

Netwerken als levend weefsel

Een studie naar kennis, leiderschap en de rol van de
overheid in de Nederlandse landbouw sinds 1945

Eelke Wielinga



Stellingen

1. De privatisering van de landbouwvoorlichting was een inhoudelijk juiste ingreep die op niet-inhoudelijke gronden genomen werd. *(dit proefschrift)*
2. Onderwaardering door beleidsmakers voor de netwerkers van de IKC's heeft belangrijk bijgedragen aan de verslechterende verhoudingen in de landbouw in de negentiger jaren. *(dit proefschrift)*
3. Een vraaggestuurd kennissysteem genereert kennis die niemand wenst. *(dit proefschrift)*
4. Kennis is effectieve actie in het domein van het bestaan. *(Maturana en Varela, 1987)*
5. Politiek instinct is kennis. *(dit proefschrift)*
6. Beleidsambtenaren en politici dienen achter de feiten aan te lopen. *(vrij naar Remmers, Van Broekhuizen en Van der Ploeg, 2000)*
7. De politiek zou winnen aan gezag wanneer politici toegaven dat hun stellingname niet alleen werd ingegeven door inhoudelijke argumenten, maar ook door positieospel. *(dit proefschrift)*
8. Het isoleren van een land met een 'verkeerd regime' heeft als effect dat dit regime nog lang in het zadel kan blijven. *(dit proefschrift)*

Netwerken

als levend weefsel

Eelke Wielinga

Stellingen, behorende bij het proefschrift van Eelke Wielinga: *Netwerken als levend weefsel. Een studie naar kennis, leiderschap en de rol van de overheid in de Nederlandse landbouw sinds 1945.* In het openbaar te verdedigen op **dinsdag 17 april 2001** om half twee in de Aula van Wageningen Universiteit.



2

Netwerken als levend weefsel



Promotoren

Prof. dr. ir. N.G.Röling

Bijzonder Hoogleraar Landbouwkennissystemen in
Ontwikkelingslanden.

Wageningen Universiteit

Prof. dr. H.R. van Gunsteren

Hoogleraar Politieke Theorieën en Rechtsfilosofie
Universiteit Leiden

Promotiecommissie

Prof. dr. A.J.G.M. Bekke

Universiteit Leiden

Prof. dr. ir. J.D. van der Ploeg

Wageningen Universiteit

Prof. dr. L. van Vloten - Doting

Universiteit Nijmegen

Prof. dr. C.M.J. van Woerkum

Wageningen Universiteit

NNO8201, 2963

Netwerken als levend weefsel

Een studie naar
kennis, leiderschap en de rol van de overheid
in de Nederlandse landbouw sinds 1945

Eelke Wielinga

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van doctor
op gezag van de rector magnificus
van Wageningen Universiteit,
Prof. dr. ir. L. Speelman,
in het openbaar te verdedigen op
dinsdag 17 april 2001
des namiddags om half twee in de Aula

1613039

Voorwoord

Dit boek gaat over mensen die samen netwerken vormen. Soms omdat zij dat zelf willen. Soms omdat zij door het lot met elkaar verbonden zijn. Soms lukt het hen om zich ook daadwerkelijk verbonden te voelen en om samen creatief te worden. Soms ook is er sprake van bittere conflicten, of van mensen die waar mogelijk met een grote boog om elkaar heen lopen.

Verhalen

Mensen vertellen elkaar verhalen over de redenen waarom andere mensen doen wat ze doen. Sommige van die verhalen zijn zo krachtig dat mensen zich ernaar gaan gedragen en daarmee maken die verhalen zich tot op zekere hoogte waar. De metafoor die ik in dit boek presenteer en inkleur biedt een opening naar een nieuw verhaal. Het is een verhaal over het leven als auto-noom proces en van menselijke netwerken als het weefsel dat structuur biedt aan mensen die hun wereld creëren in interactie met elkaar. Het verhaal laat zien dat menselijke netwerken als levende organismen niet doelgericht zijn aan te sturen, maar dat men wel veel kan doen om ruimte te scheppen zodat het levende proces zich in al zijn diversiteit verder kan ontwikkelen.

Eigenlijk is het nog maar een begin van een verhaal, want veel van het ecologische paradigma dat ik in dit boek verken moet verder worden uitgewerkt. Dat dit gebeurd is echter urgent. In een periode waarin meer dan ooit tevoren duidelijk is dat mensen wereldwijd van elkaar afhankelijk zijn, lijkt het tegelijkertijd moeilijker dan ooit om hen tot gedrag te bewegen waarmee zij rekening houden met elkaar en met hun ecologische omgeving. De oude verhalen schieten daarvoor tekort.

Leermeesters

Mijn bijdrage is slechts een stap op een doorgaande weg. Het is niet het laatste verhaal dat verteld zal worden en hoe krachtig het is valt niet te voorspellen. Ook ik bouw voort op het werk van mensen die mij hebben geïnspireerd en enkele van mijn leermeesters wil ik hier met name noemen.

Niels Röling heeft me al vele jaren geleden bijgebracht hoe kennis gezien kan worden als het resultaat van interactie. Toen ik hem zes jaar geleden vroeg als promotor en formuleerde wat ik wilde keek hij me doordringend aan en zei: "Dit is precies waar het de komende jaren over zal gaan." Zijn ideeën hebben wel vaker een incubatietijd van een jaar of zes gehad. Mijn waardering voor zijn inzet om de *eco-challenge* op de beleidsagenda te krijgen is terug te

vinden in dit boek. Zijn enthousiasme en aanmoediging zijn een grote steun geweest.

Herman van Gunsteren, mijn andere promotor, gaf woorden aan mijn gevoel dat er iets mankeerde aan het functioneren van ons democratisch systeem en het ambtelijk apparaat, alle goede bedoelingen van betrokkenen ten spijt. Hij bracht me op het spoor van de wensen die zichzelf onmogelijk maken wanneer men er doelbewust naar streeft en de wil tot beheersing die leidt tot onbeheersbaarheid. Een overheid die zich teveel met maatschappelijke vormgeving inlaat kan gemakkelijk de positie verspelen die nodig is voor zijn kerntaken: het voorkomen van dictatuur en van het buitensluiten van mensen. Hij bleek een meester in de beperking en bracht me steeds terug bij precies de stap die ik te nemen had.

Hans Korteweg, Jaap Voigt en de andere leermeesters van het Instituut voor Toegepaste Integrale Psychologie¹, hebben me in hun opleiding laten ervaren wat inspiratie betekent. Hier vond ik terug hoe mensen kunnen zijn wanneer er vertrouwen is en leerde ik over de vele manieren waarop mensen dat vertrouwen in de weg kunnen zetten. Belangrijker was nog dat het loslaten van de wil tot beheersing voor alles een persoonlijke stap bleek te zijn die ik zelf moest zetten. Het was de erkenning van het leven als autonoom proces. De erkenning voor het feit dat iets groter is dan ons bevattingsvermogen, iets waarvan wij deel uitmaken en waarop wij steeds opnieuw onze respons moeten bepalen. Dit is in feite een spiritueel besef. Het gedachtegoed dat ik bij hen verwierf heeft mijn werk sterk beïnvloed. Zij zijn niet de enigen die spreken over inspiratie en intuïtie, over energie en mensen die leiding kunnen nemen in hun eigen leven. Er is een groeiende beweging van mensen die naar nieuwe wegen zoeken in een veranderende wereld. Veel van hun verhalen staan echter nog ver af van de dagelijkse praktijk van management en beleid, of van wat wetenschappelijk verantwoord wordt geacht. Ik hoop dat dit boek helpt om een brug te slaan.

Lous van Vloten-Doting en Kees van der Meer ben ik dankbaar voor hun ongebruikelijke stap om mij als ambtenaar bij de nieuwgevormde Directie Wetenschap en Kennisoverdracht (DWK) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) de ruimte te geven om aan dit proefschrift te werken. Kees van der Meer was voor mij bovendien een leermeester door zijn scherpzinnige en lastige tegenspraak, waarmee hij mij steeds met de benen op de grond terug zette en liet zien waar de aansluiting tussen mijn verhaal en de beleidspraktijk ontbrak. Hij bracht in praktijk dat respect voor elkaar niet hoefde te betekenen dat je

¹ ITIP: Rossum (Gld)

het samen eens moest worden. Dat was volgens hem het ergste dat ons zou kunnen overkomen.

Verder ben ik dank verschuldigd aan Anne van den Ban die me de passie voor de voorlichtingskunde bijbracht en nu, 26 jaar later, nauwgezet mijn manuscript voorzag van vele waardevolle suggesties. Ook Frank Oomkes beschouw ik als één van mijn leermeesters van het eerste uur, die me aan den lijve liet voelen wat communicatie tussen mensen kan betekenen. Tenslotte wil ik hier Paul Engel noemen, met wie ik in de jaren 1985 – 1990 samen werkte aan o.a. de methodiek voor de internationale voorlichtingscursus (ICRE)². Zijn werk aan de RAAKS³ methodiek voor het faciliteren van communicatie in netwerken beschouw ik als vertrekpunt voor deze studie.

Helpende handen en hoofden

Mijn dank gaat ook uit naar de mensen die mijn eerdere teksten hebben becommentarieerd: Mathieux Wagemans, Anne Jette van Loon, Henny Grave, Johan van Geffen en Kees Verhaar. Aan hun observaties heb ik veel gehad. En dan zijn er de familie en vrienden die me door dik en dun hebben gesteund. Mijn vrouw, Barbara Pruijt, dank ik voor haar liefde, de talloze inspirerende gesprekjes waarna ik weer wist hoe het verder moest en haar vertrouwen in de goede afloop. Cees Roele, Hannah Koutstaal, Nico Beun, Tony Weggeman en later ook Jan Willem Straatsma en Mieke Vollenhoven hebben als begeleidingsgroep op de cruciale momenten geholpen om keuzes te maken in de overvloed van ideeën en ze hebben me regelmatig behoed voor mijn eigen valkuilen. Jaap Vermuë, Bertus Haverkort, Gerard de Jong, Frens Schuring, Jan Willem Straatsma en Josien Bruggink hebben me vaak van nieuwe energie voorzien. Jacques Roumen, Aly Wisse en Joke van Davenhorst waren als Maatschappelijk Ondernemers op het platteland vaak al aan het doen wat ik in theorie construeerde en onze wederzijdse herkenning tussen theorie en praktijk was een grote stimulans. Chris Posma, Tony Weggeman, Jacqueline Kuppens en Lidwien van Eggermont hielpen me door op de juiste momenten druk op de ketel te zetten zodat er ook werkelijk iets af kwam. Mijn zonen Sytse en Pelle zijn blij dat het boek nu toch echt klaar is. Tenslotte ontpopte Jeanette Uilenreef zich als buitengewoon uitgeefster met een grote inzet om er een mooi en leesbaar boek van te maken.

Kennis ontwikkelt zich in interactie. Dat heb ik tijdens het schrijven van dit boek daadwerkelijk ervaren. Ik hoop dat ik iets van de inspiratie die ik zelf van al deze mensen uit mijn eigen netwerken heb ontvangen met dit boek mag doorgeven.

Driebergen, maart 2001

² International Course on Rural Extension: IAC Wageningen

³ Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems: zie par. 2.2.4

Inhoud

	Voorwoord	5
	Inhoud	9
1 Inleiding		11
	1.1 Creatief en verbonden	11
	1.2 Versplinterde structuren	14
	1.3 Kennis, leiderschap en de rol van de overheid	16
	1.4 Begrippen schieten tekort	19
	1.5 De structuur van dit boek	24
	1.6 Een eenvoudig verhaal en een moeilijke opgave	25
2 Aanpak		27
	2.1 Vraagstelling	27
	2.2 Elk paradigma stelt zijn eigen eisen	28
	2.3 De keuze voor een aanpak	37
	2.4 Keuzes in de thema's	39
	2.5 Een pleidooi voor ontvankelijkverklaring	42
3 Landbouwvoorlichting		43
	3.1 Kennisontwikkeling in de Nederlandse landbouw	43
	3.2 De periode van wederopbouw: 1945-1956	45
	3.3 De bloeiperiode: 1956-1975	52
	3.4 De periode van groeiende onzekerheid: 1975-1984	61
	3.5 De periode van uiteenlopende belangen: 1984-1989	67
	3.6 De periode van onthechting: 1989-1995	79
	3.7 De periode van de markt: 1995-	86
	3.8 Analyse, en vragen voor het vervolg	104
4 Kennis		111
	4.1 Aspecten van kennis	111
	4.2 Kennis in drie paradigma's	112
	4.3 Onopgeloste vraagstukken	123
	4.4 Kennis in het ecologische paradigma	132
	4.5 De coherentiecirkel	146
	4.6 Het ecologische paradigma als volgende stap	167
	4.7 De ontwikkeling van landbouwkennis in het ecologisch perspectief	169

5 Leiderschap	181
5.1 Leiderschap in complexe netwerken	183
5.2 Opvattingen over leiderschap	184
5.3 Leiderschap in het ecologische paradigma	193
5.4 De functie van structuur	218
5.5 Veranderingsprocessen	224
5.6 Structuurdrempels voor leiderschap	230
5.7 Leiderschap in de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw	242
5.8 Essentiële leiderschapsfuncties?	265
6 Overheid	269
6.1 Het landbouwdepartement in het kennissysteem	269
6.2 Opvattingen over de rol van de overheid	275
6.3 De overheid in het ecologische paradigma	284
6.4 Kennis als instrument van overheidsbeleid	291
6.5 De overheid en de responsiviteit van het systeem	303
7 Ecologisch paradigma	313
7.1 Bakens in het ecologische paradigma	313
7.2 Vitaliteit	316
7.3 Kennis	321
7.4 Leiderschap	327
7.5 Structuur	334
7.6 Overheid	340
7.7 De bijdrage van het ecologische paradigma	351
Samenvatting	355
Summary	373
Literatuurlijst	391
Lijst met kaders	397
Lijst met afkortingen	398
Curriculum Vitae	399
Colofon	400

Inleiding

Op bezoek in Friesland

1.1 Creatief en verbonden

Waarom heeft kennis in de Nederlandse landbouw zich zo snel kunnen ontwikkelen? Met deze vraag kwam een landbouwvoorlichtingsspecialist uit Californië vorig jaar bij mij. Ik nam hem mee naar een aantal agrarische bedrijven en zo kwamen we bij een melkveehouderij in Friesland terecht: een bloeiend bedrijf van twee broers in een maatschap, met zo'n 150 melkkoeien. We zagen de koeien tevreden de melkrobot in- en uitschuifelen en lieten ons vertellen dat de tweede robot besteld was. Mijn Amerikaanse collega verbaasde zich over de hoeveelheid managementgegevens die de broers uit hun computer konden laten rollen en toen zij een recente vergelijking lieten zien van bedrijfsresultaten van de leden van de studieclub van melkveehouders in de buurt schudde hij zijn hoofd. "Dat zullen Amerikaanse boeren nooit doen: elkaar zo in de keuken laten kijken", zuchtte hij.

Even later nam één van de broers me apart en zei: "We hebben laatst eens uitgerekend hoeveel ons bedrijf nu waard is. Als we alles zouden verkopen, inclusief de dure grond, de melkquota en de mestrechten, dan hielden we na het afbetalen van de bank genoeg over om te rentenieren. Dan zouden we meer inkomen overhouden dan nu met de dalende melkprijzen. Maar ja, wij zijn boeren, dus doen we dat niet. Toch is er wel iets vreemds aan de gang in de Nederlandse landbouw."

Het verhaal is veranderd

Vaak heb ik aan buitenlanders verhalen mogen vertellen over kennis in de Nederlandse landbouw, sinds ik 16 jaar geleden in dienst trad bij -wat toen heette- het Ministerie van Landbouw & Visserij. Het verhaal was toen anders dan nu.

Het verhaal van die eerste jaren ging over mensen die trots waren op hun innovatieve land- en tuinbouw. Mensen die het vanzelfsprekend vonden dat je kennis met elkaar deelde, of het nu over ervaringskennis ging of onderzoeksresultaten. Voor dat 'open kennissysteem' hadden zij een fijnmazig informatienetwerk opgebouwd waardoor mensen in de sector zich ondanks de vergaande specialisatie toch onderling verbonden konden blijven voelen. Mensen die vonden dat zij samen verantwoordelijk waren voor de landbouwsector, of zij nu voor het Ministerie, de landbouworganisaties of voor hun eigen bedrijf werkten. Er waren ook

problemen, maar die zouden zij samen wel oplossen. Voor buitenlanders was het een verhaal om van te dromen.

Nu gaat het verhaal over een kennismarkt waar aanbieders met elkaar concurreren en over boeren die vinden dat de overheid hen niet meer begrijpt. Over beleidsmakers die op afstand proberen te sturen met regels en subsidiegeld en willen afrekenen op concrete resultaten. Een verhaal over een landbouwsector waarin iets akelig scheef gegroeid lijkt te zijn en die worstelt met de omslag naar een duurzame, concurrerende en veilige bedrijfstak die in harmonie leeft met andere belangengroepen die aanspraak maken op het platteland.

Toch kun je ook nu op het platteland netwerken van mensen vinden die samen creatief zijn geworden in het bedenken van nieuwe oplossingen, die geloven in wat ze aan het doen zijn en kans zien om daar ruimte voor te scheppen, ook al versleet iedereen hen voor gek toen ze er aan begonnen. Ze zijn er nog steeds, die innovatieve netwerken. Ze zijn alleen niet meer zo mooi overzichtelijk en eendrachtig georganiseerd als toen. Het is een gecompliceerd verhaal geworden.

Creatief en verbonden

Ik ben gefascineerd door mensen die een omgeving weten te scheppen waarin zij samen creatief worden en waarin zij zich met elkaar verbonden voelen. Dat maakte ik voor het eerst mee als schipper in zomerzeilkampen. Hoe was het mogelijk dat zo'n groep onzekere pubers zich binnen een week zo vrij konden gaan voelen bij elkaar dat zij met de gekste grappen plezier konden hebben en ook konden praten over de diepste dingen die hen bezig hielden? Als mensen zo kunnen zijn met elkaar, waarom doen we dat dan niet vaker?

Toen ik later als buitenstaander kennis maakte met de Nederlandse landbouwwereld trof ik daar een voorbeeld van een gemeenschap die creatief was en zich verbonden voelde, maar nu op grote schaal en geïnstitutionaliseerd. Ik vond mensen in een georganiseerd samenspel waarmee zij tot opmerkelijke prestaties in staat bleken te zijn. Het is toch merkwaardig dat een klein, dichtbevolkt en geïndustrialiseerd land als Nederland zo'n sterke positie op de wereldmarkt voor landbouwproducten had weten te veroveren? Wat voor bijzonders was daar gebeurd?

Oude lessen in een veranderde Wereld

De omstandigheden zijn sinds 1985 sterk veranderd, net als de opvattingen van de betrokken spelers over de manier waarop het spel samen gespeeld moet worden. Begrippen hebben een andere inhoud gekregen. Waar vroeger de wetenschap vaststelde wat betrouwbare kennis was, maken mensen dat nu zelf wel uit. Leiderschap werd gezien als het geven van richting; nu zoeken mensen liever hun eigen weg. De overheid is steeds meer gaan

sturen, maar er lijken weinig mensen te zijn die gestuurd willen worden.

Als beleidsambtenaar heb ik deze veranderingen van dichtbij meegemaakt. Daarnaast heb ik de kans gehad om op diverse plaatsen in het buitenland (Afrika, Azië) te ervaren hoe het samspel tussen actoren in de landbouw onder volkomen andere omstandigheden kon functioneren. Ook daar vond ik soms netwerken van mensen die, vaak onder moeilijke omstandigheden, er toch in slaagden om samen iets moois op te bouwen. Ik hield er het gevoel aan over dat er basisprincipes moesten zijn voor het ontstaan voor innovatieve netwerken, al zou de toepassing ervan afhankelijk van de omstandigheden kunnen verschillen.

Juist nu alles anders lijkt te zijn geworden zou het waardevol zijn om zulke basisprincipes te kennen. Welke oude lessen zijn er ook nu nog van toepassing, al zullen ze anders ingevuld moeten worden dan toen? Naar die lessen ben ik in deze studie op zoek gegaan.

Daarbij is de Nederlandse landbouw in meer dan één opzicht interessant. Hier zien we een voorbeeld van een netwerk waarin het een tijdlang erg goed is gegaan. Het is ook een netwerk dat hard tegen zijn eigen grenzen is aangelopen en met veel vallen en opstaan aan het zoeken is naar een duurzame toekomst. Het gaat bovendien om mensen voor wie er meestal meer is dan alleen geld verdienen, zoals mijn Friese gastheer illustreerde. Er is ook de manier van leven, in het besef bezig te zijn met levende dieren en planten, met de natuurlijke omgeving die goed beheerd moet worden, met de bronnen van ons bestaan.

De lessen zijn niet meer
vrijblijvend

Deze zoektocht naar mechanismen achter creativiteit en verbondenheid is niet alleen ingegeven door wetenschappelijke nieuwsgierigheid. Er is ook meer dan de wens een bescheiden bijdrage te leveren aan het beleid van mijn voormalige werkgever, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De grootste opgave waar de mens in dit stadium van de evolutie voor staat is om nieuwe vormen van onderlinge afstemming te vinden waarmee hij in harmonie met zijn omgeving kan leven.

Röling en Jiggins¹ spreken over de wereld als een menselijk artefact: de toekomst van het leven hangt af van de vraag of de mens in staat zal zijn om zijn leefwijze in overeenstemming te brengen met de eisen die het ecologisch zelfregulerend vermogen van onze planeet stelt. Op dit moment gedragen mensen zich collectief als roofzuchtige en verwoestende wezens, ook al zijn zij

¹ Röling, Jiggins (2000) *Agents in Collaborative Management: The Logic of Collective Action*. In: Buck, L.E., Geisler, C.G. et al (eds) *Biological Diversity: Balancing Interests through Adaptive Collaborative Management*. Boca Raton, CRC Press.

daar individueel in de meeste gevallen niet op uit. Als ik, terwijl deze zinnen door mijn hoofd gonsden, dan wel eens vanuit mijn vliegtuigraam naar beneden keek, dan be kroop me inderdaad het gevoel dat een buitengewoon agressieve plaag de natuur had aangetast, vrijwel overal op aarde.

Waar het hier om gaat is de bereidheid van mensen om zich voldoende van elkaar aan te trekken en om de signalen ecologische verstoring serieus te nemen; om zich te realiseren dat hun lot afhangt van het lot van de ander en daaruit consequenties te trekken voor hun gedrag. Meer begrip van de mechanismen achter onderlinge afstemming is dus niet alleen wetenschappelijk interessant of gunstig voor de concurrentiekracht van de landbouwsector: het is noodzaak om als menselijke soort te kunnen overleven.

1.2 Versplinterde structuren

De lijm is verdwenen

Als er zoiets als leidende principes voor innovatieve netwerken zouden bestaan, dan was de vraag daarnaar zeer manifest toen ik in 1995 aan deze studie begon. De belangentegenstellingen in de landbouw hadden de verhoudingen tussen de landbouworganisaties en de overheid grondig door elkaar geschud. Het Landbouwschap, eens de machtige medebestuurder voor de sector was op sterven na dood en het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (LNV) was aan het leren om te sturen op afstand. Iets dergelijks kon worden gezegd voor de verhoudingen in de kennisinfrastructuur. Na de privatisering van de landbouwvoorlichtingsdienst waren het open kennissysteem en het OVO drieluik² verleden tijd geworden.

In dat jaar was LNV zich aan het hergroeperen en werd er onder andere één nieuwe 'Directie Wetenschap en Kennisoverdracht (DWK)' gevormd, die de verantwoordelijkheid voor het beleid voor onderzoek, voorlichting en onderwijs overnam van vier verschillende directies in de oude structuur. Deze directie, die op zoek moest naar een nieuwe rol in het kennissysteem, gaf mij als beleidsambtenaar gedurende drie jaar de ruimte om aan dit proefschrift te werken.

Ook de landbouwsector zelf was op zoek naar een nieuwe richting. In 1994 en 1995 werd een jaar lang gediscussieerd in een breed opgezet 'Nationaal Landbouwdebat' door alle lagen van de landbouwgeledingen heen, maar het resultaat werd door de meeste betrokkenen als onbevredigend ervaren³. De lijm die hen

² Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs vormden samen het "OVO drieluik" van onderling samenhangende diensten voor de ontwikkeling en verspreiding van kennis.

³ zie o.a. Ettema, M., Nooij, A., Dijk, G. van, Ploeg, J.D. van der., Broekhuizen, R. van (1995) *De toekomst: Een bespreking van de derde Boerderij-enquête voor het Nationaal Landbouwdebat*.

vroeger bij elkaar hield leek verdwenen en het werd niet duidelijk wat daarvoor in de plaats moest komen.

De pluriforme netwerkmaatschappij

Nu ik dit vijf jaar later schrijf is de vraag niet minder actueel geworden. De actualiteit beperkt zich ook niet tot de landbouw. Het proces van 'onthiërarchisering van de samenleving', zoals Van Gunsteren⁴ dat noemt, gaat nog steeds door en oude structuren om de samenleving geordend te houden verliezen hun betekenis. Mensen zijn verknoopt geraakt in een ondoorzichtig spinnenweb van netwerkrelaties en wie precies aan welk touwtje trekt is voor niemand meer na te gaan.

Een samenleving waar waarden zoals saamhorigheid en consensus lang gekoesterd werden heeft plaats gemaakt voor een bonte verzameling van netwerken met uiteenlopende belangen, beelden van de werkelijkheid en waarden. De grote opgave in deze tijd is om te leren omgaan met verschillen. Wat valt er dan te leren van de geschiedenis van de Nederlandse landbouw waarin kennis steeds zo'n belangrijke rol gespeeld heeft? Wat is er nodig voordat mensen initiatieven nemen waardoor innovatieve netwerken ontstaan? Netwerken van mensen die zich er bovendien bewust van zijn dat zij deel uit maken van een pluriforme Wereld waarin ondanks de verschillen toch het lot van iedereen met elkaar verbonden is?

De transparantie in de samenleving verandert op een paradoxale manier. Aan de ene kant neemt zij sterk toe: informatie is toegankelijker dan ooit, mede dankzij internet en andere IT ontwikkelingen en veel mensen gedragen zich als bewuste consumenten. Aan de andere kant neemt de complexiteit ook minstens zo sterk toe waardoor de wereld er niet overzichtelijker op wordt, mensen hun eigen kringen vormen waarin hun beeld van de werkelijkheid steeds bevestigd wordt en afstemming zeker niet gemakkelijker is geworden. Mensen in sturende posities kunnen niet alles inzichtelijk en controleerbaar maken. Er blijft steeds zeker niveau van vertrouwen nodig in de mensen die verantwoording nemen voor zaken waarover anderen geen overzicht hebben. Aan dat vertrouwen worden nu heel andere eisen gesteld dan in de tijd van het gezagsgetrouwe en overzichtelijke middenveld. Er zit spanning tussen het noodzakelijke vertrouwen dat verantwoordelijke mensen de ruimte geeft om te doen wat nodig is en de controlemechanismen die moeten zorgen dat die mensen niet te gemakkelijk in hun valkuilen stappen. Hoeveel ruimte is nuttig voor informele contacten, voor het verzinnen van nieuwe dingen, voor de achterkamertjes die nodig zijn om creativiteit een kans te geven, voor de informele netwerken waarin verbinding kan ontstaan en enthousiasme om werkelijk iets aan te pakken, om zich

⁴ Van Gunsteren, Andeweg (1994) *Culturen van Besturen*. p.56

ergens verantwoordelijk voor te voelen? Wat is de goede verhouding tussen dit soort inzet waar ruimte nodig is en de verantwoording die ervoor moet zorgen dat de buitenwereld er vertrouwen in houdt en bereid is om te blijven afstemmen?

1.3 Kennis, leiderschap en de rol van de overheid

Voor wie beter wil begrijpen hoe creativiteit en verbondenheid in netwerken kunnen ontstaan, vormt de studie naar kennis een goede ingang. De bereidheid tot inzet en afstemming in een netwerk hangt immers nauw samen met de kennis die mensen hebben van hun situatie en van hun onderlinge afhankelijkheid. Om dit verband te zien is echter wel een bepaalde opvatting over kennis nodig.

Er is in het laatste decennium een levendige belangstelling ontstaan voor kennis. Er wordt gesproken van de vierde productiefactor die belangrijker zou zijn geworden dan arbeid, kapitaal en grondstoffen. Kennis bepaalt de concurrentiepositie van een bedrijf, van een instituut, van een land. De EZ nota 'Concurreren met Kennis'⁵ stelde optimistisch dat, wanneer bedrijven en organisaties meer investeren in kennis, dit vanzelf leidt tot bewustere en meer verantwoordelijke mensen en zo tot een betere en meer gelukkige samenleving. Het tweede kabinet Kok heeft Nederland uitgeroepen tot 'Kennisland' en een substantieel budget uitgetrokken om de kennisinfrastructuur op peil te houden als één van de voornaamste peilers voor de nationale economie. Binnen het nationale geheel heeft de landbouwkennisinfrastructuur nog altijd een reputatie hoog te houden.

Ook wordt door velen benadrukt dat er meer nodig is dan kennisinstituten zoals universiteiten en onderzoekstations die kennis produceren. Auteurs zoals Nonaka en Takeuchi⁶, Jacobs⁷ en Weggeman⁸ hebben laten zien dat de kennis die nodig is voor een bedrijf of een bedrijfstak vooral ontstaat in interactie. Dat is overigens al langer de overtuiging van de Wageningse school voor kennissystemen⁹ die ook mij heeft gevormd.

Als relevante kennis voortkomt uit interactie, dan moet men zich afvragen hoe men daarvoor ruimte kan scheppen. Hoe kan men gunstige omstandigheden creëren voor het ontstaan van nieuwe

⁵ Tweede Kamer der Staten Generaal (1993). *Concurreren met kennis*, nota van de minister van EZ.

⁶ Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge Creating Company*. New York, Oxford University Press.

⁷ Jacobs, D. (1996). Het kennisoffensief: slim concurreren in de kenniseconomie. Alphen aan de Rijn: Samson.

⁸ Weggeman, M. (1997). *Kennismanagement: inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*. Schiedam: Scriptum.

⁹ zie o.a. Röling 1988, 1998 en Engel 1995, 1997 en par. 4.2.4.

dynamiek, van nieuwe clusters van activiteit, van nieuwe vitale netwerken op het platteland? Deze vragen komen we frequent tegen in recente beleidsnota's van zowel LNV¹⁰ als de centrale Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO)¹¹.

Bij al deze vragen wordt kennis in verband gebracht met het zoeken naar nieuwe niches in de markt, naar concurrentievoordeel, naar nieuwe oplossingen voor een levensvatbare bedrijfstak en een leefbaar platteland: kortom, met innovatie. Dat is iets waar de Nederlandse landbouwsector goed in was.

