Chr. Haas Jeestraan

READER ZEISTER KRING
'SOCIALE LEERPROCESSEN EN NME'
16 februari 1999

Amsterdam, 4 maart 1999

Samenstelling: Harm Blanken, Rosa Lucassen, Frits Hesselink

De Zeister Kring is een initiatief van de Interdepartementale Stuurgroep NME (Extra Impuls).
De organisatie is in handen van:
Harm Blanken, NovioConsult
Frits Hesselink, SME MilieuAdviseurs
Rosa Lucassen, Bureau NME-diensten/IVN

P/a Zeister Kring
Postbus 20123
1000 HC Amsterdam
Telefoon (020) 6228115
Fax (020) 6266091
E-mail: bureau.nme-diensten@ivn.nl

1. Inleiding

Op initiatief van de Interdepartementale Stuurgroep Natuur- en Milieu Educatie (NME) heeft het programmamangement van de Extra Impuls (NCDO) de Zeister Kring opgezet. Door middel van de organisatie van bijeenkomsten rond een bepaald thema of een doelgroep stelt de Zeister Kring de deelnemers in staat om regelmatig te netwerken en ideeen en ervaringen uit te wisselen.

De Zeister Kring is gericht op professionals in het NME-vakgebied: een ontmoetingsplaats voor de stimulering van vernieuwing en kwaliteitsverbetering van het vak. De bijeenkomsten vinden plaats op Slot Zeist.

Na een eerste serie van acht bijeenkomsten heeft de Interdepartementale Stuurgroep NME besloten om ook in het laatste jaar van de Extra Impuls een serie te organiseren.

De eerste bijeenkomst in de nieuwe reeks vond plaats op 16 februari 1999, met als thema 'Sociale leerprocessen en NME'.

Gastspreker was prof.dr. D. Wildmeersch van de Universiteiten van Leuven en Nijmegen. Zijn inleiding werd gebruikt om de deelnemers in groepen te laten discussieren aan de hand van stellingen. Vanuit de groepsdiscussies werd feedback gegeven aan Wildemeersch, die daar weer op reageerde. Tijdens de koffie en afsluitende borrel was er volop gelegenheid voor het 'netwerken.'

Een kleine 20 mensen namen deel aan deze bijeenkomst (inclusief organisatie).

Vragen die in deze bijeenkomst aan de orde kwamen:
- wat doen we al aan sociale leerprocessen?
- wanneer is een sociaal leerproces succesvol?
- welke gunstige en ongunstige randvoorwaarden zijn te benoemen?
- wat kun je als NME'er met deze theorie?
- zijn er voorbeelden van sociale leerprocessen en NME?

In deze reader zijn de volgende onderdelen opgenomen:
- een journalistieke impressie;
- deelnemerslijst met adressen; en een weergave van de vragen en ervaringen van de deelnemers met betrekking tot sociaal leren, overgenomen van de inschrijfformulieren;
- literatuursuggesties;
- enkele artikelen.

2. Journalistieke impressie - Sociale leerprocessen en NME

De bijeenkomst op 16 februari met 17 aanwezigen had een iets andere vorm dan voorgaande bijeenkomsten. Gastspreker was Prof. dr. Danny Wildemeersch (Universiteiten van Nijmegen en Leuven). Danny Wildemeersch gaf eerst een algemene inleiding over sociale leerprocessen en NME, waarna in groepjes vragen zijn geformuleerd, waarvan Danny Wildemeersch een aantal beantwoordde en bediscussieerde.

Inleiding

Danny Wildemeersch, werkzaam in Nijmegen en Leuven als hoogleraar sociale pedagogie en andragogie houdt zich bezig met onderzoek naar het leren van volwassenen in onderzoeksterreinen verwant aan NME. Toen hij in 1992 begon met een Europees onderzoeksproject, ontdekte de onderzoeksgroep dat er problemen bleken te zijn op het gebied van percepties van milieuproblematiek, zowel in het zuiden van Italië, als in België. Onder alle groepen van de bevolking was het bewustzijn over milieuproblematiek zeer prominent aanwezig, maar bleek er een spanning te zijn tussen milieubesef en milieugedrag.
In 1997 kwam er publieke aandacht voor de sociale leerprocessen, het leverde veel herkenning op. Het is volgens Wildemeersch niet toevallig dat er zoveel aandacht kwam voor sociale leerprocessen. Door de ontwikkelingen die zich in de samenleving voordoen, zijn uitdagingen niet meer zomaar op afroep beschikbaar. We hebben allemaal te maken met complexe vragen, die een nieuw soort antwoord nodig hebben. Sociale leerprocessen spelen daarin een belangrijke rol. Bijvoorbeeld arbeidsorganisaties moeten tegenwoordig op een andere manier gaan functioneren dan vroeger. Niet alleen de topfuncties moeten beleid kunnen maken.
De reflexieve component wint aan belang, daarom is het stimuleren van reflectie op allerlei niveaus (van beleidsmakers, maar ook van degenen over wie beleid wordt gemaakt, de subjecten) een belangrijk gegeven. Interactieve beleidsvorming is belangrijk.

Van educatie naar leren

Daarnaast begint ons concept van educatie te verschuiven naar leren. Bij leren gaat het om processen die mensen in staat stellen nieuwe gedragingen toe te passen. Educatie is het systematisch proberen in te grijpen om die leerprocessen te sturen. Dit heeft nogal wat consequenties voor organisaties die traditioneel met educatie bezig zijn. Bijvoorbeeld scholen zijn tegenwoordig minder docentgericht en gaan meer uit van een zelfgeorganiseerd leerproces. Ook op het domein van NME moet nagedacht worden over nieuwe oriëntaties en definities.
Wildemeersch noemt een voorbeeld uit de onderzoekspraktijk in Leuven, betreffende de enorme bemestingsproblematiek, waardoor er grote druk kwam te liggen op landbouwers en landbouworganisaties. Er was een grote strijd gaande tussen boeren en natuur- en milieuorganisaties. In het promotieonderzoek van Vandenabeele zijn de sociale leerprocessen in twee regio's in Vlaanderen bestudeerd. Er zijn twee contrasterende cases uitgekozen. In de eerste regio leverde samenwerking een goed product op, in de tweede regio liep de samenwerking vast. Op basis van onderzoeken daar en andere inzichten uit de literatuur is een concept van sociaal leren ontwikkeld. Daaruit kwam naar voren dat sociaal leren in de context van groepen, die geconfronteerd worden met problemen en die oplossingen proberen te vinden, langs 4 assen verloopt. Namelijk: actie, reflectie, communicatie en coöperatie (zie ook bijgevoegd artikel 'Paradoxen van sociaal leren' in deze reader).

Processen van sociaal leren

Actie heeft te maken met het feit dat sociaal leren tot stand komt door actie die gericht is op een probleemoplossend proces. Bijvoorbeeld het aangaan van een uitdaging in een bepaalde regio om een goede toekomstplanning tot stand te laten komen. Bij het ondernemen van die actie zijn de actoren reflexief bezig, er wordt nagedacht over allerlei problemen. Die actie en reflectie komen tot stand door communicatie tussen mensen. De samenwerking (coöperatie) tussen die mensen is de vierde dimensie. Het is moeilijk om langs die 4 assen bij voorbaat richtlijnen mee te geven. Het sociaal leren langs die lijnen bevindt zich in verschillende spanningsvelden. (zie schema in artikel 'paradox van sociaal leren') De buitenste ring in het schema laat zien dat we leven in een zelfreflexieve samenleving, waarin niets nog zeker is, op allerlei gebieden: cultureel, persoonlijk en beleidsmatig. Dat geeft een gevoel van onzekerheid bij de mensen. Naar aanleiding van allerlei maatschappelijke uitdagingen ontstaat een publiek debat. Tegen die achtergrond komen processen van sociaal leren tot stand in participatieve systemen. Dat kan bijvoorbeeld een actiegroep zijn die meedoet aan het publieke debat en daardoor tegelijkertijd druk op de publieke opinie legt. Door uitdagingen komen processen van sociaal leren tot stand (niet alleen probleemoplossende uitdagingen, maar ook situatieverbeterende).

Spanningsvelden

De vier lijnen, waarbinnen het leerproces plaatsvindt, hebben alle vier met een spanningsveld te maken.
Actie ligt in het spanningsveld van nood en competentie. Mensen komen in actie als ze nood of uitdaging ervaren, maar alleen dan als ze wel het gevoel hebben dat ze een perspectief hebben om het op te lossen. De competentie daartoe moet aanwezig zijn: mensen moeten weten hoe ze een situatie kunnen aanpakken, voor ze er aan beginnen. Het heeft daarom vaak weinig zin de nood te gaan versterken als je niet tegelijkertijd iets doet om de competentie te vergroten. Op dat vlak kan NME een belangrijke rol spelen.

Reflectie ligt in het spanningsveld tussen distantie en verbondenheid. Aan de ene kant is reflectie afstand nemen en kijken of wat je bereikt hebt in overeenstemming is met wat je wilde bereiken (single loop learning - doe je de dingen goed) en waarom je eigenlijk bepaalde doelen hebt (double loop learning - doe je de goede dingen). Aan de andere kant heeft reflectie ook te maken met identiteit. Symbolen en rituelen geven zin aan het handelen van mensen, ook in de milieubeweging zijn er symbolen en rituelen die herkenning geven in waar de milieubeweging voor staat.

Communicatie ligt in het spanningsveld tussen multilaterale sturing en unilaterale sturing. Het overdragen van inzichten en ervaringen in maatschappelijke organisaties moet er niet alleen van de top naar beneden zijn, maar ook in de breedte en omhoog.(multilaterale sturing) Unilaterale sturing kan wel zinvol zijn als een eenduidige oplossing niet zo voor de hand ligt. Er moet een goede balans gevonden worden tussen diverse actoren.

Coöperatie ligt in het spanningsveld van consensus en dissensus. Als de belangentegenstellingen te groot zijn, raakt het proces geblokkeerd.

De twee regio's

Uit het vergelijkende onderzoek tussen de twee regio's bleek dat in de regio waar de processen van sociaal leren *niet* tot stand waren gekomen, niet de juiste balans was in de vier lijnen. Er was vooral sprake van unilaterale sturing, zonder ruimte te laten voor sturing door anderen, reflectie was weinig

tot niet mogelijk en al zeker niet voor double loop learning. De noodervaring bleef groot, terwijl de competentie van de diverse actoren niet groot genoeg was. Er was geen ruimte om naar elkaar te luisteren, waardoor het proces geblokkeerd raakte. Niemand slaagde erin zo'n proces te faciliteren om ervoor te zorgen dat er tijd en ruimte kwam om te luisteren en samen te werken.
In de streek waar *wel* sociale leerprocessen tot stand kwamen werd ruimte afgedwongen tussen belangen, waarbinnen kon worden nagedacht over een manier om elkaar te begrijpen, naar elkaar te luisteren en oplossingen te ontwikkelen, omdat ze bij verschillende actoren /groepen erkenning vonden. Klassieke NME-actoren speelden daarin een belangrijke rol.

Discussie

Na de inleiding van Danny Wildemeersch worden er in groepjes van twee of drie vragen geformuleerd. Op basis daarvan komen verschillende aspecten betreffend sociaal leren aan de orde.

De samenhang tussen de vier assen

Arjen Wals (LUW) formuleert de vraag of de vier assen niet op verschillende niveaus staan. Bij sociaal leren gaat het volgens hem in eerste instantie om het gezamenlijk komen tot oplossingen; om actie dus die gericht is op verbeteringen. Daarbij zijn reflectie, communicatie en coöperatie de drie assen, die daarbij nodig zijn.

Danny Wildemeersch geeft daarop aan dat de vier assen op hetzelfde niveau geplaatst zijn om de samenhang tussen de vier assen te beklemtonen. Het onderzoek moet als tegenreactie op traditionele concepten gezien worden, waarbij educatie los van actie werd gezien. Er zijn heel veel situaties waarin mensen leren terwijl ze bezig zijn, terwijl ze actie ondernemen. Dit moet juist niet al te zeer losgekoppeld worden, daarom zijn ze schematisch met elkaar verbonden. Terwijl je bezig bent met leren, ben je ook reflexief bezig en is er ook sprake van communicatie en coöperatie. Het schema is een dwarsdoorsnede van die processen, waarbij het er dus niet om gaat op welke niveaus de verschillende assen ten opzichte van elkaar zouden staan.

De balans tussen nood en competentie

Een andere vraag die gesteld wordt is waarom nood en competentie tegen over elkaar worden gezet, er is toch geen sprake van het zoeken van een evenwicht tussen deze twee, zoals bijvoorbeeld wel bij distantie/verbondenheid?
Danny Wildemeersch legt uit dat er geen richtlijnen op voorhand zijn, hoe communicatie, actie, reflectie en coöperatie eruit zouden moeten zien. Er is geen archimedisch punt, waarop het proces optimaal zou verlopen, het hangt steeds weer van de situatie af. In het ene geval moet men als de nood hoog is, zich toespitsen op competentie. In andere gevallen moet men vooral de nood hoger proberen te maken. De onderzoekers houden zich op de vlakte over wat een goede balans zou zijn. Het gaat erom hoe actoren met de spanningsvelden om moeten gaan. De facilitator speelt een belangrijke rol. Die heeft in een concrete situatie een groep onder ogen en moet in die omstandigheden acties ontwikkelen waarin een goede dynamische balans gevonden moet worden. Het is een mobiel dat je in evenwicht moet zien te houden, het gaat om een permanent dynamisch proces van bijsturen.

Starten vanuit uitdaging

Peter van Luttervelt (Global Action Plan) vraagt zich daarop af of het starten uit nood de ingang van het leerproces is? Mensen starten toch juist vanuit een uitdaging? Als organisatie wil je volgens hem vanuit een uitdaging iets bewerkstelligen, je voelt je verplicht om kennis te delen. De vraag is volgens

hem hoe je je visie wilt neerzetten, hoe je een leerproces wilt starten. Bijvoorbeeld door face to face proberen mensen zover te krijgen, of bijvoorbeeld door algemene marketingtechnieken.

Volgens Danny Wildemeersch komen we er meer en meer achter dat je instrumenten moet aanreiken in het kader van zelfreferentialiteit. Mensen zullen zelf wel geneigd zijn om bepaalde acties op te zetten. Dat vertrouwen moet gegeven worden aan groepen, het is daarom vooral belangrijk bepaalde ontwikkelingen te stimuleren.

De rol van subsidie- en opdrachtgevers

In de vragen van meerdere groepjes kwam het onderwerp subsidiegevers aan de orde. Omdat er in dit model sprake is van onzekere resultaten, vroeg een groot gedeelte van de aanwezigen zich af wat opdrachtgevers of subsidiegevers daarvan zouden vinden. Deze zijn vaak zeer productgericht, organisaties worden afgerekend op de uitkomsten.

Danny Wildemeersch ziet daar zelf ook een enorm spanningsveld. Het is daarentegen wel zo dat de overheid ook steeds meer vindt dat je het procesgerichte zou moeten stimuleren. Je zou organisaties eigenlijk moeten kunnen afrekenen op de kwaliteit van het proces. Maar hoe kun je zo'n proces meten? Misschien door zelfevaluatie van de processen en moet er debat en discussie over die processen gecreëerd worden.

Marion Overbeek (NCDO) ziet echter de tegenstelling tussen het denken in termen van resultaten en het denken in termen van processen als schijntegenstelling. Zij is bang dat organisaties gaan 'zwemmen' als er van tevoren niet goed wordt nagedacht over welke resultaten je wilt behalen. Danny Wildemeersch antwoordt daarop dat het sociaal leren ook een product is. Misschien worden in het onderzoek de processen wel te veel benadrukt, waardoor dat op de achtergrond komt te staan. Dat benadrukken komt omdat het procesgerichte het vernieuwende is. Het verschil is dat je bereid moet zijn, doelen bij te stellen. Victor Bekkers van de Katholieke Universiteit Brabant in Tilburg heeft voor het ministerie van VROM een open bestuursstijl vergeleken met een gesloten bestuursstijl. Daaruit bleek dat een open, doelzoekend beleid vaker beter scoort, zowel op procesdoelen als op productresultaten. In een gesloten, doelgerichte bestuursstijl wordt er te star aan productdoelen vastgehouden. Maar ook in dit bestuursstijlenmodel blijft het dus belangrijk goed na te denken over welke resultaten je wilt behalen. Het product blijft belangrijk, ook bij natuur- en milieuprocessen. Dit bleek ook bij de twee verschillende regio's in Vlaanderen. Bij het succesvolle project was het plan het resultaat van een intensief proces.
Daarnaast is het zaak opdrachtgevers te zoeken die in dit procesgerichte mee willen gaan.

De rol van NME

Tenslotte gaat de discussie natuurlijk ook expliciet over de rol die NME kan spelen in het proces van sociaal leren. Is het van belang uit een bepaalde voorhoedefunctie te beslissen om dwarsliggers competent te maken of moet er op een ander niveau een heleboel competente mensen gecreëerd worden?

Volgens Danny Wildemeersch is het belangrijk op verschillende terreinen actief te zijn. In de keuze tussen multilaterale of unilaterale sturing moet je uitkijken dat je niet een bepaalde grens overschrijdt. De kennis van experts mag niet onderschat worden. Dat is een dilemma waar niet zomaar een specifieke oplossing voor is.
Margreeth Broens (onderzoekster NME) geeft aan dat je, als je zaken doorschuift naar lagere niveaus als beleidsmaker goed om moet kunnen gaan met onzekerheid.

De vraag die Danny Wildemeersch opwerpt, of een NME'er als facilitator in het proces staat, buiten het proces, of dat hij/zij dwarsliggers moet organiseren veronderstelt al dat NME als facilitator te werk moet gaan. Dat betekent dat er een verschuiving moet plaatsvinden van inhoud naar proces. Het gaat dan namelijk vooral om het begeleiden van systemen en de complexiteit van interactie. De NME'er moet die processen kennen en dat moet een beetje ten koste van de inhoud gaan. De NME'er staat in het schema dan buiten de cirkel en stimuleert de processen. Als facilitator is het van belang geen al te sterke identificatie met het belang te hebben, behalve het belang dat je vindt dat processen een kans moeten krijgen.

Binnen NME echter is nog niet iedereen overtuigd dat NME inderdaad als facilitator moet opereren. Margreet Broens zegt daar tot slot over: 'Mensen in NME willen vaak die inhoudelijke kennis helemaal niet kwijtraken. Maar om als NME wel als facilitator te gaan werken, zonder die inhoud kwijt te raken, dat is volgens mij de uitdaging.'

door Annet de Kruijf

3. Vragen en ervaringen van deelnemers aan de Zeister Kring. Plus deelnemerslijst. 16 februari'99, thema "Sociale leerprocessen en NME".

Organisatie	Naam	Vraag	Ervaring
Stichting Milieubewustzijn Noordereinde 56 1243 JJ 's Graveland 035-6559359	Dhr J. Gorissen	In hoeverre sluit uw theorie aan bij de "systeemtheorie" of de CAS-theorie, en zijn uw methodieken erop gericht leerprocessen te stimuleren via kennis- en ervarings-input of het arrangeren van een leeromgeving met feedback-regels?	-
Dienst Stadsbeheer afdeling Milieu Postbus 12651 2500 DP 's-Gravenhage 070-3052303	Joske Hartsuiker en Annette Zandvliet	Hoe kun je de sociaal leertheorie vertalen naar de praktijksituatie. Wat is er zo speciaal aan de sociaal-leren-theorie voor de inzet in praktijksituaties?	Ben vorig jaar bij Danny Wildemeersch afgestudeerd. Bereid verder een symposium voor. (en voer mede tevens uit) over NME en wijkbeheer in voorjaar 1999
Gemeente Uithoorn Postbus 8 1420 AA Uithoorn 0297-513227	Anneke Wegman	Is het proces van sociale leerprocessen te gebruiken bij overleg met organisaties in een platform lokale agenda 21?	Als docent natuurgidsen van het IVN
NCDO, Postbus 18184 1000 AD Amsterdam 020-5503555	Marion Overbeek	Kun je bij deze procesmatige manier van werken meetbare doelstellingen formulieren en deze evalueren?	Minimaal omdat ik niet met groepen werk
Hoog Heemraad Uitwaterende Sluizen, Postbus 15 1135 ZH Edam 06-53314180	Hans de Bie	-	-
Dienst Recreatie otterdam Coolsingel 6 3011 AD Rotterdam 010-4172568	Dhr A. Oliehoek	Hoe verhoudt zich het "proces" van gezamenlijk leren met het "systeem" van projectmatig werken bij het aanpakken van complexe problemen?	Aangezien de theorie mij niet goed bekend is, is het moeilijk deze vraag te beantwoorden

Vervolg zeisterkring 16/2/99

Dienst Reacratie Rotterdam, Coolsingel 6 3011 AD Rotterdam 010-4172568	Dhr R.M. van Raaij	Hoe ga je om met de spanning? a. NME meet doelgericht, effectief / efficiënt, marktgericht? b. Sociale leerprocessen zijn tijdrovend, uitkomsten onzeker?	LA21 werkgroepen in Rotterdam
CNME-Utrecht, Bunnikseweg 39 3732 HV De Bilt 030-2210599	Beatrijs van de Lisdonk	-	-
Onderzoeker NME, Fontanalaan 2 5624 KP Eindhoven 040-2962556	Margreeth Broens	Hoe verdragen de aandacht voor de (potentiële) deelnemer en de belangen van NME (soms samenvallend met het lokale overheidsbeleid) elkaar wanneer de uitkomsten van het sociale leerproces ook nog eens onzeker zijn? Kunnen NME'rs met een dergelijke situatie leven? En zijn ze in staat een dergelijk resultaat te verkopen?	• Onderzoek op het terrein van informele volwassen - educatie en OE (?) • Momenteel ben ik betrokken bij een sociaal leerproces in Prins Alexander (te Rotterdam) als coach
Brabantse Milieufederatie, Spoorlaan 434 B 5000 AN Tilburg 013-5356225	Dhr U. Mete	-	-
MilieuCentrum Postbus 780 5201 AT s-Hertogenbosch 073-6205600	Frits Staats	-	-
IKC, Postbus 30 6700 AA Wageningen 0317-474820	Dhr C. Maas Geesteranus	Hoe leer je mensen zodanig op te schuiven in hun denken dat zij kunnen communiceren met mensen in geheel ander leefwerelden. Extreem; Australiërs – aboriginals, Amerikanen - Indianen; Canada – Inuit	Methodologisch nog heel weinig uitgewerkt, (hoe doe je het in de praktijk)

Vervolg Zeisterkring 16/2/99

Ouwehands Dierenpark Postbus 9 3910 AA Rhene 0317-650200	Gerti van Stijn		
Global Action Plan, Postbus 18626, 2502 EP 's Gravenhage 070-3466995	Peter van Luttervelt	• Hoe ga je om met belemmerende overtuigingen om mensen te betrekken? • Wat is de meest effectieve manier om mensen te betrekken bij sociale leerprocessen? • Welke communicatie technieken of sociale netwerk benadering?	Het Ecoteam Programma is gebasserd op empowerment gedragsverandering methodiek.
Arjen Wels NME Onderzoek Postbus 8130 6700 EW Wageningen 0317-484184			
Hogeschool Ijsselland Postbus 357. 7400 AJ Deventer	Bauke de Vries	Toepassen sociale leerprocessen bij implementatie natuurbeleid (realisatie EHS; belangen conflicten tussen verschillende groepen gebruikers)	Adviseren over / begeleiden van interactieve beleidsvorming. (is dat –altijd- sociaal leren?

4. Literatuursuggesties

Natuurlijk leren balanceren! Een onderzoek naar organisatie, strategie en leren bij lokale natuur- en milieugroepen.
Rheede, Arjan van
Nijmegen: Wetenschapswinkel Nijmegen/ KUN, m.m.v. Milieudefensie en Brabantse Milieufederatie (Danny Wildemeersch in de begeleidingscommissie), maart 1997

Natuur- en Milieu-Educatie: van overtuigen naar overleggen
Jans, Marc; Wildemeersch, Danny
Leuven: Onderzoeksgroep Milieu Maatschappij en Educatie, Katholieke Universiteit Leuven, juni 1998
Te bestellen bij de Koning Boudewijnstichting in Brussel (tel. 0032 - 25111840).

De vijfde discipline - De kunst en praktijk van de lerende organisatie.
Senge, Peter M.
Schiedam: Scriptum Management, 1992 - 399 p.

Vier culturen van educatie : expert, ingenieur, profeet, communicator
Leirman, Walter
Leuven [etc.] : Garant, 1993. - 160 p. : schema's, tab. Met lit. opg.
ISBN 9053502440

> Deze auteur verstaat onder culturen alle paradigmata, theorieën, concepten en strategieën met betrekking tot leren.
> Hij brengt ze onder vier noemers samen en kenmerkt deze als volgt
> Expert-cultuur: kennis schept macht over het leven
> Ingenieur-cultuur: handelingsgerichte vorming verandert de wereld
> Profeet-cultuur: de pelgrimstocht naar een nieuwe hemel en een nieuwe aarde
> Communicator-cultuur; bestaan is communiceren; leren is dialogeren.

Co-productie in het milieubeleid: op zoek naar een nieuwe sturingsconceptie
Bekker, Victor J.J.M.
In: Bestuurswetenschappen 1996 nr. 3 – p. 177-194

Voorlichting in transformatie: van hulpverlening tot management
Katus, József
In: Andragologie in transformatie, red. J. Katus, J.W.M. Kessels en P.E. Schedler, 1998, p. 209-219, Amsterdam: Boom

Sociaal leren in een meerpolig spanningsveld: een kernbegrip voor de sociale pedagogiek en andragogiek
Wildemeersch, Danny
In: Andragologie in transformatie, red. J. Katus, J.W.M. Kessels en P.E. Schedler, 1998, p. 209-219, Amsterdam: Boom

Te leen bij het Landelijk Informatiepunt NME
Deze literatuuropgave is gemaakt door het Landelijk Informatiepunt NME, het samenwerkingsverband van de informatiecentra van Vereniging Milieudefensie en IVN Vereniging voor natuur- en milieueducatie. Voor inlichtingen kunt u contact opnemen met het Informatiecentrum van het IVN, Josine de Pijper, (020) 6228115.

5. Artikelen

- Paradoxen van sociaal leren. Een bijdrage tot de sociaal-agogische theorievorming, Danny Wildemeersch, Theo Jansen, Joke Vandenbeeke, Marc Jans, in: *Sociale Interventie,* 1997 nr. 4
- Sociaal leren met het oog op maatschappelijke verantwoording. Het debat over landbouw, milieu en natuur, J. Vandenabeele en D. Wildemeersch, in: *Pedagogisch Tijdschrift*, 1997 (22) nr. 1/ 2, p. 5-22
- Doelzoekende sturing in het milieubeleid? Verdroging als voorbeeld, Victor Bekkers en Miriam Lips, in: *Openbaar bestuur,* 1998 6/7, p. 1723
- Een afwerkplek voor de boomkikker, Paul Frissen en Victor Bekkers, in: *Openbaar bestuur*, 1997 8, p. 20-24
- Conflictoplossing bij interactieve besluitvorming, G.J.A. Al, in: *Openbaar bestuur*, 1999 Nr 1, p. 24 - 28

Pedagogische tijdschrift

Ped. T. 1997 (22), nr. 1/2, p. 5-22

Sociaal leren met het oog op maatschappelijke verantwoording

Het debat over landbouw, milieu en natuur

J. VANDENABEELE en D. WILDEMEERSCH

Samenvatting

In dit artikel analyseren de auteurs de huidige maatschappelijke veranderingen aan de hand van de concepten 'risicomaatschappij' en 'reflexieve modernisering'. Tegen de achtergrond van deze analyse schetsen zij een aantal veranderingen binnen de formele, non-formele en informele domeinen van de volwasseneneducatie. Zo thematiseren zij nieuwe maatschappelijk praktijken van probleemoplossen in het dagelijks leven als sociaal leren. Sociaal leren is een op ervaring en communicatie gebaseerd proces van probleemoplossen waarbij kritische reflexiviteit en interdisciplinariteit worden bevorderd. Dit concept wordt gehanteerd in een analyse van processen van regionale streekontwikkeling waarbij landbouwers en natuurbeweging elk, vaak tegengestelde opties voor de toekomst naar voren schuiven.

Hedendaagse maatschappelijke veranderingen, zoals processen van reflexieve modernisering, individualisering en globalisering, stellen de educatie voor nieuwe uitdagingen en doen de behoefte ontstaan aan nieuwe perspectieven en concepten. Met behulp van het begrip 'sociaal leren' ondernemen we een dubbele poging om de reflectie over maatschappelijke veranderingen en over de functie van de volwasseneneducatie in een nieuw perspectief te plaatsen. Enerzijds biedt het begrip sociaal leren een antwoord op een aantal hedendaagse detraditionaliseringsverschijnselen. De gedetraditionaliseerde samenleving wordt gekenmerkt door een hoge mate aan reflexiviteit en zelfsturing. Sociaal leren is een vorm van omgaan met de omgeving waarbij ervaringsgerichtheid, kritische reflexiviteit, zelfsturing en samenwerking een belangrijke rol spelen. Daarenboven kan sociaal leren een antwoord bieden op de toenemende individualisering en groeiende zelfreferentialiteit in de hedendaagse samenleving. Om die reden sluit het begrip aan bij een sociaal-agogische traditie die zelforganisatie en maatschappelijke verantwoording met elkaar probeert te verbinden.

1. Reflexieve modernisering en individualisering in de risicomaatschappij

De maatschappij van de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw kan worden getypeerd in termen van 'klassieke modernisering'. Vandaag, op het einde van de twintigste eeuw, maken we een fase mee waarin de maatschappelijke fundamenten die deze klassieke modernisering mogelijk maakten, op hun beurt gemoderniseerd of gedetraditionaliseerd geraken. Dit houdt in dat vertrouwde sociale instituties zoals het klassieke gezin, de organisatie van de maatschappij in klassen en standen, de geslachtsrollen, de organisatie

van de staat, de vigerende morele maatstaven, etc .., hun vanzelfsprekend karakter verliezen. Ze worden tot voorwerp van systematische reflectie en permanente transformatie. De kennis over de condities van het sociale leven wordt voortdurend ingezet om ditzelfde sociale leven te organiseren, te plannen en vorm te geven (Giddens, 1992). Deze transformatieprocessen resulteren in wat Beck (1986) de *risicomaatschappij* noemt. Dit betekent uiteraard niet dat er vroeger geen risico's waren. Het betekent wèl dat de ervaring van risico, onzekerheid en onvoorspelbaarheid een overheersend kenmerk van diezelfde samenleving is geworden, juist ten gevolge van het voortdurend in vraag stellen van allerlei vanzelfsprekende normen en vormen. De risico's waarvan sprake is, zijn niet zozeer externe risico's veroorzaakt door een niet gecontroleerde natuur of een niet beheerste geschiedenis. Het gaat veeleer om door de mensen zelf geproduceerde risico's. Daarom spreekt Giddens (1994) over 'manufactured risks'. Deze zijn het gevolg van pogingen van mensen om de loop van de menselijke geschiedenis en de contouren van de natuur te veranderen.

De risicomaatschappij wordt in belangrijke mate gekarakteriseerd door reflexieve processen. Om die reden is er sprake van *reflexieve modernisering*. Reflexieve modernisering is eigen aan een 'gedetraditionaliseerde' sociale orde. Tradities, biografieën, vanzelfsprekende levensoriëntaties, moderne instituties kunnen op ieder moment opnieuw in vraag worden gesteld. In zekere zin kan de organisatie van het individuele en maatschappelijke leven vergeleken worden met een continu proces van actie-onderzoek. 'Überlieferte Lebensrezepturen und Rollenstereotypen versagen. Zukunft kann nicht aus Herkunft abgeleitet werden. Die Lebensführung wird historisch vorbildlos. Eigenes und soziales Leben müssen - in Ehe, Elternschaft ebenso wie in Politik, Öffentlichkeit, Erwerbsarbeit und Industriebetrieben, neu aufeinander abgestellt werden' (Beck, 1995, p. 13). Op alle niveaus van het leven is continue reflexiviteit geboden met het oog op de organisatie van dit leven. Reflexiviteit valt hier niet samen met zelfbewustzijn. Het refereert veeleer aan het feit dat eenieder moet kunnen omgaan met multipele kennisbronnen, inclusief onzekere of gecontesteerde vormen van kennis. 'Everyone in some sense must reflect upon the conditions of her or his life, as a means of living a life at all' (Giddens, 1995, p. 4). Individuen, groepen en sociale verbanden constitueren als het ware, door hun permanente reflexieve opstelling, een 'lerende samenleving'. Het leven is een 'leerplek' geworden.

Een belangrijk kenmerk van de risicomaatschappij is *individualisering*. Individualisering is een vrij complex fenomeen. Volgens Beck gaat het om een sociaal-historisch proces waarin drie tegenstrijdige ontwikkelingen samenvloeien (Beck, 1986). In de eerste plaats is er het fenomeen dat het individu wordt vrijgemaakt uit traditionele klasse- en familiebindingen en uit traditionele geslachts- en leeftijdsspecifieke rollen. Door die vrijmaking wordt het individu in zekere zin de auteur van zijn eigen levensloop, construeert hij op zelfreflexieve wijze zijn eigen biografie. Deze subjectivering voltrekt zich binnen verschillende levensdomeinen. In het domein van de arbeidsmarkt wordt de verantwoordelijkheid om zichzelf te handhaven en verder te ontwikkelen meer en meer een individuele opdracht, in veel gevallen in scherpe concurrentie met andere individuen. Op het sociaal-culturele vlak wordt het individu veel vaker dan vroeger geconfronteerd met wisselende levensomstandigheden, waardoor de contacten tijdelijk, voorlopig en functioneel zijn ten aanzien van de uitbouw van het eigen levensproject. Een tweede ontwikkeling die met het individualiseringsfenomeen samenhangt is de voortdurende dreiging van stabiliteitsverlies. Door de wisselende levensomstandigheden en het ontbreken van vaste kaders en bindingen

staat het individu voor de opdracht om aan de eigen identiteit te werken, op straffe van het verlies van ontologische zekerheid (Giddens, 1992). Aan de identiteit werken betekent een persoonlijk levensverhaal creëren over wie men is, waar men vandaan komt en waar men naartoe wil. De oude levensbeschouwelijke kaders hebben op dat vlak veel van hun aantrekkingskracht verloren, waardoor ook zingeving en spiritualiteit een zelf-reflexieve aangelegenheid zijn geworden.

