Aanbevelingen om op maat invulling te geven aan een onzekere toekomst, opgeschreven uit gesprekken aan de keukentafel over feit en fictie van een reconstructie te Nederweert.

Dr.ir. J.W.G. Geerligs, Drs.ing. P.H. Derkzen en Ir. R.J.M. le Rütte (Stoas Onderzoek)
Dr.ir. C.M. Volker en Drs. R.P. Kranendonk (Alterra)

Beleid en realisatie op maat
= van idee naar innovatie =

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
tel.: 070 378 56 53
internet: http://www.agro.nl/innovatienetwerk/

ISBN: 90 - 5059 - 156 - 6
Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.
Rapportnr. 02.2.009 (serie achtergronddocumenten), Den Haag, juni 2002

Voorwoord

De zandgebieden van Oost en Zuid Nederland kennen in de varkenshouderij een stapeling van onderling sterk verweven problemen. Deze spelen op de terreinen van ruimte, ecologie, gezondheid, economie, en op sociaal maatschappelijk vlak. Met een integrale 'gebiedsgerichte vernieuwing' wordt gepoogd de omgevingskwaliteit als geheel te verbeteren. Regionale reconstructie staat gelijk met maatwerk en met een omvangrijke transformatie van het landelijk gebied, een systeeminnovatie.
Een integrale, complexe en fundamentele vernieuwing met een verreikende horizon, vergt de inzet van veel verschillende partijen die normaal niet snel met elkaar zullen samenwerken. Bovendien vergt dit een ingrijpende cultuuromslag vanwege het (leren) hanteren van andere denkkaders. Is hiervoor de procedurele ruimte?

De pilot 'Nederweert', een proefgebied van de Reconstructiewet Concentratiegebieden, is in een eerder project (Vaardig Innoveren[1]) gebruikt om bekwaamheden te verkennen welke van belang zijn voor het welslagen van vernieuwingen. De verkenning van de 'innovatiebekwaamheden' toonde aan dat van het proces in de pilot geleerd kan worden in maatschappelijke, innovatief en beleidsmatig opzicht. Dit was de aanleiding om het ontwerp- en leerproces in de pilot Nederweert in deze studie nader te bestuderen.

De leerervaringen opgeschreven uit gesprekken aan de keukentafel over feiten en fictie van een reconstructie in Nederweert kunnen in eerste instantie relevant zijn voor de direct betrokkenen maar ook voor partijen op de achtergrond en voor de overheid. Immers, de indirecte partijen en de overheid hebben er alle baat bij om de verworven inzichten van succes- en faalfactoren rond het proces van gebiedsreconstructie te gebruiken om consistent beleid te voeren en oplossingsgerichte acties te formuleren. Tenslotte heeft de overheid gekozen voor een insteek van decentrale invulling van gebiedsgerichte herinrichting en vernieuwing. Dit betekent een keus om dergelijke ingrijpende innovaties te faciliteren. Monitoring is dan een eerste middel om deze breed ingezette beleidsaanpassing op zijn effecten te kunnen volgen in het vervolg van de uitwerking van de pilot.

Om zicht te krijgen op de rol van kennis, leren en leerprocessen hebben de organisaties:
- InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster;
- Provincie Limburg;
- Programmaleiding DLO-programma 376: Mens, economie en groene ruimte; en
- LLTB

besloten Stoas Onderzoek en Alterra een onderzoek uit te laten voeren naar de pilot Nederweert. De Dienst Landelijk Gebied heeft als geïnteresseerde gebruiker dit onderzoek nauw gevolgd.

Via workshops zullen we de inzichten uit dit project introduceren bij verschillende doelgroepen. Doel is na te gaan wat zij herkennen, hoe zij daar direct gevolgen aan verbinden of daar gevolgen aan zouden willen verbinden. De doelgroepen zijn beleidsmakers op nationale niveau, intermediairs en bestuurders op regionaal niveau en de innoverende ondernemers.

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

[1] Het project *Vaardig Innoveren* is een studie van Stoas, Alterra en ATO naar de bekwaamheden die een belangrijke rol spelen bij systeeminnovaties. De reconstructiepilot Nederweert is daarin een casus. De studie werd uitgevoerd in opdracht van het InnovatieNetwerk (2001).

Inhoudsopgave

Voorwoord i

1. Samenvatting 1
   - 1.1. Handelen in drie circuits: tussen (on)zekerheid en (tegen)werking 2
   - 1.2. Het grote verhaal: resultaat van programmamanagement 3
   - 1.3. Een dik netwerk: het resultaat van procesmanagement 3
   - 1.4. De realisatie: resultaat van projectmanagement 4
   - 1.5. De grondhouding: blij met veranderen 5

2. Probleemstelling en oplossingsrichting 7
   - 2.1. Leeswijzer 7
   - 2.2. De probleemstelling van dit onderzoek 7
   - 2.3. De relevantie van het onderzoek 9
     - 2.3.1. Maatschappelijke relevantie 9
     - 2.3.2. Wetenschappelijke relevantie 9
   - 2.4. Oplossingsrichting: leerprocessen bij reconstructie 11
     - 2.4.1. Door de oogharen gezien 11
     - 2.4.2. Opbouw van de studie 13
     - 2.4.3. Leerprocessen 15
     - 2.4.4. Dynamische inhoud van kennis 17
     - 2.4.5. Dikke netwerken in de kennissamenleving 17
     - 2.4.6. Van idee naar innovatie 19
     - 2.4.7. Het interactieve circuit 21
     - 2.4.8. Kleine verhalen en concrete actie 25
     - 2.4.9. Kiezen voor concrete actie is niet zo logisch … 27
   - 2.5. Bekwaamheden als ‘genen’ van de evolutie van innovatie 29

3. Reconstructie, concreet aan de slag … 33
   - 3.1. Het speelveld: handelen in drie circuits 33
   - 3.2. Het idee: resultaat van programmamanagement 37
   - 3.3. Een dik netwerk: het resultaat van procesmanagement 47
   - 3.4. De realisatie: resultaat van projectmanagement 51
   - 3.5. De grondhouding: blij met veranderen 55
   - 3.6. De randvoorwaarde: beleid met speelruimte 57

4. Literatuur 61

5. Bijlagen 63
   - 5.1. Klankbordgroep en onderzoekers 63
   - 5.2. De verzameling van de gegevens 63

1. Samenvatting

Innovaties zoals de pilot Reconstructie Nederweert betekenen een radicale vernieuwing van gebruiken van een gemeenschap van mensen. Van radicale verandering zijn de uitkomsten onbekend. De innovatie en de onzekere uitkomst gelden voor allen die zijn betrokken. De veranderingen gelden voor inhouden en processen: rollen veranderen en de invulling van rollen verandert! Er zijn bij innovatie geen standaardrollen en er is geen standaard invulling. Nieuwe processen moeten vanwege de onzekerheid worden geleerd tijdens het werk: dit is het onderwerp van deze studie.

Bij reconstructie gaat het om een verandering die niet alleen door de locale gemeenschap als radicaal gevoeld wordt, maar ook door overheden – in deze pilot zijn dat o.a. de provincie Limburg en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
Bovendien zijn de partijen aan elkaar verplicht. De noodzaak van de reconstructie komt mede door druk van buitenaf tot stand, waardoor de plaatselijke gemeenschap 'nut en noodzaak' slechts ten dele ziet. Het gaat om veranderingen die zoveel geld kosten dat zij financiering van de rijksoverheid behoeven. Hierdoor ontstaat een ingewikkelde situatie waarin de locale gemeenschap het initiatief verliest (of niet krijgt). Tussen de mensen die nauw bij de formele processen betrokken zijn, dreigt een koehandel te ontstaan over doelen en middelen die wordt geregeerd door korte termijn voordelen. Dan raakt het proces op drift, mogelijk dwaalt het weg van de oorspronkelijke zorgen en raakt het ver verwijderd van de lerende gemeenschap die de drager is van de radicale vernieuwing.

Hoe kan de kans op succes worden vergroot? De centrale studievraag is om de praktische tips te identificeren voor de locale gemeenschap en voor degenen op afstand die een verantwoordelijkheid hebben. Het lijkt ons een illusie te denken dat innovatie beheerst kan worden. Het is daarom niet mogelijk ideale procedures te beschrijven; wel is het mogelijk om het bewustzijn te vergroten van `actie op maat` in de processen die zich voordoen.

Conclusies
Innovatie vergt leren over inhouden en processen voor een onbekende toekomst. Ieder doet vroeger of later mee aan die toekomstgerichte leerprocessen. Deze studie gaat niet over de nieuwe inhouden van de toekomstige situatie, maar over het (kunnen) meedoen aan het leerproces. Daartoe zijn hieronder een aantal praktische tips beschreven die als bekwaamheden[2] zijn geformuleerd.

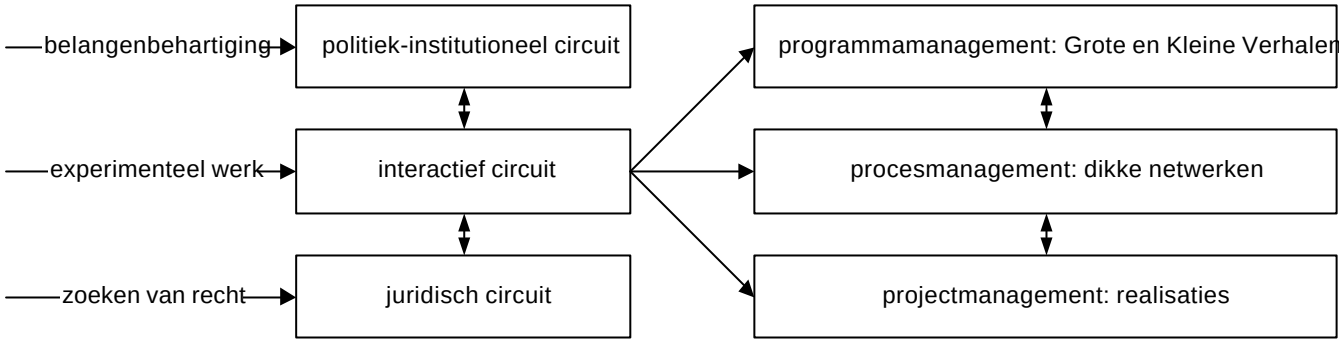
De tips voor luisteren en spreken, leren en doceren, redeneren en kiezen, geven en nemen, afwachten en doortasten, etc. hebben betrekking op drie circuits (figuur 1):

- het politiek-institutionele circuit zoals dat is ingebed in het model van de representatieve democratie,
- het interactieve circuit, dat is de buitenparlementaire weg en
- het juridische circuit, dat zich afspeelt rond het recht (zie § 2.4).

Het politiek-institutionele en het juridische circuit zijn gangbaar. De bekwaamheden bij innovatie en reconstructie die wij in deze samenvatting concreet beschrijven gaan over concreet handelen in het interactief circuit (§ 1.2, 1.3 en 1.4). In het interactief circuit zijn programma-, proces- en projectmanagement belangrijk. Daarnaast zijn bekwaamheden benoemd om de relatie tussen de drie circuits te leggen en te behouden (§ 1.1). Tenslotte is het handelen in een context van onzekerheid beschreven (§ 1.5).

[2] In de studie *Vaardig innoveren* zijn de bekwaamheden of competenties die een rol spelen bij radicale ververnieuwingen geanalyseerd. In die studie is betoogd dat vaardig innoveren 'in de klei' geleerd wordt en dat het leerproces beter verloopt als regelmatig wordt gereflecteerd op het succes en het falen van het eigen handelen. *Vaardig innoveren* gaat over het **hoe** van het leren voor innovatie en *Beleid en realisatie op maat* gaat in op het **wat** van leren voor innovatie in een specifieke situatie: gebiedsreconstructie.

Figuur 1: Programma-, proces- en projectmanagement in interactieve circuits.



Het handelen in het geheel en in het interactief circuit komt hierna in afzonderlijke paragrafen aan de orde. Het efficiënt handelen beschrijven we met tien bekwaamheden. De bekwaamheden zijn relevant voor de locale gemeenschap en voor degenen die betrokken zijn bij de interactie over plannen (beleid) en de stimulering van uitvoering. In sommige situaties is het voldoende dat zij kunnen meegaan in de processen, andere situaties moet iemand de processen begrijpen en kunnen signaleren, soms moet iemand initiatieven kunnen ondersteunen en er zijn situaties waarbij iemand een interventie voorbereidt en uitvoert. Het type bekwaamheid dat nodig is en de mate van beheersing hangen af van de onvoorspelbare situaties die ontstaan. Elke reconstructie en elk proces daarbinnen heeft zijn eigen kenmerken.

In de circuits, in de processen en voor de verschillende handelingen treden telkens andere mensen naar voren. Soms is het de burgemeester, dan een actievoerder voor natuur, mogelijk de zaakvoerder van de boerenbond, dan weer een projectleider van de provincie. In elk vernieuwingsproces zullen andere mensen op andere momenten een rol krijgen of moeten nemen. De rollen die in Nederweert werkelijk zijn gespeeld zijn niet aan personen toegewezen omdat dit een verkeerd beeld van de rollen zou geven. Rollen zijn niet vast gekoppeld aan functies.

1.1. Handelen in drie circuits: tussen (on)zekerheid en (tegen)werking

Onderstaande citaten zijn noties van de relevante bekwaamheid; alle citaten plus de daaronder beschreven bekwaamheden tezamen geven een beeld van een samenhangende set van bekwaamheden die op enig moment ingezet zijn.

1.

Een provinciale belangenbehartiger constateert: 'De bottum up methode werkt voor bepaalde sectoren goed vanwege het zelforganiserend vermogen maar voor andere verwarrend omdat verstrengeling optreed tussen sector en eigen belang.'

en

'In het begin van het proces konden mensen vrij denken en konden er ideeën komen maar al gauw gaan de beheersers aan de rem trekken en als het concreter wordt dan gaat ieders eigen belang belemmerend werken.'

Betrokkenen handelen vanuit het inzicht dat innoveren een leerproces omvat in drie onderling samenhangende circuits: het politiek-institutionele circuit, het juridische circuit en het interactieve circuit. Zij onderkennen afzonderlijke leerprocessen in de drie circuits en herkennen faseverschillen in het leren in de circuits.

2.

Een Nederweertse politicus vindt: 'Het KPMG rapport is te vroeg politiek ondersteund, het heeft te snel een politiek primaat gekregen en heeft daardoor het interactieve proces gefrustreerd.'

Een provinciaal ambtenaar merkt op: Ambtenaren en politici op hogere schaalniveaus weten te voorkomen dat door hun bemoeienis de spirit en de belangrijke overeenkomsten en afspraken uit het gebiedsproces verdwijnen.'

Betrokkenen weten tijdig technici (van ingenieur en jurist tot beleidskundige en psycholoog) en politici (vertegenwoordigers en bestuurders) in te schakelen om feiten, belangen en waarden scherp op een rij te zetten; zij weten deze specialisten bijtijds weer te bedanken omdat zij de leerprocessen van de locale gemeenschap ernstig kunnen verstoren en afbreken.

1.2. Het grote verhaal: resultaat van programmamanagement

1.

Een belangenbehartiger op provinciaal niveau zegt: 'Er moeten een aantal zieners zijn die vertrouwenwekkend zijn en die boven de deelbelangen kunnen stijgen en echt durven kiezen.'

Een plaatselijk ondernemer is verbaasd: 'Wat ik niet voor mogelijk hield is bereikt: iedereen uit de regio overlegt al twee jaar zonder ruzie.'

Betrokkenen handelen stimulerend in onzekere situaties, in situaties waarin iedereen wat anders roept en waar alles ter discussie lijkt te staan.
Zij kunnen andere betrokkenen uitnodigen tot luisteren en daardoor kennis laten nemen van de verschillende beelden van het 'probleem' – bij reconstructie is dat de ruimtelijke kwaliteit. Zij kunnen een groep stimuleren tot binding door te werken aan een gezamenlijke taal en een herkenbaar toekomstbeeld: het grote verhaal.

2.

Een provinciaal planner meldt: 'Vernieuwing wordt gezocht in het oprekken van grenzen terwijl vernieuwing eigenlijk in nieuwe concepten zou moeten worden gezocht.'

Een Nederweertse burger zegt: 'De plaatselijke politiek wordt in toenemende mate aanspreekbaar op de waarde van vorderingen in leerprocessen.'

Betrokkenen handelen vanuit het besef dat de valkuilen van innovatie vaak niet te voorzien zijn. Zij weten echter ook dat je herkennen, bekennen en herstellen van missers kunt leren en dat de reparatieprocessen het best verlopen in groepen met open verhoudingen.

1.3. Een dik netwerk: het resultaat van procesmanagement

1.

Een Nederweertse ondernemer merkt op: 'De allereerste processen waren het meest leerzaam: we waren niet bezig met het schrijven van een rapport maar met een proces. Ineens moest het proces zich naar een rapport toe ontwikkelen, waardoor de herkenning van de lokale gemeenschap met de uitkomsten steeds minder werd.'

en

'De twee rapporten komen weer samen in een gewijzigd rapport; maar er moet iets gebeuren dan maar met twee sporen aan de slag om concrete plannen te maken: wenselijker was geweest om door te gaan in de fase waar Nederweert zelf gebleven is.'

Betrokkenen handelen zowel proces- als productgericht, zij kunnen luisteren en zijn gevoelig voor de gevoelsmatige en voor de zakelijke aspecten. Procesbegeleiding is een voortdurend kiezen tussen het concrete houvast en de gevoelsmatige fit.
Betrokkenen moeten kunnen uitleggen dat innovatie/reconstructie een 'onzeker proces' is – sommigen zeggen 'slordig proces' -, waarbij het kiezen voor het halen van concrete doelen op vastgestelde tijden tot fatale afbreuk kan leiden (omdat de lerende groep afhaakt) en waarbij het elkaar ontzien in leerprocessen een even fatale afloop heeft (omdat misverstanden blijven bestaan, of de concrete vorderingen niet gemaakt worden).
Daarom is innovatie/reconstructie geen proces als een lopende band maar te zien als een voortgaande dans met wisselende partners.

2.

Een provinciale belangenbehartiger ziet: 'Reconstructie is niet vandaag beginnen en morgen klaar, maar een proces op gang brengen binnen nieuwe perspectiefvolle kaders.'

Een Nederweertse milieuvrijwilliger zegt: 'We hebben reflectie nodig waardoor we met elkaar inzien dat het heel goed is dat we een integraal (leer)proces doorlopen. Er is een gemeenschappelijke taal ontwikkeld, onder meer door procesevaluatie.'

Betrokkenen zijn geduldig omdat zij weten dat leerprocessen langzaam (lijken te) gaan en pas op termijn productief zijn. Betrokkenen bij innovatie proberen te voorkomen dat overleg beperkt blijft tot onderhandelen. De opbrengst van onderhandelen is niet meer dan een voor de hand liggende uitruil.

1.4. De realisatie: resultaat van projectmanagement

1.

Een ondernemer in een Brabants gemeente zegt over Nederweert: 'Projectmatige aanpak gericht op uitvoering en doorlopen van leerprocessen is goed. Afbreuk dreigt door gebrek aan vrijwilligers en discontinuïteit in vergoedingen.'

Een Brabantse ondernemer zegt: 'Het afsluiten van convenanten op gebiedsniveau is kansrijker dan stapels van vergunningen. Regelgeving moet stimulerend zijn, flexibele toepassing moet mogelijk worden, er moet ruimte worden geboden voor leerprocessen. Agrariërs moeten er gezamenlijk ook achter gaan staan.'

Betrokkenen handelen vanuit het inzicht dat leerervaringen niet overdraagbaar zijn en in elke groep (soms mogelijk versneld) doorlopen moeten worden. Zij voelen aan dat samen leren een situatie is van wisselend leiderschap: dan is de één meester en de ander leerling en even later is het omgekeerd. Mensen die de kar trekken hebben niet alleen een groot netwerk, zij kunnen ook stimuleren dat in de verschillende circuits de analoge leerprocessen simultaan worden ingezet.

2.

Een Nederweertse politicus zegt: 'De overheid zal op een ontwikkelende, stimulerende manier moeten optreden en niet op een belemmerende sanerende manier. Het gaat om een belonings- en stimuleringsbeleid.'

en

'De overheid zal kaders moeten opstellen met kwaliteitsnormen die door bedrijfsleven en financiers erkend worden, controle wordt in financieringscontracten belegd.'

Betrokkenen zijn zich scherp bewust van de sterke en zwakke kanten van de drie circuits. Zij weten dat in deze circuits innovaties zowel externe druk als tijd van leren behoeven. Een kenmerk van radicale verandering is dat op alle niveaus / in alle circuits de onderwerpen en de aanpak onvoorspelbaar veranderen!
Betrokkenen kunnen leerervaringen in het interactieve circuit communiceren met de trekkers van vernieuwing in het politiek-institutionele en juridische circuit (vice versa). Daarmee vindt afstemming plaats tussen de drie circuits en komt wederzijdse beïnvloeding tot stand.

1.5. De grondhouding: blij met veranderen

1.
Een Nederweertse politicus constateert: 'Er heeft een verandering in denkwijze plaatsgevonden die relatief uniek is.'

Een provinciale planner meent: 'Het omgaan met onzekerheid is een voorwaarde voor deelname aan het planvormingsproces.'

Betrokkenen handelen vanuit het inzicht dat innovatie zich afspeelt in een onzekere omgeving en dat in zo'n situatie het leren centraal staat. Vaak verloopt een leerproces als rouw: ontkenning van een probleem en onbezorgdheid, erkenning van een probleem en woede/teleurstelling, acceptatie van het probleem en inkeer, zoeken naar een oplossing en gehaastheid, wennen aan de oplossing en gevoel van ongemak, leren omgaan met de oplossing en ongeduld met zichzelf en met anderen. De stappen in het leerproces worden in een stijgende spiraal herhaald.
De betrokkenen gaan er van uit dat leerprocessen geen concreet begin of een concreet einde hebben. Een tienjaren perspectief kan elke dag worden bijgesteld. Zij weten dat sommigen (aanvankelijk) niet meedoen, dat de fase van leren verschilt per deelnemer en ook dat het tempo van leren per persoon verschilt. De Grote en Kleine Verhalen versterken elkaar totdat een Kleine Verhaal zo concreet wordt dat iemand voor zichzelf een projectdefinitie kan maken.

2.
Een Nederweertse ondernemer zegt: 'Voorwaardelijke uitgangspunten ontbraken door onduidelijkheid over stank en ammoniakwet en de reconstructiewet: omdat Nederweert niet de pilot status kreeg was het afhankelijk van oude wetgeving.'
en
'En ook nu durft niemand een locatie aan te wijzen waar een begin gemaakt kan worden met geconcentreerde vestiging.'

Een provinciale belangenbehartiger meent: 'Een pilot heeft een voorbeeldfunctie daarin moet je ook extreem durven zijn, geen compromis, onze pilot is dus eigenlijk geen pilot geworden, er is een koers uitgestippeld terwijl je eigenlijk niet toekomt aan het ontwikkelen van een prototype.'
en
'Je moet niet de regels als vast nemen maar zodanig gezamenlijk breed en regionaal een macht ontwikkelen dat je werkelijke iets kunt veranderen.'