Kennis en verbinding:
collectief bewustzijn

Kennis heeft ook een andere kant. Er is kennis voor nodig om te beseffen dat het lot van mensen met elkaar verbonden is. Mensen kunnen niet ongestraft hun gang gaan zonder er rekening mee te houden dat anderen daarvan misschien de dupe zijn. Mensen kunnen ook niet ongestraft doorgaan met het bevuilden van hun eigen nest. Uiteindelijk maken we allemaal deel uit van hetzelfde ecosysteem en met wat we doen beïnvloeden we de toekomst van onszelf en van onze kinderen.

Ook voor deze kant van kennis is er in de Nederlandse landbouw volop illustratiemateriaal te vinden. De sector is hard tegen zijn ecologische grenzen aangelopen. Hoewel iedereen daarvan door-drongen is geraakt, zijn de beelden over wat wenselijk en wat haalbaar is uit elkaar gedreven. Een beroep op de wetenschap bleek niet voldoende te zijn om de eenheid te bewaren. Als gevolg van deze verschillen van inzicht zijn de verhoudingen in wat eens 'het groene front' was grondig veranderd.

De landbouwsector maakt op het platteland niet meer de dienst uit zoals vroeger. Eigenlijk vormen de agrariërs nog maar een kleine minderheid, niet alleen in aantal maar ook in het geheel van economische activiteiten in het buitengebied. Zij hebben zich te schikken tussen vele anderen die op het platteland prettig willen wonen, werken, recreëren of genieten van de natuur. We spreken tegenwoordig van een 'multifunctioneel platteland' waarin mensen met uiteenlopende belangen en inzichten met elkaar moeten leren samen te leven.

Om met ecologische grenzen en met belangentegenstellingen in een pluriforme samenleving om te leren gaan is collectief bewustzijn nodig: het besef dat men deel is van een groter geheel, zowel ecologisch als sociaal. Geen van de betrokken zal ontkennen dat dit aspect van kennis van het grootste belang is voor de land-

¹⁰ zie bijv. TK (1995) *Nota Dynamiek en vernieuwing: beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. LNV (1999) *Kracht en kwaliteit. Het LNV beleidsprogramma 1999-2002*.

¹¹ zie bijv. LTO (1998) *De krachtenbundeling van agrarische ondernemers*. Brochure en LTO (1999) *In de verandering ligt de versterking*. Strategienota.

bouwsector. Over de gevolgen voor de praktijk is men echter veel minder eensgezind dan voorheen.

Leiderschap

Als kennis het resultaat is van interactie tussen mensen in netwerken: wie bekommert zich dan om die interactie? Van wie kunnen we leiding verwachten om te maken dat die mensen zich verbonden gaan voelen en creatief worden? Het gebeurt steeds opnieuw. Hoe komt dat? En is dat ook te stimuleren? Is het soms zo dat sommige omstandigheden uitnodigender zijn dan andere voor mensen om leiding te nemen in dit proces? En is er aan die omstandigheden iets te doen?

Kennisnetwerken kunnen we bovendien niet beperkt blijven zien als geïnstitutionaliseerde verbanden tussen kennisspecialisten zoals onderzoekers, opleiders, voorlichters en hun klanten. We moeten veeleer denken aan netwerken van al die mensen die een stukje van het beeld van de werkelijkheid bezitten dat samengevoegd en hergegroepeerd de kennis moet opleveren die op een bepaald moment nodig is.

In een netwerkmaatschappij waarover niemand controle heeft is het moeilijker om zich voor te stellen wat leiderschap precies betekent dan in een keurig geordende samenleving waarin iedereen weet wie waarvoor verantwoordelijk is. Toch is dat een belangrijke opgave als we willen weten of er leidende principes zijn voor het ontstaan van innovatieve en collectief bewuste netwerken.

De rol van de overheid

De overheid behoort te waken voor de collectieve belangen in de samenleving¹². Tot op zekere hoogte kan een overheid gunstige condities scheppen, als we zouden weten welke die condities zijn. De positie van de overheid om dat te doen is echter sinds de periode van vlak na de Tweede Wereldoorlog wel een heel andere geworden. Mijn waarnemingen zijn door de positie van waaruit ik mijn studie voor het grootste deel heb uitgevoerd vooral gekleurd door het nationale niveau. De toegenomen invloed van internationaal beleid zoals dat van de EU, van het internationaal vertakte bedrijfsleven en de decentralisatie van beleidstaken naar lagere niveaus maakt dat een Ministerie zoals LNV slechts één speler is op een groot en onoverzichtelijk speelveld.

Dat wil echter niet zeggen dat het niet meer de moeite waard zou zijn om te onderzoeken wat de relatie zou kunnen zijn tussen gunstige condities voor het ontstaan van nieuwe netwerken en de investeringen in kennis door het Ministerie van LNV. Het is bovendien niet uitgesloten dat sommige beleidsinstrumenten van

¹² Of de overheid dat ook doet is een andere vraag; zie hoofdstuk 6.

ditzelfde Ministerie het ontstaan van gunstige condities ook flink in de weg kunnen zitten.

1.4 Begrippen schieten tekort

Verschuivende denkbeelden

Terwijl ik werkte aan deze studie werd het me steeds duidelijker dat de begrippen die nodig zijn om antwoorden te vinden op de vragen waarop de studie antwoorden moest vinden niet voor handen waren. Mensen denken bovendien bij begrippen zoals kennis en leiderschap aan verschillende betekenissen en dat levert nogal eens een lastige spraakverwarring op. Het zou al veel schelen als we die betekenissen wat vaker expliciet zouden maken. Dat is echter niet zo eenvoudig als het misschien lijkt. Die betekenissen zijn ingebed in een visie over de manier waarop de Wereld in elkaar zit en zulke visies zijn doorgaans stevig verankerd.

Het is niet zo vreemd dat dezelfde begrippen verschillende betekenissen hebben gekregen. Als voorbeeld zal ik in de hoofdstukken 3 en 4 aan de hand van de na-oorlogse geschiedenis van de landbouwvoorlichting laten zien hoe het begrip kennis geleidelijk aan een andere inhoud kreeg. Steeds weer veranderden de omstandigheden zo dat men met de gangbare taakopvatting voor de voorlichtingsdienst niet meer kon volstaan en bij elke nieuwe rol werd impliciet een aspect aan het begrip kennis toegevoegd. Soortgelijke verhalen kunnen worden verteld over leiderschap en de rol van de overheid, zoals in de hoofdstukken erna aan de orde zal komen.

In dit boek wil ik een poging doen om de betekenissen die men hanteert bespreekbaar te maken en om daar een alternatief naast te leggen. Hiermee hoop ik een bijdrage leveren aan het zoeken naar een goede respons op de omstandigheden die nu in de plurale netwerksamenleving zijn ontstaan.

Vier paradigma's

Ik heb niet de illusie dat ik een sluitende indeling kan geven voor alle opvattingen die over de begrippen kennis, leiderschap en de overheid bestaan. Niemand denkt precies hetzelfde. Toch is het wel de moeite waard om een herkenbare ordening aan te brengen. Daarvoor maak ik onderscheid tussen vier verschillende paradigma's [*kader 1*]

Kuhn¹³ omschreef het paradigmabegrip, dat vergelijkbaar is met de rationaliteiten volgens Habermas¹⁴, de mentale kaarten volgens

¹³ Kuhn, T.S. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, University of Chicago Press.

¹⁴ Habermas, J. (1981a,b) *Handlungsrationali  t und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.

Vier paradigma's

	instrumenteel	strategisch	communicatief	ecologisch
De wereld is:	een technische opgave	een arena	een dorp	een levend organisme
Richtpunt:	de objectieve waarheid; de beste weg	effectiviteit efficiëntie	overeenstemming over collectieve actie	collectief leerproces in respons op omgeving
De rol van doelen	kennis leidt tot doelen	doelen gekoppeld aan individuele belangen	doelen leiden tot kennis; besef van collectief belang leidt tot sociaal leerproces	doelen ondergeschikt aan gezond levend proces (gezond = structurele koppeling in takt)

kader 1

Senge¹⁵ of de waardensystemen volgens Graves¹⁶ Rölöing en Maarleveld¹⁷ spreken over *narratives*: verhalen of metaforen die mensen elkaar steeds opnieuw vertellen over de manier waarop de wereld in elkaar zit. Deze verhalen hebben aantrekkingskracht omdat zij onder de gegeven omstandigheden houvast bieden aan mensen om positie te kiezen in hun complexe werkelijkheid. Het zijn denkbeelden over de werkelijkheid die in zichzelf redelijk sluitend zijn en hun eigen regels kennen om waarheid van onwaarheid, zin van onzin, te onderscheiden. Mensen hebben de neiging om deze diepere structuur van hun mentale landkaart, waarmee zij betekenis geven aan hun ervaringen, steeds opnieuw door selectieve perceptie te bevestigen. Pas als het te vaak niet meer lukt om een bevredigende betekenis te geven aan wat zij waarnemen kan de bereidheid ontstaan om een ander paradigma te accepteren.

Velen hebben sinds Kuhn uiteenlopende paradigma's onderscheiden en hoewel sommige paradigmaomschrijvingen dicht in de buurt komen van de indeling die ik in deze studie hanteer doe ik met mijn interpretatie van zulke omschrijvingen de auteurs altijd tekort. Ik geef er daarom de voorkeur aan te beargumenteren waarom ik tot deze indeling kom en welke bronnen me daarbij hebben geïnspireerd. Ik heb gezocht naar een indeling die onderscheidend is voor opvattingen die in diverse perioden in het landbouwbeleid herkenbaar zijn. In deze inleiding volsta ik met

¹⁵ Senge, P.M. (1990) *The Fifth Discipline: the art and practice of the learning organisation*. New York, Doubleday.

¹⁶ Beck, D.E., Cowan, C.C. (1996) *Spiral Dynamics: Mastering Values, Leadership, and Change*. Blackwell Publishers Massachusetts USA.

¹⁷ Rölöing, N.G., Maarleveld, M. (1999) *Facing Strategic Narratives: an Argument for Interactive Effectiveness*. Agriculture and Human Values (16) pp 295-308.

een beknopte aanduiding. In latere hoofdstukken volgen illustraties uit de beleidspraktijk.

Het instrumentele paradigma

Volgens het instrumentele paradigma¹⁸ is de wereld een technische opgave. De kunst is om optimale oplossingen te vinden en daarvoor steun te verwerven bij hen die deze oplossingen mogelijk moeten maken. Belangrijke keuzes behoren tot stand te komen op grond van betrouwbare kennis en een weloverwogen afweging van belangen. Wetenschap produceert objectieve kennis over de waarheid en draagt zo bij aan kennis over wat het beste is. Hoe beter mensen begrijpen hoe de werkelijkheid functioneert, hoe beter men ook in zal zien hoe deelbelangen uiteindelijk samenvallen in de beste oplossingen voor iedereen op de lange termijn.

Dit paradigma is te herkennen in de bloeiperiode van de Nederlandse landbouw¹⁹, die samenviel met het optimistische modernisme: hoe verder de wetenschap de waarheid zou ontsluiten, hoe meer de mens in staat zou zijn om de natuurlijke hulpbronnen te beheersen en een Wereld zonder honger en armoede te creëren. Verwante denkkaders zijn de instrumentele rationaliteit volgens Habermas en de stroming die in de wetenschapsfilosofie bekend staat als het positivisme.

Het strategische paradigma

In het strategische paradigma is de wereld een arena waarin het gaat om belangen en om macht. De dynamiek in de samenleving komt niet voort uit een Grand Design²⁰, maar uit het spel der vrije krachten waarin actoren elkaar uitdagen. Zo ontstaat een taakverdeling waarin iedereen doet wat hij het beste kan. Effectiviteit en efficiëntie zijn in dit paradigma sleutelbegrippen: hoe zorgt men om tegen de laagste kosten het grootste effect te bereiken? De markt van vraag en aanbod is het belangrijkste afstemmingsmechanisme. Wie iets wil en daar anderen bij nodig heeft, moet zorgen dat zij gaan inzien dat medewerking in hun welbegrepen eigenbelang is. De markt heeft spelregels nodig en de mate waarin men die spelregels respecteert bepaalt voor een belangrijk deel de kwaliteit van de samenleving.

Dit paradigma is te herkennen in het economisch liberalisme, dat sinds de ondergang van het communisme als staatsideologie in het voormalige Oostblok in 1989 in de internationale politieke en marktverhoudingen domineert. In de Nederlandse landbouw drong het pas rond 1995 door tot het sturende netwerk²¹. In tegenstelling tot de collectieve verantwoordelijkheid uit de voorgaande perioden ligt nu de nadruk op ieders eigen verant-

¹⁸ De eerste notie van het instrumentele, het strategische en het communicatieve paradigma ontleende ik aan Røling (1995), die op zijn beurt weer refereerde aan Habermas (1981a en b).

¹⁹ 1956-1975, zie hoofdstuk 3.

²⁰ waarnaar men in het instrumentele denken op zoek is

²¹ zie par. 3.7.

woordelijkheid, de verschillende belangen en op controle en verantwoording.

Het communicatieve paradigma In het communicatieve paradigma is de Wereld een dorp vol sociale dilemma's met partijen die helaas vaak niet inzien dat zij elkaar nodig hebben en door hun gedrag hun eigen graf graven. Een belangrijke voorwaarde voor het bevorderen van collectief bewustzijn is de erkenning dat niemand de waarheid in pacht heeft. Individuen en netwerken hanteren verschillende beelden van de werkelijkheid. Als actoren beseffen dat zij elkaar nodig hebben, dan kan een interactieproces ontstaan waarin die beelden naar elkaar toe groeien.

Doelen als onderscheidend criterium In het instrumentele paradigma volgen doelen uit kennis. Als men een goed inzicht heeft in de situatie en de mogelijkheden, dan weet men ook wat de beste weg is: de doelen vloeien er logisch uit voort. Hoe meer kennis men deelt, hoe gemakkelijker men het eens wordt over doelen waarvoor men gezamenlijk verantwoordelijkheid kan nemen.

Dit paradigma is vol te houden zolang de gevoelde belangen-tegenstellingen niet te groot zijn. Het paradigma veronderstelt immers vertrouwen in hen die objectieve kennis voortbrengen op grond waarvan collectieve keuzes kunnen worden gemaakt.

Het strategische paradigma gaat uit van individuele doelen die onderling concurrerend en soms ook verenigbaar zijn. Mensen streven rationeel hun eigen belangen na en interacteren vanuit dat perspectief met anderen. In tijden van manifeste belangentegenstellingen kan men met dit paradigma een stuk beter uit de voeten dan met het instrumentele.

De beperking van het strategische paradigma wordt zichtbaar als mensen moeten worden aangesproken op hun collectieve verantwoordelijkheid. In een arena vol dreiging is het hemd nader dan de rok. Bovendien is het in dit paradigma moeilijk in te zien waarom mensen zich zo vaak irrationeel gedragen.

Het communicatieve paradigma biedt hier een breder perspectief. Pas als men erkent dat verschillende mensen uiteenlopende visies op de werkelijkheid hanteren en tegelijkertijd een besef doordringt dat partijen elkaar nodig hebben, kan een sociaal leerproces ontstaan waarin vertrouwen groter wordt, mensen elkaar serieus nemen en beelden van de werkelijkheid naar elkaar toe groeien. Hier zien we dat de positie van doelen in vergelijking met het instrumentele paradigma precies is omgedraaid. Gedeelde doelen komen niet voort uit gedeelde kennis, maar gedeelde kennis kan ontstaan door interactie die op gang komt door een besef van gedeelde doelen.

Er zijn echter ook situaties waarin het communicatieve paradigma tekort schiet. Het is niet altijd mogelijk om door middel van communicatie mensen vanuit verschillende posities zover naar elkaar toe te laten groeien dat overeenstemming over collectieve actie bereikt kan worden. Dan kan het toch nodig zijn om leiding te nemen, zoals ik in de hoofdstukken 4 en 5 zal beargumenteren.

Het ecologische paradigma

Naast de genoemde paradigma's leg ik het perspectief waarin de Wereld wordt gezien als een groot levend organisme, zoals Lovelock²² dat deed in zijn Gaia theorie. Levensprocessen worden mogelijk gemaakt door interactiepatronen tussen componenten die onderling structureel aan elkaar gekoppeld zijn. Elk levend organisme vormt een identiteit die een binnenwereld van een buitenwereld onderscheidt en reproduceert zichzelf. Levende organismen kunnen zich ontwikkelen naar hogere vormen van ordening, met een complexere structuur die een grotere taakverdeling en diversiteit mogelijk maakt dankzij meer verfijnde mechanismen voor structurele koppeling tussen de samenstellende componenten²³.

Ik onderzoek in dit boek het denkbeeld dat menselijke netwerken als levend weefsel deel uit maken van die wereld die zichzelf reproduceert en zich autonoom verder ontwikkelt. Menselijke netwerken kunnen gezond zijn, groeien en uitstraling hebben naar andere netwerken. Dan ontwikkelen zij zich tot levende systemen die zichzelf reproduceren, synergie opleveren en energie vrijmaken. Ze kunnen ook ziek zijn: dan is de structurele koppeling tussen de samenstellende componenten gestoord. Soms moeten netwerken uiteenvallen om plaats te maken voor andere, omdat de voortgang van het autonome levensproces op een hoger niveau dat vereist.

Het verschil met de voorgaande paradigma's is dat ontwikkeling niet wordt opgevat als het resultaat van doelgerichte actie maar als een autonoom proces. Iedereen is er deel van maar niemand kan het geheel overzien, laat staan beheersen. Dit wil echter niet zeggen dat men doelloos met de stroom mee zou drijven. Levensprocessen kunnen zich slechts verder ontwikkelen wanneer elke component steeds opnieuw de signalen die hij ontvangt serieus neemt en daarop zijn eigen authentieke respons bepaalt.

Röling en Jiggins²⁴ schetsen onlangs de eerste contouren van wat zij benoemden als het ecologische paradigma. Kenmerkend voor dit paradigma is volgens hen de nadruk op het collectieve bewustzijn waarin we ons als mensen rekenschap moeten geven van het

²² Lovelock, J. (1979) *Gaia*. New York: Oxford University Press

²³ Een uitvoeriger bespreking volgt in paragraaf 4.4.

²⁴ Röling, N.G., Jiggins, J. (2000) *Agents in Collaborative Management. The Logic of Collective Action*. In: Buck, L.E., Geisler, C.G. et al (eds) *Biological Diversity: Balancing Interests through Adaptive Collaborative Management*. Boca Raton. CRC Press.

feit dat ons handelen invloed heeft op het mondiale ecologische systeem. Het gaat niet in de eerste plaats om het realiseren van individuele of collectieve doelen, maar om het vinden van de juiste antwoorden op de signalen van ecologische verstoring. Het perspectief dat ik in deze studie uitwerk past geheel binnen dit kenmerk en ik neem daarom de term 'ecologisch paradigma' over.

Naast hun terechte verwijzing naar onze collectieve verantwoordelijkheid vind ik het aan de andere kant ook een aantrekkelijke gedachte dat de samenleving naar een steeds hogere ordening toe zou kunnen groeien met meer mogelijkheden voor ieder om zijn of haar eigen kwaliteiten te ontwikkelen en in te zetten voor het grotere geheel, als men zou kunnen voorkomen dat te grote schommelingen essentiële mechanismen voor structurele koppeling verstoren. Extreme voorbeelden van ecosystemen waarin dat het geval is zijn het tropisch regenwoud of het koraalrif. Wie daar wel eens heeft gelopen of rondgezwommen kan niet anders dan, net als ikzelf, diep onder de indruk zijn gekomen van de veelvormigheid en schoonheid die daarvan het resultaat is.

Een volgende stap

Men kan problemen niet oplossen met het denken dat die problemen heeft veroorzaakt. Deze uitspraak van Einstein²⁵ is naar mijn mening ook nu van toepassing. Rölíng en Maarleveld²⁶ stellen dat er in deze tijd nieuwe *narratives*, nieuwe verhalen en metaforen, nodig zijn om mensen tot collectief bewustzijn aan te sporen. Ik wil in dit boek een bijdrage leveren aan zo'n nieuwe metafoor als leidraad voor het denken over kennis, leiderschap en de overheid, met het oog op het stimuleren van innovatieve en collectief bewuste netwerken.

Ik pretendeer niet een geheel nieuwe theorie te hebben ontwikkeld en het zal ook zeker niet de laatste stap zijn op de weg naar een gezonde Wereld. Ik heb gepuzzeld met stukken die afzonderlijk al wel beschreven zijn. In de praktijk van management en beleid zijn deze opvattingen echter nog lang geen gemeengoed. Ik probeer een brug te slaan door de tussengelegen stappen bespreekbaar te maken. Dat lijkt me in deze tijd van spraakverwarring een zinvolle bijdrage.

1.5 De structuur van dit boek

Aanpak

Het tweede hoofdstuk omvat de vraagstelling waarmee deze studie begon en een verantwoording voor de wijze waarop het onderzoek is aangepakt. Een moeilijkheid is dat elk paradigma

²⁵ Geciteerd in NRILO jaarverslag 1998. Funtówitz en Ravetz (1990) trekken deze conclusie door naar de wetenschapsbeoefenaren. Van de wetenschappen die het probleem mede veroorzaakt hebben kan men niet verwachten dat ze het ook oplossen" (aangehaald door Rölíng, 1995).

²⁶ Rölíng, N.G., Maarleveld, M. (1999) *Facing Strategic Narratives: an Argument for Interactive Effectiveness*. Agriculture and Human Values (16) pp 295-308.

zijn eigen regels kent. Een paradigma heeft een eigen domein waarbinnen het geldig is. Treedt men daarbuiten, dan is het een extra opgave om de regels af te leiden waaraan onderzoek in een nieuw paradigma moet voldoen.

Landbouwvoorlichting

In het derde hoofdstuk wordt de geschiedenis verteld van de Nederlandse landbouw sinds de Tweede Wereldoorlog. Het is slechts één van de vele manieren waarop dit verhaal verteld kan worden, maar ik hoop dat de mensen die erbij betrokken zijn geweest deze beschrijving zullen herkennen. Ik leg daarbij de nadruk op de rol van de landbouwvoorlichting die steeds op het snijvlak van kennis en overheidsbeleid heeft gefunctioneerd. Als de lezer deze beschrijving in voldoende mate accepteert, dan is hiermee een gemeenschappelijke basis gelegd voor het verhaal dat daarna volgt. Daarin wil ik laten zien tot welke verschillende conclusies men kan komen over dezelfde geschiedenis wanneer men een ander paradigma hanteert.

Kennis, leiderschap en de rol van de overheid

In de hoofdstukken vier, vijf en zes behandel ik achtereenvolgens opvattingen over kennis, leiderschap en de rol van de overheid. In elk van deze hoofdstukken beschrijf ik welke opvattingen het gevolg zijn van één van de drie genoemde paradigma's. Vervolgens leid ik uit het ecologische paradigma af tot welke alternatieve opvatting men zou kunnen komen. Daarna ga ik terug naar de beschrijving van de geschiedenis om te onderzoeken of deze opvatting een ander inzicht oplevert in de loop van de gebeurtenissen.

Vijf principes

Het is niet in de eerste plaats mijn bedoeling om een andere beschrijving van de geschiedenis te geven. Ik was op zoek naar leidende principes die voor de toekomst van waarde zouden kunnen zijn. In het laatste hoofdstuk leid ik daarom af wat het in de praktijk zou betekenen wanneer men het ecologische paradigma zou accepteren. Ik doe dat in de vorm van vijf principes over respectievelijk kennis, leiderschap en de rol van de overheid. Deze principes zelf zijn descriptief: ze geven een beeld van de manier waarop zaken functioneren. Ze hebben waarde wanneer zij gevolgen hebben voor normatieve keuzes: als de wereld zo in elkaar zit, dan kan men beter dit doen en dat laten.

1.6 Een eenvoudig verhaal en een moeilijke opgave

De theorie is eenvoudig

Hoe langer ik vanuit het ecologische paradigma werk en zie welke werking dit heeft in het begeleiden van mensen in netwerken, hoe meer ik me erover verbaas hoe eenvoudig de theorie erachter eigenlijk is. Ik ben ook zeker niet de eerste die een soortgelijk gedachtegoed naar voren brengt. Onder uiteenlopende vlaggen zijn bewegingen van mensen actief die naar nieuwe wegen zoeken

op basis van respect voor elkaar, voor hun ecologische omgeving en het spirituele besef deel te zijn van een Wereld die om ieders inzet vraagt maar die door niemand te beheersen is. Als de theorie zo eenvoudig is, waarom is zij dan niet al lang gemeengoed in opvattingen over management en overheidsbeleid?

Het loslaten van de wil tot
beheersen

Misschien komt het doordat het accepteren van dit paradigma om een persoonlijke stap vraagt. Het vraagt namelijk om het idee los te laten dat je de werkelijkheid naar je hand kunt zetten, zelfs maar voor een stukje. Het opgeven van de wil tot beheersen is misschien wel een van de moeilijkste opgaven waarmee we steeds opnieuw geconfronteerd worden. Maar voor wie die wil opgeeft kan nieuwsgierigheid zich ontwikkelen tot passie en kan spel uitgroeien tot liefde²⁷.

Inspiratie

Dit boek gaat over mensen, verbinding en creativiteit. Ik heb dankbaar gebruik gemaakt van het illustratiemateriaal dat de Nederlandse landbouw me heeft verschaft, maar de inzichten die deze studie heeft opgeleverd zijn, naar ik aanneem, niet alleen van waarde voor die sector. Ik hoop met dit boek iets van de inspiratie over te dragen die ik heb ervaren in kringen van mensen waarmee ik mezelf verbonden voel en waarin ik creatief kon worden.

²⁷ zie hoofdstuk 4.

Aanpak

Het vertrekpunt

2.1 Vraagstelling

De vraagstelling op grond waarvan ik in 1995 van LNV/DWK de ruimte kreeg om aan de studie te beginnen luidde aldus:

Doel van het onderzoek is het formuleren van een conceptuele basis voor het vervullen van leiderschapsfuncties ten aanzien van het bevorderen van kennisontwikkeling in netwerken. Verondersteld wordt dat er essentiële functies zijn die in kennisnetwerken vervuld dienen te worden om synergie tussen actoren te bereiken, en dat er een relatie bestaat tussen de context waarin het netwerk actief is en de manier waarop leiderschapsfuncties over de actoren verdeeld kunnen zijn. De centrale vragen voor het onderzoek worden als volgt geformuleerd:

- *Welke leiderschapsfuncties in kennisnetwerken zijn essentieel voor het bereiken van synergie?*
- *Welke relatie bestaat er tussen de context waarin een netwerk actief is en de mogelijkheden voor verdeling van leiderschapsfuncties tussen de actoren?*

De belangstelling van LNV

Het management van de nieuw gevormde directie DWK was hierin geïnteresseerd vanuit de gedachte dat de overheid één van de spelers zou zijn tussen wie zulke leiderschapstaken verdeeld zouden moeten worden, en dat de context zodanig was veranderd dat een andere verdeling dan in het verleden voor de hand lag. LNV had lange tijd het beheer gevoerd over de kennisinstellingen¹. Nu de instellingen waren geprivatiseerd of verzelfstandigd was het een interessante vraag welke specifieke functies voor de overheid over zouden blijven. Het voorstel voor de studie en de keuze van deze ingang kwamen van mij; het management vond het een inspirerend idee.

De vraag is nog actueel

Het gebeurt vaak dat een onderzoek inzichten oplevert waardoor de oorspronkelijke vraagstelling in een ander daglicht komt te staan. In het geval van deze studie is de vraag actueel gebleven, al bleek het antwoord van een andere orde dan ik had verwacht.

Het centrale thema is niet veranderd: een visie op leiderschap in relatie tot de context waarin men zulk leiderschap kan

¹ Met kennisinstellingen worden de door het Rijk gefinancierde instellingen voor onderzoek, voorlichting en onderwijs bedoeld.

verwachten, toegepast op netwerken die kennis genereren. Het leek me aanvankelijk logisch om toe te werken naar een soort afstreeplijst van leiderschapsfuncties. Het slecht functioneren van een kennisnetwerk zou dan verklaard kunnen worden uit het ontbreken van één of meer van die functies. Gaandeweg werd duidelijk dat zo'n lijst altijd tekort zou schieten. Inzicht in onderliggende paradigma's maakt het mogelijk om dit inzicht te onderbouwen. Voor de stap die nu nodig is in beleid en management zou zo'n lijstje de valse hoop geven dat kennisnetwerken beter beheersbaar gemaakt zouden kunnen worden.

Toch blijkt het wel mogelijk om houvast te creëren voor wie het functioneren van een kennisnetwerk ter harte gaat. Daarvoor is echter een paradigmatische sprong nodig, die in dit boek wordt geëxploreerd.

2.2 Elk paradigma stelt zijn eigen eisen

2.2.1 De waarheid en zijn domein

Eisen aan resultaat

Wanneer kunnen we tevreden zijn met het resultaat van dit onderzoek? Is dat:

- wanneer er betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden;
- wanneer, door het toepassen van geaccepteerde spelregels voor onderzoek, uitkomsten bereikt worden die van waarde zijn voor de opdrachtgever;
- wanneer de uitkomsten aannemelijk zijn voor de mensen voor wie het onderzoek wordt uitgevoerd;
- of wanneer de resultaten inspirerend zijn voor mensen in de praktijk?

In termen van Guba en Lincoln² gaat het hier om een positiebepaling in de verschillende aspecten van wetenschappelijke activiteit:

- de ontologie: welke uitspraken zijn waar of niet waar;
- de epistemologie: hoe kunnen we die werkelijkheid kennen;
- de methodologie: hoe kunnen we die werkelijkheid hanteren?

Het antwoord is afhankelijk van het paradigma waarin men opereert. De geschiedenis leert dat men een paradigma vol kan houden binnen bepaalde condities. Men kon blijven geloven dat de Aarde plat was totdat nauwkeuriger waarnemingen van de kosmos mogelijk werden en men rond de Wereld ging reizen. Newton's wetten voor de mechanica gingen op totdat nauwkeuriger onderzoek naar zeer kleine deeltjes door zijn logica heen zakte. Een kind kan in Sinterklaas blijven geloven tot het zijn pak op zolder heeft zien hangen. En dan nog blijft Sinterklaas

² Guba, E.G., Lincoln, Y.(1989). *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage. Samengevat in Dongen, H.J. van; Laat, W.A.M. de; Maas, A.J.J.A.(1996). *Een kwestie van verschil: conflictbantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie*. Delft: Eburon. pp15-17

bestaan, maar wel binnen het domein van de folklore die door de ouders in ere wordt gehouden. Net zo goed als ik bij mijn timmerwerk nog heel goed met de wetten van Newton uit de voeten kan, en ik bij het vinden van de kortste route meestal kan volstaan met het beeld van een platte Wereld op mijn landkaart.

Wie zich tot de regels die bij een paradigma horen beperkt, kan niet aan dat paradigma ontsnappen. Juist in dit onderzoek raakte ik ervan overtuigd dat zo'n ontsnapping nodig was. Geen enkel paradigma kan alles omvattend zijn. Mensen maken beelden van de werkelijkheid. Die beelden zijn abstracties: vereenvoudigde landkaarten om in hun eigen omgeving de weg te kunnen vinden. Er is altijd meer dan wat er op die landkaart staat. Maar waar vindt een onderzoeker nieuwe bakens als hij de bekende wegwijzers achter zich laat?