Tenslotte gaat, volgens Beck, de individualisering gepaard met nieuwe vormen van sociale controle en integratie. Allerlei instanties en procedures van psychologische, pedagogische, juridische en medische ondersteuning en advisering dragen bij tot nieuwe vormen van binding. 'Het uit traditionele kaders 'vrijgemaakte' individu wordt ingevoegd in een steeds meer omvattend netwerk van maatschappelijke instanties en normeringen, voorschriften en specialismen, die in hoge mate de structurele randvoorwaarden van het moderne bestaan bepalen en beheersen' (Jansen, 1994, p. 108-109). In de risicomaatschappij gaan individualisering en *globalisering* hand in hand. Globalisering betekent dat in toenemende mate abstracte systemen aan het werk zijn op wereldschaal zoals expert-systemen en financiële systemen (Giddens, 1992). Dergelijke systemen hebben geldigheid los van de concrete mensen die er gebruik van maken en los van de concrete plaats waar ze worden toegepast. Ze zijn gedelocaliseerd of gedecontextualiseerd. Terzelfdertijd penetreren ze op indringende wijze alle aspecten van het moderne leven tot op het concrete niveau van de sociale relaties en de intimiteit van het zelf. Wetenschappers, technici en ingenieurs, evenals artsen, therapeuten en opleiders maken deel uit van systemen die nauwelijks verantwoording hoeven af te leggen, maar waar mensen toch in hoge mate afhankelijk van zijn. Elchardus (1995) ziet ongrijpbare controlemechanismen aan het werk, of collectieve beïnvloedingsagenten die niet langer kunnen worden aangewezen, afgewezen of aangesproken, maar die hun invloed laten gelden via impulsen die verscholen zitten in het leven zelf. Touraine (1992) heeft het over processen van 'stuurloze sturing'. 'De piloten van het schip van de samenleving hebben geen duidelijke koers uitgestippeld. Ze weten niet waar ze naartoe willen. Ze reageren enkel op de impulsen van de markt en de omgeving' (p. 211). Deze ontwikkeling stelt de gemeenschap voor nieuwe uitdagingen waar voorlopig nog geen antwoord op gevonden is, mede als gevolg van de individualiseringsprocessen, maar ook als gevolg van het verlies aan sturingscapaciteit van de staat.

2. Delocalisatie en privatisering in de volwasseneneducatie

De hierboven beschreven processen van reflexieve modernisering, individualisering en globalisering beïnvloeden de wereld van de educatie ten gronde en confronteren haar met nieuwe uitdagingen. Eén van de belangrijkste verworvenheden van de klassieke modernisering was de sterk doorgevoerde *institutionalisering van leerprocessen*. Het leren van zowel kinderen als volwassenen werd bevorderd in daartoe speciaal opgerichte instituties, zoals scholen en allerlei instellingen van volwasseneneducatie. Met het oog op de beheersing en verdere verbetering van leerprocessen kwam een proces van institutionalisering op gang (Notten, 1987). Om als wetenschappelijke discipline erkend te worden, sloot de volwasseneneducatie bij dit proces nauw aan. Wanneer Welton (1987) de geschiedenis van de volwasseneneducatie reconstrueert, stelt hij een bijna exclusieve aandacht vast

voor de vraag hoe effectieve vormingspraktijken uit te bouwen binnen daartoe opgerichte instituties.

Vandaag staan deze geïnstitutionaliseerde leerprocessen onder druk. Educatie lijkt in toenemende mate uit haar tijdruimtelijke beddingen te treden. Het leren wordt een levenslange en levensbrede aangelegenheid die met behulp van de technologie ook steeds meer 'gedelocaliseerd' geraakt. Het behoort niet langer exclusief tot het domein van de school en blijft evenmin langer beperkt tot de fase van de jeugd. Het leren maakt vandaag de dag, tegen de achtergrond van processen van reflexieve modernisering, integraal deel uit van het alledaagse leven op alle leeftijden en in diverse levensdomeinen zoals het beroep, de vrije tijd, de media, etc.In al deze levensdomeinen gaat men steeds meer 'reflexief' om met de materiële, sociale en culturele levensomstandigheden. Er worden continu pogingen ondernomen om deze omstandigheden te onderzoeken, te sturen, te verbeteren of tot voorwerp van reflectie en planning te maken. De overheid en het bedrijfsleven in de eerste plaats, funderen hun beslissingen in studies, onderzoekingen, rapporten en adviezen van allerlei experten. Maar ook op andere niveaus en in andere contexten wordt deze reflexiviteit een integraal onderdeel van de beleidsontwikkeling. Van professionals wordt verwacht dat ze zich constant bijscholen, dat ze planmatig of projectmatig hun activiteiten organiseren. In samenhang hiermee zien we dat ook de klassieke terreinen van de volwasseneneducatie aan *continue transformatie* onderhevig zijn.

Het leren van volwassenen in andere dan de institutionele educatieve contexten wordt ontdekt. Zo zijn, volgens Bélanger (1994) de klassieke organisaties van volwasseneneducatie niet langer de belangrijkste aanbieders van het educatief aanbod voor volwassenen. Diverse andere actoren ontwikkelen programma's of bieden zich aan op de markt, zoals: publieke centra voor volwasseneneducatie, privé-instellingen, klassieke instellingen van initiële educatie (bijv. universiteiten die zich begeven op de markt van de permanente vorming), het bedrijfsleven, niet gouvernementele organisaties, de media etc. Daarenboven zien we, bijvoorbeeld in internationale organisaties, dat de educatieve component steeds meer aan belang wint in sectoren die traditioneel niet als educatieve sectoren werden omschreven, zoals de sectoren van de gezondheidszorg, de landbouw, programma's van duurzame ontwikkeling. Binnen deze organisaties wordt in toenemende mate het belang onderkend van reflexieve probleemoplossing en van het betrekken van diverse belanghebbenden hierbij. Niet-geïnstitutionaliseerde educatieve processen vormen hierbij een belangrijk instrument. Tenslotte manifesteert de tendens tot reflexieve modernisering zich ook in de groeiende aandacht voor 'leeromgevingen'. Het besef dringt door dat leren niet enkel tot stand komt via georganiseerde educatieve, formele en niet-formele processen, maar dat in de loop van een mensenleven zich voortdurend, op informele wijze leermomenten en leerprocessen voltrekken. In het verlengde hiervan treden er verschuivingen op in de afgrenzingen en definiëringen van wat (volwassenen)educatie is en van de educatieve sectoren die hierbij een rol spelen.

Onderzoekers op het terrein van de volwasseneneducatie documenteren en interpreteren deze verschuivingen. Ze hebben het over de klemtoonverschuiving van 'educatie' naar 'leren'. De term educatie lijkt te veel te verwijzen naar specifieke, geïnstitutionaliseerde vormen van leren en dekt te weinig het belang van het *levenslang en levensbreed leren*. De term 'leren' daarentegen is veel breder inzetbaar en veel minder gebonden aan

systematische en intentionele vormen van begeleid leren. Zo wijst Brookfield (1986) op 'the enormous amount of significant adult learning, individual and collective, that takes place outside formal educational settings'. Volgens Jarvis (1992) behoort leren tot de structuren van het dagdagelijkse leven en is de verenging tot het leren binnen daartoe ingerichte contexten een typisch kenmerk van de voorbije moderne maatschappij. Concepten als non-formeel, informeel, incidenteel en zelfgestuurd leren moeten deze vaststellingen levendig houden en weerstand bieden aan de hardnekkigheid van het modernistisch leerperspectief. Zo gaat ook Kade (1993) op zoek naar een adequate conceptualisering van de niet institutionele (of informele) educatie. Hij stelt namelijk vast dat het cursusmodel niet langer als het prototype van de volwasseneneducatie kan worden gehanteerd. 'Der Kurs verliert seine pädagogische Bedeutung als Fluchtpunkt aller Aktivitäten in der Erwachsenenbildung. Gehandelt wird auf verschiedenen Ebenen, zu verschiedenen Zeiten, an unterschiedlichen Ressourcen, in unterschiedlichen Interaktionsformen, Aktivitäten mit unterschiedlicher Nähe zum Teilnehmer'. Deze klemtoonverschuiving gaat bovendien gepaard met een toenemende aandacht voor de zelf-organisatie van het leerproces. Hedendaagse pedagogische concepten beklemtonen steeds meer het belang van het zelfgestuurd leren en weerspiegelen en/of versterken op die manier de ingrijpende individualiseringsprocessen die zo kenmerkend zijn voor de risicomaatschappij.

Naast het institutioneel leerperspectief was de inherente verbondenheid tussen individu en maatschappij eveneens een fundament van de moderniteit. Het doel van educatie was het individu op te voeden tot verlichte medewerker aan, of zelf stuurman van, het moderniseringsproject. Deze doelstelling vindt haar fundament in een geloof dat vooruitgang zowel heilzaam was voor het individu als de maatschappij, meer nog, dat het individu pas echt mens werd door de participatie aan dit moderne project van vooruitgang. Educatie had hierdoor tegelijkertijd zowel een individuele als maatschappelijke component. Nu het moderniseringsproject meer en meer ook de keerzijde van zijn medaille laat zien door de productie van vèrstrekkende risico's en doorgedreven processen van individualisering en globalisering lijkt de verbondenheid tussen individu en maatschappij drastisch verbroken. Er lijkt een vacuüm te ontstaan tussen het individuele subject en de macht van de abstracte systemen. 'Aan de ene kant zijn er de internationale trends, biljoenen dollars die van het ene naar het andere land vliegen, of geavanceerde technologieën. Aan de andere kant zijn er identiteiten die zuiver intiem zijn, puur subjectief, puur cultureel. Het universum van objectivering en het universum van subjectivering lijken compleet van elkaar gescheiden.' (Touraine, 1994).

Recente ontwikkelingen in de educatie weerspiegelen deze breuk. Een opmerkelijke tendens tot *privatisering* in de volwasseneneducatie kan worden vastgesteld. De volwasseneneducatie geraakt steeds meer gefixeerd op het bevorderen van individuele toerusting en ontplooiing en heeft steeds minder oog voor het globale of het gemeenschapsperspectief. De volwasseneneducatie krijgt een dubbele rol toebedeeld in het uitbouwen van overlevingsstrategieën van individuen. Mensen moeten worden toegerust met vaardigheden om blijvend mee te kunnen met de snelle evoluties, onder meer op de arbeidsmarkt. Ook wordt de volwasseneneducatie te hulp geroepen bij het zoeken naar zingeving waarbij de vertrouwde, individuele bestaanskring steeds meer als referentieplaats gaat fungeren tegenover de weinig grijpbare en vervreemdende maatschappij. Op die manier bevestigt en versterkt de

volwasseneneducatie de scheiding tussen de wereld van de subjectivering en de wereld van de objectivering.

3. Volwasseneneducatie in het perspectief van de civiele maatschappij

Deze scheiding, of het vacuüm tussen het individuele en het globale, versterkt de onzekerheid en bevordert de kans dat het vertrouwen in de democratische besluitvorming teloorgaat. Wanneer we hier geen oplossing voor vinden geraken we, volgens Touraine (1994), steeds verder geklemd tussen de wereld van dr. Strangelove, die de abstracte systemen beheert, en de wereld van de ayatollah's die, op autoritaire wijze, de wereld van het subject en de identiteit onder controle willen krijgen. De uitdaging bestaat erin om dit vacuüm op democratische wijze een nieuwe inhoud en vorm te geven, zodat verantwoord handelen zich niet beperkt tot het verantwoorden van het eigen levensproject of het eigen belang, maar zich ook uitstrekt tot op het niveau waar de globale, zelf-referentiële mechanismen en systemen om verantwoording wordt gevraagd. Daarbij gaat het vandaag om levenspolitieke verantwoording, wat neerkomt op het creëren van moreel verantwoordbare levensvormen die zelfactualisatie bevorderen binnen de context van globale interdependentie (Giddens, 1992, p. 215). Dit veronderstelt een benadering waarbij de democratie, zowel inhoudelijk als qua vorm, een nieuwe gestalte krijgt, wat noodgedwongen met moeite en strijd zal gepaard gaan. 'What our situation seems to call for is a complex, many-leveled struggle, intellectual, spiritual, and political, in which the debates in the public arena interlink with those in a host of institutional settings, like hospitals and schools, where the issues of enframing technology are being lived through in concrete form; and where these disputes in turn both feed and are fed by the various attempts to define in theoretical terms the place of technology and the demands of authenticity, and beyond that, the shape of human life and its relation to the cosmos' (Taylor, 1992, p. 120). Onze maatschappij heeft dus behoefte aan fora die levenspolitieke kwesties ter discussie stellen, in morele, politieke, intellectuele, en spirituele zin en die verbindingen maken met concrete handelingsniveaus, waar mensen proberen tegemoet te komen aan authenticiteitsaanspraken én terzelfdertijd de technologische globaliseringstendensen bevragen in het perspectief van een zinvolle ontwikkeling van mens én cosmos. Dergelijke levenspolitieke fora zijn geen theoretische constructies, maar concrete verbanden die zich in de '*civiele maatschappij*' ontwikkelen. Het zijn plekken van reflectie en actie waar mensen proberen zicht en greep te krijgen op de bestaanscondities die hun eigen individueel belang overstijgen. Het zijn plekken waar principes van levenspolitiek leren, zoals bedoeld door Jansen (1994), aan de orde zijn. Het principe van reflexieve verantwoordelijkheid, plaatst de reflectie en actie in het perspectief van medeverantwoordelijkheid voor het bestaan van anderen. Het principe van solidariteit verwijst naar de noodzaak om de spanning tussen sociale gelijkheid en persoonlijke vrijheid in balans te brengen. Bij het principe van de leefbaarheid staat de vraag centraal, onder welke voorwaarden de bestaansonzekerheid van mensen zo goed mogelijk voorzien en onder controle gebracht kan worden. Het principe collectiviteit confronteert het individu met het algemeen maatschappelijk belang en de daarmee verband houdende noties van collectief handelen.

Het project van de 'civiele maatschappij' is dus geen restauratieve poging om nieuwe identificaties voor mensen in het leven te roepen, of om mensen te binden aan ideologieën

die nieuwe ontologische zekerheid moeten verschaffen in tijden van fragmentering en contingentie. Het is integendeel een perspectief van zelfwerkzaamheid, waarbij op het concrete handelingsniveau, bij het thematiseren van problemen en het zoeken naar oplossingen, werk wordt gemaakt van de 'reconstructie van de politieke gemeenschap' (Friedmann, 1987) Want het is juist het ontbreken van deze concrete handelingsniveaus die het voor mensen zo moeilijk maakt om te participeren aan processen van publieke verantwoording, wat op zijn beurt apathie met zich meebrengt. In dit perspectief heeft de volwasseneneducatie een taak te vervullen. In aansluiting hierbij loont het ook de moeite om op het niveau van het onderwijs, de universiteit en de maatschappij te pleiten voor opleidingen en onderzoeksprogramma's waar niet alleen aandacht is voor het bevorderen van individuele zelfredzaamheid in arbeid of vrije tijd, of voor het optimaliseren van leersystemen, maar ook voor het aan de orde stellen van sociale verantwoordelijkheid van individuen binnen de maatschappij én voor het kritisch bevragen van sturingsmechanismen die vandaag de dag nauwelijks verantwoording hoeven af te leggen. Er blijft, met andere woorden, in de universiteit en de maatschappij behoefte aan een specifiek *sociaal-agogisch project*. Onze analyse van het gelijktijdig optreden van privatisering en globalisering laat zien dat het wel degelijk van belang blijft om na te denken over de inhoud en de vorm van de civiele maatschappij en over de vraag hoe mensen bij het maatschappelijk debat betrokken kunnen worden. Een kernbegrip in dit sociaal-agogisch project kan het begrip 'sociaal leren' zijn (Friedmann, 1987; Milbrath, 1989; Finger, 1995; Röling, 1995). Met behulp van dit begrip ondernemen we een dubbele poging om de reflectie over de volwasseneneducatie in een nieuw perspectief te plaatsen. Enerzijds biedt het begrip sociaal leren een antwoord op een aantal hedendaagse detraditionaliseringsverschijnselen. De gedetradionaliseerde samenleving wordt gekenmerkt door een hoge mate aan reflexiviteit en zelfsturing. Daarenboven kan sociaal leren een antwoord bieden op de toenemende individualisering en groeiende zelfreferentialiteit in de hedendaagse samenleving. Om die reden sluit het begrip aan bij een sociaal-agogische traditie die zelforganisatie en sociale verantwoordelijkheid met elkaar probeert te verbinden.

4. Principes van sociaal leren

Sociaal leren is het leren functioneren van groepen of gemeenschappen, in nieuwe, onverwachte, onzekere en moeilijk te voorspellen omstandigheden. Het is gericht op het oplossen van onvoorziene contextproblemen en wordt gekenmerkt door een optimaal gebruik van het probleemoplossingspotentieel dat in die groep of gemeenschap aanwezig is. Het sociaal leren is kritisch reflexief, met andere woorden is gebaseerd op het ter discussie stellen van achtergronden en uitgangspunten van de vertrouwde probleemdefinities; het is interactief en communicatief, wat betekent dat maximaal gebruik wordt gemaakt van de dialoog tussen betrokkenen; het is handelings- en ervaringsgericht, of het is gefundeerd in het principe van reflectie-in-actie; en tenslotte is het interdisciplinair, omdat de oplossing van relatief complexe problemen de samenwerking van een diversiteit aan deskundigen veronderstelt.

Sociaal leren heeft dus in eerste instantie te maken met het *oplossen van sociale problemen*. In een eerdere studie hebben we, in navolging van Stalpers (1980), aangegeven hoe bij het oplossen van problemen het regelmaatdenken steeds meer de plaats ruimt voor muterend

denken, of hoe het leren omgaan met mutaties in de plaats treedt van mechanistische leerconcepten (Wildemeersch, 1991). Processen van regelmaatleren zijn rechtlijnige processen die gekenmerkt worden door enkelvoudige leerlussen. Enkelvoudige leerlussen zijn eigenlijk terugkoppelingslussen (Argyris, 1982). Enkelvoudige feedback komt neer op de eenvoudige vergelijking van het bereikte resultaat van een actie met de vooropgestelde doelen. Indien tussen doelen en resultaten een afwijking optreedt, dan wordt het proces bijgestuurd. Processen van regelmaatleren doen zich vooral voor in stabiele contexten, met voorspelbare uitkomsten. In de risicomaatschappij worden situaties van regelmaat en voospelbaarheid schaarser. We leven steeds meer in situaties van 'onzekerheid, complexiteit, instabiliteit, uniciteit en waardenconflict' (Schön, 1983), en dit veronderstelt een ander leermechanisme. Het veronderstelt een dubbele leerlus, waarbij naast de eenvoudige vergelijking van resultaten en doelen, ook de doelen op zich in vraag worden gesteld. Men vraagt zich af of de doelen adequaat zijn in de gegeven situatie, en geeft op grond van deze analyse, desnoods de actie een compleet andere richting.

In tweede instantie verwijst sociaal leren naar specifieke vormen van interactie en communicatie. De communicatietheorie en de groepsdynamica leren ons welke mechanismen de processen van *kritisch-reflexief leren* bevorderen of belemmeren. Erg inspirerend in dat verband is opnieuw de theorie van Argyris en Schön inzake model 1 en model 2 leren (Argyris, 1982). Beide vormen van leren hebben betrekking op het leren dat op informele wijze tot stand komt in alledaagse contexten. Het dominante leerpatroon dat men er aantreft is van het model 1 type. Dit handelingsleren wordt gekenmerkt door pogingen van de meeste actoren om de situatie, de taak, zichzelf én de anderen eenzijdig te controleren en te beschermen. Er is ook weinig ruimte voor het bevragen van de achterliggende normen en waarden, zoals de overtuiging dat emoties en negatieve gevoelens moeten worden onderdrukt en dat men rationeel moet handelen, wat steeds weer aanleiding geeft tot deze eenzijdige controlemechanismen. Uiteindelijk leidt dit tot defensieve groepsprocessen, tot zelfverhullende praktijken, tot enkelvoudige leerlussen en tot beperkte effectiviteit. Communicatie-experimenten bevestigen steeds weer dat dit model 1 patroon deel uitmaakt van de 'alledaagse leefwereld' van het overgrote deel van de mensen. Wil men echter tot sociaal leren komen, m.a.w. wil men het potentieel van de lerende groep maximaal gebruiken, dan moeten deze communicatiebelemmerende mechanismen worden weggenomen. Een uitzicht biedt hier het model 2 type leren dat in vele opzichten het tegenovergestelde communicatie- en interactiepatroon te zien geeft. Unilaterale sturing van de taak, de omgeving en van de actoren wordt vervangen door multilaterale sturing; de competitieve normen worden vervangen door coöperatieve normen; het interactieklimaat is gericht op samenwerking. Dit alles leidt tot 'double loop learning' en tot grotere effectiviteit. Voor veel mensen is het tweede model van interactie en communicatie het model dat ze belijden, of hun 'espoused theory' of 'theory-in-mind'. In de alledaagse praktijk echter opereert vooral het eerste model als de gebruikstheorie, of als 'theory-in-use'. Processen van sociaal leren veronderstellen dus dat mensen ook reflexief bezig zijn met hun eigen impliciete interactie- en communicatietheorieën of hun eigen theories-in-use. Dit is in veel gevallen slechts mogelijk op grond van adequate interactie- en communicatietrainingen.

Een derde karakteristiek van het 'sociaal leren' is zijn *actie- en ervaringsgerichtheid*. In het concept van het sociaal leren wordt het individu niet zozeer beschouwd als passieve ontvanger van invloeden uit de omgeving of een 'leeg vat' (Freire, 1972), maar eerder

als zoekend, tastend, betekenisverlenend en actief ingrijpend in de omgeving, waarbij het elementen uit die omgeving opneemt en in overeenstemming brengt met de eigen behoeften. Door dit actief ingrijpen komt een proces tot stand van productieve werkelijkheidsverwerking, waarbij de persoon zich 'werkelijkheid toe-eigent' (Hurrelmann, 1986). Karakteristiek hier is het reflectiemoment dat aan de 'toe-eigening van werkelijkheid' of aan de 'ervaring' wordt toegevoegd, waardoor er een meerwaarde ontstaat, of een transformatie van werkelijkheid. Heel wat van die concepten worden samengebracht onder de noemer van ervaringsleren. Volgens Jarvis (1987) zijn ervaringen en leren niet zo maar synoniemen van elkaar, maar komt leren maar tot stand als ervaringen (actie) tot voorwerp van reflectie worden gemaakt. 'Actie' en 'reflectie' zijn dus twee sleutelnoties in het ervaringsleren. De meest invloedrijke auteur op het terrein van het ervaringsleren momenteel is David Kolb (1984). Hij beschouwt ervaringsleren, in navolging van Dewey en Piaget, als een cyclisch proces waarbij concrete ervaringen aanleiding geven tot waarneming en overdenken (reflexive observation), tot begripsvorming (abstract conceptualisation) tot concrete toetsing in de praktijk (active experimentation), wat op zijn beurt aanleiding geeft tot nieuwe concrete ervaringen. De theorieën van het ervaringsleren vormen een adequate basis om de processen van 'sociaal leren' inzichtelijk te maken. Ze vormen een goed uitgangspunt voor het analyseren en interpreteren van de vele varianten van het ervaringsleren die momenteel in circulatie worden gebracht zoals action learning en probleemgestuurd leren dat in de meeste gevallen via groepswerkactiviteiten tot ontwikkeling wordt gebracht en waarbij 'reflection-in-action' en 'reflection-on-action' (Schön, 1983) van centrale betekenis zijn.

Het laatste kenmerk van sociaal leren is de *interdisciplinariteit*. Aangezien het om leren gaat dat tot stand komt in nieuwe, onzekere, moeilijk voorspelbare situaties, is het ook niet altijd meteen duidelijk welke deskundigheid het meest voor de hand ligt om bepaalde problemen op te lossen. Een te snelle koppeling van een gegeven probleem aan een bepaald soort expertise is dikwijls een signaal dat het probleem te weinig is uitgediept. Daarom is het van belang dat de probleemstelling en de probleemoplossing continu vanuit verschillende invalshoeken wordt beschouwd. De interdisciplinariteit van het sociaal leren is daarenboven niet enkel het resultaat van de samenwerking van experten. De achterliggende visie bij het sociaal leren is dat ook niet experten, of niet wetenschappers een belangrijke bijdrage leveren tot het probleemoplossingsproces. Zo vindt Röling (1995) dat in situaties waarbij grote onzekerheid bestaat omtrent de uitkomsten, en die tegelijk van groot belang zijn voor ons voortbestaan, wetenschap een zaak is van iedereen en dat bijgevolg zoveel mogelijk mensen betrokken moeten worden bij het proces van probleemoplossing. Dit noemt hij het bevorderen van de 'agency' van een bepaalde aggregatie, en agency is dan 'het vermogen om, op grond van collectieve inzet van middelen en organisatie, invloed uit te oefenen op de omgeving (Röling, 1995, p. 8). Binnen de context van ruimere maatschappelijke verbanden kunnen, op grond van de netwerkbenadering, diverse verbindingen tot stand worden gebracht, waardoor de zelfreflexiviteit van een gemeenschap wordt bevorderd. Milbrath stelt in dat verband een 'leerstructuur' voor, of een model van een lerende samenleving, die het proces van sociaal leren in beleidscontexten moet bevorderen (Milbrath, 1989, p. 281 e.v.). Daarin onderscheidt hij vier basiscomponenten: een informatiesysteem, een toekomstverkennend systeem, een inspraak- en participatiesysteem en een effectmetingssysteem. Het effectmetingssysteem is de motor van de hele leerstructuur. De koppeling van al deze elementen binnen de structuur maakt dat het beleidsvormend

proces gestuurd wordt door een proces van sociaal leren, dat gefundeerd is in een groot en gediversifieerd draagvlak van actoren. Dergelijke structuur brengt een 'self educating community, of een 'learning community' tot stand die van belang zal zijn in tijden die ons zullen dwingen om afstand te nemen van massieve productie en massieve consumptie. Daarbij houdt Milbrath het Griekse concept van 'paideia' als centraal project voor onze samenleving voor ogen. 'Activities such as research, education, self discovery, artistic expression, participation public discourse and public affairs, imagining, and choosing a better future, are non polluting, non stultifying, and fulfilling. Unlimited numbers of people, not needed for other sorts of work, can be absorbed in this central project' (Milbrath, 1989, p. 94-95).

5. Het debat over milieu, natuur en landbouw in twee Vlaamse regio's

Sociaal leren is realiteitsbetrokken leren. Het is gericht op het zoeken naar creatieve oplossingen voor problemen waar nog geen standaardoplossingen voorhanden zijn. In de hedendaagse samenleving is het zoeken naar oplossingen voor milieu- en natuurproblemen, zowel op lokaal als op mondiaal vlak, een uitdaging van eerste orde. Vanuit onze belangstelling voor zowel processen van sociaal leren als biografisch leren, zijn we op zoek gegaan naar concrete situaties waarin dergelijke leerprocessen zich voltrekken, tegen de achtergrond van de milieu- en natuurproblematiek. Zo kwamen we bij de landbouw terecht. De situatie van de landbouwsector is in de jongste decennia ingrijpend gewijzigd en is voorwerp geweest van een conflictueus *maatschappelijk debat*. Waar in de jaren vijftig en zestig alle inspanningen van de landbouwsector gericht waren op schaalvergroting en intensivering, wordt in de jaren negentig de keerzijde van deze modernisering ten volle duidelijk. Er ontstond niet alleen een gigantische overproductie, maar ook werden tal van ongewenste neveneffecten op milieu en natuur steeds meer zichtbaar. Dit alles maakt dat productieverhoging als leerdoel plaats moet ruimen voor een landbouwproductie waarin de gevolgen voor milieu en natuur mee in rekening worden gebracht.

Maar volgens Röling (1995) vereisen deze maatschappelijke veranderingen niet enkel een verschuiving in de leerdoelen maar ook een meer fundamentele verschuiving in het soort leren dat bij landbouwers moet worden bevorderd. Het gaat bij duurzame landbouw niet meer alleen om het leren toepassen van milieuvriendelijke kennis en technologie of het leren aanvaarden van een bepaald milieubeleid. De milieuproblematiek is zo complex en verweven met het eigen handelen en met de maatschappelijke organisatie hiervan dat volgens Röling veel meer een soort *meta-leren of reflexief leren* noodzakelijk wordt. Dit reflexief leren is dan niet zozeer gericht op het leren onder controle krijgen van de zich voordoende milieuproblemen maar veeleer op het genereren van een kritisch maatschappelijk perspectief waardoor creatieve oplossingen en ecologische verantwoordelijkheid mogelijk wordt. Zo wijst ook Röling op het fundamenteel sociaal karakter van dit reflexief leren. Het is pas in de interactie met anderen dat een kritische en tegelijkertijd constructieve verantwoordelijkheid mogelijk wordt.

Maar wat is de realiteitswaarde van dit nieuwe leerconcept ? Kunnen we, bijvoorbeeld, dit proces van sociaal leren, of eventueel elementen hiervan, terugvinden in concrete praktijken waar de problematische relatie tussen landbouw, milieu en natuur aan de orde

is? Om deze vraag te beantwoorden brengen we hierna enkele resultaten ter sprake van een empirisch onderzoek dat zich in de eerste plaats toespitste op het biografisch leren van individuen, maar waar terzelfdertijd ook het perspectief van sociaal leren aan bod kwam. Zo onderzochten we de wijze waarop veertien Vlaamse landbouwers in de loop van hun leven en binnen allerlei netwerken, al dan niet leerden ecologische verantwoordelijkheid op te nemen. Dit onderzoek naar individuele leertrajecten werd gecombineerd met een casestudie van het maatschappelijk debat op het niveau van de twee gemeenten waar de landbouwbedrijven in kwestie zijn gevestigd.[1] Verwacht werd dat de resultaten van deze case-studies ons ook inzicht zouden verschaffen in de mogelijkheden en grenzen van sociaal leren in het licht van het maatschappelijk debat omtrent milieu, natuur en landbouw. Maar vooraleer in te gaan op de resultaten van deze analyse, is het noodzakelijk de bredere, Vlaamse context van deze streekdebatten toe te lichten.

De laatste jaren is er in Vlaanderen en Nederland een levendig debat gaande omtrent de relatie tussen landbouw, milieu en natuur. Vooral een aantal beleidsbeslissingen op het vlak van mestbeperking en ruimtelijke ordening hebben dit maatschappelijk debat verscherpt. Waar het landbouwoverleg vroeger hoofdzakelijk een interne aangelegenheid was tussen overheid en vertegenwoordigers van de sector, wordt de landbouwsector nu verplicht dit intern overleg open te breken en zich te verantwoorden tegenover andere groepen in de maatschappij. De overheid probeert deze ontwikkeling te sturen, mede door de oprichting van allerlei raden op gemeentelijk en regionaal niveau. Met deze milieuraden, natuurraden en regionale landschapsraden creëert ze een aantal fora waar lokale actoren door overleg en samenwerking concrete acties op het vlak van duurzame streekontwikkeling kunnen uitwerken. De relatie tussen landbouw, milieu en natuur komt vooral aan bod binnen de regionale landschapsraden en de commissies die de laatste twee jaar een gemeentelijk natuurontwikkelingsplan opstelden. Op deze wijze tracht de overheid haar milieubeleid niet enkel te baseren op afdwingbare normen (bijv. vergunningen) of economische instrumenten (bijv. ecotaks) maar ook op de communicatie- en planningscapaciteiten van de bevolking zelf.

Door deze oriëntatie op een meer *communicatief sturingsmodel* ontstaan, naar onze mening, kansen op sociaal leren. In dit alternatief sturingsmodel ligt immers het inzicht besloten dat duurzame ontwikkeling vooral het resultaat is van een gedeelde verantwoordelijkheid. Deze gedeelde verantwoordelijkheid komt slechts tot stand wanneer de verschillende maatschappelijke actoren hun onderlinge afhankelijkheid en betrokkenheid bij zichzelf en de anderen erkennen en door de combinatie van de hulpmiddelen tot creatieve oplossingen komen (De Rinck, 1996). De opgerichte milieu- en natuurraden trachten hiertoe een belangrijk forum te zijn. De twee geselecteerde Vlaamse gemeenten verschillen echter grondig in de mate waarin de leerkansen van deze opgerichte raden ook worden benut.

Zo kregen we in de eerste gemeente vooral verhalen te horen over onbegrip, wantrouwen en *machtsuitoefening*. Belangentegenstellingen die via machtsstrategieën bikkelhard worden uitgespeeld en een mediadynamiek die dit alles dik in de verf zet, domineren in belangrijke mate de debatten in de verschillende raden van deze gemeente. Deze gemeente ligt in een streek buiten de Vlaams stedelijke driehoek Antwerpen, Gent en Brussel. Het is een streek met een hoge natuurwaarde, waar milieu- en natuurbewegingen als actoren reeds lang een politiek van aankoop en beheer van natuurreservaten voeren. Daarnaast is het

ook een streek waar de landbouwsector relatief goed stand heeft gehouden. Echter, door de specifieke grondstructuur en het specifieke reliëf van deze streek hebben landbouwers bij hun activiteiten steeds rekening moeten houden met een aantal natuurlijke beperkingen. Ze hebben de natuur, veel minder dan in andere streken, kunnen transformeren met het oog op hun landbouwdoeleinden. Daarom bestaat het typische landschap van deze streek ook nu nog uit een rijke afwisseling van landbouwpercelen, bosjes, beken, drassige gronden en bomenrijen.

