wat, het vinden van compromissen, compensatie en

erkenning voor stakeholderbelangen die geschaad worden.

Ook hier geldt dat de kans op een geaccepteerd besluit groter is wanneer deze aansluiting vindt bij interactie tussen actoren met een discursief karakter. Dit betekent in de praktijk dat deze coördinatieve vorm van interactie altijd volgend zal zijn op de discursieve interactie. Anders gezegd, wanneer partijen in een gemeenschap te snel in de coördinatieve interactie komen, is de kans groot dat het zal uitmonden in kleurloze compromissen of een belangenstrijd die de eigen belangen van de separate partijen dan wel beschermt, maar het collectieve vraagstuk mogelijk niet verder brengt.

Net zoals bij de andere vormen van interactie kan het verwaarlozen van de condities voor coördinatieve interactie tot een opgave zelf verworden. Een opgave kan in dit geval zichtbaar worden wanneer het een gemeenschap ontbreekt aan werkwijzen of spelregels om tot besluiten of keuzes te komen. De opgave vloeit dan voort uit de wijze waarop deze coördinatieve werkwijzen in een gemeenschap functioneren. Denk aan de toenemende kritiek op de democratische processen in ons land, gebrek aan het vermogen om integraal naar vraagstukken te kijken, of simpelweg aan het ontbreken van gemeenschappelijke procedures om coördinatieve interactieprocessen te doorlopen.

Drie vormen van interactie

Er zijn dus verschillende vormen van interactie die gemeenschappen inzetten om tot een collectieve koers te komen voor collectieve opgaven, en die tegelijkertijd zelf ook de bron kunnen zijn opgaven. Daarbij moet vermeld worden dat opgaven zich

in het algemeen niet in slechts één hoedanigheid presenteren. Opgaven bijvoorbeeld die in eerste aanleg terug te voeren zijn op slecht functionerende coördinatieve werkwijzen, zullen zich op een bepaalde manier ook in het publieke discours in de gemeenschap nestelen. En opgaven die zich voordoen als gevolg van verwijdering tussen leden

van de gemeenschap zullen ook in meer tastbare, reële gevolgen zichtbaar worden. De vormen van interactie en daarmee ook de bronnen van opgaven hangen dus met elkaar samen en verdienen aandacht in het onderhouden van een gemeenschap en in het adresseren van opgaven.

	Informatieve interactie	Discursieve interactie	Coördinatieve interactie
<i>Doel</i>	Vormen van gedeelde beelden ten aanzien van feiten en ontwikkelingen die de gemeenschap beïnvloeden.	Verschillende perspectieven bij elkaar brengen en deelnemers verleiden tot redelijke interactie over zaken die het collectief aangaan.	Komen tot collectieve besluiten die zoveel mogelijk recht doen aan voorkeuren, waarden en belangen, maar waarbij dat niet kan worden gegarandeerd.

Tabel 1. Vormen van interactie

In de volgende onderdelen van het essay gaan we verder in op de vormen van interactie. We verkennen de condities voor een constructieve dynamiek, en spanningen die zich kunnen voordoen. Vervolgens gaan we verder in op de samenhang en verbinding tussen de vormen van interactie en de betekenis hiervan voor het aanpakken van opgaven.

Informatieve interactie: wat is er aan de hand?

Opgaven kunnen zich als autonoom verschijnsel aan een gemeenschap presenteren. Er kunnen ontwikkelingen plaatsvinden in de omgeving die het welzijn van een gemeenschap beïnvloeden. Informatieve interactie is erop gericht om de werkelijkheid waar te nemen, daar gedeelde beelden bij te ontwikkelen, en eventuele collectieve vraagstukken die om actie vragen te identificeren.

Fact finding als instrument voor objectivering

Dat vraagt in eerste aanleg om gezamenlijke waarheidsvinding, *joint fact finding*. Dit leidt tot eenzelfde en gedeelde informatiepositie voor de betrokken actoren. Het beschikken over informatie biedt bovendien een zekere nadere objectivering. Daarvoor is het belangrijk dat alle partijen de informatie omarmen en accepteren. Vaak zien we dat partijen informatie gebruiken om elkaars perspectieven ter discussie te stellen. Partijen die elkaar niet vertrouwen presenteren nieuwe informatie vaak om het ongelijk van de ander aan te tonen. Niet zelden ontstaat dan de situatie dat er rondom een vraagstuk verschillende concurrerende informatiesets worden vergaard, waarmee een mogelijke gedragen oplossing (nog) verder uit zicht raakt (Karl et al., 2007). Dit is terug te voeren op het feit dat informatie enkelvoudig is aangeleverd: door één actor wiens zienswijze niet zonder meer wordt geaccepteerd (Van Buuren & Edelenbos, 2005).

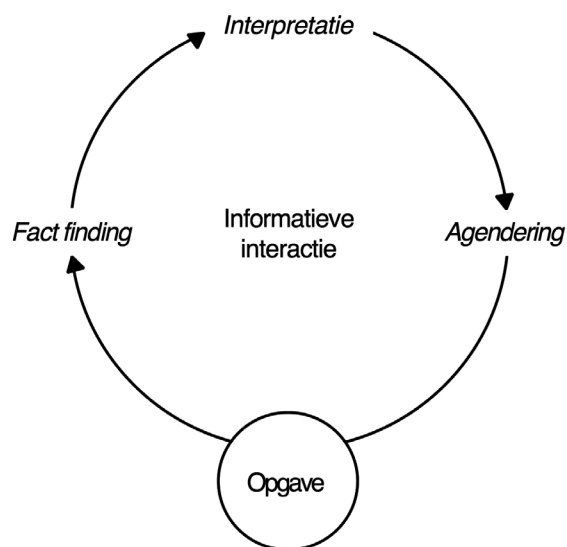
Belangengroeperingen, overheden, bedrijfsleven en burgers worden bij *joint fact finding* al in een vroeg stadium betrokken bij het onderzoek. Hun rol blijft niet beperkt tot het achteraf reageren op of bekritisieren van onderzoeken. Al in de beginfase doen ze mee om de randvoorwaarden, vraagstelling en de keuze voor de uitvoerder van het onderzoek te bepalen. Overeenstemming over de feiten brengt vervolgens ook overeenstemming of in ieder geval een richting voor oplossingen dichterbij (Karl et al., 2007). Zo bleek uit een longitudinaal onderzoek naar de ontwikkeling van de Sustainable Development Goals, dat de erkenning en benutting van een gedeeld en gezamenlijk wetenschappelijk feitenkader een belangrijke rol heeft gespeeld bij de adoptie van deze doelen.

Hoewel het begrip 'feiten' inderdaad een zekere objectiviteit doet vermoeden, leert de praktijk dat wat iemand beschouwt als reden tot handelen afhankelijk is van hoe hij de feiten op waarde schat. Informatie heeft in zichzelf nog weinig betekenis. Informatie wordt pas van waarde als ze wordt geduid. Bovendien is informatie gevoelig voor iets wat we kunnen beschrijven met het fenomeen *framing*: de inspanningen om de aandacht bewust te richten op een onderwerp of een specifieke interpretatie van een onderwerp of situatie (Weaver, 2007). Actoren die onderwerpen willen agenderen strijden om de aandacht van het publiek en kiezen

soms voor een eenzijdige of gekleurde framing om hun punt te maken (Williams, Whiteman en Parker, 2019). Feitenonderzoek in zichzelf is dus niet genoeg, het gaat er ook om het geheel te voorzien van een gedeelde *interpretatie* waaruit blijkt of de feiten reden zijn om de opgave op te pakken.

Fact finding en interpretatie helpt dus om tot een gedeeld vertrekpunt te komen, en is van belang om kennis over het vraagstuk te verzamelen. Meer partijen met verschillende expertisen, ervaringen en referentiekaders kunnen een rijker beeld schetsen dan dat ieder dat individueel kan. Het zet informatie om in kennis (Van Buuren & Edelenbos, 2005) en joint fact finding is daarmee ook een manier om meervoudig naar het vraagstuk en de potentiële oplossingen te kijken (Jégou & Manzini 2008).

Gezamenlijk onderzoek en interpretatie is tot slot een uitnodiging voor deelnemers van de gemeenschap om te participeren in de duiding van het issue dat zich lijkt voor te doen. Dit leidt dan weer tot een gezamenlijke *agenderen* van opgaven. Er is dan sprake van een situatie die de gemeenschap noopt tot een aanpassing van werkwijzen. De geïdentificeerde opgave wordt een onderhanden opgave.



Figuur 1. Informatieve interactie

Spanningsvelden bij informatieve interactie

Het proces van fact finding, interpretatie en agendering ontvouwt zich niet altijd zo logisch als we hierboven beschrijven. Er kunnen zich uitdagingen of spanningen voordoen waar de gemeenschap mee moet omgaan. We bespreken er een aantal.

Blinde vlek voor omgeving: uitgesteld discours

Een voorliggende uitdaging kan ontstaan wanneer een gemeenschap niet in staat of bereid is om omgevingssignalen op te pikken. De afkeuring van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) door de Raad van State in het voorjaar van 2019 is daar mogelijk zo'n voorbeeld van, een casus die we later in dit essay nog verder behandelen. Hoewel de signalen al meerdere jaren uitwezen dat de PAS mogelijk juridisch niet houdbaar zou zijn, is er niet of beperkt gehandeld. Er was bovendien geen actief maatschappelijk discours over dit onderwerp dat de betrokken instanties wellicht aan het denken

had gezet. Tot het moment van de uitspraak en de maanden erna, toen bleek dat bouwprojecten stil moesten worden gelegd, maar nog geen oplossing in zicht was. We zouden kunnen zeggen dat dit een voorbeeld is van een blinde vlek voor de signalen en ontwikkelingen. Met als gevolg een situatie waarin de gemeenschap geconfronteerd wordt met een vraagstuk die noopt tot acuut handelen, maar waar nog geen gedragen aanpak voor in beeld is.

Relativering van feiten: alles wordt onderhandeling

In 2019 organiseerden de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Economisch Statistische Berichten (ESB) de Tinbergen-conferentie met als titel 'Draagvlak in een gefragmenteerde samenleving'. Veel aandacht ging uit naar de rol van feiten en onafhankelijke analyses als basis voor het ontwikkelen van gezamenlijke normen en spelregels, en het creëren van draagvlak. Wanneer geconfronteerd met een urgente opgave geen overeenstemming kan worden gevonden over feiten, missen we een gezamenlijk vertrekpunt en valt de ruimte weg om het gesprek te voeren over de interpretatie van die feiten. Zelfs de feiten worden onderdeel van onderhandeling, of zelfs strijd. Eventueel gezamenlijk handelen raakt daardoor steeds verder uit zicht.

Tijdens de Tinbergen conferentie stelde Mariette Hamer: 'We moeten maatschappelijk verantwoord argumenteren. Dat vraagt respect voor de feiten en discipline van de deelnemers aan het debat. Presenteer meningen niet als feiten en doe feiten niet af als meningen' (website SER). Bij ontkenning van feiten en te grote nadruk op proces lopen we

risico op iets wat we noemen *negotiated nonsense* (De Bruijn et al., 1998). Inzicht in feitelijkheden, een goede analyse van de stand van zaken, en vooral een zekere overeenstemming daarover is een belangrijke conditie voor het agenderen van opgaven, het vorm geven van een maatschappelijk discours of de voorbereiding van besluitvorming. Wanneer de berekeningen van het IPCC over de ontwikkeling van het klimaat, van het RIVM over de stikstofmetingen of van het CBS over de trends in het huishoudboekje van Nederland in twijfel worden getrokken of wanneer er elkaar tegensprekende rapporten zijn, is een oplossingsgerichte dialoog over wat te doen nauwelijks mogelijk.

Gijzeling van de agenda: onevenwichtige duiding

Wanneer het proces van fact finding, interpretatie en agendering te zeer leunt op een enkelvoudige interpretatie van de feiten, zal ook de agendering een bias hebben. We lopen het risico dat we een opgave duiden die er niet is, een opgave niet duiden die er wel is, of de opgave zo duiden dat deze alleen tegemoet komt aan de belangen van een dominante actor of een enkele specifieke groep. De agenda wordt gegijzeld. Denk daarbij aan een dominante institutionele partij in een regionale samenwerking die zijn wil oplegt aan de andere partijen die aan dezelfde opgave werken, of een opgave die door media onjuist of selectief wordt belicht.

Een lichte variant hiervan is framing, die in beginsel ook een positieve werking kan hebben. Zo is in de evaluatie van beleid bij de bestrijding van het verschijnsel van 'zure regen' in Nederland wel geconstateerd dat het probleem op momenten

overtrokken kreeg. In het onderzoek naar 30 jaar beleid rond zure regen (Buijsman et al., 2010) werd gesteld dat *‘... media-aandacht sommigen achteraf van een ‘hype’ spraken [...]. De berichtgeving rond zure regen heeft immers lange tijd een dramatisch karakter gehad, maar de publieke beleving werd lang niet altijd volledig door wetenschappelijke kennis gedragen. Nu de zure regen al geruime tijd in een soort ‘post-problem’-fase verkeert, kan in terugblik het beeld ontstaan van een overtrokken reactie op een probleem. Media-aandacht en publieke interesse voor een probleem blijken echter niet altijd parallel te lopen met de ontwikkeling in wetenschappelijke kennis. En zo betekent de afwezigheid van de aandacht in de media geenszins dat het probleem wetenschappelijk tot het verleden behoort, er nooit is geweest of is opgelost’*. De vraag is wat een overtrokken en dramatische berichtgeving doet met het maatschappelijk discours. Op korte termijn leidt gerichte framing tot mobilisering, maar de vraag is wat het doet met betrokkenheid op de lange termijn.