Betrokkenen weten dat 'wettelijke kaders' hulpmiddelen zijn bij een bepaalde maatschappelijke orde. Zij kunnen bestaande kaders[3] op een kansrijke wijze ter discussie stellen als innovatie/reconstructie dat vraagt. Dit kan bijvoorbeeld op basis van een eerlijk

[3] Het institutioneel kader is het geheel van gedragsregels van een gemeenschap of een natie. Het institutioneel kader wordt opgebouwd door het politiek-institutioneel circuit en het is het speelveld van het juridische circuit: hier halen mensen hun recht en hier zoeken mensen bescherming van hun gevestigde belangen.

en krachtig verhaal over de beelden van de eigen toekomst.
Zij weten dat de huidige wetten en regels het gevolg zijn van leerprocessen uit het verleden, zij weten dat de bedoeling van wetten en regels kunnen zijn opgerekt en dat er vermeende regels zijn. Zij weten dat het nodig is dit institutioneel kader bij innovatie en reconstructie ter discussie te stellen: soms met informatievoorziening en soms met pressie.

De tien bekwaamheden hierboven zijn beschrijvingen van concreet handelen, daarnaast zijn het stellingen en criteria. Het zal duidelijk zijn dat de criteria voor een projectleider, of een beleidsmaker anders zijn dan voor iemand die over innovatie in de krant schrijft, die een bedrijf wil ontwikkelen, of die de ontwikkelingen wil volgen (zie hoofdstuk 3).

De tien bekwaamheden zijn concrete conclusies die getrokken zijn uit 36 interviews in Nederweert, de provincie Limburg en landelijk. Uit die interviews kwam naar voren dat beelden van innovatie en reconstructie zeer divers zijn en heterogeen binnen groepen. Er valt vanwege de diversiteit heel veel van elkaar te leren. Verder is vastgesteld dat er zowel in Nederweert, als ook in de provincie en bij LNV veel van elkaar geleerd is.

Is dat voldoende? Wij menen van niet. Men weet **onvoldoende** van elkaar dat men op alle niveaus aan het leren is: het rijk vindt de gemeente traag en de gemeente zegt op het rijk te wachten. En tussen de circuits helpt men elkaar te weinig om te leren: er wordt ruzie gemaakt en onderhandeld. Er worden echter wel resultaten geboekt want op elk niveau worden veranderingen en resultaten van leerprocessen genoemd. Respect, begrip en draagvlak zijn termen die uitdrukking geven aan die vorderingen. Vervreemding, misverstand en conflict beschrijven de situatie die er aan vooraf ging. Opvallend is dat dit soort van vorderingen vaak niet geteld worden en dat de nadruk ligt op de concrete realisatie van grondaankopen en andere met het oog zichtbare zaken. Omdat de geboekte leerresultaten te weinig worden herkend en erkend, is het algemene beeld dat voortgang vooral gemeten wordt in kwantiteiten (in tijd, geld, zichtbare prestaties) en meestal niet in kwaliteiten (draagvlak, duurzaamheid, behoud van vertrouwen, verwachtingen en betrokkenheid).

2. Probleemstelling en oplossingsrichting

Dit is een rapportage op basis van 36 gesprekken aan de keukentafel over de reconstruc-tie Nederweert. De structuur van de rapportage wordt met een leeswijzer toegelicht. Daarin wordt beschreven hoe met de uitkomsten van deze informele gesprekken is omgegaan. De analyse van de gevoerde gesprekken maakt duidelijk dat de reconstructie te beschrijven is als een (met horten en stoten verlopend) leerproces dat op veel plaatsen tegelijk plaatsvindt. Om hier op ordelijke wijze mee om te gaan, is nagegaan wat de belangrijkste leerprocessen zijn en hoe die van invloed zijn op het concreet handelen.
Het doel van de rapportage is dat degenen die betrokken zijn bij reconstructie en bij innovatie in het algemeen, een scherper zicht krijgen op de diversiteit aan beelden en processen die daarbij spelen. Het gaat om de eigen beelden en processen en die van anderen, het gaat om beelden en processen op lokaal, provinciaal en nationaal niveau. Het kunnen beelden en processen zijn in elke fase van reconstructie.
Wij willen met praktische conclusies aansluiten bij de handelingspraktijken van de betrokkenen. De aanbevelingen kunnen daardoor direct gebruikt worden in het werk bij afweging van mogelijke acties en interventies.

2.1. Leeswijzer

Deze rapportage steunt op twee conclusies.
1. De 1e conclusie is dat leerprocessen een hoofdrol spelen bij innovaties, zo ook bij de pilot Reconstructie Nederweert.
2. De 2e conclusie is dat leerprocessen moeilijk herkenbaar zijn, dat ze telkens anders verlopen en dat daardoor voortdurend het gevaar dreigt dat het leren voortijdig wordt afgebroken.

Het vervolg van dit hoofdstuk 2 maakt de conclusies over leren aannemelijk. Het gaat in op de sociaal-culturele context van reconstructie. **Wat** gebeurt er allemaal? Op de linker pagina's van hoofdstuk 2 staan praktische voorbeelden van **leren** met citaten uit de interviews.
Hoofdstuk 3 beschrijft de bekwaamheden van succesvolle spelers in complexe lerende en zelfsturende processen die gepaard gaan met radicale verandering. Het beschrijft hoe afbreuk van leren voorkomen kan worden. **Hoe** kan iemand zijn rol goed spelen? Op de linker pagina's van hoofdstuk 3 staan praktische voorbeelden van **bekwaamheden** met citaten uit de interviews.

2.2. De probleemstelling van dit onderzoek

In het voorwoord is de aanleiding en het onderwerp van deze studie toegelicht: het gaat over de reconstructie in Nederweert. De pilot daar liep vooruit op de wet Reconstructie Concentratiegebieden. In de wet wordt gekozen voor decentralisatie. Dat geeft ruimte voor maatwerk. Denk aan ruimtegebruik, veranderingen in de aard van beleidsprocessen in de samenleving, en veranderingen in de institutionele context. De institutionele context is het geheel van afspraken en voorzieningen, kortom alles wat er geregeld is.

In deze rapportage staat de wonderlijke dynamiek van de processen bij reconstructie centraal. We hebben de volgende vragen:
- Welke beelden bij de betrokkenen spelen een rol bij hun beoordeling van het proces van reconstructie in de gemeente Nederweert?

Vernieuwen 1 … beter je best doen …

Het meest voor de hand liggend type vernieuwing is dat de bestaande gebruiken beter worden benut en de gemaakte afspraken beter worden nagekomen. Zo van '... doe wat beter je best'.
Hierbij staat centraal dat we bijvoorbeeld met de bestaande instrumenten voor beleid beter moeten omgaan. Een voorbeeld is het nauwgezet uitvoeren van de stank- en ammoniakwetten. Soms eindigen hier de pleidooien voor vernieuwing, bijvoorbeeld omdat men een regulering onuitvoerbaar vindt (dan stopt het) of omdat men er bij de uitvoering met de pet naar gooit terwijl de regeling goed is.
Uit de interviews met het landbouwbedrijfsleven komen signalen dat eerst de bestaande overheidsmaatregelen uitgevoerd moeten worden, voordat er draagvlak is voor verdergaande acties. De redenering is: degenen die nieuwe initiatieven willen, moeten ook maar zorgen voor de implementatie.
Een andere vorm is dat overheidsambtenaren nastreven bepaalde instrumenten meer aandacht te geven, bijvoorbeeld betere communicatie en voorlichting naar de consument.

Vormen van vernieuwing
Hierboven staat een vorm van vernieuwen die ook wel 1^{e} orde vernieuwing wordt genoemd.
We kunnen ook 2^{e} en 3^{e} orde vernieuwing onderscheiden. Bij 2^{e} orde vernieuwing staan de bestaande afspraken en gebruiken ter discussie. En bij 3^{e} orde vernieuwing gaat het om andere manieren van denken en doen (zie § 2.4.2 over leerprocessen).

Uit de interviews valt op te maken dat alle drie soorten vernieuwing aan de orde zijn, en dat de afstand groot is tussen de minst radicale en de meest radicale vernieuwing, tussen koplopers en peloton.

- Wat zijn hun verwachtingen t.a.v. de verdere planvorming en planuitvoering?
- Hoe kan planvorming en -uitvoering door beleid en ondersteuning worden verbeterd?

Hoe komen onderzoekers, in het geval van de probleemstelling van reconstructie, aan antwoorden op deze drie vragen? Uiteindelijk hebben wij er voor gekozen om aan de respondenten drie, op het eerste gezicht eenvoudige vragen te stellen:

1. Wat moet er volgens u over 10 jaar met de reconstructie zijn bereikt?
2. Wat waren belangrijke stappen vooruit in het verleden?
3. Wat zijn de belangrijke vervolgstappen in de nabije toekomst?

- De eerste vraag gaat over visie.
- De tweede is een evaluatievraag
- En de derde gaat over planning.

De drie concrete vragen zijn zo geformuleerd dat zij weinig suggestief zijn. Ze zijn in een positieve en toekomstgerichte vorm geformuleerd. De vragen kunnen zonder verdere toelichting gesteld worden op lokaal, provinciaal en nationaal niveau en aan mensen die op uitvoerend, organisatorisch of beleidsmatig niveau zijn betrokken bij de reconstructie.
Op grond van de door ons verzamelde reacties, zijn conclusies geformuleerd over de wijze van deelnemen aan reconstructieprocessen. Het gaat erom de communicatie tussen de verschillende lagen in het systeem te optimaliseren. Dat wil zeggen dat oplossingen worden gevonden voor misverstanden en meningsverschillen tussen beleidsmatige, uitvoerende en organisatorische niveaus. Het geldt ook tussen de lagen van gemeente, provincie en rijk.

2.3. De relevantie van het onderzoek

De relevantie van het onderzoek is hieronder vanuit de maatschappelijke en de wetenschappelijke gezichtshoek toegelicht.

2.3.1. Maatschappelijke relevantie

Bij de wet Reconstructie is gekozen voor decentralisatie van beleid. Dit impliceert de keuze van sturingconcepten als processturing of zelfregulering. De reden hiervoor is dat reconstructie door zijn complexiteit een moeilijk te structureren beleidsprobleem is. Bij ongestructureerde beleidsproblemen is de overheid niet bij machte om de centraal te sturen. Tegelijkertijd beseft zij dat de spelers die anders invloed gaan uitoefenen in de vorm van acties tot verandering, aanpassing, vertraging en zelfs blokkade, effectiever direct en vroegtijdig betrokken kunnen worden in het beleidsproces. Deze keuze doet ook recht aan het vermogen én de (maatschappelijke) verantwoordelijkheid van direct betrokkenen in de regio om via een interactief proces te komen tot een integrale aanpak voor de complexe problematiek van gebiedsgerichte vernieuwing. De rol van de overheid is daarbij dus verschoven van beleidsbepaler naar stimulator en beoordelaar van gerealiseerde beleidsdoelen. De kern is dat het daarbij gaat om een verandering in het beleidssysteem en daarmee om een andere positionering van het maatschappelijk debat.

2.3.2. Wetenschappelijke relevantie

Een wijziging in sturingsconcept bij beleidsvorming heeft ook consequenties voor de kennisbehoefte in de beleidscyclus. De spelers in het proces van herontwerpen op decentraal niveau, hebben behoefte aan actuele ‘technische’, inhoudelijke kennis rond meervoudig ruimtegebruik en omgevingskwaliteit op regionaal niveau. Voor het optimaal verlopen van het ontwerpen, is echter ook proceskennis nodig. Dit is kennis over modaliteiten van sturing, over de effectiviteit en efficiëntie van instrumenten om het proces en daarmee van het gedrag van spelers te beïnvloeden.

Vernieuwen 2 … waarom pakken we het niet anders aan …

Als het nakomen van afspraken niet voldoende verbetering van prestaties oplevert (zie vernieuwen 1), zijn we toe aan herziening van de instrumenten of de doelen achter de instrumenten.

Zo zou er meer ruimte moeten komen voor gebiedsspecifieke oplossingen voor de realisatie van het overheidsbeleid? Creativiteit op dit punt maakt dan deel uit van nieuw beleid. Inhoudelijk stokt het hier soms: de varkensflat is volgens sommige geïnterviewden een vorm van te extreem denken, een "doorgeschoten idee".

Kunnen we niet beter de doelen bijstellen? Laten we ons inzetten voor vernieuwende ideeën zoals de ‘ruimte voor ruimte’-regeling en geld voor agrarisch natuurbeheer. Bijvoorbeeld 25% korting van productierechten is om te buigen tot nieuwe kansen door de korting in de vorm van zonering uit te voeren, met deelgebieden waar óók groei mag plaatsvinden naast sanering. Sommigen menen dat dergelijke ideeën zelfs een generieke korting overbodig zullen maken.
In de vroegere landinrichting werd deze koppeling van ruimtelijke en bedrijfsstructurele instrumenten al toegepast, maar toen met de rug naar de stad toe: het werd gezien als met de hakken in het zand, claims uit de stad afweren. Dit defensieve beleid met het bijbehorende vijandbeeld moet je zien om te buigen in een positieve bijdrage aan stad, economie, natuur, milieu … kortom de doelen op een andere manier invullen.

Een ander vernieuwend element zijn pps-constructies. Dergelijke samenwerking tussen publieke en private partijen, ook wel aangeduid met ‘maatschappelijk ondernemen voor de publieke zaak’, heeft een impuls nodig.
Overheidsfinanciering wordt gekoppeld aan privaat risicodragend kapitaal. De ruimte voor ruimteregeling zien velen als een veelbelovende aanzet voor deze constructies. Mensen moeten maar gaan betalen voor de groene open ruimte waar ze van genieten en profiteren.

Een derde soort van kennis is beleidskennis, met name de bestuurlijke en politieke consequenties van de zelfregulering, mede gezien de herpositionering van het maatschappelijk debat (Anonymus, 2000).

De relatie tussen interactieve sturing, kennis, innovatie en gebiedsgericht beleid, neergelegd in het begrip regionaal kennisnetwerk, al eerder is uitgewerkt (Dammers, Kranendonk & Smeets, 1999). Zij behoeft duidelijk nog verdere bestudering om mogelijkheden en belemmeringen te verhelderen in relatie tot innovatie, kennisontwik-keling en kennismanagement, organisatorische vormgeving en institutionele inbedding[4]. Met name de kennisproductie zoals de constructivistische leerprocessen tijdens het ontwerpen vraagt om een verdere verdieping. Wat ook nog weinig is doordacht, zijn de consequenties op bestuurskundig en politiek vlak van deze constructivistische benadering van interactieve beleidsvorming.

2.4. Oplossingsrichting: leerprocessen bij reconstructie

Bij de gesprekken aan de keukentafel valt het op, dat de spelers op het Nederweertse reconstructieveld met respect over elkaar spreken. Men heeft geleerd om naar elkaar te luisteren en men begrijpt dat er verschillende standpunten zijn. Dit is slechts een voorbeeld van wat er geleerd is.
Verder blijkt dat voorstellen die in de gemeenschap van Nederweert rijpen, op andere plaatsen (Asten of Ysselsteyn) en op andere niveaus (provincie en rijk) aanvankelijk niet begrepen worden en later weer wel. IJlen de leerprocessen mogelijk een beetje na?
Nog een belangrijk punt vormen de netwerken. Het blijkt dat spelers uit Nederweert in wijdverspreide netwerken actief zijn. Het informele speelt blijkbaar een belangrijke rol naast het formele. De vraag is natuurlijk hoe dat komt en wat iemand moet kunnen om in die parallel aan elkaar functionerende netwerken resultaten te boeken.
Tenslotte blijken er vele soorten van stagnatie voor te komen. Een voorbeeld is, dat het remmend werkt om te snel tot concrete voorstellen te komen. Het werkt ook remmend om als vanzelfsprekend de oplossing te verwachten van 'vernieuwing' en van de realisatie van 'projecten'.

Hierboven staan enkele van de vele noties die op een of andere wijze met elkaar in verband staan. In dit hoofdstuk is een redenering uitgewerkt waarmee al de observaties op een logische wijze zijn geordend.

2.4.1. Door de oogharen gezien

Er zijn in 36 interviews ongeveer 750 krachtige uitspraken verzameld. Deze worden in de tekst *cursief* aangehaald. Een enkele keer zijn de uitspraken van respondenten hetzelfde en soms lijken ze op elkaar. Verscheidenheid is echter het hoofdkenmerk. Als wij door de oogharen naar al de uitspraken kijken, zien we twee opmerkelijke gedachtegangen:

1. *De heilzame vernieuwing als door de onzichtbare hand gestuurd*
   Uit de uitspraken komt naar voren dat veel respondenten de omslag zien. Zij hebben een nieuwe agenda geopend. 'Er is veel bereikt, dat wil zeggen, betrokken partijen praten met elkaar'. Besproken wordt dat 75% van de varkensbedrijven op den duur verdwijnt (in 2008). Het idee dat uit sanering vernieuwing voortkomt, vindt men min of meer vanzelfsprekend. Dat is verbazend, want hoe dat dan werkt, komt niet naar voren. Wel wordt het belang van vrijheden benadrukt om nieuwe wegen in te kunnen slaan. De hand die succesvol sturing geeft aan de onafhankelijke en vrije ontwikkeling blijft vooralsnog onzichtbaar.

[4] Delta-deelprogramma Sturing van processen in de Groene Ruimte, 2000. WUR, Wageningen.

Vernieuwen 3 … waarom niet iets heel anders willen …

Soms blijkt de inzet van nieuwe instrumenten/middelen niet te werken. De doelen zijn niet meer haalbaar en van het werk is de aardigheid eraf (zie vernieuwen 2). Dan wordt overal naar oplossingen gezocht en heeft de vernieuwing betrekking op alles wat beweegt. Niets is veilig, zowel doelen als middelen staan ter discussie: een nieuwe wijze van denken én doen komt op de agenda.

Bij een enkeling in Nederweert is deze verandering nog ver weg: “de natuurclaim is te ver doorgeschoten, omdat zij verbetering van efficiency en concurrentiekracht van de agrarische sector in de weg staat” en “de natuurclaim op grond botst met de regels voor de extensivering van de veehouderij". Anderen in Nederweert zien veel in het aanpassingsvermogen van bestaande sectoren en instituties, maar zij verdenken sommigen ervan deze soort vernieuwing niet te willen omdat de ontwikkeling dan niet meer onder controle is te houden. De ondernemers zien innovaties wel zitten, maar vinden ook dat er betrouwbare en duurzame regels moeten komen en dat er draagvlak voor moet zijn.

… nieuwe termen …
Nieuwe dingen moet je nieuwe namen geven anders komt er alleen maar verwarring van. Maatschappelijk verantwoord ondernemen is een nieuw sleutelwoord: omzetten van denken in duurzaam handelen. Op alle niveaus, dus óók bij de consumenten, het midden- en kleinbedrijf in de keten, ook ontschotting bij LNV voor Voedsel en Groen.
Terwijl de mentale omslag bij bepaalde personen en groepen al is gemaakt (er zijn zieners en ook al initiatieven), is deze nog niet voldoende aangekomen in het dagelijks leven van iedereen. De grote uitdaging is dan ook vernieuwing op het niveau van het dagelijks denken en doen op gang te brengen.

Daarnaast is er het beeld dat de echte doorbraak op zich laat wachten. Wel zijn er trefwoorden voor vernieuwing in omloop, maar zijn er weinig echt vernieuwende concepten te vinden voor markt en beleid. Waarom dan zo optimistisch … ?

2. *De nieuwe zekerheid van projectificatie*
   Wij zien in Nederweert een fixatie op de uitvoering van projecten, zonder dat goed is nagedacht over de condities die projecten tot een succes kunnen maken. Alsof het automatisch goed gaat als het maar een project is. Wij noemen dat projectificatie. Gebiedsreconstructie lijkt projectmatig weggezet. Dat wil dus zeggen dat het doen van het project soms een doel kan worden in plaats van één van de middelen om een plan gerealiseerd te krijgen.
   Over projectificatie zijn sommige respondenten erg kritisch.

De twee proceskenmerken, vertrouwen in de onzichtbare hand en in de projectificatie, hebben hun nut **niet** bewezen. Dat is voor ons een reden om dieper te graven.
Wij komen dan uit op leren. Leren is niet erg zichtbaar. Het is niet gebruikelijk om over je eigen leren, je onzekerheid en je onnozelheid te praten. Achteraf heeft iedereen gelijk en om tactische reden laten we het dan maar zo.
Wij gaan er van uit dat deze tactiek niet deugt. De rapportage gaat er van uit dat het procesmatige karakter van reconstructie wordt verklaard door leerprocessen. Dat wil zeggen dat in de reconstructie niet de inhoudelijke uitkomsten van reconstructie centraal staan, maar dat het gaat om de gezamenlijke zoek- en leerprocessen.
Tijdens het leerproces worden probleemstelling, doelen, procedures en resultaten van reconstructie steeds tastbaarder, zo is de veronderstelling. Hoe opener over dat 'tastbaar worden' gesproken wordt, hoe sneller er geleerd wordt en hoe sneller het proces van reconstructie verloopt. Er zijn enkele redenen om dit uitgangspunt in te nemen:

1. Bij de gesprekken aan de keukentafel benadrukten veel respondenten op lokaal, provinciaal en landelijk niveau het procesmatig en lerend karakter van reconstructie.
2. De overheid stimuleert interactieve beleidsvorming en de consequentie (en bedoeling) van interactie is een creatief proces en niet een gepland resultaat.
3. De notie van processen komt blijkens de punten 1 en 2 veel voor; er wordt echter niet vaak (of geheel) naar gehandeld. Bij de uitvoering, organisatie en planvorming, wordt op lokaal, provinciaal en nationaal niveau soms geen, soms weinig en soms veel ruimte gegeven/ontvangen voor interactieve processen. Dit blijkt uit de gesprekken over de beelden die respondenten hebben van reconstructie.

2.4.2. Opbouw van de studie

Wij gaan hieronder eerst in op leerprocessen, daarna op het belang van netwerken waarin die leerprocessen plaatsvinden. Vervolgens komt aan de orde dat het hebben van een idee nog niet betekent dat er al iets veranderd is. Dan komt aan de orde hoe leerprocessen op verschillende niveaus en in verschillende circuits rond Nederweert gezien kunnen worden en hoe die stappen van idee naar realisatie gemaakt kunnen worden. Tenslotte wordt uitgewerkt hoe vanuit de beschrijvingen conclusies getrokken kunnen worden over eisen aan concreet handelen.
De redenering in dit hoofdstuk beoogt aannemelijk te maken dat leerprocessen essentieel zijn. Degenen die aan de slag willen met de aanbevelingen, kunnen direct in hoofdstuk 3 beginnen te lezen over het concreet handelen bij innovatie.

Vernieuwen … een klein beetje zwanger zijn?

Veel respondenten staan van harte achter vernieuwing, of het nou 1e, 2e of 3e orde vernieuwing is. Toekomstbeelden worden in Nederweert nog verwoord in erg algemene termen (sturen op hoofdlijnen; bestuursakkoorden; het rijk als initiator en de provincie als regisseur; herstel en opbouwen van vertrouwen etc.).

Men gaat er praktisch mee om want een ontwerpende, samenhangende visie op de uitvoering ziet men nog niet.
Daarom vraagt men in Nederweert experimenteerruimte, een kans om te leren. Vernieuwing begint bij velen bij het milieu. Een kijkje over de schutting kan geen kwaad. Het sectoroverstijgend denken moet gaan overheersen: sector- en ruimtelijk beleid wil men zien als twee invalshoeken voor integraal beleid. Het gaat om invullingen op maat in de regio. De veehouderij tolereren is maatschappelijk niet voldoende, bedrijven moeten maatschappelijk gewaardeerd en gewenst zijn . Het houdt verder een nieuwe terminologie in: landbouw is uit. In zijn: voedselkwaliteit, keten, groenkwaliteit, cultuurhistorisch erfgoed, intrinsieke waarden, hightech, essentie van het leven en menselijke waarden, potentie van rendement.