Deze verwevenheid van landbouw en natuur zorgt niet vanzelf voor een goede verstandhouding tussen landbouwers en leden van de milieu- en natuurbewegingen. Deze streek kent nochtans reeds een lange traditie in het overleg tussen landbouwers en leden van de milieu- en natuurbeweging. Nog voor er sprake was van milieuraden kwamen een aantal vertegenwoordigers van de landbouworganisaties en van de natuurbewegingen samen om te zoeken naar mogelijke samenwerkingsverbanden. Later groeide hieruit een 'regionaal landschapsoverleg'. Dit is een platform voor duurzame streekontwikkeling waarin de expertise van de verschillende gemeenten en sectoren in de streek wordt gebundeld. In deze gemeente is ook een milieuraad actief en werd, met behulp van een daartoe opgerichte commissie, een gemeentelijk natuurplan opgesteld. Landbouwers en natuurbewegingen staan in deze verschillende raden vooral als verdedigers van eigen belangen tegenover elkaar. De communicatie binnen deze fora wordt in de eerste plaats gebruikt om zand in de ogen van de anderen te strooien en zeker niet een aantal van de eigen uitgangspunten te leren in vraag stellen. Hooguit kunnen, na bemiddeling van de gemeente, een aantal compromisvoorstellen worden geformuleerd. Deze debatten vormen dan ook geen motor voor het uitwerken van streekeigen projecten rond duurzame ontwikkeling.

In de tweede gemeente kregen we daarentegen wel verhalen te horen over een meer *constructief debat*. Ook deze gemeente ligt in een streek buiten de Vlaams stedelijke driehoek Antwerpen, Gent en Brussel. Het is een streek waar een moderne landbouwactiviteit met grote bedrijfsgebouwen en grote open kouters het landschap in belangrijke mate bepalen. Knotwilgen, valleigebieden en parken rond een aantal kastelen zijn de belangrijkste natuurwaarden van deze streek. Zoals in de meeste andere Vlaamse gemeenten vormen ook hier de milieuraad en meer recent een gemeentelijk natuurplan-commissie de fora van het debat rond milieu en natuur in de gemeente. In deze landbouwgemeente is sinds een drietal jaren een natuurbeweging actief. In dit korte tijdsbestek richtte zij zich op de verbetering van de ecologische kwaliteit van de open ruimte. Binnen dit kader slaagde ze erin om samen met een aantal landbouwers een gezamenlijk project rond duurzame landbouw uit te werken. Zowel de landbouwers als de leden van de natuurbeweging vinden de samenwerking in dit project een belangrijke leerervaring. Op een aantal bijeenkomsten werd ruim de tijd genomen om elkaars visie te leren kennen. Het resultaat van dit alles is een concreet voorstel tot subsidiëring van het onderhoud van knotwilgen en drinkpoelen. Een landbouwer die tot nu toe alle bomen van zijn weilanden systematisch verwijderde, is van plan opnieuw een aantal bomen aan te planten, ongeacht het feit of hij daar nu subsidies voor kan krijgen of niet.

Men kan dit concrete samenwerkingsverband als een proces van sociaal leren beschouwen. Het subsidiereglement slaagt erin een economische bekommernis te verzoenen met een bekommernis voor de natuur. Net zoals landbouwers betaald worden voor het produceren

van voedsel, worden ze met dit subsidiereglement ook betaald voor de ontwikkeling van een waardevol stukje natuur. De perspectieven van beide actoren van dit debat werden hierdoor verruimd. Bij landbouwers werd een proces in gang gezet om hun rol en positie als boer binnen de samenleving te herdenken. Bij de leden van de milieu- en natuurbeweging groeide de aandacht voor de natuur buiten de natuurreservaten en de werd de constructieve rol van andere actoren hierbij erkend.

6. Op zoek naar een dynamisch evenwicht

Welke inzichten reikt ons onderzoek nu aan ter verklaring van deze verschillen? Of anders gezegd, aan welke voorwaarden van sociaal leren voldoet het proces in de tweede streek wel en in de eerste streek niet? Een eerste belangrijke voorwaarde heeft betrekking op het interactie- en communicatieprincipe. In de tweede streek speelt de voorzitter van de milieuraad een erg belangrijke rol bij het op gang houden van de *dialoog*, zodat de belangenstrijd en de deskundigheidsmacht enigszins geneutraliseerd kunnen worden. Hij kan hierbij terugvallen op competentie inzake groepsdynamica. Hierdoor slaagt hij erin om bij meningsverschillen of conflicten de verschillende actoren tot dialoog te blijven prikkelen en niet direct terug te vallen op een vorm van besluitvorming waarbij de meerderheid tegen de minderheid wordt uitgespeeld. In de eerste streek is deze capaciteit om het communicatieproces te bewaken veel minder aanwezig. De rol van de voorzitter wordt daar veel meer gedefinieerd in termen van het zoeken naar een compromis. Een eerste voorwaarde voor het slagen van het proces van sociaal leren, is dat het interactie- en communicatieproces in goede banen wordt geleid.

Een tweede aanwezige voorwaarde in de tweede streek, verbinden we met het principe van kritische reflexiviteit. Het in vraag stellen van vanzelfsprekend geworden perspectieven veronderstelt een moeizaam leerproces. In de tweede streek wordt dit leerproces begeleid door een aantal figuren die een ecologisch perspectief en een economisch perspectief combineren in hun eigen persoon. Zo is de voorzitter van de plaatselijke natuurbeweging ook schoonzoon van een landbouwer, is één landbouwer ook lid van de plaatselijke natuurbeweging en is de voorzitter van de milieuraad ook bedrijfsleider van een familiebedrijf. Deze drie mensen slagen erin om de spanning tussen beide perspectieven voortdurend te laten spelen zonder de balans blijvend in een of andere richting te laten overhellen. Zo kunnen ze bij hun eigen achterban optreden als gangmakers van een kritisch-reflexief proces. In de eerste streek wordt deze rol van *brugfiguur* veel minder publiek en ook minder permanent opgenomen. Achter de coulissen van het strategisch debat trachten een aantal brugfiguren hun rol te spelen maar steeds met het risico door de eigen achterban teruggefloten te worden. Het kritisch-reflexief in vraag stellen van de eigen vanzelfsprekendheden wordt dus bevorderd door vertrouwensfiguren die in staat zijn te pendelen tussen vertrouwde en nieuwe perspectieven en die wellicht de emotionele weerstand tegen het ongewone perspectief kunnen verminderen.

Het principe van interdisciplinariteit heeft in beide streken slechts beperkte betekenis. De verschillende raden inzake de problematiek van milieu, natuur en duurzame streekontwikkeling brengen inderdaad verschillende deskundigen en bevolkingsgroepen samen. Hierdoor wordt in principe voldaan aan een belangrijke voorwaarde van sociaal

leren, namelijk dat er een verscheidenheid aan perspectieven aanwezig, of met andere woorden, dat de leeromgeving verrijkend is. Dat dit een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde is, moge blijken uit de analyse van beide streken. In de eerste streek leidt de diversiteit aan standpunten, door de afwezigheid van dialoog en kritisch-reflexiviteit, niet tot een interessante bevruchting. Meer nog, het perspectief van de natuurbeweging dreigt het perspectief van de landbouw uit te sluiten. De plaatselijke natuurbeweging gaat er immers van uit dat op lange termijn de landbouw in deze streek nog maar weinig toekomst heeft. Door de globalisering van de markt en de verdere modernisering zal het aantal landbouwbedrijven in de streek steeds verder afnemen. Landbouwgrond zal hierdoor opnieuw in natuur kunnen worden omgezet. Met dit toekomstscenario voor ogen tracht de natuurbeweging de landbouwers te overtuigen hun redding te zoeken in praktijken van natuurbeheer. Maar de landbouwers nemen dit niet. Ze willen vechten voor een leefbare landbouw in hun streek en zetten zich af tegen wat ze ervaren als het fatalistisch landbouwperspectief van de natuurbeweging.

In de tweede streek daarentegen is het perspectief van de natuurbeweging veel minder bedreigend voor de landbouwers. De natuurbeweging richt zich daar in de eerste plaats op de ecologische inrichting van de open ruimte. De landbouwers zijn hierbij hun eerste en hun belangrijkste partners. Maar ook in deze streek voelen de landbouwers zich onzeker in het publieke debat. Ze twijfelen voortdurend tussen een meer defensieve en een meer open houding. Deze onzekerheid manifesteert zich bijvoorbeeld ook in een dubbel lidmaatschap van twee uiteenlopende landbouworganisaties. Aan de ene kant is er de traditionele landbouworganisatie die, waar nodig, haar macht gebruikt om het belang van de landbouw tegenover andere belangen te verdedigen. Aan de andere kant is er de jonge landbouworganisatie die oog heeft voor het verrijkend karakter van de aanspraken vanuit de milieu- en natuurhoek. Bovendien achten de landbouwers zichzelf verbaal niet competent genoeg om ten volle te participeren aan een dialoog met verschillende bevolkingsgroepen. Het publieke debat dreigt hierdoor verengd te worden tot een zeer select groepje van brugfiguren dat andere bevolkingsgroepen liever uitsluit. Een te grote verscheidenheid aan perspectieven zou immers het zoekproces naar een constructieve samenwerking kunnen hypothekeren. Samengevat kunnen we stellen dat het principe van interdisciplinariteit of multiperspectiviteit het sociaal leerproces slechts zal bevorderen in de mate dat de bedreiging die samenhangt met de verscheidenheid en met het 'andere' perspectief, wordt weggenomen door de eerder gesignaleerde voorwaarden van een kundige organisatie van het interactie- en communicatieproces en van de aanwezigheid van vertrouwenwekkende brugfiguren.

Wat het laatste principe betreft, de actie- en ervaringsgerichtheid, schreven we dat in de tweede streek het debat reeds resulteerde in een concreet project. Vooral de samenwerking rond dit concrete project werd als zeer leerrijk ervaren. In de eerste streek slaagde men er niet in tot concrete projecten van duurzame streekontwikkeling te komen. Men bleef veeleer steken in oeverloze discussies rond op til zijnde Vlaamse beleidsbeslissingen. Omwille van de waardevol geachte natuur worden in deze streek wel veel projecten rond natuurbehoud en -ontwikkeling door verschillende overheidsinstellingen gepland. In sommige projecten konden landbouwers participeren aan de concrete uitwerking, maar meestal werd slechts bij de implementatiefase zeer beperkt naar hun mening gevraagd. Landbouwers hebben hierdoor het gevoel overstelpt te worden met allerlei projecten waarin het

landbouwperspectief te weinig aan bod komt. Veel meer dan de tweede streek is deze streek voor natuurbewegingen ook een strategisch belangrijk gebied. Deze streek dreigt dan ook meegezogen te worden in een belangenconflict dat vooral op de hogere niveaus wordt uitgespeeld. Toen op een bepaald moment vertegenwoordigers van landbouwers en natuurbewegingen er toch in slaagden een streekeigen puntenprogramma uit te schrijven, werd dit voorstel door de top van beide organisaties teruggefloten. Men duldde geen afwijkende standpunten op een ogenblik dat op Vlaams niveau politieke onderhandelingen bezig waren. Samengevat kunnen we stellen dat de *samenwerking rond concrete acties* een belangrijke stimulans kan zijn voor het proces van sociaal leren. Het kan de ervaring van competentie van de betrokken actoren bevorderen. Niettemin zien we dat een dergelijke samenwerking in een aantal gevallen wordt gedwarsboomd door belangentegenstellingen en -conflicten, waardoor leerkansen worden gemist.

7. Over het belang en de kwetsbaarheid van processen van sociaal leren

Onze gevalstudie toont dus tegelijkertijd het belang en de kwetsbaarheid van processen van sociaal leren aan. Dit leren komt niet tot stand in een maatschappelijk vacuüm maar wordt steeds doorkruist door processen van macht en belangenstrijd, tegen de achtergrond van een maatschappelijk debat. Processen van sociaal leren kennen daarom een onzekere en onvoorspelbare dynamiek. Ze zullen zich altijd bewegen binnen een complex en weerbarstig veld van tegenstrijdige visies, oplossingsperspectieven en belangen, waarbij diverse spanningen zich manifesteren. In samenhang met de vier principes van sociaal leren kunnen we dan ook vier onvermijdelijke *ambivalenties van sociaal leren* onderscheiden. Kritische reflexiviteit is pas mogelijk in een spanningsveld van *eigenheid en vreemdheid*. Het ongewone, het vreemde standpunt daagt het vanzelfsprekende, het eigen standpunt uit en schept hierdoor leerkansen. Terzelfdertijd biedt het vanzelfsprekende standpunt bescherming tegen de bedreiging van het vreemde standpunt, en belemmert hierdoor de leerkansen. Het interactie- en communicatieprincipe situeert zich in een spanningsveld van *unilaterale en multilaterale sturing* van het communicatie- en actieproces. Unilaterale sturing bevestigt en versterkt het particulier perspectief, waardoor de leerkansen beperkt blijven tot de gegeven referentiekaders. Multilaterale sturing kan helpen de gegeven referentiekaders open te breken, maar veronderstelt de bereidheid om zich te engageren in een proces waarvan de uitkomst niet bij voorbaat vast ligt en waarbij ook anderen hun invloed kunnen laten gelden.

Interdisciplinariteit beweegt zich in een spanningsveld van *gelijkenis en verschil*. De verschillende invalshoek van de andere discipline stelt de eigen discipline in vraag, maar kan deze op zijn beurt weer versterken. Het verschil tussen de disciplines zal slechts productieve leerprocessen in de hand werken wanneer de andere discipline ook voldoende herkenbaar blijft. Tenslotte situeert het principe van de actie- en ervaringsgerichtheid zich in het spanningsveld van de *particuliere probleemoplossing en de globale samenhang*. De particulariteit van concrete projecten is noodzakelijk om mensen te motiveren om hun grenzen te verleggen. Terzelfdertijd maken concrete projecten deel uit van complexe processen waar men geen vat op heeft, wat op zijn beurt demotivatie tot gevolg kan hebben. Zo te zien is sociaal leren een spannende, risicovolle en kwetsbare aangelegenheid. Het is een leersituatie met een open einde, waarbij het succes niet bij voorbaat gegarandeerd

is. De case-studie leert ons echter ook dat de kansen van sociaal leren kunnen worden verbeterd door op adequate wijze te balanceren tussen de polen van de vier spanningsvelden. Sociaal leren is een kwetsbaar proces dat stilvalt wanneer slechts één pool van ieder spanningsveld blijvend wordt beklemtoond. Het dialogaal begeleiden van processen van sociaal leren zal bijgevolg neerkomen op het permanent zoeken naar een dynamisch evenwicht, waarbij machtsprocessen die dit evenwicht dreigen te verstoren onder controle worden gehouden. De vier principes van sociaal leren zijn daarom veeleer dynamische dan statische kenmerken. Ze zullen steeds weer moeten worden gerealiseerd, zonder er ooit in te slagen de machtsprocessen volledig tussen haakjes te zetten.

8. Slotbeschouwingen

Met behulp van begrip sociaal leren ontwikkelden we in dit artikel een perspectief op het levenslang leren van volwassenen in buitenschoolse situaties. Dit perspectief is gericht op het ontwikkelen van verantwoorde keuzes in het licht van lokale en globale problemen en uitdagingen. In de huidige tijd van reflexieve modernisering, globalisering en individualisering verliezen vertrouwde oplossingscenario's hun legitimiteit en ligt het niet voor de hand dat de gemeenschap erin slaagt creatieve en verantwoorde oplossingen te verzinnen. Het is binnen dit spanningsveld van verhoogde maatschappelijke complexiteit en onzekerheid en de noodzaak om met de daarmee samenhangende risico's op een verantwoorde wijze te leren omgaan, dat het perspectief van sociaal leren zinvol kan zijn.

Dit perspectief is gericht op het creëren van tijd en ruimte dat actoren in staat stelt om, via dialoog en concrete acties, creatieve en verantwoorde uitwegen te leren zoeken. Een proces van sociaal leren ontwikkelt zich langs een dubbel spoor. Een eerste spoor is dat van het *strategisch leren* waarbij in probleemoplossende groepen of netwerken aangepaste hulpmiddelen worden ingezet om de gestelde problemen onder controle te krijgen. Een tweede spoor is dit van het *verantwoordingsleren*, waarbij vragen inzake de medeverantwoordelijkheid van de betrokken actoren en vragen naar de zin van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen centraal staan. Deze dubbele oriëntatie kan een bijdrage leveren tot de 'reconstructie van de politieke gemeenschap', waarbij mensen mee sturing geven aan de verdere ontwikkeling van de zelf-reflexieve samenleving en oplossingen helpen zoeken voor de levenspolitieke vragen van deze tijd.

Een aantal van deze levenspolitieke kwesties manifesteren zich vandaag de dag uitdrukkelijk in de sector van de landbouw. In het maatschappelijk debat hierover zijn principes zoals duurzaamheid, leefbaarheid en verantwoordelijkheid uitdrukkelijk, en soms pijnlijk, aan de orde. De beperkingen van de klassieke oplossingsscenario's worden steeds duidelijker. Ook moeten we vaststellen dat het realiseren van een duurzame landbouw méér inhoudt dan het leren toepassen van expertmodellen en het naleven van milieumaatregelen. Het concept van sociaal leren biedt perspectieven voor de realisatie van een duurzame landbouw, op basis van een leerproces waarbij verschillende actoren hun wederzijdse afhankelijkheid en het belang van een voortdurende dialoog erkennen. In dit proces verschijnen de vier principes van sociaal leren, met name de kritische reflexiviteit, het interactief en communicatief karakter, de interdisciplinariteit en de actie- en ervaringsgerichtheid, niet als statische maar als *dynamische principes*. Verder onderzoek zal zich dan vooral moeten richten

op de vraag onder welke voorwaarden deze principes kunnen worden gerealiseerd. Uit de besproken gevalsstudies kwam onder meer het belang naar voren van een goed georganiseerde dialoog en van brugfiguren die dit communicatieproces kunnen bevorderen. Essentieel voor de vier principes van sociaal leren is dat ze onvermijdelijke spanningsvelden of ambivalenties impliceren waarbinnen de betrokken actoren dynamische evenwichten moeten zien te vinden. Kritische reflexiviteit is slechts mogelijk in een spanningsveld van eigenheid en vreemdheid. Processen van interactie en communicatie ontwikkelen zich tussen unilaterale en multilaterale sturing. Interdisciplinariteit roept de ambivalentie op van gelijkenis en verschil. Actie- en ervaringsgerichtheid tenslotte beweegt zich in het spanningsveld van particulariteit en globaliteit. Deze spanningen zijn essentieel en onvermijdelijk voor processen van sociaal leren. De volwassenenedcatie kan een belangrijke rol spelen in het zoeken naar dynamische balansen in dit krachtenveld. Haar rol zal vooral bestaan in het creëren van goede condities voor de dialoog die het fundament vormt van het proces van sociaal leren.

Summary

Social learning in view of social responsibility

The authors present an analysis of current social transformations with reference to the concepts of risk society and reflexive modernisation. Against this backdrop they analyse some of the changes which take place in the fields of formal, non formal and informal adult education. They observe the emergence of new practices of problem solving in everyday life which they conceptualize as 'social learning'. This is an experience based communicative problem solving activity which mobilizes critical reflectivity and interdisciplinary action. The concept is applied to analyse the strengths and limitations of processes of regional development in which farmers and environmentalists present contradictory options for the future.

Correspondentieadres: J.Vandenabeele, K.U.Leuven, Fac. Psychologie en pedagogische wetenschappen, Vesaliusstraat 2, B-3000 Leuven; D. Wildemeersch, K.U.Nijmegen, ISPA, Montessorilaan 3, 6500 HC Nijmegen

Noot

1. Deze casestudie is gebaseerd op een kwalitatieve verwerking van data uit een vragenlijst en een half open interview met bevoorrechte getuigen binnen de twee gemeenten. Via de sneeuwbalmethode kwamen we tot vier sleutelfiguren in de ene gemeente, tot vijf sleutelfiguren in de andere gemeente en tot twee sleutelfiguren die over het debat in beide gemeenten op de hoogte waren. Een vragenlijst werd ter voorbereiding van het interview opgestuurd en bevatte vragen over de verschillende facetten van het debat landbouw, milieu en natuur (bijv. oord van landbouwactiviteit in de streek, de verschillende overlegorganen, themata debat, conflictlijnen, belangrijke actoren etc.). In het interview werd via open vragen naar dezelfde facetten gepeild. Van verschillende respondenten kregen we ook krantenknipsels, jaarverslagen en jaarprogramma's die hun verhaal verder stoffeerden.

Literatuur

Argyris, C. (1982). *Reasoning, learning and action.* San Francisco: Jossey-Bass.

Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne.* Frankfurt: Suhrkamp.

Beck, U., Vossenkuhl, W.,& Erdmann Ziegeler, U. (1995). *Eigenes Leben.* München: C.H. Beckschc Verlagsbuchhandlung.

Bélanger, P. (1994). Lifelong learning: The dialectics of lifelong educations. *International Review of Education, 40*/3-5, 353-381.
Brookfield, S. (1986). *Understanding and facilitating adult learning*. Milton Keynes: Open University Press.
De Rynck, F., & Verbelen, B. (1996). Beleidsnetwerken in het lokaal armoedebeleid. Concepten en analyse. In H. Baert (Ed.), *Concepten voor plannen en sturing in het Sociaal Impulsfonds*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
Elchardus, M. (1995). Een misbegrepen maatschappelijke evolutie. *Samenleving en politiek, 2*/1, 12-13.
Finger, M. (1995). Adult education and society today. *International Journal of Lifelong Education, 14*/2, 110-119.
Freire, P. (1972). *Pedagogy of the oppressed*. Harmondsworth: Penguin.
Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain. From knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press.
Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity. Self and society in late modern age*. Stanford: University Press.
Giddens, A. (1994). *Beyond left and right*. Cambridge: Polity Press.
Giddens, A. (1995). *Affluence, poverty and the idea of a post-scarcity society*. United Nations Research Institute for Social Development.
Hurrelmann, K. (1986). *Einführung in die Sozialisationstheorie: Über den Zusammenhang von Sozialstruktur und Persönlichkeit*. Weinheim: Beltz.
Jansen, T. (1994). *Gedeelde verschillen. Algemene volwassenenvorming in een veelvormige wereld*. Den Haag: Vuga.
Jarvis, P. (1987). *Adult learning in the social context*. London: Croom Helm.
Jarvis, P. (1992). *Paradoxes of learning. On becoming an individual in society*. San Francisco: Jossey Bass.
Kade, J. (1993). Aneignungsverhältnisse diesseits und jenseits der Erwachsenenbildung. *Zeitschrift für Pädagogik, 39*/3, 391-408.
Kolb, D. (1984). *Experiential learning*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
Milbrath, L.W. (1989). *Envisioning a sustainable society. Learning our way out*. Albany: Suny.
Notten, A.L.T. (1987). Volwasseneneducatie tussen instituties en leerproces. *Tijdschrift voor Agologie, 16*/1, 39-55.
Röling, N. (1995). Constructivisme en sociale interventie. *Sociale Interventie, 4*/1, 5-13.
Taylor, C. (1992). *The ethics of authenticity*. Cambridge: Harvard University Press.
Schön, D. (1983). *The reflective practitioner*. New York: Basic Books.
Stalpers, J. (1980). Wetenschap en praktijk; drie wijzen van denken om menselijke problemen op te lossen. In W. Leirman & L. Vandemeulebroecke. *Vormingswerk en vormings-wetenschap. Deel 1: Achtergronden* (pp. 99-115). Leuven: Helicon.
Touraine, A. (1992). *Critique de la modernité*. Paris: Fayard.
Touraine, A. (1994). Participatie en onderscheid. In L. Veendrick & J. Zeelen (Eds.), *De toekomst van de sociale interventie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
Welton, M. (1987). 'Vivisecting the nightingale'. Reflections on adult education as an object of study. *Studies in the Education of Adults, 19*/1, 46-68.
Wildemeersch, D. (1992). Ambiguities of experiential learning and critical pedagogy. In D. Wildemeersch & T. Jansen (Eds.), *Adult education, experiential learning and social change. The postmodern challenge*. The Hague: Vuga.
Wildemeersch, D., & Leirman, W. (1988). The facilitation of the life-world transformation. *Adult Education Quarterly, 39*, 19-30.

Trefwoorden

Swidoc systematische code: 28.11 Sociale wetenschappen - andragogie
Swidoc trefwoorden:
volwasseneneducatie
probleemoplossen
landbouwers

Uit: Sociale Interventie 6(1997) no 4

Danny Wildemeersch, Theo Jansen, Joke Vandenbeeke, Marc Jans

Paradoxen van sociaal leren

Een bijdrage tot de sociaal-agogische theorievorming

De tijd van de grote conceptuele discussies over de andragogiek, de sociale (ped)agogiek en de agologie is achter de rug. Met de teloorgang van de maakbare samenleving is ook de grote constructie van een overkoepelende welzijnswetenschap ter ziele gegaan. Vandaag moeten we ons tevreden stellen met fragmenten, met deelbenaderingen en met diverse stromingen die inzicht proberen te brengen in de wijze waarop mensen proberen greep te krijgen op hun (levens)situatie en in de verscheidenheid aan vormen van sociale interventie die hiermee samenhangen. Hieronder brengen we een poging ter sprake om 'het sociaal agogisch project' te herdefiniëren in het licht van hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen en uitdagingen. Het begon met een inaugurale rede (Wildemeersch, 1995). Het ging verder met discussie en onderzoek op verschillende terreinen en vanuit verschillende invalshoeken (Wildemeersch, 1997). Langzaam maar zeker profileerde het begrip 'sociaal leren' zich als een waardevolle constructie om betekenis te geven aan wat we nog steeds sociaal-agogische praktijken kunnen noemen. Sociaal leren gaat over verantwoordelijkheid nemen, naar aanleiding van uitdagingen. Het gaat over pogingen van groepen, sociale verbanden en netwerken om oplossingen te verzinnen voor concrete problemen. Het gaat over coöperatie, actie, reflectie en communicatie. Het gaat over participatieve processen waarbij een uitweg wordt gezocht in onverwachte omstandigheden. Het kader dat hieromtrent wordt ontwikkeld dekt vele aspecten waarmee professionals van de sociale interventie te maken krijgen. Wellicht kan het hen inspireren en kan het op bescheiden wijze bijdragen tot de sociaal-agogische theorievorming.

De ontwikkeling van een concept

In navolging van auteurs zoals Beck (1992) en Giddens (1991) karakteriseren we de hedendaagse maatschappij als een risicomaatschappij. Typische kenmerken van dit type samenleving zijn onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Ze zijn het resultaat van het fundamenteel reflexieve karakter van de laat-moderne tijd waarin we leven. In een poging om betekenis te geven aan deze tijd, gebruiken Beck, Giddens en Lash (1994) de metafoor van 'reflexieve moderniteit', waarbij ze refereren aan het groeiend belang van leren in deze 'zelfreflexieve samenleving'. Nadat we deze transformaties bestudeerd hadden, en we ze zowel in onderzoeksactiviteiten als in dagdagelijkse activiteiten ervaren hadden, achtten we het nodig om een adequate conceptualisering te ontwikkelen voor deze leerprocessen, die mensen in staat stellen een adequaat antwoord te bieden op onzekerheid, onvoorspelbaarheid en de teloorgang van vaste standaarden. We merkten op dat meer en meer auteurs uit verschillende vakgebieden de term 'sociaal leren' naar voren begonnen te schuiven, waarmee ze verwezen naar het leren van participatieve systemen zoals groepen, netwerken, organisaties en gemeenschappen, in omstandigheden die nieuw zijn, onverwacht, onzeker, conflictueus en moeilijk te voorspellen (Friedmann, 1987; Milbrath 1989; Finger 1995, Röling 1995). Ze verwachtten dat sociaal leren op één of andere manier zou bijdragen tot de oplossing van onvoorziene contextproblemen, op voorwaarde dat er een optimaal gebruik zou gemaakt worden van het probleemoplossend vermogen waarover een groep, een netwerk, een instelling of een gemeenschap beschikt. De meesten van deze auteurs die verwijzen naar het principe van sociaal leren, benadrukken de beperkingen van traditionele 'blauwdrukken' om richting te geven aan sociale transformatie, en introduceren verscheidene 'ontwikkelingsmodellen'. In deze ontwikkelingsmodellen is het innovatieve leren van het sociaal sys-

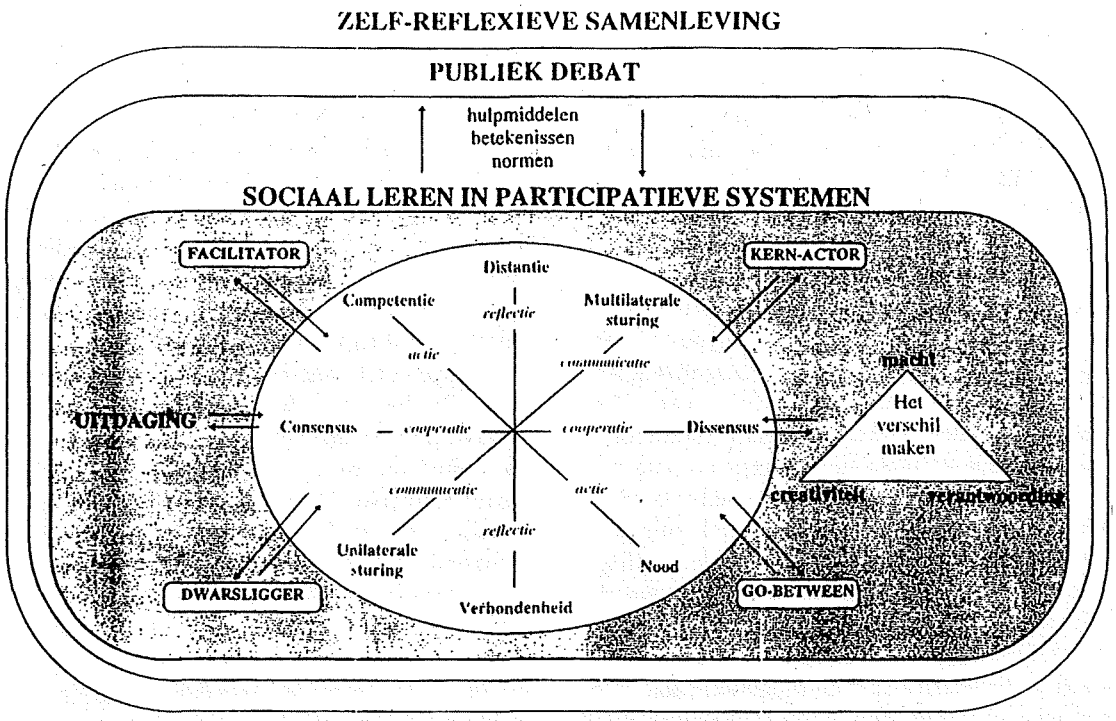
D. Wildemeersch, is hoogleraar sociale pedagogiek en andragogiek aan de K.U. Nijmegen, Postbus 9104 6500 HC Nijmegen; **T. Jansen**, is docent sociale pedagogiek aan de K.U. Nijmegen, Postbus 9104 6500 HC Nijmegen; **J. Vandenabeele** is FWO-onderzoekster aan de afdeling sociale pedagogiek van de K.U. Leuven, Vesaliusstraat 2, B 3000 Leuven en **M. Jans**, is onderzoeker aan de de afdeling sociale pedagogiek van de K.U. Leuven, Vesaliusstraat 2, B 3000 Leuven

teem van centraal belang, in het licht van de onzekere omstandigheden waarin deze systemen moeten opereren. Uit een zorgvuldige analyse van de verschillende interpretaties van deze auteurs, samen met een intensieve discussie met collega-onderzoekers (Wildemeersch, 1995, 1997) kwamen vier basisassen naar voren waarlangs het sociaal leren plaats grijpt: actie, reflectie, communicatie en coöperatie.

De noties die we verder ontwikkelden of in de loop der tijd verduidelijkt hebben, hielpen ons om de activiteiten van bepaalde groepen, bewegingen, netwerken of organisaties in situaties uit het 'echte leven' te kaderen in termen van collectieve leerprocessen. Dit was het resultaat van verscheidene onderzoeksprojecten waarin we de laatste jaren betrokken waren. Zo was er een project waarin de acties van milieubewegingen in Nederland onder de loupe werden genomen (Van Rheede, 1997). De oorspronkelijke focus van dit onderzoek verschoof van de vraag hoe effectieve strategieën konden worden ontwikkeld naar de vraag hoe adequate sociale leerprocessen binnen deze bewegingen konden ontstaan. Dit stelde ons niet alleen in staat om de relevantie van het concept 'sociaal leren' uit te testen, het hielp ons ook enkele van de sterke en zwakke punten in het functioneren van de geobserveerde groepen te identificeren. In een ander onderzoeksproject (Vandenabeele & Wildemeersch, 1997) keken we naar het lokale publieke debat tussen landbouwersorganisaties en milieubewegingen in twee verschillende regio's in België. In dit geval hielp het concept van sociaal leren ons om de factoren die het welslagen of mislukken van de onderhandelingen tussen deze drukkingsgroepen meebepaalden, beter te begrijpen. Dit onderzoek stelde ons ook in staat om inzicht te verwerven in de rol van verschillende actoren in processen van sociaal leren. Ten slotte herinterpreteerden we enkele van de bevindingen uit eerder onderzoek rond derdewereldbewegingen in Nederland vanuit het perspectief van sociaal leren (Jansen & Loog, 1988, Jansen, 1994). Deze herinterpretatie wierp een nieuw licht op de praktijken van deze sociale beweging. Het hielp ons ook enkele van de vragen betreffende de emancipatorische en de levenspolitieke dimensie van sociaal leren aan de orde te stellen. Het resultaat van deze activiteiten was dat we tot een geïntegreerd kader kwamen. Dit is voorlopig het laatste stadium van onze huidige werkzaamheden.