Conditie voor effectieve informatieve interactie

Wat zijn dan de condities of voorwaarden die nodig zijn voor een goed functionerende, informatieve interactiesfeer met een proces van fact finding, interpretatie en agendering? We kunnen er een aantal noemen:

Omgevingsgevoeligheid

Essentieel is de zogeheten omgevingsgevoeligheid of externe gerichtheid van de leden van de gemeenschap. De grote kracht van gemeenschappen is dat zij een eigen systeem vormen. Een

samenhangend geheel met een eigen identiteit, formele en informele regels en een (meer of minder stringente) afbakening van binnen en buiten. Een eigen werkelijkheid als het ware. Die kracht wordt een kwetsbaarheid wanneer invloed en signalen in de omgeving van het systeem niet doordringen. Dat begint bij het kennen en herkennen van deze invloeden en signalen. Hiervoor is nodig dat gemeenschappen hun relevante externe omgeving in kaart brengen: het geheel van in meer of mindere mate georganiseerde stakeholders en het complex van meer of minder gestructureerde situaties die op een gemeenschap inwerken en haar functioneren beïnvloeden. Dit vereist omgevingsgevoeligheid nodig: sensitiviteit voor gebeurtenissen, situaties en inzichten die aan de gemeenschap worden aangeboden.

Overeenstemming over feiten

Het begrip feiten doet vermoeden dat er sprake is van een zekere rationaliteit en daarmee ook de toegangspoort tot inzicht en overzicht. Het tegendeel is vaak waar. Er zijn veel situaties waarin er onzekerheid is over de feiten, waarin er verschillende bronnen zijn, of waarin hetgeen als feit wordt gepresenteerd eigenlijk al een waardeoordeel omvat (Schenk et al., 2016). Gezamenlijk de feiten onderzoeken is dan een specifieke aanpak die zorgt dat er een gedeeld vertrekpunt kan ontstaan. Het gaat er hier om te komen tot een gemeenschappelijke set aan informatie die door de betrokkenen wordt geaccepteerd als betrouwbaar en bruikbaar materiaal. Feitenonderzoek is daarmee een inclusief en participatief proces. Waarheidsvinding is niet voorbehouden aan de experts, onderzoekers of de beslissingsbevoegden. Relevante en

belanghebbende actoren moeten zo vroeg mogelijk worden betrokken bij de aanpak, uitvoering en interpretatie van het feitenonderzoek.

Vertaling van feiten naar kennis

Informatie heeft in zichzelf nog weinig betekenis. Informatie wordt pas van waarde als ze wordt geduid, als het wordt vertaald naar kennis en inzicht (Hegger et al., 2012). Kennisontwikkeling is een activiteit waarbij verschillende invalshoeken met elkaar in verband worden gebracht zodat informatie betekenis krijgt (Weggemans, 2000). Ook dit is een activiteit waarbij meerdere mensen of groepen betrokken moeten zijn (Buuren & Edelenbos, 2005). Selectieve waarneming kan echter op de loer liggen (Aarts, 1998; Bohm, 2004). We weten dat kennis delen en ontwikkelen doorgaans gemakkelijker gaat met mensen die er gelijke gedachten en ideeën op nahouden – met een zekere cognitieve nabijheid – dan met mensen die heel anders denken. Wanneer de wens voor harmonie groter is dan de wens om verschillende perspectieven toe te passen, kan het leiden tot groepsdenken. Ook wordt de waarneming en interpretatie van informatie beïnvloed door iemands eigen ervaringen en waarden- en normenkader. Het is dus van belang dat verschillende kennisdragers met elkaar in gesprek worden gebracht, zodat er geen tunnelvisie kan ontstaan.

Gezamenlijke identificatie van opgaven

Een belangrijke volgende activiteit in het omgaan met de opgedane kennis en informatie is het

aanmerken van mogelijke signalen of ontwikkelingen die als opgave geagendeerd moeten worden. Tot op dit moment zouden we nog niet van een opgave willen spreken. Gemeenschappen hebben met allerlei ontwikkelingen te maken die interessant zijn om te onderzoeken, maar die niet tot een opgave hoeven te leiden. Niet alles is opgavewaardig, zou je kunnen zeggen. Veel omgevingssignalen zullen voor kennis kunnen worden aangenomen, of vallen te beantwoorden met een relatief gemakkelijke ingreep of kleine aanpassing. Het daadwerkelijk agenderen van een opgave waaraan gewerkt moet worden is dus een essentiële stap voor gemeenschappen, omdat dit de omslag betekent van een relatief weinig zeggende lijst aan omgevingssignalen naar één of meer centrale vraagstukken voor de gemeenschap als geheel waar men dan ook iets mee moet (Blumer, 1971; Garbrah-Aidoo, 1995). Het is in die zin ook een activiteit die om een zekere spaarzaamheid vraagt. Wanneer een gemeenschap te veel onderhanden opgaven heeft, zal ze overvoerd worden en wellicht geen onderscheid meer kunnen maken in hoofd- en bijzaak.

Samenvattend, de sleutelbegrippen bij informatieve interactie sfeer zijn fact finding, interpretatie, articulatie en agendering. Deze zijn gericht op het vertalen van vraagstukken in de externe omgeving naar een onderhanden opgave voor de gemeenschap.

Discursieve interactie: welke perspectieven spelen een rol?

Wat maakt een gemeenschap een gemeenschap? Een gemeenschap is een collectief van mensen, groepen en/of organisaties die iets gemeenschappelijks hebben, een (deel van) hun identiteit met elkaar delen. Gemeenschappen worden gevormd rondom een geografische plek, een gemeenschappelijke achtergrond, een gezamenlijk doel. Ook een gezamenlijke opgave kan groepen mensen en organisaties met elkaar verbinden. Gemeenschappen zetten discursieve interactie in om te werken aan een gezamenlijk referentiekader dat als bindmiddel fungeert in de gemeenschap en ingezet kan worden in de zoektocht naar oplossingen voor potentiële collectieve opgaven.

Discours als bindmiddel in het collectief

De leden van een gemeenschap zijn als gevolg van dat lidmaatschap voortdurend met elkaar in interactie. Dat is een doorlopend gesprek over zaken die de gemeenschap aangaan: de normen, waarden, principes en definities. Dat gesprek is de werkzame kracht in de gemeenschap, en zorgt ervoor dat de leden in een wederzijds aanvaarde bandbreedte met elkaar verbonden zijn. Zij ontwikkelen hiermee als het ware een gedeeld beeld van de werkelijkheid: een min of meer samenhangende set van waarden, normen en overtuigingen, van sociale structuren, formele en informele regels (Aarts, 2018).

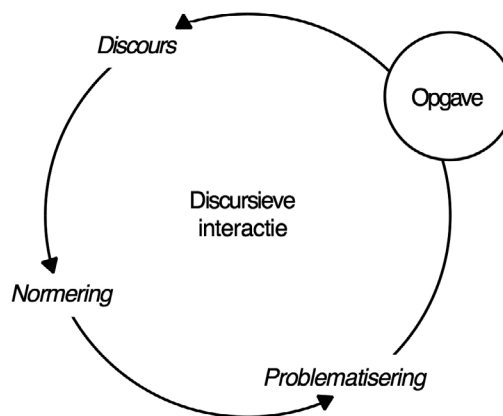
Veel van die gedeelde denkbeelden komen onbewust tot stand en zijn niet altijd even tastbaar.

Het zijn mentale overtuigingen, mental belief systems, maar juist door die sociale en mentale inbedding hebben ze een grote verbindende en ordenende werking (Doménech & Selva, 2016). Het proces waarin zo'n gemeenschappelijke werkelijkheid gevormd wordt binnen gemeenschappen ook wel discours genoemd. De filosoof Norbert Elias (1994) benadrukt hoe krachtig een discours is wanneer het zich eenmaal gevormd heeft: "Deze fundamentele vervlechting van afzonderlijke menselijke plannen en handelingen kan leiden tot veranderingen en formaties die door geen van de afzonderlijke mensen zijn gepland of gecreëerd. Uit deze vervlechting, uit interdependentie van mensen, ontstaat een ordening van heel specifieke aard, een ordening die dwingender en sterker is dan de wil en het verstand van de afzonderlijke mensen die deze vervlechting vormen".

Het collectieve proces van discours is erop gericht om verschillende perspectieven op het collectief aan de oppervlakte te brengen, met elkaar in gesprek te brengen. Daarmee wordt ook zichtbaar wanneer en waar perspectieven met elkaar op spanning staan. Dit proces van het identificeren van spanningen – *problematiseren* – is een elementair onderdeel van de discursieve interactie. Het maakt namelijk zichtbaar wanneer bepaalde opvattingen of denkbeelden zodanig van elkaar verwijderd raken, dat de gemeenschap erover in gesprek moet om ze weer in verbinding te brengen. Het proces van discours en

problemativering is dus een continu proces waarin de juiste balans wordt gezocht tussen voldoende samenhang en cohesie binnen de gemeenschap, en tegelijkertijd ruimte en respect voor verschillende perspectieven die daarin aan de orde zijn. Het gaat om het stelselmatig onderzoeken van (elkaars) onderliggende normen, waarden en uitgangspunten met het doel om bevestiging, verbinding dan wel spanning te identificeren.

De gemeenschap ontwikkelt als resultaat een min of meer samenhangend beeld van wat ze belangrijk vindt (en wat minder), wat ze wenselijk en goed vindt (en wat niet), en aan welke gemeenschappelijke norm ze als het ware de gemeenschap en ieders handelen daarbinnen wil toetsen. Een fenomeen dat we kunnen beschrijven met de term *normering*. Zo'n gedeeld referentiekader is vervolgens vertrekpunt in het zoeken naar een koers wanneer de gemeenschap te maken heeft met opgaven die vragen om collectief handelen. Discursieve interactie staat dan voor het publieke gesprek waarin vanuit de verschillende perspectieven in het collectief naar het vraagstuk wordt gekeken. Als resultaat hiervan ontstaat er verbinding van de individuele leden met het collectieve vraagstuk en de perspectieven die andere leden op het vraagstuk kunnen hebben. Een verbinding die persoonlijke voorkeuren en het meest fundamentele eigenbelang kan ontstijgen en daarmee een belangrijke conditie biedt voor het vinden van een potentiële collectieve koers.



Figuur 2. Discursieve interactie

Spanningsvelden bij discursieve interactie

Ook het proces van discours, problematisering of normering kan te maken krijgen met hobbels of uitdagingen die verstorend werken en daarmee verbinding binnen de gemeenschap in de weg staan. We bespreken er een aantal.

Neiging tot harmonie: groupthink

Het is mogelijk dat het discours bevestigend verbindend werkt, maar door de exclusieve samenstelling van de conversatie tot groupthink (Turner & Pratkanis, 1998) leidt: het kritische vermogen om elkaar te bevragen vermindert of verdwijnt dan, of kritische perspectieven ontbreken, waardoor er geen plaats meer is voor het actief onderzoeken van andere mogelijke denkbeelden. De wens tot harmonie en samenhang is dan groter dan de wens om nieuwe of andere perspectieven die nuttig kunnen zijn voor het vraagstuk te verkennen (Janis, 1971). Denk daarbij aan samenwerkingstafels bestaande uit louter institutionele partijen die zich richten op een specifieke problematiek in een wijk, maar bij gebrek aan deelname van bewoners niet

in staat zijn om de problematiek van die bewoners te adresseren. In plaats daarvan wordt hun beeld van de opgave vooral ingegeven door de plek die zij innemen en de institutionele procedures die zij representeren.

Groupthink vindt zijn oorsprong in het zelfbevestigende karakter van individuele en collectieve referentiekaders. In de evolutie van een referentiekader worden vooral die perspectieven meegenomen die als relevant worden gevonden door de 'eigenaren' ervan. Er is sprake van iets wat 'discursieve recirculatie' (Hook, 2001) genoemd wordt: het rondzingen van argumenten via ketens van interacties tussen mensen die elkaar vinden in hun gelijk en in hun wereldbeeld (Aarts, 2018). Als die ketens een al te gesloten systeem vormen, vinden nieuwe of andere argumenten maar lastig hun weg. En áls ze dan beïnvloed worden door signalen van buitenaf, dan is er nog steeds het risico dat dat het bestaande referentiekader toch wordt gereproduceerd (Luhmann, 1990, 1995). Het is dus zaak dat gemeenschappen zich bewust zijn van dit potentiële risico wanneer hun gemeenschappelijk waarden- en normenkader te hecht wordt, en te weinig nieuwe of afwijkende invloeden toelaat.

Ambigüiteit rond de opgave: congestie

Wanneer we niet in staat zijn tot enigszins samenhangende agendering, dan kan dat ertoe leiden dat we (te) veel verschillende opgaven duiden tegelijkertijd of opgaven duiden die elkaar als het ware beconcurreren. Dat kan leiden tot 'samenwerkingscongestie': een veelheid van concurrerende initiatieven die elkaar potentieel kunnen versterken, maar zonder richting elkaar eerder in de weg zit-

ten. In professionele samenwerkingspraktijken klinkt steeds vaker de klacht dat er zoveel en te veel samenwerkingsverbanden ontstaan, waardoor middelen versnipperd raken en de coördinatielast alleen maar groter wordt. Ook kan het ertoe leiden dat platforms voor besluitvorming, bijvoorbeeld de politiek-bestuurlijke besluitvorming of besluitvorming door instellingen en organisaties, onder druk komt te staan. Er komt dan te veel op deze platforms af, ze kunnen het niet meer aan.