Ruimte voor vernieuwing is …
een rijksoverheid die zich richt op kerndoelen en randvoorwaarden voor een minimum gebiedskwaliteit;
een provincie die een integrale aanpak regisseert en beleidsruimte geeft aan private partijen en non-profitorganisaties;
het respecteren van rollen van andere partners in een pps (bedrijfsleven en financiers);
het overlaten van uitwerking aan de regio; de bewoners en gebruikers zijn de dragers van vernieuwing;
een reconstructiegroep als een platform voor overleg en samenwerking.

Op een gegeven moment wordt de volle omvang van de vernieuwing duidelijk; je kunt niet een klein beetje zwanger zijn.

2.4.3. Leerprocessen

Bij leerprocessen van personen en groepen groeit het zicht en draagvlak op wat de feiten zijn, wat oplossingen zouden kunnen zijn, wat de plannen/realisaties kunnen zijn en hoe de nieuwe situatie efficiënt benut kan worden. Dit is een interactief proces van meerdere ontwikkelcycli. De ontwikkelcycli brengen vier groepen van resultaten voort. Hieronder zijn de kennisresultaten met voorbeelden toegelicht.

1. Inzichten
   Bij betrokkenen ontstaat zicht op de feiten, de probleemstelling, de waarheid. In Nederweert bijvoorbeeld door het spelen van het Spel met Ruimte.
2. Ontwerpen
   Bij betrokkenen ontstaat zicht op mogelijke concepten en ontwerpen die werken. In Nederweert bijv. door het ontwerp van Sterlocaties; dit is een groeimodel naast wat KPMG voorstelde. Een lichtere vorm van samenwerking die tot concentratie leidt.
3. Gebruiken
   Bij betrokkenen ontstaat zicht op nieuwe gebruiken en draagvlak voor verandering van bestaande gebruiken. In Nederweert is het wachten nu op mensen, die de haalbaarheid van ontwerpen zien en wat gaan ondernemen; tot gebruik overgaan, dit is projectrealisatie.
4. Bekwaamheden
   Zodra mensen tot gebruiken overgaan, ontstaat er behoefte aan efficiëntie. Efficiëntie wordt onder andere bepaald door bekwaamheid. In Nederweert groeien bijvoorbeeld bekwaamheden door invulling te geven aan maatschappelijk ondernemerschap. Dit doen boeren die bedrijfswaterplannen maken (als tenminste continuïteit van beleid wordt gegarandeerd).

De uitwisseling van informatie en ervaringen is in Nederweert gefaciliteerd door in een aantal fasen van het proces de professionele beleids- en planmakers (die van buitenaf met kant en klare oplossingen komen) met succes buiten de deur te houden. Als het leerproces stopt, beginnen ongewenste onderhandelingen, daarvan zijn ook voorbeelden gezien.
Per kennisresultaat wordt een aantal keren een leercyclus doorlopen. Bij een leercyclus is sprake van het uitwisselen van ervaringen, het concreet maken van ervaringskennis, het combineren van concrete informatie, en het uitproberen van nieuwe combinaties van concrete kennis. Daarna gaat het erom in een volgende cyclus weer ervaringen uit te wisselen, etc. (zie § 2.4.7).
Het omgaan met vernieuwingen kan verschillen van intensiteit. Werken en leren bij vernieuwingen kent drie vormen van terugkoppeling:

1) op reeds bekende afspraken (routine) en de uitvoering (optimaliseren),
2) op vervangen van hulpmiddelen en methoden (substitueren), van doelen, processen en resultaten (innoveren) en
3) de vernieuwing van het leren zelf (2e orde vernieuwen)[5].

De intensievere vormen van vernieuwen zullen we hierna kortweg **reframing** noemen.

Het is zaak om in het formele circuit een besluitvorming op gang te brengen over het faciliteren van het leerproces in de regio, maar dan ook precies zover! Bestuurders moeten reframing faciliteren.

[5] Vergelijkbaar zijn de begrippen single en double loop leren , en deuterolearning zoals door Argyris & Schön (1978, 1996) zijn gebruikt. 'Single loop learning refers to instrumental learning that changes strategies of action or assumptions underlying strategies in ways that leave the values of a theory of action unchanged (p. 20). Double loop learning refers to learning that results in a change in values of theory-in-use, as well as in its strategies and assumptions. The double loop refers to the two feedback loops that connect the observed effects of action with strategies and values served by strategies (p. 21). And critically important is deuterolearning, the second-order learning through which the members of an organization may discover and modify the learning system that conditions prevailing patterns of organizational inquiry' (p. 29, 1996).

Onzekerheid kun je niet negeren …

Beleid kan geen blauwdrukplanning meer zijn vanwege de grote dynamiek in talloze sectoren van de samenleving (technologie, economie, ruimtegebruik, sociaal-culturele ontwikkelingen). Onzekerheid over het proces en zijn uitkomsten zit ingebakken in het gebiedsgericht beleid.
Leerprocessen worden dan belangrijk, waarbij je bent aangewezen op de creativiteit en vaardigheden van individuele personen.

Er bestaat intern beleidsleren en sociaal leren. Als het eerste met de rug naar de samenleving gebeurt kan dat leiden tot 'autistisch beleid'. Daarom is sociaal leren belangrijk. Dit is het vermogen om te communiceren en samen te werken met de samenleving. Niet het eigen probleem of belang staat centraal, maar een publiek belang. Met tweerichtingsverkeer: uitwisselen van informatie, afstemmen van percepties van problemen. Oog hebben voor relaties tussen overheid en maatschappelijke organisaties en niet alleen leren wat denkbaar is maar vooral ook wat wenselijk en haalbaar is.

Veel mensen in de reconstructie benadrukken het belang van gebiedsgerichte innovatie als leerproces: "zoneren, daar sta ik achter. Verder is het allemaal een leerproces". Maar het opbouwen van nieuwe gebiedsgerichte kaders is een langdurig proces. Want de dagelijkse praktijk wordt geregeerd door de waan van de dag. Met afspraken over samenwerking en besluitvorming door onze vertegenwoordigers in het poldermodel. Vernieuwing is zelden een leerproces voor iedereen en onverwachte gebeurtenissen met schokeffecten zijn dan belangrijk om de aandacht te richten. Bijvoorbeeld de varkenspest, productiebeperking, milieu en dierenwelzijn waren jarenlang een non-item, maar kwamen door politici en de publieke opinie uiteindelijk toch op de politieke agenda terecht.
Toen de tijd in Nederweert rijp was voor verandering waren er partijen die dit oppakten.

2.4.4. Dynamische inhoud van kennis

De vraag is aan welke kennisinhoud gedacht moet worden?
In navolging van Healey (1998) kan worden gesteld dat vernieuwende beleids- en innovatieprocessen in ruimtelijke planning succesvol zijn indien een vermogen wordt opgebouwd dat gericht is op omgaan met de dynamiek van kennisproductie in regionale netwerken. Cruciaal in het ontwikkelen van dit vermogen is het waarderen van verschillende soorten kennis, en de aansluiting van diverse vormen van veelal externe expertise bij lokale ervaringskennis. Het opbouwen van dit vermogen, door Healey 'institutional capacity' genoemd, kan worden begrepen als 'enhancing the ability of place-focused stakeholders to improve their power *to make a difference* to the qualities of their place'. Er kunnen drie dimensies worden onderscheiden aan institutional capacity: 'its knowledge resources, its relational resources, and its capacity for mobilisation'.
Nieuwe vormen van samenwerking in beleids- en innovatieprocessen dragen bij aan het opbouwen van dit vermogen, door hun effect op alle drie de dimensies: 'They emphasise encouraging ways of thinking and ways of acting which generate an enduring capacity to discuss the qualities of places and to address the evident reality of conflicts of interest in non combinative ways' (Healey, 1998, p. 1541).

Het is echter moeilijk zicht te krijgen en houden op de dynamische ontwikkeling van kennisinhoud. Bovendien kijkt ieder door zijn eigen bril naar de werkelijkheid. Hierdoor ontstaat een gekleurd, vertekend en beperkt beeld van die werkelijkheid. Het kijken vanuit verschillende gezichtshoeken leidt automatisch tot verschillende ervaring van feiten en ficties rond het proces. Sommige aspecten van het proces worden door velen herkend, sommige door enkelen en andere aspecten vallen buiten het blikveld van ieder. Een analyse vanuit systeemoptiek kan de vertekening weghalen en een beter zicht geven op de verschillen in perspectieven die worden gehanteerd, de beelden en gevoelens die daarbij horen en hoe die gebruikt worden in het proces met de andere spelers. Er ontstaat zicht op feiten en ficties bij direct betrokkenen en bij spelers op afstand, vanuit posities voor en achter de vergadertafel. Het proces speelt met name op gemeentelijk niveau, maar het is van belang om ook inzicht te krijgen in de feiten en ficties zoals ze worden waargenomen op provinciaal en rijksniveau en bij de buren in de regio. Ook daar spelen immers belangen en worden bepaalde perspectieven gehanteerd, mede gevoed door kaders en beleidsdoelen. Reconstructie is de invulling van een onzekere toekomst. Daarbij worden volgens Healey nieuwe bronnen van kennis aangeboord en ontwikkeld. Er worden bovendien nieuwe netwerken gemaakt (zie § 2.4.4). Om beweging te krijgen en houden wordt druk op andere partijen uitgeoefend (zie § 2.4.6). In dit proces werkt ieder met andere eigen beelden (zie hoofdstuk 3).

2.4.5. Dikke netwerken in de kennissamenleving

De informatietechnologie heeft volgens Castells vooral gevolgen voor de mondiale economische ontwikkeling en daardoor veranderen de sociale relaties en structuur van de samenleving. In zijn visie is de kennissamenleving een kennissamenleving waarin de toegenomen informatiestroom met name gevolgen voor de manier waarop mensen en groepen zich in een identiteit te verschaffen: 'People increasingly organize their meaning not around what they do but on the basis of what they are, of believe they are' … 'Our societies are increasingly structured around a bipolar opposition between the Net and the Self' (Castells, 1996; p. 3).
Dit heeft gevolgen voor de relatie tussen spelers en hun omgeving. De verbanden en symbolen van de industriële samenleving worden geleidelijk dunner en die van de kennissamenleving worden dikker. Mensen voelen zich thans in mindere mate automatisch onderdeel van en vertegenwoordigd door de bestaande structuren en overheden. Ideeën, verhalen en symbolen krijgen een grotere betekenis voor de manier waarop mensen zich onderdeel voelen van grotere structuren. 'Symbolic communication between humans, and the relationship between humans and nature, on the basis of production, experience and power, crystallize over history in specific territories, thus generating cultures and collective identities' (Castells, 1996; p. 15).

Kan sociaal leren doelgerichter?

Het leerproces in Nederweert lukt nog niet goed. Volgens een aantal bewoners omdat vernieuwing nog teveel als een managementopgave wordt gezien, die uiteengelegd kan worden in deeltaken en verantwoordelijkheden.
In het bijzonder de overheid denkt instrumenteel; zij laat zich sterk leiden door de vraag hoe zij (het planmatig vastgesteld!) beleid uitgevoerd kan krijgen. Zij steekt energie in het bedenken van regels en procedures en zij eigent zich een inspectierol toe. Dat levert nog geen sociaal product op. Meerdere partijen moeten daarvoor verantwoordelijkheid willen nemen voor het oplossen van problemen, gezamenlijke regels willen opstellen voor samenwerking en een gemeenschappelijk actieprogramma ontwerpen. Effectief management is nodig, maar het komt bij leren niet op de 1e plaats. Het is pas mogelijk als er al een andere wijze van denken en doen (reframing) voor gebiedsgericht beleid is ontwikkeld en in innovatienetwerken is neergedaald. De overheden moeten daarvoor "stage lopen" in het gebied.

Maatwerk voor vernieuwing
Wat niemand voor mogelijk hield, is bereikt, namelijk dat er door iedereen in de regio Nederweert al twee jaar zonder ruzie wordt overlegd. Onmiskenbaar is er de intentie om samen naar oplossingen te zoeken, in plaats van naar de rechter te lopen. Maar men twijfelt aan de duurzaamheid en doorwerking van vernieuwing: "er is wel een proces geweest, maar dat duurt al zo lang" … "de boeren zijn murw geslagen, ze nemen genoegen met het draaiboek" … "in Nederweert zijn door de bank genomen geen leerervaringen opgedaan" ... "het samenkomen binnen een proces is nieuw, maar nog geen innovatie".

In Castells' beeld van de kennissamenleving is enerzijds sprake van een afgenomen betekenis van het traditionele politieke systeem. De Nederlandse maatschappij is meer dan ooit een open economie en de nationale, maar ook veel lokale, bestuurders dienen met hun beleid rekening te houden met tal van internationale ontwikkelingen.
Anderzijds is hij zeker niet van oordeel dat de rol van de overheid uitgespeeld is. Nee, (nationale) overheden hebben in toenemende mate een structurerende rol te vervullen. Ook moeten politici leren hoe ze binnen netwerken kunnen navigeren. Ze moeten proberen nieuwe verbindingen te leggen door mensen, bedrijven en instellingen aan elkaar te knopen. Ze moeten accepteren dat de tijd voorbij is dat ze de samenleving kunnen sturen.
Castells noemt van de kennissamenleving drie kenmerken.

- Als eerste moet men op zoek naar nieuwe ontmoetingsplaatsen met een krachtige symboolwaarde.
- Verder moet men sociaal leren en 'learning by doing' organiseren, waarbij identiteitsvorming een belangrijk element is.
- Als derde moet men virtuele netwerken benutten als een aanvullende, andere realiteit. De virtuele gemeenschappen raken verweven met de concrete gemeenschappen op verschillende niveaus (persoonlijk, groep of gemeenschap).

De beelden van Castells kunnen worden gebruikt om de reconstructie Nederweert beter te begrijpen. Ook daar is zichtbaar dat de oude netwerken soms niet opkunnen tegen de kracht van de nieuwe (zie o.a. de doorkijkjes op de linkerpagina's). Wij spreken in dit verband van dunne instituten en dikke netwerken.

2.4.6. Van idee naar innovatie

We weten van Nederweert dat op participatieve wijze een reconstructieplan is gemaakt. Dit werkte als een Groot Verhaal waar iedereen wel wat in zag. Hoe (snel daarna) krijgt het Grote Verhaal dat is gemaakt nu werking?
Een idee, een papieren reconstructieplan, is nog geen innovatie; het is nog geen vernieuwende praktijk in de maatschappelijke werkelijkheid. Het idee moet indalen in de gemeenschap en verankerd worden in dagelijkse praktijken. Bij Grote Verhalen moeten met andere woorden Kleine Verhalen verteld kunnen worden voordat het tot actie komt.
De initiatiefnemers hebben echter geen (absolute) greep op de talloze processen in de gemeenschap. De Kleine Verhalen komen vanaf de basis tot ontwikkeling. Dit worden in Nederweert autonome processen genoemd: de onzichtbare hand die onafhankelijke en vrije ontwikkeling stuurt. Maar helemaal onafhankelijk is dat niet: het Grote Verhaal is een uitnodiging èn een kader (dat kan veranderen).
De theoretische inzichten over planmatig verlopende innovaties zijn verouderd. Achter-haald is de diffusie- en innovatietheorie waarin overheden dominant zijn en mensen de ontvangers en volgers zijn, en zelf geen bron van vernieuwing.
Maar het omgekeerde is óók niet helemaal waar. Innovaties zijn niet alleen de resultante van bottom-up initiatieven van mensen aan de basis. We moeten aandacht hebben voor dunne instituties. Dat wil zeggen dat erosie plaatsvindt van gevestigde structuren door bijvoorbeeld individualisering en neo-liberalisme, waardoor men minder zeker is van draagvlak en invloed in de gangbare besluitvorming (zie Castells hierboven). Tegelijkertijd ontstaan nieuwe coalities, dikke netwerken van partijen die met elkaar de gebiedsreconstructie als proces moeten dragen. Soms zijn de dikke netwerken tijdelijke probleemgestuurde netwerken die weer verdwijnen als het probleem is opgelost, soms blijft het dikke netwerk bestaan.

Werken aan je Kleine Verhaal

We kunnen het reconstructieplan van de gemeente Nederweert zien als een Groot Verhaal. In het Grote Verhaal moeten de Kleine Verhalen nog worden ingevuld. Vernieuwing komt aan op het maken van Grote en Kleinen Verhalen, of anders gezegd op het delen van probleempercepties en oplossingen. In Nederweert scheiden de partijen zich nog als het aankomt op Kleine Verhalen. Bijvoorbeeld ten aanzien van de concentratie van varkenshouderijen. Sommigen denken aan sterlocaties (want uit logistieke overwegingen is het transport van vee dan al rendabel: 'de vrachtwagen moet vol zitten'). Anderen gaan een stap verder: het bedrijventerrein.

Niet de mate van concentratie van de varkenshouderij blijkt de agrarische gemeenschap echter te scheiden, maar de sociale organisatie ervan. Terwijl op sterlocaties de varkenshouders zelfstandig blijven op gezinsbedrijven, worden zij op het bedrijventerrein bedrijfsleiders binnen een holding; wonen en werken worden gescheiden. Ook deze consequenties behoren bij het leerproces. Bij de sterlocatie en het bedrijventerrein moet een kloppend Klein Verhaal komen.

Het leerproces omvat echter nog meer spelers: de reconstructie berust op integraal beleid. Maar is de herstructurering van de veehouderij daarvan niet straks het kind van de rekening, zo vragen agrariërs zich af. Van het KPMG-concept wordt gezegd dat het bottom up proces is verlaten, terwijl het reguliere beleid teveel is gericht op sanering van de achterblijvers. Onderdeel van het leerproces is dus: waar ligt het zelforganiserend vermogen voor welk onderdeel van de reconstructie, en bij wie?

Moet iedereen het hetzelfde doen om het eens te worden?
Als de doelen met sterlocaties en ook met bedrijventerreinen gehaald kunnen worden, moet er dan toch voor het een of het ander gekozen worden? Gaat het om een Groot Verhaal met identieke Kleine Verhalen of is variatie juist veel beter?
Nu lijkt wel alsof het om het gelijk van één oplossing gaat en niet om het succes van (op verschillende wijze) te realiseren doelen.

Analyse van succesvolle innovaties toont dat een aantal relevante criteria het succes van dikke netwerken kan bevorderen. Deze criteria zijn:

- enthousiasme en elan bij de betrokkenen;
- gevoel van urgentie voor het zoeken naar een oplossing voor het vraagstuk;
- een heldere probleemstelling, een uitdaging voor alle betrokkenen;
- gedeelde wijze van aanpak;
- zicht op haalbaarheid ondanks de onvoorspelbare ontwikkelrichting;
- aanwezigheid van een trekker die het proces voedt en vorm geeft;
- inpassing van alle voor de betrokkenen relevante aspecten.

Een basisvoorwaarde voor innovatie is echter het ontwikkelen van betrokkenheid. Daarbij dienen verschillen in culturen en belangen te worden overbrugd met gebruik van passende mechanismen. De 'kwaliteit' van de betrokkenen en partijen om tot draagvlak te komen, zijn daarbij maatgevend (Vasbinder & Groen, 2000).

Op grond hiervan kunnen condities worden gecreëerd voor een succesvolle benadering, maar het succes kan niet vooraf worden verzekerd. Voorspellen is niet mogelijk daarvoor is het leerproces van innovatie via interactieve planvorming te complex.
Er is voor innovatie geen recept, wel een formule. In fraai, eigentijds jargon:

Schema 2.4.6: Innovatie, meer dan een idee (Smits, 2000)

*Innovatie = S (software) * H (hardware) * O (orgware)*

S staat voor **idee**, H voor **apparaat** en O voor **institutioneel organisatorische inbedding**. Innovatie is dan "een in maatschappelijk opzicht geslaagde combinatie" van deze drie componenten.
De werking van de formule is eenvoudig, bijvoorbeeld: we willen de productie verhogen (= idee), we maken daarvoor een lopende band (= apparaat) die ingepast wordt in het productieproces in de fabriek (= inbedding). We hebben nog weinig ervaring met en oog voor deze combinatie van factoren in de maatschappelijke werkelijkheid.

Voor reconstructie betekent dit dat, zodra een idee ontstaan is, het nog geconcretiseerd moet (kunnen) worden en een sociale inbedding moet vinden. Het complexe is nu dat dit geheel niet enkel in de Nederweertse gemeenschap moet gebeuren, maar ook nog in tal van andere circuits!

2.4.7. Het interactieve circuit

In Nederweert heeft een proces van gemeenschappelijke beeldvorming plaats gevonden in een arena van wederzijds afhankelijke spelers. We noemen dat het interactief circuit. In het interactief circuit ontwikkelde zich een doelzoekend, ontwerpend proces. Er ontstond als het ware een actiegroep waarin een aantal zelfstandige partijen elkaar vonden voor een krachtenbundeling, om iets te bereiken dat ze niet op eigen kracht konden bereiken. Een aantal sterke spelers ging goed samenwerken en zij kregen hun achterban mee.
De participatie vond niet plaats op grond van institutioneel bepaalde posities, maar veel meer op grond van door de spelers zelf bepaalde mogelijkheden een bijdrage te leveren.

Een dergelijk proces verloopt niet in logische stappen, maar gaat via ongebaande wegen naar een onbekende bestemming op basis van zelfinvulling. Bij een dergelijk zelfsturend leerproces verschuift het sturend vermogen van de overheid (soms) van een bepalende naar een voedende, faciliterende rol. Dit betekent dat het sturend vermogen zich niet (enkel) richt op de inhoud en het eindgedrag via voorgeschreven procedure of aanpak maar op de randvoorwaarden om ruimte te geven aan het leer- en productieproces. Het risico daarbij is dat er toch wordt ingegrepen als het resultaat van herinrichting niet overeenkomt met dat wat de overheid zich als doelen heeft voorgesteld.

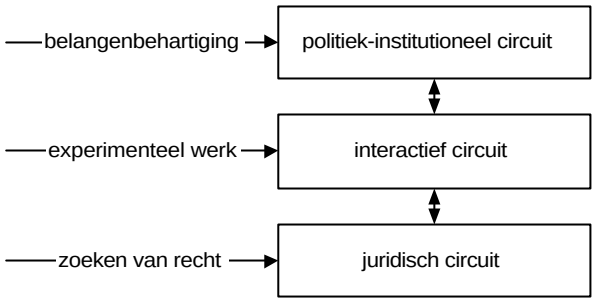
Hoe is de ingewikkelde invulling en wisseling van rollen helder voor te stellen?

Verschillende visies, het bestaan van meerdere Grote Verhalen ...

Er zijn betrokkenen bij reconstructie die hun verhaal beginnen met een visie op de gebiedskwaliteit in Nederweert. Daarin komen minder productiedieren voor, wordt gelet op inpassing van bedrijven in het landschap, het verminderen van concurentie tussen functies.
Anderen noemen water als ordenend principe, met multi-functioneel waterbeheer op gebiedsniveau en een waterbedrijfsplan op bedrijfsniveau. Zo zijn er veel invalshoeken. Milieuproblemen nu "de achilleshiel" (ammoniak, fosfaat, nitraat, stank) zijn in de toekomst door technologische maatregelen opgelost.
Andere toekomstbeelden zijn de volgende. Bufferzones en natuurgebieden worden ook agrarisch beheerd, de landbouw kent alleen nog kwaliteitsproductie en het agrocentrisch denken is vervangen door recreatie-inclusief denken. Gebouwen krijgen een woonbestemming en er komt meer natuur rond de dorpen.
Ook management en regelgeving worden in de technische visie niet vergeten. In de komende 15 jaar is het nodig om investeringen op basis van risicodragend kapitaal te plegen en daarbij meer te realiseren dan de door de overheid gestelde normen. Want die zullen naar verwachting door de technologie worden ingehaald: stankcirkels zullen niet meer nodig zijn.