Eerst zullen we beknopt het kader in zijn geheel voorstellen en dan de afzonderlijke elementen één per één uitwerken. Zoals we herhaaldelijk beklemtoonden, komen de processen van sociaal leren die we bestuderen tot stand in de context van het echte leven. De betrokken actoren spelen een rol in participatieve systemen zoals groepen, netwerken, gemeenschappen of organisaties die gericht zijn op het oplossen van problemen of op het bieden van antwoorden op bepaalde uitdagingen. Hierbij hanteren ze hulpmiddelen, betekenissen en normen, en daarnaast ontwikkelen ze een variëteit aan vaardigheden van strategische, interpretatieve en normatieve aard. Zoals boven reeds vermeld is sociaal leren gerelateerd aan processen van actie, reflectie, communicatie en coöperatie. Dit noemen we de vier assen van sociaal leren, die elk worden gekenmerkt door een bijzondere paradox: actie beweegt heen en weer tussen nood en competentie, reflectie is het product van de tegenstelling tussen distantie en verbondenheid, communicatie bevindt zich in een spanningsveld tussen unilaterale en multilaterale sturing, en ten slotte oscilleert coöperatie tussen consensus en dissensus. De collectieve inspanningen van de betrokken partners, in termen van actie, reflectie, communicatie en coöperatie, zullen een 'verschil uitmaken' als creatieve processen langs deze assen in overeenstemming worden gebracht met aspecten van macht en problemen rond verantwoordelijkheid. Creativiteit op het vlak van sociaal leren is het resultaat van pogingen om dynamische balansen te vinden op deze vier assen. Deze pogingen zijn onvermijdelijk vervlochten met machtskwesties. Macht is aan het werk wanneer actoren gedifferentieerde toegang hebben tot en verschillend gebruik maken van hulpbronnen, betekenissen en normen die voorhanden zijn in structuren die relatief onafhankelijk van henzelf opereren (Giddens, 1979), of op gedifferentieerde wijze participeren aan het publieke debat over de zaken die aan de orde zijn. Tenslotte zijn er ook kwesties van verantwoordelijkheid en verantwoording in processen van sociaal leren. Wanneer men op creatieve wijze problemen probeert op te lossen en omgaat met macht, dan worden actoren onvermijdelijk geconfronteerd met vragen

Figuur: Een model van sociaal leren



inzake rechtvaardigheid, solidariteit, emancipatie, duurzaamheid of interdependentie, ofwel tegenover de betrokken partners ofwel wat betreft de effecten van hun handelingen voor de buitenwereld. Tenslotte kan heel het proces van sociaal leren bevorderd of belemmerd worden door de verschillende rollen die individuele actoren kunnen spelen: de facilitator, de dwarsligger, de kern-actor en de go-between.

Transformatieve actie tussen noodmotivatie en competentiemotivatie

Participatieve systemen treden in werking omdat ze een bepaalde nood ervaren, een verlangen, een tekort of een uitdaging, en dus willen ze aan die nood voldoen of de uitdaging aangaan. De drijvende kracht voor actie komt dus voort uit de discrepantie tussen een initiële conditie en een doelstelling, die impliciet of expliciet is. Om aan deze discrepantie het hoofd te kunnen bieden, wordt er een variëteit aan middelen of hulpbronnen gemobiliseerd. In het bovenvermelde onderzoek, bestudeerden we groepen die de milieusituatie in bepaalde gebieden proberen te verbeteren, bewegingen die de bevolking willen sensibiliseren ten bate van meer rechtvaardige handelsrelaties tussen Noord en Zuid, of netwerken die gekant zijn tegen bepaalde ruimtelijke plannen van de autoriteiten, etc... Maar ook vele andere groepen engageren zich in probleemoplossende activiteiten vanuit bepaalde behoeften, tekortkomingen of verlangens. Projectgroepen in allerlei vormen leggen zich toe op een collectief leerproces naar aanleiding van de uitvoering van een bepaalde taak. Kwaliteitskringen in arbeidsorganisaties zetten zich in voor de kwaliteitsbewaking van de te leveren goederen of diensten. Hierbij zetten deze participatieve systemen hulpmiddelen in zoals hun kennis, competenties, inzicht, geld, geduld, humor etc... Het eventuele gebrek aan bepaalde hulpmiddelen kan gecompenseerd worden door andere die wel beschikbaar zijn. We stelden bijvoorbeeld vast dat milieubewegingen vaak geen politieke of bureaucratische macht hebben, maar er toch in slagen de zaak waar-

voor ze zich inzetten op de politieke agenda te krijgen, dankzij hun geduld, juridische kennis, listigheid en sympathie, of een combinatie van deze factoren. Creativiteit in relatie tot de actie-dimensie bestaat dan ook uit het combineren en hercombineren van de beschikbare hulpbronnen, of het mobiliseren van ontbrekende hulpbronnen, met het oog op het bereiken van bepaalde doelen.

In het licht van deze actiedimensie, vatten we sociaal leren op als een actief gebeuren. Degene die leert is geen 'leeg vat' (Freire, 1972), maar benadert de realiteit op een actieve wijze (Hurrelmann, 1986). Competenties worden verworven, geherstructureerd en ontwikkeld in de interactie van actor en context. De actor interfereert in de context en geeft er betekenis aan, daarbij gebruik makend van actietheorieën. Dit zijn meer of minder expliciete veronderstellingen over hoe bepaalde doelen kunnen bereikt worden. Niet enkel individuele actoren, maar ook collectieve actoren kunnen met de context interageren. De context co-determineert de mogelijkheden en beperkingen van deze actie, inclusief de actietheorieën die eraan gerelateerd zijn. De relatie tussen de actor en de context kan worden geïnterpreteerd in termen van 'agency' en 'structure', zoals Giddens dit duidelijk maakt in zijn structuratietheorie (1979). In deze benadering ontlenen actoren hulpmiddelen, betekenissen en normen uit structuren die relatief onafhankelijk van hen opereren. Maar deze structuren zijn op hun beurt afhankelijk van de actoren die, via hun acties, telkens weer de structuren actualiseren. Om te kunnen deelnemen aan het sociaal leven, maken individuele en collectieve actoren gebruik van 'participatieve vaardigheden'. In nauwe samenhang met het onderscheid tussen hulpbronnen, betekenissen en normen, maken we een verschil tussen strategische, normatieve en interpretatieve vaardigheden. Strategische vaardigheden stellen mensen in staat symbolische en materiële hulpbronnen te mobiliseren om hun doelen te bereiken. Normatieve vaardigheden hebben betrekking op het vermogen acties, gebeurtenissen en ervaringen te beoordelen. Interpretatieve vaardigheden hebben betrekking op het vermogen betekenis te geven aan de acties en de context, d.w.z. deze onder woorden te brengen, te conceptualiseren of ze op een symbolische manier te vertegenwoordigen.

Alle actoren beschikken in alledaagse situaties in meerdere of mindere mate over deze vaardigheden. Wij zijn van mening dat alle actoren *competente* actoren zijn. Toch is het belangrijk een evenwicht te vinden tussen vaardigheid of competentie en noodn, of tussen *competentiemotivatie* en *noodmotivatie* (Gronemeyer, 1976). Het hogervermeld onderzoek binnen de derdewereldbeweging kan dit verduidelijken. Daar kwam aan het licht dat de betrokken bewegingen er zelden in slaagden het debat omtrent de structurele oorzaken van onrechtvaardigheid in verband te brengen met concrete alledaagse actieperspectieven. Dit betekent dat de discrepantie tussen de noodmotivatie, die resulteert uit de observatie van fundamentele onrechtvaardigheid, en de competentiemotivatie, die resulteert uit de beschikbare vaardigheden in de groep of de beweging om deze situatie te veranderen, te hoog bleef. Een echte negatieve consequentie hiervan is dat in zulke gevallen gevoelens van machteloosheid neigen te verergeren in plaats van dat ze met succes worden uitgedaagd. In dit onderzoek vormden de praktijk van de derdewereldwinkels hier echter een krachtige uitzondering. Zij slagen er namelijk wel in om hun acties voor eerlijke handel op basisniveau te relateren aan problemen van internationale handelsrelaties op wereldvlak. In deze gevallen hebben de betrokken actoren de ervaring dat zij in staat zijn concrete dingen te transformeren, m.a.w., ze ondervonden dat hun acties werkelijk 'een verschil uitmaakten'.

Reflexiviteit tussen distantie en verbondenheid

Reflexiviteit is fundamenteel voor actie en leren, en daarom ook voor sociaal leren. Actie kan verbeterd worden met de hulp van reflexieve processen. We hebben geleerd reflexiviteit voornamelijk te verstaan in termen van kritische reflexiviteit, wat betekent dat actoren de geldigheid van bepaalde opinies, oordelen, strategieën, acties, emoties, gevoelens enz. in vraag stellen (Habermas, 1981). Met betrekking tot de acties van participatieve systemen, brengt men kritische reflexiviteit vaak onder woorden in termen van 'single loop learning' en 'double loop learning' (Argyris, 1982). In deze concepten is leren het resultaat van het feit dat men afstand neemt van de actie, en overweegt in welke mate de hulpmiddelen, stra-

tegieën en doelen hebben bijgedragen tot de resultaten. Een enkelvoudige terugkoppelingslus houdt een eenvoudige vergelijking in van de bereikte resultaten van een activiteit met de oorspronkelijke objectieven. Als er tussen doelen en resultaten een divergentie blijkt te bestaan, betekent dit dat het actiescenario moet worden bijgesteld met het oog op het bereiken van betere resultaten. Stabiele contexten, zoals bureaucratieën, zetten processen van single loop learning in werking. Daarom zijn mensen die gewoon zijn in zulke omstandigheden te functioneren, niet goed voorbereid op onverwachte situaties, en evenmin in staat om in turbulente contexten te functioneren. Ze zijn niet in staat zich flexibel aan veranderingen aan te passen en neigen voortdurend tot routinematige acties. Hun ingebouwd enkelvoudig leerlusmechanisme schiet tekort. Ze hebben niet geleerd de doelen, achtergronden en basisveronderstellingen van hun acties te bevragen. Leren in de context van 'onzekerheid, complexiteit, onstabiliteit, uniciteit en waardenconflict ' (Schön, 1983) vooronderstelt een ander ingebouwd leermechanisme. Het veronderstelt een tweede leerlus die, naast een eenvoudige vergelijking van doelen en middelen, ook een bevraging van de doelen zelf inhoudt. Men stelt de vraag of de doelen in een gegeven situatie wel geschikt zijn. Een negatief antwoord op deze vraag kan de actie een totaal nieuwe richting geven.

In het onderzoek betreffende de milieubeweging in Nederland, kwamen we tot enkele opmerkelijke conclusies over de reflexiviteit van de verschillende betrokken groepen. De meeste groepen richten zich voornamelijk op het product of op de inhoud van hun activiteiten en besteden zeer weinig aandacht aan het proces. Double loop learning komt maar zelden voor. De gevolgen van dit gebrek aan kritische reflectie zijn (Van Rheede, 1997, pg. 87):

1. Dat de groepen te weinig aandacht besteden aan hun interne organisatie.
2. Dat de groepen ééndimensioneel aandacht besteden aan vragen over effectiviteit;
3. Dat er 'strategie-fixatie' ontstaat binnen de groepen, wat betekent dat ze grote moeilijkheden ondervinden om strategieën te veranderen
4. Dat kritische reflectie over de strategieën en doelen ontbreekt; daardoor kunnen de groepen hun successen en mislukkingen niet goed definiëren en hebben ze moeite het proces te controleren.

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat vele participatieve systemen de dimensie van 'kritische reflexiviteit' meestal toepassen op externe en niet op interne zaken. Onze reflectie op het probleem van reflexieve modernitеit heeft ons echter op het spoor gebracht van nog een andere dimensie van reflexiviteit. Het principe van kritische reflexiviteit weerspiegelt deze typisch moderne gewoonte om conventies en opvattingen te onderzoeken in het licht van hun rationele justificatie. En omdat het expliciet gericht is op de introductie van nieuwe informatie en de kritische bevraging van veronderstellingen waarover niet gereflecteerd werd, draagt het bij tot de ervaring dat zulke rationalisaties permanente herziening behoeven. Het risico is echter reëel dat kritische reflectie ook gevoelens van 'leegte' en 'hulpeloosheid' vergroot. Haar focus op de cognitieve kritiek op wat is, leidt niet of onvoldoende tot richtlijnen voor de affectieve nood aan identificatie en het "ergens bij willen horen".

Deze eenzijdigheid van kritische reflexiviteit kan worden tegengegaan worden door een andere dimensie van moderne reflexiviteit aan de orde te stellen, m.n. *esthetische reflexiviteit*. Dit soort reflexiviteit komt bijvoorbeeld tot uiting in de nieuwe sociale bewegingen (Eder, 1993) en in het "neo-tribalisme" (Maffesoli, 1995). Zulk een esthetische reflexiviteit vereist wel niet direct rationele rechtvaardigingen, maar houdt wel een 'reflexieve creatie en inventie van het soort symbool-systemen in dat collectieve solidariteit aan bewegingen zal geven' (Lash & Urry, 1994, p. 50). Als sociaal leren gericht is op collectieve oplossingen voor de problemen in de sociale context van een groep of gemeenschap, zou het zich ook moeten bezighouden met de nood aan gemeenschappelijke symbolen en rituelen in het leven van de betrokken actoren. Het is enkel door de reflexieve en bewuste creatie van gemeenschappelijke referentiepunten voor identificatie, dat in processen van sociaal leren de verbinding tot stand komt van gedeelde betekenissen en de collectieve praktijken die aan de orde zijn. Gemeenschappelijke betrokkenheid is dan niet zozeer het resultaat van de rationele kritiek op vertrouwde routines en perspectieven,

maar is eerder het gevolg van gemeenschappelijke gevoelens die worden opgewekt door affect geladen en zelfgekozen tekens en symbolen die collectief worden erkend en gewaardeerd.

Het reflexieve karakter en de actieve creatie van symboolsystemen die de aansluiting bij en identificatie met de betrokken gemeenschappelijke praktijken mogelijk maken, heeft ook gevolgen voor *de actiedimensie* van sociaal leren. Het houdt in dat de tijdelijke "gemeenschap" van de sociaal lerenden niet kan beschouwd worden als een vanzelfsprekende collectieve actor. Het delen van betekenissen moet tot stand komen op basis van een heterogeniteit aan zelven en identiteiten die gerepresenteerd worden in de groep van actoren die bij het gebeuren betrokken zijn. Daarom is de dialectiek van actie en reflectie niet beperkt tot de rationele reflectie over gemeenschappelijke ervaringen in de zoektocht naar gemeenschappelijke oplossingen. Reflectie zou ook moeten verbonden worden met particuliere *posities* die de mogelijkheid, representatie en legitimatie van particuliere ervaringen zowel bevorderen als begrenzen (cfr. Grossberg, 1996). Want, deze verschillen geven aan actoren niet alleen een gedifferentieerde toegang tot probleemdefinities en oplossingsscenario's. Verschillende ervaringshorizonten creëren ook verschillen in de mogelijkheid en het verlangen om deel te nemen aan de transformatie van plekken van sociaal leren in aantrekkelijke symboolsystemen die op hun beurt de identificatie met voortgaande processen van collectief handelen en leren bevorderen.

Communicatie tussen multilaterale en unilaterale sturing

De derde dimensie van sociaal leren *staat in verband met* communicatie. Het is onnodig te zeggen hoe cruciaal deze dimensie is, zowel voor de actie als voor de leerprocessen van participatieve systemen. Uit de communicatietheorie en de groepsdynamica leren we welke mechanismen de processen van kritisch-reflectief leren stimuleren of verhinderen. In dit verband is de theorie over model 1 en model 2-leren van Argyris en Schön zeer inspirerend (Argyris, 1982). Beide manieren van leren staan in verband met processen van informeel leren in de alledaagse context. Het dominante leerpatroon in deze contexten is het zogenaamde model 1 type. Deze vorm van actie-leren wordt gekenmerkt door inspanningen van de meeste actoren om de situatie, de taak de anderen en zichzelf *unilateraal te sturen* en te verdedigen. Met andere woorden, alle actoren opereren met hun eigen verborgen agenda's en brengen die niet naar buiten. Daarom is er ook weinig ruimte voor het bevragen van onderliggende normen en waarden, zoals bvb. de overtuiging dat emoties en negatieve gevoelens verwaarloosd moeten worden en dat men rationeel moet handelen, wat keer op keer leidt tot eenzijdige controlemechanismen. Uiteindelijk leidt dit tot defensieve groepsprocessen, tot zelf-verhullende praktijken en tot enkelvoudige leerlussen met beperkte effectiviteit. Communicatie-experimenten bevestigen keer op keer dat dit model 1 – patroon deel uitmaakt van de alledaagse interactiepatronen van een meerderheid van de mensen. Toch houdt sociaal leren – wat betekent dat de potentialiteit van een groep zo optimaal mogelijk wordt gebruikt- in dat deze communicatie-belemmerende mechanismen geëlimineerd worden.

Een mogelijke oplossing hiervoor wordt aangereikt met behulp van model 2, dat in vele opzichten het tegengestelde communicatie- en interactiepatroon inhoudt. Unilaterale controle van de taak, de context en de actoren wordt vervangen door *multilaterale controle*; de competitieve normen worden vervangen door coöperatieve normen; het interactieklimaat is gericht op samenwerking. Dit alles leidt tot double loop learning en tot betere resultaten. Vele mensen zijn enthousiast over dit tweede communicatiemodel. Maar toch wordt, in hun dagdagelijkse praktijk, hun theorie-in-use sterk ingekleurd door model 1-oriëntaties. Processen van sociaal leren vooronderstellen dat mensen zich ook reflectief bekommeren over hun eigen impliciete interactie- en communicatietheorieën of hun eigen theories in use. In vele gevallen is dit enkel mogelijk met behulp van geschikte interactie- en communicatietrainingen.

De spanning tussen multilaterale en unilaterale controle is van bijzonder belang wanneer experten betrokken zijn. Het principe van multilaterale controle vooronderstelt dat de complexiteit en onzekerheid van de problemen die in sociaal leren worden aange-

pakt, de input van verschillende perspectieven vereist, en een nauwe samenwerking tussen '*experten*' en '*leken*'. Dit weerspiegelt de analyse van de risicomaatschappij als een maatschappij waarin niet altijd een scherpe scheidslijn kan getrokken worden tussen de expert en de leek (Giddens, 1990), en waar de geïnstitutionaliseerde rationaliteit van wetenschappers en experten zelf een bron van problemen is geworden in plaats van een hulpmiddel om ze op te lossen (Beck, 1992). De spanning tussen unilaterale en multilaterale controle zou echter nog een ander perspectief op expertise moeten weerspiegelen, als deze een adequate reactie op de complexiteit van de reflexieve modernisering wil bieden. Want, de greep van experten op de leefwereld van het moderne subject wordt niet alleen alsmaar alomvattender en indringender. Tegelijk worden haar waarheidsvindende en probleemoplossende vermogens meer en meer in vraag gesteld. Zoals Bauman opmerkte: 'de moderne samenleving is een terrein van 'bemiddelde actie', waarin slechts weinig dagelijkse en gewone taken nog kunnen worden uitgevoerd zonder behulp van supergespecialieerde kennis (1991, p. 210). Ongeacht haar praktische en feitelijke resultaten, is moderne expertise *zelf-reproducerend* , door haar capaciteit om complexe problemen te transformeren in kwesties en scenario's, die passen in haar eigen definitie van rationaliteit. De competenties van leken-actoren worden maar erkend en naar waarde geschat in de mate dat ze het discours van de experten aanvaarden en uitdrukken.

Deze tendens konden we ook al vaststellen in de context van bovenvermeld onderzoek over de Nederlandse derdewereld beweging. De meeste van de betrokken organisaties hebben een vrij open, losse en informele organisatiestructuur, en vertonen een heterogene verdeling van ervaring, achtergronden, leeftijden en vaardigheden. Deze heterogeniteit wordt in vele gevallen ook beschouwd als een positief aspect van de organisatie. In dit opzicht dragen de bewegingen veel mogelijkheden in zich tot multilaterale controle. Tegelijkertijd valt het op dat het dualisme tussen professionele experts en niet-professionele vrijwilligers in de loop van de tijd een ernstig probleem werd. Professionals begonnen een expertrol te vervullen, waarbij ze zich overwegend concentreerden op de technische aspecten van hun activiteiten, en de procesdimensie van hun taak verwaarloosden. Een bijkomstig probleem was dat het reservoir aan vaardigheden dat in zulke structuur aanwezig is, niet echt aangesproken wordt. Het gevolg daarvan was dan dat mannelijke en vrouwelijke leken meer en meer werden beschouwd als tekortschietende actoren, die moesten onderworpen worden aan de expertmodellen van de professionals.

Dit voorbeeld toont aan dat de relatie tussen experts en leken niet enkel gebaseerd is op verschillen in kennis en gezichtspunt. Ze houdt ook strijd in over aanspraken op vaardigheden, en over de rechtvaardiging welk soort vaardigheden en welke rationaliteit als van toepassing op de betrokken problemen worden beschouwd. Daarom beweert Röling (1995) dat, in situaties die gekenmerkt worden door onzekerheid over de resultaten, en die tegelijkertijd van groot existentieel belang zijn, wetenschap een zaak is voor allen. Daarom zouden zoveel mogelijk mensen moeten betrokken worden in de processen van probleemstelling en probleemoplossing. Dit noemt hij de stimulering van de 'agency', wat betekent 'de capaciteit om de context te beïnvloeden, gebaseerd op collectieve ontplooiing van middelen en organisatie' (ibid. 8). Binnen de context van brede sociale aggregaties, kunnen op basis van een netwerkbenadering, verschillende connecties tot stand komen die de zelfreflexiviteit van een samenleving kan vergroten. Op het niveau van samenlevingen stelt Milbrath een 'leerstructuur' voor, of een model van een 'zichzelf vormende samenleving', die de processen van sociaal leren in beleidscontexten zouden stimuleren. Daarom is volgens Milbrath het Griekse concept van 'paideia' een centraal concept voor onze maatschappij. 'Activities such as research, education, self discovery, artistic expression, participation in public discourse and public affairs, imagining, and choosing a better future, are non polluting, nonstultifying, and fulfilling. Unlimited numbers of people, not needed for other sorts of work can be absorbed in this central project (ib. 94-95)'.

Coöperatie tussen consensus en dissensus

Processen van sociaal leren kunnen tenslotte worden gerelateerd aan de vierde as, die staat voor coöpera-

tie, die zich beweegt in een spanningsveld van *consensus en dissensus*. Participatieve systemen gericht op het realiseren van bepaalde doelen, zijn continu aan het onderhandelen, en dit zowel binnen als buiten de context van het systeem. Onderhandelingen zijn pogingen om overeenstemming te bereiken over de na te streven doeleinden en over de middelen die daarvoor ingezet moeten worden. Als dusdanig krijgen ze af te rekenen met verschillen in interesse tussen de groepsleden en tussen de groep en de externe actoren. In een onderzoeksproject over sociaal leren tussen landbouwers en milieu-activisten, die betrokken zijn in comité's opgericht om locale beleidsmensen in Vlaanderen te adviseren (Vandenabeele & Wildemeersch, 1997), konden we zeer verschillende coöperatie-dynamieken vaststellen in twee afzonderlijke regio's, die op hun beurt op diepgaande wijze de mogelijkheden tot sociaal leren beïnvloedden. In één gemeenschap kwamen de milieu-activisten en landbouwers niet tot overeenstemming over de toekomstige ontwikkeling van hun regio. Communicatieve processen werden gebruikt om de andere actoren te misleiden. Er was zeer weinig ruimte voor dialoog en voor het bevragen van de eigen oriënteringen of basisveronderstellingen. Er kwam weinig creatief sociaal leren tot stand, omdat de coöperatie enkel resulteerde in een compromis dat min of meer door de autoriteiten opgelegd was. Geen van de betrokken belangengroepen had afstand genomen van haar eigen perspectief. In de andere regio daarentegen had er een constructief debat plaats tussen landbouwers en milieu-activisiten, en deze coöperatie resulteerde in enkele interessante nieuwe scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van de regio. Er werd een gezamenlijk project van duurzame ontwikkeling in het leven geroepen. Beide groepen definieerden de samenwerking als een belangrijke leerervaring. Bij verscheidene ontmoetingen maakten ze gebruik van de gelegenheid om elkaars perspectieven te leren kennen, en al doende leerden ze de onvermijdelijke cliché's te doorbreken waardoor hun acties aanvankelijk gestuurd werden. Hoe kunnen we nu deze verschillende dynamieken verklaren?

Alle groepen zijn conflictueus van aard. Conflicten kunnen gedefinieerd worden als 'de botsing tussen tegengestelde krachten, inclusief ideeën, personen, belangen, wensen en drijfveren' (Smith & Berg, 1987, p. 36). Vaak beschouwen we conflicten als negatief of destructief, en zodoende missen we de kans om er voordeel uit te halen. Als we beide dynamieken vergelijken, merken we op dat de eerste groep 'verstrengeld geraakte' in haar belangenconflicten, dat ze er niet in slaagde de paradoxen en contradicties productief te maken. De scheiding tussen de milieu-activistische en agrarische subsystemen, en tussen de ecologische en economische gezichtspunten binnen de adviescomité's, bleef doorslaggevend. In de tweede situatie slaagde de groep erin te leren hoe ze uit gelijkaardige paradoxen en double binds kon loskomen, omdat ze in staat was het 'ecologische' en het 'economische' niet in termen van binaire tegenstellingen te herdefiniëren, maar in termen van een productieve spanning die nieuwe perspectieven bood voor de ontwikkeling van het gebied. Wij interpreteerden het relatieve succes van de tweede streek vooral in samenhang met de rol die sommige mensen in de regio speelden. Een aantal onder hen was ermee begonnen de ecologische en economische perspectieven in hun eigen leven te combineren, deels toevallig en deels doelbewust, waarbij ze persoonlijk aantoonden dat de tegenstelling op succesvolle wijze kon gehercombineerd worden. Zo was er de voorzitter van de plaatselijke milieubeweging, die ook de schoonzoon (zwager) was van een landbouwer uit de streek. Er was de landbouwer die ook lid was van de locale milieubeweging. Er was de voorzitter van de locale milieuraad die terzelfdertijd een succesvolle landbouwer was, en die erin slaagde bepaalde ecologische principes in zijn dagelijkse economische activiteiten te integreren. Het vertrouwen dat deze drie sleutelactoren binnen de lokale gemeenschap opriepen maakte het mogelijk voor andere actoren om gedeeltelijk hun emotionele weerstand tegen een ongewoon perspectief op te geven, en zich te laten betrekken in een proces waarbij het probleem van regionale ontwikkeling opnieuw gedefinieerd werd. In dit succesrijke geval hebben de betrokken actoren zonder dat ze het zelf wisten drie basisprincipes toegepast die groepen in staat stellen te leren hoe met paradoxen om te gaan (Smith & Berg, ibid., p. 222).

- Ga in op de onrust of de angst die met een bepaalde gebeurtenis geassocieerd wordt, in plaats van ze te ontwijken.

- De rol van de leider bestaat erin de groep te stimuleren om de grote verscheidenheid aan paradoxen die in een groep kunnen ontstaan te onderzoeken.
- Groepen zullen hun eigen beweging en groei bevorderen als de individuen binnen die groepen de manieren erkennen waarop gebruik maken van anderen om zichzelf te definiëren.

We weten dat deze analyse niet volledig is. Er zijn verklarende factoren die het hier geschetste perspectief overstijgen. Er waren waarschijnlijk historische verschillen tussen beide gebieden die we buiten beschouwing gelaten hebben. Wellicht waren er ook supra-regionale belangen die interfereerden met de concrete ontwikkelingen binnen de regio. Daarom gaat het hiere slechts om een partiële analyse. Toch zijn we van mening dat ze een belangrijke verklarende betekenis heeft omdat ze duidelijk maakt dat processen van sociaal leren impliceren dat men om kan gaan met paradoxen en contradicties, in plaats van ze te negeren. We moeten er echter tegelijkertijd rekening mee houden dat deze poging om een evenwicht te vinden tussen consensus en dissensus tegelijkertijd een zeer delicate zaak is. Dit brengt ons bij de verschillende rollen die mensen kunnen spelen in het bevorderen of belemmeren van processen van sociaal leren.

De driehoek van creativiteit, macht en verantwoordelijkheid

Bovenvermeld onderzoek hielp ons vier verschillende rollen te integreren in ons globaal kader van sociaal leren (Terneer & van Twist, 1991). De eerste is de rol van de facilitator. Facilitators zijn actoren die nieuwe perspectieven naar voren brengen, hetzij door nieuwe actoren te introduceren in de aan de gang zijnde interactie, hetzij door actoren die al actief participeren, te stimuleren om hun perspectief actiever tot uitdrukking te brengen. Een dwarsligger is een actor die verhindert dat nieuwe of andere perspectieven worden gearticuleerd, waardoor bij de dominante definities van de realiteit worden privilegieerd. De rol van de bemiddelaar (go-between) wordt gespeeld door actoren die behoren tot gedifferentieerde netwerken en die in die hoedanigheid verschillende, vaak tegengestelde interpretaties van een situatie in relatie kunnen brengen met het aan de gang zijnde interactieproces. Ten slotte is er de kernactor. Deze rol wordt gespeeld door die actoren die een erg grote invloed hebben inzake het initiëren en voorzetten van dominante realiteitsdefinities en interactiepatronen. Afhankelijk van het actuele probleem, van de concrete actoren die betrokken zijn en van de bijzondere dynamieken van het interactieproces, kan één en dezelfde actor verschillende rollen spelen.

Dit brengt ons tenslotte bij het punt waar we sociaal leren in verband kunnen brengen met de driehoek van macht, creativiteit en verantwoording. Sociaal leren betekent dat de betrokken actoren creatieve antwoorden proberen te bieden op de uitdagingen waar ze mee af te rekenen krijgen. Daardoor krijgen ze onvermijdelijk te maken met problemen inzake macht en verantwoordelijkheid. We hebben in de vorige paragrafen reeds omstandig de kwestie van de creativiteit uitgewerkt. Het zou nu duidelijk moeten zijn dat creativiteit te maken heeft met het vinden van een dynamisch evenwicht tussen de vier assen (actie, reflectie, communicatie en coöperatie), met betrekking tot de vier paradoxen van sociaal leren (nood-competentie, afstand-verband, multilaterale sturing-unilaterale sturing, consensus-dissensus). Het is belangrijk er hier voor te waarschuwen dat er in deze configuratie niet zoiets is als een 'archimedisch punt'. De dynamische balans zal van groep tot groep verschillen, van situatie tot situatie en van context tot context. Dit is de ware betekenis van het sociaal leerproces. Het dynamische evenwicht is het resultaat van een voorzichtig en participatief kritisch onderzoek. Dit evenwicht moet telkens opnieuw gevonden worden als men rekening houdt met de verscheidenheid aan contextuele, situationele en groepsgebonden elementen.

Het tweede probleem heeft te maken met macht. Een interessante visie op macht in relatie tot processen van probleemoplossing werd ontwikkeld door Cervero en Wilson (1994). Alhoewel ze het machtsprobleem in relatie brengen met processen van educatieve planning, zijn hun inzichten ook hier erg van toepassing. Sociaal leren is, net zoals educatieve planning, ook een systematisch proces gericht op het ontwikkelen van creatieve antwoorden. Beide au-

teurs baseren zich in grote mate op Giddens, die in zijn structuratietheorie (1979) de steriele tegenstelling tussen 'agency' en 'structure' doorbroken heeft en argumenteert dat alle actie gestuurd en begrensd wordt door structurele dimensies, terwijl anderzijds structuur noodzakelijkerwijs het product is van actie. In dezelfde gedachtengang schuiven Cervero en Wilson drie kenmerken van macht naar voren die we op sociaal leren toepassen.

- Het eerste kenmerk van de macht van een actor, of van zijn capaciteit tot handelen, is dat het samenhangt met relaties tussen mensen die het gevolg zijn van de verdeling van arbeid in de samenleving. Dit betekent dat in processen van sociaal leren de betrokken actoren over verschillende handelingsmogelijkheden beschikken, als gevolg van de verschillende sociale en organisationele relaties die ze representeren.
- Het tweede machtskenmerk is dat het altijd wederkerigheid inhoudt tussen de betrokken actoren. Er bestaat geen eenrichtingsverkeer, zoals we soms geneigd zijn te denken. Alle op macht gebaseerde relaties vertonen autonomie en afhankelijkheid in beide richtingen. Dit betekent dat in processen van sociaal leren macht niet zo maar uit handen wordt gegeven of wordt afgedwongen. Er wordt altijd over onderhandeld.
- Een derde kenmerk is dat het resultaat van de machtsrelatie altijd voorwaardelijk is. Hoewel de distributie van capaciteiten om het machtsspel te beïnvloeden van tevoren is gegeven, determineert dit niet het resultaat van het proces, omdat sociaal leren altijd op is coöperatie gebaseerd.

Deze interpretatie van macht wijst op de persoonlijke verantwoordelijkheid en de persoonlijke bijdrage van elke actor, maar tegelijkertijd op de beperkte speelruimte van deze actoren, aangezien ze deel zijn van systemen die niet zo gemakkelijk veranderd kunnen worden. Het is tegen deze achtergrond van mogelijkheden en beperkingen dat processen van sociaal leren tot stand komen.