Er kan ruimte voor een nieuw paradigma ontstaan wanneer het besef doordringt dat het oude paradigma niet meer volstaat voor een nieuwe categorie vraagstukken waarmee men geconfronteerd wordt, of omdat er teveel interne inconsistenties aan het licht komen³. Meestal zal het een combinatie van beide zijn, want zolang die nieuwe vraagstukken zich nog niet indringend aandienen gaat men niet graag op zoek naar de inconsistenties van het paradigma waaraan men houvast ontleent.

Ik zal daarom verantwoorden waarom ik aan een aantal typerende onderzoeksbenaderingen niet genoeg meen te hebben. In het bestek van deze studie kan de rondgang langs onderzoeksbenaderingen niet meer dan exemplarisch zijn. Daarbij gebruik ik het onderscheid in paradigma's zoals ik ze in het eerste hoofdstuk heb uiteengezet. Vervolgens motiveer ik welke aanpak ik wel gevolgd heb, en wat mijn ontologische, epistemologische en methodologische positie is.

2.2.2 Eisen in het instrumentele paradigma

De eis van betrouwbaarheid

Het instrumentele paradigma vereist betrouwbare kennis. Betrouwbare uitspraken kan men verkrijgen door uit te gaan van vaststaande feiten en geaccepteerde redeneringen. Uitspraken die hiervan op een logische manier zijn afgeleid zijn dan ook betrouwbaar.

Een tweede eis die men aan betrouwbare uitspraken kan stellen is reproduceerbaarheid: wanneer een experiment onder dezelfde omstandigheden wordt herhaald en dezelfde uitkomsten produceert, dan zijn de veronderstellingen waarop het experiment was gebaseerd betrouwbaar.

³ Kuhn (1970) beschrijft dit proces als een opeenvolging van wetenschappelijke revoluties. Hij ziet het als een opdracht voor de wetenschap om steeds opnieuw zulke revoluties te ontketenen.

Niet alle onderzoeksvragen lenen zich voor reproduceerbare experimenten. Als moeilijk is vast te stellen of iets waar is, dan is het vaak eenvoudiger om harde bewijzen te vinden voor het tegendeel. Zo kwam Popper⁴ met de eis van falsifieerbaarheid. Een uitspraak heeft wetenschappelijke waarde wanneer ook het tegendeel verondersteld kan worden. Wanneer tevergeefs al het redelijke in het werk gesteld is om te bewijzen dat het tegendeel juist is, dan wordt de uitspraak betrouwbaar geacht.

Sociale processen zijn doorgaans zo gecompliceerd dat zij zich moeilijk laten vangen in enkelvoudige experimenten of redeneringen. In de klassieke systeembenadering wordt daarom een begrensde deel van die complexe werkelijkheid omschreven als een systeem. Door te bestuderen wat er in gaat en wat er uitkomt kan men proberen de *throughput*, dat wat er in de *black box* gebeurt, modelmatig te vangen. In een experimentele opzet kan men, door bepaalde factoren te variëren en de effecten ervan waar te nemen, binnen bepaalde grenzen van betrouwbaarheid uitspraken doen over de relatieve bijdrage van elk van die factoren.

Beperkingen

De vraagstelling van deze studie zou een zeer gecompliceerde onderzoeksofzet vergen met modellen voor netwerken en leiderschapsfuncties, en met voldoende empirisch statistisch materiaal om er een factoranalyse op los te kunnen laten. Om binnen het haalbare te blijven zou de vraagstelling zo ver moeten worden gereduceerd dat met een redelijke inspanning betrouwbare uitspraken zouden kunnen worden gedaan. Het valt te betwijfelen of de uitspraken die dan geldig zijn voor dat domein ook voldoende betrouwbaar zijn wanneer zij worden geëxtrapoleerd naar de werkelijkheid van de pluriforme netwerkmaatschappij⁵.

Er is nog een reden waarom ik niet voor deze benadering heb gekozen. Zelfs als ik op deze manier redelijk betrouwbare uitspraken zou kunnen doen op grond van empirisch materiaal, dan nog is het maar de vraag of ik daarmee een bijdrage zou leveren aan de praktijk van het beleid of het management. Mensen, zeker ook in die kringen, bepalen hun mening en hun houding bepaald niet alleen aan de hand van wetenschappelijke bewijzen van deze orde⁶. Er is meer voor nodig.

⁴ Popper, K.R. (1959). *The Logic of Scientific Discovery*. Hutchinson & Co.

⁵ De beperkingen van de reductionistische wetenschappenbenadering zijn uitvoerig in de wetenschapsfilosofische literatuur beschreven. Zie bijvoorbeeld Funtowicz en Ravetz (1993). *Science for the Post Normal Age*": in dit artikel stellen de auteurs dat het in de post-moderne tijd fundamenteel onvoldoende is om te willen voortbouwen op zekerheden. De opdracht van wetenschap is juist om met onzekerheden en de waardering van risico's om te leren gaan.

⁶ zie bijv. TNO-STB (1998). *De rol van milieukennis in besluitvorming*, waarin de rol van wetenschappelijke kennis wordt bekeken in de beleidstrajecten mest, VINEX locatie Leidsche Rijn, de Betuweroute en de uitbreiding van Schiphol, of H. Bekke, Nelissen en De Vries (1994). *De Salto Mortale*, waarin het doorbreken van een nieuwe periode bij het Ministerie van LNV wordt geanalyseerd. Wetenschappelijk inzicht in mogelijke oplossingen blijkt zeker niet de enige factor bij belangrijke beleidsbeslissingen. Ook de Jong (1995) die keek naar de invloed van wetenschappelijke kennis op het verzekeringsbeleid bij LNV kwam tot dezelfde conclusie.

2.2.3 Eisen in het strategische paradigma

De uitkomsten van een wetenschappelijke analyse kunnen ook waardevol zijn voor bepaalde partijen als niet aan de eisen van falcifieerbaarheid of reproduceerbaarheid kan worden voldaan. Het kan interessant zijn om een krachtenveldanalyse of een actor-analyse uit te voeren waarmee in kaart wordt gebracht welke actoren van invloed zijn op een bepaald maatschappelijk verschijnsel, welke belangen zij erbij hebben, met welke middelen zij hun invloed kunnen laten gelden, en aan welke beperkingen zij gebonden zijn. In het strategische paradigma hoeft men het over de waarheid niet meer eens te worden. Uitspraken die van belang zijn voor de één behoeven dat nog niet voor de ander te zijn. Ook dan is een landkaart van het gebied dat men wil veroveren interessant.

Een onderzoeker dient wel bepaalde spelregels te respecteren. Bronnen waarvan de onderzoeker zich bedient moeten expliciet en verifieerbaar zijn, en de stappen waarlangs hij tot zijn uitspraken komt moeten kunnen worden gecontroleerd. Elke selectie van waarnemingen is in principe aanvechtbaar: een volledig beeld is nooit te geven, en onderzoekers kleuren hun perceptie met wat zij belangrijk vinden. Deze onvermijdelijke subjectiviteit kan hen vergeven worden zolang zij maar expliciet maken vanuit welke belangen en interesses zij hun gegevens hebben verzameld. Dit is de derde spelregel in het strategische paradigma.

Beperkingen

Voor deze studie zou een onderzoeksopzet kunnen bestaan uit bronnenonderzoek en interviews, waarbij ik op zoek zou gaan naar een typologie van netwerken en leiderschapsfuncties. Aan de hand van uitspraken, besluiten en gevolgen zou ik moeten nagaan wie invloed had op de levensloop van zulke netwerken, welke belangen zij voor ogen hadden, en over welke mogelijkheden zij beschikten om te doen wat zij hebben gedaan. Zouden er kenmerken te vinden zijn die verklaren waarom mensen hun belangen percipieerden zoals zij dat deden? Van wie moesten zij zich iets aantrekken en van wie niet?⁷

Het probleem met deze benadering is de veronderstelling dat mensen pas leiding nemen als ze daar een belang in zien (macht, materieel, status; samenwerking als welbegrepen eigen belang). Deze veronderstelling zal zichzelf door de onderzoeksresultaten bevestigen. Het strategische paradigma produceert antwoorden binnen het domein van rationeel calculerend gedrag. Ik wil in deze studie graag de mogelijkheid open houden dat mensen ook

⁷ Een voorbeeld van een studie volgens deze opzet is te vinden in Hrouws, J. (1994). *Mest en macht: Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*. Dissertatie Landbouw Universiteit Wageningen.

nog andere drijfveren hebben om leiderschapsfuncties op zich te nemen.

Dat is op zich nog geen reden om de genoemde spelregels niet te respecteren. Ik heb echter nog een bezwaar. Mijn beschrijving van de geschiedenis van de landbouwvoorlichting is voor een deel gebaseerd op verifieerbare bronnen die ik ter plaatse zal noemen. Voor een ander deel is zij ingegeven door mijn eigen ervaring, die weliswaar door veel voormalige collega's wordt gedeeld, maar niet als zodanig ergens is beschreven. Het is een ondoenlijke opgave om voor al die inzichten te achterhalen door welke gebeurtenissen of bronnen zij precies zijn gevormd.

2.2.4 Eisen in het communicatieve paradigma

De eis van aannemelijkheid

Als iedereen zijn eigen werkelijkheid construeert, en mensen pas samen kunnen leren wanneer zij beseffen dat ze elkaar nodig hebben, dan is het niet genoeg om "objectief" vast te stellen hoe de belangenkaart eruit ziet en waar men strategisch op in zou kunnen zetten. In het communicatieve paradigma heeft een onderzoeksinterventie zin als daarmee een sociaal leerproces wordt gefaciliteerd. De resultaten van het onderzoek moeten dan voor de betrokkenen voldoende aannemelijk zijn om als zinvol element in de eigen werkelijkheid te worden ingepast. Tegenover het "*hard systems*" denken, waarin men probeert om de objectieve werkelijkheid te vangen in een modelmatige representatie, komt nu het "*soft systems*" denken van het constructivisme⁸ te staan. Deze stroming erkent dat iedereen zijn eigen waarheid hanteert, en dat die waarheid gerespecteerd moet worden om een sociaal leerproces mogelijk te maken.

Als alles mag zolang het maar aannemelijk is, dan staat de valkuil voor reïficatie en zelfreferentialiteit wijd open. Reïficatie treedt op als de onderzoeker de eigen werkelijkheid bevestigt door die waarnemingen te presenteren die daarvoor goed van pas komen. Wanneer de aannemelijkheid sociaal wordt gesanctioneerd spreken we van zelfreferentialiteit in het netwerk. Er zijn methodieken ontwikkeld om het risico daarop kleiner maken, zoals de *Grounded Theory*⁹. Door systematiek te brengen in het categoriseren van waarnemingen wordt de kans groter dat de onderzoeker ook schijnbaar onbelangrijke waarnemingen serieus neemt en verrassende nieuwe verbanden gaat zien.

RAAKS

Engel werkte in deze geest een methodiek uit voor het onderzoeken van kennissystemen in de landbouw: de Rapid Appraisal

⁸ Zie voor een bespreking van "hard" en "soft systems" in navolging van Checkland (1981) par. 4.2.4.

⁹ Glaser, B.G., Strauss, A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: De Gruyter.

of Agricultural Knowledge Systems (RAAKS)¹⁰. Hij ontwikkelde “vensters” voor analyse als een soort checklist voor aspecten die van belang zouden kunnen zijn om de dynamiek in een bepaald kennissysteem te begrijpen [kader 2]. Niet alleen onderzoekers maar ook betrokken actoren zelf kunnen langs deze systematiek hun beeld van de situatie aanscherpen en conclusies trekken voor wat zij met deze nieuwe inzichten kunnen doen.

In deze benadering gaat men op zoek naar puzzelstukken die op een nieuwe creatieve manier in elkaar gepast kunnen worden. Het geheel wordt dan een nieuw puzzelstuk waarmee anderen weer verder kunnen puzzelen aan de grote puzzel die nooit af zal komen. Daarmee wordt een bijdrage aan het collectieve leerproces geleverd. Het gaat nu om aannemelijkheid, door inzichtelijk te maken hoe de onderzoeker aan zijn puzzelstukken gekomen is, en langs welke stappen hij tot de nieuwe combinatie is gekomen.

Een onderzoek naar leiderschapsfuncties had volgens deze lijnen kunnen inhouden dat ik opvattingen over leiderschap in verschillende soorten netwerken registreerde, zocht naar bronnen waarmee ik kon vaststellen wat het effect die opvattingen was geweest, en daarmee betrokkenen opnieuw confronteerde. Worden mijn observaties herkend? Heeft leiderschap de beoogde werking gehad of niet? Welke functies konden daarin worden onderscheiden? Waren sommige daarvan belangrijker dan andere? Welke samenhang met de context kon worden verondersteld? Welke factoren zijn belangrijk gebleven, en welke zijn in gewicht veranderd? Als het inzicht zou groeien en aannemelijk werd gevonden, met name door het beleidscircuit waarvan ik deel uitmaakte, dan zou ik daarmee een bijdrage geleverd hebben aan het leerproces van de Directie Wetenschap en Kennisoverdracht van het Ministerie van LNV.

Beperkingen

Op deze manier en met deze ambitie heb ik het onderzoek daadwerkelijk ingezet. Het pakte echter anders uit dan ik verwachtte. Ik moest in de loop van het onderzoek accepteren dat ik niet in de positie was om langs deze weg het leerproces van de directie te faciliteren. Achteraf trek ik de conclusie dat het verschil in onderliggende paradigma's te groot was. Dat verschil werd nog groter door het leerproces dat ik zelf mede door deze studie doormaakte. Ik verwachtte teveel als ik tegelijkertijd in de formele structuur, waar ik deel van was, voldoende ruimte op de agenda wilde houden om dit leerproces collectief te maken.

¹⁰ Engel, P.G.H. (1995). *Facilitating Innovation: An Action-Oriented Approach and Participatory Methodology to Improve Innovative Social Practice in Agriculture*. Wageningen: Dissertatie Landbouwuniversiteit.

Engel, P.G.H., Salomon, M.L. (1997). *The Social Organisation of Innovation: a focus on stakeholder interaction*. Amsterdam: KIT.

Illustratief voor participatief onderzoek volgens de communicatieve rationaliteit is de opsomming van "vensters" in de RAAKS methode, die is ontwikkeld om de collectieve beeldvorming in een kennisnetwerk te stimuleren (Engel 1995; Engel, Salomon 1997). Engel gebruikt het venster als metafoor om aan te geven dat actoren collectief inzicht moeten verwerven in mogelijkheden en barrières voor hun onderlinge interactie om samen een innovatief systeem te vormen. Voor dat inzicht moet men verschillende kanten op kijken om de omringende werkelijkheid te begrijpen. Hij onderscheidt de volgende terreinen:
(vertaling Wielinga)

A1 Het doel van de diagnose.
Wat hopen de initiatiefnemers te bereiken met deze interventie? Waar zien zij een probleem of onbenutte mogelijkheden? Dit doel hoeft niet meteen door andere betrokken actoren te worden gedeeld.

A3 Opsporen van verschillende missies van actoren.
Actoren willen doorgaans niet hetzelfde, en hanteren ook verschillende beelden en concepten waarop die missies zijn gebaseerd. De opdracht is om convergenties en divergenties te ontdekken.

A4 Diagnose van de omgeving.
Actoren functioneren niet in een isolement. Externe factoren die van betekenis zijn op de opstelling van de actoren moeten in de diagnose worden betrokken.

A5 Verheldering van de probleemsituatie.
Op basis van de eerste diagnose wordt een probleemschets gemaakt, waarmee men zich een beeld vormt van de invloed van diverse actoren, hun onderlinge coalities, en de oorzaken van het probleem. Hiermee wordt de doelstelling bijgesteld op een manier waarin actoren zich zo goed mogelijk kunnen herkennen, en bereid zijn om aan het vervolg mee te doen.

B1 Effectenanalyse
Tot welke resultaten, zowel gewenste als ongewenste, leidt de huidige situatie? Het gaat hier om een inventarisatie van meningen van actoren. Wat de één als wenselijk effect ziet kan door de ander als ongewenst worden ervaren.

B2 Actor analyse.
Wat zijn de kenmerken van de belangrijkste actoren die maken dat zijn invloed hebben op het innovatieproces. Wat verklaart hun relatieve invloed?

B3 Kennisnetwerk analyse.
Deze analyse verlegt de aandacht van het niveau van actoren naar dat van het systeem. Welk type kennis is nodig, wie zorgt daar voor, wie maakt er gebruik van, en welke intermediairen zorgen voor de verbinding?

Wat hier gebeurde is meer dan een incident. Er kwam een beperking van het communicatieve paradigma aan het licht, die van belang is voor mijn bevindingen over leiderschap. In de hoofdstukken over kennis en leiderschap werk ik deze beperking verder uit. Op dit moment volsta ik met vast te stellen dat men collectief blind kan zijn voor zaken die toch belangrijk zijn, en communicatie alleen vaak niet genoeg is om de ogen te openen. De waarde van kennis zit niet alleen in aannemelijkheid. Ook observaties die schuren kunnen van belang zijn.

2.2.5 Eisen in het ecologische paradigma

Welke eisen moet men nu stellen aan een onderzoek in het ecologische paradigma? Met deze vraag begeef ik me op onbekend terrein. De contouren van het ecologische paradigma moeten immers nog scherp worden gesteld, en daar hoop ik met deze

RAAKS methode (vervolg)

B4 Integratiematrix.

Hoe functioneren de verbindingslijnen tussen de actoren? Wie heeft contact met wie, hoe intensief, en waarover? Zijn er clusters te onderscheiden rond bepaalde actoren die daardoor een sleutelpositie innemen? Is het te begrijpen waarom?

B5 Taakanalyse.

Welke functionele taakverdeling bestaat er in het systeem? Is er sprake van overlap in taken, of zijn er gaten?

B6 Analyse van de coördinatie.

Wie trekt er aan de touwtjes? Welke actoren bepalen de agenda, en wie betreft anderen bij hun projecten? Wie beschikt er over de middelen om beslissingen af te dwingen? Hier worden leiderschapsrollen en interactiepatronen zichtbaar gemaakt.

B7 Analyse van de communicatie.

Sprekende actoren dezelfde taal? Hoe effectief is hun onderlinge communicatie?

B8 Begrip van de sociale organisatie van innovatie.

Deze stap vormt de samenvatting van de vorige. Waar is convergentie te zien, waar liggen de mogelijkheden, en wat zijn de belemmeringen voor het innovatieproces in het systeem?

C1 Kennis management analyse.

De laatste drie stappen hebben betrekking op actie. Wat kan er gedaan worden om de situatie te verbeteren? Er kunnen verschillende strategieën ontworpen worden om het kennismanagement te verbeteren. Men kan hier denken aan verbeteringen in het bestaande netwerk, of aan reconfiguratie van de structuur waarin de onderlinge verhoudingen grondiger worden opgeschild.

C2 Actor potentieel.

Wat kan elke actor bijdragen? Wie heeft er voldoende mandaat en middelen om verandering teweeg te brengen? Wie heeft er het meeste belang bij (in LNV-jargon: wie is de probleemhebbert)?

Hier wordt doorgaans duidelijk dat verandering niet door één enkele actor kan worden afgedwongen.

C3 Het nemen van verantwoordelijkheid voor een actieplan.

In deze laatste stap worden concrete voorstellen geformuleerd waarover met de belangrijkste actoren wordt onderhandeld. Als die partijen hun verantwoordelijkheid in het verbeteren van de kwaliteit van het netwerk nemen, dan mag men een positief effect verwachten op de innovatieve kracht van het systeem.

Voor elk van de vensters is methodisch gereedschap ontwikkeld voor het werken in teams. Hoe beter het lukt om representanten uit de diverse belangengroepen in het team op te nemen, hoe groter de kans is dat de analyse bijdraagt aan een gedeeld inzicht in de situatie waarmee ook hun bestuurders te overtuigen zijn van hun mogelijke bijdrage aan een betere afstemming.

kader 2

De methodologische betekenis van responsiviteit

studie aan bij te dragen. Met het resultaat in de hand valt daarover meer te zeggen dan vooraf. Als ik het hierbij zou laten, dan zou ik het mezelf te gemakkelijk kunnen maken. Uit de eerste omschrijving van het ecologische paradigma zijn al wel enkele verwachtingen af te leiden. Bovendien heb ik binnen het scala van mogelijkheden een aantal keuzes gemaakt die ik moet verantwoorden.

Kenmerkend voor het ecologische paradigma is de oriëntatie op gezonde levende processen, waarin mensen responsief zijn op de eisen van hun ecologische omgeving. Onderzoek is daarom zinvol als het bijdraagt aan het vermogen tot responsiviteit. Deze studie is bedoeld als bijdrage aan het kennisbeleid van LNV. Het resultaat zou daarom bakens moeten uitzetten voor beleidsmakers om een goede respons te bepalen op signalen van stagnatie in levende netwerken die relevant zijn voor

Eisen aan onderzoek in vier paradigma's

	instrumenteel	strategisch	communicatief	ecologisch
centrale eis	betrouwbaarheid	verifieerbaarheid	aannemelijkheid	responsiviteit
belangrijke elementen	feiten; logica; reproduceerbaar; falsificeerbaar.	bronnen expliciet; afleiding navolgbaar; belangen expliciet.	sociaal leerproces; vermijden van zelfreferentialiteit.	intuïtie; zingeving; respect; handelingsgericht
beperkingen	reductie van werkelijkheid kan te ver gaan, zeker voor het begrijpen van sociale processen; betrouwbaarheid kan het verliezen van belangenstrijd.	veronderstelling van rationeel calculerende actoren bevestigt zichzelf; niet alle ervaring en intuïtie is verifieerbaar te maken	gevoeligheid voor obstructie wanneer actoren niet mee werken; sociale sanctionering als dwangbuis	zekerheid is niet te construeren.

kader 3

kennisontwikkeling op het beleidsterrein van LNV. Dit is een methodologische positie.

De epistemologische betekenis van responsiviteit

De vraag wat als baken erkend zou kunnen worden ligt op het terrein van de epistemologie. Ik onderschrijf het constructivistische uitgangspunt dat mensen hun eigen beelden van de werkelijkheid creëren. Mensen construeren hun eigen kennis. Dit is een deels rationeel en voor een ander deel intuïtief proces. Responsiviteit begint bij individuele zingeving. Dit impliceert een uitdrukkelijker rol voor intuïtie dan tot nu gebruikelijk is in wetenschappelijke benaderingen. Tegelijkertijd krijgt individuele respons pas werking in een breder netwerk wanneer andere individuen zich hierdoor zowel rationeel als intuïtief aangesproken voelen. Waar de juiste verhouding ligt tussen rationele verantwoording en intuïtieve zingeving, en van welke factoren het afhangt of conclusies als inspirerend ervaren worden: dit is terrein voor onderzoek, en daaraan hoop ik in deze studie iets bij te dragen.

De ontologische betekenis van responsiviteit

De ontologische positie is het lastigst om te bepalen. Voor een deel hangt responsiviteit af van de mate waarin een netwerk van actoren in staat is om individuele inzet zo op elkaar te afstemmen dat de respons voldoende effect heeft¹¹. Het sociale leerproces zoals dat centraal staat in het communicatieve paradigma is hiervoor essentieel. Er is echter altijd meer dan dat wat mensen erkennen als waar en zinvol. Er is wel degelijk een werkelijkheid buiten de menselijke constructen om, ook al kunnen we die

¹¹ In de engelstalige literatuur wordt in dit verband gesproken van *agency*. De discussie hierover komt in de hoofdstukken 4 en 5 aan de orde.

werkelijkheid nooit geheel kennen. De erkenning dat beelden altijd tekort schieten dwingt ons om respect te hebben voor datgene wat we niet kunnen begrijpen, en voor denkbeelden die niet passen in het gangbare. Voor responsiviteit is het noodzakelijk om open te staan voor signalen, ook als de betekenis ervan nog onduidelijk is. “Zinvol” is niet beperkt tot dat wat na de test met gangbare wetenschappelijke methodieken kan worden bestempeld als waarheid, of tot wat door de politiek als belangrijk wordt aangemerkt. Toch zullen we een weg moeten zoeken in het oneindige labyrint van signalen om zinvolle uitspraken te kunnen doen. De regels die bij de eerder besproken paradigma’s behoren hebben hun betekenis hiervoor zeker niet verloren. We zullen er alleen op moeten letten dat zij wellicht niet toereikend zijn [kader 3].

2.3 De keuze voor een aanpak

Mogelijk begaanbare wegen

De landkaart voor mogelijk begaanbare wegen is nu voor zover mogelijk ingekleurd. De volgende opdracht is te verantwoorden waarom ik de route gekozen heb waarop ik uiteindelijk ben uitgekomen. Niet elk pad behoefde opnieuw te worden aangelegd. Er zijn voorbeelden van benaderingen die passen binnen de contouren van het ecologische paradigma zoals ik ze nu omschreven heb, ook al werden zij uiteraard nog niet zo benoemd. Eén ervan wil ik hier bespreken, om daarna aan te geven waarom ik een andere weg gekozen heb.

De sociaal cognitieve configuratietheorie

Termeer¹² maakte voor haar studie naar het mestbeleid in de varkenshouderij gebruik van een benadering die verwantschap vertoont met de RAAKS methodiek. De sociaal cognitieve configuratietheorie gaat er net als RAAKS van uit dat mensen hun eigen werkelijkheid construeren, en dat zij in netwerken elkaar daarin versterken. Zo zijn op een bepaald tijdstip configuraties van actoren te herkennen waarin beelden van de werkelijkheid duidelijk meer overeen komen dan tussen hen en andere netwerken. Zij bestudeerde aan de hand van een groot aantal interviews hoe in de recente geschiedenis die configuraties veranderden, en maakte daarmee aannemelijk waardoor het samenspel tussen varkenshouders, Landbouwschap, kennispecialisten en beleidsmakers vastliep. Zo werd het netwerk inert.

Dit inzicht zou men kunnen benutten voor “configuratie-management” dat verder gaat dan inzicht verschaffen zodat men het samen eens zou kunnen worden over de te volgen stappen. Het gaat om het doorbreken van fixaties die de communicatie tussen configuraties van mensen blokkeren. Het gezond maken van het communicatieproces is belangrijker dan het bereiken van

¹² Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid*. dissertatie. 's Gravenhage, VUGA.

doelen. Daarin wijkt de methode af van RAAKS die in de eerste plaats is ontwikkeld om actoren zelf tot het inzicht te laten komen dat zij door het nemen van bepaalde maatregelen meer synergie kunnen bereiken. Configuratiemanagement heeft de pretentie een instrument te zijn voor één betrokken actor om fixaties op te sporen en te doorbreken, ook al werken actoren daar aanvankelijk niet van harte aan mee. Anderen hebben binnen dit concept strategieën ontwikkeld om conflicten te analyseren en hanteerbaar te maken¹³.

Daarmee zou deze benadering tot het onderzoeksgereedschap voor het ecologische paradigma gerekend kunnen worden. Ik maak in mijn studie op diverse plaatsen dan ook dankbaar gebruik van haar werk en dat van de Rotterdamse school van Van Dongen die de configuratietheorie ontwikkelde.

Een andere weg

Volgens deze lijnen zou een studie naar leiderschapsfuncties kunnen bestaan uit interviews waarbij ditmaal niet alleen de verandering in configuraties en hun gevolgen in kaart zouden moeten worden gebracht, maar ook de leiderschapsinterventies die van betekenis voor die veranderingen zijn geweest of juist hebben ontbroken.

Dit was een begaanbare weg, al zou het praktisch gesproken waarschijnlijk meer inzet hebben gevraagd dan waarover ik kon beschikken. Toch heb ik ervoor gekozen om de aandacht te verleggen naar het blootleggen van de onderliggende paradigma's, en het onderzoeken van de theoretische gevolgen van het ecologisch paradigma voor leiderschapsfuncties in kennisnetwerken. Inzicht in instrumenten voor configuratiemanagement heeft tot dusver slechts een beperkte invloed gehad op de beleidspraktijk van LNV, ook al is Termeer na haar onderzoek door dit ministerie ingezet bij de strategische beleidsvorming. Hetzelfde geldt voor pleidooien voor interactieve beleidsvorming die gebaseerd waren op het communicatieve paradigma¹⁴, en daarvoor zijn redenen aan te wijzen¹⁵.

Wie mensen adviseert om de beproefde routines los te laten waaraan zij zekerheid ontleen bij de aanzienlijke risico's die zij beroepshalve lopen, doet er goed aan een inspirerend alternatief te bieden dat als baken kan dienen bij het zoeken naar een nieuwe koers.

Het zichtbaar maken van paradigma's

Voor de presentatie van de resultaten van mijn onderzoek naar leiderschapsfuncties in kennisnetwerken heb ik er voor gekozen om verschillende paradigma's zichtbaar te maken, en om een

¹³ Van Dongen, Laat en Maas (1996)

¹⁴ Zie par. 3.6.3 en 3.7.5.

¹⁵ Zie par. 6.4.6 en 6.4.7.

alternatief te construeren dat ruimte biedt voor het zoeken naar een nieuwe categorie oplossingen voor de vraagstukken die ik in de inleiding heb toegelicht. Mijn verhaal is dus in de eerste plaats een redenering, geïllustreerd met beelden uit de geschiedenis van het Nederlandse landbouwkennissysteem. Ik heb gepuzzeld met bekende puzzelstukken, en presenteer ze op een manier die, naar ik hoop, inspireert tot het uitproberen van nieuwe wegen.

Herkenbare puzzelstukken

In de eerste stap beschrijf ik zes verschillende periodes in de naoorlogse geschiedenis van de Nederlandse landbouw. In elk van deze periodes is zichtbaar hoe de veranderende omstandigheden aanleiding waren om opvattingen over kennis en beleid te herzien. De taakstelling van de landbouwvoorlichtingsdienst is hiervoor illustratief.

Mijn bedoeling met deze beschrijving is om een gemeenschappelijke basis aan te leggen voor de discussie die later in dit boek volgt. Ik volg hiervoor een vast stramien, en streef naar herkenbaarheid voor de mensen die bij deze geschiedenis betrokken zijn geweest. In zoverre volg ik de onderzoeksprincipes van het communicatieve paradigma. In deze opzet ben ik geslaagd als het niet te gemakkelijk is om er een andere selectie van feiten naast te leggen die de conclusies ernstig zouden ondermijnen. Als ik het met de lezer eens kan worden over de puzzelstukken, dan reken ik daarna op nieuwsgierigheid naar verschillende manieren waarop de stukken in elkaar gepast kunnen worden.