Daarnaast zijn er betrokkenen die een visie primair schetsen vanuit drijvende krachten in de samenleving. Er zijn autonome ontwikkelingen: schaar de tijd aan je zijde. Dan zal blijken dat er 25% van de varkensbedrijven overblijft.
Het vertrouwen in elkaar is sterker geworden in Nederweert, er is een basis gegroeid voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. "Boeren zijn dan net als gewone mensen". Een boer kan ook "voor schoonheid" kiezen.
Gebruikers van ruimte worden herkend aan hun maatschappelijke betekenis en ondernemerszin. In de veehouderij bestaan straks twee verschillende groepen: ondernemers op het industrieterrein (die willen bouwen, de "bouwvakkers") en boeren in het middengebied (die koeien hebben en landschap willen beheren). Er komt een nieuw evenwicht "ik ken veel boeren, maar weinig ondernemers".

Wij kiezen voor een model om de processen die in de praktijk naast en door elkaar heen verlopen te ontwarren en in drie circuits te plaatsen. Daarna is het mogelijk aan te geven hoe processen in de circuits van elkaar afhankelijk zijn. De circuits zijn het politiek institutionele, het interactieve en het juridische circuit (zie schema 2.4.6). Zij worden hieronder kort getypeerd. In de loop van
deze rapportage zal de betekenis aan de hand van voorbeelden en uitwerkingen steeds meer profiel krijgen.



Schema 2.4.7: Het politiek-institutionele-, het interactieve- en het juridische circuit.

- Het politiek-institutionele circuit
  Het politiek-institutionele circuit is ingebed in het model van de representatieve democratie. Bepaling van de koers en sturing gaan via representatie van belangen in wat tegenwoordig het poldermodel heet. Ontwikkelingen langs deze reguliere kanalen worden de koninklijke weg genoemd. Voor publieke zaken is de overheid de dominante speler, met een sterk sturende rol in de kennissamenleving. Hoewel het poldermodel interactieve beleidsvorming is, is toch sprake van hiërarchische sturing, met legitimiteitproblemen als consequentie. Er ontstaan problemen met draagvlak als het vertrouwen in de belangenbehartigers ontbreekt. Sturing volgens dit model zorgde voor het vastlopen van de gebiedsontwikkeling. Belangrijk daarin was dat oplossingen werden gezocht in sectorale benaderingen waar belangen de boventoon voerden. Het zou dan ook anders moeten (en kunnen).

- Het interactieve circuit
  Het interactieve circuit is de buitenparlementaire weg. Onderhandeling en overleg geschieden vrijwillig, op eigen initiatief, op basis van een direct belang dat partijen in de publieke zaak hebben. In dit geval de inrichting en het beheer van het landelijk gebied en behoud en ontwikkeling van omgevingskwaliteit. Regulering vindt plaats door zelfsturing en netwerksturing, geconditioneerd door de overheid. De overheid kan een actieve partner zijn, maar wil niet dominant zijn. De basis ligt in de vorming van nieuwe "verstandige" coalities of allianties. Het mechanisme dat voor resultaat zorgt, noemen we maatschappelijk ondernemerschap.

- Het juridische circuit
  In het juridische circuit gaan partijen met elkaar om op basis van zakelijke afspraken waarvan de naleving eventueel via de rechtsprekende macht kan worden afgedwongen (privaatrechtelijke basis). Het volgen van dit circuit komt in het bedrijfsleven veel voor. Daarnaast zien we juridisering optreden in het politiek-institutionele circuit: naar de toetsende rechter lopen als partners in het kader van het openbaar bestuur zich niet aan wet- en regelgeving houden. Bijv. onjuiste of onzorgvuldige verlening van een milieuvergunning, de overheid die zich niet houdt aan Europese richtlijnen etc. (bestuursrechtelijke basis).

De lange weg naar een nieuwe toekomst …

Het reconstructieplan wordt niet volledig gedragen door de streek. Het Grote Verhaal wordt nog niet gedeeld. De Kleine Verhalen moeten nog tot ontwikkeling komen, in het bijzonder geldt dit voor het meest innovatieve deel, het KPMG-plan voor een agrarisch bedrijventerrein. Bij een beperkte groep leeft dit concept, bij de rest is de knop nog niet om.

Opgemerkt wordt dat de landbouw in beweging zal moeten komen, beslissingen over innovaties liggen bij de boer. Maar de agrarische bevolking is zonder directe noodzaak moeilijk te mobiliseren, al is er in de Peel een begin gemaakt met de samenwerking tussen boeren en de natuur- en milieubeweging. Er zijn in de agrarische sector twee categorieën: boeren en ondernemers.

Boeren verzetten zich tegen maatregelen die zijn ontwikkeld in netwerken waarin zij zelf niet participeren: ze zijn daarmee "van bovenaf opgelegd". Ze zijn afwachtend: ze reageren pas als ze er direct voordeel van hebben. Hun gesprekken gaan meestal over anderen, niet over hun eigen afwegingen.

Ondernemers kijken altijd naar mogelijkheden voor de ontwikkeling van hun bedrijf en naar de locatie waar dit kan plaatsvinden. Bij een rem op de ontwikkeling van hun bedrijf zoeken ze zelf de dynamiek op en kijken dan ook positief naar een bedrijventerrein. Deze pro-actieve instelling houdt in dat zij streven naar maatschappelijk verantwoorde productiewijzen, maar voor een bredere kijk op gebiedsgerichte vernieuwing is dat geen garantie. Voor technologische bedrijfsinnovaties (bijvoorbeeld de melkrobot) bestaat grote interesse (om op bedrijfsniveau bij te blijven), maar op gebiedsniveau wachten ze nog te veel af wat de rijksoverheid doet.

Andere partijen dragen nog minder bij: het belang dat zij hebben bij een actieve inbreng in gebiedsgerichte vernieuwing, is kennelijk indirect en nog veel moeilijker te herkennen.

Er zijn reden om dieper te graven in de werking van het interactieve circuit. Mogelijk rolt daaruit meer zicht op de processen die spelen bij innovatie.
De decentralisatie van beleid doet impliciet een beroep op de benutting van kennis op lokaal en provinciaal niveau, in dit geval in de gemeente Nederweert en in de provincie Limburg. Een experiment geeft ruimte aan het interactieve circuit als leerproces.
Een reflectie van betrokkenen op de beelden en processen in Nederweert kan ruimer zicht geven op de pluriforme werkelijkheid, onbesproken knelpunten en verrassende kansen. Dat kan op zijn beurt het blikveld verbreden en blinde hoeken zichtbaar maken bij de benutting van het interactieve circuit. Hierbij moet soms de relatie gelegd worden met het politiek-institutionele en het juridische circuit.

De sterke punten van het interactieve circuit zijn;
- maatwerk;
- draagvlak in de streek voor vernieuwing;
- verbreden van de verantwoordelijkheid;
- genereren van innovaties door sociale koppeling.

Het kan in het interactieve circuit om zeer uiteenlopende partners gaan; uit overheden, bedrijfsleven en middenveld. Partners vormen met elkaar nieuwe coalities, een complex netwerk. Daar zijn bekwaamheden voor nodig, nieuwe vaardigheden. Dit brengt een aantal zwakke punten van het interactieve circuit in beeld:
- doelzoekend (een arena van waarden en belangen; is er een gedeeld probleem en wat is het belang daarbij van de partijen; het soort resultaat is zeer onzeker);
- op vrijwillige basis, wederzijds afhankelijk;
- wie is de motor – bij wisselend leiderschap;
- zorg voor continuïteit;
- richten op effectiviteit (gebrek aan resultaten); en
- voldoende beleidsruimte (en meestal ook geld) en juridische ruimte krijgen van het gangbare, politiek-institutionele circuit en juridische circuit.

De vaardigheden in Nederweert waren in eerste instantie gericht op het maken van een reconstructieplan. Dit experiment is in Nederweert geslaagd. Co-productie werkte tot dusver: er kwam een Groot Verhaal en het begin van de Kleine Verhalen is er.
Maar hoe staat het met de vaardigheden om een plan te implementeren in allerlei publiek-private-partnerschap-constructies, om er een sociaal product van te maken? Vaardigheden dus in de richting van maatschappelijk ondernemerschap. Waar ligt het aan, dat deze vernieuwing ging stokken bij de uitvoering?

2.4.8. Kleine verhalen en concrete actie

In deze paragraaf wordt de relatie gelegd tussen de bovenstaande beschrijvingen van processen en het concrete handelen van mensen. Daarbij wordt duidelijk hoe met werkwoorden en context het concrete handelen kan worden beschreven. De uitkomsten zijn beschrijvingen van bekwaamheden.
Nonaka & Takeuchi (1995) verdelen kennis in informatie enerzijds en ervaringskennis anderzijds. Een goed voorbeeld van informatie vinden we in een flora of een kookboek; maar in een roman juist niet: daarin leest iedereen wat anders. Bij kennisproductie vinden in een zekere volgorde bewerkingen plaats van ervaring en van informatie.
Hieronder staat een voorbeeld van kennisproductie in een werkgroep.
- Een werkgroep zit in een vergadering bij elkaar en wisselt ervaringen uit en combineert de ervaringen, dit is een deelbewerking die we hieronder socialiseren noemen.
- Bij toerbeurt schrijft een lid van de werkgroep een verslag; deze deelbewerking noemen we externaliseren. Het verslag geeft zicht op het werk in de werkgroep, maar de lezer blijft een buitenstaander.
- Na vier bijeenkomsten besluit de werkgroep de informatie in de verslagen samen te vatten in een plan; deze deelbewerking noemen we combineren.

Maatschappelijk ondernemen voor de publieke zaak

Over het probleemoplossend vermogen van overheid, bedrijfsleven en burgers is in de interviews behoorlijk wat gezegd. Zelfsturing dient niet de invulling te krijgen dat iedere partij zijn eigen oplossingen gaat verzinnen voor gebiedsproblemen. Meerdere gebiedsbelangen bepalen de uitkomst.
Maar … partijen moeten óók afgerekend worden op maatschappelijke dienstbaarheid (ecologisch + economisch + sociaal duurzame oplossingen). Het rijk en de provincie blijven belangrijke partners, maar zijn geen trekkers in het gebiedsgericht beleid. Kenmerkend is dat er coalities komen. Coalities moeten voorkomen dat ieder zijn eigen straatje schoonveegt en op eigen houtje de problemen oplost. Je wordt door coalities een sterke partij en een serieuze gesprekspartner in de reguliere politieke besluitvorming.

Het overheidsbeleid zal niet lukken als het bij innovaties op concrete resultaten blijft gericht en het een onvoldoende een op publiek gericht beleid is. Dat betekent een kanteling van beleid: van gericht op handhaven van normen naar het faciliteren van ontplooiingswensen van partners en gebruikers.
Overheidsbeleid zal ook méér moeten zijn dan tegemoet komen aan meerdere belangen. Zij zal de perspectieven van de integratie van de grondgebonden landbouw (meervoudig grondgebruik) moeten belichten. Het gaat om beleid dat gericht is op de mens in het landelijk gebied, bijvoorbeeld het behoud van rust en ruimte, het schoon- en mooi houden van Nederland.

Thans zijn de visies van de potentiële coalitiepartners, bijvoorbeeld marktpartijen op de doelen op het buitengebied nog onvoldoende bekend. Men kan elkaar geen Kleine Verhalen over vertellen. Wat men in dit verband "maatschappelijk verantwoord zou willen ondernemen" is niet uitgesproken. Bijvoorbeeld van de Kamer van Koophandel weet niemand het standpunt. Maar ook de visies van lokale organisaties en steden (Nederweert als voorstad van Eindhoven) zijn van belang.

- De werkgroep besluit dat ieder met het plan aan de slag gaat. Ieder werkgroeplid doet andere ervaringen op: de een slaagt, de ander komt onoplosbare problemen tegen en weer een ander lost problemen op. We noemen het gebruik van informatie in de praktijk het verinnerlijken of internaliseren.

Met deze vier bewerkingen is een cyclus van kennisproductie rond. De werkgroep gaat door en in een vergadering worden opnieuw de ervaringen uitgewisseld. Dit is de eerste bewerking in een tweede cyclus van kennisproductie. Figuur 2.4.8 geeft de vier bewerkingen van kennisproductie weer.

Figuur 2.4.8: De cyclus van kennisproductie (Nonaka & Takeuchi, 1995, p. 71).

Ervaringen combineren	*Ervaring omzetten in informatie*
Socialiseren	Externaliseren
Internaliseren	Combineren
Informatie omzetten in ervaring	*Informatie combineren*

2.4.9. Kiezen voor concrete actie is niet zo logisch …

Het kernprobleem van innoveren wordt met een voorbeeld ingeleid. Als een boer besluit zijn eerste trekker te kopen en zijn paard van de hand te doen dan is dat een beslissing, die de gebruiken op zijn bedrijf principieel verandert. Het is dus een innovatie van zijn gebruiken. Bijvoorbeeld, de boer gaat met een apparaat zijn zware werk doen in plaats van met een dier, hij heeft behoefte aan een loods en een vetspuit in plaats van een warme stal met haver, hij heeft trekbomen nodig voor zijn werktuigen in plaats van dissels, hij moet op een andere manier samenwerken met zijn buurman –een trekker en een paard naast elkaar is niet praktisch-, en hoewel de kosten van een trekker lager zijn dan van een paard is de investering veel hoger en moet hij op een andere manier financieren.
Toen de boer overging tot Concrete Actie, zal hij dat gedaan hebben nadat hij impliciet twee mentale handelingen heeft verricht. Hij heeft voor elk van de genoemde aspecten een normering op een waardeschaal uitgevoerd; dat is afhankelijk van het aspect een technologische, arbeidskundige, sociale, of economische waardeschaal. Het in de toekomst kunnen samenwerken met de buurman is bijv. een normering op een sociale waardeschaal. Daarna of simultaan kan hij ook de opties om de problemen op te lossen wegen en normeren. In het geval van innovatie verschillen de waardeschalen van de 'oude' en de 'nieuwe' situatie principieel. Dat maakt het normeren moeilijk: veel zaken zijn niet 1:1 vergelijkbaar. Innoveren is deels een proces van redeneren en conclusies trekken en deels een proces van afwegen en keuzen maken.
Daarna of simultaan verricht hij een tweede handeling. Hij zal de scores op de verschillende waardeschalen integreren. Dan komt er over het geheel een keuze: go of no-go. Als er meerdere waardenoriëntaties een rol spelen is dit altijd een keuze omdat normeringen in verschillende waardegebieden niet logisch verbonden kunnen worden. Wanneer bijvoorbeeld alle afwegingen in geld uitgedrukt zouden kunnen worden, zou dat het concluderen eenvoudig maken. Maar omdat het niet goed kan zou zo'n werkwijze waarschijnlijk tot noodlottige beslissingen leiden. Omgekeerd zou zonder een financiële afweging dat noodlot er ook zijn.
Bij elke normering op een waardeschaal spelen informatie en ervaringskennis een rol. En bij elke nieuwe normering wordt een cyclus van kennisproductie doorlopen. Er moet dus veel gebeuren en er kan veel mis gaan. Als kennisproductie (even) niet goed loopt, kan met de hier beschreven kennis de oorzaak worden opgespoord.

Vage beelden van de toekomst

Er is aan de betrokkenen bij reconstructie gevraagd naar de visie op de kwaliteit van het buitengebied in Nederweert. Daarover bestaan verschillende beelden. Bovendien zijn de beelden niet scherp; ze hangen maar weinig samen met concrete fysieke en ruimtelijke kenmerken. Er wordt zelden een beschrijving gegeven van bijzondere kenmerken waar de toekomstige inrichting zich bij kan aansluiten en over cultuurhistorische of natuurhistorische waarden wordt nauwelijks gerept. Een integraal concept is gewenst, maar kan ook ingevuld worden naar ondernemingsplannen per speerpunt.

Enkele suggesties uit de interviews zijn:

De niet-grondgebonden landbouw
De varkenshouderij moet opnieuw positie kiezen, omdat de huidige productiewijze geen economisch perspectief heeft. Men constateert regio-specifieke inbeddingen. In de oostelijke zandgebieden is de varkenshouderij een neventak op het gezinsbedrijf. Er heerst een behoudende mentaliteit, men wil minder risico nemen en meer evenwicht in de bedrijfsvoering. Voor het Zuiden zou concentratie geschikt zijn, want de varkensboeren zijn er anders (bouwvakkers). Een concentratie van 4-5 bedrijven door het opkopen van rundveebedrijven is mogelijk en honoreert het belang van de individuele boer (sterlocaties).

Landschapskwaliteit
Dit is emotie, een hoge belevingswaarde van het landelijk gebied voor de burger, die om een ruimtelijk-ontwerpende benadering vraagt. De zone Vitaal Platteland is geen recreatief buitengebied, maar een bepaald segment in het woon- en leefklimaat van Nederweert, met rust als motief. Er is weinig ruimte voor sterlocaties.

Water
Vanuit ecologisch perspectief is water de enige optie voor de inrichting van het buitengebied, vooral de natuurgebieden. Impliceert verplaatsing van bedrijven, naast de natuurlijke afvloeiing (20% blijft over; 20% begint met neventaken voor recreatie en toerisme). In de natuurgebieden worden geen hoogveenwaarden nagestreefd, wel uitbreiding van natte biotopen (weidevogels, ganzen, kraanvogels, agrarische natuur).

Het Grote Verhaal staat nog niet zo sterk. De ontwikkeling van Kleine Verhalen kan ook het Grote Verhaal versterken.

Als op elke waardeschaal genormeerd is en alles klaar is, heeft de boer een verhaal voor de aanschaf van zijn eerste trekken. Wij noemen dat een **Klein Verhaal**. In Nederweert moeten de meeste Kleine Verhalen nog gemaakt worden. Zodra varkenshouders een Klein Verhaal klaar hebben voor de sterlokatie kan die er ook daadwerkelijk komen.

In termen van leerprocessen is hierboven is een concrete ontwikkelgang voor innoveren beschreven. Wij stellen het zicht en gevoel voor de normen en waarden centraal die bij innovatie een rol spelen. Het sleutelwerkwoord is beslissen. Beslissen blijkt in de praktijk een complexe handeling, die uit twee deelhandelingen bestaat: normeren en integreren. Normeren kan vaak op logische gronden; integreren is altijd een gevoelsmatige afweging. Mensen vinden optimaliseren eenvoudiger. Als een boer zijn trekker vervangt, betekent dat geen principiële verandering van gebruiken; het besluit is niet zo ingrijpend, in dat geval werkt hij met optimalisatie van normen (op de gegeven set van waarden). Hiervoor heeft hij het verhaal al klaar!
Het voorbeeld verklaart waarom het relatief eenvoudig is om met een nieuwe dierziekte om te gaan: de ziekte is een nieuw gegeven, maar verandert de waardeschalen en dus de structuur van besluitvorming niet. Anders ligt het bij bedrijfsmilieuzorg: de bedrijfsmilieuzorg betekent ten diepste de introductie van een nieuwe waardeschaal (bijvoorbeeld een ecologische) waarop moeilijk te normeren is en die toegevoegd moet worden aan bijna alle beslisprotocollen in het hoofd van de ondernemer. Reconstructie is nog ingewikkelder omdat daarbij de hele set van normen en waarden kan veranderen.

Van de Lagemaat (1986, p. 159) naar wiens model het bovenstaande voorbeeld is geschreven, plaatst beslissen in een handelingsstructuur voor ondernemerschap. De handelingsstructuur omvat de zeven handelingen: bezinnen (reproduceren en reflecteren), oriënteren (waarnemen en analyseren), oordelen (interpreteren en waarderen), beslissen (normeren en integreren), uitvoeren (praktiseren), controleren (beoordelen) en afronden (ordenen). Tussen haakjes staat wat in de leerfasen geoefend moet worden om de praktische handelingen aan te leren.
Niet alleen het beslissen, maar ook alle andere werkwoorden hierboven kunnen gekoppeld worden aan de aankoop van een trekker. De set van werkwoorden kan ook gekoppeld worden aan het starten van een bedrijf op een sterlocatie. In feite kunnen de werkwoorden gekoppeld worden aan elk Klein Verhaal dat in verband met reconstructie (het grote verhaal) gemaakt moet worden.

Conclusie
In hoofdstuk 3 kunnen aansluitend op bovenstaande redeneringen 10 bekwaamheden beschreven worden over concreet handelen bij reconstructie. Concreet handelen wordt beschreven met een werkwoord en een context. De context komt uit de 34 interviews en kan ook worden ontleend aan de procesbeschrijvingen uit dit hoofdstuk.

2.5. Bekwaamheden als ‘genen’ van de evolutie van innovatie

Het leren over een onzekere toekomst betekent per definitie kennisproductie. Kennis speelt een belangrijke rol bij innovatie, dat lijdt geen twijfel. Maar dan, … de uitkomsten van de kennisproductie en het leren zijn per definitie onbekend. Zelfs de leerprocessen zijn niet standaard. Ook de bekwaamheden die nodig zijn voor de onzekere leerprocessen zijn moeilijk te definiëren. Wat is dan het houvast nog?

Opkomst van 'dikke' netwerken

Nederweert zit in een overgang waarin de bestaande inrichting van de lokale samenleving minder houvast biedt: bestaande instituties worden "dunner" en de netwerken voor samenwerking "dikker". Een respondent merkt op dat de Rabobank enerzijds als traditionele verschaffer van krediet nog de voorkeur geniet van de oudere generatie boeren, terwijl het anderzijds de jonge generatie niet uitmaakt. Anderzijds is er een opkomst van allianties, bijvoorbeeld samenwerking van milieu en landbouw in de Peel. En het bedrijventerrein dat ondernemers past die in ketens denken maar anderen nog niet aanspreekt.

Dikke netwerken kunnen een uitkomst zijn nu de grenzen van het reguliere, veelal generieke beleid in zicht komen. De erosie van de politiek instituties wordt zichtbaar met de volgende voorbeelden:

Het poldermodel is op nationaal niveau teveel praten, regelen, inspecteren. Het mondt uit in compromissen terwijl pro-activiteit gewenst is. Een gebods- en verbodscultuur is niet stimulerend. De andere partners pikken het steeds minder dat de overheid blijft hangen bij regelingen en inspecteren.
Met verwijzing naar recente ontwikkelingen kunnen we dit een Fortuyn-effect noemen.

De rol van de provincie is nu die van smeerolie. Maar iedereen veegt dan zijn straatje schoon en ten aanzien van bedrijfsvestiging treedt een NIMBY-effect op: geen gemeente wil een extra bedrijventerrein op zijn grondgebied. Naast procesbewaking dus stimuleren.

De rol van de gemeente is nu bescheiden. Ze zijn autonoom waardoor ze een bottleneck kunnen zijn, terwijl ze toch voor de uitvoering van de plannen (projecten) staan in het belang van de leefbaarheid van de streek. De gemeente heeft in de dikke netwerken een eigen rol te vervullen. Zij moet niet proberen het beleid te bepalen in de marges van besluitvorming op de hogere niveaus.

Reconstructiecommissies zijn nodig als aanjager van dikke netwerken. De dikke netwerken kunnen Grote en Kleine Verhalen voortbrengen. Deze netwerken moeten de politiek overstijgen: de 4-jarige politieke cyclus doorbreken. Er is een afstemming nodig met de besluitvorming op de andere polderniveaus. Wat daar plaatsvindt, werkt door naar de initiatieven op gebiedsniveau. Bijvoorbeeld ZLTO en GLTO konden het met elkaar niet eens worden, waardoor de politiek (het Rijk) met een generieke korting van 25% kwam. Zorg dus dat er beleidsruimte komt voor nieuwe netwerken.