Het machtsprobleem brengt ons bij de laatste kwestie die we willen bekijken, namelijk deze van verantwoordelijkheid en verantwoording. Probleemoplossende en leeractiviteiten zijn altijd verweven met kwesties van sociale verantwoordelijkheid. Zowel met betrekking tot de resultaten als het proces, delen de deelnemers een verantwoordelijkheid over wat goed is, rechtvaardig, menselijk, nastrevenswaardig enz... Speciale aandacht voor dit thema is gerechtvaardigd omdat sociaal leren vaak uitsluitend gelegitimeerd wordt in termen van efficiëntie en effectiviteit, terwijl de vragen naar verantwoordelijkheid tussen haakjes geplaatst worden. Het feit dat ze tegenwoordig zelden gethematiseerd worden, is significant voor de tijd waarin we leven. Ook met betrekking tot dit probleem verwijzen we naar bepaalde van Giddens' meest recente inzichten. Het maakt een onderscheid tussen twee generaties van politiek: 'emancipatorische politiek' en 'levenspolitiek' (1991). Emancipatorische politiek gaat over het bevrijden van mensen uit de boeien van onderdrukking, of uitbuiting, of traditie en ongelijkheid. Emancipatie heeft te maken met de ethiek van rechtvaardigheid, gelijkheid en participatie. We zijn ervan overtuigd dat sociaal leren niet enkel een technische zaak is, maar dat het ook kan bijdragen tot de emancipatie van (bepaalde) betrokken actoren, op voorwaarde dat inherente mechanismen van macht en uitsluiting worden aangepakt. 'Levenspolitiek' gaat over de gevolgen van de manier waarop we, als mens, de macht hebben om onszelf en onze omgeving te transformeren. Het wordt meer en meer duidelijk dat er grenzen zijn aan onze emancipatie-processen, of, met andere woorden, dat we zelf-actualisatie in de context van globale onderlinge afhankelijkheid moeten situeren. Daarom moeten we ethische normen ontwikkelen over hoe we moeten leven in een 'posttraditionele orde'. Ook deze dimensie is van cruciaal belang voor sociaal leren. We moeten overwegen in welke mate de creatieve en intelligente processen waarin we betrokken zijn, ook bijdragen tot rechtvaardiger sociale relaties en een duurzame samenleving.

Het onderzoek waar we in de loop van deze uiteenzetting naar verwezen zit vol verwijzingen naar deze emancipatorische en levenspolitieke vragen waar mensen mee te maken krijgen in de loop van hun leerproces. De tegenstelling tussen landbouwers en milieumensen bijvoorbeeld illustreert duidelijk een onderliggend conflict tussen emancipatorische politiek, gericht op het verbeteren van de levenscondities van de landbouwers, en levenspolitiek, die vra-

gen stelt over de manier waarop technologische vernieuwingen in de landbouw (de generatieve kracht van de technologie) de levens van toekomstige generaties in gevaar brengt. Volgens ons is sociaal leren onvolledig als deze problemen niet aan de orde worden gesteld. Voor ons staat het 'vermogen om een verschil te maken' onlosmakelijk samen met de driehoek van macht, creativiteit en verantwoording. Het spijt ons daarom te moeten vaststellen dat innovaties waarbij processen van sociaal leren worden ingezet, voornamelijk gebaseerd zijn op technische of haalbaarheidsoverwegingen en dat de machtsdimensie en de varantwoordingsdimensie in veel gevallen buiten beschouwing wordt gelaten.

Summary

The elaboration of the concept of social learning is an attempt to clarify the processes that take place in the context of (self-organised) participatory systems aimed at meeting particular challenges and thereby engaging into a combined process of action, reflection, communication and cooperation. As andragogy is basically about the support of self-organisation and participation, a thorough understanding of these processes of social learning is of crucial importance for activities of social intervention. This paper contributes to the understanding of the basic processes.

Literatuur

Argyris, C. *Reasoning, Learning and Action.* San Francisco: Jossey Bass, 1982.

Bauman, Z. *Modernity and Ambivalence.* Cambridge: Polity Press, 1992.

Beck, U. *Risk Society.* London: Sage, 1992.

Beck, U. 'The reinvention of politics'. In: U. Beck, A. Giddens & S. Lash, *Reflexive Modernization.* Cambridge: Polity Press, 1994.

Beck, U., A. Giddens & S. Lash. *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order.* Cambridge: Polity Press, 1994.

Eder, K. *The new politics of class.* London: Sage, 1993.

Finger, M. 'Adult education and society today'. *International Journal of Lifelong Education.* pp. 110-119, 1995/14.

Freire, P. *Pedagogy of the Oppressed.* Harmondsworth: Penguin, 1972.

Friedmann, J. *Planning in the public domain,* Princeton: Princeton University Press, 1987.

Giddens, A. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and the Contradiction in Social Analysis.* Berkerley: University of California Press, 1979.

Giddens, A. *Consequences of Modernity.* Cambridge: Polity, 1990.

Giddens, A. *Modernity and Self-identity. Self and society in late modern age.* Stanford: Stanford University Press, 1991.

Gronemeyer, M. *Motivation und politisches Handeln. Grundkategorien politischer Psychologie.* Hamburg: Hoffmann, 1976.

Grossberg, L. 'Identity and Cultural Studies'. In: S. Hall & P. du Gay (eds), *Questions of Cultural Identity.* London: Sage, 1996.

Habermas, J. *Theorie des kommunikativen Handelns.* (2 volumes). Frankfurt: Suhrkamp, 1981.

Hurrelmann, K. *Einführung in die Sozialisationstheorie.* Weinheim: Beltz, 1986.

Jansen, T. *Gedeelde verachillen.* Den Haag: Vuga, 1994.

Jansen T. & A. Loog. *Educatief werk en de derde wereld beweging.* Nijmegen: Universiteit Nijmegen, 1988.

Lash, S., J. Urry. *Economies of Signs and Space.* London: Sage, 1994.

Maffesoli, M. *The Time of the Tribes.* London: Sage, 1995.

Milbrath, L. *Envisioning a sustainable society. Learning our way out..* Albany: Suny, 1989.

Röling, N. 'Constructivisme en sociale interventie (Constructivism and Social Intervention)'. *Sociale Interventie,* pp. 5-13, 1995/1.

Schön, D. *The reflective practitioner.* New York: Basic Books, 1983.

Smith, K. & D. Berg. *Paradoxes of Group Life.* San Francisco: Jossey Bass, 1987.

Van Rheede, A. *Natuurlijk leren balanceren. Een onderzoek naar organisatie, strategie en leren bij lokale natuur- en milieugroepen..* Nijmegen: Wetenschapswinkel, 1997.

Vandenabeele J, Wildemeersch, D. Sociaal leren met het oog op maatschappelijke verantwoording. *Pedagogisch Tijdschrift,* 22 (2), 5-22, 1997.

Welton, M. ed. *In Defense of the Life-world.* Albany NY: State University of New York Press, 1995.

Wildemeersch, D.Learning from regularity, irregularity and responsibility. *International Journal of Lifelong Education.* 10 (2), 151-158, 1991.

Wildemeersch, D. *Een verantwoorde uitweg leren..* Nijmegen: K.U. Nijmegen (inaugurale lezing), 1995.

Wildemeersch, D. ed. Themanummer sociaal leren. *Pedagogisch Tijdschrift., 22 (3),* 1997.

Brezinka, W. (1986). *Erziehung in einer wertunsicheren Gesellschaft.* München: Ernst Reinhardt.
Crittenden, B. (1988). *Parents, the State, and the Right to Educate.* Carlton: Melbourne University Press.
Delaney, C.F. (1994). *The Liberalism-Communitarianism Debate. Liberty and Community Values.* Boston: Rowman & Littlefield Publishers.
Etzioni, A. (1995). *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda.* London: Fontana Press.
Galston, W.A. (1995). Two concepts of liberalism. *Ethics 105,* 516-534.
Haldane, J. (1986). Religious education in a pluralist Society: a philosophical examination: *British Journal of Educational Studies 36,* 161-181.
Kymlicka, W. (1990). *Contemporary Political Philosophy.* Oxford: Clarendon Press.
Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights.* Oxford: Clarendon Press.
McLaughlin, T.H. (1984). Parental rights and the religious upbringing of children. *Journal of Philosophy of Education 18,* 75-83.
McLaughlin, T.H. (1992). The ethics of separate schools. In M. Leicester & M. Taylor (Red.), *Ethics, Ethnicity and Education* (pp.114-136). London: Kogan Page.
Onderwijsraad (1996). *Richtingvrij en richtingbepalend.* 's-Gravenhage.
Ploeg, P van der (1991). Ouderrecht en publieke verantwoordelijkheid. In F. Heyting, E. Mulder & A. Rang (Red.), *Individuatie en socialisatie in tijden van modernisering* (pp.186-193). Amsterdam: SISWO.
Rawls, J. (1993). *Political Liberalism.* New York: Columbia University Press.
Roebben, B. (1995). *Een tijd van opvoeden. Moraalpedagogiek in christelijk perspectief.* Leuven/Amersfoort: Acco.
Ruyter, D. de & Miedema, S. (1996).'Schools, identity and the conception of the good. The denominational tradition as an example. *Studies in Philosophy and Education 15,* 27-33.
Snik, G. (1993). Identiteit, gemeenschap, opvoeding. *Pedagogisch Tijdschrift 18,* speciale editie, 27-38.
Snik, G.L.M. & Jong, J. de (1993). 'Liberale moraal en vrijheid van onderwijs', *Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, Vorming en Onderwijs 9,* 340-351.
Tamir, Y. (1993). *Liberal Nationalism.* Princeton: Princeton University Press.
Taylor, Ch. (1992) The politics of recognition. In A. Gutmann (Red.), *Multiculturalism and 'The Politics of Recognition* (pp.25-73). Princeton: Princeton University Press.
White, P. (1983). *Beyond Domination.* London: Routledge & Kegan Paul.
Wong, D.B. (1988). On flourishing and finding one's identity in community. In P.A. French (Red.), *Midwest Studies in Philosophy: Vol. 13. Ethical Theory: Character and Virtue* (pp.324-341). Notre Dame: The University of Notre Dame Press.

Action Research & Community Problem Solving vanuit pedagogisch perspectief

Arjen Wals, Landbouwuniversiteit Wageningen

Inleiding

Action Research & Community Problem Solving (AR&CPS) staat voor omgevingsonderwijs waarin voor leerlingen existentiële problemen centraal staan. Belangrijke uitgangspunten van AR&CPS zijn dat het leerproces leren, reflecteren en handelen moet doen versmelten en dat de lerende grotendeels zelf de inhoud van het leerproces bepaalt. AR&CPS tracht simultaan de betrokkenheid van leerlingen te verhogen bij hun eigen leerweg en bij hun eigen omgeving. De docent is in dit proces naast deskundige ook begeleider en onderzoeker. Haar deskundigheid zal vooral gericht moeten zijn op het volgen van de leerweg van de leerlingen, het onderkennen van individuele leerbehoeften, het helpen van leerlingen bij het vinden van informatie, het begeleiden van het groepsproces en het ontwikkelen van vaardigheden die tijdens de rit nodig blijken.

Achtereenvolgens zullen de uitgangspunten, doelstellingen en verschillende fasen van het leerproces worden uiteengezet. In de discussie wordt ingegaan op het soort leren dat AR&CPS probeert te stimuleren. Tevens worden een aantal uitdagingen voor de ontwikkeling van natuur- en milieu-educatie in het onderwijs voorgelegd. Bij het beschrijven van AR&CPS val ik steeds terug op mijn eigen ervaringen en reflecties als begeleider en onderzoeker van projecten die plaatsvonden in achterstandswijken van de stad Detroit, Michigan.

Action Research

Action research is een uit de sociale leerpsychologie afkomstige term waarmee cyclische (leer)processen worden aangegeven die gericht zijn op het verbeteren van, door de deelnemers aan het leerproces, ervaren problemen (Lewin, 1946). De sociaal psycholoog Kurt Lewin wordt vaak genoemd als de grondlegger van action research maar vanuit pedagogisch perspectief kan ook verwezen worden naar John Dewey's 'philosophy of reflective thinking' (o.a. Dewey, 1963, 1966). Action research is enerzijds te zien als een methode (een systematische manier om existentiële problemen te bestuderen en aan te pakken) en anderzijds een filosofie waarin betrokkenheid, democratische besluitvorming en empowerment (1) centraal staan. Een centraal begrip in action research is praxis waarmee verwezen wordt naar het samensmelten van actie en reflectie. Kemmis omschrijft action research als volgt: *A... a form of self-reflective inquiry undertaken by participants in social (including educational) situations in order to improve the rationality and justice of their own social or educational practices, their understanding of these practices and the situations in which these practices are carried out'* (Kemmis, 1985, p. 42). Begin jaren vijftig heeft Stephen Corey in de V.S. action research voor het eerst ontwikkeld in een onderwijskundige context om docenten en docenten in opleiding systematisch te laten reflecteren op hun eigen didactisch handelen met als doel dit handelen te verbeteren (Corey, 1953). In de jaren tachtig kunnen we, na een door allerlei factoren tanende belangstelling voor action research in de jaren zestig en zeventig, spreken van een

revival van action research in met name Australië (Carr & Kemmis, 1986; Kemmis & McTaggert, 1988) en Groot Britannie (Elliot, 1991; McKernan, 1991). Momenteel bestaat er zelfs een 'refereed journal' getiteld *Educational Action Research* waarin verslag gedaan wordt van allerlei toepassingen van action research in onderwijsleersituaties.

Community Problem Solving

Onder community problem solving wordt het geheel van op actie gerichte leerprocessen verstaan die tot doel hebben het verbeteren van de leefbaarheid binnen een woongemeenschap (Stapp & Wals, 1994). Het leerproces bestaat uit de volgende stappen: deelnemers inventariseren een aantal problemen die hun aandacht en belangstelling hebben, komen gezamenlijk tot een keuze, bestuderen het onderwerp goed om te komen tot een goede probleemdefinitie, ontwikkelen een actieplan dat zou kunnen leiden tot verbetering van de probleemsituatie, voeren het plan uit, gaan na of het plan gewerkt heeft, zo ja, wordt over gegaan op een nieuw onderwerp, zo nee, wordt gekeken of het probleem wel goed gedefinieerd was en of het actieplan wel toereikend was (Brody, 1982; Stapp & Wals, 1994). Centraal staat dus een lokaal probleem waar burgers wat aan willen doen al dan niet met ondersteuning van de overheid. Community problem solving vindt haar oorsprong in zogenaamde 'grassroots' groepen die zelf initiatieven ontplooien om beweging te brengen in veelal starre en gevoelige probleemsituaties. Met name eind jaren zestig waren 'community organizing' en 'community problem solving' veel gebruikte instrumenten om sociale misstanden en ongelijkheid tegen te gaan, wederom met name in de Verenigde Staten.

De synthese: AR&CPS

Eind jaren tachtig hebben action research en community problem solving elkaar voor het eerst gevonden in de context van natuur- en milieu-educatie in de binnenstad van Detroit, Michigan. De 'Detroit Board of Education' zocht eind jaren tachtig naar een onderwijsbenadering die het curriculum in een voor leerlingen betekenisvolle context kon plaatsen. De gedachte was om experimenteel in een aantal 'junior high schools' in de sterk verpauperde binnenstad een nieuwe onderwijsvorm te ontwikkelen waarin de leefwereld van de leerlingen centraal zou komen te staan. School moest leuk en belangrijk gevonden worden zodat uiteindelijk het grote aantal *drop-outs* onder leerlingen en het aantal *burn-outs* onder docenten omlaag zou gaan. De School of Natural Resources & Environment van de universiteit van Michigan, bekend om haar jarenlange traditie op het gebied van *environmental education*, werd gevraagd om met een aantal scholen contact te leggen om in team-verband (schoolleiding, docenten, ouders en leerlingen) na te denken over het vernieuwen van het curriculum. Aan de hand van een aantal oriënterende gesprekken, team-vergaderingen, participatieve-observaties in en rond de school ontstond uiteindelijk de idee om action research en community problem solving samen te brengen.

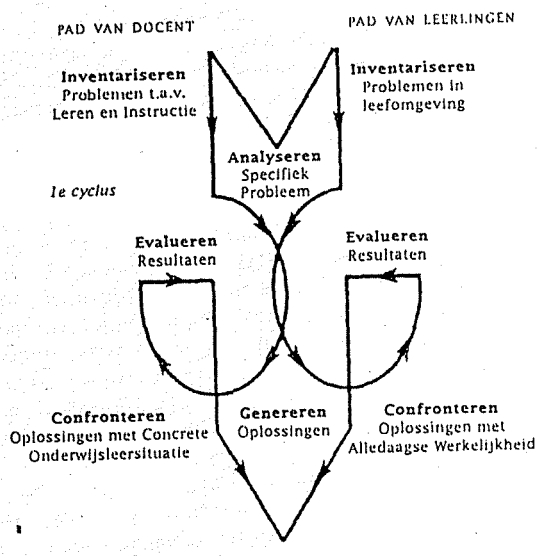
Het belang van het van meet af aan betrekken van schoolleiding en docenten bij het ontwikkelen, uitvoeren en beoordelen van een onderwijsvernieuwing (Elliott, 1991, 1993; Hart, 1996) heeft er mede toe geleid dat in een vroeg stadium gekozen werd voor action research. De gedachte hierbij was de praktijk van de betrokkenen te verbeteren door hen in staat te stellen deze praktijk zelf te analyseren, te bekritiseren en te veranderen (OECD-CERI, 1994, 1995). Het zou hierbij gaan om zowel het betrekken van docenten, schoolleiding en leerlingen bij het *proces* van het veranderen van de eigen schoolpraktijk en schoolomgeving als om *de verandering zelf*.

Centraal in AR&CPS staat dat alle deelnemers het eens zijn over het belang van het zoeken naar bevredigende oplossingen van door hun ervaren problemen (Wals e.a., 1990). De deelnemers proberen steeds gezamenlijk te komen tot definiëring, analyse, oplossing en evaluatie van een praktisch probleem (Robottom, 1987; Wals, 1993). Wat voor een probleem dit is hangt af van de deelnemers. Zijn dit docenten dan zijn dit vaak onderwijskundige problemen (bijvoorbeeld: hoe kan ik de betrokkenheid bij natuur onder stadskinderen vergroten? Of, hoe kan ik een goede discussie in de klas op gang krijgen waarin normen en waarden aan de orde komen?). Zijn dit leerlingen dan zijn dit vaak existentiële of leefwereldnabije problemen (bijvoorbeeld: hoe kan het fietsen naar school veiliger worden? Of, wat kunnen we doen tegen pesten?). Zijn dit schoolleiders dan zijn dit vaak organisatorische problemen (bijvoorbeeld: hoe kan de samenwerking tussen docenten verbeterd worden? Of, hoe kunnen we een milieuzorgsysteem op school opzetten?).

De deelnemers doorlopen tijdens ontwikkelingsonderzoek steeds een spiraal van het *inventariseren* van het probleemgebied, het *analyseren* van het gekozen (deel)probleem, het *genereren* van mogelijke oplossingen, het *confronteren* van de gekozen oplossing met de praktijk en, tot slot, het *evalueren* van de resultaten. Zij doen dit net zolang totdat zij in staat zijn het probleem gedeeltelijk dan wel geheel op te lossen. Hierbij speelt systematische reflectie op het eigen handelen een belangrijke rol. De leerlingen proberen tijdens het onderzoek hun eigen leerervaringen te verwoorden, terwijl de docent, die zelf een vergelijkbaar proces doorloopt, steeds probeert deze inzichten te bundelen, te vergelijken en te spiegelen aan de vooraf gestelde doelstellingen van het team. Voorop staat dat de gezamenlijke onderzoek-activiteiten leiden tot een simultane verbetering van leeromgeving en leefmilieu van de deelnemers.

Reconstruerend kan de gevolgde leer- of onderzoekscyclus als volgt worden weergegeven (Stapp e.a., 1996; Wals, 1994a; Wals & Alblas, *in press*):

Figuur 1. *De AR&CPS leercyclus (weergegeven is 1 cyclus van velen)*



Toelichting bij de stappen (slechts de stappen van de leerlingen worden hier toegelicht maar de docenten doorlopen dezelfde cyclus ook echter vanuit een ander perspectief en met een ander doel):

Identificeren van het probleem
Leerlingen verkennen in kleine groepjes hun schoolgebouw, schoolomgeving en buurt en noteren steeds die dingen die zij als positief en die dingen die zij als negatief ervaren. Alle groepjes rapporteren hun bevindingen plenair in de klas. Er wordt een inventarisatie gemaakt van alle ingebrachte omgevingsproblemen. Leerlingen ordenen alle mogelijke onderwerpen in probleemgebieden en krijgen gelegenheid om een doordachte keuze te maken aan de hand van een aantal zelf-bedachte criteria. Er wordt consensus bereikt over het te bestuderen onderwerp.

Analyseren van het probleem
Leerlingen oriënteren zich op het probleem en maken daarbij zoveel mogelijk gebruik van informatiebronnen in en rondom de school. Met behulp van literatuurstudie, mediaberichtgeving, interviews met belanghebbenden en deskundigen, eigen waarneming en ervaringen, etc. wordt het probleem in kaart gebracht en nauwkeurig omschreven. Leerlingen komen ook tot een goede taakverdeling en tot afspraken over het samenbrengen van alle gegevens.

Leerlingen gaan tevens na of zij alle gegevens nu hebben om het probleem helder in kaart te brengen. Tevens wordt de beslissing genomen om over te gaan tot het opstellen van een actieplan of nog verder te gaan met een nadere bestudering van het probleem. Is het probleem al veranderd in hun ogen sinds de selectie ervan?

Genereren van oplossingen
Leerlingen gaan op basis van hun probleemdefinitie een aantal opties voor actie ontwikkelen die kunnen leiden tot verbetering van de probleemsituatie. Iedere optie wordt uitgewerkt in een plan. Het plan moet duidelijk aangeven welke middelen nodig zijn, wiens belangen het dient en mogelijk schaadt, welke effecten verwacht worden, wie wat gaat doen, op welke termijn resultaten bereikt kunnen worden, hoe deze resultaten zichtbaar gemaakt kunnen worden en welke neveneffecten mogelijk zijn.

Confronteren van de gekozen oplossingen met de praktijk
Leerlingen kiezen een actieplan en brengen het ten uitvoering. Ook hier is het van belang dat leerlingen duidelijke afspraken maken over wie wat gaat doen en wanneer.

Evalueren van de resultaten
Leerlingen gaan na of het probleem verbeterd is. Welke stappen waren effectief, welke stappen waren minder effectief. Wat moet er nog gebeuren? Waren er onvoorspelbare effecten? Zijn er nieuwe mogelijkheden? Is verder onderzoek nodig?

(Opnieuw) identificeren
Leerlingen beslissen of de oorspronkelijke probleemsituatie al dan niet naar tevredenheid is verbeterd. Mocht dat niet het geval zijn dan kan besloten worden om het probleem nogmaals nader te definiëren, het actieplan aan te passen en opnieuw uit te voeren. Mocht dat wel het geval zijn dan kan besloten worden een nieuw onderwerp te onderzoeken.

Tijdens het leerproces reflecteren zowel de leerlingen als de docenten steeds op het leerproces, op veranderingen die zij zelf ondergaan, op frustraties die zij ondervonden tijdens hun onderzoek, op de kwaliteit van het groepsproces, en op hun eigen functioneren binnen het project. Deze reflecties worden steeds vastgelegd in een onderzoekdagboek waarover iedere deelnemer beschikt. De geschreven reflecties hebben tot doel de leerervaringen van de deelnemers in kaart te brengen en sterke en zwakke punten van het ontwikkelingsproces te signaleren om de kwaliteit van het project verhogen.

De bedoeling is dat tijdens AR&CPS leren, reflecteren en handelen versmelten. De lerenden ontdekken tijdens het leerproces dus welke kennis zij steeds nodig hebben, waar zij deze kennis kunnen halen en op welke manier kennis gebruikt kan worden om een probleemsituatie te verbeteren. AR&CPS is in feite gericht op het verhogen van betrokkenheid van de lerenden bij het bepalen van hun eigen leerweg. De docent is in dit proces naast deskundige ook begeleider en mede-onderzoeker. Haar deskundigheid zal vooral gericht moeten zijn op het volgen van de leerweg van de leerlingen, het onderkennen van individuele leerbehoeften, het helpen van deelnemers bij het vinden van informatie, het begeleiden van het groepsproces, het ontwikkelen van vaardigheden die tijdens de rit nodig blijken en, last but not least, het mobiliseren van alle in de groep aanwezige kennis. Samengevat richt AR&CPS zich op het:

- stimuleren van leefwereldnabij onderwijs;
- bevorderen van reflectie op leerervaringen door de lerende;
- bevorderen van reflectie op leren en lesgeven door onderwijsgevenden;
- het versmelten van kennis, inzicht, bewustwording en handelen;
- het ontwikkelen en gebruiken van de school als kenniscentrum in en voor de buurt;
- het vervangen van gevoelens van apathie en machteloosheid onder leerlingen, voor zover aanwezig, door gevoelens van 'empowerment';
- het simultaan verbeteren van eigen leeromgeving en lokaal leefmilieu.

Discussie

Wat is nu de pedagogische waarde van AR&CPS en is deze verenigbaar met opvattingen ten aanzien van omgevingsonderwijs of natuur-en milieu-educatie waarin persoonsvorming en niet gedrags-verandering centraal staat? Het gaat bij AR&CPS slechts deels om het vergaren van kennis die nodig is bij het verbeteren van door de lerende ervaren probleemsituaties. Zeker zo belangrijk is de persoonlijke zingeving. Anders gezegd, AR&CPS moet deels een *vormend karakter* hebben waarbij het niet gaat om conditionering, maar om stimulering van betrokkenheid en persoonlijke verantwoordelijkheid. Het belang van het creëren van betrokkenheid bij de eigen sociale, culturele en fysieke omgeving zoals wordt nagestreefd binnen AR&CPS sluit aan bij Klafki's hoofddoelen van vormend onderwijs: zelfbepaling, medebepaling en solidariteit (Klafki, 1994). Zelfbepaling om de eigen belangen en positie in een sociale context tot ontplooiing te brengen. Medebepaling om een bijdrage te kunnen leveren aan de voortgaande dialoog tussen individuen onderling en tussen individuen en groepen over de inrichting van de samenleving. Zoeken naar een consensus, maar tegelijkertijd ook het naar voren brengen van de eigen inbreng van eigen inzichten, zijn belangrijke vaardigheden waar vormend onderwijs zich op richt. Aan de andere kant van het continuüm bevindt zich het principe van solidariteit. Uiteraard is het tot expressie brengen van de eigen inbreng van belang, maar deze kan alleen gestalte krijgen met een begeleidend principe van solidariteit. Zelfexpressie ten koste van de ander of medebepaling zonder rekening te houden met ieders interesse kan niet als men tevens het principe van de solidariteit wil realiseren.

Het persoonlijk vormingsproces binnen AR&CPS wordt gekarakteriseerd door twee hoofdelementen. Allereerst is er de confrontatie met datgene wat de lerende al weet: *Gelden mijn inzichten nog steeds nu ik met die nieuwe feiten word geconfronteerd?* Vaak ontstaat er uit die confrontatie een conflict waardoor oude inzichten weer in een nieuw perspectief worden geplaatst of onhoudbaar blijken te zijn. Ten tweede volgt er een proces van verwerking, waarbij de sociale omgeving (bijvoorbeeld de leergroep waarvan men deel uitmaakt) dienst doet als een klankbord. Daardoor krijgt iemand een beeld van zwakke en sterke punten van zijn zienswijzen en de sociale acceptatie van zijn ideeën. De binnen AR&CPS zo belangrijke dialoog met de sociale omgeving is essentieel bij het realiseren van een dergelijk leerproces. Het onder woorden brengen van een standpunt, het uiten van gevoelens, het luisteren naar andere argumenten, het bijstellen van inzichten, al die activiteiten kunnen een leerproces verdiepen en verankeren.

Het handelingsperspectief waarop AR&CPS zich eveneens richt veronderstelt dat menselijk handelen zich beweegt tussen de polen van bepaaldheid en bedoeldheid, individualiteit en gemeenschapszin, zelfbepaling en zelf overgave, kopieën en weerspiegelen. Iedere handelingssituatie is te beschouwen als een resultante van de snijpunten tussen de lijnen die deze polen verbinden. Idealiter wordt de lerende zich tijdens het leerproces bewust van deze polen, is hij in staat zijn eigen postitie te bepalen binnen deze polen, en kan hij nagaan of en hoe deze positie in de loop van het leerproces is veranderd.

In hoeverre is AR&CPS overdraagbaar naar een Nederlandse context? De huidige veranderingen in het Nederlandse voortgezet onderwijs maken inpassing van AR&CPS in bijvoorbeeld de vernieuwde tweede fase steeds reëler. AR&CPS biedt een mogelijkheid de kennelijk alom gewaardeerde maar nogal theoretische ideeën van Micha de Winter (De Winter, 1995, 1996), te vertalen naar concrete onderwijsleersituaties. Vanuit het perspectief van natuur- en milieu-educatie is een procesbenadering waarin de lerenden en hun omgeving centraal staan pedagogisch gezien beter te verdedigen dan een op output- of resultaat gerichte benadering waarin natuur- en milieu-educatie slechts een instrument is om bepaalde gedragsverandering te realiseren (Wals & Van der Leij, 1997). Wanneer natuur- en milieu-educatoren zich meer toeleggen op de kwaliteit van het leerproces kan natuur- en milieu-educatie dienen als mogelijke katalysator van onderwijsvernieuwingen of als voorbeeld voor andere moderne educaties (bijvoorbeeld vredes-, ontwikkelings- en gezondheidseducatie). Maakt het zich afhankelijk van natuur- en milieubeleid, specifieke inhouden of beoordeling op basis van het meten van gedragsverandering, dan loopt het kans in de verdrukking te raken of gedegradeerd te worden tot tijdelijke trend of modeverschijnsel. Dit betekent wel dat er de komende jaren veel aandacht besteed zal moeten worden aan kwaliteitscriteria voor natuur- en milieu-educatieve leerprocessen en corresponderende didactische vaardigheden van docenten. Gelukkig wordt hieraan steeds meer aandacht besteed in NME-onderzoek (zie bijvoorbeeld: Alblas e .a., 1993; Janssen, 1993; Margadant-van Arcken, 1996).

Er kunnen kanttekeningen geplaatst worden bij het centraal stellen van soms complexe problemen die niet eenvoudig en soms helemaal niet zijn op te lossen. Mag je jongeren wel opzadelen met dergelijke problemen waarvan ze aan de oorzaken zelf nauwelijks of niet hebben bijgedragen? Een antwoord hierop zou kunnen zijn dat jongeren via de media, eigen ervaringen en als deelnemer aan de samenleving, sowieso opgezadeld worden met deze problemen en dat de school een taak heeft ze uit te rusten met de vaardigheden er mee om te kunnen gaan dan wel er wat aan te kunnen doen. Om te voorkomen dat het leerproces niet stagneert bij bewustwording van louter problemen en daarmee gevoelens van apathie en machteloosheid de overhand krijgen, moet de docent leerlingen helpen problemen terug te schalen en beheersbaar te maken (zie ook: Monroe, 1990; Stapp e. a., 1996; Wals, 1994c; Weick, 1984). Tevens zullen succesjes, hoe klein dan ook, steeds in kaart gebracht moeten worden. Daarnaast kan het aanvullend gebruik van case studies - voorbeelden van acties ondernomen door en vanuit leerlingen elders die hun vruchten hebben afgeworpen - een inspirerende en motiverende werking hebben (Bardwell e. a., 1994).

Overigens blijft een belangrijk uitgangspunt van AR&CPS dat alleen problemen die een existentiële betekenis hebben voor de betrokkenen in overweging genomen worden en pas dan centraal komen te staan in het leerproces wanneer zij er bewust voor kiezen. In die zin is er dus geen sprake van 'opzadelen met grote mensen problemen'. AR&CPS zal een balans moeten vinden tussen de ontwikkeling van zorg en verantwoordelijkheid enerzijds en de ontwikkeling van interesse en betrokkenheid anderzijds. Overbezorgdheid staat onze individuele ontplooiing in de weg, terwijl het niet onder ogen zien van de realiteit ook ongewenst is. Individuele ontplooiing staat weliswaar voorop, maar deze moet tot stand komen tegen een achtergrond van medemenselijkheid en solidariteit en gericht zijn op een open, sociaal mobiele samenleving waar ook plaats is voor andere waarden dan die van het individu of die van de eigen (sub)cultuur.

Tijdens de experimentele projecten in de Detroit junior high schools werd de school even het kenniscentrum van de buurt. Er werden, afhankelijk van het door de leerlingen gekozen thema, bruggen geslagen met verschillende NGO's, overheden, winkeleigenaren, buurtbewoners, bibliotheken, plaatselijke instituten voor hoger onderwijs, etc. Deze instanties en individuen werden herhaaldelijk door de leerlingen geraadpleegd en op school uitgenodigd. De leerlingen ontwikkelden al vrij snel een unieke vorm van 'local knowledge' ten aanzien van een specifiek thema (bijvoorbeeld: geweld op school, waterkwaliteit van de plaatselijke Rouge River, 'back-alley nature'). Er ontstond een krachtige leeromgeving (2) waarin nauwelijks nog een kloof tussen school en buurt bestond. Ook al klinkt dit opwindend en bemoedigend, het is nog maar de vraag of een dergelijke leeromgeving lang in stand gehouden kan worden. In Detroit zijn er weinig middelen en mensen om AR&CPS te ondersteunen. Wanneer we nu terug zouden gaan naar de scholen waar we een aantal jaren geleden met AR&CPS werkten dan moeten we constateren dat AR&CPS als zodanig niet meer gehanteerd wordt (Stapp, mondelinge mededeling). Wel lijkt het erop dat de betrokken docenten anders zijn gaan lesgeven en leerlingen meer keuze vrijheid en verantwoordelijkheid geven bij het invullen van hun eigen leerweg. In de Nederlandse situatie is het niet ondenkbaar dat er wel begeleiding van AR&CPS-achtige initiatieven mogelijk is. Mogelijk dat trends als de decentralisatie van nascholingsbudgetten, invoering van de studiehuisgedachte, de opkomst van ontwikkelingsonderzoek en ervaringsgericht leren, Nederlandse uitwerkingen van AR&CPS kunnen bevorderen.