Verschillende betekenissen en hun gevolgen

Vervolgens beredeneer ik tot welke verschillende opvattingen over kennis, leiderschap en de rol van de overheid men komt op basis van verschillende paradigma's, en construeer ik een alternatief op basis van het ecologische paradigma. Daarin beweer ik niet origineel te zijn: voor de meeste constructen is in de wetenschappelijke literatuur bevestiging te vinden, en waar dat het geval is geef ik dat ook aan. Mijn bijdrage is een herkenbare ordening, en inzicht in de verschillende conclusies waar uiteenlopende opvattingen toe kunnen leiden als men deze toepast op de bekende puzzelstukken uit de recente geschiedenis.

Tenslotte trek ik de lijn door naar conclusies voor de toekomst. Als men het ecologische paradigma zou accepteren: wat verandert er dan aan de keuzes die men maakt als het gaat om het stimuleren van kennisontwikkeling, het bevorderen van leiderschap in netwerken, of het kiezen van positie voor de overheid?

2.4 Keuzes in de thema's

Kennis

Voor het verhaal dat ik in dit boek vertel had men waarschijnlijk ook andere ingangen kunnen kiezen. In deze verantwoording voor de aanpak van de studie licht ik mijn keuzes nader toe, te beginnen bij kennis.

Kennis speelt een hoofdrol in mijn fascinatie voor mensen die zich in een netwerk verbonden voelen en samen creatief worden. Bij elke nieuwe creatie wordt nieuwe kennis gevormd. Voor elke nieuwe creatie is verbinding nodig, omdat zij bestaat uit een verrassende nieuwe combinatie van bekende kenniscomponenten die mensen als puzzelstukken bij elkaar leggen. Mijn ervaringen als beleidsambtenaar en als ontwikkelingswerker brachten me tot de overtuiging dat uit de geschiedenis van het Nederlandse landbouwkennissysteem belangrijke lessen te leren waren: lessen voor het stimuleren van de ontwikkeling van relevante kennis op het niveau van grote gecompliceerde netwerken.

Leiderschapsfuncties

Een besef van verbondenheid en creativiteit in een netwerk ontstaat niet vanzelf. Er zijn initiatieven van mensen voor nodig om te doen wat daarvoor onder de gegeven omstandigheden gedaan moet worden. Uit mijn tijd als trainer in communicatieve vaardigheden wist ik dat zulke initiatieven niet alleen afhangen van de persoon die formeel de leiding heeft. Men kan beter van leiderschapsfuncties spreken die op verschillende manieren over de groepsleden verdeeld kunnen zijn.

In de periode 1994-1995 schreef ik als secretaris van een ambtelijke werkgroep een rapport over de veranderende positie van de intermediaire organisaties in het landbouwkennissysteem waarvoor het ministerie van LNV verantwoordelijk was¹⁶. Deze werkgroep¹⁷, waarin vertegenwoordigers van elk van deze instituties meewerken, kwam tot de conclusie dat een aantal intermediaire functies in de informatie-uitwisseling tussen onderzoek, voorlichting, onderwijs, de praktijk en de overheid hun tijd hadden overleefd, en dat zich nieuwe functies aandienden die om erkenning vroegen. Dit type functies heb ik, naar analogie met leiderschap in kleine groepen, benoemd als leiderschapsfuncties op het niveau van actoren in meer of minder gestructureerde netwerken (in de Engelstalige literatuur spreekt men graag van “fuzzy structures”). Vervolgens heb ik me afgevraagd onder welke omstandigheden men kan verwachten dat bepaalde actoren leiderschapsfuncties op zich nemen.

De rol van de overheid

De overheid beschikt over een aantal instrumenten om die omstandigheden te beïnvloeden. Sommige van die instrumenten behoren specifiek aan de overheid toe. Rond 1995 stond de rolverdeling tussen LNV en andere actoren in de landbouw ter discussie, en het was een interessante vraag welke positie het departement in het veranderde kennissysteem zou moeten innemen. Van 1993 tot 1995 werkte ik mee aan een ambtelijk project “Communicatie Bij Beleidsvorming” waarin gezocht werd

¹⁶ Wielinga, H.E. {red} (1995a). *Intermediairen in beweging: van institutioneel naar functioneel denken*. Eindrapport van de projectgroep Kennis Transformatie en Transfer. LNV/VZ. Den Haag.

¹⁷ o.l.v. A.J. Vijverberg

naar nieuwe wegen om maatschappelijke actoren bij het beleidsvormingsproces van LNV te betrekken. In dat kader schreef ik op basis van een literatuurstudie een werkdocument waarin de overheid vijf verschillende opties voor het kiezen van positie in een beleidsvormingstraject werden voorgehouden¹⁸. Het werk aan dit document was, samen met het eerder genoemde rapport over intermediairen, de aanleiding voor mijn voorstel aan de nieuw te vormen directie DWK om een studie uit te voeren naar de veranderende rol van de overheid in het kennissysteem. Dat ik in deze studie expliciet aandacht zou besteden aan de rol van de overheid lag dus voor de hand.

Landbouwvoorlichting

Als ingang kies ik de landbouwvoorlichting in relatie tot het overheidsbeleid van het ministerie van landbouw. Een pragmatisch argument voor deze keuze is dat ik als voorlichtingskundige vanaf 1977 de wetenschappelijke discussie¹⁹ en vanaf 1985 de gebeurtenissen op beleidsniveau van nabij heb kunnen volgen²⁰. Wellicht kan iemand die nauwer betrokken is geweest bij onderzoek of onderwijs een soortgelijk verhaal vertellen met onderzoek of onderwijs als vertrekpunt.

Er zijn ook minder pragmatische redenen voor deze keuze. Om innovativiteit en collectief bewustzijn in netwerken te stimuleren kan de overheid inzetten op kennis door te investeren in onderzoek, voorlichting en onderwijs. De overheid kan ook condities beïnvloeden door bijvoorbeeld prijs- en structuurbeleid, regelgeving en investeringen in de fysieke infrastructuur zoals de ruilverkaveling. In de Nederlandse situatie werd landbouwvoorlichting steeds gezien als een instrument van de overheid om keuzes van boeren te beïnvloeden. Opvattingen over de rol die de landbouwvoorlichting diende te spelen tussen andere instrumenten van beleid zijn in de loop van de tijd sterk veranderd, sterker dan meningen over de betekenis van andere investeringen in kennis zoals onderzoek en onderwijs.

Veranderende opvattingen zijn niet alleen waar te nemen in uitspraken van beleidsmakers en argumenten in beleidsdocumenten, maar met name ook in de talrijke reorganisaties en andere structuurwijzigingen in deze periode. De structuurveranderingen in de landbouwvoorlichting zijn over een langere periode goed gedocumenteerd, en lenen zich daarom goed voor onderzoek.

¹⁸ Wielinga, H.E. (1994). De rol van de overheid: vijf opties voor het kiezen van positie in de voorbereiding van beleid. Werkdocument IKC-NBLF nr 50. Wageningen. Zie ook hoofdstuk 6.

¹⁹ Als student aan de LandbouwHogeschool was ik als notulist van 1977-1979 en als studentlid van het vakgroepsbestuur van 1980-1981 betrokken bij de vakgroep Voorlichtingskunde. Als wetenschappelijk medewerker 1981 – 1983 werkte ik voor deze vakgroep in Bènin.

²⁰ Van 1985-1990 en van 1993-1998 werkte ik voor de elkaar opvolgende beleidsafdelingen van I&V resp. LNV die verantwoordelijk waren voor het overheidsbeleid met betrekking tot de landbouwvoorlichting.

Het succesverhaal van de Nederlandse landbouw, en alles wat daarna kwam, laat zich goed beschrijven vanaf na de Tweede Wereldoorlog. Voor de oorlog had de landbouw in Nederland weinig gerichte aandacht gekregen. Aan het einde van de oorlog was veel infrastructuur vernield en was er tekort aan voedsel. In 1945 heeft men een nieuwe start gemaakt. Als we op zoek zijn naar lessen over het ontstaan van netwerken, dan is 1945 een logische keuze.

2.5 Een pleidooi voor ontvankelijkverklaring

Geen enkele indeling in paradigma's dekt de variëteit aan manieren waarop mensen denken. Mijn keuze voor de indeling in paradigma's is daarom in principe aanvechtbaar. Tot nu toe vind ik het opvallend hoe goed deze denkkaders in de meeste toonaangevende opvattingen over beleid, communicatie en onderzoeksmethodieken te herkennen zijn. Nader onderzoek zou aan het licht kunnen brengen in hoeverre actoren die in dit boek een rol spelen het hiermee eens zijn.

Het ecologische paradigma, waarvan ik in deze studie de contouren nader exploreer, heeft nog lang niet dezelfde weerklank in toonaangevende opvattingen in de praktijk als de andere drie paradigma's, hoewel de hoeveelheid literatuur over creativiteit, zingeving en inspiratie in organisaties snel groeit. Door in deze studie inzichtelijk te maken welke gevolgen het zou kunnen hebben voor de praktijk van management en beleid wanneer men de principes van het ecologische paradigma zou aanvaarden, houd ik in feite een pleidooi voor ontvankelijkverklaring voor deze manier van denken. Acceptatie zou een volle onderzoeksagenda opleveren om de diverse veronderstellingen die aan dit paradigma ten grondslag liggen te verifiëren.

Hoewel ik meen dat het ecologische paradigma een breder domein bestrijkt dan de andere drie genoemde paradigma's, en daarmee de domeinen omvat waarin die paradigma's hun waarde hebben, zal ook dit paradigma weer onderdeel blijken te zijn van een paradigma dat nog meeromvattend is. Ik heb een sterk vermoeden dat in zo'n meeromvattende paradigma spiritualiteit een belangrijke rol speelt. Van Eijk heeft onlangs²¹ met zijn voorstel voor een transcendent paradigma een moedige poging gedaan om spiritualiteit op de wetenschappelijke agenda te plaatsen. De kloof tussen zijn oproep tot meditatie om de spirituele inspiratie te kunnen ontvangen en de dagelijkse beleidspraktijk is voor veel mensen nogal groot. Ik hoop met dit boek een aantal tussenliggende stappen inzichtelijk te maken.

²¹ Van Eijk, T(1998). *Farming Systems Research and Spirituality* Dissertatie LUW.

Landbouw- voorlichting sinds 1945

3.1 Kennisontwikkeling in de Nederlandse landbouw¹

Kennis als succesfactor

De Nederlandse landbouw heeft in de na-oorlogse periode opmerkelijke prestaties geleverd. Algemeen wordt aangenomen dat het landbouwkennissysteem, of zoals dat lange tijd heette “het OVO drieliuk” van onderzoek, voorlichting en onderwijs, hieraan fors heeft bijgedragen. In dit hoofdstuk ga ik na hoe opvattingen over kennis en beleid in de na-oorlogse geschiedenis van de Nederlandse landbouw zijn veranderd.

Zes periodes

Deze geschiedenis beschrijf ik in zes periodes. Elke indeling is betwistbaar en in elke periode leven verschillende opvattingen door elkaar. Diverse auteurs² hebben indelingen gemaakt die elkaar deels overlappen [kader 4]. Ik heb gezocht naar periodes waarin min of meer dominante opvattingen zijn terug te vinden in beleidsmaatregelen en de argumentatie van reorganisaties. Per periode geef ik argumenten voor de keuze van het beginjaar; welke aanpak men kiest om de problemen uit de vorige periode het hoofd te bieden; tot welke resultaten dat leidt; en welke nieuwe dilemma's er vervolgens ontstaan. Daarbij beschrijf ik eerst de gedocumenteerde structuurwijzigingen en daarna mijn

¹ Delen van dit en het volgende hoofdstuk werden gepubliceerd in Wielinga, H.E. (2000). *Rural Extension in Vital Networks: The Changing Role of Extension in Dutch Agriculture*. Journal of International Agricultural and Extension Education (2)1, p23-36.

² Bekke, A.J.G.M., (1992). *De wispelurige bureaucratie*. In: Bestuurskunde 1992-2.

Bekke, H., Nelissen, G. en De Vries, J. (1994). *De Salto Mortale van het Ministerie van LNV: Beleid, organisatie en management op een breukevlak*. Alphen aan de Rijn: Samson Tjeenk Willink Zuurbier, P.J.P. (1984). *De besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst*. Proefschrift Landbouw Hogeschool Wageningen.

Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid*. dissertatie. 's Gravenhage, VUGA.

Na-oologse periodes in de Nederlandse landbouw

Verskillende auteurs hebben indelingen gemaakt van de recente geschiedenis, al dan niet toegespitst op de landbouw.

In dit kader worden enkele markante kenmerken samengevat, evenals mijn keuze.

Cursief: incidenten als mijlpaal

A.J.G.M. Bekke (1992)
periodes in een
wispelturige bureaucratie

1945-1966: wederopbouw

- saamhorigheid
- gezagsgetrouwheid
- sturing door toppen van maatschappelijke zuilen

1966-1980: democratisering

- afbrokkelend middenveld
- meer wensen op bord overheid
- overheid deskundiger, gaat meer sturen

1980-1990: kommervolle tijden

- bezuinigingen, kaasschaaf
- geen echte keuzes
- middenveld brokkelt verder af

1990- : individualisering

- nieuwe, grote vraagstukken
- nieuwe sturingsalianties nodig

Deze studie

1945-1956: wederopbouw *einde WO II*

- voedselveiligheid voorop
- agrarische sector wordt mede verantwoordelijk

1956-1975: bloeiperiode *Mansholt naar Brussel*

- Europees landbouwbeleid
- internationale markt voorop
- van technische voorlichting naar bedrijfsontwikkeling

1975-1984: toenemende onzekerheid

Negatieve publiciteit mest

- omslag in publieke opinie
- onzekere markt
- bezuinigingen
- het front sluit zich
- vlucht naar voren

interpretaties van de onderliggende veranderingen in het denken over beleid en kennis.

De ontwikkeling van de landbouwvoorlichting maakt zichtbaar hoe de veranderende omstandigheden steeds opnieuw aanleiding waren om opvattingen over kennis in relatie tot beleid te herzien. Pas wanneer men de volgende stap in het denken heeft gezet wordt begrijpelijk waarom men voordien niet meer het effect bereikte waarop men hoopte.

Na-oologse periodes in de Nederlandse landbouw (vervolg)

Zuurbier (1984) landbouwvoorlichting tot 1980

- 1886-1890: ontstaan
- 1890-1913: uitbouw
- 1913-1930: discontinuïteit
- 1930-1939: groei in crisisjaren
- 1946-1955: naar moderne opbouw**
 - -1950: daadkrachtig herstel
 - -1955: verbreding, verdieping
- 1956-1975: structuurbeleid**
 - Europese markt
 - bloeitijd landbouw
 - voorlichting als instrument
- 1975-1980: toenemende onzekerheden**
 - onzekere markt
 - bezuinigingen
 - maatschappelijke kritiek op landbouw

Termeer (1993) mestbeleid dynamisch en inert

- 1970-1975: Geen wolkje aan de lucht**
 - Waarschuwers staan op
 - Beleidsnetwerk varkenshouderij gesloten front
- 1975-1983: Stilte voor de storm**
 - Verharding van posities
- 1984-1987: Donderslag bij zwaarbewolkte hemel**
 - begin restrictief beleid
 - configuratie L&V-VROM
 - overheid - sector drijven uiteen
- 1988-1991: Zwaar weer op komst**
 - wet bodembescherming
 - afbrokkelende steun achterban, boerenprotesten

- H. Bekke et al. (1995)**
aanloop naar salto mortale van LNV en daarna
- 1945-1980: Serene periode**
- Landbouw één hechte beleidsgemeenschap
- 1980-1992: De periode van toenemende crisis**
- waarschuwers staan op
 - beweging onder oppervlakte
 - daarboven suggestie van eenheid die steeds moeilijker vol te houden is
 - Val minister Braks, negatieve publiciteit
- 1992 - : De lerende en ondernemende periode**
- LNV wordt kerndepartement
 - omgeving extern aan landbouw serieus genomen
 - scheiding beleid - uitvoering

Deze studie

1984-1989: uiteenlopende belangen

Melkquota en interimwet

- begin restrictief beleid
- van stimuleren groei naar beperken schade
- afnemend draagvlak overheid

1989-1995: onthechting

Privatisering voorlichting

- overheid moet leren sturen op afstand
- ontbinding OVO drieluik en ontstaan kennismarkt
- collectieve sturing landbouw loopt vast

1995- : markt

Paars neo-liberaal beleid

- onthiërarchisering samenleving
- nieuwe, fluide netwerken
- afnemend gewicht landbouw in politiek
- beleid: scheiding van verantwoordelijkheden
- afrekenen op resultaat
- zoeken naar nieuwe rol-verhoudingen

kader 4

3.2 De periode van wederopbouw: 1945-1956

3.2.1 Kenmerken van deze periode

Het einde van de Tweede Wereldoorlog markeert een duidelijke overgang naar een nieuwe periode in de Nederlandse geschiedenis. Dit geldt zeker ook voor de landbouw. Er was hongersnood geweest en de infrastructuur was vernield. De behoefte aan een snelle wederopbouw van de landbouwsector was voor ieder-

Een nieuwe start

een duidelijk, in de eerste plaats om de voedselvoorziening veilig te stellen.

Weinig aandacht voor landbouw
vóór WOII

Hier moet aan worden toegevoegd dat vóór de oorlog landbouw niet veel politieke prioriteit had gekregen. De landbouw kende alleen van 1935 - 1937 een apart departement. De landbouworganisaties waren onderling verdeeld. Er bestond een moeizame relatie tussen de boerenstandsorganisaties en de landarbeidersbonden en tussen de katholieke, protestantse en algemene organisaties onderling. De verspreiding van landbouwtechnologie kreeg relatief weinig aandacht. De eerste overheidsbijdrage voor kennisoverdracht aan boeren dateert van 1872 toen subsidie werd verleend aan "wandelleraren": landbouwleraren die boeren gingen bezoeken, naar het Duitse voorbeeld van de "*Wanderlehrer*". De Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst ontwikkelde zich gaandeweg uit het landbouwonderwijs, maar tot aan de Tweede Wereldoorlog stelde de dienst in omvang niet veel voor. In 1940 telde de formatie aan technische staf 140 personen³.

Voedselzekerheid

Deze situatie veranderde drastisch na de oorlog toen de urgentie van het nationale herstel de onderlinge tegenstellingen deed vervagen en voedselzekerheid hoge prioriteit kreeg en Mansholt aantrad als minister van Landbouw in de eerste acht na-oorlogse kabinetten. De voorlichtingsdienst groeide in de periode 1946 tot 1951 van 518 naar 1219 personen⁴. Tot de privatisering van de landbouwvoorlichting in 1989 schommelde de formatie iets boven dit niveau. Ik begin deze studie daarom met de periode na 1945 waarin de landbouwvoorlichting volop in de belangstelling kwam te staan is.

Verzuild en gezagsgetrouw

A. Bekke⁵ ziet de periode 1945 - 1966 als de periode van wederopbouw en saamhorigheid, waarin de sturing vooral kwam van de toppen van de maatschappelijke zuilen. In deze periode ontstond een sterk maatschappelijk middenveld, met een betrekkelijk kleine kring van leidende personen die elkaar goed kenden en vaak verschillende maatschappelijke posities tegelijk bezetten, of gemakkelijk wisselden tussen belangenorganisatie, overheid, politiek of bedrijfsleven. Zij gaven leiding aan een gezagsgetrouwe achterban en in de eerste periode na de oorlog was de bereidheid tot inzet en de opofferingsgezindheid voor het nationale herstel groot. Dit gold zeker voor in de landbouw waar niemand terugverlangde naar de jaren voor de oorlog van onderlinge verdeeldheid en opkomend fascisme.

³ Zuurbier 1984 p.87.

⁴ Miniformatie; als administratief en overig personeel wordt meegeteld dan groeit de formatie van 529 naar 1439 personen. Zuurbier 1984.: p.87

⁵ A. Bekke 1992

Van de Amerikaanse Marshall hulp (1948 -1953) kwam een relatief fors deel terecht in de Nederlandse landbouw. Hierdoor ontstond een grote bestedingsdruk en kwam veel nieuwe technologie naar Nederland waarmee boeren om moesten leren gaan.

3.2.2 Landbouwvoorlichting

Mansholt

Landbouwminister Mansholt gaf hoge prioriteit aan voorlichting, met name voor kleine bedrijven. Er werden voorbeeldbedrijven gesticht en het praktijkonderwijs kwam op gang. De overheid stimuleerde actief het ontstaan van verenigingen voor bedrijfsvoorlichting (MvT 1947) waarvan de voorlichter geen lid mocht zijn om rolconflicten te vermijden, maar waar hij als adviseur wel actief aan deel nam⁶. “De directe vorm van samenwerking tussen boeren en de voorlichtingsdienst had als voordeel dat de laatste minder als ambtenaar werd beschouwd en een centrale plaats kon innemen in de lokale organisaties”. In 1955 was ongeveer 20% van de agrarische ondernemers lid van zulke verenigingen. In 1953 stelde Mansholt een landelijke voorlichtingsraad in omdat hij het wenselijk vond om met het georganiseerde bedrijfsleven tot verdere samenwerking te komen op het gebied van de landbouwvoorlichting. Deelnemers aan dit overleg waren de boerenstandsorganisaties, de landarbeidersbonden en ook de directeurs van de technische afdelingen van de Directie van de Landbouw. In hetzelfde jaar werd een begin gemaakt met het vormen van Provinciale Raden voor de Landbouwvoorlichting om het werk zo dicht mogelijk bij de praktijk te laten plaats vinden⁷.

Uitbreiding landbouw
voorlichting

Zoals gezegd breidde de landbouwvoorlichtingsdienst in deze periode zich sterk uit. De structuur die voor en tijdens de oorlog bestond werd aangepast en verbeterd. De voorlichters, die in deze tijd “rayonassistent” werden genoemd, bedienden een rayon met een aantal bedrijven. Dit aantal was bijvoorbeeld voor de akker- en weidebouw vastgesteld op 350. De assistenten werkten doorgaans van huis uit en stonden onder leiding van de regionale consulent. De consulent kreeg in deze periode versterking door de aanstelling van specialisten die voor de verbinding tussen de voorlichters en de landelijke consulentschappen moesten zorgen en ingenieurs die assisteerden bij zijn leidinggevende taken. Deze taken bestonden voor een belangrijk deel uit actieve deelname in talrijke organisaties voor de landbouwsector. De consulent was tevens directeur van de regionale proeftuinen. Aanvankelijk was hij daarnaast ook directeur van de Rijkslandbouwwinterschool, maar van deze taak werd hij ontlast.

CAD tussen voorlichting en
onderzoek

Voor de verbinding tussen de voorlichting en het onderzoek bestonden al de Consulentschappen in Algemene Dienst, die in

⁶Zuurhief 1984. p.50

⁷Leeuwen, G. van (1996). *De Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw 1968-1996*. bundel samengesteld te gelegenheid van het opheffen van de Raad. Den Haag: LNV.

deze periode in getal en formatie werden uitgebreid. De CAD's werden gehuisvest bij de onderzoeksstations, adviseerden over de programmering van het praktijkgerichte onderzoek en onderhielden nauw contact met de regionale specialisten. Men sprak over de tweedelijns voorlichting, in tegenstelling tot de eerstelijns voorlichting aan boeren en tuinders [kader 5].

Provinciale colleges van
consulenten

De leiding van de consulentenschappen was in handen van de takdirecties⁸ van het Ministerie van Landbouw en Voedselvoorziening [kader 6], te weten de Directie Akker- en Weidebouw, de directie van de Tuinbouw, de Directie voor Vee- en

aangelegenheden en de Directie van het Zuivelwezen. Het zwaartepunt kwam echter in de provincies te liggen, waar vanaf 1949 de provinciale colleges van consulenten functioneerden. Deze colleges ontwikkelden gezag tegenover andere autoriteiten en de voorzitters van deze colleges hadden gestructureerd overleg met de top van het Ministerie⁹.

1° en 2° lijns voorlichting

Typisch voor de landbouw is het onderscheid in eerstelijns en tweedelijns voorlichting.

Eerstelijns voorlichting is de voorlichting aan boeren en tuinders.

Tweedelijns voorlichting is het geheel aan ondersteunende activiteiten voor de 1° lijn met betrekking tot de:

- relatie voorlichting – onderzoek voor technische aspecten;
- relatie voorlichting – landbouworganisaties en lokaal bestuur voor de politiek / bestuurlijke aspecten.

kader 5

Takken en vakken

In het landbouwjargon wordt onderscheid gemaakt tussen takken en vakken.

Een **tak** is een gespecialiseerde vorm van landbouwproductie, zoals tuinbouw, akkerbouw, veehouderij. Binnen de veehouderij kent men takken als melkveehouderij, intensieve veehouderij (varkens en pluimvee) en de “kleine takken”: eenden, ganzen en nertsen.

Een **vak** is een aandachtsgebied dat voor verschillende takken relevant is, zoals mechanisatie of bodemkunde en bemesting.

kader 6

Het stimuleren van lokale
organisatie

Zo had de voorlichting niet alleen een belangrijke rol in het ontwikkelen en verspreiden van technologie, maar ook in het op gang helpen van lokale organisaties. In dit kader moeten ook de inspanningen genoemd worden in het kader van de talrijke streekverbeteringsprojecten en landinrichtingsprojecten waarin de

⁸ De takdirecties waren verantwoordelijk voor een bedrijfstak en kwamen voort uit de eerder genoemde technische directies van de directie landbouw die inmiddels was opgewaardeerd tot directoraat generaal. Zie ook kader 5.

⁹ Zuurbier 1984, p50-51

voorlichters van de overheid een spilfunctie vervulden. Veel beslissingen waren zonder instemming van de direct betrokkenen onmogelijk, zoals de uitruil van stukken grond in de ruilverkavelingen en de ingrijpende veranderingen die nodig waren om investeringen in bijvoorbeeld nieuwe ontsluitingswegen en drainagesystemen mogelijk en rendabel te maken. Zulke projecten konden mislukken wanneer enkele betrokken ondernemers dwars bleven liggen. Er is daarom in deze periode veel geïnvesteerd in het vermogen van agrarische gemeenschappen om nieuwe informatie te verwerken en op basis daarvan tot breed geaccepteerde beslissingen te komen.

3.2.3 Beleid

**Gunstige condities voor
productieverhoging**

Het overheidsbeleid gaf in deze periode voorrang aan het scheppen van omstandigheden waarin zoveel mogelijk boeren en tuinders hun productie snel konden opvoeren. Er werd veel geïnvesteerd in landinrichtingsprojecten, er kwam een prijsregime met garantieprijzen voor de belangrijkste landbouwproducten en er werden subsidies op investeringen gegeven.

**Invloed van agrarisch
bedrijfsleven**

Bij de invulling van al deze structuurmaatregelen werd het georganiseerde agrarische bedrijfsleven nauw betrokken. Wat voor de oorlog niet lukte bleek nu wel te kunnen: er kwam één overkoepelend orgaan waarin de drie op levensbeschouwelijke grondslag georganiseerde boerenstandsorganisaties en de landarbeidersbonden vertegenwoordigd waren: de Stichting voor de Landbouw die de komst van het Landbouwschap voorbereidde. Deze publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie kreeg vergaande bevoegdheden zoals het verplichte lidmaatschap van alle boeren en tuinders en het opleggen van heffingen. Zo ontstond een symbiotische relatie tussen ministerie en georganiseerd landbouwbedrijfsleven. Van het Landbouwschap werd verwacht dat het de moed had om mee te regeren¹⁰. Hier werd Nederlandse poldermodel geboren.

Frouws¹¹ analyseert dat de basis voor de later zo machtige landbouwlobby in deze periode werd gelegd. Mansholt bood de landbouworganisaties een grote mate van zelfbeschikking op voorwaarde dat zij met één mond zouden spreken. De druk op consensus was daardoor hoog en de landbouworganisaties hadden zo een belangrijk argument om van de achterban discipline te eisen.

Beleid werd aldus gezien als het scheppen van condities voor groei, waarbij de belanghebbenden liefst zelf het voortouw

¹⁰ Citaat van landbouwminister Braks in een interview in weekblad Boerderij, 1990. Aangehaald door Frouws 1996 p59.

¹¹ Frouws, J. (1994). Mest en macht: Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970. Dissertatie Landbouw Universiteit Wageningen.

moesten nemen. Het beschikbaar maken van kennis was een belangrijke conditie en de overlegstructuren voor kennisontwikkeling en beleidsontwikkeling werden nauw met elkaar verweven.

3.2.4 Kennis

Rationalisatie

Rationalisatie was het motto. Boeren en tuinders moesten leren omgaan met moderne technologie. Voorlichters werden geschoold in moderne landbouwmethoden en assisteerden agrarische ondernemers op vaktechnisch gebied. Naast vakkennis werd aandacht besteed aan de sociale vaardigheden van de voorlichters die zich meer dan vroeger gingen richten op individuele voorlichting; zij konden hun werk niet doen zonder eerst het vertrouwen van de boeren te winnen. Zuurbier citeert¹² uit een artikel in het maandblad voor de landbouwvoorlichting over de omgang met kleinere boeren: "Hij leest minder, overdenkt dingen minder en heeft meestal een vrij lange arbeidsdag zodat er van bezoek aan vergaderingen weinig terecht komt. Zulke mensen zijn een zeer dankbaar object voor de assistent; het vertrouwen wordt spoedig gewonnen."

Toch hadden de voorlichters in de praktijk meer contact met vooruitstrevende boeren¹³. Men ging er van uit dat vernieuwingen zich vooral verspreidden via de voorlopers en het was dan ook een belangrijke taak voor voorlichters om de goede resultaten van zulke boeren over te brengen aan anderen.

Verweving praktijk en onderzoek

Vijverberg¹⁴ laat zien hoe in deze periode sprake was van een sterke verweving van de ondernemerspraktijk, het onderzoek dat zich voor een belangrijk deel richtte op de verwetenschappelijking van die praktijk¹⁵, het landbouwonderwijs inclusief het cursusonderwijs en de voorlichting die een spilfunctie had in het kennisnetwerk¹⁶. Hij illustreert hoe snelle bedrijfsontwikkeling werd bevorderd door persoonlijke contacten tussen onderzoekers en voorlichters die veel bedrijven bezochten¹⁷. Ook wijst hij op het belang van wat hij noemt horizontale kennisoverdracht: het vakmanschap dat overging van vader op zoon. Iemand die niet op een agrarisch bedrijf was opgegroeid zou het vak nooit goed leren, zo meenden de tuinders. Deze mening werd waarschijnlijk breder gedragen: ook voorlichters werden vrijwel uitsluitend

¹² Zuurbier 1984, p.53: citaat van De Jong 1952.

¹³ Ban, A.W. van den, (1970). *Interpersonal Communication and the diffusion of Innovations*": In: *Sociologica Ruralis*, Vol X(3). pp199-219

¹⁴ Vijverberg vervulde in de periode 1962 - 1993 functies in het kennisstelsel in de tuinbouw zoals onderzoeker, takingenieur, regionaal consultant voor de voorlichting, adjunct directeur van een proefstation en provinciaal consultant voor de landbouw. Hij bundelde zijn ervaring in een dissertatie: Vijverberg, A.J. (1996). *Glastuinbouw in ontwikkeling: beschouwingen over de sector en de beïnvloeding ervan door de wetenschap*. Dissertatie Landbouwuniversiteit Wageningen. Delft: Eubron.