Het gevoel van congestie en bestuurlijke samenwerkingsdrukke wordt bijvoorbeeld sterk beleefd in de regionale samenwerking tussen provincie, gemeenten, en regionaal opererende instituties zoals GGD's, en waterschappen. Deze organisaties zijn veelal gewend te werken met een heldere verantwoordelijkheid en een duidelijk afgebakend domein. Met de komst van regionale verbanden die variëren in thema en schaal komen deze vaste ankers op losse schroeven te staan. Dat kan ook op lokaal en regionaal niveau tot een gevoel van wat we noemen 'displacement of politics' leiden (Honig, 1993): verwarring over wie is waarvan, wie doet wat, wie doet er mee, wie beslist over wat, en hoe verhoudt zich dat tot elkaar. De samenwerkingsdrukke die is ontstaan rondom de effecten van de aardgaswinning in Groningen is hiervan een voorbeeld. Er lopen allerlei initiatieven en er is actieve netwerkvorming nodig om iedereen inzicht te geven waar iedereen mee bezig is. Het is prijzenswaardig dat dit ook gebeurt, maar daarmee is de opgave nog niet vanzelfsprekend geagendeerd.

Vaak wordt de oplossing van samenwerkingscongestie gezocht in het verbeteren van de

samenwerking maar dat doet geen recht aan de meer fundamentele oorzaak van deze vorm van congestie, namelijk dat we in een vroeger stadium niet in staat zijn geweest om te verbinden rondom de duiding van een opgave.

Gefragmenteerd discours: polarisatie

Discours gaat over het gesprek over onderwerpen die de waarden, normen, gewoonten en werkwijzen in een gemeenschap betreffen. Bij discours gaat het niet alleen over de inhoud van het gesprek, maar ook over de kwaliteit van het gesprek: zijn de deelnemers aan het discours in staat om naar elkaar te luisteren, zijn ze in staat om ook met verschillende opvattingen en overtuigingen samen te leven, zijn ze in staat om bij te grote bandbreedtes compromissen te sluiten en nieuwe gedeelde waarden, normen, gewoonten en werkwijzen overeen te komen?

Wanneer dat vermogen ontbreekt of wanneer er te weinig aandacht is voor deze conversatie, kan dit leiden tot polarisatie. De interactie beperkt zich tot het uitwisselen van gestolde inzichten en standpunten, waardoor verwijdering plaats vindt. Dit kan escaleren tot situaties waarbij perspectieven buiten de bandbreedte treden waarbinnen nog sprake kan zijn van een zekere collectiviteit: er is sprake van polarisatie of verwijdering. Zonder interventie ontstaan op deze manier patronen in de vorm naast elkaar bestaande referentiekaders die met elk gesprek verder worden aangescherpt (Aarts, 2018). Discours is dus een verschijnsel dat actief moet worden begeleid en gestimuleerd en onmisbaar element is van een functionerende gemeenschap.

Discours vindt geen plek: solidariteit onder druk

Het discours heeft 'plaats' en 'tijd' en 'containment' nodig (Bion, 1970). Dat wil zeggen een plek, een moment en een setting waar perspectieven kenbaar en bespreekbaar kunnen worden gemaakt, een veilige en verbindende gelegenheid voor de interactie. Denk daarbij niet aan een eenmalig gesprek maar aan een langere dialoog opdat een oprechte verkenning van perspectieven ruimte krijgt. En niet in de laatste plaats waar condities aanwezig zijn om het gesprek zoveel mogelijk op een onderzoekende en verbindende manier te voeren. De 'plaatsen' waar discours vorm krijgt variëren in de loop van de jaren. Waren het ooit (markt)pleinen, zuilen en verenigingen, nu zijn het in toenemende mate netwerken en platforms. Door het verdwijnen van plaatsgebonden betekenis van 'community' (een gezamenlijke plek om te werken, te leven of te recreëren) (Clark, 2007), en het toenemende gebruik van sociale media zijn pleinen, zuilen en verenigingen geen vanzelfsprekende plek meer voor de uitwisseling en bevestiging van normen waarden en werkwijzen. Nieuwe pleinen worden zichtbaar. Virtuele pleinen, groepen mensen die via sociale media verbonden zijn, tijdelijke verbanden zoals inwonerinitiatieven en netwerken van actoren die door een gemeenschappelijke opgave worden verbonden, zijn in opkomst. En we ontdekken beetje bij beetje de betekenis en de kracht van netwerken voor het faciliteren van discours. We maken een transitie door en het gevolg is dat menig gewenst discours nog geen vanzelfsprekende plek vindt.

Conditie voor een effectieve discursieve interactie

Wat zijn dan de condities of voorwaarden die nodig zijn voor een goed functionerende discursieve interactie met een construerend, problematiserend en normerend discours? We kunnen er een aantal noemen:

Inclusief

Een gemeenschap is functioneel wanneer verschillende perspectieven en beelden van de werkelijkheid met elkaar zijn vervlochten. Dit kan alleen wanneer de leden van de gemeenschap ook allemaal betrokken zijn bij de constructie van die gemeenschappelijkheid, wanneer de interactie een inclusief karakter heeft en deelnemers gelijke toegang en mogelijkheden hebben om te participeren (Schenk et al., 2016). Het kan zo zijn dat deelnemers zich bewust of onbewust onttrekken aan de conversatie in de gemeenschap, of dat ze bedoeld of onbedoeld worden uitgesloten. Het betekent ook dat leden van een gemeenschap zich moeten inspannen om met elkaar in contact te zijn, dilemma's en uitdagingen met elkaar te bespreken, elkaar te bevragen op veronderstellingen of ideeën. Gemeenschappen moeten er niet van uitgaan dat de interactie als vanzelf tot stand komt: het organiseren, stimuleren en begeleiden van het continue proces van converseren vraagt om bewust en voortdurend onderhoud.

Het discours heeft plek en gelegenheid

Dit discours moet hiervoor een plek en een gelegenheid hebben, een platform om het te laten plaatsvinden (Dewey, 1927). Die plek is een manifestatie van tijd, plaats en setting: wanneer wordt er waar op basis van welke spelregels met elkaar gecon-

verseerd? Een gemeenschap moet nadenken hoe zij de leden bij elkaar brengt en hoe zij de conversatie blijvend laat plaatsvinden en bovendien op zo'n manier dat de conversatie een verbindende werking heeft. Er zijn allerlei manieren om dat te doen. Sommige gemeenschappen kiezen voor een gestructureerde werkwijze, bijvoorbeeld maandelijkse ontmoetingen waarin allerlei onderwerpen die de groep aangaan de revue passeren. Andere gemeenschappen pakken het minder planmatig aan, en onderhouden allerlei dagelijkse contacten via gesprekken, telefoontjes of mailtjes. Het gaat erom dat de conversatie voldoende kwaliteit en kwantiteit kent dat informatie, meningen en inzichten stromen door de gemeenschap zodat oprechte verkenning van perspectieven ruimte krijgt.

Nieuwe collectiviteit door wederzijdse beïnvloeding van perspectieven

Een volgende voorwaarde is dat het discours leidt tot een zekere wederzijdse beïnvloeding van de perspectieven. Onderdeel uitmaken van een gemeenschap en het discours in de gemeenschap is geen vrijblijvendheid. Het vraagt van deelnemers dat zij bereid zijn om zich tot de andere leden van de gemeenschap te verhouden. Dat vraagt allereerst dat zij zich uiten over wat ze zelf belangrijk vinden en hun zienswijze op wat nuttig en wenselijk is dat er in de gemeenschap gebeurt. En vervolgens dat zij oor hebben voor de inbreng van anderen. Het discours is productief wanneer deze als resultaat heeft dat denkbeelden over en weer worden beïnvloed en er vanuit de individuele beleevingswerelden een nieuw gemeenschappelijk referentiekader ontstaat die persoonlijke opvattingen, waarden en belangen alléén ontstijgen.

In staat gezamenlijk de opgave te duiden

In een gemeenschap kunnen er van tijd tot tijd spanningen ontstaan tussen de leden van de gemeenschap en hun denkbeelden. Denkbeelden kunnen ook van elkaar verwijderd raken als de conversatie niet tot stand komt. Het kan ertoe leiden dat leden eigenstandig met door henzelf gedefinieerde opgaven aan de slag gaan. Met als gevolg een stapeling van concurrerende opgaven en strategieën binnen één gemeenschap die ieder vechten om hun gelijk, en vaak ook overbelaste besluitvormingsprocessen als opgaven zonder duiding daar belanden. Een conditie voor een goed

functionerende discursieve interactie is dus dat de gemeenschap bereid is om haar opgaven en de potentiële collectieve koers gezamenlijk en in samenhang te formuleren.

Samenvattend, de sleutelbegrippen in de publieke sfeer zijn discours, dialoog, reflectie, normering, problematisering. Deze zijn gericht op het verbinden van perspectieven binnen een gemeenschap en het identificeren van spanningen daarin, en die verbinding benutten om een collectieve koers bij opgaven te zoeken.

Coördinatieve interactie: wat is de koers voor het collectief?

Coördinatieve interactie is de vorm van interactie die van toepassing is bij het formuleren van keuzes en besluiten voor het collectief. Hoewel goed functionerende discursieve interactie een gemeenschappelijk referentiekader construeert en daarmee richting biedt voor de te varen koers, zal niet al het handelingsrepertoire slechts uit dialoog kunnen voortkomen. Bij urgente of complexe opgaven zal het nodig zijn om bindende besluiten te nemen en keuzes te maken voor het collectief. Besluiten die mogelijk vragen om een prioritering in afwegingen, of een concessie door één of meer partijen. De coördinatieve interactie is de vorm van interactie waarmee dit soort afwegingen tot stand komen, dilemma's worden beslecht en compromissen worden gesloten daar waar niet ieder individueel perspectief ten volle kan worden omarmd in de keuzes voor het collectief.

Legitimatatie voor collectieve gedragen besluiten

Het komen tot nieuwe of andere werkwijzen om om te gaan met vraagstukken in de gemeenschap kan vereisen dat er keuzes worden gemaakt, besluiten worden genomen. Een voorliggende vraag is dan altijd hoe die besluiten tot stand komen, wie ze neemt, met welke onderbouwing. Besluiten hebben draagvlak nodig. Besluiten zullen niet geaccepteerd worden wanneer ze niet op enige wijze voortvloeien uit een breed gevoerde conversatie. Besluiten vallen dus wanneer daar *legitimatatie*

voor is, wanneer besluiten gerechtvaardigd, kunnen worden. Besluiten vragen daarom ook om mandaat, omdat besluiten ook impliceren dat er gevolgtrekkingen zijn. Mandaat betekent dat partijen in de positie zijn of worden gebracht om besluiten te nemen bijvoorbeeld door dat iemand een groep vertegenwoordigt, alle perspectieven in beeld heeft, of doordat er middelen en mogelijkheden voorhanden zijn of worden gesteld om een besluit te effectueren. Het is voor gemeenschappen van groot belang dat zij helder maken wie vanuit welke rol, op welke wijze, met welke mandaten in de positie is om besluiten te nemen voor het collectief. Dit is een eerste onderwerp voor de coördinatieve interactie.

Besluiten voor een gemeenschap hebben ook een collectieve oriëntatie nodig. Anders gezegd, besluiten worden genomen vóór het collectief en nemen dus het collectieve vraagstuk als vertrekpunt. Dit betekent dat verschillende perspectieven en invalshoeken moeten worden gebundeld tot een samenhangende koers. Dit noemen we het komen tot een *integratieve benadering*. Dit brengt een proces op gang van kritische reflectie en redenering (Mabry, 1975). Dit is een proces dat doorgaans meerdere iteraties vraagt om los te komen van deelbenaderingen of -oplossingen, of van de eigen overtuigingen. Gaandeweg wordt helder welke dilemma's aan de orde zijn, hoe argumenten zich tot elkaar verhouden en onderling 'gewogen' kunnen worden. Het is ook een proces dat zorgvuldig

doorlopen moet worden zodat het ook wanneer het besluit eenmaal genomen is navolgbaar en transparant is voor leden van de gemeenschap.

Ambigüiteit kan in deze fase nuttig zijn om partijen aan tafel te brengen en te houden. Echter, de ervaring leert dat groepen wanneer zij het (nog) niet met elkaar eens zijn de neiging hebben om van onderwerp te veranderen (Gouran & Baird, 1972). Dan kan ambigüiteit het proces vertragen of leiden tot vuilnisvatbesluitvorming (Cohen et al., 1972). Het gaat er in deze fase om om specifiek te worden over waar het besluit over moet gaan (Bales & Strodtbeck, 1951) en de richting van het besluit, maar deze nog niet te formuleren in termen van een allesomvattende conclusie (Ellis & Fisher, 1975).