Hierboven is aannemelijk gemaakt dat leerprocessen belangrijk zijn (§ 2.4.2), welke processen daarbij mogelijk spelen (§ 2.4.8) en welke werkwoorden = handelingen daarbij mogelijk een rol spelen (§ 2.4.9). Daarbij blijft het moeilijk om je voor te stellen hoe dat in zijn werk gaat. Hoe komt er orde in de veranderlijke omgeving? We roepen daarvoor de hulp in van een evolutionaire verklaring van leren in dynamische omgevingen. De evolutionaire verklaring van leren gaat er van uit dat creativiteit leidt tot wanorde en kansen en de selectie tot orde en verankering. Het gaat bij evolutie om een evenwicht tussen creatie en selectie. Creatie en selectie geldt ook voor bekwaamheden die het goed doen bij innovatie.

De beschreven bekwaamheden hebben in hoofdstuk 3 soms de vorm van algoritmen en van heuristieken. Algoritmen zijn strikte regels die beschrijven hoe te handelen; vergelijk algoritmen met regels die gelden in de wiskunde en de informatica.
Heuristieken zijn globale en kansrijke benaderingen van taken; denk bij heuristieken aan de manieren waarop wij iemand kunnen begroeten.

Het gebruik van deze algoritmen en heuristieken bij innovatie leidt tot een variatie van inzet van ontwerpen en gebruiken om te leren over een onzekere toekomst. Afhankelijk van de situatie heeft een algoritme of heuristiek succes of niet. Op basis van persoonlijke en groepservaringen treedt een selectie op van bekwaamheden (Axelrod, 1984).
De set van bekwaamheden kan worden gezien als een aantal kenmerken (‘genen en allelen’) van een niet-genetische evolutie (Van den Bergh & Fetchenhauer, 2001). In dit geval van de evolutie van leren voor innovatie.
Belangrijk is dat de kenmerken (‘genen’) van niet-genetische evolutie zicht veel dynamischer gedragen dan de biologische genen bij de genetische evolutie (Faber & Proops, 1990).

De conclusie is dat we de rol van bekwaamheden bij innovatie kunnen vergelijken met de rol van genen en allelen in een evolutieproces. Door creatie – lees mutatie – en succes – lees selectie – komen in de loop van de kennisproductie innovatieve bekwaamheden boven drijven.

3. Reconstructie, concreet aan de slag …

In hoofdstuk 2 is aannemelijk gemaakt dat leren een centrale plaats inneemt bij innovatie; reconstructie is daar een voorbeeld van. Bij innovaties moet met urgentie een invulling gegeven worden aan een onzekere toekomst. Daarvoor moeten Grote en Kleine Verhalen verteld kunnen worden. Die verhalen moeten aanslaan in eigen kring maar ook in de politiek institutionele en de juridische circuits eromheen. Behalve het eigen leerproces moeten ook andere partijen bij de les gehaald en gehouden worden.
Dit hoofdstuk 3 beschrijft de bekwaamheden van succesvolle spelers bij innovatie. Het gaat om meedoen en initiatief nemen in complexe lerende en zelfsturende processen die gepaard gaan met radicale verandering. De bekwaamheden die men nodig heeft worden in vijf paragrafen beschreven:

- De eerste paragraaf gaat over het zicht op de volle breedte van het speelveld en over het bewegen op het hele speelveld.

Dan komen bekwaamheden aan de orde in drie enigszins opeenvolgende fasen.

- Eerst het programmamanagement: hier ontstaan de Grote en Kleine Verhalen over de invulling van de toekomst.
- Dan het procesmanagement: zorgen dat iedereen die betrokken is aan het leerproces meedoet. Dit zijn de mensen in eigen kring, maar ook de technici, de politici en de financiers.
- Als derde en laatste het projectmanagement: de Concrete Actie die past bij draagvlak, bestuurlijke, technische en financiële mogelijkheden en afspraken.

Tenslotte enkele houdingsaspecten in relatie tot vernieuwing:

- Dit is een paragraaf over het omgaan met veranderlijkheid: iemand die innovatie nastreeft is zich er van bewust dat barrières in het algemeen het gevolg zijn van trage leerprocessen elders en hij weet dat daar iets aan te doen is.

Op de linker pagina's staan over deze bekwaamheden toelichtende teksten met citaten uit de interviews.

3.1. Het speelveld: handelen in drie circuits

De interviews geven stof tot nadenken en goede suggesties over de aanpak van vernieuwing. Een denkraam voor het geheel ontbreekt. We willen toch een aanzet voor een kader leveren. De uitgangspunten hierbij zijn dat reconstructie niet fysiek kan worden afgedwongen en dat er constructieruimte moet zijn. De invulling van de ruimte gaat via leren, communicatie, overleg, onderhandelen, consensusvorming, keuzes en besluiten.
Gebiedsgerichte innovatie is de geslaagde combinatie van (zie schema 2.4.6):

1. een idee (het opstellen van een innovatieagenda in de vorm van programma-management);
2. een apparaat (procesbeheersing door het invoeren van procedures en het onderhouden van relaties in een dik netwerk);
3. een inbedding van vernieuwing in praktijken (door uitvoering van projecten).

Deze combinaties moeten in verschillende fasen en op verschillende plaatsen worden gemaakt. De fasen en plaatsen zijn gebruikt om dit hoofdstuk in te delen.

Schema 3.1 beschrijft als het ware de stadia in het proces van vernieuwing en hoe daar mee omgegaan kan worden. In het politiek-institutionele circuit worden na een aantal incidenten de maatschappelijke problemen op de agenda gezet. Gangbaar is dat de kwestie daarna "geregeld" wordt. Complexe problemen, waar geen overeenkomst is over feiten en over waarden, blijken echter niet geregeld te kunnen worden. Toch wordt er doorgedrukt en komt er wetgeving met geforceerde normen tot stand na veel weerstand van niet

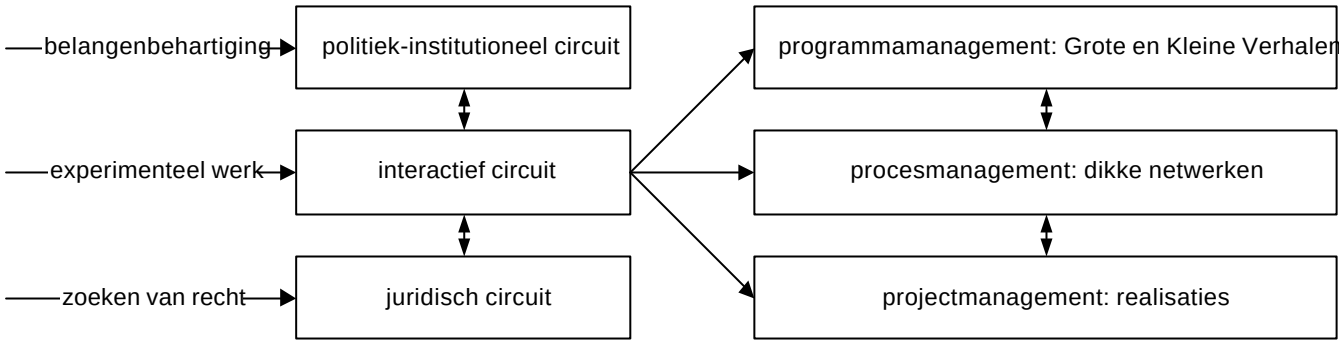
betrokkenen. In het juridisch circuit leidt dit tot onrechtvaardige en/of chaotische toestanden.

Tien doorkijkjes

Op de volgende linker pagina's komen tien korte bespiegelingen aan de orde. De uitspraken van betrokkenen bij de reconstructie geven in concrete beelden van de stand van zaken weer in Nederweert in de zomer van 2001. Wat is er bereikt en wat moet er gebeuren?

1. De problemen worden onderkend en een aantal Grote Verhalen is klaar. Dat wil zeggen dat in grote lijnen helder is welke kant het op moet met Nederweert. Het gaat nu om plannen op het niveau van bedrijven en personen. We moeten van grote naar Kleine Verhalen.
2. De kennis om de Kleine Verhalen te maken is voor het grootste deel in Nederweert aanwezig. Het is zaak met elkaar van gedachten te wisselen. Bijvoorbeeld ook met mensen die in vergelijkbare situaties verkeren.
3. Hoe kun je in Nederweert van elkaar leren? Een voorbeeld maakt veel duidelijk.
4. Wat kun je leren, een voorbeeld. Waarom blijven boeren boeren?
5. Nog een voorbeeld: de schijnlogica van de markt, wat is markt?.
6. Verwacht niet teveel van heldere regels uit den Haag, daar heb je meer last dan gemak van.
7. Wees ook kritisch over wat nu als belangrijke goede gewoonten wordt beschouwd.
8. Maar, … hou het hoofd koel. Niet overdrijven, het gaat vanzelf …
9. Want, … durf te dromen, dat kan wat opleveren. De verbeelding meer laten spreken.
10. En, … vergeet vooral niet om het aan iedereen door te vertellen. Uitwisseling van informatie en ervaringen op alle niveaus.

Dan komt door druk van buitenaf of door nood gedreven een alternatief en interactief circuit op gang. Het leiderschap hierover wisselt afhankelijk van de plaatselijke verhoudingen en ontwikkelingen, afhankelijk van de aard van de processen en de fasen in de processen.



Schema 3.1: Het programma-, proces- en projectmanagement binnen het interactieve circuit.

Binnen het interactief circuit is een drietal ontwikkelingen te herkennen: het plannen, organiseren en realiseren van die drie wordt hieronder toegelicht.

Programmamanagement betekent dat betrokkenen moeten aanvoelen dat in een bepaalde situaties het gangbare niet meer voldoet. Er is innovatie of reconstructie nodig en nieuwe netwerken zijn nodig om daartoe de visie, de organisatie en de realisatie te stimuleren.
In termen van succesvolle criteria gaat het om: een gevoel voor urgentie en het betrekken van alle relevante aspecten van betrokkenen bij een nieuwe agenda voor de toekomst.

Belanghebbenden met wie afspraken gemaakt moeten worden, zijn voortdurend andere. Hier richt zich het procesmanagement op. Daarbij is het belangrijk bondgenoten op te sporen en medeplichtigen te maken. Deze betekenisvolle derden die óók werken aan gebiedsgerichte vernieuwing, zoals bestuurders, agribusiness, natuurverenigingen etc. zijn gaande het proces steeds andere mensen. Bekendheid met het reconstructieplan en de trekkers daarvan is een eerste voorwaarde. Kennis en nieuwe kennis spelen hierbij een hoofdrol. Vooral in de beginfase van visievorming, wanneer de Kleine Verhalen als onderdelen van een Groot Verhaal gemaakt en doorverteld moeten worden is de kennisproductie enorm. Niet alleen de kennis moet ontwikkeld worden, ook de dragers van kennis moeten zich organiseren. Er ontwikkelt zich nieuwe taal, nieuwe kennis dus en er ontstaan nieuwe netwerken, kennissen dus.
Criteria die daarbij horen zijn enthousiasme en elan, een heldere te communiceren probleemdefinitie of uitdaging, aanwezigheid van een trekker. Voor de voortgang van de kennisproductie en de realisatie van de innovatie, is nodig dat het gangbare politiek-institutionele en juridische circuit de innovatie opnemen en hun eigen handelen daarop afstemmen.

Realisaties zullen vooral door projectmanagement bewerkstelligd worden. Dit betekent dat inzichten en ontwerpen door middel van projecten leiden tot nieuwe gebruiken en bekwaamheid in het interactieve circuit. Gaande het productieproces komen stappen voor van validering (het is waar), legitimering (het mag en moet) en financiering (we helpen feitelijk). Het projectmanagement zorgt er ook voor dat de leerprocessen van het alternatieve circuit overspringen naar de beide gangbare circuits.
Er moet dus veel respect, gezag of macht gegenereerd worden in het interactieve circuit om de andere gangbare circuits mee of om te krijgen. Succesbevorderende criteria die hierbij horen zijn: een door alle partijen gedeelde aanpak en de haalbaarheid ervan.

Van Grote naar Kleine Verhalen …

In Nederweert is nog beperkt gezamenlijk een richting bepaald. Een respondent geeft aan dat er een gemeenschappelijke visie ligt van overheid, ondernemers en maatschappelijke organisaties, dat het niet meer zo kan zoals het is geweest. Men is er van doordrongen dat het anders moet. Dezelfde persoon geeft aan dat de pilot tot nu toe niet zozeer experimenteel is geweest. We moeten nu vooral aan de slag.

Ook een adviseur geeft aan: op hoofdlijnen is er overeenstemming, maar over de uitwerking, de weg naar concretisering, bestaan veel verschillen. Ook meent hij dat er wel vertrouwen bestaat in de onderlinge samenwerking tussen boeren, burgers en overheid om hiertoe te komen.

Volgens een lokale varkenshouder is de aandacht voor de problematiek gegroeid, mensen zijn aan het denken gezet en er is besef ontstaan dat veranderingen noodzakelijk zijn. Een veehouder geeft aan dat er vorderingen zijn gemaakt in de randvoorwaarden voor het ontstaan van een gezamenlijke visie. Er is sprake van een open dialoog en van het versterken van vaardigheden hiertoe. Deze moeten dan worden benut om te komen tot gezamenlijke beelden, visies en oplossingen.

Een ander brengt in dat beleid variatie moet toestaan, voor vernieuwers anders dan voor volgers of achterblijvers. De overheid moet een partner zijn in het stimuleren van ontwikkelingen. De oplossingen kunnen worden gevonden in verschillende richtingen, die uiteindelijk wel dezelfde doelen nastreven. Meerdere wegen leiden naar Rome.

We zien in deze uitspraken een zoektocht naar Kleine Verhalen (op basis van en ter verbetering van het Grote Verhaal).

De eerste twee bekwaamheden, afgeleid uit het voorgaande, staan hieronder beschreven. De omschrijving 'tot op zekere hoogte' duidt op de verschillende rollen die betrokkenen in de verschillende circuits vervullen bij innovatie.

Wat betrokkenen tot op zekere hoogte moeten kunnen:

1. Betrokkenen handelen vanuit het inzicht dat innoveren een leerproces omvat in drie onderling samenhangende circuits: het politiek-institutionele circuit, het juridische circuit en het interactieve circuit. Zij onderkennen afzonderlijke leerprocessen in de drie circuits en herkennen fase verschillen in het leren in de circuits.

Het politiek-institutionele en het juridische circuit zijn effectief als het gaat om belangen of om rechten. Het interactieve circuit is sterk in onzekere zaken zoals die bij innovatie spelen: denk aan probleem(h)erkenning, perspectiefontwikkeling, vergroting van draagvlak en dergelijke. Het interactieve circuit komt in werking of wordt in stelling gebracht als de twee andere, meer formele circuits falen.
Dat betekent in de praktijk dat een projectleider vanuit het interactieve circuit (de locale gemeenschap) directe toegang moet hebben tot de (project)leiders in het politiek-institutionele en in het juridische circuit. De (project)leiders gaan onderuit als zij niet in een sfeer van 'wij leren samen' kunnen samenwerken.

2. Betrokkenen weten tijdig technici (van ingenieur en jurist tot beleidskundige en psycholoog) en politici (vertegenwoordigers en bestuurders) in te schakelen om feiten en belangen scherp op een rij te zetten; zij weten deze specialisten bijtijds weer te bedanken omdat zij de leerprocessen van de locale gemeenschap ernstig kunnen verstoren en afbreken.

Hieronder wordt de realisatie van programma-, proces- en projectmanagement van innovatie toegelicht.

3.2. Het idee: resultaat van programmamanagement

Ideevorming of perspectiefontwikkeling leidt tot visie. Er is in Nederweert in 1999 een redelijk geslaagd integraal ruimtelijk concept gemaakt, een reconstructieplan, maar het blijft een visie op ruimtelijk niveau. Rijksuitgangspunten op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, water, natuur zijn sturend geweest.
Hoewel er draagvlak is, is het nog een papieren plan. Het kan wel een richtinggevend kader voor maatschappelijke actie zijn, maar de koppeling met de uitvoeringspraktijk ontbreekt tot op heden. Als het om visie over reconstructie of innovatie gaat, is er sprake van visie op een volkomen nieuwe situatie. Er is nauwelijks een voorstelling te maken van de samenleving achter de ruimtelijke visie, daarvoor is de werkelijkheid te complex. Het ligt voor de hand dat in kleine stappen en met kleine sluitende verhalen te doen. De kleine en voorstelbare verhalen zijn de agendapunten voor een groter geheel.

Voorbeeld van een aansprekend agendapunt is de modernisering van de melkveehouderij. Dit is te beschouwen als een verhaallijn in het grote geheel van de ruimtelijke visie. Deze verhaallijn heeft verschillende ideeën voortgebracht voor de varkenshouderij: zoals nultoekomst, sterlocaties en agrarisch bedrijventerrein (varkensstraat).

De ideeën verschillen essentieel van elkaar, niet alleen naar de mate van ruimtelijke concentratie maar ook naar sociale consequenties en vereiste bekwaamheden van de bevolking. (scheiding of verweving van werken en wonen; 'boeren of bouwvakkers').

Uitwisseling van informatie en ervaringen in eigen kring

Vele betrokkenen bij het proces in Nederweert noemen als positief punt het leerproces dat zich hier heeft voltrokken. Verschillende aspecten worden hierbij benoemd: de verfrissing van met anderen buiten de eigen kring in gesprek gaan, een bewustwording van het probleem, een andere manier van denken en meer begrip voor andermans standpunten. Mag worden aangenomen dat deze ervaringen met anderen dan de deelnemers gedeeld worden? Mag je aannemen dat men in de directe omgeving van Nederweert ook iets geleerd heeft, al is het misschien minder?

Navraag in Ysselsteijn en Asten, dorpen op luttele kilometers van Nederweert, levert het volgende beeld.
Een boerenbestuurder uit een van de plaatsen zegt: “Ik heb van het proces niet veel meegekregen en het leerproces onvoldoende in beeld, alleen dat het proces af en toe stokte, ik heb wat stukken gelezen. Ik heb het gevoel dat andere reconstructie gebieden leren van de pilot door het juist niet zo te willen (geen zonering).”
Een boer zegt: “De ervaringen in Nederweert zijn niet genoeg bekend in deze regio, hier kiest men voor een andere manier van aanpak.”
Een andere boer voegt toe: “Ik kan niet beoordelen hoe het daar is gegaan, ik heb wat stukken gelezen maar ik denk wel dat iedereen een kans heeft gehad.”

De mensen uit Ysselsteyn en Asten die de onderzoekers hebben gesproken, hebben een zeer beperkt beeld van wat zich heeft afgespeeld in Nederweert. Men heeft een voorzichtig oordeel, maar uit verschillende antwoorden komt enige afkeer naar voren van de vergaande ideeën met betrekking tot concentratie die in Nederweert leven. Op grond hiervan kan worden aangenomen dat het leerproces in Nederweert niet gedeeld is met anderen buiten Nederweert en dat het geen voorbeeldfunctie heeft gehad voor de regio. Er is weinig uitwisseling van informatie en ervaring geweest.

Een respondent op nationaal niveau over zijn toekomstbeeld:

> *Reconstructie is nooit klaar. Het is een dossier, een maatschappelijk thema, niet goed te overzien, gestuurd door verschillen in macht, belangen en informatie. Het denken erover verandert per jaar.*
> *Een volgende stap voor hem is: Veehouderij is nu verstrengeld, maar er moeten nieuwe grondvormen komen, zie de drie modellen Voedselproductie, Landschapsbeheer en Natuurontwikkeling (Boeren voor natuur -Alterra/ LEI- Grootschalige landbouw, landschapsgerichte landbouw en natuurgerichte landbouw). Hiervoor moet duidelijker gekozen worden voor het ontwikkelen van de beleidskaders en daarmee de mogelijkheden voor ondernemerskeuzen.*
> *Wat al bereikt is, is dat de politieke discussie gaat over andere dingen dan de maatschappelijke discussie (De respondent refereert aan Youp van het Hek).*

Het is dus zaak dat niet geprobeerd wordt, een groot kloppend verhaal in een keer te maken. De verhaallijntjes zoals deze dienen verder uitgewerkt te worden, in de taal die erbij hoort. Er zijn uitwerkingen naar consequenties voor het dagelijks bestaan (inkomen, leefbaarheid e.d.) en naar de diverse niveaus van innovatie (product; bedrijf; keten; markt; omgeving).

Voor de onderwerpen van een innovatieagenda (de Kleine Verhalen) zijn regionaal georiënteerde *denktanks* nodig, die samen met de probleemhouders aan de slag gaan. Dit is typisch een opgave in het kader van het programmamanagement.

Een aantal onderwerpen of verhalen leeft sterk bij degenen die betrokken zijn bij reconstructie. Modernisering van de veehouderij is zojuist beschreven, maar ook het milieuvraagstuk komt sterk naar voren. Andere ideeën zijn nog weinig uitgewerkt. Kreten als: “landbouw is uit”, “water, rust en natte biotoop”, en “kwaliteitsproducten en licence to produce”, zeggen iets over de omgevingskwaliteit die de respondenten voor ogen hebben. Het begrip omgevingskwaliteit kan daarbij een ordenende rol vervullen (Hooimeijer e.a., 2000). De invalshoeken gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde staan centraal;

- Bij *gebruikswaarden* denken we aan landbouw, recreatie, natuur en andere bedrijvigheid in de omgeving. Aan gebruikswaarden zit een milieuaspect vast en meervoudig ruimtegebruik (combinaties van functies; geïntegreerde aanpak).
- Bij *belevingswaarden* gaat het om beeldvorming van de omgeving: de perceptie en waardering van visuele, esthetische, zintuiglijke kenmerken, ook cultuurhistorische kenmerken. En het gaat om emoties: wat zijn de ethische en esthetische eisen aan de omgeving en aan beheer (wat is onvervangbaar; wat kan echt niet)
- Bij de verbeelde omgeving gaat het mede om de *toekomstwaarde*: de omgeving van (over)morgen voor de toekomstige generatie, uitgedrukt in beloften, opties, visies op omgevingskwaliteiten.

Deze waarden kunnen vanuit verschillende perspectieven worden uitgewerkt:

- Economisch, ecologisch, sociaal, cultureel.

Uit de uitspraken komt een zwakke oriëntatie op ecologische en een sterke op sociale aspecten van omgevingskwaliteit naar voren. Met andere woorden, de ecologische verhaallijn heeft een verdere uitwerking nodig. Een respondent op gemeentelijk niveau noemt de volgende ecologische toekomstbeelden:

Hoe je in Nederweert van elkaar kunt leren

Wanneer men een oplossing zoekt voor complexe vraagstukken moeten sociale leerprocessen worden doorlopen. Er zijn drie voorwaarden voor sociale leerprocessen: betrokkenheid, verbeeldingen, en richting. In Nederweert zijn verschillende signalen opgevangen dat er sociale leerprocessen plaatsvinden.

Vergroten van de betrokkenheid bij het probleem
Er zijn verschillende uitspraken die aangeven dat de betrokkenheid van de boeren, de maatschappelijke organisaties of de burgers bij de reconstructie is vergroot. Maar men mag nog niet tevreden hiermee zijn. Het gaat om echte betrokkenheid en daarbij hoort ook verantwoordelijkheid en vertrouwen. Verschillende respondenten geven aan dat het vertrouwen nog moet worden versterkt. Daarna pas gaan mensen verantwoordelijkheid nemen.

Een respondent zegt dat de omslag mentaal al wordt gemaakt. Er zijn al initiatieven van individuen, de vernieuwers. Deze blijven niet hangen in oude verbanden. Het is alleen de vraag of de vernieuwers en het peloton nog een relatie met elkaar hebben.
Een lokale vertegenwoordiger vanuit de milieubeweging geeft aan dat bewoners van het buitengebied, niet-boeren, participeren in het proces (de buren van de stallen). En ook: het inzicht is gegroeid dat er meer nodig is dan de benadering vanuit alleen de landbouwsector. Er zijn gezamenlijke intenties uitgesproken.