¹⁵ Deze term gebruikt hij in navolging van zijn promotor, J.D. van der Ploeg (1987).

¹⁶ Vijverberg 1996 p116 e.v.

¹⁷ Vijverberg 1996 p124-126

gerecruteerd uit boeren- en tuinderskinderen die niet zelf het ouderlijk bedrijf konden overnemen en eigenlijk gold dit ook voor de veel landbouwwetenschappers¹⁸ en leraren. De actoren in het kennisnetwerk hadden niet alleen beroepsmatig frequent contact, maar zagen elkaar ook op de verjaardagen thuis.

Het instructie aspect van kennis

Kennis was van waarde als deze gevalideerd was. Hierbij is het van belang om vast te stellen dat ervaringskennis een belangrijke plaats innam zodra die kennis gevalideerd kon worden door de wetenschap. Moderne technieken werden deels geïmporteerd en deels ontwikkeld door de wetenschap, in nauw contact met de praktijk van het agrarisch bedrijf. Dit samen leverde inzichten op in de beste manier van produceren en dat was waar de voorlichter mee op pad ging. Ik noem dit het *instructie aspect* van kennis. Het is de kennis die wordt ontwikkeld langs de weg van analyse en instructie¹⁹.

De praktijk van de boer stond voorop. Onderzoek moest dienend zijn voor die praktijk. Deze opvatting werd geïllustreerd door termen als eerste- en tweede lijns voorlichting [*leader* 5]. Tekenend voor het verschil met latere opvattingen, zeker buiten de landbouw, is het verschil in terminologie van het Departement van Economische Zaken. Toen daar in de jaren 80 belangstelling ontstond voor de verbindingsfunctie tussen onderzoek en praktijk hanteerde men de begrippen net andersom: eerstelijns voorlichting vertaalde onderzoeksresultaten naar de praktijk en tweedelijns voorlichting adviseerde gebruikers²⁰.

Het sociale aspect van kennis

Hoewel het begrip kennis in de tijd van wederopbouw gereserveerd werd voor wetenschappelijk gevalideerde *know-how* en het begrip draagvlak nog niet was uitgevonden beseften men dat zonder acceptatie in de lokale gemeenschap vernieuwingen weinig kans van slagen hadden. Naast het instructie aspect van kennis werd daarom impliciet veel aandacht geschonken aan wat ik zou willen aanduiden met het *sociale aspect van kennis*. Dit is de kennis die actoren in een gemeenschap met elkaar delen over een bepaald onderwerp, op grond waarvan het mogelijk is om tot breed gedragen besluiten te komen.

3.2.5 Resultaten en dilemma's

Sterk sturend netwerk

De landbouw ontwikkelde zich in een hoog tempo. De voedselvoorziening vormde al binnen enkele jaren geen directe bedreiging meer. De modernisering van technologie vond in hoog tempo plaats en de sector organiseerde zich. De invloed van de

¹⁸ Uit onderzoek van Van den Ban blijkt dat in 1948 ongeveer 12% van de studenten aan de Landbouw Hogeschool in Wageningen van boeren afkomst is. Dit percentage steeg tot 35% in 1965. Ban, A.W. van den, (1965). *De ontwikkeling van de Landbouwhogeschool*. Wageningen: Almanak Unitas 1965.

¹⁹ Van Gunsteren (1994) onderscheidt 'analyse en instructie' van 'variatie en selectie' als twee principiële verschillende manieren voor het zoeken naar kennis.

²⁰ Huster E.D., beleidsverantwoordelijke voor de Innovatiecentra EZ, pers. med. 1995.

boerenstandsorganisaties op het landbouw beleid nam snel toe en verwerking en handel van agrarische producten was voor een groot deel in handen van coöperaties van boeren²¹. Er ontstond een daadkrachtig sturend netwerk van boerenleiders, politici, ambtenaren en agrarisch bedrijfsleven.

Verzadigde markt

De Nederlandse markt voor landbouwproducten raakte vanaf het begin van de jaren 50 steeds meer verzadigd waardoor de prijzen en daarmee de inkomens van boeren onder druk kwamen te staan. De inkomensontwikkeling bleef achter bij die in andere sectoren van de Nederlandse economie. Er iets moest gebeuren om de relatief dure investeringen in de structuurverbetering van de landbouw rendabel en het beleid van prijsgaranties betaalbaar te houden.

3.3 De bloeiperiode: 1956-1975

3.3.1 Kenmerken van deze periode

De internationale markt

De nieuwe kansen voor de Nederlandse landbouw lagen op de internationale markt. Door de welvaartsstijging in West Europa groeide de markt voor agrarische producten en met name in West Duitsland ontstonden expansiemogelijkheden voor Nederland doordat de aanvoer uit Oost Duitsland wegviel als gevolg van de koude oorlog. Een aantal Europese landen koos voor meer samenwerking op het gebied van strategisch belangrijke productie waaronder landbouw. Het jaar 1956 is markant omdat Mansholt toen naar Brussel vertrok als de eerste landbouwcommissaris van de EEG en daar de weg vrij maakte voor internationalisering van de landbouw. Hij zou als lid en later ook als voorzitter van de Europese Commissie tot 1973 een prominente rol vervullen in de ontwikkeling van de Europese samenwerking.

Hij drukte een zwaar stempel op het Europese landbouwbeleid, met name met het naar hem genoemde plan (1962) dat de landbouwprijzen in Europa harmoniseerde zodat er een grote stabiele interne markt ontstond met tariefmuren als bescherming tegen de wereldmarkt. Het prijsgarantiebeleid werd vervangen door een combinatie van markt, prijs- en structuurbeleid, aangevuld met een uitgebreid stimuleringspakket. Modernisering op basis van specialisatie, schaalvergroting en sanering van niet levensvatbare bedrijven werd tot Europees beleid verheven. Investerings in onderzoek en verspreiding van kennis werden gezien als aanjagers voor het moderniseringsproces²². In de Nederlandse landbouw brak een bloeitijd aan waarin de sector zich een stevige positie op de wereldmarkt verwierf.

²¹ al versilde dit per sector: de zuivelsector was voor het overgrote deel coöperatief georganiseerd, evenals de veilingen voor de tuinbouw.

²² Van der Ploeg (1999) omschrijft dit als het grote moderniseringsproject van de landbouw.

Kenmerkend voor deze periode was dat het succes van de technische vooruitgang de mensen grenzeloos optimistisch maakte. De wetenschap stond voor niets. Landbouwontwikkeling was een kwestie van het loslaten van oude tradities die gericht waren op stabiliteit en het leren aanvaarden van voortdurende vernieuwing als manier van leven. De Wageningse socioloog Hofstee (1963) zag dit als de overgang van het traditionele naar het moderne cultuurpatroon.

3.3.2 Landbouwvoorlichting

De structuur van de landbouwvoorlichting onderging in deze periode een aantal veranderingen die kenmerkend waren voor de veranderende opvattingen over kennis en beleid. Ten eerste ontstond er naast aandacht voor de technische mogelijkheden voor productieverhoging ook belangstelling voor economisch rendement. De kostprijs moest omlaag. Deze aandacht werd al zichtbaar vanaf het begin van de jaren vijftig toen de LEI boekhouding²³ op 300 voorbeeldbedrijven werd ingevoerd en later ook navolging vond bij andere bedrijven. In de jaren 60 ging men steeds vaker spreken van bedrijfsontwikkeling. De Landelijke en Provinciale Raden voor de Voorlichting werden omgedoopt tot Raden voor de Bedrijfsontwikkeling (1964). De Hoofddirectie Landbouwvoorlichting ging Directie Bedrijfsontwikkeling heten (1968-1972). De naam van het vakblad voor landbouwvoorlichters dat werd uitgegeven door het Ministerie van L&V veranderde in 1968 van *"Maandblad voor de Landbouwvoorlichtingsdienst"* in *"Bedrijfsontwikkeling (BO)"*. Een hoofdtaak van de proefstations werd het testen van het rendement van vernieuwingen op bedrijfsschaal en de consultants kregen versterking van bedrijfstakdeskundigen (BTD's) met bedrijfseconomie als aandachtsveld.

De tweede verandering was dat de landbouwvoorlichting mee moest specialiseren. De bemoeienis met plattelandsonwikkeling werd geleidelijk aan overgedragen aan de boerenstandsorganisaties die hun eigen voorlichting organiseerden. Deze voorlichtingsdiensten, die de Sociaal Economische Voorlichting zou gaan heten²⁴, ontvingen subsidie van de overheid, mede omdat zij een taak kregen in het ontwikkelings- en saneringsbeleid. De rijkslandbouwvoorlichtingsdienst richtte zich op de blijvers, terwijl de SEV een belangrijke taak kreeg in het begeleiden van de wijkers. Ruilverkavelingen vormden een belangrijk element van de streekverbetering. De ruilverkaveling maakte plaats voor landinrichting: een ingrijpendere vorm van herinrichting van gebieden waarin optimale landbouwkundige omstandigheden werden geschapen²⁵.

²³ Landbouw Economisch Instituut

²⁴ Deze voorlichtingsdiensten zijn in 1998 samengegaan in vijf regionale "LTO advies" organisaties.

²⁵ Schijen, J.M.(1961). *Agrarische voorlichting*. Den Haag: Staatsdrukkerij. pp 467-480.

Met ervaring uit de streekverbetering werd de landbouwvoorlichting een gewaardeerde partner in deze landinrichtingsgebieden.

Groepsvoorlichting

De zelfwerkzaamheid van ondernemers werd gestimuleerd door verhoudingsgewijs minder individueel technisch advies te geven en meer aandacht te richten op tuinbouwstudieclubs, veevoederkernen, fokverenigingen, varkenshouderijkernen, verenigingen voor bedrijfsvoorlichting enzovoorts. De rayonassistent werd bedrijfsvoorlichter die de gehele bedrijfsvoering in een bepaalde gespecialiseerde tak van landbouw moest kunnen overzien. Hij/zij adviseerde over ingrijpende keuzes zoals specialisatie in een bepaalde richting en over belangrijke investeringen. De vraag naar technisch-economische voorlichting werd groter dan de capaciteit die de overheid budgettair kon leveren. Zo werden de 50/50 voorlichters²⁶ geïntroduceerd onder voorwaarde van objectief advies en onder leiding van de regionale consulentschappen.

Professionalisering

De consulentschappen volgden de specialisatie op landbouwbedrijven. Zij gingen zich op minder takken tegelijk concentreren zodat er een groter onderscheid ontstond tussen de consulentschappen. Aan de andere kant verdween een aantal gespecialiseerde consulentschappen zoals die voor de paardenhouderij en de zuivel. De voorlichting voor de zuivel werd grotendeels door de melkcontroleurs van de zuivelcoöperaties overgenomen. Wel bleef er een CAD voor de melkwinning en zuivelbereiding. Het personeel van de consulentschappen professionaliseerde. In de loop van deze periode werd het instroomniveau van de voorlichters opgetrokken naar HBO niveau. Dit was een forse ingreep in de dienst waarbij veel voorlichters oude stijl plaats moesten maken voor een jongere generatie met een betere opleiding en ook een andere attitude.

De consulent werd bijgestaan door één of twee takingenieurs voor zijn leidinggevende taken en het onderhouden van zijn netwerk. Naast de reeds genoemde BTD's²⁷ onderhielden vakspecialisten nauw contact met de CAD's. Hun taak was de schooling de voorlichters door het geven van cursussen en *on the job training*.

Bij de CAD's werd onderscheid gemaakt tussen de vak- en tak-CAD's. Een vak-CAD volgde een vakdiscipline en was gehuisvest bij de disciplinair opgestelde onderzoeksinstituten voor bijvoorbeeld mechanisatie, plantenveredeling of bodem- en bemestingsonderzoek. De tak-CAD's integreerden kennis uit de vakdisciplines voor een bepaalde bedrijfstak zoals de pluimvee-

²⁶ Voor de helft door de overheid en de andere helft door het bedrijfsleven gefinancierd.

²⁷ Bedrijfs Tak Deskundige

houderij, de tuinbouw onder glas, of de bollenteelt. Deze CAD's hadden inwoning bij de landelijke proefstations, waarvan er één was voor elke bedrijfstak.

Zwaartepunt sturing blijft regionaal

De leiding van de landbouwvoorlichting werd in 1963 versterkt door de aanstelling een Hoofd Ingenieur Directeur (HID) in elke provincie, die met een kleine staf de taak overnam van de voorzitter van het consultantencollege. Op landelijk niveau werden bij deze reorganisatie de takdirecties Akker- en Weidebouw, Veeteelt en Zuivel en Tuinbouw onder één hoofddirectie Landbouwvoorlichting geplaatst. Zuurbier concludeert dat deze topstructuur niet ging functioneren en dat van de beoogde integratie van onderzoek en voorlichting op beleidsniveau weinig terecht kwam²⁸. Er volgden opnieuw reorganisaties in 1969 waarbij de Hoofddirectie Landbouwvoorlichting plaats maakte voor de Directie Bedrijfsontwikkeling en in 1972 waarbij deze directie werd opgevolgd door de Directie Agrarische Productie, Verwerking en Afzet (APVA). Het zwaartepunt van de sturing lag echter in de provincies.

3.3.3 Beleid

Schaalvergroting voor levensvatbare bedrijven

Een goede internationale concurrentiepositie was alleen te overerven door schaalvergroting en specialisatie. Daardoor kon voor een lage prijs een product worden aangeboden met een constante kwaliteit met herkenbare afkomst: Nederland. Het sturende netwerk in de landbouw koos ervoor om zoveel mogelijk levensvatbare bedrijven groeikansen te bieden.

De basisgedachte achter het beleid in deze periode was nog steeds dat optimale omstandigheden moesten worden gecreëerd voor agrarische ondernemers om te produceren en te investeren in hun bedrijf. Daarbij werd nu het accent gelegd op het onderscheid tussen wijkers en blijvers. De wijkers, vaak oudere boeren zonder opvolger, moesten de kans krijgen op een aanvaardbare manier plaats te maken voor de blijvers en de blijvers werden gestimuleerd om concurrerend te worden op de internationale markt. De verantwoordelijkheid voor beleid lag in feite bij het georganiseerde bedrijfsleven: de standsorganisaties, de vakorganisaties en vooral de productschappen en het Landbouwschap die als PBO's vergaande bevoegdheden kregen. In de Nederlandse standpuntbepaling voor het structuurbeleid van de EEG speelden de productschappen een belangrijke rol.

Blijvers en wijkers

Het gevolg van dit beleid was dat veel kleine bedrijven moesten sluiten om plaats te maken voor de uitbreiding van anderen en dat de mechanisatie versneld moest worden ingevoerd. Dit waren twee redenen voor de uitstoot van arbeid. Dit werd echter niet als

²⁸ Zuurbier 1984: p75

probleem ervaren omdat de groeiende economie voldoende alternatieven voor werk bood. Bovendien werden er mogelijkheden geschapen voor warme sanering met o.a. het Ontwikkelings- en Saneringsfonds (O&S fonds) waaraan overheid en bedrijfsleven (Landbouwschap) financieel bijdroegen. Het Borgstellingsfonds stimuleerde ondernemers om te investeren, door investeringsrisico's af te dekken. Ondernemers moesten kiezen: groeien en specialiseren, of stoppen. Een tussenweg, bijvoorbeeld via part-time arbeid buiten het bedrijf zoals in veel andere Europese landen gewoon was, werd niet als reëel alternatief gezien. Daarentegen zag men ook niets in productie op industriële schaal: het gezinsbedrijf moest de basis blijven voor het Nederlandse landbouwmodel. Internationaal gezien is het opmerkelijk te noemen dat de Nederlandse landbouw zo'n sterke concurrentiepositie verwierf met het gezinsbedrijf als basiseenheid.

Voor de relatie tussen beleid en kennis volgde men de lijn die in de vorige periode was ingezet: de overheid investeerde in het beschikbaar maken van kennis om gunstige voorwaarden te scheppen voor agrarische bedrijven, naast het structuur- en prijsbeleid waardoor ondernemers een redelijk inkomen konden realiseren. Het verschil met de vorige periode was echter dat men nu koos voor gezinsbedrijven vanaf een zekere omvang die men als levensvatbaar zag. Op die maat werd het structuur- en prijsbeleid afgestemd en dat was ook het type bedrijf dat men voor ogen had bij het ontwikkelen en verspreiden van nieuwe technologie.

Vanaf 1966 meer wensen op het bord van de overheid

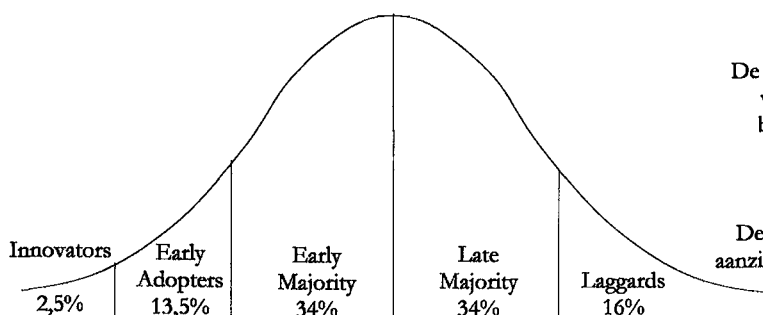
Volgens A. Bekke ondervond de gezagsgetrouwe en verzuilde Nederlandse samenleving vanaf 1966 de eerste serieuze kritiek toen de democratiseringsbeweging zich ging roeren. Los van de traditionele zuilen begonnen vanaf deze tijd kritische bewegingen zich te manifesteren en onder hun druk werden er wensenlijstjes op het bord van de overheid gelegd. De overheid reageerde door meer deskundigen in huis te halen om vernieuwender en socialer te kunnen zijn. Lastige financiële keuzen hoefden niet te worden gemaakt: door de groeiende economie was er genoeg te verdelen.

3.3.4 Kennis

Bedrijfseconomie naast techniek

De specialisatie en schaalvergroting die tot productiviteitsstijging moest leiden hadden markante gevolgen voor opvattingen over kennis. Het eerste gevolg was de aandacht voor bedrijfseconomie. Conceptueel gezien paste de aandacht voor bedrijfseconomie binnen het instructie aspect van kennis. De beste technologie werd echter niet alleen bepaald door de technische effectiviteit, maar ook door de economische efficiëntie als men concurrerend wilde produceren.

De adoptiecurve volgens Rogers (1962)



Vernieuwing werd verondersteld door te sijpelen via de innovatieve boeren, waarna geleidelijk aan steeds meer anderen hun voorbeeld zouden volgen.

De relevantie of de kwaliteit van de vernieuwing bleef buiten beschouwing. Wie achterbleef was een *laggard* (een slome).

De vooringenomenheid ten aanzien van vernieuwing staat in de engelstalige literatuur bekend als de *pro innovation bias*.

kader 7

Hulp bij besluitvorming

Het tweede gevolg van de specialisatie was dat ondernemers voor ingrijpende keuzes kwamen te staan: wijken of blijven en zo ja, met welke tak? Kennis was niet meer het recept voor de beste oplossing, maar een winkel vol mogelijkheden. Naast technische aspecten had elke oplossing ook economische gevolgen en met name daarvoor dienden keuzes te worden gemaakt op basis van de omstandigheden van de ondernemer. Dit veranderde de taak van de voorlichter. Van den Ban, de eerste hoogleraar Voorlichtingskunde aan de Landbouw Hogeschool in Wageningen, definieerde voorlichting als "opzettelijke hulp bij besluitvorming door middel van communicatie"²⁹: een definitie die lang het leidende principe in de landbouwvoorlichting zou blijven³⁰.

Hulp versus adoptie van vernieuwingen

Dit vroeg om een wezenlijk andere opstelling dan die van een voorlichter die een boer van het nut van zijn boodschap probeerde te overtuigen. De verleiding was immers groot om boeren die deze boodschap niet accepteerden als traditioneel of dom te bestempelen. Dit paste in het tijdsbeeld van de wijkers en de blijvers en de adoptieonderzoeken naar persoonlijkheidskenmerken van boeren die vernieuwingen vroeg accepteerden of juist achterbleven. Rogers³¹ naam werd verbonden aan de adoptiecurve³² met "*innovators, early adopters, early majority, late majority en laggards*", waarbij de kwaliteit van de boodschap buiten beschouwing werd gelaten en de terminologie een moreel oordeel impliceerde

²⁹ Ban, A.W. van den, (1974). *Inleiding tot de voorlichtingskunde*. Meppel: Boom. p12

³⁰ De grondgedachte achter deze definitie ontleende Van den Ban aan Rheinwald en Hruschka in Hohenheim, Duitsland. In de VS werd voorlichting vooral gezien als volwasseneducatie. (Vd Ban, pers. med. 2001).

³¹ Rogers, E.M. (1962). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press of Glencoe

³² De eerste publicatie kwam van Beal en Bohlen (1957). *The Diffusion Process*. Ames. Zij baseerden zich o.a. op werk dat Rogers als student voor hen had gedaan.

[kader 7]³³. Hulp bij besluitvorming hield daarentegen in dat de specifieke omstandigheden van de boer bepalend waren voor de beste keuze en dat bovendien niemand anders die keuze kon maken dan de boer zelf [kader 8].

Het zou interessant zijn om na te gaan waarom de definitie van Van den Ban in de Nederlandse landbouw zo breed werd geaccepteerd, in tegenstelling tot veel andere gebieden in de wereld waar de relatie tussen voorlichters en boeren vaak veel moeilijker was. Het lijkt me niet onwaarschijnlijk dat de basis hiervoor gelegd was in de vijftiger jaren toen de landbouwvoorlichting nauw betrokken raakte bij streekontwikkelingsprojecten. In die projecten was er oog voor meer dan alleen technische vooruitgang en werd grote waarde gehecht aan *bottom-up* processen en consensus.

Het keuze aspect van kennis

Voorlichting als hulp bij besluitvorming impliceert dat er niet altijd één beste oplossing is en dat de beste keuze afhangt van de specifieke omstandigheden en de subjectieve waarden van de actor die met de oplossing verder moet. Dit is een wezenlijk ander aspect van kennis dan tot nu toe besproken is. Ik zou dit het *keuze aspect* van kennis zou willen noemen.

Sterk op de wereldmarkt

3.3.5 Resultaten en dilemma's

Het beleid had het beoogde effect: terwijl bij een constant blijvend landbouwareaal het aantal bedrijven in de periode 1956 - 1975 halveerde nam de exportwaarde gemiddeld met 9,6% per jaar toe³⁴. Nederland vestigde zich als derde op de wereldranglijst van exporterende landen voor landbouwproducten na de VS en Frankrijk. Toch nam het deel van de beroepsbevolking dat werkzaam was in de landbouw af tot 5% (10% als verwerking en handel wordt meegerekend) en in 1975 bedroeg het aandeel van de landbouw in de exportwaarde van de nationale economie 25%. De consumptieprijzen van landbouwproducten waren laag gebleven: ondanks de inflatie kostte een ei in 1975 nog steeds hetzelfde als in 1946.

Van den Ban (1974)

Voorlichting is opzettelijke hulp bij besluitvorming door middel van communicatie

In de definitie van Van den Ban staat respect voor de beslissing van de cliënt centraal.

De voorlichter kan informatie aandragen en het proces begeleiden waarlangs een cliënt tot een weloverwogen besluit komt. De gevolgen van de beslissing zijn evenwel voor de cliënt en uiteindelijk kan alleen hij/zij beoordelen of dit een juiste beslissing is.

kader 8

Internationaal gezien is er een opmerkelijk aspect aan de ontwikkeling in deze periode. Cochrane³⁵ beschrijft het mechanisme van de tredmolen waarin boeren gevangen raken bij modernisering. Kenmerkend voor de landbouw is het grote aantal kleinschalige ondernemers die weinig invloed kunnen uitoefenen op de prijs. Zij kunnen alleen hun inkomen veilig stellen door voor deze prijs zoveel mogelijk te produceren. Een nieuwe techniek stelt boeren in staat meer te produceren tegen lagere kosten. De eersten die de

³³ De figuur is uit de derde editie van "Diffusion of Innovations" van Rogers, 1983: p.247 fig. 7-2.

³⁴ Zuurbier 1984: p58

³⁵ Cochrane, W.W. (1958). *Farm Prices: Myth and Reality*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

vernieuwing toepassen profiteren van het relatieve voordeel. Door het grotere productievolume zullen de prijzen uiteindelijk echter dalen waardoor de achterblijvers afvallen. De meest efficiënte bedrijven blijven over, maar hun voordeel is niet blijvend, tenzij ze steeds opnieuw als eersten vernieuwingen toepassen. Het echte voordeel komt bij de consument terecht en nog meer bij de tussenschakels (handel, verwerkende industrie) die dankzij de grotere marge tussen productie en consumptieprijzen over meer investeringsruimte gaan beschikken waarmee zij hun positie kunnen versterken³⁶.

De Nederlandse boer ontsnapt

Het merkwaardige voor de Nederlandse situatie in deze periode was dat, in tegenstelling tot elders, de agrarische producenten in deze periode wel degelijk invloed hadden op de prijsvorming. Een belangrijk deel van de toegevoegde waarde vloeyde naar hen terug dankzij de hoge organisatiegraad, de invloed van de landbouworganisaties op het prijsbeleid van de EEG, het directe belang in de landbouwcoöperaties voor verwerking en handel³⁷ en niet te vergeten de coöperatieve leenbank (de latere Rabobank) die in handen was van de boeren. Wel was de druk op vernieuwing groot en werden de prijzen relatief gezien steeds lager, maar het boereninkomen van de blijvers bleef goed op peil. Er was een sterk collectief bewustzijn van onderlinge afhankelijkheid: elke Nederlandse producent moest eraan bijdragen dat het imago van het Nederlandse landbouwproduct in het buitenland gevestigd werd: een goed uniform product van constante kwaliteit tegen een lage prijs.

Verbreiden we ons blikveld van Nederland naar de internationale markt, dan is het aannemelijk dat de tredmolen van Cochrane wel degelijk draaide in deze periode. De goed georganiseerde Nederlandse boer bevond zich echter in de voorhoede en profiteerde van de relatieve voorsprong. De afvallers vielen vooral in de rest van de wereld en bleven buiten beeld.

De kritiek van boer Koekoek

De snelle ontwikkelingen in de landbouw hadden ook een prijs. Hoewel de uitstoot van arbeid in Nederland economisch gezien geen serieus probleem was, werd de lijn van sanering en schaalvergroting niet door iedereen gewaardeerd. De Boerenpartij van "boer" Koekoek die zich vanaf 1958 tegen de verplichte heffing van het Landbouwschap verzette kwam in 1962 met drie zetels in de Tweede Kamer en breidde dit aantal in 1967 uit tot zeven, voornamelijk door proteststemmers zonder enige binding met de landbouw die zo hun onvrede uitten over de gegroeide politieke cultuur. De Boerenpartij vertegenwoordigde kleinschalige boeren

³⁶ Röling, N.G., Jiggins, J., Leeuwis, C. (1998). *Treadmill Success and Failure*. Presentation AFSRE Conference Pretoria, South Africa. Dec. 1998.

³⁷ Men denke bijvoorbeeld aan de coöperatieve veilingen in de tuinbouw en de coöperatieve zuivelfabrieken.

die zich gemarginaliseerd voelden door de lijn die het sturende netwerk had uitgezet. Het groene front had echter voorlopig nog niets te vrezen: het beschikte over voldoende politieke en economische macht om kritiek naast zich neer te kunnen leggen.

Signalen van onraad

De eerste signalen over schadelijke neveneffecten van het intensieve landbouwsysteem werden rond 1969 gesignaleerd. In dat jaar liet de CAD voor bodem en bemesting, ir. Henkens, door een simpele rekensom zien dat de intensieve veehouderij in problemen zou komen. Doordat de varkens en kippen werden gevoederd met geïmporteerde grondstoffen was de omvang van de productie niet meer aan grond gebonden. Wie voer importeert en vlees weer exporteert houdt iets over dat niet meer in de kringloop past. Dit moest vroeger of later tot problemen in de afzet van mest leiden³⁸. De Landelijke Raad voor Bedrijfsontwikkeling reageerde in datzelfde jaar door een werkgroep in te stellen, maar de oplossingen waarnaar deze werkgroep moest zoeken kwamen er voorlopig niet³⁹. De kosten van het landbouwsysteem konden tot midden jaren zeventig nog probleemloos over de schutting van de landbouwsector worden gezet.

De technische vooruitgang en de verbeterde reken capaciteit van computers had aanvankelijk het geloof in de maakbare samenleving versterkt, maar toen de Club van Rome in 1971 een wereldomvattend economisch model construeerde kwam zij tot de onthutsende conclusie dat “..de Wereld op een grandioze manier aan het potverteren was”, om met de woorden van Mansholt te spreken⁴⁰. In 1973 volgde de eerste oliecrisis die definitief een streep haalde door toekomstmodellen en de maakbare samenleving tot een illusie maakte. De oliecrisis van 1973 leidde een periode van recessie en oplopende werkloosheid in.

Mansholt, die door velen als de architect van het Nederlandse landbouwmodel werd gezien en dit model voor een belangrijk deel transponeerde naar Europese schaal, maakte aan het einde van zijn carrière een opmerkelijke verandering in zijn denken door. Die verandering was illustratief voor de omslag in de stemming ten aanzien van de landbouw die in Nederland rond 1975 post vatte.

³⁸ Henkes, C.H. (1969). *Problemen rond de organische mestproductie*, rapport Consulentenschap voor Bodem en Bemesting, Wageningen.

³⁹ Leeuwen, G. van (1996). *De Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw 1968-1996*, bundel samengesteld te gelegenheid van het opheffen van de Raad, Den Haag: LNV.

⁴⁰ citaat van Mansholt in een rede voor de Europese Commissie in 1972. Aangehaald door Strabbing in een portret van Mansholt, De Volkskrant 14.10.98

3.4 De periode van groeiende onzekerheid: 1975-1984

3.4.1 Kenmerken van deze periode

Het einde van de maakbare samenleving

Zuurbier signaleert rond 1975 een overgang van de bloeiperiode naar de periode erna waarin de onzekerheid groeit⁴¹. Termeer ziet in dit jaar de publieke opinie ten opzichte van de landbouw omslaan van positief naar kritisch⁴². Aanleiding hiervoor is een interne L&V nota over de intensieve veehouderij uit 1974 die in 1975 in de publiciteit terecht komt. De critici zien in dit rapport aanleiding om de intensieve veehouderij aan te klagen.

Het is de overgang van het geloof in modernisering en de maakbare samenleving naar een tijd waarin men aan steeds meer problemen het hoofd moest bieden. Deels waren die problemen onontkoombaar duidelijk, zoals de instabiliteit op de wereldmarkt waar de afzet niet meer zo gemakkelijk was als in de voorgaande jaren en de grondstoffenprijzen die sinds de oliecrisis onvoorspelbaar fluctueerden. Voor een ander deel waren het problemen die ontstonden door veranderde opvattingen die niet door iedereen gedeeld werden. Wat de natuurbeweging, milieuactivisten en dierenbeschermers problemen vonden was voor veel agrarische ondernemers geen probleem.