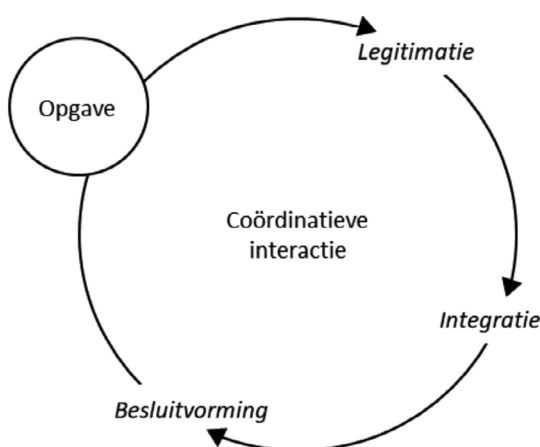
Daarvoor is een volgende stap nodig: die van het *consolideren*. Uit de het proces van integratie van zienswijzen ontstaat dus een waarschijnlijke werkwijze of koers voor het collectief. Dit is merkbaar aan hoe de leden van de gemeenschap zich opstellen. Het gesprek gaat vaker over oplossingsrichtingen, over eventuele keuzes of compromissen die nodig zijn, en minder over het ter discussie stellen of bekritisieren van de inbreng van anderen of van het vraagstuk zelf. Daarmee is de interactie in een consoliderende of distributieve fase gekomen. De gemeenschap wil haar besluiten bestendigen met steun en draagvlak van de leden van de gemeenschap. Hoewel de besluiten vorm hebben gekregen door brede deliberatie, is het vaak onvermijdelijk dat er ook pijnlijke keuzes te maken zijn. Mogelijkerwijs hebben niet alle perspectieven evenveel een plek gekregen in de gekozen richting. Het is ook niet ondenkbaar dat partijen iets moeten inleveren om het collectief verder te brengen, dat er

als het ware verliezen worden geleden of dat dat zo wordt ervaren.

Voor deze situaties grijpt het coördinatieve interactieproces terug op distributieve strategieën: onderhandelen. Deze strategieën zijn erop gericht oplossingen te vinden om partijen aan boord te houden. Denk aan het bieden van compensatie aan partijen die iets moeten inleveren, het sluiten van compromissen voor onderdelen waar geen overeenstemming over is bereikt, of het zoeken van 'voor wat hoort wat' arrangementen: deze partij gaat nu mee in het besluit, maar krijgt daar het volgende voor terug. Stemmen en 'de meeste stemmen' gelden is ook een werkwijze die past bij de coördinatieve interactie, al vraagt dit heldere spelregels vooraf over hoe partijen omgaan met de implicaties wanneer het resultaat anders is dan hun ingebrachte stem. Onderhandeling roept soms onterecht de connotatie op dat partijen vol voor het eigen belang gaan en dat winst voor de één verlies voor de ander betekent. Onderhandeling in het licht van coördinatieve interactie is daarentegen een manier om partijen te committeren aan de collectieve koers, en soms vraagt dat om een tegemoetkoming op één of meer onderdelen. Die tegemoetkoming heeft dan als doel dat de collectieve koers op zichzelf niet ter discussie staat.

In dit hele proces van besluitvorming zijn weinig shortcuts mogelijk. Het interactieproces over legitimatie, integratie en consolidatie moet helemaal doorlopen worden om besluiten mogelijk te maken die alle perspectieven incorporeren en op draagvlak kunnen rekenen. Een besluit is dus geen startpunt of grote belofte, maar een slotstuk, het resultaat van een collectief ingebed proces. Wanneer een

besluit dus als weinig vernieuwend of gematigd wordt beschouwd, dan is dat in feite goed nieuws: de neuzen staan dezelfde kant op. Tot slot kan ook het verwaarlozen van dit type interactie in zichzelf tot problemen leiden. Dit is het geval wanneer de gemeenschap geen gesprek voert over hoe zij tot besluiten wil komen, hoe het proces eruit ziet, wie daarin participeert en wie uiteindelijk gelegitimeerd is om besluiten te bekrachtigen. Het ontbreken van passende werkwijzen hiervoor maakt een gemeenschap passief of resulteert in machtsconflicten.



Figuur 3. Coördinatieve interactie

Spanningsvelden bij coördinatieve interactie

De dynamieken en het proces van coördinatieve interactie kan tot verschillende spanningsvelden leiden. We noemen er een aantal.

Institutionele verkokering: traagheid

De eerste uitdaging is dat het platform voor collectieve besluitvorming in gemeenschappen toegerust moet zijn op het daadwerkelijk kunnen nemen en bekrachtigen van besluiten. Deze

platforms zijn er om de breed gevoerde conversatie te vertalen naar legitieme keuzes. Maar de veronderstelling is dan dat deze platforms ook in staat zijn zo'n proces te doorlopen. En daar wringt de schoen met regelmaat. De werkwijzen en structuren in gemeenschappen kunnen verkokerd zijn geraakt, en belast met allerlei vertragende procedures, complicerende rituelen en kunstmatige demarcaties waardoor zij haar functie niet kan vervullen.

Een voorbeeld hiervan troffen we aan in ons onderzoek naar de doorstroming van bewoners van zorginstellingen naar zelfstandig wonen met begeleiding. De instrumenten die partijen in de institutionele sfeer hanteren zijn een uiting van de verschillende belevingswerelden en belangen van die partijen. De beleidsambitie is weliswaar één geïntegreerde aanpak, maar in de praktijk zagen we dat voor dezelfde cliënt meerdere plannen worden gemaakt die niet altijd op elkaar zijn afgestemd. Bij de cliënt komt alles weliswaar bij elkaar, maar dan zijn mogelijk door afzonderlijke partijen al bepalende en belemmerende stappen gezet. Zo komen cliënten soms voor onmogelijke situaties te staan: om een huis te krijgen heb je een bewijs van inkomen nodig, en om een inkomen te krijgen moet je vaste verblijf- en woonplaats kunnen overleggen. Dit soort spelregels staan op gespannen voet met elkaar en laten zich in het operationele proces niet zo gemakkelijk meer bij elkaar brengen (De Caluwé & Kaats; 2018).

De beweging 'terug naar de bedoeling' vindt haar oorsprong en inspiratie in precies dit spanningsveld. De opgave om meer mensen met begeleiding te laten deelnemen aan de samenleving is

voortgekomen uit een langlopend maatschappelijk discours, én het besef dat dit discours alleen niet tot een oplossing leidt. Er is dus behoefte aan coördinatieve interactie, een aanpak waar partijen zich aan conformeren, maar dit heeft alleen kans van slagen wanneer deze in staat is om de beschreven verkokering te ontstijgen. En daarbij helpt mogelijk het besef dat de besluitvormende platforms niet zozeer het primaat heeft op de besluitvorming, maar dat zij dienstig is aan dat maatschappelijke discours.

Dominant institutioneel denken: eenzijdig handelingsrepertoire

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij besluitvormers de neiging hebben om de vorm en inhoud te bepalen van het discours dat aan het maken van keuzes en besluiten voorafgaat. Neem regionale samenwerking rondom energie transitie. Bestuurders en vertegenwoordigers gemeenten en provincies leveren een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van collectieve keuzes en besluiten op dit terrein. Dit kan ertoe leiden dat zij – soms vanuit een oprecht gevoelde verantwoordelijkheid en soms vanuit een specifiek belang – een sterke stempel drukken het discours. Met het risico dat het discours helemaal in het teken komt te staan van een voorgenomen besluit, en de oplossende kracht van discursieve interactie niet voldoende wordt benut. Want zo'n energie transitie gaat niet alleen over keuzes en besluitvorming, maar ook over ontwikkelen van nieuwe perspectieven, oordeelsvorming, de ontwikkeling van andere normen, waarden en werkwijzen.

Energie transitie kennen thema's en onderwerpen van uiteenlopende aard en ook in verschillende

ontwikkelingsfasen. Sommige thema's vragen om nadere verkenning en onderzoek naar de stand van zaken. Andere thema's roepen op tot aanpassing van ingesleten zienswijzen, gewoontes en routines. Weer andere thema's vragen om het maken van heldere collectieve keuzes en besluiten. En tenslotte omvat zo'n transitie thema's, waarover we het allang eens zijn en waar we gewoon uitvoering aan moeten geven. Zo'n transitie opgave kent kortom situaties die vragen om informatieve interactie, situaties die vragen om discursieve interactie en situaties die vragen om coördinatieve interactie. Regionale energie transitie is geen institutionele opgave alleen, maar institutionele actoren hebben wel een belangrijke rol bij het agenderen en adresseren van de activiteiten om zo'n transitie te realiseren. Er is behoefte aan een breder handelingsrepertoire dan besluiten nemen en actieprogramma's maken.

We zien aan de andere kant dat gemeenteraadsleden soms terughoudend zijn voor deelname aan regionale samenwerking voor zo'n energie transitie, omdat zij vrezen dat daarmee hun lokale democratische proces wordt 'overschreven' en zij daarmee hun lokale kiezers tekortdoen. Deze terughoudendheid is gebaseerd op de veronderstelling dat de transitie opgave vooral een institutionele aangelegenheid is, terwijl een aantal van de beschreven sub thema's vraagt om adressering buiten de institutionele sfeer. Denk daarbij aan het verzamelen van feiten en het interpreteren van de ontwikkelingen in onze omgeving, en in de sfeer van maatschappelijk discours en het ontwikkelen van nieuwe kijk op en nieuwe omgang met energie. Niet de hele energie transitie is institutioneel en politiek primaat. De terughoudendheid van gemeenteraadsleden is

weliswaar begrijpelijk, maar gaat voorbij aan de gedifferentieerde aard van de energie-opgave. Met het risico dat we niet samenwerken, geen beweging maken of een energie transitie te lijf gaan met eenzijdig institutioneel handelingsrepertoire.

Exclusieve besluitvorming: gebrekkige legitimatie

Een ander mogelijk effect van dominant institutioneel denken is dat het besluitvormend platform van een gemeenschap het voortouw neemt in het discours en vervolgens dat discours helemaal in het teken stelt van haar eigen besluitvorming. Van een vrije dialoog en een verkenning van elkaars opvattingen, waarden en belangen is dan mogelijk geen sprake meer. Een risico is dat het discours té snel wordt gestuurd naar constructie en consolidatie, en er geen ruimte is voor exploreren en perspectiveren (De Caluwé & Willems, 2018). Zo'n onvoldragen discours kan ertoe leiden dat de besluiten die worden genomen weinig of geen draagvlak hebben en daarmee moeizaam en langzaam worden geadopteerd. Een ander risico is dat alleen de usual suspects worden toegelaten tot het gesprek, waarmee én onvoldoende draagvlak ontstaat én waardevolle creativiteit onbenut blijft. Je zou dan kunnen spreken van de politisering van het discours, met gebrekkige legitimatie tot gevolg.

Generieke besluitvorming: one size fits all

Ook rond de aard van de besluitvorming kan spanning ontstaan, bijvoorbeeld wanneer een besluit zo generiek is dat deze geen recht doet aan de nuances in de opgave en vervolgens ook in de gemeenschap geen recht doet aan de verschillen tussen groepen die geraakt worden door de besluiten. Zo ontstond rond de stikstof-

crisis de vraag of maatregelen gericht op de agrarische sector niet te weinig oog hebben voor de differentiatie binnen deze sector: er zijn kleine familiebedrijven met een lokale en regionale oriëntatie, en er zijn grote ondernemingen met een industrieel karakter en een internationale oriëntatie. De vraag rees of we geen onderscheid moeten maken wanneer we de opgave analyseren en of we bij het ontwikkelen van maatregelen ook niet rekening moeten geven van dit principiële verschil. De impact op deze twee soorten bedrijven is immers zo verschillend en wellicht daarmee ook wat je van hen mag verwachten in termen van bijdrage aan het verduurzamen. Is er wel sprake van één agrarische sector?

De balans tussen eigen belangen en het collectieve vraagstuk

Tot slot zal het besluitvormingsproces dilemma's oproepen over in hoeverre tegemoet moet worden gekomen aan de wensen en belangen van potentieel 'benadeelde' partijen als dat concessies betekent voor de collectieve koers. Het zal betekenen dat partijen moeten zoeken naar een juiste balans in oplossingen die het collectieve vraagstukken voldoende verder brengen, zonder dat het partijen dwingt om 'eruit te stappen'. Voor dit dilemma is het behulpzaam om de individuele uitgangspunten – normen, waarden, ambities, belangen – te classificeren als ondergrens, en vanuit die ondergrens op zoek te gaan naar de minimaal noodzakelijke maatregelen. Dan nog kan het zo zijn dat partijen zich niet willen of kunnen conformeren. Dan geldt het advies aan de gemeenschap om zich niet te laten gijzelen door de wens op consensus. Wellicht kan de gemeenschap dan beter verder gaan zonder die ene partij, hoe jammer dat misschien ook is.

Conditie voor effectieve coördinatieve interactie

Wat zijn dan de condities of voorwaarden die nodig zijn voor goed functionerende, coördinatieve interactie. We kunnen er een aantal noemen.

Alle perspectieven gerepresenteerd in de besluitvorming

In het proces van legitimeren, integreren en consolideren hebben de verschillende invalshoeken, overtuigingen, waarden, normen en belangen een plek gekregen. Een goed besluit doet recht aan de veelzijdigheid van deze perspectieven.