Het is een goede aanzet, maar dezelfde respondent geeft aan dat er nog wel wat moet gebeuren: de gemeente moet brede leerprocessen organiseren, waarin in principe iedere burger participeert.

Een lokale varkenshouder geeft aan dat er wel betrokkenheid bestaat, maar dat er bijvoorbeeld op het niveau van ondernemers nog weinig vertrouwensrelaties zijn ontstaan, waardoor men niet zo snel zal komen tot gezamenlijke uitkomsten. Ook moet de relatie met de samenleving worden versterkt. Boeren moeten de discussie met de samenleving aangaan.

Een vertegenwoordiger van de provincie geeft aan dat men aan het begin van een denkproces zit. Men is nog niet klaar voor nieuwe samenwerkingsvormen en het opgeven van de autonomie. Er zullen nog een aantal stappen moeten worden doorlopen.

"Een duurzaam harmonieus systeem (fysiek en sociaal) gezamenlijk in stand houden, zonder al te veel ruimtelijke en sociale ingrepen van buiten af (zoals Suntech-city)."
"Een verantwoorde omgang met milieu en sociale waarden door de verschillende economische dragers, waaronder landbouw. Afstemming natuur en agrarische functies, maar nauw verbonden met de belangen van allerlei andere groepen, burgers, die deze ook uiten."

Daarnaast is het belangrijk rekening te houden met maatschappelijke gevolgen van visies omdat veel mensen de omgeving vanuit een sociaal oogpunt bekijken. Een respondent op provinciaal niveau heeft enkele maatschappelijke belevingswaarden:

"Mensen moet je in een rol plaatsen waarin ze gevraagd zijn. Anders is niet herkenbaar wat de inbrengen, en wordt de achterban teleurgesteld."
"De bottum-up methode werkt voor bepaalde sectoren goed vanwege het zelforganiserend vermogen van de sector, maar voor andere werkt het verwarrend omdat verstrengeling optreedt tussen sector en eigen belang."

Op basis van leerprocessen (gevolgd door consensus- en besluitvorming) met de echte probleemhouders in het gebied is dan een innovatieagenda op te stellen. Die agenda kan niet alomvattend zijn, is heterogeen, nooit af. Maar die agenda is wel essentieel, om de reconstructie in maatschappelijk opzicht een gezicht, een eigen identiteit te verschaffen. Naar de bevolking toe én naar de andere besluitvormingscircuits toe. De agenda biedt herkenbaarheid met uitzicht op concrete, meetbare resultaten.
Interessant is te constateren dat met pluriformiteit onzeker wordt omgegaan. Als het proces vertraagt, is de eerste reactie er één van concrete plannen maken. Dit is een verkeerde interventie omdat in een vroege fase van leren de concrete plannen enkel weerstand oproepen. (Een respondent uit Nederweert:)

"De allereerste processen waren het meest leerzaam: we waren niet bezig met het schrijven van een rapport, maar met een proces. Ineens moest het proces zich naar een rapport toe ontwikkelen, waardoor de herkenning van de lokale gemeenschap met de uitkomsten steeds minder werd."

En ook al zijn de plannen goed, vanwege de slechte timing bij 1e presentatie dreigen ze geen 2e kans te krijgen. Een mooi voorbeeld uit Nederweert is, dat het KPMG-voorstel werd gelanceerd als 'het enige acceptabele model', terwijl later blijkt dat er meerdere goede oplossingen zijn en dat het om de slagingskansen gaat en niet om de kwaliteit van een aanpak op zich. Een dienstverlener uit Nederweert:

"Er was sprake van politiek opportunisme. De verschillen tussen de visie van de provincie en de huidige situatie in Nederweert is te groot en lijkt niet haalbaar."

De cultuur van het gangbare politiek-institutionele circuit is er een van beheersing en daardoor overheerst reductie: een plan. Het is in de gangbare circuits moeilijk om van onbekende toekomsten zo lang mogelijk uiteenlopende "waarheden" in het proces mee te nemen. Een procesbegeleider/adviseur:

"*Het is duidelijk geworden dat er meerdere strategieën, organisatiestructuren mogelijk zijn, dan alleen het KPMG-advies, om het concept dat er ligt uit te voeren".*

Of een bestuurder uit Nederweert:

"Het KPMG-rapport is te vroeg politiek ondersteund, het heeft een politiek primaat gekregen en heeft daardoor het interactieve proces gefrustreerd."

Waarom blijven boeren boeren?

Op verzoek van Minister Brinkhorst is een essay geschreven over de vraag waarom een boer boer wil zijn en blijven (P. Schnabel, SCP 2001). Dit essay spreekt met verbazing over de manier van denken van boeren, die op een andere rationaliteit gebaseerd is dan op het zuiver afwegen van economische principes rond het ondernemerschap.
Deze andere 'logica' heeft een sterke gevoelsmatige component, te herleiden met sociologische en psychologische verklaringen. Hieruit spreken verbondenheid met het boer-zijn en met de manier van leven die daarmee samenhangt. Boeren redeneren tot op zekere hoogte vanuit de agrarische samenleving, zij hechten belang aan de waarden die bij deze samenleving horen zoals traditie, gezag, gehoorzaamheid aan regels, het belang van het gezin, ervaringskennis en in ere laten van vanzelfsprekendheden.
In het onderzoek vinden wij deze manier van denken terug. En boer zegt: "Die boeren die blijven, die zullen als laatste blijven." Een agrarisch provinciaal bestuurder zegt iets dat er veel op lijkt: "Agrarische productie zal altijd bij dit gebied horen, zit tussen de oren van de mensen, kenmerk van deze streek is ondernemerschap." Een bewoner van Nederweert begrijpt de drijfveren van boeren: "Economisme past niet bij de agrarische sector, met levende have moet je anders omgaan als met dingen."
Wat zakelijker is een agrarisch bestuurder: "Als van bovenaf gezegd wordt dat je weg moet, hoort daar natuurlijk geld bij."
Maar er zijn ook andere geluiden te horen. Het beeld dat het essay oproept, is slechts één beeld. Tegelijkertijd is het bedrijf vaak een toonbeeld van high-tech, soms zelfs een industriële toepassing en is het managen van het bedrijf een zeer kennisintensieve aangelegenheid geworden. Bovendien lijkt heterogeniteit een kenmerk voor het agrarisch bedrijf aan het begin van de 21e eeuw te worden. Uit het onderzoek komen dan ook de andere beelden van boeren naar voren die puur vanuit een economisch rationeel oogpunt naar het boer-zijn kijken. Drie verschillende boeren doen de volgende uitspraken:
"Ondernemers moeten kijken naar de mogelijkheden die de plek hen biedt en daar het bedrijfs- en ontwikkelingsplan op afstemmen. Dit kenmerkt de echte ondernemer. Men moet niet steeds denken: ik wil op deze plek." "Boeren zijn net als gewone mensen die doen waarvoor ze beloond worden." "Een ondernemer moet zijn bedrijfsrisico nemen (niet afhankelijk maken van regelgeving)."
De hier vertoonde diversiteit in beelden bewijst eens te meer het belang van met elkaar in gesprek komen en blijven, zowel in de sector zelf, als tussen verschillende groepen in de samenleving. Of zoals een boer het zei: "de reconstructie is nooit af, het is een doorlopend proces."
Het betekent ook dat de huidige netwerk- of kennissamenleving voortbouwt op kenmerken en waarden van de industriële en agrarische samenleving en dat de diversiteit zijn basis vindt in deze verscheidenheid van oude en nieuwe opvattingen.

Het bewustzijn van de verschillen tussen circuits is zwak. De politicus op afstand loopt dwars door een leerproces in een interactief circuit heen. Ook het bewustzijn van de verschillen tussen de fasen in het interactief circuit is zwak. Het lijkt wel of in de fase van programmamanagement de hoed van het projectmanagement wordt opgezet: men wil dan te snel concreet worden. De belangrijkste oorzaak van brokkenmakerij is dat met de verkeerde criteria gestuurd wordt. Een agrariër uit Nederweert:

> *"Wat er nu gebeurt, is dat iedereen mag meepraten. Vervolgens wordt iedereen het hok uitgejaagd, dat is ook in Nederweert gebeurd, de ambtenaar schrijft op wat hem eruit het beste paste. En vervolgens zegt de ambtenaar; maar jullie hebben toch allemaal meegepraat? Maar de ambtenaren hebben gewinkeld in wat hen paste."*

Het is niet fair en niet tactisch uit de ruwe ideeën van mensen te shoppen en hen daarna te verplichten mee te doen. Selectief kiezen levert geen duurzame oplossingen en roept geen creativiteit en draagvlak op voor verdere ontwikkeling. Een Groot Verhaal is iets anders dan een projectdefinitie.
In een leerfase zijn opgelegde tijdslimieten en publiek uitgesproken ongeduld vanuit de andere circuits dodelijk voor het interactieve proces. Daarnaast werkt onbegrip voor het feit dat elders, in een ander circuit, iets geleerd is, vertragend bij de afstemming tussen circuits. Een gebrek aan respect voor het leren van anderen stelt bovendien het eigen leren uit. De betrokkenen noemen dit wel arrogantie, maar dat hoeft niet zo te zijn: men kan ook niet op de hoogte zijn van de enorme kennisproductie in de programmafase van een innovatie.

Tijdens de programmafase is in Nederweert veel energie gestoken in het bij elkaar brengen van alle belanghebbenden. De activiteit *Spelen met Ruimte* is daar een voorbeeld van. Het accepteren van de situatie die ontstaan is en die met gangbare middelen niet opgelost kan worden is een belangrijke stap. Een dienstverlener uit Nederweert:

> *"De gemeenschappelijke visie van de overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties is dat het niet meer kan zoals het geweest is. De sector is nu doordrongen van het feit dat het anders moet".*

Daarna ontstaat ruimte voor patroondoorbrekende voorstellen. Het reconstructieplan Nederweert omvat tal van beschrijvingen die getypeerd kunnen worden als innovaties. Deze zijn door de afzonderlijke belangengroepen ingebracht en zo opgeschreven in het Grote Verhaal dat het acceptabel leek. Niemand kon het Grote Verhaal op consistentie en haalbaarheid doorzien. Toch moet het Grote Verhaal integraal worden uitgevoerd. Dit blijkt in de praktijk vaak niet mogelijk. Een procesbegeleider/ planschrijver:

> *"Loslaten van regelgeving wordt bemoeilijkt doordat een plan moeilijk integraal uit te voeren blijkt, de maatregelen die nu uitvoerbaar zijn, zijn vaak niet integraal".*

Dan worden projectvoorstellen zonder bijpassend Kleine Verhaal in uitvoering gebracht. Het wordt als het ware van de programmafase in de projectfase gebracht. Daarbij ligt een volgend probleem op de loer: Een respondent op provinciaal niveau:

> *"Geen vertrouwen van de partijen in elkaar om de eerste stap te zetten, uitvoering stagneert."*

Samenvattend kan worden gesteld dat het leerproces rond de probleemdefinitie, het samenstellen van een representatief klankbord en de ontwikkeling van een gedeelde visie redelijk gelukt is. Het leerproces echter rond strategie, concrete doelen, verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en de vaststelling van criteria is slechts ten delen opgepakt en niet gerealiseerd (zie voor deze stappen figuur 3.6).

De schijnlogica van de markt …

Visies op markt verschillen aanzienlijk bij respondenten, soms ligt daar een verschil van inzicht te grondslag, soms ook lopen de gevoelens uiteen. Met andere woorden soms denkt men anders en soms kiest men anders. Op lokaal en nationaal niveau kan men verschillende aannames aantreffen over wat markt is. Verschillen in opvattingen en denkbeelden over markt bemoeilijken het gesprek over de toekomst.

Veel mensen vinden het niet acceptabel dat boeren geen redelijke prijs krijgen voor hun producten. Dit gevoel is nog sterker als aan voedsel eisen worden gesteld die (nog) niet door de markt worden betaald (maar die door cross compliance wel deels vergoed kunnen worden, bijvoorbeeld eisen aan landschap en biodiversiteit).
Anderen vragen zich verbaasd af hoe het kan dat een ei in 1950 evenveel kost als in 2000? Dat komt door de technologische ontwikkeling zegt de een, nee door het te grote aanbod op de markt zegt de ander. Sommigen nemen het de overheid kwalijk dat zij voor goed voedsel geen redelijke prijzen garandeert.
Hier lopen feit en fictie door elkaar. De verwarring wordt nog groter door het volgende inzicht.

Een varkenshouder zegt: “”Tijdens een rondreis door Brazilië realiseerden we ons dat in sommige winkels een flesje water duurder is dan een flesje melk. Hier was iets bijzonders aan de hand met de verhouding tussen prijs en kwaliteit. We dachten ‘dat moet met varkensvlees ook kunnen’. Verkoop verbeelding gekoppeld aan vlees.

Wij constateren dat over de prijsvorming van voedsel een groot aantal noties door elkaar heen lopen. Dat is logisch omdat alle vormen in de landbouw wel eens aan de orde waren: prijsconcurrentie door technologische vernieuwing, overheidsgarantie voor prijs of volume, de prijs/ kwaliteitsverhouding op de bulkmarkt en op de specialiteiten markt. En voor het ene agrarische product is de ene of de andere vorm van markt om historische of politieke reden nog steeds actueel.
Het blijkt zeer moeilijk deze vier invalshoeken in combinatie te gebruiken. De kostenstructuur van elk van de opties verschil enorm. De neiging is op een van de principes in te zetten en niet te combineren afhankelijk van de markt. De politiek wekt bijvoorbeeld de indruk dat de hele voedselmarkt een specialiteitenmarkt zou kunnen zijn; de trage ontwikkeling van het biologisch voortgebrachte product nuanceert die opvatting afdoende.

Bij reconstructie speelt nieuwe kennis een belangrijke rol. Iedereen is bezig een globaal verhaal te begrijpen over de toekomst en daarbij een afgeronde eigen invulling te kunnen bevatten. Dit zijn de zogenaamde Grote en Kleine Verhalen. Natuurlijk speelt bij deze verhalen het woord markt. En dus speelt kennis over markt een grote rol. Neem bij verschillende inzichten en keuzen, mogelijk ook misverstanden over markt mee in het proces.

De condities voor leren zijn afgedwongen door enkele trekkers die in ander verband hebben ervaren hoe belangrijk leerprocessen zijn bij vernieuwing. De verantwoordelijke mensen uit het politiek-institutionele circuit die het interactieve circuit aanmoedigen (of gedogen) zijn zich onvoldoende bewust van de verschillende leerprocessen, de fasering en de noodzaak tot afstemming. Als zij weten wat het betekent (een leerproces over alle fasen van probleemarticulatie, planvorming en planrealisatie te doorlopen) dan hebben zij niet de ruimte gekregen (of genomen) om de programmering in het interactieve circuit te faciliteren.

Het lijkt erop dat het interactieve circuit in principe de ruimte heeft gehad in de eerste fasen maar daar waar de afstemming met beide andere circuits moet plaats vinden (politiek institutionele besluitvorming en 'oprekken' van de wet- en regelgeving) het leren stokt. Dit impliceert dat het geven van 'idee'ruimte niet automatisch wordt opgevolgd door het geven van experimenteerruimte bij de uitvoering (regels en financiën). Beide formele circuits zijn niet gewend en ingericht om te functioneren in een context van onzekerheid.

Er is stellig geleerd; dit onderzoek geeft ook zicht op wat er lokaal geleerd is doordat ook in Ysselsteyn en Asten is geïnterviewd. Vooraf was de onderzoekers verteld dat Nederweert te afwachtend zou zijn en te weinig ondernemend. Wij deden de volgende observatie. Ysselsteyn en Asten zijn wat meer op besluitvorming gericht, op de plannen die voor een bepaalde datum gereed moeten zijn. Nederweert is meer op de mogelijkheden voor de toekomst gericht en op het proces. Een voorbeeld van een uitspraak van een respondent uit Ysselsteyn gericht op besluitvorming (doorkijk 2):

> *"Een signaal naar de politiek is dat er weinig andere groepen aan de reconstructie hier deelnemen, de landbouw is hier goed vertegenwoordigd, het politieke ideaal van algemene participatie wordt niet gehaald, maar mijn zorg is dat deze mensen straks het niet eens zijn met het plan."*

Hiermee samenhangend en zeer opvallend was, dat van al de respondenten in Nederweert er slechts 1 à 2 respondenten op de persoon speelden: al de anderen respecteerden personen en argumenteerden op inhoud. Een voorbeeld uit Nederweert van een uitspraak zowel op toekomst gericht als niet op de persoon gespeeld:

> *"Degenen die intensief willen blijven zijn meer ondernemer dan boer en kunnen naar het concentratiegebied."*

Hier kan de conclusie aan verbonden worden dat de ontwikkeling van maatschappelijk ondernemen (die als traag aangemerkt kan worden) in Nederweert sterker is dan in Asten en Ysselsteyn.
Wij stellen voorts vast dat het type procesevaluatie zoals hierboven gepresenteerd, niet gangbaar is voor de huidige praktijk van beleid, terwijl bij de evaluatie juist de interactieve processen centraal moeten staan. Dit wordt ook onderstreept door een respondent uit Nederweert:

> *"We hebben reflectie nodig waardoor we met elkaar inzien dat het heel goed is dat we een integraal (leer)proces doorlopen en een gemeenschappelijke taal ontwikkelen, hiervoor is ondermeer procesevaluatie nodig."*

Er kan met andere woorden bij de huidige routines van beleidsevaluatie niet worden vastgesteld of er vooruitgang is of niet. Het gaat immers om processen, maar daaraan meet men niet. Het gaat vooralsnog niet om gewenste producten, toch meet men daaraan het 'succes'. Als gevolg hiervan worden de niet direct betrokkenen uit de andere circuits ongeduldig. Dit heeft als gevolg dat te vroeg concrete stappen worden geëist, extern plannen worden gemaakt en doorgedrukt en het leerproces wordt stilgelegd (zie het effect van het – overigens intrinsiek goede – KPMG-rapport).

De misleidend heldere regels …

Een maximum veebezetting per hectare en een stankcirkel om een bedrijf worden vastgesteld in aantallen dieren en in aantallen meters. Deze aantallen zijn zeer concreet en helder, zij zijn gemakkelijk te begrijpen en te controleren. Vanuit een optiek van regelen zijn deze normen goed, want ze zijn gemakkelijk te handhaven. Wanneer we ons afvragen waarop deze concrete aantallen zijn gebaseerd dan komen we uit op zeer concrete opvattingen over technologie. Bijvoorbeeld ‘een hectare grasland brengt x kg ds (droge stof) op en daar kunnen y koeien van leven’ of ‘een varken produceert p moleculen stank en daar heb je tot op q meter afstand hinder van’. Concreet ja, maar in de context van een oud Groot Verhaal.

Boer “Onderschat niet de technologische mogelijkheden om gras te produceren, dat komt uit op 20 ton ds per hectare”.
Industrieel: “Toetsen en aanpassen van regelgeving is nodig vanwege de inzet van nieuwe technologische en ook andere ontwikkelingen (bijvoorbeeld aanpassen van stankcirkels bij groenlabelstallen waar mest voortdurend wordt weggespoeld). Dit betekent opschudden van referentiekaders”.

De door een boer genoemde ds-opbrengst is twee keer zo hoog als wat 25 jaar geleden theoretisch voor mogelijk werd gehouden (en wat nu nog norm is). Een andere respondent wijst ons op moderne sanitaire voorzieningen in varkensstallen waardoor het stankprobleem marginaliseert (de normen in de regelgeving zijn niet veranderd).
De nieuwe technologie en de mogelijkheden van intensivering en van gecombineerd ruimtegebruik veranderen de ruimtelijke problematiek ten principale. De zeer concrete normen echter, die impliciet gebaseerd zijn op ‘een stand van de techniek’ kunnen zeer remmend werken op het benutten van nieuwe combinaties van kennis.

Een landelijk econoom is stellig: “De overheid moet stabiele kaders scheppen, doelen formuleren en toetsen, maar geen rollen toedelen. Alles is nu nog veel subsidiegeleid gedrag (middelen toewijzen aan uitverkoren uitvoerders)”.
Het gaat om kaders voor negatieve gevolgen en ongewenste neveneffecten; hierboven voor uitspoeling en emissie. Het gaat er niet om vast te stellen hoe negatieve gevolgen worden voorkomen: het gaat erom vast te stellen welke grenzen niet mogen worden overschreden.

Wat betrokkenen tot op zekere hoogte moeten kunnen:

1. Betrokkenen handelen stimulerend in onzekere situaties, in situaties waarin iedereen wat anders roept en waar alles ter discussie lijkt te staan.
   Zij kunnen andere betrokkenen uitnodigen tot luisteren en daardoor kennis laten nemen van de verschillende beelden van het 'probleem' – bij reconstructie, de ruimtelijke kwaliteit. Zij kunnen een groep stimuleren tot binding door te werken aan een gezamenlijke taal en een herkenbaar toekomstbeeld.

Hiervoor is nodig een basis te leggen door iedereen uit te nodigen een eerlijk beeld te geven van zijn punten van vertrouwen, verwachting en betrokkenheid voor de toekomst. Vertrouwen, verwachting en betrokkenheid zijn gevoelens en de laatste punten van houvast bij innovatie, dit zijn ook de punten waar mensen in het vervolg bij de uitvoering op aangesproken kunnen worden. Zij weten dat de groepsdynamiek telkens anders zal zijn en zij organiseren hun leren naar behoefte constructief en instructief.

2. Betrokkenen handelen vanuit het besef dat de valkuilen van innovatie niet (alle) te voorzien zijn. Zij weten echter ook dat je herkennen, bekennen en herstellen van missers kan geleerd en dat de reparatieprocessen het best verlopen in groepen met open verhoudingen.

3.3. Een dik netwerk: het resultaat van procesmanagement

Wat is de bundeling van krachten die de steun organiseert voor de realisatie van Kleine Verhalen? Wat is het apparaat, het dik netwerk dat draagvlak organiseert en in stand houdt voor de toetsing, erkenning, planning, financiering, etc. van de Kleine Verhalen?

Hier is procesmanagement aan de orde: het faciliteren van het proces door procedures en het onderhouden van relaties voor vernieuwing. De vorming van een stevige structuur, een dik netwerk van partijen die met elkaar de gebiedsreconstructie als proces willen dragen. Hoe stevig en breed is het huidige netwerk in Nederweert, afgaande op enkele algemene aandachtspunten van dikke netwerken?

Drie aandachtspunten zijn de volgende:

- Cruciale eigenschappen van de netwerkers zijn: het vermogen van re-framen, flexibiliteit, opruimen van barrières, en stimuleren van initiatieven. Kortom, krachtige personen i.p.v. representanten van instituties (die er wel toegang toe moeten hebben).

  In Nederweert was in ieder geval een aantal krachtige personen aanwezig. Een respondent uit Nederweert merkt op:
  > *"Juiste personen zaten op de juiste plaatsen, twee personen, iemand op gemeentelijk niveau en iemand van de LLTB die de taal van de boer verstaan."*

  En een agrariër uit Nederweert:
  > *"Ondanks negatieve impulsen blijven politieke sleutelspelers werken vanuit een positieve grondhouding."*

- Hoe functioneert de organisatie van het interactieve circuit: verantwoordelijkheid nemen over innovatieagenda, spelregels ontwerpen voor projecten, zorgen voor projectmanagement, geen waakhond zijn. Vrijwillig is niet vrijblijvend. Is er een letter of intent, een inspanningsverplichting?