Het was de tijd van de ideaalbeelden: de ideale samenleving was niet alleen een kwestie van welvaart maar ook van welzijn, met een rechtvaardiger verdeling van inkomen en macht. Niet alleen groei maar ook de kwaliteit van het bestaan moest aandacht krijgen en daarin pasten andere intermenselijke verhoudingen dan voorheen. Men vormde zich beelden van de ideale voorlichter, ontwikkelingswerker, leraar, arts, die niet vanuit autoriteit maar vanuit betrokkenheid en maatschappelijk engagement met zijn doelgroep communiceerde.

Maatschappelijke kritiek op de landbouw

Ook binnen de agrarische wereld ontstonden kritische bewegingen, zoals de Wageningse Boerengroep van veelal studenten en jonge academici die waren gealarmeerd en geïnspireerd door ervaringen in de Derde Wereld. Een andere groep werd gevormd door de agrarische jongeren, verenigd in het Nationaal Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) die, geconfronteerd met toenemende werkeloosheid buiten de landbouwsector en afnemende perspectieven daarbinnen, vraagtekens zetten bij het groeimodel. Zij werden daarbij gesteund door de agrarische volkshogescholen waar het nieuwe élan in het vormingswerk had postgevat.

⁴¹ Zuurbier 1984

⁴² Termeer 1993

De buitenwereld begon zich nu met de landbouw te bemoeien. Milieuactivisten klaagden de landbouw aan vanwege overbemesting en overmatig pesticidegebruik. De natuurbeweging tekende protest aan tegen het gladstrijken van cultuurlandschap voor landinrichtingsprojecten en eiste meer bescherming van natuurgebieden. Tenslotte kreeg de politiek steeds meer moeite met de grote sommen belastinggeld die via het structuurbeleid van Brussel naar de boeren werden gesluisd om daarmee in feite overproductie subsidiëren en dat terwijl de overheid keer op keer moest bezuinigen. Een belangrijk argument om de landbouw een speciale behandeling te geven, namelijk de voedselzekerheid, was immers weggefallen.

Voorlopig ontbraken echter de middelen om in te grijpen. Diverse auteurs, zoals Termeer⁴³, Frouws⁴⁴ en Bloemendaal⁴⁵, laten zien hoe het Groene Front zich een positie verworven had waarin het lange tijd in staat was actoren met afwijkende belangen en opvattingen buiten de deur te houden. Toch kon de sector de toenemende onzekerheid niet negeren. Onzekerheid was er immers ook op de internationale monetaire markt en de markt voor grondstoffen.

Vlucht naar voren

Men koos voor een vlucht naar voren. In de periode 1975 - 1979 groeide het aantal rentesubsidieaanvragen met 63% en de prijs voor landbouwgrond verdubbelde⁴⁶. Het landbouwbeleid intensiverde haar aanpak van ontwikkelen en saneren: zo werd het O&S⁴⁷ fonds in 1977 met 11% verruimd. Omdat de internationale afzetmarkten stagneerden raakte de weg van productie-vergroting voor belangrijke sectoren zoals de zuivel verstopt en moest nog meer dan voorheen de nadruk gelegd worden op het verlagen van kosten om de marges op peil te houden.

Men zou kunnen zeggen dat de tredmolen van Cochrane⁴⁸ nu pas goed vat kreeg op de Nederlandse situatie. De boeren begonnen hun invloed op de prijsvorming te verliezen doordat de wereldmarkt verzadigd raakte. Bovendien moesten de primaire producenten geleidelijk aan invloed afstaan aan de actoren in handel en verwerkende industrie die op steeds grotere schaal opereerden. Om te overleven moesten agrarische ondernemers investeren in nieuwe, kostenbesparende technologie, terwijl het rendement ervan steeds minder bij hen terecht kwam.

Kommervolle tijden voor de bureaucratie

De overheid kreeg het in deze periode zwaar. Toen duidelijk werd dat de bomen niet tot in de hemel groeiden kon men niet

⁴³ Termeer 1993

⁴⁴ Frouws, J. 1994

⁴⁵ Bloemendaal, F. (1995). *Het mestmoeras*. SDU, Den Haag.

⁴⁶ Zuurbier 1984: p78

⁴⁷ Ontwikkelings- en Saneringsfonds: zie 3.3.3.

⁴⁸ zie p8

voldoen aan de groeiende wensenlijstjes uit de samenleving. A.Bekke spreekt van “kommervolle tijden voor de bureaucratie” omdat bezuinigingsronde op bezuinigingsronde moest volgen en men daarbij steeds naar de kaasschaaf greep omdat men niet in staat was om echte keuzen te maken⁴⁹.

3.4.2 Landbouwvoorlichting

Opkomst van de particuliere voorlichting

In deze periode zette de opkomst van de particuliere voorlichting door. Er ontstonden bureaus voor teeltbegeleiding die tegen betaling intensieve technische begeleiding aanboden, met name in de kapitaalsintensieve glastuinbouw. Het advies van de Rijkslandbouwvoorlichter was daarentegen altijd gratis geweest vanwege het belang dat men hechtte aan het open kennissysteem. Ook leveranciers van bijvoorbeeld veevoeder namen eigen voorlichters in dienst en verwerkten de kosten voor advies in de prijs van het product.

Vormende voorlichting

Het ministerie van L&V dat moest bezuinigen juichte deze ontwikkeling toe. Gesignaleerd werd dat de agrarische ondernemers door de ontwikkelingen in de markt en de toegenomen wensen van de consument binnen smallere marges moesten gaan opereren en dat hun toekomst afhing van hun vermogen om goede besluiten te nemen⁵⁰. De opdracht voor de Rijkslandbouwvoorlichting werd nu om zich te richten op ondernemerschap, dat wilde zeggen, het besluitvormingsvermogen van de ondernemer. “Vormende voorlichting” werd de term die men hieraan gaf. Opvallend hierbij was dat men niet koos voor de koplopers maar voor de middengroep van bedrijven die geacht werden toekomstperspectieven te hebben, mits de ondernemingen goed werden geleid. De koplopers zouden inmiddels zelf hun weg naar informatie wel kunnen vinden.

“Denken en doen”

Deze uitgangspunten werden neergelegd in het Meerjarenplan voor de Landbouwvoorlichting⁵¹ (L&V 1981). De dienst moest meer doen met minder middelen en daarom moesten er betere plannen worden gemaakt om doelen daadwerkelijk te bereiken. Geheel in stijl van de ideaalplaatjes die in deze periode in de mode waren werd een blauwdruk ontwikkeld om voorlichtingsplannen op te stellen en uit te voeren. De voorlichtingskundig ingenieurs die werden aangesteld bij de directie Bedrijfs Structurele Aangelegenheden (BSA)⁵² kregen de opdracht met deze blauwdruk “Denken en Doen” het personeel van de voorlichtingsdienst bij te scholen (L&V 1982).

⁴⁹ A. Bekke 1992

⁵⁰ Wagemans, M.C.H. (1987). *Voor de verandering*, dissertatie Landbouwuniversiteit Wageningen: p46

⁵¹ L&V (1982). *Denken en Doen: Een blauwdruk voor de voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten*. Directie BSA, Hoofdafdeling Voorlichtingszaken. Den Haag.

⁵² De Directie BSA nam in 1976 de besturing van de voorlichtingsdienst over van de directie APVA.

De realiteit voor bedrijfsvoorlichters was echter niet dezelfde als die van de beleidsmakers. Voorlichters volgden niet zonder meer de goed bedoelde aanwijzingen van het beleid maar bedienden hun eigen klantenkring waaraan zij hun motivatie ontleenden. Den Haag kon wel zeggen dat zij receptvoorlichting meer aan anderen moesten overlaten, maar de technisch opgeleide voorlichters beleefden daar wel het meeste plezier aan. Zij zagen met lede ogen aan dat de particuliere markt de meest interessante cliënten overnam. Tot deze ontdekking kwam Wagemans, zelf één van de voorlichtingskundig ingenieurs die met het ontwerp en de invoering van "Denken en Doen" belast was. Hij onderzocht waarom het effect van het project niet was wat men ervan verwachtte. Wagemans beschrijft in zijn dissertatie⁵³ een aantal mechanismen waarlangs voorlichters hun eigen vrijheid van handelen zo lang mogelijk vasthielden, ondanks de pogingen van de dienstleiding om hun werk beter te structureren.

De organisatiestructuur onderging in deze periode geen grote wijzigingen, afgezien van de vorming van BSA als leidinggevende directie in 1976 en een aantal samenvoegingen van consulentschappen tot grotere eenheden. De HID's bleven in de provincies het beeld bepalen. Voor hen en alles wat onder hen ressorteerde, was Den Haag ver weg, getuige de klachten die vanaf 1976 regelmatig te horen waren op de HID studieconferenties over hun geringe beleidsgevoeligheid⁵⁴.

3.4.3 Beleid

De toenemende spanning leidde niet tot wezenlijk andere opvattingen over beleid. Men koos impliciet voor meer-van-het-zelfde: nog meer nadruk op efficiëntie en het benutten van de mogelijkheden van de smaller wordende marges; nog meer geld en structuurmaatregelen om te saneren en kansrijke bedrijven te stimuleren. De maatschappelijke bewustwording had wel tot gevolg dat er een principe-uitspraak werd gedaan over het assisteren van de middengroep van bedrijven, maar van een daadkrachtige sturing kwam weinig terecht. Drastische keuzes werden niet gemaakt en de belangstelling voor alternatieven die wezenlijk afwaken van het bestaande was gering.

Nieuwe ideeën over management en sturing werden in deze periode ingevoerd om meer greep te krijgen op de voorlichting als instrument voor beleid, maar het drong slechts langzaam door dat de werkelijkheid zich niet zomaar liet aanpassen. In het ambtelijk overleg tussen L&V en het nieuwe milieu ministerie VoMil voelden de L&V ambtenaren zich in de eerste plaats vertegenwoordigers van de landbouwsector met een grote voorsprong in

⁵³ Wagemans 1987

⁵⁴ Zuurbier 1983

kennis van zaken. Het overleg leverde in deze periode weinig op⁵⁵.

3.4.4 Kennis

Goed ondernemerschap

Naast het instructie aspect en het keuze aspect van kennis valt op dat in deze periode de nadruk gelegd werd op het vermogen van ondernemers om goede besluiten te nemen⁵⁶. Het concept van de vormende voorlichting volgde geheel de definitie van Van den Ban voor voorlichting als hulp bij besluitvorming. Essentieel voor deze opvatting was dat het belang van de cliënt voorop stond. De overheid begon echter ook zelf steeds meer te willen en was niet meer louter facilitair. Hoewel nog niemand twijfelde aan de congruentie van belangen tussen Ministerie en boeren, wekte de lichte aandrang om op een andere manier te gaan werken en om een duidelijker keuze te maken voor doelgroepen weerstanden op in de dienst.

Inzichten uit ontwikkelingswerk

Heel andere situaties ontmoetten ontwikkelingsdeskundigen in de Derde Wereld, waardoor zij gedwongen werden om hun opvattingen over kennis te herzien. Twee ontdekkingen waren daarbij van belang.

Diffusiemodel werkt niet

Ten eerste ontdekte men dat de boodschap waarmee de voorlichter op pad werd gestuurd zelf problematisch kon zijn. Het idee van Rogers dat innovatie begon bij de koplopers en vanzelf zou doorsijpelen naar de achterblijvers bleek in veel gevallen onjuist te zijn. De koplopers beschikten over meer mogelijkheden dan anderen waardoor zij wel en anderen niet konden profiteren van de boodschap. Daarmee konden zij hun positie verstevigen waardoor de toegang tot nieuwe technologie voor anderen juist geblokkeerd werd. Wat valide kennis was voor de één, was dat nog niet voor de ander. Wilde men groeiende ongelijkheid en sociale ontwrichting voorkomen, dan was een doelgroepgerichte aanpak nodig, met kennis die was toegesneden op de specifieke omstandigheden van die doelgroep⁵⁷.

Het zoek- en leer aspect van kennis

Wie daaraan begon ontdekte vervolgens dat hij met lege handen stond. Kennis die onder ideale condities van het onderzoeksstation was ontwikkeld had weinig waarde onder de ongunstige omstandigheden waarin kleine boeren moesten werken en veel kennis moest ter plaatse worden ontwikkeld. Zo ontstond de Farming Systems Research (FSR) benadering en werden er tal van participatieve methoden ontwikkeld om samen met de doelgroep aangepaste technologie te ontwikkelen. Hier kwam een nieuw

⁵⁵ Termeer 1993

⁵⁶ Deze opvatting vinden we later terug in de definitie van kennis volgens Weggeman. Hij ziet kennis als het vermogen van mensen om iets te presteren. (Weggeman 1997)

⁵⁷ Zie voor de kritiek op de *Pro Innovation Bias* van Rogers diffusiemodel o.a. Röling et al., *The Diffusion of Innovations and the Issue of Equity in Rural Development*. 1976. In de 3^e editie van zijn standaardwerk (1983) kwam Rogers hierop terug.

aspect van kennis naar voren, dat ik het *zoek- en leer aspect van kennis* zou willen noemen. De benodigde kennis is niet voor handen en kan alleen ontstaan in een zoek- en leerproces van betrokkenen. Overigens was dit in de Nederlandse landbouw al jaren de praktijk, met name in de studieclubs waarin voorlichters doorgaans assisteerden.

Het machtsaspect van kennis

Ten tweede stuitte men op machtsverhoudingen die problematisch konden zijn. Wat waardevolle kennis was voor de één, bleek vaak ten koste te gaan van de belangen van de ander. Wie dienden de voorlichter en het landbouwkundig onderzoeker dan eigenlijk en ten koste van wie? De combinatie van dialoog en technische vooruitgang bleek zijn grenzen te hebben. Deze vragen waren in de Nederlandse situatie, waarin het gezamenlijk belang van de landbouwsector altijd voorop had gestaan, nooit gesteld. De vrije uitwisseling van kennis in het OVO drieluik (Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs) was vanzelfsprekend en de toegankelijkheid van deze kennis voor alle ondernemers was een belangrijke factor voor de snelle kennisontwikkeling.

Hierdoor was er weinig aandacht voor het *machts aspect van kennis*. Wie over kennis beschikt die anderen niet hebben kan dat strategisch uitbuiten en hoeft daar niet mee te koop te lopen. In ontwikkelingswerk en ook in de kritische bewegingen in Nederland kreeg het machtsaspect echter wel degelijk aandacht. Wie geen toegang had tot relevante kennis moest zorgen dat hij zich die toegang verwierf. Als de belangengroep bestond uit veel actoren met weinig macht, dan moest men zorgen dat zij samen een groep vormden die serieus genomen werd. Met dit argument kreeg participatie een politieke lading. Het was een instrument om de onderliggende partij greep te laten krijgen op de eigen situatie.

Vanuit de kritische beweging ontstond de milieu-educatie als vorm van voorlichting die zich duidelijk onderscheidde van wat tot dan toe in het landbouwnetwerk bekend was. Milieu-educatie was gericht op bewustwording, waarbij men zich terdege realiseerde dat belangentegenstellingen de noodzakelijke veranderingen in de weg stonden. Het bewustwordingsproces moest voldoende medestanders opleveren om de machtsverhoudingen zo te veranderen dat verandering mogelijk werd.

3.4.5 Resultaten en dilemma's

De vlucht naar voren bracht meer van het zelfde. De productiviteit nam verder toe evenals de specialisatiegraad. Met name de niet-grondgebonden sectoren zoals de intensieve veehouderij

De tredmolen werkt nu ook in Nederland

(varkens, kippen) evenals de tuinbouw en sierteelt onder glas⁵⁸ groeiden snel. Ook de sanering ging verder. De inkomens van de middengroep van ondernemers met groeikansen bleven nog steeds goed op peil, maar men moest meer te investeren en daarvoor steeds hogere leningen aangaan. Wie daar niet aan mee deed, zoals bepaalde groepen boeren die op religieuze gronden alleen eigen vermogen wilden investeren, kon in de race niet meekomen.

Het sturende netwerk hield strak vast aan de lijn van moderniseren en saneren en andere vormen van landbouwactiviteit werden niet serieus genomen. Ook het kennissysteem bleef gericht op de modernste technieken voor levensvatbare bedrijfssystemen, met nadruk op kostprijsbeheersing en constante kwaliteit. De schadelijke neveneffecten van het intensieve landbouwsysteem werden nog steeds genegeerd of gebagatelliseerd.

Het groene front

Het netwerk van boerenleiders, topambtenaren en politici onderhield onderling intensief contact en legde grote nadruk op consensus om de aanzwellende kritiek uit de buitenwereld het hoofd te kunnen bieden. Dat werd echter steeds moeilijker. Het mestoverschot in de veehouderij en overmatig pesticidegebruik in de land- en tuinbouw konden niet veel langer genegeerd worden. Tenslotte kreeg de politiek steeds meer moeite met de grote sommen belastinggeld die via het Europese structuurbeleid naar de boeren werden doorgesluisd⁵⁹. Dit gold niet alleen in Nederland, maar des te sterker in andere EEG lidstaten waar de landbouw over een minder sterke politieke lobby beschikte.

De waarschuwers

Toch waren er ook binnen de landbouwsector mensen die aan de bel trokken omdat er iets mis dreigde te gaan. Termeer beschrijft hoe vanaf 1969 een configuratie waarschuwers ontstond⁶⁰, met name bij het CAD Bodem en Bemesting en de Landbouw Hogeschool. Hun geluid werd wel gehoord, maar dit bleef voorlopig zonder veel gevolgen.

3.5 De periode van uiteenlopende belangen: 1984-1989

3.5.1 Kenmerken van deze periode

No nonsense

Het idealisme van de alternatieve bewegingen in de zeventiger jaren had in het begin van de jaren tachtig plaats moeten maken voor de “no nonsense” benadering, zoals deze in de eerste

⁵⁸ In landbouwjargon worden tuinbouw en sierteelt onder glas de beschermde teelten genoemd.

⁵⁹ Overigens ging via het markt- en prijsbeleid van de EEG indirect nog veel meer geld naar de landbouw, maar dat trok nog niet de aandacht in deze periode.

⁶⁰ Termeer 1993

kabinetten Lubbers werd genoemd. Veel experimenten waren stukgelopen in de confrontatie met de harde werkelijkheid en het overheidsbeleid stond onder zware kritiek uit de samenleving. In 't Veld⁶¹ sprak over "de verguisde staat". Overheidssubsidies om bedrijfstakken, zoals bijvoorbeeld de scheepsbouw, overeind te houden bleken op dure mislukkingen uit te lopen en de politiek vond dat de overheid een voorbeeld moest nemen aan het bedrijfsleven waar veel efficiënter gewerkt zou worden. Er werd gesproken van de terugtrekkende overheid die op afstand moest gaan sturen. Uitvoerende overheidsdiensten moesten worden geprivatiseerd en de overheid diende zich terug te trekken op kerntaken.

Het einde van de "serene periode"

H. Bekke, et al zien het voor de landbouw mis gaan rond 1980⁶². De periode 1945 -1980 noemen zij de "serene periode" waarin een stabiele beleidsgemeenschap ontstond waarin ten dienste van het gemeenschappelijk belang tegenstellingen in der minne werden geschikt. De periode 1980 - 1992 benoemen zij als een periode van toenemende crisis die uiteindelijk tot een veranderd bestuursklimaat leidde nadat de commissie Smit-Kroes in 1992 rapporteerde over de verstoorde verhoudingen binnen het ministerie van LNV⁶³.

1984: het jaar van melkquota en interimwet

Ik zie 1984 als een markant jaar, waarin de opgebouwde spanning in de landbouw tot uitbarsting kwam. De onderlinge verhoudingen zouden blijvend veranderen. Het Europese landbouwbeleid werd onbetaalbaar: door de bodemprijsgaranties waren van boterbergen, melkmeren en wijnzeëen ontstaan en koelhuizen lagen vol met ingevroren rundvlees. De EEG besloot in dat jaar tot productiebeperkingen. Voor de melkveehouderijsector betekende dit een quoteringsregeling met een superheffing op teveel geproduceerde melk.

In hetzelfde jaar werd, onder druk van politieke onvrede over de schade die de landbouw het milieu toebracht, de "Interimwet Mest" ingevoerd, waarmee de uitbreiding van de intensieve veehouderij op de kwetsbare zandgronden aan banden werd gelegd. Deze wet moest in het diepste geheim door L&V worden voorbereid en plotseling worden afgekondigd omdat men anders tot het tijdstip van invoering een investeringshauze kon verwachten die het effect van de maatregel teniet zou doen⁶⁴. De boeren, die hier niet op waren voorbereid, ervoeren de wet als een overval die

⁶¹ Veld, R.J. in 't (1989). *De verguisde staat*. Inaugurale rede. Den Haag, VUGA.

⁶² Bekke, Nelissen en De Vries (1994)

⁶³ Rapport Commissie van externe deskundigen inzake het functioneren van het ministerie van LNV (Commissie Kroes). *Op weg naar een groene balans*. Den Haag, 22 mei 1992.

⁶⁴ Ondanks de plotselinge afkondiging van de investeringsstop kwam de investeringshauze toch: er is nog jaren geprocedeerd over de dubieuze rol van enkele voorlichters die ondernemers geholpen zouden hebben een vluchtroute te vinden om toch nog snel te investeren. Daarbij zouden contracten met aannemers voor uitbreiding ge-antidateerd zijn. Nieuwe investeringen waren namelijk verboden, maar lopende contracten mochten wel worden afgemaakt.

hun vertrouwen in de overheid en het Landbouwschap bepaald geen goed deed.

Kort hierop volgden maatregelen zoals de mestboekhouding en beperkende maatregelen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de tuinbouw. Na een lange periode waarin de overheid de agrarische sector had gestimuleerd om te groeien en efficiënter te worden, sloeg haar opdracht om in het beperken van de schade.

Van landbouwdepartement
naar ministerie van algemeen
bestuur

Tenslotte was ook formeel de rol van het ministerie van Landbouw en Visserij veranderd van vakministerie dat de belangen van de agrarische sector behartigde tot ministerie van openbaar bestuur met zorg voor de groene ruimte. Bij de opdeling van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM) in 1982 werden de beleidsterreinen natuurbeheer en openlucht-recreatie aan landbouw en visserij toegevoegd, met als gevolg dat de natuur- en milieuactivisten nu ook hun aanspreekpunten binnen het ministerie kregen.

Schuivende lijnen van
solidariteit

De periode die volgde werd gekenmerkt door verwarring en turbulentie. Solidariteitslijnen verschoven, maar de scheidslijnen waren niet meer langs de organisaties te leggen: zij liepen dwars door de organisaties heen. In hele de agrarische wereld kwamen de verhoudingen onder druk te staan. Er ontstond meer onderlinge concurrentie en het vertrouwen in de voormannen nam af.

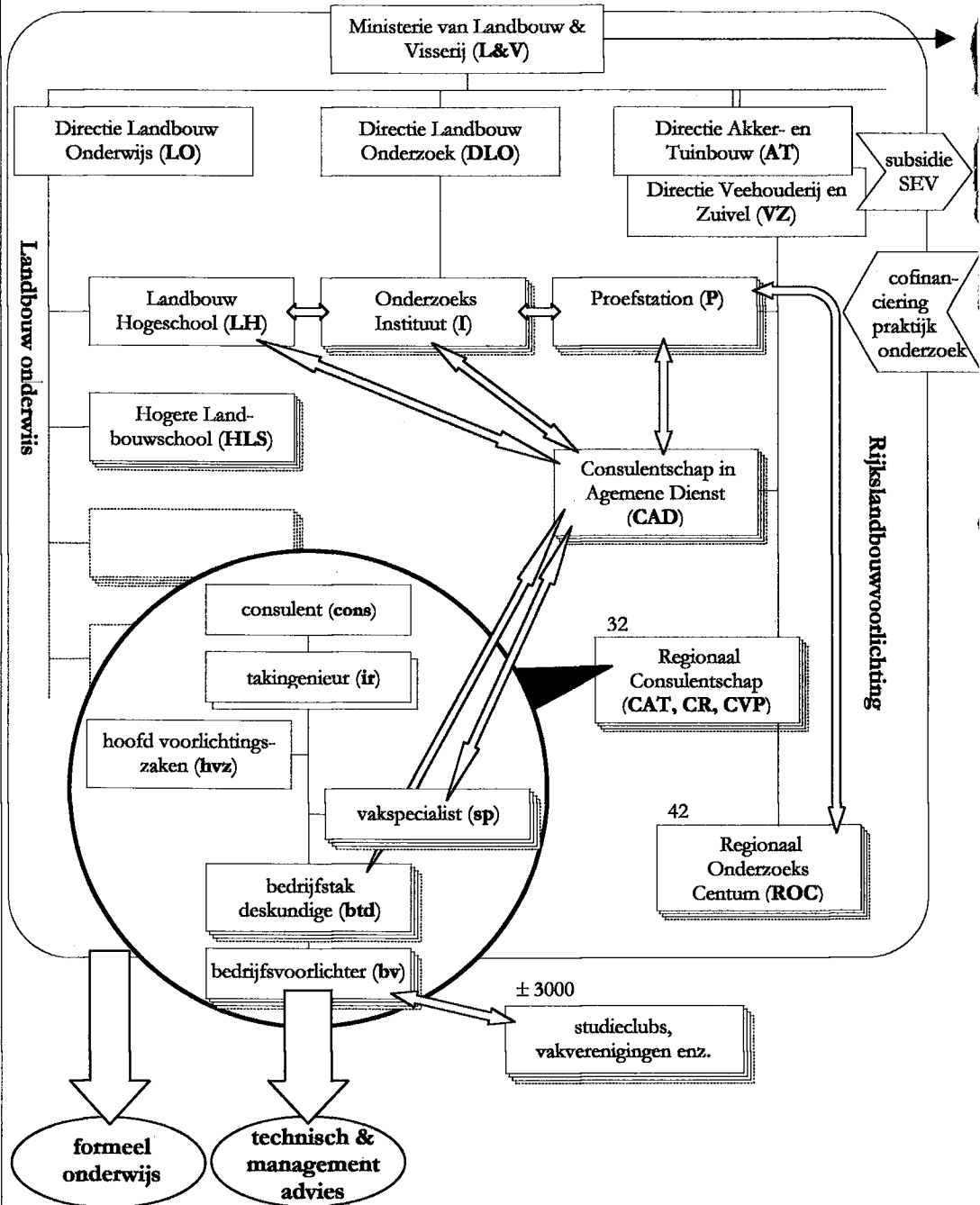
Het groene front

De banden in het sturende netwerk bleven echter van grote betekenis. Een eigen ervaring als ambtenaar is illustratief. De Hoofdafdeling Landbouwvoorlichting van de directie Veehouderij en Zuivel, waar ik werkte, was verantwoordelijk voor de invoering van de mestboekhouding in 1987. De maatregel leidde tot de eerste georganiseerde boerenongehoorzaamheid: duizenden veehouders gaven gehoor aan de oproep van rebellerende actie-leiders om de formulieren oningevuld terug te sturen naar het ministerie. Toen ik opmerkte dat we nu toch wel een probleem hadden antwoordde mijn afdelingshoofd: "Niet het Ministerie maar het Landbouwschap heeft een probleem. Het is akkoord gegaan met de regeling."

3.5.2 Landbouwvoorlichting

Centralisatie van management

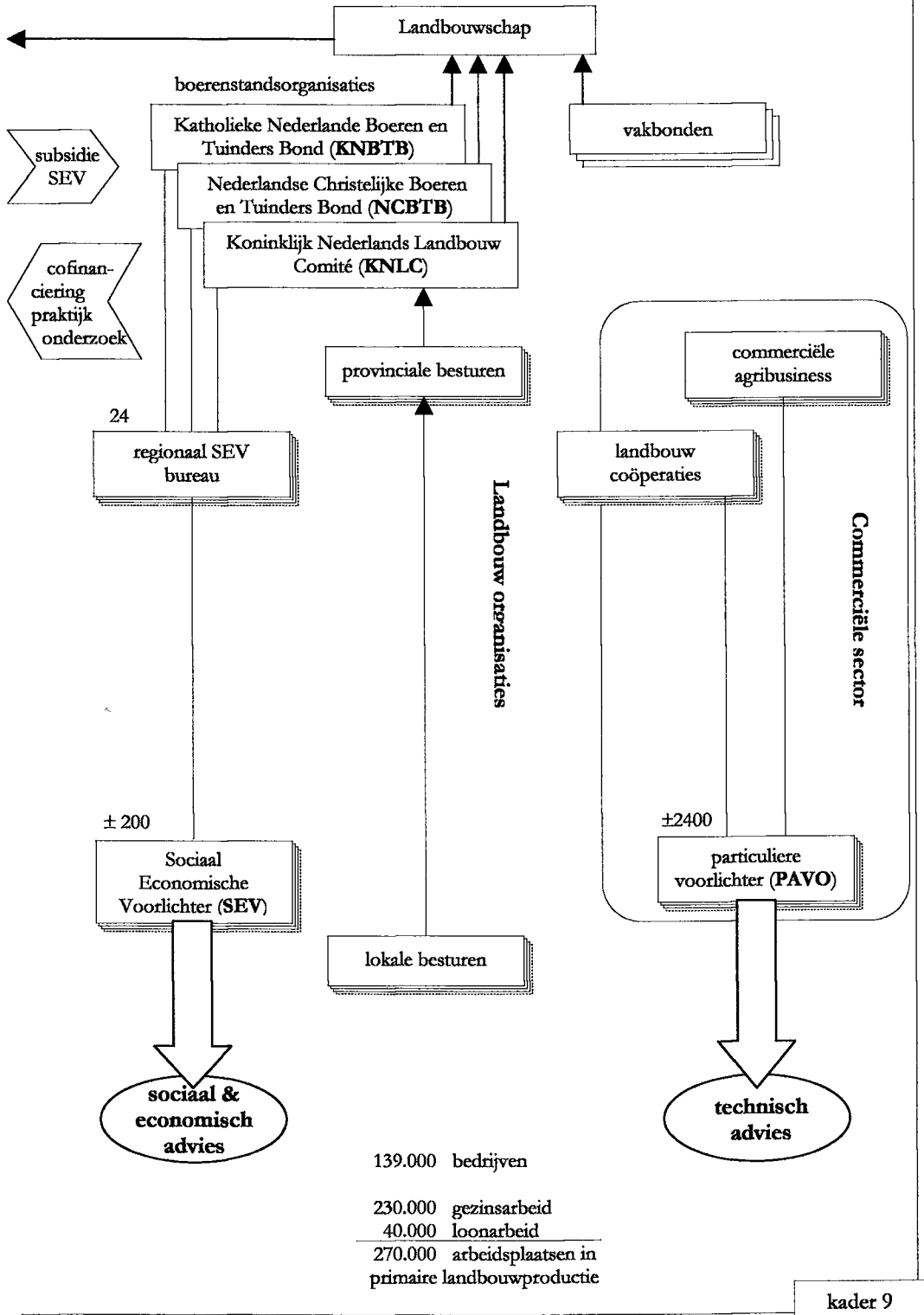
In 1984 vond een ingrijpende reorganisatie plaats, waarbij het zwaartepunt van de besturing van de voorlichtingsdienst werd verlegd van de provincies naar het ministerie in Den Haag. De functie van de HID in de provincies werd afgeschaft en ook de Haagse directie BSA die het voorlichtingsbeleid moest coördineren werd opgeheven. De voorlichtingsconsulentschappen werden rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de takdirecties Akker- en Tuinbouw en Veehouderij en Zuivel



bewerkte versie van:
 Wielinga, H.E. (1988): *The Agricultural Extension System in the Netherlands*. Provisional edition.
 LNV, VZ: Den Haag. (ook verschenen in de franse taal)

agrarische ondernemers

landbouwkennissysteem in 1985



gebracht. Beide directies werden met een Hoofdafdeling Landbouwvoorlichting toegerust, die zich voor een belangrijk deel met het interne management van de dienst bezig hielden. Zo werd de voorlichting direct aan het beleid gekoppeld. De voorlichters werden naast hun taken als onpartijdige bedrijfsadviseur nu ook belast met het toelichten van restrictieve beleidsmaatregelen. De reacties en de ontwikkelingen in de regio's werden maandelijks gerapporteerd aan de beleidsmakers en de deskundigheid van de CAD's werd intensief ingeschakeld bij het ontwerpen van nieuwe regelingen [kader 9].