Integratie tot een samenhangend geheel

Eén van de ervaringen met deliberatieve besluitvorming is dat de voorkeuren en overtuigingen die voortkomen uit een proces van deliberatie beter geïnformeerd zijn en minder ingesteld op het eigenbelang (Landwehr, 2010). Doordat deelnemers aan dit proces zich engageren krijgen zij inzicht in de ervaringen, waarden en belangen van anderen. Dat leidt tot meer wederzijds begrip en daarmee meer ruimte voor integratie van invalshoeken. Het gaat dus niet alleen om wat er wordt geïntegreerd maar ook om de wijze waarop dit proces wordt vormgegeven. Een andere voorwaarde is dat een besluit ook de nuance en variatie van een opgave adresseert, en recht doet aan de verschillen die er bijvoorbeeld in doelgroep zijn te onderkennen. Besluitvorming is meest gelegitimeerd wanneer het maatwerk is (Meurs, 2016).

Adequate procesgang

Elk besluit kent een informatieve en een distributieve kant: een besluitvormingsproces moet faciliteren dat er informatie wordt uitgewisseld, dat er

beraadslaging plaats kan vinden (de informatieve kant), dat er onderhandeld kan worden en dat er geconvergeerd kan worden (de distributieve kant). Daarvoor dient dan wel handelingsrepertoire voorhanden te zijn. Zo komen besluiten over het algemeen niet tot stand op basis van organische processen. Besluitvorming vergt regie, sturing en coördinatie, een actief procesontwerp met voor betrokkenen navolgbare stappen. Beschikken over een gedragen proces om deze stappen te doorlopen is een belangrijke voorwaarde voor een gedragen en in de publieke sfeer geaccepteerde besluitvorming.

Gremia voor het maken van keuzes

En om dat proces goed te doorlopen is het dan van belang dat er ook plekken en platforms zijn waar legitimatie, integratie en consolidatie besproken kan worden en plaats kan vinden. Daarbij gaat het niet alleen om de 'politieke' infrastructuur, maar ook om gremia waar verbinding kan worden gemaakt en keuzes kunnen worden gecoördineerd met het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. Alle plekken en platforms waar keuzes worden gemaakt die gevolgen hebben voor het collectieve functioneren vormen relevante platforms voor de gemeenschap, en deze werkt meest optimaal wanneer deze gremia zich bewust zijn van hun rol en bijdrage in het grotere geheel.

Beschikken over momenten en werkwijzen voor distributieve onderhandeling

Tot slot zal de gemeenschap zich er zeker van moeten stellen dat zij zich voorbereidt op het doorlopen van de distributieve onderhandelingsfase te kunnen doorlopen. Het betekent dat partijen tijdig moeten nadenken hoe zij indien nodig anderen tegemoet kunnen komen. Dit hoeft niet per

definitie met materiële middelen te zijn, geld of een belanguitruil, bijvoorbeeld. Het kan ook gaan om erkenning of waardering.

Samenvattend, de sleutelbegrippen coördinatieve interactie zijn legitimeren, inventariseren, integreren,

afwegen, besluiten, keuzes maken en onderhandelen. Deze zijn gericht op het ontwikkelen van een gedeeld handelingsrepertoire voor de onderhanden opgave met als inzet dat partijen die nodig zijn voor het adresseren van de opgave zich zoveel als mogelijk aan de collectieve koers committeren.

Tabel 2. Vormen van interactie uitgewerkt

	Informatieve interactie	Discursieve interactie	Coördinatieve interactie
<i>Doel</i>	Vormen van gedeelde beelden ten aanzien van feiten en ontwikkelingen die de gemeenschap beïnvloeden	Verschillende perspectieven bij elkaar brengen en deelnemers verleiden tot redelijke interactie over zaken die het collectief aangaan	Komen tot collectieve besluiten die zoveel mogelijk recht doen aan voorkeuren, waarden en belangen, maar waarbij dat niet kan worden gegarandeerd
<i>Sleutelbegrippen</i>	Joint fact finding, onderzoek, interpretatie, articulatie, agendering, framing, ...	Discours, dialoog, reflectie, onderzoek, normering, problematisering, discussie, discours, deliberatie, ...	Onderhandelen, besluiten, inventariseren, integreren, afwegen, handelen, keuzes maken, stemmen, ...
<i>Conditie's</i>	• Omgevingsgevoelig • Overeenstemming over feiten • Vertaling van feiten naar kennis • Gezamenlijke identificatie van opgaven	• Inclusief • Het discours heeft plek en gelegenheid • Nieuwe collectiviteit door wederzijdse beïnvloeding • In staat gezamenlijk een opgave te duiden	• Alle perspectieven gerepresenteerd in de besluitvorming • Integratie tot een samenhangend geheel • Adequate procesgang • Gremia voor het maken van keuzes • Beschikken over momenten en werkwijzen voor distributieve onderhandeling
<i>Spanningsvelden</i>	• Blinde vlek voor de omgeving: uitgesteld discours • Relativering van feiten: alles wordt onderhandeling • Gijzeling van de agenda: onevenwichtig discours	• Neiging tot harmonie: groupthink • Ambigüiteit: rond de opgave: congestie • Gefragmenteerd discours: polarisatie • Discours vindt geen plek: solidariteit onder druk	• Institutionele verkokering: traagheid • Dominant institutioneel denken: eenzijdig handelingsrepertoire • Exclusieve besluitvorming: gebrekkige legitimatie • Generieke besluitvorming: one size fits all • De balans tussen eigen belangen en het collectieve vraagstuk

Interactie rondom collectieve vraagstukken in de praktijk

Laten we bovenstaande bespiegelingen over vormen van interactie eens toepassen op een aantal praktijksituaties. Hieronder bespreken we er vier. We starten met interactie binnen een kleine werkgemeenschap.

Interactie in een kleine werkgemeenschap

Stel, er is een werkgemeenschap bestaande uit een twintigtal personen. Zij gaan samen aan het werk om een dienst te leveren of een product te maken. Ze hebben een groot aantal keuzes te maken: wat gaan we doen, voor wie, met wie, op welke wijze, et cetera. Dat doen ze niet door op één dag alle keuzes te maken en dan aan de slag te gaan. Ze doen dat door elke dag met elkaar de grote en kleine uitdagingen te adresseren, met elkaar te bespreken en daarop keuzes te maken. Sommige keuzes pakken goed uit, andere minder goed. Werkende weg ontwikkelen ze gezamenlijke werkwijzen, normen en waarden; deze geven hen houvast bij de uitvoering van hun gezamenlijke missie, hun werk en het zijn van een gemeenschap van mensen.

De leden van de werkgemeenschap doorlopen een continu proces van discursieve interactie. Hun gesprekken leiden tot gezamenlijke normen, hun gezamenlijke referentiekader. Dat beeld is de optelsom van de verschillende perspectieven van de leden van de werkgemeenschap. Gedurende dat continue proces verbinden die perspectieven

zich, maar kunnen zich ook spanningen voordoen. Er kunnen verschillende opvattingen zijn van wat je mag verwachten van een efficiënt werkproces, verschillende ideeën over wat nuttige resultaten zijn van het werk, de wensen die de leden hebben ten aanzien van prettige samenwerking. Die spanning geeft weer aanleiding tot gesprek en mogelijk aanpassing van normen en werkwijzen. Er is dus sprake van een continu proces van interactie, normering en problematisering. Dit discours vormt de basis voor individueel en gezamenlijk handelen in de werkgemeenschap.

Zolang de keuzes op basis van gesprek en met onderlinge overeenstemming kunnen worden gemaakt, is dit een werkbaar proces. Maar dit is gebaseerd op een aantal veronderstellingen. Zo is de veronderstelling dat de individuen met elkaar in gesprek zijn, dat alle leden van de werkgemeenschap in dat gesprek betrokken zijn, dat het gesprek tussen leden leidt tot overeenstemming, dat de leden in staat zijn om tijdig te identificeren wanneer gehanteerde normen, waarden en werkwijzen onder spanning staan, en ook in staat zijn om het gesprek aan te gaan en ook overeenstemming te bereiken over wat die spanning precies omhelst.

De werkelijkheid leert dat zich in dit proces allerlei verstoringen kunnen voordoen en dat de veronderstellingen helemaal niet vanzelfsprekend zijn. In een werkgemeenschap van twintig individuen

doet zich een dynamiek voor die wordt veroorzaakt door verschillen in idealen, belangen en loyaliteiten. Maar ook verschillen in stijl van werken en communiceren. In machtsposities. Dat heeft tot gevolg dat het gesprek in de werkgemeenschap heel vaak niet inclusief is, dat het duiden van die spanning gebrekkig tot stand komt en dat het gemeenschappelijke beeld van de werkelijkheid in realiteit een versnipperd geheel is, juist als gevolg van die dynamiek.

Daarnaast kunnen zich in de omgeving van de werkgemeenschap allerlei situaties voordoen die haar rol en overtuigingen in een geheel ander daglicht stellen. Er kunnen zich in de omgeving veranderingen voordoen die maken dat de werkgemeenschap een verandering moet doormaken. De werkgemeenschap zou te maken kunnen krijgen met teruglopende inkomsten, veranderende wet- en regelgeving, toename in klachten of cliëntontevredenheid. Een gemeenschap die sensitief is en die soort signalen onderzoekt kan er vroegtijdig op inspelen. De leden staan open voor ontwikkelen en signalen die van invloed zijn op haar handelingswijze. En zullen dan nieuwe werkwijzen of principes adopteren. Er is dus sprake van een proces van fact finding, interpretatie van feiten en ontwikkelingen, en mogelijk ook de agendering van vraagstukken waarvoor de werkgemeenschap een antwoord moet zoeken.

Maar ook dit gaat niet altijd als vanzelf. Een gemeenschap kan blinde vlekken ontwikkelen voor signalen die niet zonder meer aansluiten bij de werkelijkheid zoals die in de gemeenschap wordt beleefd. En wanneer die signalen doordringen, kunnen ze tot vertwijfeling en discussie leiden over

hoe de signalen te interpreteren, ze op waarde te schatten. Met gevolg dat situaties die vragen om aanpassing soms laat worden geïdentificeerd en er om (te) snel handelen wordt gevraagd; of dat een oplossing uit beeld is doordat interpretaties te zeer uiteenlopen.

Wanneer de mogelijkheden en de opvattingen in de status quo niet toereikend zijn om tot nieuwe collectieve werkwijzen te komen, moeten er op een andere manier keuzes voor het collectief worden gemaakt. In de werkgemeenschap worden spelregels bedacht voor dat soort situaties. Bijvoorbeeld het naar voren schuiven van personen die besluiten mogen nemen. Of afspraken over de stappen die doorlopen moeten worden voordat een besluit kan worden genomen. Criteria die gebruikt worden of prioriteiten bij de afweging. Als dat goed gaat doorloopt de werkgemeenschap een proces om tot besluiten voor het collectief te komen, die vervolgens onderdeel worden van de werkwijze van de werkgemeenschap.

In de praktijk hapert ook dit proces regelmatig: leiders kunnen niet altijd rekenen op draagvlak; ze zijn of voelen zich niet gelegitimeerd. Het kan zo zijn, dat in het proces niet alle perspectieven zijn gerepresenteerd, waardoor niet alle leden zich aangesproken voelen door het uiteindelijk genomen besluit. Het kan zo zijn dat de leiders hun rol té serieus nemen en eigenstandig besluiten beginnen te nemen of besluiten afdwingen zonder proces. Of dat de leiders ieder een eigen weg gaan en eigen spelregels of uitgangspunten hanteren die elkaar tegenspreken. En zo zijn er nog meer redenen te bedenken waarom het proces van keuzes maken niet zomaar leidt tot een oplossing, laat staan een

gedragen oplossing. Opgaven manifesteren zich daar waar vormen van interactie – informatieve, discursieve en coördinatieve interactie – geen plek hebben of niet goed functioneren in een gemeenschap.

Interactie in een regionale samenwerking

Voor een ander voorbeeld putten we uit ervaringen met regionale interbestuurlijke samenwerking. Lange tijd is regionale samenwerking benaderd als een vraagstuk van institutionele aard. Dat wil zeggen dat er hoge verwachtingen waren van regionale samenwerking, en dat er aanleiding was om in de institutionele sfeer te zoeken naar meer verbinding in de regio. Er zijn daardoor een aantal stevige regionale structuren ontstaan waarin gemeenten, provincies en ook waterschappen in een regio elkaar ontmoeten. De premisse was dat het in eerste aanleg vooral een vraagstuk van *government* was: het goed organiseren van de verschillende bestuursorganen in de regio. Veel aandacht ging daarmee naar de institutionele dilemma's die dat opleverde; denk daarbij aan de effecten voor het toezicht op de activiteiten die onder de noemer van regionale samenwerking worden uitgevoerd en daarmee ook de politieke legitimiteit, transparantie en verantwoording. Er was lange tijd sprake van 'strategy follows structure' (Teisman, 2018). Niet zozeer een concrete en specifieke regionale opgave zelf was aanleiding voor regionale samenwerking, maar de veronderstelling dat regionale samenwerking voordelen oplevert. Gevolg van die nadruk op de meer formele en institutionele kant van regionale samenwerking is dat er met name veel aandacht is ontstaan voor vormen van coördinatieve interactie. In samenwerkingsplannen laat zich dat aflezen uit het taalgebruik en het instrumentarium

dat wordt ingezet: denk daarbij aan overlegtafels, informatielijnen, de rollen en posities van deelnemende organen. In veel opgabegegerichte samenwerkingsplannen zoals bijvoorbeeld bij regionale energietransities is dat nog merkbaar. Het draait veel om de inrichting van de besluitvorming.