De goede gewoonten van nu …

Denken over reconstructie is denken over de toekomst. Bij het denken over de toekomst speelt ook de nieuwe sociale setting een belangrijke rol. Daarbij worden allerhande gewoontes van nu als vanzelfsprekend vastgehouden. Dat vasthouden doen mensen die goed vooruit kunnen denken ook. Hieronder een voorbeeld van twee Nederweertse ondernemers die een deel van de huidige praktijk loslaten en een ander deel vasthouden. Het lijkt alsof ze het erg oneens zijn met elkaar, maar dat is de vraag …

Een jonge veehouder die trots is op de expansie in zijn bedrijf merkt het volgende op.
“Moeten varkenshouders op een industrieterrein; in ieder geval in een andere vorm dan nu wordt voorgesteld, een ondernemer die werknemer wordt en vervolgens de provincie laat beheren hoe de gezondheidsstaat moet zijn, dat is echt een communistisch plan, dat heeft ook helemaal geen doel. In de landbouw zie je dat geen maatschap tussen broers standhoudt, dus waarom tien varkensboeren bij elkaar zetten dat houdt nog geen week stand”.

Een oudere ondernemer die nadenkt over de overdracht van zijn bedrijf kijkt er anders tegenaan. ”Intensieve veehouderij moet naar een industrieterreinachtige constructie toe. Ontwikkeling van andere vormen van financiering (directeur grootaandeelhouder) begint op industriële onderneming te lijken”. Mijn algemene indruk is: “Een boer leeft arm en sterft rijk, in de toekomst is dat anders, jongeren willen geen leven lang voor niets werken. Zij zoeken andere financieringsvormen en andere samenwerkingsvormen”.

Sociale ontwikkeling is kennelijk een ingewikkeld, aftastend en langdurig proces. Voor veel boeren is baas zijn op eigen erf en het verbinden van werken, wonen en vrije tijd ‘logisch’ en mogelijk achterhaald. Want, het is de vraag of bij steeds grootschaliger en kapitaalintensiever bedrijven deze logica nog haalbaar is. In de praktijk van Nederweert leven op dat punt diverse visies.
We zijn getuige van verschillen in denken over toekomstbeelden. Mogelijk het gevolg van verschillen in fasen van bedrijfsontwikkeling, mogelijk een verschil in persoonlijke smaak, maar mogelijk ook twee verschillende Grote Verhalen over het boerenleven. De Nederlandse (intensieve en nog steeds kleinschalige) bedrijven, zijn in de ogen van een Poolse boer fabrieken en een Fransman of een Amerikaan vinden het te klein van opzet.

Het netwerk hapert soms wanneer werkelijk commitment nodig is:(een respondent uit Nederweert:)

"Het sectorale denken blijft nog steeds bovenborrelen, men probeert zo goed mogelijk de eigen stiel in te brengen. Later in het planvormingsproces in Nederweert zijn eerdere uitgangspunten opnieuw ter discussie gesteld m.b.t. waterhuishouding ten gunste van bepaalde partijen."

Een dienstverlener uit Nederweert:

"Het onderlinge vertrouwen tussen ondernemers en hogere overheden moet worden versterkt, anders haakt de sector echt af. Op zich is er wat in beweging. Er worden businesscases uitgewerkt. Nu moet er duidelijkheid en consistentie vanuit overheden worden geschapen."

Een respondent op provinciaal niveau:

"Na de mislukte intentieverklaring is gezegd: take it or leave it, nog drie maanden te gaan, anders gaan we met het plan naar een andere gemeente."

- Wie is de motor? Bijvoorbeeld de provincie: moet deze meer zijn dan alleen regisseur, smeerolie, mediator? Welke verantwoordelijkheden zijn er afgesproken, hoe op elkaar afgestemd? (een respondent op provinciaal niveau:)

  "De Milieufederatie is er door de provincie ook bij betrokken uit strategisch oogpunt en dat is constructief geweest met het oog op consensus en draagvlak."

  "De milieufederatie is ook stimulerend naar de landbouw, die kunnen het goed met elkaar vinden."

  "De belangrijkste spelers zijn geweest: landbouw in de vorm van de LLTB, milieufederatie, provincie en gemeente."

Het procesmanagement heeft gefunctioneerd voor probleemstelling en visie; maar nog veel te weinig voor planvorming en niet voor planrealisatie. Nu is het te vroeg om al te weten of dat in Nederweert niet tot een behoorlijk procesmanagement rond planvorming en planrealisatie zal worden gekomen. Het staat wel vast dat het procesmanagement om van de brede visie – een Groot Verhaal – de omslag naar draagvlak voor Kleine Verhalen te maken, niet goed is aangepakt. De Kleine Verhalen, bijvoorbeeld de sterlocatie, komen met veel vallen en opstaan en wrijving tot stand.

Er is nog onvoldoende draagvlak voor Kleine Verhalen gevonden. Hier kunnen tal van oorzaken voor zijn:

- De vertegenwoordigers hadden geen goed Klein Verhaal voor hun achterbannen.
- De basis is onvoldoende in de leerprocessen rond Kleine Verhalen betrokken.
- Sommige vertegenwoordigers halen hun schouders op omdat zij de betekenis van de Kleine Verhalen onvoldoende kennen en dus ook het proces en hun rol niet.
- Er was geen overdachte aanpak, de kansen van leerprocessen zijn niet benut, het opstellen gebeurde extern.

Als reactie op welke oorzaak ook, kwam een bottom-up alternatief (sterlocatie) en na enige tijd kreeg dat enig groen licht uit het politiek-institutioneel circuit. Patroondoorbrekende voorstellen als dat van de sterlocatie zijn bevochten. Het ligt in de lijn van verwachtingen dat bij het huidige procesmanagement in het interactieve circuit, andere innovaties / vernieuwende ideeën door de mannetjesputters via de harde band in het spel moeten worden gebracht. Het is de vraag of bij zo'n gang van zaken de netwerkhouding stand kan houden. Een respondent op nationaal niveau:

"Mentaal wordt de omslag al gemaakt. Er zijn initiatieven van individuen, de vernieuwers. Deze blijven niet hangen in de oude verbanden. Het is alleen de vraag of de vernieuwers en het peloton nog een relatie met elkaar hebben. Ook of er nog een relatie met de overheid bestaat."

Niet overdrijven, het gaat vanzelf …

Wanneer in de interviews gesproken wordt over de complexiteit van het reconstructiegebied, valt op dat verschillende respondenten deze complexiteit nuanceren en relativeren. Zowel boeren als niet-boeren en zowel op lokaal als op provinciaal en nationaal niveau wordt gesproken van een autonome ontwikkeling die de grootte van het probleem zal afzwakken en die het zoeken naar oplossingen makkelijker maakt.

Een boer zegt: “Bij de reconstructie moet worden uitgegaan van bedrijfsontwikkeling die gewoon doorgaat en waarbij 75 % verdwijnt. Het plaatje over tien jaar moet in beeld worden gebracht. Dan is de problematiek al een stuk minder en kan makkelijker sturing worden gegeven aan de beoogde ontwikkelingen. Of een bedrijf blijft bestaan, ligt aan de locatie (EHS), de bedrijfsopvolging en de beschikbare financiën. Ondernemerszin van boeren is doorslaggevend. Ik ken veel boeren, maar weinig ondernemers.”
Een landelijk agrarisch belangenbehartiger meent: “In 2010 bestaat nog maar ongeveer de helft van de bedrijven, vanuit de autonome ontwikkeling, er onstaat ruimte voor keuzes, bijvoorbeeld in relatie tot natuur en sterlocaties.”
Een provinciaal belangenbehartiger natuur en milieu merkt op: “De overgebleven bedrijven die niet in het concentratiegebied zitten zullen op slot gaan of verdwijnen. Ik denk dat 20 tot 30 procent van alle intensieve bedrijven in Nederweert zullen blijven bestaan over 20 jaar.”
Een landelijk belangenbehartiger niet-agrarisch zegt: “Veranderingen komen ook uit zichzelf. Demografische ontwikkelingen en bedrijfsopvolging zullen in hoge mate de ontwikkeling bepalen van landbouwbedrijven.”

Een boer concludeert tenslotte : “De vraag is hoeveel bedrijven blijven er nog over, daarover bestaan veel verschillende beelden.” De vraag kan in ieder geval gesteld worden of het zinvol is de huidige stand van zaken als uitgangspunt voor beleid te nemen. Deze beelden pleiten eerder voor onderzoek naar wat aan autonome ontwikkelingen verwacht mag worden.

Het is denkbaar dat het respect voor elkaar niets waard blijkt, dat het leren stopt en het interactieve circuit uitsterft. Het politiek-institutionele en het juridische circuit blijven dan over in de toestand van de reeds geschetste beperktheid van functioneren.

Wat betrokkenen tot op zekere hoogte moeten kunnen:

1. Betrokkenen handelen zowel proces- als productgericht, zij kunnen luisteren en zijn daarbij gevoelig voor de gevoelsmatige en voor de zakelijke aspecten. Procesbegeleiding is een voortdurend kiezen tussen het concrete houvast en de gevoelsmatige fit. Betrokkenen moeten kunnen uitleggen dat innovatie een 'onzeker proces' is – sommigen zeggen 'slordig proces' -, waarbij het kiezen voor het halen van concrete targets op vastgestelde tijden tot fatale afbreuk kan leiden (omdat de lerende groep afhaakt) en waarbij het elkaar ontzien in leerprocessen een even fatale afloop heeft (omdat misverstanden blijven bestaan, de concrete vorderingen niet gemaakt worden). Daarom is innovatie geen proces als een lopende band maar te zien als een voortgaande dans met wisselende partners.

2. Betrokkenen zijn geduldig omdat zij weten dat leerprocessen langzaam (lijken te) gaan en op termijn zeer productief kunnen zijn. Betrokkenen bij innovatie proberen te voorkomen dat overleg beperkt blijft tot onderhandelen. De opbrengst daarvan is niet meer dan een voor de hand liggende uitruil.

Er zijn drie typen van oogst uit leerprocessen te onderscheiden. Mensen die leren gaan door nieuwe inzichten dingen beter doen (doelstellingen invullen); mensen die elkaars situaties kennen, kunnen tot uitruil komen (win-win situaties benutten); en mensen die ver gevorderd zijn in een leerproces zullen arbitrage vragen (gericht vragen dat knopen worden doorgehakt: de beslissingen).

3.4. De realisatie: resultaat van projectmanagement

Een idee moet worden omgezet in een ontwerp. Mensen moeten warm lopen voor idee èn ontwerp; dat heet draagvlak. Mensen moeten besluiten het ontwerp in gebruik te nemen. Mensen moeten zich willen bekwamen in het gebruik van het ontwerp. Deze 'logische' volgorde wordt in de praktijk niet altijd gevolgd. Projecten sluiten niet altijd aan op de kennis die mensen al hebben en bouwen niet voort in aansluiting op behoeften.

Programma- en procesmanagement werken in een dik netwerk aan visie en draagvlak; zij zorgen voor een infrastructuur voor gebiedsreconstructie.
Dan komt het uitvoeringstraject. Het project management zorgt voor de koppeling van innovatie, specifieke netwerken, mensen die realiseren en de uitvoeringsmogelijkheden (regels en middelen). Dit kan in de vorm van uitvoeringsmodules (projecten). Het projectmanagement streeft naar twee dingen:

- Aansluiten bij de bestaande praktijken of beginnen van nieuwe praktijken aan de basis (dus draagvlak bij de betrokken gemeenschap).
  Hierover merkt een provinciale respondent op:
  > *"Er is al vroeg ondernemersweerzin tegen geconcentreerd vestigen waargenomen, maar een stroming binnen de plannenmakers vond het plan een goed idee, zelfs als het niet in Nederweert zou kunnen plaatsvinden, dan wel ergens anders."*

  Een procesbegeleider/plannenmaker zegt hierover:
  > *"Door de impasse is er een scenariostudie gedaan, dit was een kentering in het proces, om in het scenario scheiding van functies verder uit te werken."*

De verbeelding laten meespreken

De verbeeldingskracht lijkt nog niet groot. Om te komen tot sociale leerprocessen en tot uitkomsten voor het reconstructievraagstuk moet de verbeeldingskracht nog worden versterkt.

Een ambtenaar op nationaal niveau signaleert dat het beleid teveel was gericht op middelen en te veel op achterblijvers, en veel te weinig op creativiteit. LNV legt te weinig nieuwe verbindingen. Nieuwe koppelingen komen niet tot stand. Dit heeft te maken met sociale vaardigheden. Men moet een relatie leggen met de doelgroepen die belang hebben bij het platteland en perspectieven bieden.
Een vertegenwoordiger van de lokale milieubeweging geeft aan dat men reflectie in de vorm van een procesevaluatie nodig heeft, waardoor de betrokkenen inzien dat er een integraal leerproces wordt doorlopen; dat we bezig zijn met het ontwikkelen van nieuwe inzichten, bijvoorbeeld het ontwikkelen van een nieuwe gemeenschappelijke taal.
Een vertegenwoordiger van de provincie geeft aan dat de pilot nuttig was voor het vergroten van het inzicht hoe veranderingsprocessen verlopen, voor het in beeld brengen van allerlei zaken en voor het aanwennen van een andere manier van denken.
Men geeft ook aan dat men meer experimenteerruimte nodig heeft om te komen tot vernieuwende uitkomsten. Men is door de overheid teveel gebonden aan regels.
Dezelfde respondent geeft aan: er is een spanning tussen de randvoorwaarden en de creativiteit. Daartussen moet een balans tot stand komen.
Een vertegenwoordiger van DLG geeft aan dat men op zoek ging naar vernieuwing, maar dat vooral zocht in het oprekken van grenzen, terwijl men het eigenlijk zou moeten zoeken in nieuwe concepten.

Conclusie: leren is moeilijk vooral als er weinig ruimte voor is.

- Opheffen van specifieke barrières in het politiek-institutionele circuit (draagvlak onder instituties) en het juridische circuit. Er moet experimenteerruimte zijn . Innovaties moeten uiteindelijk leiden tot verbetering van de andere circuits. Dit leren kan resulteren in inpassing van deze experimenten in het besluitvormings- en juridische circuit.

  Over het opheffen van de specifieke barrières in andere circuits hebben velen een opmerking gemaakt. Er is geen beleidsruimte om te experimenteren gekomen zoals verwacht werd, maar er is ook onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Een procesbegeleider/plannenmaker:

  > *"Een belemmering is onvrede en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden; het waterschapsbestuur als vierde overheid is niet aan dezelfde regelgeving gebonden."*

  Een dienstverlener uit Nederweert merkt op:

  > *"De wet- en regelgeving wijzigt te snel, agrariërs kunnen zich daar niet op instellen. Het middel (de beheersing) is het doel van regelgeving geworden. Het doel zou voorop moeten staan. Er is sprake van een ge- en verbodscultuur, dit is niet stimulerend. Boeren hebben dit deels aan zich zelf te wijten door zich niet aan convenanten te houden. Dit werkt juist regelgeving in de hand."*

  Een respondent op nationaal niveau zegt hierover:

  > *"Nu kan ieder zijn eigen beeld nog hebben: bij opschaling moet overeenstemming zijn. Bij realisatie kunnen ministers en provinciale bestuurders zaken niet meer procedureel voor zich uit schuiven en moeten echte bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden benoemd."*

Het is nu te vroeg om al te spreken over resultaten / effecten / mislukkingen van het projectmanagement als sluitstuk van het functioneren van het interactieve circuit. De Kleine Verhalen die er (naast elkaar) mogen zijn, zijn nog niet uitgekristalliseerd. Daarom kan er nog geen realisatie zijn.

Wat betrokkenen tot op zekere hoogte moeten kunnen:

1. Betrokkenen handelen vanuit het inzicht dat leerervaringen niet overdraagbaar zijn en in elke groep (soms mogelijk versneld) doorlopen moeten worden. Zij voelen aan dat samen leren een situatie is van wisselend leiderschap: dan is de één meester en de ander leerling en even later is het weer omgekeerd. Mensen die 'de kar trekken' hebben niet alleen een groot netwerk, zij kunnen stimuleren dat simultaan in de verschillende circuits de analoge leerprocessen worden ingezet. Betrokkenen weten in het politiek-culturele, het interactieve en het juridische circuit mensen te vinden die het spel leuk vinden en die zich aan de regels van het spel houden.

   In de woorden van een respondent uit Nederweert*:*

   > *"Weten te voorkomen dat ambtenaren op hogere schaalniveaus en politiek door hun bemoeienis de spirit, de belangrijke overeenkomsten en afspraken uit het gebiedsproces laten verdwijnen."*

2. Betrokkenen zijn zich scherp bewust van de sterke en zwakke kanten van het politiek-institutionele, van het interactieve en het juridische circuit. Zij weten dat in deze circuits innovaties zowel externe druk als tijd van leren behoeven. Een kenmerk van radicale verandering is dat op alle niveaus/in alle circuits onderwerpen en de aanpak onvoorspelbaar veranderen!

3. Betrokkenen kunnen leerervaringen in het interactieve circuit communiceren met de trekkers van vernieuwing in het politiek-institutionele en juridische circuit (vice versa). Daarmee vindt afstemming plaats tussen de drie circuits en komt wederzijdse beïnvloeding tot stand).

Uitwisseling van informatie en ervaringen op alle niveaus

Van een pilot moet geleerd worden was de doelstelling van de overheid. Niet alleen door de betrokkenen in het betreffende gebied, maar op alle niveaus. Hiermee heeft men dus ook een hand in eigen boezem gestoken. De vraag is of tot nu toe al leerervaringen kunnen worden waargenomen op de verschillende niveaus. Dit kan op twee manieren:
1) is men zich bewust van het leerproces en de kennisuitwisseling in Nederweert?
2) refereert men aan eigen leerervaringen?

Over het algemeen is men zich bewust van het leerproces in Nederweert, velen zowel op provinciaal als op nationaal niveau refereren hieraan. Over de vraag of men deze kennis uitwisselt in andere reconstructiegebieden bestaan twee zeer verschillende beelden:
Een provinciaal bestuurder op gebied van de landbouw zegt: " Leerprocessen uit Nederweert worden benut in andere reconstructiegebieden, dezelfde mensen worden daar ook ingezet, er bestaat een informeel circuit van kennisuitwisseling."
Een provinciaal bestuurder op gebied van natuur en recreatie meldt daarentegen: " Er worden geen leerervaringen uit Nederweert op proces of productniveau in andere reconstructies meegenomen, men kijkt niet verder dan de eigen regio."

Er zijn ook opmerkingen gemaakt over het eigen leerproces. Een provinciaal procesbegeleider merkt op dat: "Wat reeds bereikt is, is dat het mij ook nog elke dag helpt" (het planvormingsproces). Een ambtenaar op nationaal niveau deelt mee dat door de reconstructiepilot heel veel over decentralisatie van beleid geleerd is.

Op nationaal niveau vindt men dat bewustwording heeft plaatsgevonden in Nederweert. Verder spreekt men enkele keren de wens uit tot meer leerprocessen en meer kennisuitwisseling in de toekomst. Een landelijke belangenbehartiger zegt: "We moeten leren van gebiedsgerichte initiatieven en aanpakken, de streek moet ideeën ontwikkelen en het laten botsen met heersende wet- en regelgeving. Zo ontstaat vernieuwing."
Een beleidsverantwoordelijke: "In de toekomst zal een omslag in denken hebben plaatsgevonden in alle sectoren en op alle niveaus. Ook op stad en platteland en tussen boeren en burgers / consumenten en de schakels ertussen."
Op lokaal niveau is veel geleerd, het wordt tijd dat het stokje doorgegeven wordt. En dat wensen werkelijkheid worden.

3.5. De grondhouding: blij met veranderen

Innovatie en onzekerheid, en reconstructie en onvoorspelbaarheid zijn aan elkaar gekoppeld. De oplossingen voor de toekomst zijn nieuwe combinaties van inzichten, ontwerpen en gebruiken. Vanwege het onbekende van de nieuwe combinaties is het leren belangrijk. Het is niet alleen belangrijk voor de drie fasen of lagen van het interactieve circuit; leren is ook belangrijk voor het politiek-institutioneel en het juridisch circuit. In deze circuits wordt verankerd wat in het interactief circuit is geleerd en gerealiseerd. De verankering verloopt onvoorspelbaar en niet lineair en causaal –in volgorde en in oorzaak/gevolg relaties. Wat kan in deze omstandigheden vanuit het politiek-institutioneel circuit gedaan worden voor het interactief circuit (dat soms nog niet bestaat)?

De sleutel voor gebiedsreconstructie is niet het sluiten van een gebiedscontract; een contract tussen het nationale politiek-institutionele circuit en het provinciaal of gemeentelijk politiek-institutionele circuit. Dat is een statisch instrument en bovendien aan het verkeerde adres gericht zoals enkele citaten over de intentieverklaring in Nederweert bevestigen. Gaande een proces kan het gebiedsgericht contract dienen als resultaat en symbool van wisselwerking tussen het nationale politiek-institutionele circuit, en dat van de provincie en gemeente als intermediairen, en het interactief circuit.

Echte gebiedsinnovatie vergt veel meer. Een belangrijke basis is het **maatschappelijk ondernemerschap voor de publieke ruimte**. Er moet worden gereageerd op een maatschappelijk, sociaal, economisch, ecologisch, etc. probleem –eventueel na externe druk van markt, actiegroepen of van politiek.
Dat maatschappelijk verantwoord ondernemen betekent een actieve rol voor het middenveld, het bedrijfsleven, en de overheden. Elke partij moet daarvoor anders gaan denken -reframing. De overheid moet meer publiek beleid voeren. Het bedrijfsleven moet meer maatschappelijk verantwoord ondernemen (publieke taken expliciet maken – om voor bijvoorbeeld de productielandbouw een *licence to produce* te krijgen. Het middenveld moet sterker gaan samenwerken voor publieke doelen in het buitengebied. Netwerken komen op gang!

Alle partijen moeten er voordeel in zien. Die voordelen zijn er ook, namelijk:
- rijk: behoefte aan publiek milieubeleid (draagvlak voor regulering in het bijzonder stank- en ammoniakregels), realisering natuurbeleid en dierziektenbeheersing;
- provincie: ontwikkelingsmaatschappij voor verplaatsing en ruimte voor ruimte-regeling;
- gemeente: behoud van autonomie vergt een inzet voor de actieve bevolking;
- agrarisch bedrijfsleven heeft behoefte aan nieuwe marktconcepten; investeren in technologie en ketenbeheer in verband met milieueisen, consumentenwensen, en de licence to produce;
- middenveld: non-profitorganisaties moeten hun eilandmentaliteit omzetten in samenwerking voor leefbaarheid en vrijwillige participatie in het beheer en onderhoud van de directe leefomgeving (burgerparticipatie);
- waterschap: mogelijkheden van waterbeheer.

De reframing heeft bij een groot aantal respondenten plaatsgevonden. Velen maken opmerkingen over maatschappelijk ondernemen. Dit kan gezien worden als een succes van het proces in Nederweert. Enkele voorbeelden:
Een agrariër uit Nederweert:

> *"We moeten een normatieve discussie voeren, onderling, maar ook samen met onder meer natuur- en milieuorganisaties. De landbouw moet zoeken naar maatschappelijk geaccepteerde productiewijzen in relatie tot de omgeving."*

Innovatie??

Het blijft moeilijk te beoordelen wanneer sprake is van een innovatie of innovatief gedrag en wanneer iets toch voortbouwt op het bestaande. Met andere woorden, is er in Nederweert iets gebeurd op innovatief gebied of juist niet?
Een aantal betrokkenen heeft durven kijken over het hek van het bestaande en zich uitgesproken met beelden over de toekomst. Dit uit zich in de volgende uitspraken van verschillende agrariërs uit Nederweert:

" Intensieve veehouderij moet naar een industrieachtige constructie toe."
"Geconcentreerde vestiging is een reëel beeld voor de toekomst omdat deze situatie niet langer kan, er is een noodzaak tot deze stap."
"De intensieve veehouderij kan plaatsvinden op een geconcentreerde plaats (op elke plaats tussen vier muren)."