Voorlichters in solidariteitsconflict

De scheuren in solidariteit troffen ook de voorlichtingsdienst. Voor veel bedrijfsvoorlichters werd dit een moeilijke tijd. Nadat zij jarenlang hun boeren hadden geadviseerd om te groeien, moesten zij nu uitleggen waarom de kwalijke gevolgen van dat beleid pijnlijke maatregelen noodzakelijk maakte. Vooral de BTD's, die leiding gaven aan teams van voorlichters, kregen het moeilijk⁶⁵. Zij werden de buffer tussen de leiding die loyaal was aan "Den Haag" en de voorlichters die zich in de eerste plaats solidair voelden met hun cliënten.

Het besluit tot privatisering

Eind 1986 besloot de politieke en ambtelijke top van het departement tot privatisering van de voorlichtingsdienst. Op dit besluit werd met ongeloof gereageerd in de dienst, inclusief de beleidsafdelingen voor landbouwvoorlichting van het ministerie. Hoe kon men één van de belangrijkste instrumenten om de nieuwe regelgeving ingevoerd te krijgen uit handen geven? De beslissing was echter niet ingegeven door inzicht in het functioneren van het kennissysteem, maar zij volgde het kabinetsbeleid over het op afstand plaatsen van uitvoerende diensten en het verminderen van het aantal rijksambtenaren. Al snel ontdekte men echter dat de beslissing niets te vroeg kwam: de vertrouwensrelatie tussen voorlichter en boer was gevaarlijk onder druk komen te staan⁶⁶. Het Landbouwschap juichte de privatisering toe en was bereid op den duur 50% van de exploitatiekosten voor zijn rekening te nemen, op voorwaarde dat de voorlichters dan weer het belang van de boeren zouden dienen⁶⁷.

Opvattingen expliciet

Het reorganisatietraject van 1987 – 1989 dwong betrokken partijen om hun opvattingen over het functioneren van het kennissysteem expliciet te maken. Zowel overheid als landbouwbedrijfsleven hechtten grote waarde aan de open kennisuitwisseling van objectieve en gevalideerde kennis. De voorlichtingsdienst zou daarom ook in de geprivatiseerde situatie voornamelijk gefinancierd moeten worden uit algemene heffingen, zoals ook de

⁶⁵ Observatie van de auteur

⁶⁶ Van der Lely in 1987, persoonlijke mededeling. Hij was als plaatsvervangend Directeur Generaal Landbouw verantwoordelijk voor de besluitvorming over de landbouwvoorlichting.

⁶⁷ Hier bleek dat het geloof in het gemeenschappelijk belang in boerenkringen inmiddels aanmerkelijk was geslonken.

boeren op dat moment al voor de helft bijdroegen aan het praktijkonderzoek via hun verplichte lidmaatschapscontributie aan het Landbouwschap. Dit zou de drempel voor boeren om objectief advies in te winnen zo laag mogelijk houden. Er werd een overgangstraject overeengekomen waarin het Landbouwschap jaarlijks 5% meer van de exploitatiekosten van de voorlichtingsdienst voor zijn rekening zou nemen, te beginnen in 1993 en oplopend tot 50% in het jaar 2003⁶⁸.

Zorg om het open kennissysteem

Verder maakte men zich grote zorgen over de communicatie tussen de sectoren, het onderzoek en het beleid. Deze werd immers voor een belangrijk deel op gang gehouden door de landbouwvoorlichting. De overheid durfde er niet op te vertrouwen dat het bedrijfsleven ook voor de tweedelijns voorlichting zou willen betalen. Bovendien wilde LNV invloed behouden op de informatiestromen in de landbouw. De tweedelijns functie zou daarom onder direct beheer van de takdirecties AT en VZ van LNV moeten blijven. Voor de sectorgerichte vaktechnische informatie ontwierp men de IKC's: de Informatie en Kennis Centra voor resp. de Akker- en Tuinbouw en de Veehouderij. Hierin werden de CAD's ondergebracht die hun kantoren bij de proefstations en de onderzoeksinstituten behielden. Deze diensten kregen nu een centrale eenheid in Ede, zo dicht mogelijk bij Wageningen als centrum voor landbouwkundige kennis. Voor de streekgerichte en bestuurlijke functie bleef er in elke provincie een Consulentenschap voor de Landbouw die het contact met de landbouworganisaties zou onderhouden.

De splitsing van de voorlichtingsdienst bood een bijkomend voordeel. Niet al het personeel was enthousiast over het vooruitzicht afstand te moeten doen van de ambtenarenstatus en de verplichting commercieel te moeten werken. De opsplitsing bood velen van hen de gelegenheid om te kiezen tussen het avontuur van de geprivatiseerde voorlichting of de zekerheid van de overheidsdienst.

3.5.3 Beleid

Regels om zo redelijk mogelijk te zijn

Het sturende netwerk kon niet langer om het invoeren van restrictieve maatregelen heen. Beleid was niet meer alleen het stimuleren van groei of het beter benutten van de smallere marges: het werd nu ook het inperken van de schadelijke gevolgen. Overheid en bedrijfsleven moesten daarin gezamenlijk hun verantwoordelijkheid nemen. Van belang was vooral dat ondernemers voldoende armslag zouden houden om zelf innovatief op de nieuwe situatie in te kunnen spelen. Om deze reden verzette men zich aanvankelijk tegen een quotering van de melkproductie, omdat zo'n regeling de bestaande situatie zou bevriezen. De

⁶⁸ De overheid heeft zich niet aan deze afspraken gehouden.

quotering kwam er toch onder druk van Brussel en spoedig zou blijken dat het systeem een bescherming zou bieden aan de inkomens voor melkveehouders die de akkerbouwers enkele jaren later node zouden missen.

Er moest worden ingegrepen in de condities voor agrarische ondernemers om schonere technieken aantrekkelijk te maken. Daarbij was van belang dat 'free riders' (boeren die het minder nauw namen met het milieu) niet konden profiteren van de inspanningen van hun collega's en dat de pijn niet groter werd dan nodig was. Zo vond men het bijvoorbeeld niet redelijk om alle boeren te binden aan de strenge regels voor het uitrijden van mest op zandgrond, omdat het effect ervan op veengrond veel minder schadelijk was dan op zandgrond. Zo ontstond op den duur een zeer gedetailleerde regelgeving, met bodemkaarten en uitzonderingsclausules, die keer op keer moest worden aangepast omdat er altijd wel weer oneerlijkheden en mazen in de wet gevonden konden worden. Deze tendens bleek sterker dan de deregulering die in deze jaren door de politiek werd nagestreefd. Met de gedetailleerde regelgeving werd de handhaving een steeds groter probleem, waarop de regelgeving weer opnieuw moest worden aangescherpt. Zo kwam men in een proces van beleids-accumulatie terecht dat onder zijn eigen zwaarte dreigde in te storten⁶⁹.

Meer kennis houdt partijen bij
elkaar

De tweede peiler van het beleid was kennis. Er moest onderzoek worden gedaan om in hoog tempo de ontbrekende kennis aan te vullen die nodig was voor het vaststellen van redelijke normen en het ontwikkelen van schonere technieken. Tot 1984 was er eenvoudigweg nooit onderzoek gedaan naar zulke vragen en toen de nood aan de man kwam ontbrak de objectieve kennis om uitsluitsel te geven over acceptabele normen⁷⁰. Voorlichting was nodig om begrip te kweken bij ondernemers opdat zij hun eigen verantwoordelijkheid zouden nemen. Wederzijds begrip en consensus in deze moeilijke tijden werd van groot belang geacht. Daarom moesten lijnen die de voorlichtingsdienst onderhield tussen beleid en de praktijk kort blijven.

De beleidsmaker komt alleen te
staan

De beleidsmakers zagen zich genoodzaakt om steeds meer beperkende maatregelen af te vaardigen, maar konden daarbij steeds minder op hun vertrouwde partners steunen. De deskundigheid om objectief redelijke en maatschappelijk verantwoordelijke regels te ontwerpen werd immers vooral uit de kennisinstellingen gehaald, die rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV vielen. Zo ontstond al snel

⁶⁹ Zie voor een beschrijving van dit mechanisme bijv. Bicker en Den Hollander, 1989.

⁷⁰ TNO-STB (1998). *De rol van milieukennis in besluitvorming*. TNO Rapport STB-89-11. Delft: TNO.

een forse kloof in deskundigheid waarbij het landbouwbedrijfsleven het nakijken had.

Toch was er in deze periode bij de beleidsdirecties voor de landbouw, AT en VZ, nog steeds sprake van solidariteit met de landbouwsectoren. Hoewel vanaf 1984 het ministerie van landbouw en visserij geen belangenministerie meer behoorde te zijn en het in 1989 ook zijn naam veranderde in ministerie van Landbouw, *Natuurbeheer en Visserij*, kwam er van echt geïntegreerd beleid in deze periode nog weinig terecht. Het front tussen ministeries verlegde zich naar de lijn tussen Directoraten Generaal binnen het ministerie, waarbij elke hectare die van de landbouw kon worden afgetrosgeld voor beleidsplannen zoals de Ecologische Hoofd-Structuur (EHS) op de succeslijst van de directie Natuur-, Bos-, Landschap- en Fauna-beheer (NBLF) werd bijgeschreven.

Samengevat werd de periode 1984-1989 gekenmerkt door belangentegenstellingen die niet langer onder de oppervlakte konden blijven en de worsteling van betrokken partijen om hier op een goede manier mee om te gaan.

3.5.4 Kennis

Kennishiaat opvullen

Aan het begin van deze periode was men eensgezind van mening dat het OVO-drieluik een gewichtige taak te vervullen had om de crisis het hoofd te bieden. De onderhandelingen over het mestoverschot werden bemoeilijkt doordat onvoldoende kennis bestond over bijvoorbeeld het werkelijke effect van mest in de bodem. Het onderzoek was traditioneel gericht geweest op productiviteitsverbetering in gewassen. Vragen over het transport en de omzetting van mineralen in de bodem waren nooit gesteld en het zou veel tijd en inspanning vergen om hier voldoende inzicht in te krijgen. Het onderzoek kreeg een belangrijke taak toebedeeld in het ontwikkelen van objectieve normen voor de toelaatbare belasting van het milieu⁷¹. Gevalideerde kennis zou onenigheid over redelijke normen, die door tegengestelde belangen op korte termijn werd ingegeven, kunnen opheffen.

Techniek lost alles op

In de ogen van de landbouwsector was alles beter dan een verplichte inkrimping van de veestapel. Daarom moest worden gezocht naar technische oplossingen voor de verwerking van het mestoverschot. Grote sommen geld werden door overheid en bedrijfsleven gepompt in de industriële verwerking van mest. Een verhoogde inspanning in kennisontwikkeling zou voor nieuwe technologie zorgen waarmee de problemen konden worden opgelost.

⁷¹ *ibid.*, p95

Van de voorlichting werd verwacht dat zij draagvlak ontwikkelde voor de restrictieve maatregelen. Agrarische ondernemers moesten inzien dat deze regels ook in hun belang waren als zij op den duur wilden overleven. Illustratief voor het denken over kennis en de rol van landbouwvoorlichting in deze periode is de inzet in het MeerJarenPlan Gewasbescherming (MJP-G). Onder druk van de Tweede Kamer besloot het Ministerie van L&V met instemming van het Landbouwschap om een grote inspanning te leveren om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen drastisch te verminderen. In 5 jaar tijd moest er een uitgewerkt pakket maatregelen zijn waardoor in het jaar 2000 het gebruik ervan en de emissie van schadelijke afvalstoffen met 50% zou worden teruggedrongen.

Het project ging in 1987 van start en moest in 1993 uitmonden in een bestuursovereenkomst tussen de landbouworganisaties en vijf ministeries. Men zag in dat deze ambitieuze doelstelling niet haalbaar was zonder de vrijwillige medewerking van ondernemers. Naast een forse inspanning van het onderzoek om schonere technologie te ontwikkelen steunde het MJP-G zwaar op de voorlichtingscomponent. Er werd een projectorganisatie met 15 extra formatieplaatsen in het leven geroepen en de "Kerngroep" van het project ontwikkelde een voorlichtingscampagne om samen met de takorganisaties op bedrijfsniveau nieuwe technieken uit te proberen en in te voeren. Kennis ging niet alleen over techniek en bedrijfseconomie, maar ook over milieu en beleid. Kennis moest bovendien niet alleen worden verspreid, maar voor een deel ook participatief worden ontwikkeld.

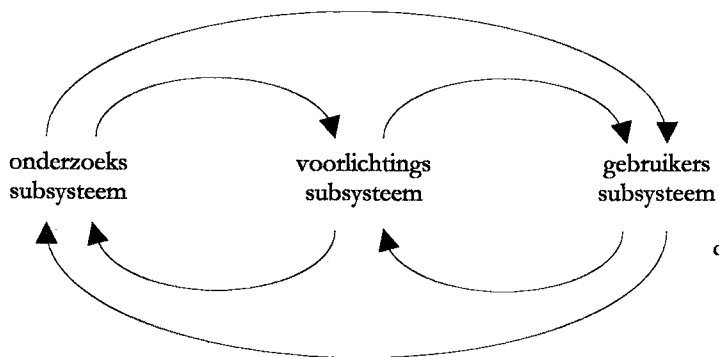
Van kennisoverdracht naar kennissystemen

Deze benadering werd gevoed door opvattingen zoals die eerder in ontwikkelingswerk waren ontstaan. Rölöing, die in 1983 van den Ban opvolgde als hoogleraar voorlichtingskunde in Wageningen, had zich tot aan deze benoeming met name op voorlichting in ontwikkelingslanden gericht en verlegde de aandacht van communicatie als hulp bij besluitvorming naar het functioneren van kennissystemen⁷². De impliciete veronderstelling dat voorlichters in het belang van boeren werkten maakte plaats voor de analyse van de rol van belangen in de informatieuitwisseling tussen boeren, onderzoek, onderwijs, beleidsmakers en andere invloedrijke partijen [*kader 10*]⁷³. Het OVO drieluik als aanduiding voor de samenhang tussen actoren in het kennissysteem wekte te gemakkelijk de indruk dat kennis in een waarde vrij autonoom

⁷² Rölöing, N.G., (1988). *Extension Science: Information Systems in Agricultural Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁷³ Rölöing laat nu aantekenen dat hij zich enigszins schaamt voor deze oversimplistische voorstelling van zaken, waarbij de rol van bijvoorbeeld overheid, consumenten en industrie buiten beschouwing blijft en gesuggereerd wordt dat de onderzoeker de grenzen van het systeem kan vaststellen (pers. med.: 2000). De waarde was echter dat dit model de aandacht verlegde van de kwaliteit van de kennisoverdracht naar de kwaliteit van de interactie (noot van de auteur).

Het landbouw informatiesysteem volgens Röling (1988)



In plaats van adoptie van de vernieuwing of het besluitvormingsproces staat in de systeembenadering de kwaliteit van de interactie centraal.

In het landbouw-informatiesysteem zijn diverse subsystemen te onderscheiden waartussen wederzijds informatie wordt uitgewisseld. De wederzijdse beïnvloeding is object van studie.

kader 10

proces door onderzoek werd gegenereerd en door voorlichting en onderwijs moest worden verspreid en dat vooruitgang kon worden gestimuleerd door dit proces ruim baan te geven. In de praktijk bleek die samenhang bij nader inzien toch ook niet zo vanzelfsprekend meer als men wel graag wilde doen voorkomen⁷⁴. Het begrip OVO werd vervangen door het "landbouwkennis-systeem": een term die tijdens het reorganisatieproces voor de landbouwvoorlichting van 1987-1989 ingeburgerd raakte. Engels begon met het ontwikkelen van de RAAKS-methodiek⁷⁵ om de interactie tussen actoren in een kennissysteem inzichtelijk te maken. Kennis werd gegenereerd in interactie en de richting waarin kennis zich ontwikkelde was een resultante van machtsverhoudingen en inzicht in mogelijke synergie tussen belanghebbende actoren.

Het persuasieve aspect van kennis

Samengevat werd het denken over kennis in deze periode gekenmerkt door een groeiend conflict tussen verschillende werkelijkheden. Er was de werkelijkheid van onderzoekers en beleidsmakers die objectieve kennis probeerden te ontwikkelen over veilige randvoorwaarden voor landbouwproductie. Onderzoek en voorlichting produceerden nu niet alleen boodschappen waarvan boeren konden profiteren, maar ook boodschappen die zij moesten accepteren, of zij dat nou leuk vonden of niet. Dit is het *persuasieve aspect van kennis*. Aan de andere kant was er de werkelijkheid van de agrarische ondernemers, die zich steeds minder begrepen voelden door beleidsmakers en hun eigen vertegen-

⁷⁴ In gezamenlijke een studiedag van de afdelingen landbouwvoorlichting van L&V-VZ en AT en de vakgroep Voorlichtingskunde van de I.U.W in 1987 werd het OVO driehoek als mythe bestempeld. Met name de kloof met landbouwonderwijs had, sinds de sterkere synchronisatie met het algemene onderwijsbeleid, bedenkelijke vormen aangenomen (Bos 1987).

⁷⁵ Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems. Zie par. 2.2.4 en kader 2.

woordigers en zich bedreigd voelden in hun voortbestaan. Elke inspanning die zij leverden voor schonere productie was op het volgende moment alweer niet goed genoeg en investeringen werden riskant omdat de regelgeving voortdurend veranderde en niemand meer wist waar hij aan toe was.

Natuur- en milieu educatie

Zoals gezegd bleven landbouw en natuur in deze periode gescheiden werelden, ook al waren de beleidsterreinen in één ministerie samen gebracht. Toch had het wel effect dat een aantal voortrekkers uit de milieubeweging evenals uit het natuurbeschermingsnetwerk posities hadden ingenomen binnen het Ministerie. Hierbij moet worden aangetekend dat de twee bewegingen qua achtergrond sterk verschilden. De milieubeweging kwam voort uit protestbewegingen uit de tweede helft van de jaren 60. De natuurbeschermingsorganisaties bestonden daarentegen al veel langer en werden vooral gedragen door wat de protestbeweging "het establishment" zou noemen. In deze periode ontstond uit deze twee tradities de natuur- en milieu educatie (NME) die kon rekenen op financiële steun van het Ministerie en actief was op het platteland. Voor het landbouwnetwerk bleven het in deze periode echter activiteiten van het alternatieve circuit.

3.5.5 Resultaten en dilemma's

Inertie in besluitvorming

Hoewel het Landbouwschap in 1984 toezegde de volle verantwoordelijkheid voor het opschonen van de landbouw op zich te willen nemen, bleek het voor de overheid moeilijk om snel genoeg consensus te bereiken over afdoende maatregelen. Het Ministerie van Landbouw, gesteund door haar kennisinstellingen, bouwde een voorsprong op in deskundigheid, terwijl de boerenleiders hard geconfronteerd werden met de gevolgen van hun afgebrokkelde gezag bij de achterban. Dit bleek bijvoorbeeld in 1990 toen het ernaar uitzag dat het Landbouwschap niet kon voorkomen dat de prijsgarantie voor granen in de EEG zou worden losgelaten zonder een quoteringsregeling zoals die voor de melk. Ondanks de oproep van de boerenvertegenwoordigers om zich bij het onvermijdelijke neer te leggen trokken boze akkerbouwers massaal op naar het ministerie en sloten met hun trekkers de toegang ervan hermetisch af⁷⁶. In de varkenshouderij roerde zich de Bond van Varkenshouders onder leiding van Wien van den Brink die zich verzette tegen de mestboekhouding en met harde acties dreigde.

Het groene front onder zware druk

Rond 1989 was duidelijk geworden dat de eenheid in de landbouwsector en de gemeenschappelijke lijn die door het sturende netwerk werd uitgestippeld onder zware druk was komen te staan. Nog altijd werd formeel steeds gesteld dat sector en overheid het als gemeenschappelijk belang zagen om een

⁷⁶ Een geromantiseerd verslag is te vinden in Westerman, F. (1999). *De graanrepubliek*. Amsterdam: Atlas. p.218-225

economisch sterke, veilige en duurzame landbouw in Nederland te realiseren en dat daarmee zeker op de lange termijn de belangen van beide partijen parallel liepen. Nog altijd hield men vast aan het geloof in technische oplossingen om het mestprobleem op te lossen zonder een gedwongen inkrimping van de veestapel. Maar onder die oppervlakte waren de belangentegenstellingen manifest geworden.

3.6 De periode van onthechting: 1989-1995

3.6.1 Kenmerken van deze periode

De privatisering van de landbouwvoorlichting bleek al snel ingrijpende gevolgen te hebben voor de verhoudingen in het landbouwkennissysteem en het denken over kennis en beleid. Ik zie daarom 1989 als overgangsjaar naar een volgende periode. In 1990 struikelde minister Braks, die lange tijd een onaantastbare positie leek te hebben in landbouwwereld en politiek, over de visserijfraude, waarop de commissie Smit-Kroes aan de Tweede Kamer rapport uit moet brengen over de verstoorde verhoudingen in het ministerie van LNV. H. Bekke et al. zien 1992, het jaar waarin dat rapport uit kwam, als het begin van een nieuwe tijd waarin het ministerie een “Salto Mortale” moest maken⁷⁷.

A. Bekke signaleert rond 1990 een verandering in het politieke bestuursklimaat in Nederland. De maatschappelijke zuilen hadden hun overwegende invloed op de politieke besluitvorming verloren. Het maatschappelijk middenveld was zo ver versplinterd dat de overheid niet meer kon steunen op zijn vaste gesprekspartners in de samenleving⁷⁸. De problematiek was tegelijkertijd zo gecompliceerd geworden dat het zwaartepunt van de politieke sturing in het ambtelijk apparaat terecht was gekomen. Kortom: nu grote maatschappelijke problemen zich aandienenden hadden de ambtenaren het gevoel er alleen voor te staan⁷⁹. Het poldermodel, dat in de Nederlandse landbouw was uitgevonden, werd in deze periode het buitenland bejubeld als veelbelovende Hollandse aanpak waarin partijen elkaar serieus namen en hun verantwoordelijkheid namen. Dit poldermodel was in diezelfde Nederlandse landbouw dringend aan revisie toe.

De tijd van voorzichtige keuzen en de kaasschaaf was voorbij. Oude politieke ijkpunten zoals economie en welzijn hadden plaats gemaakt voor milieu en veiligheid. Men kon niet langer om drastische keuzen heen blijven draaien. De overheid kon deze problemen echter niet alleen de baas worden. Er moesten over-

⁷⁷ Bekke, H., Nelissen, G. en De Vries, J. (1994). *De Salto Mortale van het Ministerie van LNV: Beleid, organisatie en management op een breukvlak*.

⁷⁸ A. Bekke 1992

⁷⁹ Wielinga 1994

Salto mortale

Ambtenaren aan het stuur

De kaasschaaf is niet genoeg

eenkomsten gesloten worden met maatschappelijke partners die hun eigen verantwoordelijkheid in de collectieve vraagstukken zouden nemen⁸⁰. In navolging van de werkwijze van het ministerie van VROM onder minister Winsemius werd daarvoor het convenant populair waarin maatschappelijke partners en overheden zich vastlegden op hun bijdrage aan de oplossing van gesignaleerde problemen.

3.6.2 Landbouwvoorlichting

Structuur na privatisering

De privatisering⁸¹ werd een feit in 1989. De verschillende componenten waaruit de voorlichtingsdienst bestond werden gesplitst, te weten de bedrijfsvoorlichting, de technisch-wetenschappelijke verbindingsfunctie en de regionaal bestuurlijke verbindingsfunctie. De voorlichting aan boeren en tuinders werd ondergebracht in de Dienst Landbouw Voorlichting (DLV)⁸². De CAD's gingen op in twee nieuwe organisaties met een versterkt coördinatiepunt dichtbij Wageningen: het kloppend hart van het landbouwkennissysteem. Dit werden de Informatie- en Kennis Centra voor de Akker- en Tuinbouw (IKC-AT) en voor de Veehouderij (IKC-V). Het management kreeg gezamenlijk één kantoor in Ede terwijl de consultants bij de onderzoeksinstituten en proefstations werden gehandhaafd. Voor de regionaal-bestuurlijke verbindingsfunctie werd per provincie een Consulentenschap voor de Landbouw (CL) gecreëerd. Voor de IKC's en de CL's bleven de directies AT en VZ van het ministerie verantwoordelijk.

Kennissysteem niet alleen voor landbouw

Men signaleerde dat het kennissysteem in het andere beleidsterrein van LNV, het natuurbeheer, een grote achterstand had op dat van landbouw. Onderzoek en voorlichting waren versnipperd, evenals het veld van belangengroepen dat er uit zag als een bonte lappendeken van veelal kleine vrijwilligersorganisaties. Daarom werd in 1992 besloten om ook een Informatie- en Kennis-Centrum voor natuur, bos, landschap en faunabeheer (IKC-NBLF) op te richten, onder beheer van de beleidsdirectie NBLF van het ministerie van LNV.

Geprivatiseerde voorlichting wordt commercieel

De DLV koos voor een commerciële aanpak om zich een plaats te verwerven tussen andere aanbieders van voorlichting die inmiddels een belangrijk deel van de adviesmarkt in handen hadden gekregen. Het voornemen om de financiering voornamelijk uit algemene heffingen te laten komen werd al na een jaar los gelaten. In plaats van het gratis advies van de Rijkslandbouwvoorlichting werden nu individuele bedrijfsadviezen in rekening

⁸⁰ A. Bekke 1992

⁸¹ Eigenlijk werd de dienst in 1989 verzelfstandigd: de formele privatisering is pas afgerond in 1998. In het netwerk werd echter vanaf deze tijd al over de geprivatiseerde voorlichting gesproken en ik volg in deze tekst het spraakgebruik.

⁸² De afkorting werd gedurende het legaliseringsproces van de privatisering in 1995 gehandhaafd door de naam van het bedrijf te veranderen in De Landbouw Voorlichting.

gebracht en de DLV bood begeleidingscontracten aan, zoals ook de NTS⁸³ dat al deed. Dit leidde niet zelden tot klachten over concurrentievervalsing, omdat bij de privatisering een aflopend subsidietraject was bedongen waardoor het exploitatietekort van de DLV in het jaar 2003 nog altijd voor de helft door de overheid gedekt zou worden⁸⁴. Het Landbouwschap zou verantwoordelijk zijn voor het resterende deel van de begroting. De DLV voorzag veel eerder dan voorzien in een substantieel deel van haar financiële dekking, het Landbouwschap geraakte in problemen en het ministerie stelde onder druk van bezuinigingen haar bijdrage een aantal malen naar beneden toe bij. De DLV werd een commercieel bedrijf en de cultuuromslag die daarmee gepaard ging had tot gevolg dat een fors deel van het personeel waarmee de dienst het avontuur begon na vijf jaar plaats gemaakt had voor nieuwe medewerkers.

Intermediairen komen droog
te staan

Voor de IKC's was het moeilijker om zich een nieuwe plaats te verwerven in het kennissysteem. De DLV had de IKC's als schakel naar het onderzoek niet meer nodig en zocht direct contact. De proefstations, met hun besturen die voor een belangrijk deel uit boerenvertegenwoordigers bestonden, hadden daar geen bezwaren tegen. De verbindende rol van de IKC's tussen praktijk en beleid werd belangrijker, maar de DLV, die zich wenste te profileren om het vertrouwen van de agrarische ondernemers terug te winnen, hield de IKC's liefst op gepaste afstand. Daardoor werd het voor de IKC's lastig om hun binding met de praktijk te onderhouden. De ervaren medewerkers teerden op hun persoonlijke informele netwerk dat zij in hun tijd bij de consulentenschappen hadden opgebouwd, maar voor nieuwe medewerkers was het veel moeilijker om zich zo'n positie te verwerven. De verleiding was dan ook groot om zich vooral met publicaties en beleidsrapporten bezig te houden.

Tussen de twee IKC's was sprake van een cultuurverschil, dat tot uiting kwam in discussies over de te volgen koers. Het IKC-V zou graag een onafhankelijke bemiddelende rol willen gaan spelen in de kennisnetwerken voor de diverse bedrijfstakken en had er geen bezwaren tegen een deel van deze diensten tegen vergoeding aan te bieden, zodat op den duur bij nieuwe bezuinigingen het personeelsbestand op peil zou kunnen blijven. Het IKC-AT daarentegen zag zich als verlengstuk van het beleid en concentreerde zich liever op het vaktechnisch ondersteunen van de ontwikkeling en uitvoering van beleidsmaatregelen. De beleidsmakers in Den Haag hadden weinig begrip voor deze discussies en schakelden de IKC's in voor het maken van beleidsrapporten.

⁸³ Nederlandse Tuinbouw Studieverenigingen: de adviesdienst voor de tuinbouw die uit de tuinbouwstudieclubs was ontstaan.

⁸⁴ zie 3.5.2.

De CL's tenslotte moesten zich als onderdeel van de provinciale directies voor landbouw, natuurbeheer en recreatie in een nieuwe rol staande houden tussen beleid en de praktijk, maar met aanzienlijk minder menskracht en armslag dan voorheen. Zij kregen het consigne zich terug te trekken uit allerlei besturen en vaktechnische verenigingen en zich te concentreren op het vertegenwoordigen van het LNV-beleid op provinciaal niveau.