Noten

1. Empowerment is een in onderwijskundige literatuur steeds vaker terugkomende, ietwat retorische term waarmee vaak bedoeld wordt het ontwikkelen van het gevoel dat je als individu invloed kan hebben op je omgeving hetzij individueel ofwel deel uitmakend van een groep.
2. Krachtige leeromgeving verwijst hier dus *niet* in eerste instantie naar een leeromgeving verrijkt met Informatie- en Communicatie Technologie (ITC) maar naar een leeromgeving verrijkt met de kennis en ervaring van individuen en groepen die al deel uitmaken van de schoolomgeving (dit wil niet zeggen dat ITC niets zou kunnen toevoegen aan zo'n leeromgeving).

Literatuur

Alblas, A.H., Broertjes, J.J.S., Janssen, F.J.J.M. & Waarlo, A.J. (1993). *Begrip en betrokkenheid; Bouwstenen voor leerbare thema's in natuur- en milieu-educatie.* Wageningen, Landbouwuniversiteit, Vakgroep Agrarische Onderwijskunde en Utrecht, Universiteit, Vakgroep Didactiek van de Biologie.

Bardwell, L.V., Monroe, M.C. & Tudor, M.T. (Red.) (1994). *Evironmental Problem Solving: theory, practice and possibilities in environmental education.* Troy, Ohio: NAAEE,

Brody, R. (1982). *Problem Solving: Concepts and Methods for Community Organizations.* New York: Human Sciences Press.

Bull, J.; Cromwell, M. & others (1990). *Environmental Endeavors: Examples for Student Problem Solving.* Ann Arbor, Michigan: Global Rivers Environmental Education Network, School of Natural Resources & Environment, University of Michigan.

Carr, W. & Kemmis, S. (1986). *Becoming Critical: Education Knowledge and Action Research.* Lewes, Sussex: Falmer Press.

Corey, S.M. (1953). *Action Research to Improve School Practices.* New York: Teachers' College Press.

Dewey, J. (1963). *Experience and Education.* First Collier Book Edition in cooperation with Kappa Delta Pi (original copyright 1938). Kappa Delta Pi Lecture Series. New York: Collier Macmillan Publishers.

Dewey, J. (1966). *Democracy and Education.* First Free Press paperback edition (original copyright 1916). New York: Free Press.
Elliott, J. (1991). *Action Research for Educational Change: Developing teachers and teaching.* Philadelphia: Open University Press.
Elliott, J. (1993). What have we learned from action research in school-based evaluation? *Educational Action Research, 1,* 175-187.
Hart, P. (1996). Problematizing Enquiry in Environmental Education: issues of method in a study of teacher thinking and practice. *Canadian Journal of Environmental Education, 1,* 56-89.
Janssen, F. (1993). *Zorg voor de natuur; een ethische, psychologische en didactische fundering.* Utrecht: Vakgroep Didactiek van de Biologie.
Kemmis, S. (1985). Action Research. In: T. Husen & T. Postlethwaite (Red.), *International Encyclopedia of Education: Research and Studies, Volume I, A-B,* (pp.35-42). Oxford: Pergamon.
Kemmis, S. & McTaggert R. (Red.) (1988). *The Action Research Planner.* Third edition, Geelong, Victoria: Deakin University Press.
Klafki, W. (1994). *Neuern Studien zur Bildungstheorie und Didaktik: Zeitgemasse Algemeinbildung und Kritisch-Konstruktive Didaktik.* Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
Lewin, K. (1946). Action Research and Minority Problems. *Journal of Social Issues, 2,* 34-46.
McKernan J. (1991). *Curriculum Action Research: a handbook of methods and resources for the reflective practitioner,* New York: Saint Martin's Press.
Margadant-van Arcken, M. (1996). *Kiezen en delen; In dialoog op weg naar educatiedoeltypen natuur- en milieu-educatie.* IKC-Natuurbeheer, Wageningen: IKC-Natuurbeheer.
Monroe, M.C. (1990). Converting 'It's no use' into 'Hey, there's a lot I can do:' A matrix for Environmental Action Taking. In D.A. Simmons, C. Knapp & C. Young (Red.), *Setting the environmental education Agenda for the '90's; 1990 Conference Proceedings,* (pp.141-148). Troy, Ohio: NAAEE.
OECD-CERI (1994). *Environment, schools and active learning,* Final report of the environment and schools' initiatives project (ENSI), Paris: OECD.
OECD-CERI (1995). *Environmental learning for the 21st century.* Paris: OECD.
Robottom, I. (1987). Towards Inquiry-based Professional Development in Environmental Education. In I. Robottom (Red.), *Environmental Education: Practice and Possibility,* (pp.83-122). Victoria, Australia: Deakin University Press.
Stapp, W.B. & Wals, A.E.J. (1994). An action research approach to environmental problem solving. In L.V. Bardwell, M.C. Monroe & M.T. Tudor (Red.), *Environmental Problem Solving: theory, practice and possibilities in environmental education,* (pp.51-65). Troy, Ohio: NAAEE.
Stapp, W.B., Wals, A.E.J. & Stankorb, S. (1996). *Environmental education for empowerment: action research and community problem solving.* Dubuque, IA: Kendall/Hunt.
Wals, A.E.J. (1993). Critical Phenomenology and Environmental Education Research. In R. Mrazek (ed.). *Alternative Paradigms in Environmental Education Research,* (pp.153-175). NAAenvironmental education Monograph Series. Troy, Ohio: NAAEE.
Wals, A.E.J. (1994a). Action Research and Community Problem Solving: environmental education in an inner-city. *Educational Action-Research, 2,* 163-183.
Wals, A.E.J. (1994b). *Pollution Stinks! Young adolescents' perceptions of nature and environmental issues with implications for education in urban settings.* De Lier: Academic Book Center.
Wals, A.E.J. (1994c). Action taking and environmental problem solving in environmental education. In B.B. Jensen & K. Schnack (Red.), *Action and action competence as key concepts in critical pedagogy,* (pp.135-163). Didaktische studier, Volume 12. Copenhagen: Royal Danish School for Educational Studies.
Wals, A.E.J. & Alblas, A.H. (in press) School-based research and development of environmental education: a case study. *Environmental Education Research, 3.*
Wals, A.E.J., Beringer, A. & Stapp, W.B. (1990). Education in Action a Community Problem Solving Program for Schools. *Journal for Environmental Education, 21;* 4, 13-20.
Wals, A.E.J. & Leij, T. van der (1997). Alternatives for national standards for environmental education: process-based quality assessment. *Canadian Journal for Environmental Education, 2,* 7-27.
Weick, K.E. (1984). Small wins: Redefining the scale of social problems. *American Psychologist, 19,* 40-49.
Winter, M. de, (1995). *Kinderen als medeburgers; Kinder- en jeugdparticipatie als maatschappelijk opvoedingsperspectief.* Utrecht: De Tijdstroom.
Winter, M. de, (1996). De straatvrees van pedagogen: over de opvoedkundige waarde van jeugdparticipatie. *Comenius, 16,* 375-388.

Geen kasplantjes, maar stevige boerenkool van den kouden grond

Onderwijsreorganisatieplannen aan het begin van de twintigste eeuw in het licht van meritocratisering

Hilda Amsing, Rijksuniversiteit Groningen

Inleiding

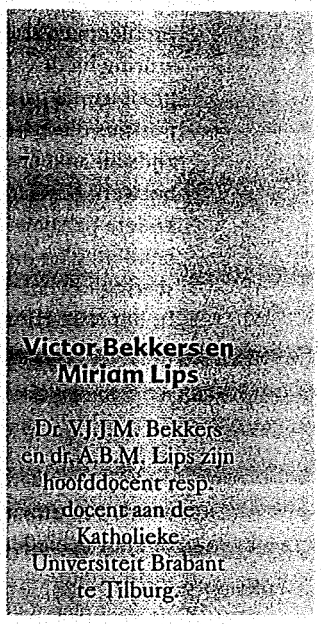
Thorbecke regelde in 1863 het middelbaar onderwijs. Dit onderwijs was bedoeld voor de middenstand. Het bereidde voor op 'die velerlei wegen, waarop de arbeid van den middenstand zich beweegt'. (1) Hoewel het gymnasium pas in 1876 bij wet werd geregeld, werd met de wet van 1863, door het gymnasium uit te sluiten, tevens de plaats van dit schooltype in het hoger onderwijs bepaald. Thorbecke baseerde, geheel in overeenstemming met het traditionele standenstelsel, zijn onderwijsstelsel op het principe dat de bestemming van leerlingen de inrichting van het onderwijs moest bepalen. (2) De toekomstige taak van burgers in de maatschappij werd in Thorbeckes visie niet bepaald door aanleg, maar door afkomst. Dit principe kwam tot uiting in de plaats die hij de hbs en het gymnasium, twee schooltypen voor algemeen vormend voortgezet onderwijs, toekende in het onderwijsstelsel. De hbs beoogde algemeen vormend eindonderwijs te geven, (3) waarin de maatschappelijke relevantie van het geleerde centraal stond. Dit schooltype was bedoeld voor de bovenste regionen van de middenstand, (4) voor de hogere burgerij 'welke meer vrijheid bezit om denken en kennis te ontwikkelen, dan doorgaans ambachtslieden en kleine landbouwers' (5) en werd ondergebracht bij het middelbaar onderwijs. Het gymnasium, ontstaan uit de Latijnse school, bereidde voor op de universiteit en had hierin een monopoliepositie. Het was een schooltype voor geleerde vorming waarin de klassieke talen centraal stonden. Dit schooltype was bestemd voor de geleerde stand en hoorde als schooltype van voorbereidend hoger onderwijs volgens Thorbecke niet tot het middelbaar, maar, in navolging van het Koninklijk Besluit van 1815, tot het hoger onderwijs. Het gymnasium was de eerste stap in de ontwikkeling van een persoon tot een volwaardig lid van de geleerde stand (Wachelder, 1992, pp.62-63).

De structuur van het algemeen vormend voortgezet onderwijs, zoals Thorbecke die met de wet op het middelbaar onderwijs in 1863 vastlegde, bleef tot de mammoetwet van 1963 bestaan. Door bijvoorbeeld de opkomst van pedagogische en ontwikkelingspsychologische ideeën met een nieuwe kijk op de individuele mens (Imelman & Meijer, 1985, pp.30-34, p.75), de opkomst van een nieuwe middenstand (Wijmans, 1987, p.85) en de eisen die de industrialisatie en de technologische ontwikkeling met zich meebrachten, ontwikkelde het onderwijs zich in deze periode, binnen de grenzen van de wetgeving, in meritocratische richting (Boekholt & De Booy, 1987, pp.257-260; Idenburg, 1962, p.13; Idenburg, 1964, pp.159-187).

Gaande de ontwikkeling deed de overheid een aantal pogingen om tot een nieuwe inrichting van het voortgezet onderwijs te komen. De eerste was het instellen van de Ineenschakelingscommissie in 1903. Deze commissie werd ingesteld om duidelijkheid te scheppen in de verhouding tussen de verschillende schooltypen en, met name, de positie van de hbs. De commissie kreeg de opdracht reorganisatievoorstellen voor te bereiden die tot een betere aaneenschakeling van de verschillende onderdelen van het onderwijsstelsel zouden leiden. Het plan van de Ineenschakelingscommissie, een mammoetwetsvoorstel *avant la lettre*, riep

Doelzoekende sturing in het milieubeleid? Verdroging als voorbeeld

In het derde Nationale Milieubeleidsplan wordt enerzijds aandacht gevraagd voor het netwerkkarakter van veel milieuproblemen; anderzijds houdt men vast aan landelijk geformuleerde, generieke en in percentages gespecificeerde doelstellingen. Sturing in netwerken impliceert echter dat er sprake is van het creëren van een proces van gemeenschappelijke beeldvorming over de doelstellingen van het beleid. Het verdrogingsbeleid in Noord-Brabant illustreert dat doelzoekende sturing meer soelaas zal bieden voor effectief milieubeleid dat op externe integratie is gericht, dan doelstellende sturing.



Victor Bekkers en Miriam Lips

Dr. V.J.J.M. Bekkers en dr. A.B.M. Lips zijn hoofddocent resp. docent aan de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg.

In februari 1998 verscheen het derde Nationale Milieubeleidsplan; een lijvig boekwerk dat 443 pagina's omvat. Niet alleen wordt hierin getracht een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de toestand van het milieu in Nederland, ook wordt een waslijst van doelstellingen, uitgangspunten en mogelijke maatregelen opgenomen. Het nationale milieubeleid gaat daarmee nog steeds uit van *maakbaarheid* en *beheersbaarheid*.[1]

Hinken op twee gedachten

Toch onderscheidt dit plan zich in een aantal opzichten van de vorige Nationale Milieubeleidsplannen. Ten eerste is er aandacht voor de verschillende actoren die op de diverse deelterreinen van het milieubeleid actief zijn. Zo zijn relevante *beleidsnetwerken* in het Nationaal Milieubeleidsplan in kaart gebracht. Ten tweede is er meer aandacht voor *samenwerking* tussen de verschillende belanghebbende partijen. De veronderstelling is hier dat de uitvoering van het milieubeleid staat of valt met de medewerking die de doelgroepen -zoals andere overheden, de industrie, de landbouw, consumenten en energiebedrijven – willen verlenen aan de voorgestelde beleidsdoelen. 'Milieuproblemen kunnen alleen door samenwerking goed en effectief worden aangepakt', zo stelt het NMP.[2] Er dient meer oog te zijn voor samenhang en voor samenspel in de verschillende beleidsnetwerken. Ten derde wordt gepleit voor meer maatwerk en flexibiliteit, hetgeen in het derde NMP leidt tot de conclusie dat er niet één juiste manier van besturing door de overheid is..[3]

Daarmee hinkt het derde NMP op twee gedachten. Enerzijds wordt, conform hedendaagse bestuurskundige inzichten, aandacht gevraagd voor het netwerkkarakter van veel milieubeleidsproblemen. Een beleidsnetwerk kan worden omschreven als een verzameling van meer of minder wederzijds afhankelijke actoren met te onderscheiden belangen en posities die bepaalde, relatief duurzame interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen met het oog op de vorming en de uitvoering van beleid.[4] Anderzijds durven de opstellers van het plan niet de consequenties te trekken van wat het betekent om in netwerken te sturen. Wie zoekt naar een uitgewerkte, hierbij passende sturingsconceptie, komt in dit plan dan ook

bedrogen uit. Het derde NMP houdt vast aan centraal geformuleerde doelstellingen waaraan de partijen in het netwerk zich dienen te conformeren. Het ter discussie stellen van deze doelstellingen geldt binnen het milieubeleid bijna als het doorbreken van een taboe. Sturing in netwerken wordt dan gezien als het creëren van samenwerking bij en samenhang in de uitvoering van de betreffende nationale doelstellingen. In de bestuurskundige theorievorming over sturing in netwerken wordt daarentegen aandacht gevraagd voor het creëren van een gemeenschappelijke beleidspraktijk die zich niet beperkt tot de beleidsuitvoering.[5] Sturing in netwerken heeft volgens deze theorie juist betrekking op *metasturing* ofwel 'sturing van sturing'. Sturing is dan gericht op het inrichten en procedureren van besluitvormingsarrangementen en -trajecten, wat tot doel heeft een proces van gemeenschappelijk beeldvorming tussen belanghebbende partijen op gang te brengen over de aard, omvang en ernst van een probleem en daarbij passende oplossingen.[6] Netwerksturing biedt vooral soelaas wanneer er sprake is van een groot aantal partijen met uiteenlopende belangen en posities die echter op de korte of de lange termijn wederzijds afhankelijk zijn. Ze zijn tot elkaar veroordeeld. In het netwerk bestaat geen partij die zijn wil volledig aan de andere partijen kan opleggen of afdwingen. Onderhandeling en ruil spelen daarom een belangrijke rol in de sturing van beleidsnetwerken.

In het NMP-III wordt impliciet gekozen voor een klassieke vorm van sturing die vervolgens is aangepast aan het huidige bestuurskundige jargon waarin netwerksturing een belangrijke positie inneemt. De opstellers van het plan lijken echter de consequenties van netwerksturing in de praktijk niet aan te durven gaan. Slechts op één punt wordt een uitzondering gemaakt, namelijk ten aanzien van het gebiedenbeleid. In de zogeheten ROM-gebieden wordt gekozen voor een projectmatige 'bottom-up' ontwikkeling. De ervaringen hiermee worden zelfs als positief beschreven, omdat het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk oude patstellingen heeft weten te doorbreken.[7]

In dit artikel willen wij de rol van centraal geformuleerde, generieke doelstellingen in het milieubeleid problematiseren. Zij vormen een belangrijke barrière in de oplossing van milieuproblemen die op voldoende draagvlak kunnen rekenen. We illustreren dit aan de hand van een casus over de verdrogingsproblematiek in Noord-Brabant.[8]

Allereerst zullen we aandacht schenken aan de aard van de verdrogingsproblematiek. Vervolgens zullen we de belangrijkste actoren en hun belangen in kaart brengen. Daarna zullen we het beleid dat de provincie Noord-Brabant heeft gevoerd en thans voert, de revue laten passeren. Aangegeven wordt waarom dit beleid op weerstand heeft gestoten en tot welke beleidsveranderingen dit vervolgens aanleiding heeft gegeven. Tenslotte zullen we de rol van landelijke milieudoelstellingen problematiseren met het oog op de effectiviteit en acceptatie van beleid dat op decentraal niveau wordt uitgevoerd.

De aard van de verdrogingsproblematiek

De Nederlandse geschiedenis is onlosmakelijk verbonden met de strijd die de bevolking tegen het water heeft gevoerd. Waterproblematiek wordt daardoor in Nederland vooral gedefinieerd in termen van wateroverlast en niet vanuit het perspectief van verdroging. Verdroging is een rechtstreeks gevolg van een langdurige daling van de grondwaterstand waardoor nadelige effecten ontstaan voor het milieu en het landgebruik (aangeduid met 'droogteschade'). Toch blijkt een aantal delen van Nederland in ernstige mate last te hebben van deze verdrogingsproblematiek. In totaal gaat het in Nederland om 6200 km^2 verdroogd gebied.[9]

Een van de provincies waarbij deze problematiek ernstige vormen aan heeft genomen, is Noord-Brabant. Zo had deze provincie in 1996 te kampen met 132.800 hectare verdroogd gebied.[10] Tot nu toe is echter niet duidelijk wat het verdrogingsprobleem precies is en door wie het veroorzaakt is c.q. wordt. Onderzoeken leveren uiteenlopende resultaten op. Eenduidige beoordelingscriteria ten aanzien van de problematiek ontbreken. We kunnen vaststellen dat de verdrogingsproblematiek zowel meerdere oorzaken als meerdere veroorzakers kent. Door het netwerk van partijen en hun belangen in kaart te brengen, kunnen we dit illustreren:

De provincie

Krachtens de *Grondwaterwet* is de provincie actief beheerder van het grondwater. Daartoe stelt zij een *waterhuishoudingsplan* vast, op grond waarvan vergunningen voor het onttrekken van grondwater worden verstrekt. Tevens is de provincie verantwoordelijk voor de integratie van het grondwaterbeleid met andere aanpalende beleidsterreinen, zoals natuur, ruimtelijke ordening en landbouw.

Serie Honderd jaar publieke zaak

Door ziekte van een van de auteurs blijkt het niet mogelijk om in dit nummer een aflevering in onze grote serie 'Honderd jaar publieke zaak' te plaatsen. De redactie betreurt dit. Vanaf het augustusnummer zal de serie echter zonder onderbreking voortgezet kunnen worden – tot in het laatste nummer van deze eeuw! In de serie verschenen tot nu toe de volgende bijdragen:

- A. Hoogerwerf, *Beelden van politiek en bestuur in de twintigste eeuw* (introducerend artikel); J.H.J. van den Heuvel, *Een geur van herfst lijf hangt om de verzorgingsstaat* (januari 1998);
- R.J. Hoekstra, *Coördinatie van regeringsbeleid: een moeizame zaak* (februari 1998);
- N.P. Mol, *Openbaar bestuur of openbaar bedrijf? Het kompabel bestel in de twintigste eeuw* (maart 1998);
- H. Bovenkerk, *Nederland: immigratieland tegen wil en dank* (april 1998);
- J.J.A. Thomassen, *Democratisering in de twintigste eeuw* (mei 1998).

Bovendien is de provincie verantwoordelijk voor de uitvoering van het nationale verdrogingsbeleid dat gericht is op reductie van de verdrogingsproblematiek. Daarnaast voert de provincie een herstelbeleid dat gericht is op het in oorspronkelijke staat terug brengen van natuurgebieden en de daarbij passende waterhuishouding.

Het Rijk

Het landelijke verdrogingsbeleid wordt grotendeels bepaald door de ministeries van VROM en LN&V. Daarnaast speelt het ministerie van Verkeer & Waterstaat een rol met het oog op het beheer van het oppervlaktewater. De afgelopen jaren stond het beleid vooral in het teken van de reductie van het areaal verdroogde grond. Aanvankelijk zou het areaal verdroogd gebied in het jaar 2000 niet groter mogen zijn dan in 1985. Deze stabilisatiedoelstelling ging de Tweede Kamer echter niet ver genoeg. In de aangenomen motie Lansink/Van Rijn-Vellekoop wordt gesproken van een verdergaande reductie met 25% in het jaar 2000 ten opzichte van 1985. In zowel het NMP-II uit 1993 als het huidige NMP wordt daaraan toegevoegd dat in het jaar 2010 een verdere reductie zou moeten plaatsvinden met 40%. Wel wordt in het huidige NMP opgemerkt dat deze doelstellingen waarschijnlijk niet worden gehaald: het ontbreken van bestuurlijk draagvlak zou onder meer de voortgang van de aanpak van de problematiek belemmeren.[11]

De waterschappen

De waterschappen spelen een cruciale rol als beheerders van het oppervlaktewater en, daarmee samenhangend, met het waterpeil. Daartoe stelt men een *waterbeheersingsplan* op. Verdroging is een problematiek die haaks staat op de traditie van veel waterschappen. Hun beleid is jarenlang gericht geweest op het zo snel mogelijk afvoeren van overtollig water. Hierdoor kon onder meer de landbouwproductie worden vergroot. De laatste jaren zien we dat waterschappen meer oog hebben voor het integrale beheer en de conservering van oppervlaktewater, waardoor nu ook aan de verdrogingsproblematiek aandacht wordt besteed.

De landbouw

Landbouwers en hun belangenorganisaties hebben op drie manieren te maken met verdroging. Ten eerste hebben zij in het verleden getracht de landbouwproductie te rationaliseren door middel van waterpeilbeheer dat gericht was op het afvoeren van overtollig water. Ook het ruilverkavelingsbeleid droeg aan dit waterpeilbeheer haar steentje bij. Ten tweede hebben boeren water nodig voor hun bedrijfsvoering. Zo hebben bepaalde gewassen meer water nodig. Ten derde hebben boeren last van droogteschade die zij trachten te bestrijden door hun gewassen te beregenen. In de publieke opinie wordt vaak aan hen de zwarte piet toebedeeld: de zichtbaarheid van de rationalisatie van de landbouwproductie, het ruilverkavelingsbeleid en het besproeien van weilanden en gewassen, maakt hen voor velen de belangrijkste veroorzakers van verdroging.

Natuurbeheerders

Eigenaren en beheerders van bos en andere natuurgebieden worden in vele gevallen geconfronteerd met verdroging. Door allerlei grondwateronttrekkingen is vaak het watersysteem zodanig verstoord dat de variëteit en kwantiteit van verschillende natuursoorten schade oploopt. Men probeert deze schade te beperken en indien mogelijk te herstellen zodat het verdroogde natuurgebied in oorspronkelijke staat kan worden teruggebracht.

De industrie

De industrie onttrekt grondwater om bijvoorbeeld te kunnen spoelen en koelen. Daarnaast heeft vooral de voedings- en genotsmiddelenindustrie behoefte aan hoogwaardig grondwater. Zuiver grondwater wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde om de kwaliteit van het product te garanderen en daarmee het imago en de marktpositie van het bedrijf veilig te stellen.

Waterleidingbedrijven

Waterleidingbedrijven in Brabant onttrekken overwegend grondwater voor de levering van water voor consumptieve en industriële doeleinden. Hiervoor heeft men een vergunning van de provincie nodig. De vraag naar water is nog steeds stijgende. Landelijk is echter in de *Nota Drinkwater* vastgesteld dat de grondwaterwinning uiterlijk in het jaar

Verdroging is een problematiek die haaks staat op de traditie van veel waterschappen. Hun beleid was jarenlang gericht op snelle afvoer van overtollig water

2000 gestabiliseerd dient te worden. Waterleidingbedrijven zoeken daarom naar alternatieve methoden om bijvoorbeeld voor het leveren van water meer oppervlaktewater te gebruiken of te differentiëren naar verschillende soorten laagwaardige en hoogwaardige waterbehoeften.

Stedelijk gebied

Verdroging raakt gemeenten op verschillende manieren. Zo is hun beleid doorgaans gericht op de versnelde afvoer van overtollig regenwater en het in toom houden van de waterstand (bijvoorbeeld om natte kelders te voorkomen). Daarbij is waterafvoer als problematiek politiek weinig interessant omdat dit zich grotendeels onder de grond afspeelt en daardoor niet zichtbaar is. Op een andere wijze zijn gemeenten betrokken bij de verdrogingsproblematiek doordat grootschalige bouwprojecten het ondergrondse watersysteem van aangrenzende (natuur-)gebieden vaak verstoren en daarmee verdroging veroorzaken. In gemeenten is tot nu toe weinig oog geweest voor de infiltratie van regenwater in de bodem waardoor verdroging bestreden kan worden. Daar begint echter verandering in te komen. Bij diverse nieuwbouwprojecten, zoals het project 'de lekkende stad' in Tilburg, worden maatregelen bij de bebouwing getroffen zodat de ecologisch-hydrologische

toestand van het aangrenzende natuurgebied gehandhaafd blijft.
In de gemeente bevindt zich tevens de *burger* als consument van grondwater. Verdroging is een problematiek waarvan deze zich zelden bewust is. Water wordt gezien als een onuitputtelijk collectief goed, zeker in het waterrijke Nederland.

Verdroging als een 'wicked problem'

Uit dit overzicht blijkt dat verdroging getypeerd kan worden als een *wicked problem:* dé verdrogingsproblematiek bestaat niet.[12] Er zijn meerdere soorten verdrogingsproblemen waaraan uiteenlopende oorzaken ten grondslag liggen. Bovendien worden de effecten van verdroging uiteenlopend gewaardeerd. Tevens zijn de betrokken partijen het niet eens zijn over de te nemen maatregelen tegen verdroging en de effecten die deze maatregelen zullen sorteren. Ambiguïteit en onzekerheid overheersen het beleidsterrein. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat er geen duidelijkheid bestaat over de situatie van het grondwaterpeil in 1985. Een situatie, die wel als uitgangspunt is genomen in de landelijke doelstellingen. Het overzicht maakt ook duidelijk dat verdroging uiteenlopende belangen raakt. De effectiviteit van de te nemen maatregelen wordt daarmee tevens bepaald door de afhankelijkheden die tussen de partijen bestaan en de machtsbronnen die zij kunnen mobiliseren met het oog op de verdediging van hun belangen. Daarmee kan dit beleidsterrein worden getypeerd als een beleidsnetwerk zoals eerder omschreven. De vraag is dan echter of men in het provinciale beleid het netwerkkarakter van dit beleidsterrein daadwerkelijk tot uitgangspunt heeft genomen, of dat men de uitvoering van de landelijke verdrogingsdoelstellingen door de betrokken partijen centraal stelt. Uit het overzicht blijkt dat de ambitieuze, generieke landelijke reductiedoelstellingen op het terrein van de verdrogingsbestrijding op gespannen voet staan met wat wij 'de psychologie van verdroging' noemen. Verdroging is een problematiek die mede gekenmerkt wordt door een aantal gegroeide vanzelfsprekendheden die zijn verankerd in tradities, routines en denkschema's van de betrokken partijen. Zowel boeren als waterschappen hebben zoals gezegd een traditie van het bestrijden van wateroverlast. Waterleidingbedrijven, de industrie en vooral ook consumenten, hebben water lange tijd gezien als een onuitputtelijke grondstof c.q. productiefactor. Deze vanzelfsprekendheden zijn belangrijke psychologische barrières waarmee het verdrogingsbeleid rekening moet houden. Hierdoor kan immers een gemeenschappelijk probleembewustzijn worden belemmerd.



FOTO: P. MUNSTERMAN/NATURA

Daarbij is het verdrogingsbeleid een mooi voorbeeld van milieubeleid dat in toenemende mate gericht is op externe integratie met ander beleid. Er worden bij de aanpak van de verdrogingsproblematiek immers raakvlakken erkend met beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, natuur en economie. Het probleem bij externe integratie is dat verdrogingsdoelstellingen binnen het ene domein van raakvlakken (bijvoorbeeld: natuur en milieu) niet dezelfde vanzelfsprekendheid en legitimiteit hebben als binnen een ander domein (bijvoorbeeld: ruimtelijke ordening en milieu).
Het ontbreken van een gezamenlijk probleembewustzijn over verdroging enerzijds en de gegroeide vanzelfsprekendheden ten aanzien van de omgang met (grond-)water anderzijds zijn van invloed geweest op de effectiviteit en het draagvlak van het verdrogingsbeleid van de provincie Noord-Brabant.

Van een gesloten naar een open beleidsstijl

Aanvankelijk ging de provincie Noord-Brabant vanuit een klassieke sturingsopvatting te werk. Door middel van geboden, verboden, ontheffingen, vergunningen en aanwijzingen trachtte men uitvoering te geven aan de landelijke reductiedoelstellingen. De hierbij passende sturingsconceptie kunnen we typeren als een 'command and control'-achtige benadering, waarin regelgeving, planning en handhaving tot effectief beleid moeten leiden. In het concept-Tweede Waterhuishoudingsplan voor de periode 1994-1998 werd deze sturingsconceptie neergelegd. Dit plan werd binnen een kleine projectgroep voorbereid en in 1993 aan de buitenwereld gepresenteerd. Deze keerde zich echter massaal tegen het plan doordat men zich niet kon vinden in de doelstellingen van het voorgestelde verdrogingsbeleid, noch in de probleemdefinitie die daaraan ten grondslag lag. Zo werden niet alleen vraagtekens gesteld ten aanzien van het ambitieniveau van de verdrogingsdoelstellingen; ook het generieke karakter van de doelstellingen werd ter discussie gesteld, omdat daarmee geen recht werd gedaan aan de variëteit van de verdrogingsproblematiek binnen de provincie. Er was bijvoorbeeld weinig oog voor geografische verschillen in de bodemgesteldheid en de waterhuishouding en er werd onvoldoende rekening gehouden met de mate waarin de onderscheiden partijen in een bepaald gebied veroorzaker waren van de verdrogingsproblematiek. Door deze weerstand werd het College van GS uiteindelijk gedwongen om het voorgestelde plan in te trekken en het oude plan te verlengen. Gelet ook op de politiek-bestuurlijke complexiteit van de verdrogingsproblematiek heeft de provincie Noord-Brabant vanaf 1995 getracht

meer draagvlak te creëren door te kiezen voor een andere beleidsstijl.

Naar een andere stijl van opereren

De provincie heeft thans twee convenanten afgesloten. Het eerste betreft het convenant 'Beregening op maat' dat met de Noord-Brabantse Christelijke Boerenbond (NCB) werd ondertekend. Daarin erkennen beide partijen dat er sprake is van verdroging. Erkend wordt dat beregening de oorzaak is van verdroging maar tegelijkertijd ook een bijdrage kan leveren aan de droogteschade die boeren leiden. Aanvankelijk werden beregening en verdroging door de provincie op één hoop gegooid: het instellen en het handhaven van een generiek beregeningsverbod werd gezien als de oplossing voor het probleem. Door meer ruimte te laten voor andere interpretaties en oog te hebben voor de variëteit van de verdrogingsproblematiek waarmee boeren worden geconfronteerd, kon een gezamenlijke aanpak gedefinieerd worden. Beregening is in een aantal opzichten functioneel, alleen dient er meer aandacht te zijn voor de wijze waarop dit gebeurt. Boeren wordt nu geleerd om niet meer te beregenen dan strikt noodzakelijk, waarbij ook rekening dient te worden gehouden met het tijdstip van beregening. Dit tijdstip kan men vaststellen door de vochtvoorziening in de grond te meten. Daarvoor zijn aan boeren meetinstrumenten ter beschikking gesteld. Ook kan een boer nu aflezen hoeveel water een plant nodig heeft, waardoor meer verantwoorde keuzen gemaakt kunnen worden met betrekking tot de verbouwing van gewassen op een bepaalde ondergrond. In 1996 is men in experimentele vorm met deze meetmethode van start gegaan. In het najaar van 1996 zijn de resultaten van het proefproject geëvalueerd. Op dit moment wordt op 200 boerenbedrijven volgens deze methode gewerkt, terwijl in het convenant 'Beregening op maat' is afgesproken dat in 1999 alle 10.000 vergunninghouders verplicht overstappen op deze werkwijze.

Het tweede convenant betreft de Intentieverklaring 'Waterconservering op peil'. Met dit convenant wordt getracht om in bepaalde gebieden het oppervlaktewater langer te conserveren. Hierdoor krijgt het meer tijd om in de bodem te infiltreren, waardoor de grondwaterstand stijgt. Voor de mede-ondertekenaars van dit convenant, de betrokken waterschappen en natuurbeheerders, betekent dit onder meer dat beken weer zullen gaan meanderen en er weer stuwen en dammen in het landschap verschijnen. Daarnaast is er een convenant tussen de provincie en de industrie in de maak. Daarbij streeft men naar minimalisatie van het grondwaterverbruik door alternatieve oplossingen te benutten. Zo maakt het recreatiepark *de Efteling* voor een groot aantal van haar attracties en voor de beregening van haar golfterrein thans al gebruik van oppervlaktewater. Naast convenanten worden er ook andere mogelijkheden benut om tot een gedeelde probleemdefinitie en daarbij passende beleidsmaatregelen te komen. Zo tracht de provincie om bij de aanpak van verdroging door middel van een gebiedsgerichte, integrale benadering aansluiting te zoeken bij de 'bottom-up' sturingsfilosofie die thans aan de realisatie van veel ROM-gebieden ten grondslag ligt.