Deze basis is minder terug te vinden bij de agrariërs in Ysselsteyn en Asten. Naast dat zij weinig weten van wat zich in Nederweert heeft afgespeeld, is men wat terughoudender met ideeën over andere manieren van boeren. Ter illustratie een aantal agrariërs uit Ysselsteyn en Asten aan het woord:

"De boeren willen best initiatieven nemen, maar niet van bovenaf opgelegde maatregelen zoals het industrieterrein-idee, het is nodig de tijd zijn werk te laten doen en alleen wat te sturen."
"Een fout van de reconstructie: we zullen het allemaal helemaal omgooien, maar de beslissing ligt bij de boeren zelf."
"De binding van de bewoners met de gemeenschap in Ysselsteyn is groot. Verplaatsing buiten de regio ligt voor de meeste boeren moeilijk."

Conclusie:
Het bovenstaande kan verschillende betekenissen hebben. Op de eerste plaats kan het gevonden verschil op toeval berusten. Het is slechts de mening van enkele agrariërs in Nederweert, Ysselsteyn en Asten. Maar op de tweede plaats kan het betekenen dat het KPMG-plan voor vergaande concentratie, doorwerking heeft gehad in de ideevorming bij de agrariërs in Nederweert. Het kwam op het verkeerde moment in het proces, het heeft daarom veel weerstand opgeroepen maar het heeft blijkbaar ook mensen aan het denken gezet. Ook de latere scenariostudies kunnen hieraan bijgedragen hebben.
Achteraf is niet meer te beoordelen of deze ideeën ook uit het proces waren gekomen wanneer er geen KPMG-plan was geweest. Evenmin is te achterhalen wat de betekenis van verstoring van een dergelijk proces is. Het lijkt erop dat in Nederweert een vernieuwende basis is gelegd door het proces van de pilot als geheel, met alle gewenste en ongewenste bijdragen van alle verschillende partijen. Het interactieve circuit heeft een denkproces gestart of versneld waardoor werkelijke innovaties kunnen plaatsvinden.

Een inwoner van Nederweert:

"Combineer doelstellingen: de vestiging van EHS met marginale landbouwgrond en beplanting langs laaggelegen sloten waarmee ook waterbuffers gecreëerd worden."

Bij de behandeling van het programmamanagement in § 3.2 is reeds genoemd dat de betrokkenen in Nederweert met respect over elkaar spreken. Veel van hun opmerkingen passen in een kennissamenleving: er is dus sprake van een actief interactief circuit.
Daar is ook opgemerkt dat het aan de initiatieven van enkele ervaringsdeskundigen te danken is dat de interactie is gestimuleerd en beschermd. De bestaande beleidscontext en institutionele structuur (organisaties, procedures, bevoegdheden, beleidsinhoud) hebben niet bevorderend maar eerder belemmerend gewerkt.
Stimulerend is geweest dat Nederweert een pilot werd. Dat was een erkenning en daarom psychologisch van betekenis. Er is niet voldoende begrepen, dat een pilot de kenmerken heeft van een interactief circuit, dat daarin leerprocessen centraal staan, dat die leerprocessen alle fasen van probleemdefinitie, planvorming en planrealisatie doorlopen. Er zijn dan ook onvoldoende flankerende maatregelen getroffen om de leerprocessen in de pilot te borgen.
Stimulerend is geweest dat de ervaringsdeskundigen die de pilot Nederweert in de aanvang hebben getrokken, krachtige netwerken hebben kunnen bouwen naar de verschillende niveaus van de politiek-institutionele structuur (en juridische structuur). Dat heeft er voor gezorgd dat er vanuit het politiek-institutionele circuit lange tijd grote vrijheid aan Nederweert is gegeven.

Wat betrokkenen tot op zekere hoogte moeten kunnen:

1. Betrokkenen handelen vanuit het inzicht dat innovatie zich afspeelt in een onzekere omgeving en dat in zo'n situatie het leren centraal staat. Vaak verloopt een leerproces als rouw: ontkenning van een probleem en onbezorgdheid, erkenning van een probleem en woede/teleurstelling, acceptatie van het probleem en inkeer, zoeken naar een oplossing en gehaastheid, wennen aan de oplossing en gevoel van ongemak, leren omgaan met de oplossing en ongeduld met zichzelf en met anderen. Daarin worden de stappen in het leerproces spiraalvormig herhaald. De betrokkenen gaan er van uit dat leerprocessen geen concreet begin of een concreet einde hebben. Een tien jaren perspectief kan elke dag worden bijgesteld. Zij weten dat sommigen (eerst) niet meedoen, dat de fase van leren verschilt per deelnemer en ook dat het tempo van leren per persoon verschilt.

2. Betrokkenen weten dat 'wettelijke kaders' hulpmiddelen zijn bij een bepaalde maatschappelijke orde en zij kunnen bestaande kaders op een kansrijke wijze ter discussie stellen als innovatie/reconstructie dat vraagt op basis van een eerlijk en krachtig verhaal over de beelden van de eigen toekomst.
   Zij weten dat de huidige wetten en regels het gevolg zijn van leerprocessen uit het verleden, zij weten dat de bedoeling van wetten en regels kunnen zijn opgerekt en dat er vermeende regels zijn. Zij weten dat het nodig is dit institutioneel kader bij innovatie en reconstructie ter discussie te stellen en dat dit kan op basis van een eerlijk en krachtig verhaal over de beelden van de eigen toekomst.

3.6. De randvoorwaarde: beleid met speelruimte

En, … kan innovatie – en reconstructie – sneller? Kan het beleid stimuleren? Als de uitkomst van innovatie niet bekend is, zijn de beleidsdoelen dan wel te plannen?
De conclusie van dit onderzoek is dat het helpt als er in het beleid speelruimte is. Hieronder is kort getypeerd hoe het politiek-institutioneel circuit beleid kan maken dat speelruimte geeft aan het interactief circuit.

Om speelruimte te scheppen is nodig het gangbare concept van beleidsvorming anders in te vullen. Beleidsmakers zouden hun mogelijkheden om de maatschappelijke realiteit te begrijpen moeten relativeren. De consequentie is dat de politieke stellingname uitgaat van onzekerheid, dat het leren voor alle partijen voorop wordt gesteld. Het is al heel wat als de overheid de leerprocessen kan bevorderen die er toe doen. Dat zij kan bemoedigen waar dat maatschappelijk gewenst is. Is het echt nodig uitkomsten te willen voorspellen en voor te schrijven?

Aanvaarden van onzekerheid bij innovaties en experimenten heeft als gevolg dat de overheid voor de beleidsrealisatie eisen stelt aan leerprocessen en niet aan leerresultaten. Het een en ander is in figuur 3.6 sleutelzinnen beschreven. De sleutelzinnen zullen hieronder verder worden toegelicht.

Figuur 3.6: Beleidsruimte voor het interactieve circuit.

Maatschappelijke realiteit	**politieke stellingname**	**beleidsrealisatie**
probleemdefinitie: *Hoe het ontstaan en functioneren van interactieve circuits te faciliteren?*	type beleidsprobleem: *Een ongestructureerd beleidsprobleem: beleid van leren.* visie: *Door leerprocessen te stimuleren zullen (nieuwe-dikke) netwerken kunnen ontstaan.* strategie: *Op maat het programma-, proces- en project-management in het interactieve circuit ondersteunen.* *Het politiek institutionele en juridische circuit afstemmen op het leerproces in het interactieve circuit*	bevoegdheden: *Geef geld aan degenen met de goede agenda.* verantwoordelijkheden: *Sta wisselend leiderschap toe.*
krachtenveldanalyse: *Zeer verdeeld krachtenveld.* *Uit fase lopende leerprocessen.* *Zeer verschillende waarden.* *Ontoereikende kennis en verschil in toegang tot feiten.*	beleidsdoelen: *Leerprocessen starten met informatievoorziening en doorzetten met competentieontwikkeling en afronden met valideren, legitimeren en financieren van realisatie.*	criteria: *Definieer resultaten van programma-, proces- en projectmanagement in termen van geleerde inzichten, ontwerpen, gebruiken en bekwaamheden in de fase van leren* *en later in termen van doelen of realisaties.*

De verklaring van de kolommen

De maatschappelijke realiteit in de **eerste** kolom van figuur 3.6 gaat over de beschrijving van het maatschappelijk probleem en hoe de mensen die er mee te maken hebben over het probleem denken. Problemen die niet ‘door de markt’ oplossen komen op het bord van de overheid. Als regulier beleid van de overheid faalt zoals bij reconstructie zou men zich kunnen afvragen hoe het komt dat er voor het vraagstuk geen actiegroepen zijn. Op het eerste gezicht lijkt dit een vreemde vraag, maar dit onderzoek leert dat deze mogelijk onverwachte vraagstelling de kans vergroot op een stimulerend beleid van de overheid. Is er bijvoorbeeld een probleem met ruimtelijke ordening in een gemeente, en lijkt dat

veroorzaakt te worden door stankcirkels rondom varkensbedrijven, etc., **hoe komt het dan dat er geen actiegroepen zijn op dat gebied?**
Om deze vraag te analyseren gaan we in de kolom maatschappelijke realiteit naar het tweede veld. Hier vragen we ons af hoe de spelers die last hebben van het probleem zich organiseren. Vaak zal de analyse opleveren dat het krachtenveld zeer verdeeld is. De reden is dat de waarden, belangen en feiten zeer verschillend gezien worden. In deze situatie is het normaal dat de maatschappelijke groepen elkaar bevechten of in onderhandelingen vast zitten. De analyse Nederweert leert dat **het op gang brengen van een leerproces stimuleert dat Grote en Kleine Verhalen tot ontwikkeling kunnen komen**. Grote Verhalen zorgen voor afstemming van waarden en Kleine Verhalen zorgen voor helderheid van belangen.
De krachtenveldanalyse leert hoe de verschillende spelers betrokken kunnen worden in een leerproces. In Nederweert is dat wat het Grote Verhaal betreft gedaan met een spel 'Spelen met ruimte'. Hier is de overheid in directe zin niet aan de pas gekomen. Wel heeft de overheid het beginnende leerproces in Nederweert tijdig herkent en toegestaan dat er een experiment zou starten.

Nu de **tweede** kolom van het interactieve agendabouw. De kolom van de politiek. Op grond van het zeer verdeelde krachtenveld zegt de theorie dat alle concrete regelbeleid contraproductief werkt. Ook in de praktijk zien we dat in deze situatie alle plannen –hoe goed dan ook – op de plank blijven liggen. Of erger, plannen leiden tot hevige discussies en helpen de zaak niet verder.
Met andere woorden, als mensen dezelfde kaart voor zich hebben, zijn aanwijzingen via de legenda zinvol (Wierdsma, 1999). Als er nog discussie is over het reisdoel (waarden) of het transportmiddel (feiten) heeft het nog preciezer verwijzen naar een legenda geen zin. Toch is het 'normaal' om contraproductief te zijn en in situaties waarin de zaak volkomen vastgelopen is te komen met nieuwe concrete plannen – zoals dat stoer heet.
We horen in de praktijk van het beleid vaak de roep om concrete plannen: hiervan staat bij voorbaat vast dat ze alleen met geld afgekocht of met geweld afgedwongen kunnen worden. De roep om concrete plannen om een crisis op te lossen getuigt in het algemeen van een slecht inzicht in de dynamiek van leerprocessen bij innovatie.
Een effectieve beleidsvisie van de overheid is veel verwachten van leerprocessen – bijvoorbeeld in een experiment. Stimuleren van leerprocessen kan door het probleem te analyseren en informatie te verschaffen. Daarnaast kan gestimuleerd worden dat mensen leerprocessen starten. De visie is dat alleen actiegroepen in het hart van de gemeenschap kunnen stimuleren dat nieuwe en toekomstgerichte grote en Kleine Verhalen in omloop komen.
Een veelbelovende strategie van de overheid is het krachtig bevorderen van programmamanagement, procesmanagement en projectmanagement in het interactieve circuit! Belangrijk is ook dat de politiek zich instelt op verassende uitkomsten en dat zij bereid is zelf ook te leren.
De beleidsdoelen hangen sterk af van de fase waarin leerprocessen verkeren. **Elk van de 10 bekwaamheden die in dit hoofdstuk zijn behandeld kan in het minimum verkeren en een beleidsdoel zijn.** Het is dus effectief op die punten te stimuleren.

In de **derde** kolom gaat het om een aansluitende beleidsrealisatie. **Het betekent dat uitvoerende ambtenaren de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en criteria meekrijgen om op maat leerprocessen te stimuleren.** Zodra het leerproces in de projectfase komt dient het politiek en juridisch circuit aansluiting te zoeken bij de oplossingen die in het interactief circuit zijn gevonden. Om dit te kunnen dienen ook politici en juristen (inclusief ondersteunende onderzoekers) tot op zekere hoogte de bekwaamheden die in dit hoofdstuk zijn behandeld te beheersen.

4. Literatuur

Agrarische Hogeschool Den Bosch (1995) *Ontwikkelingen agrarische sector Nederweert.* Rabobank.

Anonymus (2000) *Ander sturing: Andere kennis nodig?. Bijdragen jaarconferentie 2000 RMNO.* RMNO, Rijswijk.

Arcadis Heidemij Advies (1999) *Enquête Toekomstverwachtingen Agrariërs in Nederweert. De resultaten en een analyse.* Roermond: DLG Limburg.

Arcadis Heidemij Advies (1999) Bijlage Enquête Nederweert. Roermond: DLG Limburg.

Argyris; C & Schön; D.A. (1978, 1996) *Organizational learning II.* Reading: Addison Wesley.

Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation.* New York: Basic Books.

Bergh, J. van den & Fetchenhauer, D. (2001) *Voorbij het Rationele Model: Evolutionaire Verklaringen van Gedrag en Sociaal-Economische Instituties.* Thema in het kader van de Strategienota NWO en MaGW 2002-2005. Den Haag: NWO

Burgemeester en Wethouders (1998) *Gemeentelijk sociaal- en ruimtelijk-economisch beleid. Bestuurlijke voortgangsrapportage 1998.* Nederweert: Gemeentehuis.

Burgemeester en Wethouders (1997) *Plattelandsvernieuwing. Plan van aanpak voor de gemeente Nederweert.* Nederweert: Gemeentehuis.

Castells, M. (1996) *Ontstaan van de kennissamenleving.* In: Delta onderzoeksprogramma: Sturing in de groene ruimte.

Dammers, E. Kranendonk, R.& Smeets, P. (1999) *Innoveren en leren: kennismanagement en plattelandsvernieuwing.* Den Haag: Rapport NRLO,.

Diepen, J. van, Hoppenbrouwers, H., Marcelissen, C., Swaab, L. & Wulfse, B.J. (1998) *Landbouwontwikkelingsvisie Nederweert. Studie naar de perspectieven van de veehouderij. Deel 2: van producent naar gecertificeerd ketenleverancier.* Den Bosch: HAS – kennistransfer.

Faber, M. & Proops, J.L.R. (1990) *Evalution, Time, Production and the Environment*. Springer-Verlag, Heidelberg.

Geerligs, J.W.G. & Nieuwenhuis, L.F.M. (2000) *Perspectief op 'Leren in de kennissamenleving'.* Wageningen: Stoas Onderzoek.

Geerligs, J.W.G. & Rütte, R.J.M. (2001)*Vaardig innoveren: de uitgewerkte probleemstelling.* Rapportnr.: 01.3.005 (basisdocumenten). Den Haag: InnovatieNetwerk Groen Ruimte en Agrocluser

Ham, A. van den, Daatselaar, C.H.G., Ypma, M.E., Wisman. J.H. & Backus, G.B.C. (1999) *Mogelijkheden voor ontwikkeling en verbreding op bedrijven met varkens in Nederweert.* Den Haag: LEI.

HAS – kennistransfer (1998) *Landbouwontwikkelingsvisie Nederweert. Studie naar de perspectieven van de veehouderij. Deel 1: van producent naar gecertificeerd ketenleverancier.* Den Bosch: HAS – kennistransfer.

Healey, P. (1998) Building institutional capacity trough collaborative approaches of urban planning. *Environment and Planning A 30: 1531-1546.*

Heinen, J. (2000) Met de Reconstructiewet concentratiegebieden naar kwaliteitsverbetering. *Spil nr. 169-170, blz. 11-14.*

Hesselink, B. & Havinga, H. (2000) Steureg vedan met de reconstructie in Neede – Borculo. *Spil nr. 169-170, blz. 15-19.*

Hooimeijer, P., Kroon, H. & Luttik, J. (2000) *Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik.* Alterra, Wageningen / NETHUR, Utrecht.

KPMG (2000) *Businessplan Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert. Eindrapport.* De Meern: KPMG Consulting.

Kusiak, L. (2000) Reconstructie buitengebied is iets anders dan varkensstallen slopen. *ROM Magazine nr. 6 blz. 10 – 13.*

Litjens, H. (Edt.) (1998) *Landbouwvisie Peelvenen.* Tilburg/Roermond: NCB, LLTB, JAPI, ABM, Milieucooperatie de Peel, Milieucooperatie Peel en Maas.

Nonaka en Takeuchi (1995) *The Knowledge Creating Company* New York: Oxford University Press.
Rabobank Nederweert-Ospel-Leveroy, Stafgroep Economisch Onderzoek (1996) *De lokale economie van Nederweert.*
Reconstructiegroep Nederweert (1999) *Als eerste aanzet. Reconstructieplan pilotgebied Nederweert. Voorontwerp reconstructieplan 1999.* Roermond: Reconstructiegroep Nederweert.
Smits, R. (2000) *Innovatie in de universiteit.* Oratie, Universiteit Utrecht.
Toffler, A. (1981) *De derde golf.* Vertaling van Th.H.J. Tromp van: The third wave (1980). Utrecht: L.J. Veen.
Vasbinder, J.W. & Groen, Th. (2000) *Initiëren van systeeminnovaties.* Werkdocument 00.3.002. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.
Volker, K. (2001) *De casus Nederweert*. Rapportnr.: 01.3.006 (basisdocumenten). Den Haag: InnovatieNetwerk Groen Ruimte en Agrocluser.
Wierdsma, A..F.M. (1999) *Co-creatie van verandering.* Disseratie. Delft: Eburon
Wulfse B.J. & Hoppenbrouwers, H. (1998) *Mogelijk verbredingsactiviteiten agrarische sector Nederweert.*
Zaane, D. van (Edt.) (1999) *Mythen en Sagen rond varkenshouderij. Denktank varkenshouderij.* Wageningen: Wageningen UR.

5. Bijlagen

5.1. Klankbordgroep en onderzoekers

1. Opdrachtgevers/Financiers

- InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
  Contactpersoon: Dr.ir. M. Wagemans.
- DLO programma Mens, economie en groene ruimte.
  Contactpersoon: Dr. J. Hillebrand (LEI)/dr. F. Veeneklaas (Alterra)
- Provincie Limburg.
  Contactpersoon: Ing. P. Willemse
- LLTB.
  Contactpersoon: Ir. C. van Rooij

2. Onderzoekteam

- Dr. ir. Jos Geerligs, Stoas Onderzoek
- Dr.ir. Kees Volker, Alterra
- Ir. Rob le Rütte, Stoas Onderzoek
- Drs. Remco Kranendonk, Alterra
- Drs.ing. Petra Derkzen, Stoas Onderzoek

3. Begeleidingscommissie

- Dr.ir. M. Wagemans, InnovatieNetwerk Groene Ruimte & Agroclustermailto: Voorzitter
- Ir. N. Beun, Directie GRR, Ministerie van LNV
- Drs. M. Maarleveld, DLG
- Ir. J.Th.G.M. Koolen, voorzitter LLTB
- Ing. P. Willemse, Provincie Limburg
- C.H. Suttorp, Burgemeester van de gemeente Nederweert

5.2. De verzameling van de gegevens

In Nederweert begon op 19 juni 2001 een reeks van 40 interviews om de beelden in kaart te brengen die een rol spelen bij reconstructie. Het laatste interview vond medio september plaats.
De uitvoering van de informatieverzameling voor het onderzoek had de vorm van gesprekken als aan de keukentafel. Om praktische reden stond de keukentafel een groot aantal keren in het kantoor van de LLTB in Nederweert, of op een andere rustige plek.

De onderzoekers stelden drie vragen:
1. Wat moet er volgens u over 10 jaar met de reconstructie zijn bereikt?
2. Wat waren belangrijke stappen vooruit in het verleden?
3. Wat zijn de belangrijke vervolgstappen in de nabije toekomst?

De vragen werden gesteld aan mensen in de betrokken gemeenten, in de provincie en op landelijk niveau. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de invalshoeken van respondenten en de geografische scope.

Tabel 5.2: De invalshoeken van respondenten en de geografische scope, met vermelding van totaal (vrouwen en jongeren).

Spelergroep	Lokaal	Provinciaal	Nationaal	Totaal
Bewoners Nederweert	2 (1, -)			2
Varkenshouders	2 (1,1)	1 (-, -)	1 (-, -)	4
Pluimveehouders	1 (-, -)			1
Rundveehouders	2 (-, 1)	1 (-, -)	1 (-, -)	4
Overig bedrijfsleven	1 (-, -)	1 (-, -)		1
Milieu	1 (-, -)	1 (-, -)		2
Natuur	1 (-, -)	1 (-, -)	1 (-, -)	3
Water	1 (-, -)	1 (-, -)		2
Recreatie	1 (-, -)	1 (-, -)	1 (-, -)	3
Planners/ uitvoerders		1 (-, -)		1
Politiek	1 (-, -)	1 (-, -)		2
Ambtelijk/ bestuur	1 (-, -)	1 (-, -)	2 (-, -)	2
Financieel	1 (-, -)		1 (-, -)	2
Asten	2 (-, -)			2
Ysselsteyn	4 (1, -)			4
Totaal	**21 (3, 2)**	**10 (-, -)**	**7 (-, -)**	**38 (3, 2)**

Er is gezocht naar een brede groep, mensen die door hun maatschappelijke positie verschillende denkbeelden kunnen hebben over reconstructie. Uit de gemeenten Asten en Ysselsteyn zijn mensen geïnterviewd uit de agrarische sector, omdat daar het reconstructie proces in een andere fase verkeert en anders wordt aangepakt. Bij de samenstelling van de respondentengroep is geprobeerd om vrouwen en jongeren in voldoende mate te horen. Dit is op het lokale niveau enigszins gelukt en op de andere niveaus geheel niet.
Vijf personen die voor interviews zijn gevraagd wilden daar niet aan meewerken; het betrof mensen die vanuit de periferie met een nationale scope op de drie vragen in zouden moeten gaan. Enkele vonden zichzelf niet deskundig, één persoon verwees naar beschikbare onderzoeksrapporten.

De respondenten werden ruim een week van tevoren van de werkwijze en de vragen op de hoogte gesteld. Daarbij is medegedeeld dat de resultaten van het onderzoek zullen worden gebruikt om de beleidsvorming voor de reconstructie te verbeteren en om het projectmanagement bij planvorming en realisatie te ondersteunen.
De gesprekken duurden in het algemeen twee uur. In een enkel geval langer en in een aantal gevallen ruim een uur. Van de gesprekken zijn geluidsbanden gemaakt. Een enkele keer is een geluidsband beluisterd om het gesprek te reconstrueren.
Van al de gesprekken zijn sleutelzinnen opgeschreven, die tijdens of na het interview met de respondent zijn doorgenomen. In het algemeen zijn 15 sleutelzinnen opgeschreven.