De laatste jaren is de aandacht in zowel wetenschap als praktijk geleidelijk verschoven naar *governance* (Kooiman, 2008; Hajer et al., 2004). Met onder andere het gevolg dat er een omkering plaats vindt: samenwerking en governance zijn veel vaker een antwoord op een regionale opgave, oftewel 'structure follows strategy'. Regionale samenwerkingsplannen worden als gevolg daarvan meer opgabe specifiek, de vormen van governance worden gevarieerder en flexibeler, en nieuwe instrumenten doen hun intrede. Reflectieve en deliberatieve elementen worden onderdeel van de regionale samenwerking (Forester, 1999). Er ontstaat daarmee in regionale samenwerking meer ruimte voor vormen van discursieve interactie. Ander gevolg is dat de scope van regionale samenwerking wordt opgerekt tot een breed scala van maatschappelijke partijen, waarmee ook ruimte ontstaat voor bedrijven, kennisinstellingen, civil society-partijen en belangengroepen en burgers. Dit zijn ontwikkelingen die ook in het denken over bestuurlijke vernieuwing worden aangejaagd, zoals in de Omgevingswet waarin wordt gesproken van complementair bestuur en ruimte voor initiatief.

Een ontwikkelrichting voor regionale samenwerking ligt in een volgende omkering. Regionale samenwerking, en de interactie die daarvan het gevolg is, wordt nog vaak gezien als een reactie op een opgave. Dat suggereert dat het de opgave is,

die tot interactie leidt. In de praktijk ligt de relatie tussen opgaven en interactie veel genuanceerder. Een gemeenschap – in dit geval een regio – heeft interactie nodig om een opgave te identificeren. Gezamenlijk onderzoek, discours en deliberatie – informatieve en discursieve interactie – maken het mogelijk om dat te doen. Interactie is dus niet alleen het gevolg van een opgave, maar ook voorwaardelijk voor het identificeren en adresseren van een opgave. Investeren in de actieve deelname van lokale en regionale actoren, en investeren in een regionale infrastructuur van ontmoeting, interactie en uitwisseling kan zorgen voor een fundament voor het signaleren en duiden van opgaven. Op basis van deze infrastructuur kunnen opgave specifieke verbanden ontstaan die gericht zijn op het uitwisselen van perspectieven, en het ontwikkelen van gedeelde normen en opvattingen met betrekking tot opgaven. Dit op zichzelf zou al kunnen bijdragen aan (gedeeltelijke) oplossing van opgaven. En als dit discours dan niet toereikend is en collectieve keuzes en besluiten nodig zijn, kunnen we gebruik maken van bestaande besluitvormingsprocedures zoals die van gemeenten, provincies, waterschappen, regionale overlegorganen, gemeenschappelijke regelingen, et cetera. Legitimatie is dan geen vraagstuk dat los van de inhoud beantwoord moet worden over de band van government. Het tegenovergestelde geldt, de besluitvorming is dan gelegitimeerd doordat zij het logisch gevolg is van een bewust doorlopen collectief proces van informatieve en discursieve interactie.

Interactie rond het Stikstofbesluit

Eerder in dit essay verwezen we naar het Programma Aanpak Stikstof (PAS). In het voorjaar

van 2019 oordeelde de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State dat het PAS niet meer gebruikt mag worden voor vergunningverlening. Ook vrijstellingen van de vergunningplicht die in het programma waren geregeld, golden niet meer. De Raad van State oordeelde over het PAS dat deze niet meer gebruikt mag worden als basis voor toestemming voor activiteiten. Volgens de Raad van State is 'de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS in strijd met Europese Habitatrichtlijn'. Het PAS maakte het kort gezegd mogelijk om stikstof uitstotende activiteiten toe te laten, vooruitlopend op de positieve effecten van PAS-maatregelen. Zo'n toestemming 'vooraf' mag niet. De uitspraak van de Raad van State heeft gevolgen voor zowel de toestemmingverlening en vergunningen, als voor activiteiten die met het PAS waren vrijgesteld van de vergunningplicht.

Nederland werd 'overvallen' door de ontluikende effecten van het stikstofbesluit van de Europese Unie. 'De tijdbom onder het stikstofdossier tikte al twee jaar, maar het ministerie wilde het niet horen', kopte *de Volkskrant* op 28 oktober 2019. In dat artikel wordt de vraag gesteld waarom het ministerie zo slecht was voorbereid, waarmee ook nog duidelijk wordt dat het feitelijke fysieke probleem zich al enige tijd daarvoor manifesteerde. Dit is een voorbeeld van een situatie waarin we om uiteenlopende redenen onvoldoende sensitief zijn voor wat er in onze omgeving gebeurt. Een proces van informatieve interactie heeft mogelijk niet of onvoldoende plaats gevonden. Dat leidt ertoe dat er geen adequate – in ieder geval geen gedeelde – interpretatie heeft plaatsgevonden van de feitelijke dimensies van het probleem (wellicht zelfs de vraag of het een probleem is). Het maatschappelijk

discours wordt uitgesteld, met gevolg dat de relevante actoren niet in staat zijn geweest om perspectieven uit te wisselen over de betekenis van het stikstofbesluit en de effecten voor specifieke doelgroepen zoals boeren en bouwers. Anders gezegd, de betrokken partijen hebben zich niet kunnen voorbereiden op het besluit. Discursieve interactie – als basis voor enig besluit – heeft te weinig ruimte gehad, en als gevolg daarvan hebben zij ook geen adequate spelregels en voorzieningen kunnen ontwikkelen voor het omgaan met verlies van leden van hun samenleving.

Dit uitstel – of de afwezigheid – van discursieve interactie wellicht als gevolg van te weinig gevoeligheid voor de ernst van reële ontwikkelingen of de afwezigheid van informatieve interactie leidt ertoe dat een ingrijpend stikstofbesluit geen aansluiting en legitimatie vindt. Het laat ook zien welk effect dit vervolgens heeft: onrust in de samenleving, gebrek aan inzicht in de feiten, uiteenlopende interpretaties, concurrerende rapporten, gevoelens van onthechting bij onderdelen van de samenleving die verlies verwachten te lijden, het in twijfel trekken van wetenschappelijke gegevens, en discussies over solidariteit en vraagtekens bij het collectieve eigenaarschap van het milieuprobleem.

Een globaal perspectief op interactie

In een laatste voorbeeld willen wij de verschillende vormen van interactie graag vanuit een mondiaal perspectief bekijken. Voormalig vicepresident van de Wereldbank, Jean Francois Rischard, schreef in 2010 een betoog met de titel 'Global issue networks: desperate times deserve desperate innovative measures' (Rischard, 2010), waarin hij ingaat op een aantal mondiale uitdagingen zoals de opwarming

van de aarde, de aantasting van biodiversiteit, schaarse bronnen en armoede. Hij stelt dat onze internationale 'problem solving architecture' slecht is toegerust op het adresseren van dit soort grote uitdagingen. Hij onderscheidt drie categorieën uitdagingen. Een eerste categorie betreft vraagstukken die voortkomen uit het gezamenlijk gebruik van de aarde. Hij noemt deze 'global commons issues'. Denk aan opwarming van de aarde, overbevissing, ontbossing, watervoorziening, vervuiling van oceanen. Een tweede categorie betreft vraagstukken die qua omvang en urgentie internationale aandacht vragen; hij noemt deze 'global humanitarian issues'. Denk aan armoedebestrijding, conflictbeheersing, vredeshandhaving, toegang tot onderwijs, verspreiding van infectieziektes, digitale tweedeling, rampen- en crisisbestrijding. Een derde categorie betreft vraagstukken die om internationale afspraken en spelregels vragen. Deze noemt hij 'global regulatory issues', waarbij te denken valt aan de herstructurering van belastingheffing, regels voor de omgang met biotechnologie, de internationale financiële architectuur, illegale drugs, afspraken voor handel investering en concurrentie, intellectuele auteursrechten, internationale arbeids- en migratieafspraken. Wat deze issues verbindt is dat ze wereldomvattend zijn, urgent, relatief betaalbaar op de lange termijn, maar kostbaar op korte termijn, en tegelijkertijd grote kans op verwaarlozing lopen.

Rischard constateert dat het moeilijk is om voortgang te boeken op deze issues vanwege een aantal redenen. De territoriale en hiërarchische inrichting van het institutionele systeem, met een sterke nadruk op de rol van natiestaten, maakt het vermogen om tot collectieve actie te komen kwetsbaar. Inmiddels zijn aanvullende voorzieningen

tot stand gebracht in de vorm van internationale conferenties, samenwerkingsverbanden van groepen landen en internationale instituten. Maar de effectiviteit van deze infrastructuur is zo sterk als de vrijwillige samenwerking tussen staten dat toestaat. In pro-activiteit en snelheid schiet deze architectuur tekort: intergouvernementele conferenties kunnen behulpzaam bij het creëren van bewustwording, is de stelling van Rischard, maar zijn ontoereikend in termen van probleemoplossend vermogen. Verbanden zoals de G8 zijn exclusief en kennen te weinig legitimatie in maatschappelijke betrokkenheid; internationale instituten zoals de Verenigde Naties, de Wereldbank en de Wereldhandelsorganisatie staan te zeer onder toezicht van staten en missen daardoor voldoende zelfstandige handelingsruimte. Een gemeenschappelijk probleem waarmee deze verbanden kampen is dat ze opboksen tegen hoge verwachtingen, namelijk dat ze het vermogen zouden hebben problemen oplossen, maar in de praktijk blijkt dat hun legitimatie voor het nemen van besluiten ter discussie wordt gesteld.

De analyse en oproep van Rischard bezien door de bril van onze vormen van interactie levert een aantal beschouwingen op. De huidige infrastructuur kent een institutioneel karakter en is vooral gericht op de coördinatie van besluitvorming, actie en uitvoering (Rischard heeft het over de 'problem solving infrastructure'). Die infrastructuur bedient zich als gevolg daarvan vooral van vormen van coördinatieve interactie: onderhandelen, besluiten nemen, programmeren. En daarmee maken de werkvormen zich in de eerste plaats kwetsbaar voor de gesignaleerde spanningsvelden die zich bij coördinatieve interactie kunnen voordoen. Denk

daarbij aan institutionele verkokering, waardoor processen doorspekt raken met rituelen en procedures, die gekopieerd zijn uit deelnemende instituties, of aan belangen- of machtsstrijden die over de samenwerkingstafel worden uitgevochten. Niet de vraagstukken zelf lijken vertrekpunt voor samenwerking, maar de formaliteiten die nodig waren om de samenwerking tot stand te brengen.

Daarnaast veronderstelt deze door Rischard gesignaleerde oriëntatie op besluitvorming, actie en uitvoering dat er al discursieve interactie heeft plaats gevonden. Eerder schreven we dat keuzes en besluitvorming (coördinatieve interactie) kans van slagen hebben als er een breder gesprek in de gemeenschap aan vooraf is gegaan over het thema waar de keuzes en besluiten op van toepassing zijn. Dat is in dit soort institutionele samenwerkingsstructuren vaak niet of beperkt het geval.

Rischard deed een oproep om te komen tot nieuwe vormen van internationale samenwerking. Hij denkt daarbij aan het creëren van een *public sphere* waarin de belemmerende effecten van hiërarchie en bureaucratie kunnen worden gelimiteerd, waar snelheid kan worden ontwikkeld en als het ware een vrijhaven voor het adresseren van urgente globale vraagstukken kan worden gemaakt. Binnen deze *public sphere* ontwikkelen zich dan *global issue networks*. Dit is een poging om op internationaal niveau ruimte te creëren voor informatieve en discursieve interactie. En dat laat zich lezen uit de wensen die Rischard kenbaar maakt: hij voorziet dat in issue netwerken aandacht kan worden besteed aan het onderzoek naar de aard en samenstelling van vraagstukken, met daarin ook een rol weggelegd voor onafhankelijke expertpanels; een beter

begrip van vraagstukken, en de inzet van kennis en wetenschap kunnen leiden tot meer overeenstemming over feiten en zal de zoektocht naar remedies vergemakkelijken. Er moet meer ruimte zijn voor publieke dialoog, eventueel ondersteund met nieuwe technologische hulpmiddelen, om daarmee de verbinding te maken met maatschappelijk debat en legitimatie te vinden voor keuzes en besluiten. Ander belangrijk element daarvan is de mogelijkheid om partijen in deze public sphere te betrekken op basis van hun potentiële toevoegde waarde; een inclusieve publieke ruimte dus, waar deelname is gebaseerd op de mogelijke bijdrage aan de oplossing van het probleem. Dat zal het mogelijk maken om geheel andere actoren de verbinden met global issues, zoals inwoners, professionals, bestuurders of toezichthouders van organisaties of netwerken, of andere niet of minder georganiseerde spelers die anders niet in contact komen met dit soort samenwerkingsvormen.