Deze ommezwaai in beleidsstijl van de provincie heeft ertoe geleid dat de aanvankelijk ingegraven posities door de betrokken partijen inmiddels zijn verlaten. Disfunctionele, karikaturale 'wij-zij' tegenstellingen tussen de betrokkenen zijn ontdooid. Vanuit de provincie is een begin gemaakt met het faciliëren van een zakelijke dialoog tussen de betrokken partijen, die moet leiden tot een meer pro-actieve rol van deze partijen bij zowel de ontwikkeling als de uitvoering van het beleid.

Over de nut en noodzaak van een gedifferentieerd verdrogingsbeleid zijn de betrokken partijen het eens. Er is sprake van een groeiend probleembewustzijn. Het daarop gestoelde vertrouwen in elkaar is echter pril en broos. Partijen zijn er niet altijd van overtuigd dat de provincie de ingeslagen weg zal blijven volgen. Men is vooral beducht dat een aanscherping van de landelijke doelstellingen zal leiden tot het terugkeren van de provincie op haar oude schreden.

De bestuurlijke stijl van opereren van de provincie kan daarom worden getypeerd als een overgang van een gesloten naar een open beleidsstijl.[13] Kenmerkend voor de gesloten beleidsstijl is dat er sprake is van monopolisering van de probleemdefinitie, verankerd in eenzijdig geformuleerde doelstellingen. Een open beleidsstijl gaat uit van de pluriformiteit van probleempercepties. Door middel van onderhandeling, communicatie en ruil wordt getracht een min of meer gedeelde probleemdefinitie te ontwikkelen. Naarmate de betrokken partijen zich herkennen in de definitie van het probleem, is de bereidheid om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken veel groter.

Waterleidingbedrijven, industrie en consumenten hebben water lange tijd gezien als een onuitputtelijke grondstof. Deze vanzelfsprekendheden zijn belangrijke psychologische barrières...

Doelstellende of doelzoekende sturing?

Ambitieuze, generieke landelijke doelstellingen, zoals in het geval van het verdrogingsbeleid, miskennen het netwerkkarakter van veel milieuproblemen. Dit gaat des te meer op wanneer er sprake is van externe integratie van de problematiek met andere beleidsterreinen. Doordat doelstellingen het startpunt zijn van de te nemen maatregelen wordt op voorhand ontkend dat er meerdere perspectieven ten aanzien van een milieuprobleem bestaan. Het resultaat is dat provincies en andere overheden die belast zijn met de uitvoering van deze doelstellingen, met de rug tegen de muur komen te staan. In de zojuist beschreven casus kunnen we dit terugzien. Er ontstaat een 'Catch 22'-situatie op het moment dat de provincie Noord-Brabant verplicht is uitvoering te geven aan deze ambitieuze verdrogingsdoelstellingen en tegelijkertijd afhankelijk is van de steun en medewerking van andere partijen om verdrogingsbestrijdende maatregelen te kunnen nemen. Het

intrekken van het Tweede Waterhuishoudingsplan onder druk van de buitenwereld maakte dat duidelijk. Het gevolg was dat de provincie Noord-Brabant voor de realisatie van het verdrogingsbeleid met de rug tegen de muur stond.

Het verdrogingsbeleid in Noord-Brabant kwam pas echt van de grond toen gekozen werd voor een meer open benadering van politiek-bestuurlijk opereren. Daardoor werden de aanvankelijk ingegraven posities en de daarbij horende vijandbeelden verlaten. De dialoog tussen de betrokken partijen verzakelijkte. Er kwam ruimte voor verschillende probleemdefinities en -oplossingen. Dit had ook gevolgen voor het probleem-eigenaarschap. Verdroging was niet langer slechts een probleem van de provincie, de andere partijen werden mede-eigenaar van het probleem. Hierdoor werd de weg geopend voor de ontwikkeling van een gezamenlijke beleidspraktijk die niet de tegenstellingen tussen de partijen accentueerde, maar juist hun onderlinge afhankelijkheid. De oplossing van beleidsproblemen werd daardoor niet op voorhand gezien als een spel waarin er slechts winnaars en verliezers zijn. Bewust werd gestreefd naar het definiëren van probleempercepties en oplossingen waarin alle betrokken partijen konden winnen ('win-winsituatie'). Door oog te hebben voor de specifieke situatie van een bepaald gebied en/of doelgroep werd het speelveld bovendien kleiner, waardoor er meer ruimte was voor maatwerk en een projectmatige aanpak. Hierdoor verandert ook de betekenis van beleidsdoelstellingen. Beleidsdoelstellingen zijn dan de uitkomst van een proces van gemeenschappelijke beeldvorming over de aard, de omvang en ernst van het beleidsprobleem. In het convenant 'Beregening op maat' zien we dit terug. Landelijke, nauwkeurig en generiek geformuleerde beleidsdoelstellingen laten echter uitvoerende overheden, zoals een provincie, weinig manoeuvreerruimte.

Halfslachtig samenspel

Op tal van plaatsen in het NMP-III wordt belang gehecht aan het verbeteren van de samenwerking tussen overheden onderling, en tussen overheden en maatschappelijke actoren. Tegelijkertijd wordt vastgehouden aan de rol van de door de betrokken ministeries vastgestelde, nauwkeurig gedefinieerde doelstellingen. In de uitvoering hiervan wordt samenwerking op prijs gesteld. Een dergelijke benadering is halfslachtig omdat het netwerkkarakter van veel milieubeleidsterreinen alleen in de uitvoering wordt erkend. Echter, het kwaad is dan al geschiedt. Hoe kunnen partijen waarmee samenwerking wordt gezocht, zich achter bepaalde doelstellingen scharen waarin ze niet of nauwelijks zijn gekend?

Dit betekent overigens niet dat het nationale milieubeleid geen doelstellingen mag hebben. Alleen de doelstellingen zoals die thans zijn geformuleerd laten geen ruimte voor andere interpretaties. Elke neerwaartse afwijking van de gestelde reductiedoelstelling wordt al gauw gezien als falend beleid. Stel dat blijkt dat de verdrogingsdoelstelling in 2010 niet met 40% is gereduceerd maar met 30%, is er dan sprake van falend beleid? En hoe bepaal je dat een reductie van 40% het juiste criterium is? Doelstellingen kunnen een belangrijke mobiliserende en tactische functie hebben, maar nauwkeurig geformuleerde doelstellingen roepen al gauw weerstand op. Zij laten geen ruimte voor onderhandeling en compromisvorming, terwijl dat juist noodzakelijk voorwaarden zijn voor het oplossen van 'wicked problems'. De hakken gaan dan al gauw in het zand en de loopgraven worden reeds gedolven. Waarom zou het niet interessant zijn om een milieubeleid te formuleren dat uitgaat van 'open' doelstellingen, uitgangspunten en beginselen?[14]

Het stellen van deze vraag is bovendien van belang omdat milieuvraagstukken hun 'sense of urgency' hebben verloren. Helaas, de dagen van Tsjernobyl en de schuimkoppen op het water zijn voorbij. De benadering die in de milieubeleidsplannen nog steeds wordt aangehangen, gaat hiervan nog te vaak uit. Naarmate gestreefd wordt naar een verdere externe integratie van het milieubeleid zullen dergelijke, 'open doelstellingen' en doelzoekende beleidsprocessen meer kans op succes bieden. De overtuigingskracht en legitimiteit van het milieubeleid zal namelijk moeten concurreren met de belangen en rationaliteiten van andere beleidsterreinen, waardoor er verschillende, concurrerende probleemdefinities kunnen bestaan. Het is dan de vraag of monopolisering van de probleemdefinitie en -oplossing in de vorm van deze landelijke milieudoelstellingen wel soelaas zal bieden, omdat de oplossing van het probleem als snel gezien wordt als een 'zero-sum' spel, waarin disfunctionele karikaturale 'wij-zij' tegenstellingen wederom de overhand kunnen krijgen.

Noten

1. P.H.A. Frissen & V.J.J.M. Bekkers, 'Een afwerkplek voor de boomkikker', *Openbaar bestuur* 1997 nr. 8, p. 2-24.
2. Ministerie van VROM, *Het derde Nationale Milieubeleidsplan*, Den Haag: Sdu 1998, p. 61.
3. VROM 1998 (zie noot 2), p. 63.
4. J.A.M Hufen & A.B. Ringeling, *Beleidsnetwerken*, Den Haag: VUGA 1990.
5. G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming*, Den Haag: vuga 1992; V.J.J.M Bekkers, 'Coproductie in het milieubeleid', *Bestuurswetenschappen* 1996 nr. 3, p. 177-194;

Samenvatting

In Nederlandse milieubeleid spelen landelijk geformuleerde, generieke en gedetailleerde doelstellingen een belangrijke rol. Er is sprake van doelstellende sturing en monopolisering van de probleemdefinitie. Aan de hand van het verdrogingsbeleid in Noord-Brabant wordt aangetoond dat een dergelijke manier van sturing in het milieubeleid toch weerstand leidt. Milieubeleid dat gericht op externe integratie heeft meer baat bij doelzoekende sturing.

6. I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid*, Alphen aan den Rijn: Samson 1987; R.J. In 't Veld,, *De verguisde staat*, Den Haag: VUGA 1989.
7. VROM 1998 (zie noot 2), p. 319.
8. V.J.J.M..Bekkers & A.B.M. Lips, *Effectiviteit en acceptatie van beleidsstijlen en -instrumenten in het verdrogingsbeleid van de provincie Noord-Brabant*, Onderzoek in opdracht van de provincie Noord-Brabant, Tilburg: KUB 1998..
9. VROM 1998 (zie noot 2), p. 302.
10. Grontmij, *Evaluatie provinciale plannen van aanpak verdroging*, De Bilt 1996.
11. VROM 1998 (zie noot 2), p.307.
12. R. Hoppe, *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*, Muiderberg: Coutinho 1989.
13. V.J.J.M. Bekkers, 'Coproductie in het milieubeleid: op zoek naar een nieuwe besturingsconceptie', *Bestuurswetenschappen* 1996 nr. 3, p. 177-194.
14. J.Verschuuren, 'Het grondrecht op de bescherming van het leefmilieu', Deventer: Tjeenk Willink 1993.

Ombudsman en Democratie
Kirchheinerstichting

De Kirchheinerstichting Ombudsman en Democratie, opgericht in 1987, heeft tot doel de bevordering van de studie van het onderwerp *Ombudsman, democratie, de rechten van de mens, in onderling verband*. De stichting organiseert jaarlijks een bijeenkomst van de *Kirchheinerkring*, waarbij een onderwerp dat betrekking heeft op dit thema centraal staat. Onlangs is het eerste *Kirchheiner cahier*, dat betrekking heeft op het thema 'Lokale of Nationale ombudsman'. Belangstellenden kunnen een exemplaar van dit cahier (prijs *f* 12,50) bestellen bij Astrid Miog, postbus 11756, 2502 AT Den Haag (tel. 070 – 348 8884, fax 382 5284).

Groen poldermodel

Hoewel er nog steeds steeds wordt getwist over het vader- en moederschap van het 'economische' polder-model, lijkt één ding duidelijk: het succes van het model smaakt naar meer. KOK heeft zelfs de smaak zo te pakken gekregen dat hij het op economisch terrein beproefde overlegmodel wil doortrekken naar de besluitvorming over natuur, milieu en infrastructuur. Kennelijk heeft hij aangevoeld dat Paars I in de discussie over de inrichting van Nederland voor de 21ste eeuw het juiste evenwicht tussen ecologie en economie niet altijd goed heeft weten te vinden. Het kabinet miste daardoor een aantal kansen om tot een consensus te geraken met grote maatschappelijke organisaties. Dat voortgaan op dit pad voor Paars II forse maatschappelijke botsingen zou gaan opleveren lag voor de hand.

Van belang is allereerst dat Kok door zijn stellingname laat zien dat hij de grote natuurbeschermings- en milieu-organisaties als *stakeholders* beschouwt. Dat is daarom van belang omdat sommigen, onder het mom van het primaat van de politiek, dit type organisaties slechts als lastig of overbodig afschilderen. Want, zo betogen deze sceptici, de Tweede Kamer is heel goed zelf in staat om allerlei belangen af te wegen.

Men vergeet daarbij gemakshalve dat juist het polder-model vanaf 1982 succesvol is geworden omdat werknemers en werkgevers een akkoord bereikten, waarbij vervolgens de overheid zich aansloot. Een paradox daarbij is overigens dat het succes van Paars I primair te danken is aan dat poldermodel, dat door werkgevers en werknemers (ondersteund door Lubbers I) is ingezet, terwijl juist Paars zich in het begin had voorgenomen zich minder met werkgevers- en werknemersorganisaties in te laten.

Terug naar dat Groene Poldermodel. Het voorstel van Kok lijkt een goede poging om de komende jaren tegenstrijdige belangen rond milieu, natuur en infrastructuur fundamenteler te bediscussieren. Daarvoor is nodig dat Kok deze kwestie in de kabinetsformatie daadwerkelijk regelt. Als de uitwerking van het model wordt overgelaten aan nieuwe bewindslieden, dan bestaat er een groot risico dat het model sneuvelt in de departementale stammenoorlogen. In het verlengde van het voorgaande lijkt het daarbij ook wenselijk dat de premier van een nieuw kabinet een blijvende rol in dat Groene Poldermodel gaat spelen. Vervolgens is *conditio sine qua non* dat organisaties niet pas bij de uitwerking, maar juist in de voorbereidende stadia bij belangrijke 'groene' projecten worden betrokken. Maar vóór alles vraagt deze nieuwe vorm van overleg tussen overheid en maatschappelijke organisaties van politici dat zij de knop mentaal omzetten.

Terwijl de opkomstcijfers bij verkiezingen de afgelopen twintig jaar structureel afnamen en de politieke partijen steeds meer leden verliezen, groeit de aanhang van natuur- en milieubeweging. Dwars door alle partijen heen. De kiezer ziet die organisaties als *stakeholders* kennelijk zitten. Het wachten is nu of de politiek het oordeel van de kiezer deelt.

Drs. E.H.T.M. Nijpels is president-directeur van De Twaalf Provinciën Landelijke Arbodienst NV.

Conflictoplossing bij interactieve besluitvorming

G.J.A. Al

Drs. G.J.A. Al is interim-manager bij Berenschot Interim Management te Utrecht

Over weinig bestuurlijke onderwerpen wordt tegenwoordig zo veel en consistent positief gepubliceerd als over 'interactieve beleidsvorming' of 'onderhandelend bestuur'. Minder aandacht krijgt het feit dat deze vorm van beleid maken geen garantie voor succes biedt. Ook in een interactief proces treden conflicten op die niet worden beslecht, of blijven oplossingen uit door onmacht om impasses te doorbreken. Rechtspraak kan weliswaar uitkomst bieden, maar doet dat ten koste van tijd, geld en draagvlak. Het zoeken is naar een middel dat past bij het participatieve karakter van onderhandelend bestuur. Bemiddeling is zo'n middel.

Het onderwerp 'onderhandelend bestuur' staat volop in de belangstelling van wetenschap, bestuur en belangengroepen.[1] Het gevoel is algemeen dat hiermee bestuurlijk een nieuwe of liever: vernieuwde weg is ingeslagen. Er zijn wel risico's, zo wordt betoogd, maar teruggaan is eigenlijk niet aan de orde.[2] In het beleid met betrekking tot de leefomgeving is deze vorm van beleidsontwikkeling in feite reeds ingeburgerd. Het tweede kabinet Kok breekt ook een lans voor voortzetting en intensivering van deze ontwikkeling. In het regeerakkoord wordt het onderwerp met name genoemd.[3] In de regeringsverklaring wordt in het verlengde daarvan aangekondigd dat Paars II wil 'werken aan nieuwe vormen van democratisering van het bestuur'.[4]

Ook wordt in de regeringsverklaring onder verwijzing naar het functioneren van onze rechtsstaat gewaarschuwd voor 'overgejuridiseerde verhoudingen die ertoe leiden dat problemen onnodig op het bord van de rechter terechtkomen'. Het kabinet is van mening dat talloze maatschappelijk vragen en conflicten 'in de samenleving zelf tot een oplossing kunnen worden gebracht, bijvoorbeeld met vormen van alternatieve geschillenbeslechting'. Hiermee wordt geduid op het in Engelssprekende landen vrij ver ingeburgerde instrument *Alternative Dispute Resolution* (ADR), dat naast rechtspraak een eigen positie heeft verworven in bijvoorbeeld het arbeidsrecht en in echtscheidingsprocedures. Daarbij kan nog aan verschillende vormen van ADR worden gedacht, waarbij arbitrage en bemiddeling het meest in het oog springen.

De routes van onderhandelend bestuur en van alternatieve geschillenbeslechting lopen op dit moment in Nederland parallel maar in een verschillend tempo. Is in het Nederlandse poldermodel het eerste fenomeen nauwelijks meer weg te denken, alternatieve geschillenbeslechting kan zeker niet als gemeengoed worden beschouwd.

Van inspraak naar participatie

De afgelopen jaren tonen in de sfeer van milieu en ruimtelijke ordening een tendens naar grotere participatie van betrokkenen bij de totstandkoming van beleid en naar de voorwaarden waarbinnen het beleid wordt uitgevoerd. Met participatie wordt iets anders bedoeld dan de uit de jaren '70 daterende begrippen inspraak en medezeggenschap. De laatste twee hebben betrekking op door het bevoegd gezag in principe al genomen besluiten en zijn in de praktijk vaak uitingen van blokkerende macht.[5] Participatie duidt in relatie tot onderhandelend bestuur op wezenlijke betrokkenheid van alle partners in het proces – in een vroegtijdig stadium, voordat besluiten zijn genomen. Hiermee wordt het vergroten van het inzicht in en draagvlak voor besluiten beoogd. Het verschijnsel wordt ook vaak aangeduid met trefwoorden als 'interactieve beleidsvorming' en wordt geassocieerd met open planprocessen.

Het openbaar bestuur kan in alle fasen van de beleidscyclus een onderhandelende wijze van beleidsvorming toepassen. Onder de beleidscyclus wordt in het *milieubeleid* het proces verstaan dat leidt van het signaleren van een milieuprobleem, via het stellen van normen en het maken van beleidskeuzes (bijvoorbeeld over maatregelen) tot de uitvoering van de maatregelen. Sluitstuk van de cyclus vormen de *monitoring* en de handhaving.

De betrokkenheid van andere partijen bij het formuleren van beleid en bij de uitvoering ervan heeft in het milieubeleid een hoge vlucht genomen. De milieu- of *doelgroepconvenanten* zijn daar een voorbeeld van. Met sectoren van de industrie zijn contractueel meerjarenafspraken vastgelegd over te bereiken vermindering van de uitstoot van vervuilende stoffen. Vroeger schreef de overheid maatregelen voor. Nu staat het doel voorop, en kunnen afspraken gemaakt worden over de maatregelen waaruit bedrijven kunnen kiezen om het doel te bereiken.

Op het niveau van het individuele bedrijf vindt onderhandeling over de uitvoering plaats, waarvan de resultaten worden vastgelegd in bedrijfsmilieuplannen. Door de toepassing van certificatie op bedrijfsprocessen, inclusief de milieuaspecten, neemt bovendien het bedrijf zelf mede verantwoordelijkheid voor de monitoring en controle.

Het *ruimtelijk beleid*, dat van meet af aan een meer decentraal, maar daarmee qua besluitvorming nog niet vanzelf participatief karakter heeft gehad, kent een soort-

gelijke cyclus. De probleemstelling heeft dan betrekking op toenemende druk op of onverenigbaarheid van claims op de ruimte. De visie op de ruimtelijke inrichting, veelal vertaald in ruimtelijke concepten vormt het kader voor het vinden van oplossingen.

> Voorbeelden van dit soort concepten zijn: 'bundeling van infrastructuur' en 'compacte stad'.

Dit leidt tot het aanreiken van keuzemogelijkheden voor de inrichting (bijvoorbeeld de keuze van bouwlocaties) die door provincies en gemeenten worden ingevuld en uitgewerkt. Door middel van toetsing van streek- en bestemmingsplannen vindt monitoring en zo nodig correctie plaats. De laatste jaren geeft het Rijk er blijk van, de visie op de ruimtelijke inrichting niet meer van achter de Haagse tekentafel te willen ontwerpen, maar op interactieve wijze de samenleving te betrekken bij de ontwikkeling van de concepten.[6]
Op het raakvlak van ruimtelijke ordening en milieu vinden we een ander voorbeeld van overwegend succesvolle participatie. In de ROM-gebieden (ruimtelijke ordening en milieu) hebben de overheden met alle betrokkenen in een regio een gemeenschappelijke ontwikkelingsvisie opgesteld en afspraken gemaakt over te bereiken doelen, de aard van de maatregelen, de volgorde daarvan en de verdeling van de kosten. Ook in de uitvoering trekken partijen gezamenlijk op.
De uitkomst van de onderhandelingen tussen de partijen wordt vastgelegd in afspraken die de participanten kunnen binden. Omdat het een brede scala van partijen betreft en omdat onderdelen van de afspraken met name betrekking hebben op de civiele partijen onderling, dient een daarbij passende (juridische) vorm te worden gezocht, zoals het convenant of een andere privaatrechtelijke contractvorm. Belangrijk is dat de afspraken in principe ook wederzijds afdwingbaar worden gemaakt. Het privaatrecht is hierdoor aanzienlijk belangrijker geworden in een domein waarin het regelgevend kader van oudsher overwegend op bestuursrecht is gebaseerd.
Een kenmerkend aspect van interactieve beleidsvorming is de wederzijdse erkenning van de gelijkwaardigheid van de onderhandelingspartners. Die erkenning schept ruimte voor creativiteit tijdens het proces waardoor meer en bredere oplossingen kunnen worden verkend. Het schept ook ruimte voor het dragen van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het resultaat van de onderhandeling. Op zijn beurt biedt dit het kader voor vertrouwen dat het afgesprokene ook wordt uitgevoerd; vertrouwen dat wordt afgedekt door passende juridische instrumenten.

Conflicten bij interactieve processen

Toch is participatie geen garantie voor succes. Ook het onderhandelend bestuur kent impasses en conflicten die tot mislukking van de participatie leiden. Als er dan geen oplossing komt kan een beleidsvacuüm ontstaan of valt de overheid terug in het traditionele patroon van 'command and control', hetgeen door een deel van de eerdere participanten ook als mislukking kan worden opgevat[7].

> Een voorbeeld van het eerste is de situatie rond het ROM-gebied *Zuidoost Friesland*, waar ondanks de inspanningen van de partijen en ondanks een arbitragepoging na enkele jaren nog steeds geen overeenstemming was over één aspect van het gebiedsconvenant, te weten de aanpak van ammoniak emissies. Een ander voorbeeld is het uitblijven van overeenstemming over *NOx emissiebeperking* in een doelgroepconvenant tussen de overheden en de raffinagesector, hetgeen heeft geleidt tot het terugvallen op traditionele onderhandelingen over aanscherping van de regelgeving.

Wat te doen in dit soort situaties. Er zijn twee uitersten. Het ene is het ontkennen dat er een probleem is en volhouden dat er doorgepraat moet worden. In de praktijk komt dat neer op het laten sluimeren van een (potentieel) conflict. Het andere uiterste is een gang naar de rechter. Daarvoor zal het conflict expliciet moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld door het uitblijven van (adequaat) beleid als wanprestatie of als onbehoorlijk bestuur aan te merken. Na een aantal pogingen om via overleg tussen alle betrokkenen tot gemeenschappelijke oplossingen te komen, lijkt de milieubeweging deze koers te kiezen in de kwestie *Schiphol*.

Het Rijk wil de visie op de ruimtelijke inrichting niet meer van achter de Haagse tekentafel ontwerpen, maar de samenleving erbij betrekken

Alternatieven

Er zijn tussen deze uitersten alternatieven die beter aansluiten bij de aard van een interactief beleidsproces.
In de huidige milieuconvenanten wordt vrijwel standaard gebruik gemaakt van een overlegverplichting voor het geval er een conflict ontstaat over de uitvoering. Ook over de in de convenanten zelf voorziene regelmatige bijstelling van de afspraken dient overleg plaats te vinden. Met dit instrument wordt voorkomen dat een van de partijen plotseling aan de afspraken gaat morrelen: een risico dat kabinetswisselingen bijvoorbeeld met zich meebrengen.
De voorzitter van de commissie die de uitvoering van het convenant bewaakt, is gekozen vanwege het vertrouwen dat partijen in hem hebben en vervult in het (verplichte) overleg tevens de rol van *facilitator* of bemiddelaar.
Hoewel deze bepaling een nuttige eerste stap is om met conflictsituaties om te gaan biedt hij weinig aanknopingspunten voor de oplossing van een conflict, omdat er niet is omschreven wat er moet gebeuren als het 'voorgeschreven' overleg tot niets leidt.
Een instrument waarmee de afgelopen jaren enige ervaring is opgedaan is een vorm van *arbitrage*. In het eerder genoemde conflict over de ammoniak-emissies in

het ROM-gebied Zuid Oost Friesland hebben de betrokken partijen een commissie van drie externe deskundigen gevormd. Deze hebben, gehoord de betrokkenen, een analyse van het conflict gemaakt en een oplossing voorgesteld[8]. Het kenmerkende van deze vorm van alternatieve geschillenbeslechting was dat het drietal een zodanig gezag had dat afwijken van de door hen aangedragen oplossing politiek nauwelijks haalbaar was. Dit werd versterkt door de publiciteit waarmee het proces gepaard ging. Betwijfeld moet echter worden of deze methode tot een duurzaam resultaat leidt. Echt draagvlak voor de oplossing hoeft er immers niet te bestaan als het gezagsargument dominant is. Omdat het geschil als zodanig centraal staat en niet de onderliggende belangen, is niet gezegd dat de aangedragen beslissing de oplossing van het probleem betekent.[9] In het voorbeeld was in elk geval twee jaar na dato nog steeds geen definitief convenant afgesloten vanwege het uitblijven van overeenstemming over de wijze van uitvoering van de door de commissie van drie aangedragen oplossing.

Bemiddeling: een kans

Uit de rechtspraktijk in de Verenigde Staten blijkt dat bemiddeling een effectieve vorm kan zijn tussen overlegverplichting en arbitrage. Lag het accent daar in het begin op civiele rechtspraak, onder invloed van wetgeving heeft bemiddeling of *mediation* ook een hoge vlucht genomen op verschillende terreinen van administratieve of bestuurlijke rechtspraak. In een aantal gevallen verplicht de wetgever toepassing van dit instrument.[10]

> In de VS vigeert sinds 1990 de *Administrative Dispute Resolution Act*. Deze wet was tijdelijk en zou verlopen in 1995. Gezien de goede resultaten in termen van beperking van procedures en kostenbesparing is de wet in 1996 aangepast en definitief geworden.

Er is een essentieel verschil tussen arbitrage en bemiddeling.[11] Bij *arbitrage* staat er een gezagsdrager boven de partijen en gaat die als het ware op de stoel van de rechter zitten. Het bevorderen van dit instrument lijkt primair te zijn ingegeven door efficiëntieargumenten. De rechterlijke macht kan worden ontlast van een groot aantal (civiele) zaken die zo sneller en goedkoper kunnen worden geschikt. *Bemiddeling* daarentegen is gebaseerd op de noodzaak om partijen zelf tot een oplossing te laten komen met behulp van een bemiddelaar die 'niet anders' doet dan het overlegproces in goede banen te leiden. Daarbij helpt hij het speelveld van de onderhandelingen te definiëren (en zo mogelijk en nodig te veranderen), de procedures te bewaken, alle partijen te waarschuwen voor valkuilen en de voortgang erin te houden.[12]
Bemiddeling lijkt in een groot aantal opzichten op het bekendere fenomeen faciliteren waar zeker in het leefomgevingsbeleid zeer veel en succesvol gebruik van wordt gemaakt. Het is echter dienstig om een onderscheid met bemiddeling te maken. Bemiddeling voltrekt zich in beginsel, net als arbitrage, volgens een aantal tevoren bekende (gestandaardiseerde) spelregels[13].
Dat is ook nodig. Want de afspraken die uit een bemiddeling voortkomen moeten een zodanig draagvlak hebben dat ze ook bindend kunnen zijn voor de partijen. Een bemiddeling wordt dan ook als regel afgesloten met een overeenkomst tussen de partijen die zonodig civielrechtelijk afdwingbaar is.
Bemiddeling is een instrument dat vooral lijkt te passen bij interactieve beleidsvorming. De gelijkwaardigheid van partijen is in het bemiddelingsproces essentieel, evenals de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van (en het verkregen) resultaat. Er is daadwerkelijk sprake van wederzijdse afhankelijkheid.
Het is uiteraard niet uit te sluiten dat bemiddeling niet tot een oplossing leidt. In dat geval is altijd arbitrage of rechtspraak nog beschikbaar. Als eenmaal een bemiddelingsproces is ingegaan zou dit slechts als *ultimum remedium* moeten dienen.
Ondanks het feit dat er nog niet veel ervaring mee is opgedaan lijkt bemiddeling in het leefomgevingsbeleid denkbaar en kansrijk.[14] In de eerste plaats omdat er immers vrijwel altijd sprake is van meerdere partijen, elk met eigen belangen. In geval van conflict zouden die elk voor zich tot een gang naar de rechter moeten besluiten. In de praktijk wordt dan een conflict vaak gesimplificeerd tot een onderlinge tegenstelling tussen de twee partijen die het grootste belang hebben of tussen een van die partijen en de overheid. Dat doet echter geen recht aan de even wezenlijke belangen van de andere belanghebbenden.
In de tweede plaats lijkt bemiddeling tijdwinst op te kunnen leveren ten opzichte van langdurige bestuursrechtspraak. Mogelijk gaat daarmee ook een navenante kostenbesparing gepaard. In elk geval blijkt dat het geval in de Amerikaanse situatie, waarin processen als regel zeer hoge kosten met zich meebrengen.

Risico's en bezwaren

De complexiteit van zowel het omgevingsbeleid als de (bestuurs)rechtspraak noopt tot het maken van enkele kanttekeningen bij bemiddeling als oplossingsmechanisme voor conflicten.
Het belangrijkste risico ligt in het verlengde van de in discussies over onderhandelend bestuur veel genoemde primaat van de politiek.[15] Is het denkbaar dat het openbaar bestuur zich bij een conflict 'onderwerpt' aan de uitkomsten van bemiddeling? Het zo benoemen van het proces geeft al het wezen aan van veel misverstanden over bemiddeling, en trouwens ook over interactieve beleidsvorming. Immers, alle betrokkenen, en dus ook de overheid, zijn zelf onderdeel van het proces en kunnen zich binnen de grenzen van het fatsoen te allen tijde losmaken uit een bemiddelingspoging. En die grenzen worden meer bepaald door de openheid waarmee deelnemers, veelal ambtenaren, over het hun gegeven mandaat communiceren dan door de voorziene uitkomst van de bemiddeling. Dat mandaat wordt door de politiek verstrekt. De kunst is dan ook de politiek in een vroegtijdig stadium te betrekken bij of op z'n minst op te hoogte te stellen van bemiddelingsprocessen.

Toch zal ontegenzeggelijk de overheid gedurende een bemiddeling een stapje terug moeten doen en zich moeten 'schikken' in de rol van gelijkwaardige partij. Een overheid die het onderhandelen intussen gewend is zal zich dit gemakkelijker eigen kunnen maken dan de traditionele vertegenwoordiger uit de ivoren toren.
Een wezenlijk risico schuilt in de verleiding om met het onmogelijke mee te gaan. Zeker in het domein van het bestuursrecht zijn de grenzen van het mogelijke wellicht enger dan in het civiel recht. Dit geldt zeker ook voor het milieubeleid. Dit komt onder andere door het gegeven dat de wetgever nu eenmaal normen heeft vastgelegd, zoals bijvoorbeeld voor geluid, waarvan partijen in het kader van een bemiddeling niet zo maar kunnen afspreken dat ze die niet hoeven te respecteren. Nog afgezien van wat dit zou betekenen voor derden (belanghebbenden) is het openbaar bestuur gehouden de wet te handhaven.
Toch zijn ook op dit punt de risico's in te perken. Op sommige terreinen laat de wetgever onder een aantal voorwaarden ruimte tot afwijking van normen. Recent is een experimenteerartikel in de wet Milieubeheer opgenomen met die strekking.

> Gedoeld wordt op de experimenten onder de naam 'stad en milieu' waarin onder bepaalde condities een gemotiveerde (en gecompenseerde) afwijking van normen is toegestaan.

Ook bij bemiddeling is dit een denkbare optie. In elk geval zal een vertegenwoordiger van het openbaar bestuur er bij een bemiddeling verstandig aan doen van meet af aan duidelijk te maken dat de uitkomst een vorm van politieke toetsing zal moeten ondergaan. Daarmee doet hij praktisch niets anders dan een vertegenwoordiger van een vakbond die de uitkomst van CAO-onderhandelingen aan de achterban voorlegt.
Bij de *milieuconvenanten* is intussen de in het kabinet gecodificeerde gewoonte ontstaan om ze, alvorens tot ondertekening wordt overgegaan, ter inzage aan de Tweede Kamer voor te leggen.[16] Ook bij bemiddeling zou zo'n pragmatische oplossing uitkomst bieden.
Veel hangt in dit subtiele krachtenveld af van de procedurele deskundigheid van de bemiddelaar zelf. Het is weinig zinvol om een heel proces in te zetten om aan het eind te moeten concluderen dat iets juridisch niet mogelijk is. Zelfs al zou aanpassing van de regels wenselijk en mogelijk zijn, dan nog zal effectuering daarvan te lang duren.
Het mislukken van een bemiddeling houdt andere risico's in. In de eerste plaats moeten partijen zich realiseren dat tijdens een bemiddeling, vanwege de aard van dat proces, vaker op vertrouwelijke basis informatie wordt uitgewisseld dan bij rechtspraak. Er zullen afspraken moeten worden gemaakt over het hanteren van die informatie, met name in die gevallen dat een bemiddeling niet tot resultaat leidt. De bemiddelaar heeft hierin een rol. Hij zal vaak als enige de beschikking hebben over alle informatie. Hiermee is tevens verklaard waarom een bemiddelaar niet in een latere fase als rechter kan optreden in één 'zaak'. In de tweede plaats leidt een mislukte bemiddeling die alsnog bij de rechter komt, uiteindelijk tot meer kosten en wellicht meer frustratie dan als van meet af aan de rechter was ingeschakeld.
Het is dan ook goed om te allen tijde onder ogen te blijven zien dat ook dit instrument niet zaligmakend is. Er is een essentiële rol weggelegd voor de bemiddelaar die niet de verslaafde van zijn eigen bemiddelingspoging mag worden. En er zijn nu eenmaal zaken die zich niet lenen voor bemiddeling. Daartoe behoren 'cases involving issues of constitutional principle, civil rights or other matters of substantial public importance', en (dus) zaken waarvan een eenduidige precedentwerking (moet) uitgaan. [17]

Overheid als bemiddelaar?

De afgelopen jaren heeft de overheid zelf nogal eens de rol vervuld van begeleider of facilitator in interactieve processen.[18] Naar aanleiding daarvan wordt wel de vraag gesteld of de overheid zelf ook als bemiddelaar kan optreden.

> Een goed voorbeeld is de rol van het provinciaal bestuur van Zuid Holland, en in het bijzonder van de toenmalige milieugedeputeerde J. van der Vlist, bij de vergunningverlening voor het PER+ project van Shell. De provincie was in dat proces zelf vergunningverlener, Van der Vlist portefeuillehouder.

Het lijkt verstandig om hierbij een onderscheid te maken tussen enerzijds 'de overheid' en anderzijds een persoon die bij de overheid werkt, ongeacht of deze nu wel of niet een politieke functie bekleedt.

Een mislukte bemiddeling die alsnog bij de rechter komt leidt uiteindelijk tot meer kosten en frustratie dan als van meet af aan de rechter was ingeschakeld

In het algemeen zal het interactieve, onderhandelende bestuur om een aantal redenen of niet geloofwaardig, of niet aanvaardbaar zijn als bemiddelaar. De combinatie van gemandateerd onderhandelaar en neutraal bemiddelaar is op zich al een contradictie. Elke poging tot combinatie brengt de hiervoor genoemde risico's van te vroege committering aan het resultaat en schending van vertrouwelijkheid pregnant in beeld.
Dat betekent echter niet dat een politicus of ambtenaar geen bemiddelaar zou kunnen zijn. Integendeel, het zou kortzichtig zijn om van de aanwezige grote inhoudelijke en procedurele deskundigheid van deze personen om principiële redenen geen gebruik te willen maken. De positieve ervaringen die met ambtenaren als 'facilitator' in veel processen zijn opgedaan verdienen zeker opvolging als het, een stapje verder, om bemiddeling gaat. Het verdient echter aanbeveling om in die gevallen geen twijfel te laten bestaan over de onafhankelijke, neutrale status van de betrokken persoon. Hij zal als het ware even terug moeten treden uit de organisatie om een tijdelijke taak op zich te nemen. Certificering alleen, zoals door het Nederlands

Mediation Instituut is daarvoor niet voldoende. Overwogen zou moeten worden om een institutionele voorziening te treffen waar bemiddelaars voor de duur van een bemiddeling worden 'ondergebracht', en die borg staat voor onafhankelijkheid en kwaliteit.

Conclusie

Onderhandelend bestuur heeft vooral in het beleid met betrekking tot de leefomgeving de afgelopen jaren een plaats verworven. Het ziet ernaar uit dat de samenloop van de ontwikkeling van interactief beleid en bemiddeling als verschijningsvorm van ADR interessante kansen biedt bij het oplossen van vraagstukken op het gebied van de leefomgeving. De risico's die aan bemiddeling als mechanisme kunnen kleven moeten niet verdoezeld worden. Maar een zorgvuldige keuze van de bemiddelingsobjecten, een zorgvuldige selectie van bemiddelaars en toetsbare afspraken over het bemiddelingsproces en de uitkomst ervan maken die risico's beheersbaar genoeg om met het instrument te gaan werken. Het verdient aanbeveling om een aantal projecten te selecteren waarin ervaring kan worden opgedaan. Ook overheidsfunctionarissen kunnen daar, onder voorwaarden, een actieve rol in vervullen.

Noten

1. De termen 'onderhandelend bestuur' en 'interactieve beleidsvorming' worden in dit artikel als synoniem gehanteerd.
2. Zie onder andere hoofdstuk 1 van M.L.M. Hertogh e.a. (red.), *Omgaan met de onderhandelende overheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998.
3. Regeerakkoord Paars II, 24 juli 1998.
4. Regeringsverklaring, 25 augustus 1998.
5. In het *Werkboek interactief projectmatig werken* (Projectbureau Pegasus, Ministerie van VROM, 2e druk januari 1998) wordt een oplopende ladder van betrokkenheid geduid met de termen: meeweten, meedenken, meewerken en meebeslissen. Participatie impliceert het beklimmen van de hele ladder.
6. Voorbeeld van deze ontwikkeling is het proces 'Nederland 2010'.
7. Zie ook G.J.A. Al, 'Bemiddeling als instrument voor conflictbeheersing in verschillende fasen van het milieubeleid', *Tijdschrift voor Mediation*, 1998-2.
8. In het concept-bestuursakkoord milieuhandhaving voor de provincie Zuid-Holland wordt deze vorm van geschillenbeslechting expliciet voorgeschreven.
9. Op dit punt is arbitrage veelal vergelijkbaar met rechtspraak; de rechter kan meestal zelfs niet buiten de termen van het aan hem voorgelegde geschil treden.
10. Het *Department of Health and Human Services* is als eerste gestart met een mediationprogramma en heeft in 1981 een passage daarover toegevoegd aan de *Code of Federal regulations* (bron: afstudeerscriptie rechten R.H. Hoogendijk, augustus 1998).
11. KOEMAN onderscheidt de trits: onderhandeling, bemiddeling, arbitrage (N.S.J. Koeman, 'Bemiddeling als vorm van alternatieve geschillenbeslechting in ruimtelijke ordening en milieu', *Bouwrecht*, 9 september 1995).
12. Hoewel dit in kringen van mediators als de zuiverste vorm van bemiddeling wordt beschouwd is het soms gewenst dat een mediator zelf ook oplossingsmogelijkheden aandraagt. Vgl. A.N. Labohm, 'Mediation in de Praktijk', *Tijdschrift voor Mediation*, 1998-2.
13. Het Nederlands Mediation Instituut heeft baanbrekend werk verricht door het formuleren van spelregels, die bijvoorbeeld door de Stichting ADR Centrum voor het Bedrijfsleven zijn overgenomen en vertaald voor de eigen situatie (bron: *acb Mediationreglement* 9 april 1998).
14. Vgl. 'Onderzoek naar de potentiële betekenis van mediation voor VROM', een studie naar enkele concrete cases; *nmi*, december 1996, alsmede Koeman 1995 (zie noot 11).
15. Vgl. *vrom Visie* 21-10-1997, verslag van een discussie met H. Alders.
16. *Aanwijzing voor convenanten* van de minister-president van 18 december 1995 (nr. 95MOO9543)
17. Vgl. de bijdrage van D.A. Lubach aan het NMI-onderzoek, genoemd in noot 14.
18. Zie ook P. Glasbergen (red.), *Managing Environmental Disputes*, Deventer: Kluwer 1995.

Samenvatting

Interactieve beleidsvorming is in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen langzamerhand een ingeburgerd begrip. De essentie van interactiviteit is participatie in de betekenis van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor een besluitvormingsproces en voor de uitkomsten daarvan. Dit vergroot het draagvlak voor de besluiten en vergemakkelijkt de uitvoering. Maar deze vorm van beleid maken biedt nog geen garantie voor succes. Ook in een interactief proces treden conflicten op die niet worden beslecht, of blijven oplossingen uit door onmacht om impasses te doorbreken. Rechtspraak kan soms uitkomst bieden, maar slechts ten dele en dan nog ten koste van tijd, geld en draagvlak.

Bemiddeling is een alternatieve vorm van geschillenbeslechting waarmee vooral in de VS ruime ervaring is opgedaan. Het gaat uit van het conflictoplossend vermogen van partijen zelf, die onder begeleiding van een 'mediator' tot een gemeenschappelijke oplossing komen. Er kleven risico's aan het toepassen van het instrument. Het politieke commitment lijkt niet op voorhand verzekerd en soms zullen partijen in de verleiding komen de grenzen van wat wettelijk mogelijk is te overschrijden. Ook bestaat het risico dat in vertrouwen tijdens een bemiddeling verstrekte informatie later wordt misbruikt als het proces niet tot een oplossing komt. Deze risico's zijn echter beheersbaar door middel van procesafspraken en de keuze van professionele bemiddelaars.

Een afwerkplek voor de boomkikker

Paul Frissen en Victor Bekkers

Prof. dr. P.H.A. Frissen en dr. V.J.J.M. Bekkers zijn resp. hoogleraar bestuurskunde en universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Brabant.

De natuur moet worden gemaakt. En zelfs de beslissing om niets te doen is een uitdrukking van tekentafeldenken, van blauwdrukbenaderingen. Het lijkt wel de ultieme overwinning van de maakbaarheidsillusie, de verwerkelijking van een faustisch verlangen: natuur is cultuur geworden. In de bureaucratische 'newspeak' van het milieubeleid: de ecologische hoofdstructuur. Ironisch zouden we ons de vraag kunnen stellen of het blauwdrukdenken in het Nederlandse milieu- en natuurbeleid niet zelfs zover is doorgeslagen dat er afwerkplekken voor de boomkikker worden ingericht.

Sinds we ons, als gevolg van een aantal onderzoeksopdrachten van het ministerie van VROM enigszins hebben verdiept in het Nederlandse milieubeleid, is verwondering een regelmatig terugkerende gemoedstoestand.[1] In dit artikel willen wij enkele aspecten van deze verwondering ook verwoorden. Zij concentreert zich op de vermeende maakbaarheid van milieu en natuur en sturingsambities van overheden die daaraan ten grondslag liggen. Deze *maakbaarheid* willen wij ter discussie stellen. Wij houden vervolgens een pleidooi om vooral de grenzen van deze maakbaarheid in ogenschouw te nemen en de realisatie van allerlei beleidsprogramma's op het terrein van milieu en natuur te zien als een proces van coproductie. Het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk staat daarin centraal. Dit artikel is daarmee ook een uitnodiging tot discussie.

Bestuurskundige verwondering

Wie als relatieve buitenstaander, maar als kenner van beleids- en besturingsprocessen, kennis neemt van het milieubeleid, verwondert zich over de jonge leeftijd ervan. Dat wil zeggen: de tijd dat 'het' milieu een politiek en beleidsmatig relevant en vooral ook evident begrip werd, ligt nog vers in ons geheugen. En vooral nadat we de eerste 'echte' minister van Milieu hadden gekregen – en dat moest natuurlijk een liberaal zijn – braken gouden tijden aan voor elke bioloog met een bijvak bestuurskunde. De reeds genoemde boomkikker bereikte de in Nederland zeer benijdenswaardige status van een achterstandsgroepering. Dan komen er beleid, wetgeving en vooral veel projectsubsidies. Het ambtelijk milieu-imperium breidde zich in korte tijd zeer aanzienlijk uit. Bij het Rijk, de provincies en de gemeenten, bij functionele bestuursinstanties en bij maatschappelijke organisaties en bedrijven werd milieubeleid gemaakt. En uiteraard kwam er beleidsconcurrentie. Ook andere ministeries deden aan milieu: Verkeer en Waterstaat gaat immers ook over water, grond en lucht, Landbouw en Visserij doet de boeren en dus stukken natuur, en alle ministeries koesteren duurzaamheid.

Grootse plannen en omvattende regulering kunnen dan niet uitblijven. Sterker nog: het rotsvaste geloof dat tussen droom en daad wetten niet in de weg staan maar juist de belangrijkste instrumenten zijn, wordt bijna nergens zo sterk gekoesterd als in het milieudomein. De nationale milieubeleidsplannen decreteren terugdringing van CO2-emissies in koersvaste percentages, die even zo harde politieke afbreukrisico's met zich brengen. Het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne mag zich milieuplanbureau gaan noemen, hetgeen bijna zo omineus is als Orwells 'Ministerie van Waarheid'. En in de ecologische hoofdstructuur (EHS) bereikt het ingenieursdenken een voorlopig hoogtepunt. Als de mensen niet planbaar zijn, dan toch zeker de natuur. Een kleinigheid is nog de controverse of mensen al dan niet tot de natuur zullen worden toegelaten. In razend tempo is er dan ook een omvangrijk landschap van plannen, projecten en activiteiten ontstaan dat heeft geresulteerd in een woud van regelgeving. De regel is de brug of het asfalt van de sociale ingenieur; de milieuwetgeving het deltaplan van het milieudomein. En zoals deltawerken ons moeten beschermen tegen de vernietigende kracht van het water, zo moeten wetten, regels en ambtenaren ons beschermen tegen de stank, het lawaai en het gif dat door de vele kwaden onder ons wordt geproduceerd. Het discours van het milieubeleid is een kruising van een Hollywood-film en een gereformeerde preek. Er zijn 'good guys' en 'bad guys' en er is zonde, schuld en boete. Gesproken wordt van 'wij en zij' en 'zij' moeten worden gecontroleerd, gestuurd, gereguleerd en waar nodig beboet en vervolgd. Maar weet wel: het kwaad is in eenieder, want 'een beter milieu begint bij jezelf'. De milieubeweging benadert de gereformeerde orthodoxie, maar is veel fundamentalistischer dan die orthodoxie, omdat ze wil bekeren en overtuigen.

Overigens ontmoeten de goeden en de kwaden elkaar in hun naïeve geloof in overheidsoptreden. De goeden verwachten alles van overheidsoptreden en de kwaden vrezen alles van overheidsoptreden. De goeden eisen strakke, heldere en consistente normen. De kwaden verwachten precies hetzelfde: alleen over de kwantitatieve en kwalitatieve inhoud van de normen is er gepassioneerd verschil van mening. De milieubeweging wil dat de overheid

krachtig opereert, het bedrijfsleven wil veel minder krachtige regelgeving, maar wel duidelijkheid en consistentie.. Interessant – in ieder geval voor bestuurskundigen – is nu dat kracht, duidelijkheid en consistentie zo ongeveer het laatste is wat overheden in postmoderne tijden te bieden hebben. Grote verhalen zijn niet meer met fatsoen te vertellen, complexiteit en chaos maken het naïef om duidelijk te willen zijn en consistentie verdraagt zich niet met het multipele persoonlijkheidssyndroom dat nodig is om overeind te blijven temidden van de maatschappelijke fragmentatie.[2]

De verknipte overheid

Wie de regelgeving serieus neemt moet een groot aantal bakkerijen in Nederland sluiten. Volgens de normen stinken die te veel. Wie de regelgeving serieus neemt moet alle lokaliteiten aan het Rembrandtplein en Leidseplein in Amsterdam sluiten, want die maken teveel lawaai. Natuurlijk gebeurt dat niet: vers brood ruikt toch lekker? Omwonenden van die Amsterdamse pleinen zijn met bonnen gecompenseerd.
Problemen zijn niet altijd via regelgeving oplosbaar. Oplossingen zijn veel meer het resultaat van het organiseren van samenhang en samenspel. Zeker wanneer het gaat om verzoenen van het onverzoenbare, om het afwegen van schijnbare tegengestelde belangen. Kijk naar de verontreiniging van door benzine en olie vervuilde grond onder en nabij benzinestations. Met de Wet bodembescherming in de hand kan het opruimen van deze grond worden afgedwongen. Strikte toepassing van deze wet, betekende echter het faillissement van een groot aantal kleine ('witte') pomphouders. Het principe van de vervuiler betaalt, bepaalt immers dat de kosten van sanering voor rekening van deze pomphouders komen. Wanneer deze de rekening niet kunnen betalen, dan komt zij op het bordje van de gemeenten te liggen. De grote oliemaatschappijen hebben echter belang bij een verkleining van het aantal verkooppunten. Nederland schijnt een te dicht *retailnet* te hebben. Om de paar kilometers treffen we immers wel een of andere benzinepomp aan. Via zelfregulering ontstaat een oplossing. Een oplossing waarbij alle partijen kunnen winnen. Een 'warme sanering' is het resultaat. De oliehandel draagt via opcenten bij de aan de vorming van een saneringsfonds. Met dit geld worden de 'witte pomphouders' uitgekocht en wordt de bodem gesaneerd. Daaraan is als voorwaarde verbonden dat zij niet op een andere plek opnieuw een benzinestation beginnen. Een oplossing die even elegant als lichtvoetig is; de overheid heeft nauwelijks een rol. Zij treedt veel meer op als procesbegeleider. Zij neemt het voorstel voor deze oplossing die uit de koker van de vereniging van oliehandelaren komt serieus, en zorgt dat partijen met elkaar in gesprek komen en met elkaar in gesprek blijven.[3]
In weerwil van de overtuiging dat milieubeleid overheidstaak *par excellence* is, zien we in de praktijk geheel andere ontwikkelingen. Plagerig zouden we nog kunnen tussenwerpen dat met name milieu- en natuurorganisaties zouden moeten weten dat 'hun' onderwerp pas na jaren van maatschappelijk aandacht trekken de politiek-bestuurlijke agenda wist te bereiken en dat al te sterk vertrouwen op de overheid tenminste historisch kortzichtig is. 'command and control' benaderingen die sterk vertrouwen op het sturende en handhavende vermogen van de overheid bieden weinig soelaas in een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren. De overheid is slechts een van die actoren. Het maken van beleid, het uitvaardigen van een wet is een; het realiseren ervan een ander. Dit kan natuurlijk geschieden door een blik politiemannen en -vrouwen of milieu-inspecteurs open te trekken. Maar zoveel blikken hebben we niet. Het realiseren van steun is derhalve een essentiële factor voor effectief beleid. En dat vergt een andere benadering.
Zo zien we, in ieder geval in retoriek, een terugtred die overigens niet altijd gedeeld wordt door de milieubeweging. Ambities worden bijgesteld en de overheid komt terug van de hoogmoed dat zij het geluk van Nederland zou kunnen plannen en regelen. Het inzicht breekt door dat de werkelijkheid niet alleen al veranderd is op het moment dat plannen worden afgekondigd en wetten het staatsblad bereiken, maar bovendien reflexief is en dus reageert – en doorgaans intelligent – op plannen en wetten. En dat terwijl plannen en wetten meestal een zekere willoosheid veronderstellen. Burgers, bedrijven maar ook andere overheidsorganisaties zoals gemeenten, provincies en waterschappen worden niet langer meer gezien als machteloze en hersenloze radertjes in de overheidsmachinerie. Zij komen op voor hun belangen, voor doelen, en weten die belangen ook te beschermen.

Wie de regelgeving serieus neemt moet een groot aantal bakkerijen in Nederland sluiten. Volgens de normen stinken die...

De overheid plaatst zich dientengevolge op afstand. Ze stuurt nog slechts in grote lijnen, op hoofdlijnen, minder gedetailleerd en minder indringend. Meer zaken worden vaker aan maatschappelijke zelfregulering overgelaten. Complementair daaraan is een proces van deregulering. Zou nu werkelijk een absolute wanorde intreden als een aantal zaken niet meer wordt geregeld? Nog anders gezegd: is het Nederlandse verkeer dramatisch vanwege het grote aantal ongelukken of is het een superieur voorbeeld van zelfregulering binnen randvoorwaarden en is het eerder een wonder hoe weinig er mis gaat?
Ook vormen van sturing en regulering veranderen. Klassiek is het patroon dat de overheid vanuit een hiërarchisch bovengeschikte positie decreteert wat er door wie moet worden gedaan om gespecificeerde maatschappelijke resultaten te bereiken. In systeemtermen uitgedrukt: de overheid is het besturend orgaan dat de input, de throughput en de output van het bestuurde systeem reguleert. Zeg maar, het centrale-verwarmingsmodel van overheidssturing.
Nieuwere vormen van sturing kenmerken zich vaker door een beperking van overheidsinterventies tot input (bijvoorbeeld budgettering) of output (bijvoorbeeld prestatie

indicatoren) van maatschappelijke domeinen of tot *meta-sturing*: sturing van aanwezige of te creëren sturingsprocessen in maatschappelijke domeinen. De overheid stuurt dan niet meer zelf inhoudelijk, maar tracht in beleidsdomeinen condities, structuren en processen van zelfsturing te realiseren dan wel te respecteren.[4] Voorbeelden zijn verhandelbare emissierechten en convenanten.
In deze vormen van sturing, die we op allerlei beleidsterreinen zien, worden beleidsdomeinen niet langer opgevat als een piramide met de overheid aan de top, maar als een arena of een netwerk, waarin de overheid één van de, veelal nevengeschikte, actoren is. Het beleidsproces in een dergelijk netwerk zou dan ook moeten worden vormgegeven als coproductie.

Sturing in netwerken: het organiseren van samenspel

Coproductie is een proces van gemeenschappelijke beeldvorming, onderhandeling en ruil dat is gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke actoren[5]. Wat minder eerbiedig uitgedrukt: samen met andere partijen voortmodderen, het soms eens worden en soms gezamenlijke afspraken maken. We geven toe: het is veel minder verheven dan de natuur te maken met behulp van een plan, maar het houdt wel rekening met maatschappelijke complexiteit, variëteit en veranderlijkheid. Coproductie gaat ervan uit dat er altijd verschillende partijen zijn, dat deze partijen elk legitieme belangen hebben, dat partijen van elkaar afhankelijk zijn en dat slechts zelden één partij zoveel macht of gezag heeft dat ze haar wil eenzijdig kan opleggen. Het zijn precies die wederzijdse afhankelijkheden die het aangrijpingspunt vormen voor sturing. Oplossingen zijn alleen te realiseren via overleg en onderhandeling. Oplossingen werken des te beter als ze op wederzijds voordeel zijn gebaseerd. Uitruil van belangen en bronnen is dus een intelligent mechanisme. Als doelen van onderscheiden partijen met elkaar kunnen worden vervlochten is dat heel mooi: de afwerkplek van de boomkikker als recreatieobject bijvoorbeeld.
Dit heeft ook gevolgen voor de rol van doelstellingen in het milieubeleid.[6] Talrijke milieunota's en plannen kennen een scala van milieukwaliteitsdoelstellingen. Maar wiens wereld wordt hier tot uitdrukking gebracht? Zeker als men bedenkt hoe veel van deze doelstellingen tot stand zijn gekomen. Het zijn vaak eenzijdig formuleerde definities van problemen waarin andere partijen zich niet herkennen. Het is het ministerie van VROM, of de afdelingen milieu van provincies en gemeenten die de eigenaar en de beheerder van het probleem zijn. Andere perspectieven en belangen worden buitengesloten. En dat kan natuurlijk niet in een arena of netwerk waarin partijen op korte of lange termijn tot elkaar zijn veroordeeld. Tussen hen bestaan tal van wederzijdse afhankelijkheden. Er bestaat dus geen monopolie op doelstellingen en daaraan ten grondslag probleempercepties. Wil beleid succesvol zijn en op voldoende draagvlak kunnen rekenen, dan dienen doelstellingen niet het startpunt van beleid te zijn, waarover andere partijen dan mogen meepraten. Doelstellingen dienen daarom het sluitstuk te zijn van een proces van onderhandeling en ruil. Zij zijn dan de belichaming van een proces van gemeenschappelijke beeldvorming waarin partijen komen tot een min of meer gedeelde definitie van het probleem. Zij codificeren de bereikte overeenstemming, zijn de uitdrukking van een proces van vallen en opstaan, van schikken en plooien. En dat betekent dat doelstellingen vaak open moeten zijn, of onderling tegenstrijdig. Maar dat betekent dat partijen geheel andere rollen moeten gaan spelen.
De gekozen sturingsconceptie – beleid als zich afwikkelend plan – lokt als vanzelf het conflict uit en maakt het zoeken naar consensus nodeloos gecompliceerd. We achten een overheid die zich opstelt als plannenmaker toenemend problematisch. Plannen impliceren kennis van de toekomst, zekerheid van preferenties en in de tijd gestelde ambities. Dat bevredigt weliswaar de machoverlangens van krachtige bestuurders en lijkt een recept tegen vermaledijde stroperigheid te zijn, maar plaatst ten onrechte een dimensionele helderheid tegenover maatschappelijke complexiteit en fragmentatie. We weten niet of het holistische systeemdenken van de ecologie wel zo'n adequate benadering van de reflexieve sociale werkelijkheid is. Tegelijkertijd zou aan de notie van zelfregulering en zelforganisatie die zo kenmerkend is voor biologische en ecologische systemen, enkele inzichten kunnen worden ontleend die als inspiratie kunnen dienen voor de voor de bestuurlijke vormgeving van inrichtingsvraagstukken. Contingentie, voorlopigheid en ambitieuze bescheidenheid zouden dan kernbegrippen dienen te zijn. Als te sterke overtuigen inzake de gewenste richting van natuurontwikkeling lijken ons geen goede inspiratiebron voor de vormgeving van bestuurlijke processen. Ook inzake de natuur bestaan er vele waarheden naast elkaar. Besturen in postmoderne tijden bestaat er vooral uit die variëteit blijvend te honoreren.
Eerder spraken we van gereformeerde preken. Om in die analogie te blijven: coproductie is veeleer een rooms begrip. Over alles moet worden onderhandeld. Zonden kunnen worden afgeboekt of uitgeruild. Dat doet denken aan het verdienen van *aflaten*. Zondigheid wordt weliswaar erkend, maar wordt eerder hanteerbaar gemaakt dan bestreden. Interpretatie van regels is soms intelligenter dan toepassing ervan. Wat hiervan ook te denken is, het is een stijl die flexibel en adaptief is.

Talrijke milieunota's en plannen kennen een scala van milieukwaliteitsdoelstellingen. Maar wiens wereld wordt hier tot uitdrukking gebracht?

De ecologische hoofdstructuur

Verwondering slaat soms om in verbijstering. Dat was bij kennisneming van de ecologische hoofdstructuur (EHS)

zeker het geval. Associaties met het plan-Simons voor de gezondheidszorg, de megalomane fusiebewegingen in het onderwijs, de Betuweroute en de vele herinrichtingsvoorstellen in het binnenlandse bestuur lagen voor de hand. De populaire gedachte dat Nederland af is, blijkt al te naïef. Er moet nog veel beton en asfalt bij, spoorlijnen en vliegroutes zijn er nog onvoldoende, nieuwe stedelijke locaties zijn nodig – het ingenieursbloed kruipt waar het niet gaan kan. Maar de EHS is toch wel het absolute hoogtepunt van de Nederlandse traditie van ordenen en bouwen. Dat Nederland – en in ieder geval dat deel dat vanuit een zuidelijke invalshoek altijd *Holland* zal heten – een strikt artificiële constructie is, aan de natuur ontrukt, heeft ons altijd met trots vervuld. Als we de natuur vrij laten, zou het niet eens bestaan – een malicieuze gedachte die soms kan worden gekoesterd. En nu de natuur volledig is ontkend, gaan we haar terugbrengen. Kennis geordend via een hiërarchisch plan van vastgestelde natuur- en landschapswaarden, bepaling van uitvoeringsmodaliteiten, definitie van natuurgebieden in drie soorten (kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones). Uiteraard geschiedt dat *top-down*, maar in de uitvoering zal het alras *bottom-up* worden. Je zou kunnen zeggen dat de boomkikker daar partner in het planningsproces wordt. Misschien verklaart dat de voorkeur voor moerassen in de EHS. Of is de combinatie van zompige lage landen en broeierige New Orleans-sfeer een perfecte metafoor voor het nog steeds verzuilde Nederland?
We merken bij de EHS-plannen echter weinig van het relativerende en het terugtrekkende dat zo eigen is aan de tegenwoordige positionering van de overheid in allerlei andere domeinen. Van gemeenschappelijke probleemdefinities lijkt nauwelijks sprake: doelvervlechting lijkt zelfs bedreigend; een subtiele mix van doelzoekend opereren en normstelling achteraf is bepaald niet aan de orde. Het lijkt in alle opzichten om een 'masterplan' te gaan dat van krachtige doelstellingen tot gedetailleerde uitvoering vooraf is vastgesteld. En wie kan er tegenstander zijn, zonder de verdenking op zich te laten de boomkikker te willen vertrappen in zijn ongebreidelde zucht tot werken, wonen en recreëren? Waar is de opening voor actoren die Nederland opvatten als het Los Angeles van West-Europa? Waar zijn de mogelijkheden om tegenover het grote verhaal van de onschuldige natuur en de schuldige mens kleine verhalen te vertellen over alternatieve mogelijkheden?
Dat het zo niet werkt kunnen we bijvoorbeeld zien aan de hand van een casus in het *Peelgebied*.[7] De planvorming rondom de EHS aldaar leidde tot een 'Catch 22' situatie. Ten gevolge van het vaststellen van de EHS moesten kassen verplaatst worden naar een ander gebied binnen de betrokken gemeente. Deze vrijkomende tuinbouwgebieden zouden in hun oorspronkelijke staat – oerlandschap – terug gebracht worden. Echter, in deze gebieden lagen enkele karakteristieke hoeven, die de status van beschermd dorpsgezicht hadden. Wat moet hier nu mee gebeuren? Maar dit is nog niet alles. De provincie Noord-Brabant steekt echter eens stokje voor het vinden van een alternatieve locatie. Een te grote verstoring van de waterhuishouding maakt dat alternatieven afvallen. Toch gaat het allemaal om legitieme belangen die met elkaar verzoend moeten worden. Voorwaar een gordiaanse knoop die moet worden doorgehakt. Toch zijn er in deze casus mogelijkheden voor het creëren van 'winwinsituaties'. Deze worden niet door een ieder gezien, omdat het eigen perspectief en het eigen beleidsdomein als onwrikbaar wordt beschouwd. Disfunctionele en karikaturale 'Wij – zij' tegenstellingen domineren de houding van de betrokken partijen.
Of moeten we de EHS vooral opvatten als een uitnodiging tot publiek debat? In dat geval is een verbreding van de arena dringend geboden. Immers, indien de inrichting van de ruimte aan de orde is, is het zinvol niet te snel het domein over te laten aan de deskundigen van milieu en natuur. Gebruikers en mogelijke gebruikers van de ruimte moeten worden betrokken in deliberatie en besluitvorming. Rivaliserende belangen moeten aan de onderhandelingstafel worden genood. Expertise en contra-expertise zijn beide noodzakelijk. *Checks and balances* moeten in het proces worden geïncorporeerd. De nu voorliggende plannen ogen zeer gesloten. Weliswaar zal er inspraak komen en is een catalogus van rechtsbeschermingsmodaliteiten voorhanden, maar insprekers en bezwaarmakers hebben daardoor per definitie de status van tegensprekers en tegenstanders. De publieke drama's van Betuweroute, de Hogesnelheidslijn en Schiphol zullen zich dan herhalen. Ook daar moest men constateren dat de werkelijkheid van de tekentafel een andere is dan de 'echte' werkelijkheid, waarin partijen en belangen over elkaar heen tuimelen en in staat zijn tegenmacht te organiseren. Besturen betekent het erkennen dat er meerdere werkelijkheidsdefinities zijn. Het op elkaar afstemmen van deze werkelijkheidsdefinities, het organiseren van samenspel, het ontdekken en erkennen van wederzijdse afhankelijkheden, maakt van een bestuurder veel meer een (evenwichts)kunstenaar dan een technisch tekenaar.

Noten

1. Onder andere V.J.J.M. Bekkers, G.A.W.M. Heijne, P.H.A. Frissen en P. Esters, *Sturingsconcepties en -instrumenten in het milieubeleid*. Op zoek naar vormen van co-produktie. Onderzoek in opdracht van het

Samenvatting
In dit betoog wordt de maakbaarheid van natuur en milieu ter discussie gesteld. Vooral de sturingsambities van de overheid, onder meer tot uitdrukking komend in de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, wekken verwondering. In veel beleidsprogramma's op het terrein van natuur en milieu wordt te weinig rekening gehouden met de gedachte dat effectief beleid het organiseren van samenhang en samenspel is, dat niet met decreten kan worden afgedwongen. Wil milieu- en natuurbeleid succesvol zijn dan ware het beleid te zien als de uitkomst van een proces van coproductie.

ministerie van VROM. Verschenen in de reeks Milieustrategie 1996/2, Den Haag 1996.

2. Frissen, P.H.A., *De virtuele staat*, Schoonhoven 1996.

3. Zie noot 1.

4. Zie o.a. I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid* (oratie), Alphen aan de Rijn 1987.

5. V.J.J.M. Bekkers, 'Coproduktie in het milieubeleid: op zoek naar een nieuwe sturingsconceptie', *Bestuurswetenschappen* 1996a, nr 3, pp. 177-194. Zie ook: P.W. Tops, *Gemeenten en gezag*, Amsterdam, 1995; P.W Tops., P. Depla en P. Manders (red.), *Verhalen over co-produktie*, Tilburg/Utrecht, 1996; Frissen 1996 (zie noot 2).

6. Zie ook noot 5.

7. V.J.J.M Bekkers, 'Catch 22 in de Peel', in: Tops e.a., 1996 (zie noot 5, p. 81-90.

De Extra Impuls is een samenwerkingsverband van de Interdepartementale Stuurgroep Kaderplan Natuur- en Milieu-Educatie waarin deelnemen de ministeries: van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De Extra Impuls Natuur- en Milieu-Educatie richt zich op inhoudelijke vernieuwing en kwaliteitsverbetering van Natuur- en Milieu-Educatie in Nederland.