Rischarde is precies in het duiden van de verwachtingen die we mogen hebben van global issue networks. Ze leiden tot richtinggevende normen voor nationale overheden, multilaterale instituties, non-gouvernementele organisaties en bedrijven, op grond waarvan die dan vervolgens komen tot

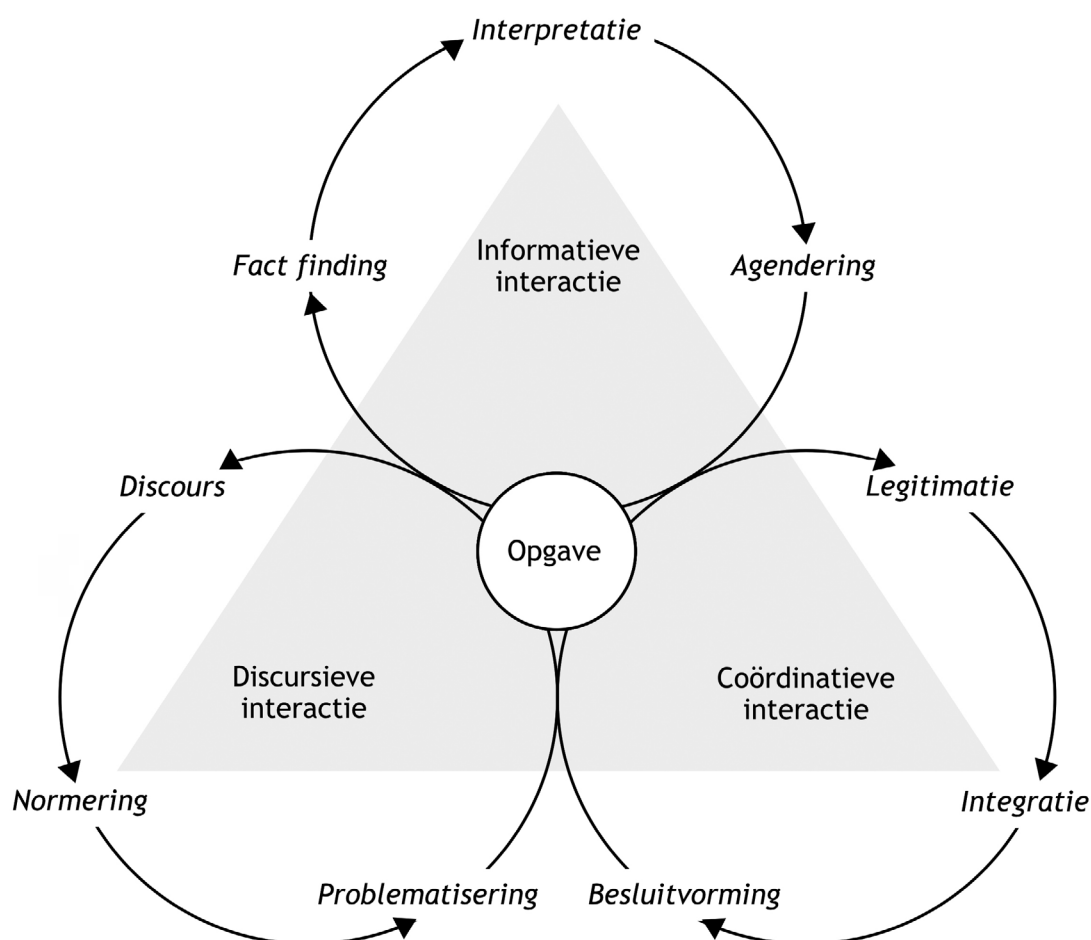
acties, programmering en wetgeving. Zijn pleidooi is dus om met issue netwerken ruimte te creëren voor discursieve interactie, om daarmee een koers en legitimatie te verschaffen voor coördinatieve interactie in bestaande institutionele omgevingen die daartoe zijn geëquipeerd. En tot die bestaande institutionele omgevingen rekent hij dus ook de bestaande *global problem solving infrastructure*.

Vervolgens is zijn overtuiging dat de kwaliteit waarmee we issue netwerken ontwikkelen bepalend zal zijn voor de kwaliteit van onze collectieve actie rond globale vraagstukken: hoe inclusiever een netwerk, hoe groter de kans op gezamenlijke agendering en hoe beter de legitimatie voor collectieve actie en hoe groter de druk op nationale overheden, multilaterale instituties, non-gouvernementele organisaties en bedrijven om te handelen. En andersom: nationale overheden, multilaterale instituties, non-gouvernementele organisaties en bedrijven beschikken over de uitvoerende mogelijkheden om beleidsnormen van issue netwerken te effectueren, en daarmee het bestaan van issue netwerken te legitimeren. De complementaire inzet van informatieve, discursieve en coördinatieve interactie is voorwaardelijk voor collectieve actie bij collectieve vraagstukken.

Van beschouwing naar constructie

In het voorgaande hebben we een ronde gemaakt langs drie vormen van interactie. Niet alleen vinden we in de vormen van interacties verklaringen voor het ontstaan van opgaven, ze bieden ons ook aanknopingspunten voor het creëren van condities die nuttig zijn om interactie zo kansrijk

en samenhangend mogelijk te laten functioneren. In figuur 4 hebben we de vormen van interactie bij elkaar geplaatst. Vanuit het perspectief van praktische toepassing leiden ze tot een aantal constatering.



Figuur 4. *Interactie rondom collectieve vraagstukken*

De gemeenschap is interactie en interactie is de gemeenschap

We leggen in onze benadering veel nadruk op discursieve interactie. We zien deze niet zozeer als een vorm, een instrument, maar als het weefsel van een (werk)gemeenschap. In discursieve interactie ontstaat verbinding en identiteit. En daarmee is deze vorm van interactie de basis voor andere vormen van interactie. Wanneer een gemeenschap ruimte vindt voor gezonde vormen van discours en uitwisseling van perspectieven is de kans groter dat ze tot gedeelde kennis komt over wat er gaande is in haar context. En zonder vitale tijdige en inclusieve discursieve interactie is het komen tot collectieve keuzes en besluiten lastig, zeker als deze leiden tot verlies bij delen van de gemeenschap. Daarnaast hebben we gezien dat sommige opgaven of delen van opgaven al kunnen worden geadresseerd door vitaal, tijdig en inclusief discours. Dit discours alleen al levert dan richting op voor het handelen van de gemeenschap. Gerichte afwegingen of keuzes zijn dan vaak niet nodig. Tenslotte kan met behulp van discursieve interactie – zoals in het voorbeeld van global issue networks – druk worden uitgeoefend op actoren die het vermogen hebben om collectieve keuzes te maken en besluiten te effectueren.

Voor het omgaan met opgaven brengt dit een aantal aandachtspunten met zich mee. De vitaliteit van interactie – en in de eerste plaats discursieve interactie – bepaalt de kwaliteit van het handelingsvermogen van gemeenschappen in het omgaan met opgaven, zowel in de signalerende als oplossende zin. Investeren in ontmoeting, interactie en de open uitwisseling van perspectieven is een kernpunt van opgevegericht werken. Bij een opgevegericht initiatief is het dan van belang om vragen te stellen:

- Welke vormen van discursieve interactie vinden plaats in relatie tot de opgave? Wat is de kwaliteit van deze interactie?
- Wordt deze interactie gevoed door bruikbare informatie die door actoren wordt geaccepteerd en licht schijnt op relevante ontwikkelingen en/of vraagstukken?
- Vindt er een open en transparant gesprek plaats? Zijn alle relevante actoren in dat gesprek betrokken?
- Op welke plekken en voor welke onderdelen van de opgave is het uitwisselen van perspectieven nuttig, noodzakelijk, kansrijk?
- Welke collectieve keuze moeten worden gemaakt en vinden deze aansluiting bij een inmiddels voldragen discours?

Aandachtspunt daarbij is dat discours leidt tot nieuwe gezamenlijke inzichten en mogelijk ook tot een bijstelling van wat we onder een opgave verstaan. De opgave is steeds in beweging omdat deze de resultante is van interactie. Dit betekent ook dat we voorzichtig moeten zijn met methoden en werkvormen die de interpretatie van en kennis over de opgave bevriezen.

Elke vorm van interactie heeft een specifieke waarde voor de gemeenschap

We hebben drie vormen van interactie uitgewerkt die allen hun eigen functie hebben bij het omgaan met opgaven. Het is van belang om de functies van de vormen van interactie te kennen en ze ook in te zetten waar dat nodig en functioneel is. En dat is

afhankelijk van verschillende factoren: de aard van de (deel)opgave, de eerder genoemde kwaliteit van de interactie die al heeft plaats gevonden op deelonderwerpen, waar de opgave (of delen ervan) zich bevinden in de levenscyclus van opgaven, et cetera. De kwaliteit van het omgaan met opgaven wordt daarom mede bepaald door de kwaliteit waarmee we kunnen bepalen welke vorm van interactie nuttig en noodzakelijk is, en de kwaliteit waarmee we die interactie dan vorm geven in termen van vitaliteit, tijdigheid en inclusiviteit.

De inzet van deze vormen van interactie is niet gebonden of voorbehouden aan specifieke actoren. Verkenning van ontwikkelingen in de context en waarheidsvinding zijn geen soloproject van kennisinstellingen en wetenschappers; het gaat erom dat alle relevante actoren een gezamenlijk vertrekpunt vinden. Discours is niet voorbehouden aan burgers en civil society-partijen; ook vertegenwoordigers van gemeenten kunnen daarin een rol spelen. Besluitvorming is niet het monopolie van gemeenten, provincies of andere instellingen; ook burgers en belangengroepen kunnen daarin van betekenis zijn. Alle actoren kunnen een rol spelen bij informatieve, discursieve en coördinatieve interactie. Van belang is dat zij zich bewust zijn van het type interactie waarin zij betrokken zijn en wat we van die vorm van interactie mogen verwachten. De vormen van interactie zijn geen exclusieve domeinen. Bij voorkeur voelen alle relevante actoren zich betrokken bij en zelfs mede eigenaar van alle vormen van interactie. Waarbij wel moet worden aangetekend dat bepaalde actoren een natuurlijke verbindende rol kunnen spelen bij bepaalde vormen van interactie.

Ook dit brengt aandachtspunten mee voor het omgaan met opgaven. Bij een opgave gericht initiatief is het dan van belang om vragen te stellen:

- Waar bevindt de opgave (of delen ervan) zich in de levensfase cyclus van opgaven (ontkenning van urgentie, urgentiebesef, maar geen kennis over de aard en omvang van de opgave, gedeelde beelden bij de aard en omvang van de opgave, nog geen discours, beginnend discours, voldragen discours, variatie in voldragenheid van het discours, in de aanloop naar besluitvorming, onderdelen in aanloop naar besluitvorming, in besluitvorming, op onderdelen al keuzes gemaakt en besluiten genomen, et cetera)?
- Welke vorm van interactie is voor welk onderdeel nuttig, noodzakelijk of kansrijk?
- Welke mix is effectief, en hoe zit het met de samenhang tussen de verschillende initiatieven?
- Welke actoren zijn betrokken bij welke vormen van interactie? Zijn dat de goede actoren? Zijn dat alle relevante actoren?
- Wat zijn de aanknopingspunten voor het mobiliseren van actoren in de verschillende vormen van interactie? Ligt het accent op instrumentele morele of affectieve motieven (De Caluwé & Kaats, 2019)?

Systeemverantwoordelijkheid

In een ideale situatie heeft een gemeenschap ervaringen en vaardigheden ontwikkeld met de verschillende vormen van interactie. In zo'n situatie betrekken de juiste actoren elkaar op het

juiste moment in de juiste vorm van interactie. Het omgaan met veranderingen in de context, het uitwisselen van perspectieven, het komen tot keuzes en besluiten vindt dan min of meer organisch plaats. Maar de praktijk zoals hierboven beschreven en de spanningsvelden die zich daarbij kunnen voordoen leren ons dat deze situatie niet zo vanzelfsprekend is. Eerder constateerden we al dat gemeenschappen er niet vanuit moeten gaan dat de interactie als vanzelf voldoende tot stand komt: het organiseren, stimuleren en begeleiden van het continue proces van converseren vraagt om bewust en voortdurend onderhoud. Vaker dus zullen we interactie moeten initiëren, de interactie begeleiden, de samenhang en volgorde van interactie tussen verschillende initiatieven bewaken, et cetera.

Daarbij is het nuttig twee eerdere opmerkingen in dit essay daarbij te betrekken. In de eerste plaats dat alle relevante actoren zich betrokken bij en zelfs mede eigenaar van alle vormen van interactie die rond een opgave plaats vinden. Dat brengt met zich mee dat elke vorm van leiderschap of systeemverantwoordelijkheid gericht moet zijn op het vergroten van betrokkenheid en mede eigenaarschap. Dat heeft verband met het tweede punt, namelijk dat de verschillende initiatieven en interacties een beroep doen op een grote variëteit aan vaardigheden en handelingsrepertoire, dat vormen van gedeeld leiderschap nodig zullen zijn om deze systeemverantwoordelijkheid invulling te kunnen geven.

Ook dit brengt aandachtspunten mee voor het omgaan met opgaven. Bij een opgave gericht initiatief is het dan van belang om vragen te stellen:

- Wie is/zijn gepositioneerd om initiatieven te nemen, voor welke onderdelen van de opgave op welk moment?
- Welke handelingsrepertoire is passend en effectief initiatieven te nemen, voor welke onderdelen van de opgave op welk moment?
- Hoe bewaken we de samenhang tussen de initiatieven en vormen van interactie?
- Hoe informeren de betrokken deelnemers zich adequaat over kwaliteit en voortgang?

Converseren is een ambacht en een verantwoordelijkheid

In dit essay leren we dat de sleutel voor het vinden van een collectieve gedragen koers bij complexe vraagstukken ligt in het verbinden van mensen, organisaties en netwerken. Het instrument daarvoor is converseren: spreken, vragen, luisteren en dat in vele iteraties. Een gesprek gaat uit van het idee dat alle deelnemers een deel van het antwoord hebben en zo samen tot een oplossing komen. Noëlle Aarts pleit hierom voor het ontwikkelen van *conversational responsibility*: het bewustzijn bij deelnemers aan interactie dat zij niet de waarheid in pacht hebben, dat ook zij zelf aannames hanteren die mogelijk het product zijn van hun eigen mentale frame en de manier waarop we zaken formuleren van invloed is op de kwaliteit van het gesprek tussen actoren van verschillende achtergronden. Het voeren van gesprekken, het converseren, is dus een ambacht en een vaardigheid die eenieder kan leren en kan inzetten, wanneer hij zich daar verantwoordelijk voor wil voelen.

Ook dit laatste punt brengt aandachtspunten mee voor het omgaan met opgaven:

- Wie zijn de personen die engageren in de interactie en hoezeer zij zich bewust van hun persoonlijke rol en bijdrage aan die interactie?
- In hoeverre voelen de betrokken personen zich verantwoordelijk voor het zorgvuldig doorlopen van de interactieprocessen en hoe kan deze verantwoordelijkheid worden aangesproken of gemobiliseerd?
- Hoe kunnen gespreksvaardigheden (verder) worden ontwikkeld?
- Hoe kan de kwaliteit van de interactie gewaarborgd en versterkt worden?

Reflectie

In dit essay zijn we ingegaan op het belang van interactie bij het signaleren en het adresseren van collectieve opgaven. We hebben drie vormen van interactie besproken die allen hun specifieke functie hebben bij de totstandkoming van collectieve actie. We hebben gezien dat deze vormen van interactie zowel zichtbaar zijn in een kleine werkgemeenschap als in regionale en landelijke transitievraagstukken. En ook bij globale vraagstukken leveren ze een nuttig perspectief. De samenhang tussen deze vormen van interactie is essentieel en de uitdaging gaat zijn om onze *problem solving infrastructures* compleet en evenwichtig te maken op de verschillende schaalniveaus waarop collectieve vraagstukken zich aan ons manifesteren: in werkgemeenschappen, lokaal, regionaal, nationaal en internationaal, of elk ander relevant schaalniveau.

Een volgende stap is die van beschouwing naar constructie. We hebben een eerste doorkijk gegeven wat het inhoudt om met het frame van informatieve, discursieve en coördinatieve interactie de vertaling te maken naar het ontwerp van een aanpak voor collectieve vraagstukken. Dat vraagt nog vervolg

in de vorm van nadere uitwerking in werkvormen, methoden en governance.

Rischarde stelt in navolging van Habermas (1998) dat een belangrijke voorwaarde voor effectieve internationale samenwerking bij opgaven de aanwezigheid is van een 'global political ethos'. Daarmee doelt hij op de verbinding van actoren met in dit geval globale opgaven. Collectieve actie komt alleen tot stand wanneer collectieve vraagstukken onderdeel uitmaken van de identiteit van actoren, burgers, overheden en bedrijven. Deze stelregel geldt evenzeer voor vraagstukken die zich op andere schaalniveaus voordoen. Wanneer burgers, overheden, instellingen en bedrijven zich niet verbonden voelen met de regionale energietransitie, zullen zij zich niet engageren in welke vorm van interactie dan ook, en enige vorm van collectieve of gecoördineerde actie is dan niet erg kansrijk. Waarmee het omgaan met collectieve vraagstukken niet alleen een kwestie van ontwerp en aanpak is, maar ook van het ontwikkelen van gedeeld eigenaarschap.

Bronnen

- Aarts, N. (2018). *Dynamiek en Dependentie in Socio-Ecologische Interacties* (inaugurele rede). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Bales, R.F., & Strodtbeck, F.L. (1951). Phases in group problem-solving. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 46(4), 485-495.
- Baron, J. (2004). Normative models of judgment and decision making. In D. J. Koehler & N. Harvey (Eds.), *Blackwell Handbook of Judgment and Decision Making* (pp. 19-36). Hoboken, NJ: Blackwell Publishing.
- Baron, J. (2008). *Thinking and deciding* (4th ed.). Cambridge University Press.
- Benford, R.D., & D.A. Snow (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 611-639
- Bion, W.R. (1970). *Attention and interpretation*. Londen: Tavistock Publications Ltd.
- Blumer, H. (1971). Social problems as collective behavior. *Social Problems*, 18(3), 298-306.
- Bohm, D., & L. Nichol (2004). *On dialogue*. New York: Routledge
- Bruijn H. de, & Heuvelhof, E. ten (2000) Process Management. In: O. van Heffen, W.J.M. Kickert & J.J.A. Thomassen (Eds.), *Governance in Modern Society. Library of Public Policy and Public Administration*, vol 4. Dordrecht: Springer.
- Bruijn, H. de (2015). *Framing. Over de macht van taal in de politiek*. Amsterdam: Atlas.
- Buuren, M.W. van, & Edelenbos, J. (2005). Polderen over de feiten: waar komt het vandaan en wat levert het op? In B. Broekhans, M. Popkema & K. Boersma (red.), *Kennis-vragen in de polder. Jaarboek Kennissamenleving* (Deel 1, pp. 203-232). Amsterdam: Uitgeverij Aksant.
- Buijsman, E., Aben, J.M.M., Hettelingh, J.-P., Hinsberg, A. van, Koelemeijer, R.B.A., & Maas, R.J.M. (2010). *Zure regen. Een analyse van dertig jaar verzuringsproblematiek in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Caluwé, M. de, & Kaats, E. (2018). *Handreiking voor kansrijk samenwerken. Uitstromers beschermd wonen en maatschappelijke opvang*. Den Haag: Platform31.
- Caluwé, M. de, & Kaats, E. (2019). *Bronnen van verbinding. Aanknopingspunten voor het mobiliseren van actoren in opgave gerichte netwerken*. www.managementimpact.nl
- Caluwé, M. de, & Willems, N. (2018). Succesvol samenwerken start met effectieve interactie. *Holland Management Review*, 179, mei/juni.
- Clark, A. (2007). *Understanding Community: A review of networks, ties and contacts* (Working Paper). University of Manchester.
- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.
- Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. New York: Holt and Company.
- Dryzek, J., & Niemeyer, S. (2008). Discursive Representation. *The American Political Science Review*, 102(4), 481-493.

- Elias, N. (1994). *The Civilizing Process*. Oxford: Blackwell.
- Ellis, D.G., & Fisher, B.A. (1975). Phases of conflict in small group development: A Markov analysis. *Human Communication Research*, number 1, 195-212.
- Foucault, M. (1984). Polemics, politics and problematizations, based on an interview conducted by Paul Rabinow. In L. Davis. (Trans.), *Essential works of Foucault* (Vol. 1), Ethics, 1995. New York: Garbrah-Aidoo.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner*. Cambridge: MIT Press.
- Garbrah-Aidoo, E.R. (1995). *Issue type and the agenda-setting process* (Doctoral dissertation). Dissertation Abstracts International, 56. University of Houston.
- Gouran, D.S., & Baird, J.E. (1972). An analysis of distributional and sequential structure in problem-solving and informal group discussions. *Speech Monographs*, 39(1), 16-22.
- Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action. *Reason and the Rationalization of Society*, Volume 1. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1998). *Die Postnationale Konstellation: Politische Essays*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hajer, M.A., Tatenhove, J.P.M. van, & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM-rapport 500013004/2004. Den Haag: RIVM.
- Hajer, M.A., & Laws, D. (2006). Ordering through discourse. In M. Moran, M. Rein & R.E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 249-266). Oxford: Oxford University Press.
- Hegger, D., Lamers, M. Zeijl-Rozema, A. van, & Dieperink, C. (2012). Conceptualising joint knowledge production in regional climate change adaptation projects: Success conditions and levers for action. *Environmental Science & Policy*, 18, 52-65.
- Honig, B. (1993). *Political Theory and the Displacement of Politics*. Ithaca/Londen: Cornell University Press.
- Hook, D. (2001). Discourse, knowledge, materiality, history: Foucault and discourse analysis. *Theory and Psychology*, 11(4), 521-547.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2000). Leadership in the shaping and implementation of collaborative agendas: how things happen in a (not quite) joined up world. *Academy of Management Journal*, 43(6), 1159-1175.
- Janis, I.L. (1971). Groupthink. *Psychology Today*, 5, 43-46, 74-76.
- Jégou, F, & Manzini, E. (Eds.) (2008). *Collaborative services: Social innovation and design for sustainability*. Milaan: Poli.design.
- Karl, H., Susskind, L.E., & Wallace, K.H. (2007). A dialogue, not a diatribe: Effective integration of science and policy through joint fact finding. *Environment*, 49(1), February.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: an introduction. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1), 1-11.

- Lackoff, G.H. Dean, & Hazen, D. (2004). *Don't Think of an Elephant!: Know Your Values and Frame the Debate*. The Essential Guide for Progressives Paperback (September 15). White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.
- Landwehr, C. (2010). Discourse and Coordination: Modes of Interaction and their Roles in Political Decision-making. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), 101-122.
- Luhmann, N. (1990). *Essays on self-reference*. New York: Colombia University Press.
- Luhmann, N. (1995). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Mabry, E.A. (1975). Sequential structure of interaction in encounter groups. *Human Communication Research*, 1, 302-307.
- Meurs, P. (2016). Maatwerk en willekeur. Een pleidooi voor situationele gelijkheid. In *De decentralisaties in het Sociaal Domein: wie houdt er niet van kakelbont* (Essay). Den Haag: RVS.
- Ostrom, E. (1992). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, 32 *Nat. Resources J.* 415.
- Rischard, J.F. (2010). Global issue networks: Desperate times deserve desperate innovative measures. *The Washington Quarterly*, 3, Winter, 17-33.
- Schenk, T., Vogel R., Maas, N., & Tavasszy, L.A. (2016). Joint Fact-Finding in Practice: Review of a Collaborative Approach to Climate-Ready Infrastructure in Rotterdam. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*. 16. 273-293.
- Susskind, L. (2009). Deliberative Democracy and Dispute Resolution. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 24(3), 395-406.
- Susskind, L., & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Books.
- Teisman, G. (2018). Regionale samenwerking als gemeentelijke kernactiviteit. In M. van der Steen et al. (2018), *Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt*. Den Haag: VNG.
- Turner, M.E., & Pratkanis, A.R. (1998). Twenty-five years of groupthink theory and research: Lessons from the evaluation of a theory. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 73(2-3), 105-115.
- Usó-Doménech, J.L., & Nescolarde-Selva, J. (2016). What are Belief Systems? *Foundations of Science*, 21(1), 147-152.
- Weaver, D.H. (2007). Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Priming. *Journal of Communication*, 57, 142-147.
- Weggeman, M. (2000). *Kennismanagement: de praktijk*. Schiedam: Scriptum.
- Williams, A., Whiteman, G., & Parker, J.N. (2019). Backstage Interorganizational Collaboration: Corporate Endorsement of the Sustainable Development Goals. *Academy of Management Discoveries*, 5(4).

Over de auteurs



Manon de Caluwé is als partner en adviseur bij Common Eye gespecialiseerd in het begeleiden en adviseren van samenwerkingsverbanden en netwerken, en mensen en organisaties die in deze verbanden actief zijn. Voor Manon zich aansloot bij Common Eye werkte ze bij Twynstra Gudde en daarvoor bij Bex*communicatie. Manon heeft een achtergrond in bedrijfswetenschappen (Radboud Universiteit Nijmegen) en communicatie (Universiteit van Tilburg). Naast advieswerk houdt

Manon zich bezig met het ontwikkelen van praktische concepten en instrumenten die managers, professionals of procesbegeleiders kunnen toepassen in hun samenwerking. In het bijzonder is ze geïnteresseerd in samenwerkingsvraagstukken die relateren aan maatschappelijke opgaven en de wijze hoe mensen en organisaties hierin effectief kunnen optreden.



Edwin Kaats is gespecialiseerd in samenwerkingsvraagstukken.

Hij doet advieswerk in situaties waar mensen en organisaties impact willen hebben en elkaar daarbij nodig hebben. Hij werkt in uiteenlopende domeinen en bij voorkeur daar waar opgaven organisaties en mensen uit verschillende domeinen bij elkaar brengen. Verder begeleidt hij bestuurders, managers en professionals bij het vinden van hun persoonlijke weg in complexe samenwerkingsvraagstukken. Naast zijn advieswerk

doet Edwin onderzoek naar de betekenis en werking van samenwerking, en ontwikkelt hij praktische hulpmiddelen op het gebied van allianties, netwerken en netwerklederschap. Zijn boek 'Leren samenwerken tussen organisaties. Allianties, netwerken, ketens en partnerships' (Kaats en Opheij, 2012, Vakmedianet) was managementboek van het jaar in 2013. Edwin is partner en adviseur bij Common Eye, een adviesbureau gespecialiseerd in samenwerkingsvraagstukken.

Contact met de auteurs

Wil je meer weten over opgabegericht samenwerken en op de hoogte worden gehouden door de auteurs? Stuur dan een e-mail aan Manon de Caluwé (manon@commoneye.nl) of Edwin Kaats (edwin@commoneye.nl).

Boommanagement

Deze whitepaper wordt aangeboden door Manon de Caluwé en Edwin Kaats in samenwerking met Boom Management. Boom Management is dé kennisplek voor managers en organisatieprofessionals. Via de site, nieuwsbrief, boeken en events bieden wij toonaangevende content om u te inspireren, te verbinden en verder te brengen.

www.boommanagement.nl