Van kennisbeheer naar
kennisbeleid

Omdat de beheerstaken voor de voorlichting werden overgedragen aan de DLV, werden de beleidsafdelingen voor landbouwvoorlichting van de takdirecties AT en VZ ontmanteld. Na de reorganisatie van 1989 bleven er twee sterk uitgedunde afdelingen OVO over, die naast het voorlichtingsbeleid ook tot taak hadden de afstemming tussen sectorbeleid en het beleid voor onderzoek en onderwijs te verzorgen. Behalve de IKC's bleven ook de proefstations onder de verantwoordelijkheid van de takdirecties vallen. Voor zowel het landbouwkundig onderwijs als voor het landbouwkundig onderzoek bestonden tot 1995 aparte directies die met het beleid en het beheer van de instituten waren belast.

3.6.3 Beleid

Spin verliest web

Kort na de reorganisatie volgde een omslag in het denken over beleid. De traditionele saamhorigheid in het landbouwkennissysteem brokkelde snel af na de privatisering van de landbouwvoorlichtingsdienst. De verbindingslijnen konden niet worden onderhouden zoals vroeger. De gedachte dat de overheid als in spin in het web greep zou kunnen houden op de informatielijnen in het kennissysteem bleek een misvatting te zijn.

Het einde van de collectieve
verantwoordelijkheid

Langzaam werd ook duidelijk dat het idee van gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven voor het oplossen van de problemen niet langer houdbaar was. De onvrede van agrarische ondernemers over het beleid werd te groot. Deze onvrede had diverse oorzaken. De noodzaak voor het nemen van maatregelen werd al vrij snel door ondernemers geaccepteerd. Over de vraag hoe ver die maatregelen moesten gaan bestond echter grote onenigheid, omdat partijen het niet meer eens konden worden over gedeelde kennis van schade-lijkheid en redelijke normen. Tegen elke wetenschappelijke veronderstelling was wel een andere in te brengen.

Een tweede probleem was de verdeling van de pijn. Zo voelden de veehouders in het noorden van het land er weinig voor om op te draaien voor de kosten die door de varkenshouders in het zuiden werden veroorzaakt, door bijvoorbeeld te moeten meebetalen aan een distributiesysteem via de mestbank of mestfabrieken. De belangrijkste factor echter was waarschijnlijk de voortdurende onzekerheid waartoe zij allen werden veroordeeld. De regelgeving dwong hen tot steeds kostbaarder

investeringen, terwijl niemand kon garanderen of door het steeds wijzigende beleid deze investeringen konden worden terugverdiend. Door de geringe marges in de markt en de fijnmazige en onstabiele regelgeving bleef er voor ondernemerschap bar weinig ruimte over⁸⁵.

Vertragingstactiek

Of de landbouwvoormannen onder druk van door deze onvrede in de achterban bewust of onbewust kozen voor vertragingstactieken is moeilijk vast te stellen. Het effect had er alle schijn van. De projectorganisatie voor het MJP-G boekte aanvankelijk behoorlijke successen, bijvoorbeeld in het terugdringen van grondontsmetting. De regie lag in handen van de overheid, die zoveel mogelijk rekening hield met wensen van het bedrijfsleven dat via klankbordgroepen inspraak kreeg. Men kon het echter niet eens worden over de manier waarop de financiële bijdragen van ondernemers aan het programma moesten worden gerealiseerd en in 1992 werd het ministerie van landbouw teruggefloten door de Tweede Kamer die van mening was dat LNV teveel op de regelaarsstoel was gaan zitten en de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven onvoldoende werd gerespecteerd. LNV diende een voorbeeld te nemen aan het ministerie van VROM dat convenanten afsloot met de industrie. Het duurde tot 1993 tot het convenant werd gesloten en daarna bleken de landbouwvertegenwoordigers weinig haast meer te hebben met het maken van plannen waaraan zij, naast de reguliere financiering die al wel was afgesproken, nog eens tussen de 3 en 6 miljoen gulden zouden moeten opbrengen⁸⁶.

Inertie duurt voort

Voor de aanpak van de mestproblematiek bleef het sturende netwerk lange tijd in onderhandeling over steeds nieuwe maatregelen. LNV en Landbouwschap hielden vast aan het voorkomen van inkrimping van de veestapel door te zoeken naar technische oplossingen zoals vermindering van mineralen in het voer en industriële mestverwerking. Omdat onvoldoende vooruitgang werd geboekt werden de onderhandelingen steeds moeilijker. Toen ministerie en Landbouwschap na moeizame onderhandelingen in 1993 eindelijk "het mestakkoord" hadden gesloten barstte de bom. De achterban accepteerde het akkoord niet en dwongen hun boerenstandsorganisaties om los van het Landbouwschap en los van elkaar opnieuw met LNV te onderhandelen en het akkoord open te breken. Dit was het begin van het einde van het Landbouwschap.

Het departement onder vuur

In 1990 struikelde minister Braks over de visserijaffaire waarin de handhaving faalde en toen niet lang daarna de pers zich ging

⁸⁵ Deze observatie wordt bevestigd door de interviews in het TNO-STB onderzoek (1998): de geringe marges in de landbouw vormen een belangrijk knelpunt in de onderhandelingen over het mestbeleid. (p.84).

⁸⁶ H.de Wilde, projectleider MJP-G: pers. med. 1994.

bemoeien met vermeende wantoestanden bij het ministerie als “het laatste stalinistische bolwerk”⁸⁷, stelde de Tweede Kamer een onderzoekscommissie in. De commissie Smit-Kroes constateerde in haar eindrapport in 1992 dat de ambtelijke top teveel top-down regeerde en kritische geesten binnen het departement monddood maakte.

De zwaluw en andere initiatieven

Er moest een nieuwe wind gaan waaien en zo kregen diverse initiatieven voor het zoeken naar nieuwe benaderingen de ruimte. Het Zwaluwproject (1992-1995) moest zorgen voor de noodzakelijke cultuurverandering binnen het ministerie in de richting van een platte organisatie waarin kritiek werd gewaardeerd. In het BALM project (Bestuurlijke Aanpak Landbouw -Milieu problematiek: 1993-1994) werden externe deskundigen aangetrokken om een alternatief te verzinnen voor de negatieve spiraal van beleidsaccumulatie. Het project Communicatie Bij Beleidsvorming (CBB: 1993-1995) werd door de bestuursraad van LNV geadopteerd als poging om tot betere verhoudingen te komen met betrokken maatschappelijke actoren bij het ontwikkelen van beleid.

3.6.4 Kennis

Persuasieve voorlichting

Voorlichters, die zich realiseerden dat het belang van hun opdrachtgever niet strookte met de belangen van hun cliënten, althans zoals dezen ze zelf ervoeren, hadden niet meer voldoende aan de methodiek die hoorde bij voorlichting als hulp bij besluitvorming. Geïnspireerd door ervaringen met gezondheidsvoorlichting zoals bijvoorbeeld de anti-roken campagnes, ontwikkelde van Woerkum cs. methoden van voorlichting voor gedragsverandering wanneer dat nodig was in het collectieve belang. Van Woerkum, die na Röling in 1990 de derde hoogleeraar voorlichtingskunde in Wageningen werd, noemde dit “persuasieve voorlichting”. Kennis was niet langer vrijblijvend: soms moest een doelgroep kennis nemen van bepaalde informatie, of men dat nou leuk vond of niet.

Het marktaspect van kennis

De privatisering van de landbouwvoorlichtingsdienst vestigde de aandacht op nog een ander aspect van kennis. Was alle kennis, die door het OVO drieluik was gegenereerd en beschikbaar gemaakt voor boeren, kosteloos geweest, afgezien van de indirecte bijdragen aan het praktijkonderzoek⁸⁸ en enkele 50/50 voorlichters: nu moest voor kennis worden betaald. Dit gold al veel langer voor de commercieel interessante advisering, maar nu kregen ook de door LNV gefinancierde kennisinstellingen te maken met de kennismarkt en de gevolgen van competitie.

⁸⁷ televisieuitzending NOVA, 23 september 1991, waarin een AID inspecteur zijn dienst beschuldigde van afuisterpraktijken.

⁸⁸ Via de verplichte heffing aan de productschappen betaalden agrarische ondernemers 50% van de exploitatiekosten van de proefstations en de regionale onderzoekscentra.

De functionele taakverdeling tussen de kennisinstellingen, die tot dan toe centraal was vastgesteld onder het beheer van de overheid, begon te schuiven toen DLV als belangrijke actor zijn eigen marktaandeel ging veroveren. Procedures voor informatieuitwisseling die men in het verleden als functioneel beschouwde werden nu bestempeld als “gedwongen winkeling” waar men liefst zo vlug mogelijk van af moest. De kennisinstellingen wilden vrij zijn in hun keuze voor kennispartners⁸⁹. Dit betekende het einde van het “open landbouwkennissysteem” waarin concurrentie tussen de kennisactoren nooit een rol had gespeeld. Kennis was een verhandelbaar product geworden. Kennis kreeg een prijs die bepaald werd door vraag en aanbod. Dit is het *markt aspect* van kennis.

3.6.5 Resultaten en dilemma's

Ondanks alle inspanningen en ook resultaten op kleinere schaal waren drastische maatregelen stukgelopen op de verstoorde verhoudingen in de landbouwsector en het onvermogen van de overheid om grote knopen door te hakken. Het mestakkoord was opgeblazen en het convenant over de gewasbeschermingsmiddelen verloor zijn tanden door tussenkomst van de politiek. Opvallend is het daarom dat het sturende netwerk van topambtenaren en landbouwvertegenwoordigers ook tegen het einde van deze periode bleven volhouden dat overheid en bedrijfsleven dezelfde belangen had en grote waarde bleef hechten aan gezamenlijk optreden.

Knopen niet doorgesneden

Van overzichtelijk netwerk naar lappendeken

In de praktijk kon men echter steeds meer aparte netwerken zien ontstaan met hun eigen specialisaties en oriëntatie, die hun eigen weg zochten in de markt. Er onstonden informele allianties tussen DLV-voorlichters en proefstations. Ver gespecialiseerde tuinders en champignon telers ontwikkelden hun eigen kennisnetwerken los van de proefstations⁹⁰. En er ontstond een groeiend aantal ondernemers die naar andere wegen zochten om hun bedrijf rendabel te houden, bijvoorbeeld door beheersovereenkomsten te sluiten met de overheid voor het in stand houden van natuur en landschap tegen vergoeding. Langzamerhand groeide de erkenning dat het hier niet alleen om wijkers ging die zo het hoofd nog even boven water konden houden, maar om een andere bedrijfsstijl met een maatschappelijke functie.

⁸⁹ De gedwongen winkeling knelde bijvoorbeeld in de relatie proefstation – IKC – DLV en de praktijklessen voor het agrarisch beroepsonderwijs die door de praktijkscholen (Innovatie en Praktijk Centra: IPC) werden verzorgd.

⁹⁰ Boerderij (1994). DLV niet in trek: enquête: Topboer zoekt kennis elders. Boerderij (79) 23, 8-3-1994.

3.7 De periode van de markt: 1995-

3.7.1 Kenmerken van deze periode

Onthiërarchisering

Ontzuiling en verzakelijking, zoals zichtbaar geworden in de landbouw, waren processen die de gehele samenleving hadden doortrokken. De behoefte van mensen om ergens bij te horen of zich te identificeren met een belangengroep of een ideaal was afgenomen, zoals te merken

was aan de verschrompelende aanhang van politieke partijen en vakbonden. Van Gunsteren noemt dit de onthiërarchisering van de samenleving. Dit betekende echter niet dat men geen belangstelling meer had voor collectieve vraagstukken⁹¹. Dit bleek bijvoorbeeld bij het verzet tegen de besluitvorming over de Betuwelijn of de aanleg van de vijfde baan van Schiphol. In het tijdperk van individualisering werden one-issue bewegingen aantrekkelijker richtpunten dan de politiek die nauwelijks meer speelruimte leek te hebben tegenover het ambtelijk overheidsapparaat. Beleidsproblemen waren immers uiterst complex geworden, de voorsprong in deskundigheid van ambtenaren ten opzichte van politici was groot en de marges voor beleidskeuzes klein: niet in de laatste plaats omdat beleidslijnen niet alleen nationaal maar ook op Europees en mondiaal niveau werden vastgesteld⁹². De rol die voor politici over leek te blijven was dat zij het onvermijdelijke mochten opdienen aan het publiek, overgoten met hun eigen politieke saus.

Primaat van de politiek

Het eerste paarse kabinet, dat in 1994 aantrad, had de ambitie om hier verandering in te brengen. Het primaat van de politiek moest worden hersteld. De politiek had de taak om maatschappelijke randvoorwaarden vast te stellen waarbinnen de markt haar werk moest doen. Dit eerste kabinet zonder CDA betekende het einde van de consensuscultuur en het corporatistische overlegmodel waarin de confessionele partijen steeds zo'n centrale rol hadden gespeeld. De verzakelijking van verhoudingen en het scheiden van verantwoordelijkheden werd als noodzakelijk gezien om grote, complexe organisaties bestuurbaar te houden. Verzelfstandiging van *business-units* die konden worden afgerekend op resultaat, een trend die al geruime tijd in het bedrijfsleven zichtbaar was, werd ook de leidraad voor de overheid.

Voor een zakelijker opstelling was het nodig om goed te weten wat men zelf wilde. Er werd meer dan voorheen nadruk gelegd op missie en doelstellingen. Het kabinet ontwikkelde haar visie op de toekomst van Nederland en kwam met aanduidingen zoals "Nederland distributieland", "Nederland Waterland" en

⁹¹ Gunsteren, H.R. van (1994). *Culturen van besturen*. Boom, Meppel.

⁹² Bijvoorbeeld in het kader van de handelsbesprekingen van de GATT, WTO, of monetaire afspraken in IMF verband.

“Nederland Kennisland”. De drie ministeries EZ, OC&W en LNV ontwikkelden samen een beleidsnota “Kennis in beweging”⁹³. Het Nederlandse concurrentievoordeel in de internationale gemeenschap lag vooral bij kennisintensieve producten en diensten, waarvoor de relatief goede kennisinfrastructuur alle kansen moest krijgen om zich verder te ontwikkelen.

Het tijdperk van Aartsen

Voor het eerst sinds lange tijd kreeg de landbouw te maken met een minister die niet zelf uit landbouwkringen afkomstig was. Minister van Aartsen kondigde bij zijn aantreden aan “dat beleid niet meer samen onder de warme deken met de landbouworganisaties gemaakt zou worden”⁹⁴. Er werd nog wel overlegd met belangengroepen, maar beslissingen werden voortaan in politieke kring genomen. Zo werd de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid van 1995, waarin knopen werden doorgehakt waaraan men bij het mestakkoord van 1993 niet was toegekomen, voorbereid door de meest betrokken ministers en kamerleden, daarbij ondersteund doordoor slechts een handvol ambtenaren. Zowel het landbouwbedrijfsleven als de ambtelijke Project Organisatie Mest (POM), aan wie de coördinatie over de uitvoering van het mestbeleid was uitbesteed, werden hierbij gepasseerd⁹⁵.

Had het Landbouwschap in 1993 nog heel wat eisen ingewilligd weten te krijgen in het mestakkoord, nu was het bedrijfsleven zeer ontevreden over de uitkomst omdat de normen waren vastgesteld op een niveau waarop gedwongen inkrimping van de veestapel niet langer was uitgesloten. Toen in 1997 de varkenspest toesloeg vond de minister de tijd rijp en sleepte hij een wet door het parlement die inhield dat de varkensstapel in Nederland binnen enkele jaren met 25% zou worden gereduceerd.

Landbouwschap ter ziele

Het definitieve einde van het Landbouwschap werd ingeluid door een relatief onbeduidend arbeidsconflict in de tuinbouw in 1994. Toen de vakbonden de ontbindingsprocedure in gang zetten, deden ministerie noch standsorganisaties enige moeite om het instituut, dat sinds de oorlog als de centrale gesprekspartner namens het landbouwbedrijfsleven had meebestuurd, te redden. De drie standsorganisaties verenigden zich in datzelfde jaar tot de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) die zich toelegde op belangenbehartiging van haar leden. Aan de collectieve besturing van de landbouw was een einde gekomen.

⁹³ Tweede Kamer 1995

⁹⁴ Landbouwminister van Aartsen tijdens een interview in het LNV personeelsblad “Met Name”, oktober 1994. Zie ook het commentaar van Bloemendaal (1994). *Minister van Aartsen beboedt het land voor netwerksturing*.

⁹⁵ TNO-STB 1998, p82

Het bedrijfsstijlenonderzoek o.l.v. Van der Ploeg

Leidraad in het werk van Van der Ploeg is dat boeren zich niet laten programmeren volgens modellen die economen of beleidsmakers het meest wenselijk vinden. Hun stijl van bedrijfsvoering is de resultante van veel meer overwegingen en culturele patronen dan in zulke modellen passen. Er is daarom ook veel meer variëteit in bedrijfsstijlen dan men op grond van zulke modellen zou verwachten.

De erkenning van die variëteit is essentieel. Uit de creatieve respons van boeren op hun veranderende omgeving worden waardevolle "ontvouwingsrichtingen" voor de toekomst geboren.

Van der Ploeg waarschuwt tegen de tendens in het beleid om juist het virtuele beeld van de boer zoals dat uit de modellen naar voren komt als uitgangspunt te nemen voor het toekomstperspectief. Doordat vervolgens de condities daarop worden afgestemd worden veel levenskrachtige ontvouwingsmogelijkheden onmogelijk gemaakt (v.d.Ploeg 1999).

Er zijn onder zijn leiding inmiddels talrijke onderzoeken uitgevoerd naar bedrijfsstijlen in diverse agrarische bedrijfstakken en specifieke regio's in Nederland. De verschillende indelingen in bedrijfsstijlen, die daarvan het resultaat zijn,

zijn bijna even talrijk. De trend is gezet door het onderzoek van Van der Ploeg naar bedrijfsstijlen van Friese melkveehouders. Hij maakte daarvoor onderscheid op twee dimensies, elk opgespannen door twee tegengestelde ontvouwingsmogelijkheden:

- **organisatie van productie** tussen: maximale opbrengst per dier of gewas (intensiveren), en maximaliseren rendement van hulpmiddelen (schaal vergroten).

- **organisatie van reproductie** tussen autonomie op bedrijf en markthafhankelijkheid.

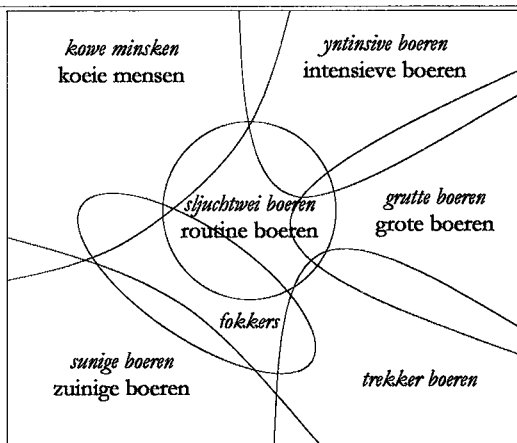
Voorbeeld Friese melkveehouderij

- *koeve minsken* (koeie mensen): goede, gezonde en productieve dieren voorop, zoveel mogelijk componenten (bijv. ruwvoer) in eigen hand.
- *trekkerboeren*: nadruk op mechanisatie, zoveel mogelijk productie met zo min mogelijk arbeid.
- *intensive boeren* (intensieve boeren): veel vee per hectare, aankoop van ruwvoer, "veel erin geeft veel cruit".
- *grutte boeren* (grote boeren): expansie door middelen van de markt te betrekken (met name kapitaal) om productie te vergroten. Groei is geen afgeleide maar doelstelling. Sterke vervlechting in breder netwerk met onderlinge afhankelijkheden.
- *sunige boeren* (zuinige boeren): minimaliseren van kosten. Weinig leningen en andere

arbeids
objecten
centraal

organisatie
van
productie

instrumenten
centraal



autonome
productie

organisatie
van de
productie

markt-
afhankelijke
productie

externe inputs, intensivering van arbeid, sociale uitruil van diensten (hulp van familie of collega's).

- *fokkers*: produceren voor andere markt dan melk, spelen op robuust, zeker en betrouwbaar.

- *silvicultwe boeren* (routine boeren): maken geen echte keuzes maar boeren op routine, of volgen trends op enige afstand. Door gebrek aan een bewuste strategie zijn hun resultaten meestal minder goed dan van hen die wel duidelijke keuzes maken.

kader 11

Voorbeelden van andere indelingen voor bedrijfsstijlen

Dokter (1993)

kostenbespaarders
fijnregelaars
groeiërs
arbeidsbespaarders

Wiskerke (1997)

de kiloboer
de machineboer
de zuinige boer
de plantenteler
de arbeidsintensieve boer
de biologische boer

Commandeur (1998)

vakmanschap
ondernemerschap
overleverschap
hoederschap

kader 11a

In deze periode realiseerde men zich ook in landbouwkringen dat men te lang niet meer aan principiële keuzes was toegekomen, terwijl doorgaan met meer-van-hetzelfde misschien een uitzichtloze route was. Een aantal leidende mensen uit de landbouwcoöperaties (Rabobank, Cebeco, e.a.) nam in 1994 het initiatief voor het organiseren van "Het Nationaal Landbouwdebat" over de toekomst van de landbouw in Nederland.

De uitkomst van deze breed opgezette discussie was duidelijker over de nieuwe hoofdrichting dan over de manier waarop de noodzakelijk geachte omslag moest worden bereikt. De Nederlandse landbouw, met hoge kosten voor arbeid en milieu en een hoge mechanisatiegraad, had alleen overlevingskansen op de internationale markt wanneer zij zich zou toeleggen op producten met een hoge toegevoegde waarde en op de niche-markten. Daarvoor moest vooral de relatief uitstekende kennisinfrastructuur en het hoge opleidingsniveau van ondernemers in de landbouw worden uitgebuit. Welke keuzes daarvoor op de korte termijn nodig waren en hoe de lusten en lasten daarvan verdeeld moesten worden werd minder duidelijk, zodat bij veel betrokkenen na afloop van het debat een onbevredigd gevoel overbleef⁹⁶.

Plattelandsvernieuwing

Het tweede spoor dat werd ingezet was plattelandsvernieuwing. Nieuwe impulsen waren nodig om de vitaliteit van het platteland te herstellen. Daarvoor moest de landbouwfunctie worden geïntegreerd met andere aanspraken op de groene ruimte zoals natuur, landschappelijke waarde en recreatie. Er groeide belangstelling voor het feit dat niet elke boer dezelfde ambities en mogelijkheden had en dat verschillende categorieën ondernemers ook verschillende zinvolle functies voor het platteland konden vervullen. Deze belangstelling werd onder meer gevoed door het bedrijfsstijlenonderzoek van Van der Ploeg, waaruit bleek dat onderscheid te maken was in de bedrijfsstijl van ondernemers, die voor zichzelf verschillende doelen stelden en daardoor anders met risico's, investeringsbeslissingen en kennis omgingen [kader 11]. Zowel LNV als LTO adopteerden plattelandsvernieuwing als een speerpunt van hun beleid en LNV schiep diverse faciliteiten om vernieuwende initiatieven de ruimte te geven⁹⁷.

3.7.2 Landbouwvoorlichting

Nu de voorlichting aan boeren en tuinders was geprivatiseerd en de markt haar werk deed in het kennissysteem moest de overheid op zoek naar een nieuwe rol. Het ministerie van LNV financierde

Overheid op zoek naar nieuwe rol in kennissysteem

⁹⁶ De Boon, vz CEBECO en één van de initiatiefnemers voor het Debat, in voordracht workshop KTT project, maart 1995.

⁹⁷ Er werd een Programma Plattelandsvernieuwing gestart met een budget waaruit in de periode 1995-1998 340 projecten werden gefinancierd (Beun, programmeur, pers. med. 1998).

immers nog altijd het landbouwkundig onderzoek, het landbouw- onderwijs inclusief de landbouwuniversiteit en het exploitatie- tekort van de landbouwvoorlichting. In de periode 1994-1998 bedroeg het jaarlijkse budget voor kennis van LNV gemiddeld 1,3 miljard gulden: dat was bijna eenderde van de begroting van LNV. In de nota "Kennisbeleid LNV: eenheid in verscheiden- heid"⁹⁸ werden 13 acties aangekondigd om samen met betrok- kenen nieuwe beleidslijnen te ontwikkelen.

Dertien gemengde projectgroepen gingen hiermee aan het werk in de periode 1994-1995, in de aanloop naar het kennisbeleids- plan 1995-1999⁹⁹ en een ingrijpende reorganisatie van het departement in 1995. Opvallend was dat in alle reacties het belang van een goed functionerende kennisinfrastructuur voorop stond en dat er breed gevoelde zorgen waren over het verlies in samenhang tussen de verschillende componenten. Tegelijkertijd was duidelijk dat de overheid zich verder terug moest trekken uit het beheer van de kennisinstellingen en de gevoeligheid van de kennis- instellingen voor de wensen in de samenleving groter moest worden. Er werden inhoudelijke prioriteiten aangegeven waaraan het onderzoek, de voorlichting en het onderwijs moest gaan werken en de instellingen zouden worden afgerekend op resultaat¹⁰⁰.

Verantwoording van investerings in kennis

Een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer over subsi- dies van LNV aan de glastuinbouw was aanleiding om haast te maken met een financieringsstructuur voor het onderzoek. De subsidies waren een voorbeeld geweest van de manier waarop het ministerie in het verleden de sector vaak te hulp was geschoten. Vanwege een voorgenomen verhoging van de accijnzen op ener- gie zouden veel glastuinders in moeilijkheden komen vanwege hun hoge aardgasgebruik. Nadat de Tweede Kamer minister Bukman had teruggefloten in zijn poging om via een informeel "amice" briefje aan zijn collega van financiën een uitzonderings- positie voor glastuinders te handhaven, stelde LNV een hulppak- ket van 475 miljoen gulden samen om de tuinders tevreden te stellen. Daarvan zou een fors deel aan onderzoek worden besteed. Na enkele jaren kon de Rekenkamer niet achterhalen hoe dat geld was besteed en welke resultaten het had opgeleverd. Een systeem om resultaten te meten en te koppelen aan het rende- ment van investeringen was tot dan toe ongebruikelijk geweest in het hele landbouwkennissysteem.

Outputsturing

Vanaf 1995 werd de financiering van het strategische onderzoek

⁹⁸ LNV (1993). *LNV-Kennisbeleid: Eenheid in Verscheidenheid*. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag.

⁹⁹ De bedoeling was een kennisbeleidsplan op te stellen voor de kabinetsperiode 1995 - 1998. Omdat het beleidstraject uitliep werd vervolgens gesproken over het kennisbeleidsplan 1995-1998 en tenslotte heette de definitieve versie het *LNV kennisbeleidsplan tot 1999*.

¹⁰⁰ Wielinga, H.E. (1995b). *Resultaten acties ter voorbereiding van het kennisbeleidsplan tot 1999*. Intern rapport LNV/DWK, Den Haag.

van de landbouwkundige onderzoeksinstituten onder DLO gekoppeld aan een jaarlijkse cyclus voor programmafinanciering. In 1996 werd een soortgelijke procedure ontworpen voor de voorlichting. De subsidie die LNV aan de DLV verstrekke als dekking op het exploitatietekort werd nu gekoppeld aan programma's die de landbouwvoorlichting voor het ministerie uitvoerde. Het laatste restant van de beheersrol van het ministerie voor de landbouwvoorlichting, als uitvloeisel van de afbouwregeling van de privatisering, werd hierbij omgezet in de rol van klant, zij het dan als vaste klant met een gegarandeerd budget. Nog een jaar later, in 1997, werd ook de structurele subsidie aan de Sociaal Economische Voorlichtingsdienst van de LTO bij dezelfde programmeringscyclus ondergebracht. Tot in het jaar 2000 werd nog wel de omvang van de portefeuille, waarop de twee voorlichtingsorganisaties jaarlijks kunnen rekenen, gegarandeerd. In dat jaar zou hun bevoorrechte positie ten einde lopen en kon iedere gekwalificeerde adviesdienst in aanmerking komen voor opdrachten van LNV op het terrein van landbouwvoorlichting.

Advies Peper

Minister en Tweede Kamer waren in 1996 niet tevreden met wat de brede discussie over het kennisbeleid had opgeleverd. De Kamer maakte zich zorgen over de samenhang in het kennisstelsel en de minister miste handvatten om de noodzakelijke veranderingen in gang te zetten. Hij vroeg de politicus Peper om een advies uit te brengen. Na een consultatieronde langs de voornaamste groepen actoren was zijn conclusie dat zij het gemeenschappelijk zicht op de hoofdrichting kwijt waren en dat de mechanismen ontbraken om tot onderlinge afstemming te komen¹⁰¹. De uitgangspositie van de landbouwkennisinfrastructuur was nog altijd gunstig, maar er moest snel iets gebeuren om die positie niet te verliezen, zo constateerde hij. Hij adviseerde haast te maken met de bestuurlijke ontstrengeling tussen ministerie en de kennisinstellingen. Voor het hoger beroepsonderwijs en vooral ook voor Wageningen als internationaal gerenommeerd kenniscentrum zouden consortia moeten worden gevormd. Als vervolg op dit advies werden vijf beleidstrajecten uitgevoerd, waaronder de versnelde afbouw van de bemoeienis van LNV met de landbouwvoorlichting.

Tweedelijnsfuncties uitgekleed

Bij de begrotingsbehandeling van LNV in de Tweede Kamer in 1994¹⁰² werden vraagtekens gezet bij het bestaansrecht van de IKC's. Zij kregen het verwijt kennisproducten en diensten te produceren die ook door de markt konden worden voortgebracht. Voor hun beleidsondersteunende werk zouden aanzienlijk minder ambtenaren nodig zijn. Een ambtelijke taakgroep die hierop in

¹⁰¹ Peper, B. (1996). *Duurzame kennis, duurzame landbouw*. Advies aan de minister van LNV over de kennisinfrastructuur van de landbouw in 2010. Rotterdam

¹⁰² Zitting Tweede Kamer 1 en 2 november 1994.

het leven werd geroepen bevestigde deze conclusie¹⁰³. Het IKC-AT en het IKC-V, dat in het kader van de reorganisatie van het departement toch al samengevoegd zou worden tot het IKC-Landbouw, werden hierop in omvang gehalveerd (van 300 naar 150 formatieplaatsen) en de afdelingen bij de proefstations en de onderzoeksinstituten, de voormalige tak- en vakCAD's, werden opgedoekt.

De andere tweedelijnsfunctie van voorlichting, die bij de Consultantschappen voor de Landbouw was ondergebracht, sneuvelde eveneens grotendeels bij de reorganisatie van 1995. De provinciale kantoren van LNV waar deze consultantschappen waren gehuisvest, werden samengevoegd tot vier regio-directies voor LNV, waarin landbouw één van de afdelingen werd.

Eén directie voor
kennisbeleid

Het aantal directies van het ministerie van LNV werd verminderd van 34 naar 18. Voorlichtingsbeleid werd met onderzoek en onderwijs samengevoegd onder een nieuwe directie Wetenschap en Kennisoverdracht (DWK). De ambitie om te sturen op resultaat en om daarbij het kennissysteem als geïntegreerd systeem te zien kwam tot uiting in de opstelling van de beleidsafdelingen: er kwam een afdeling Kennis Systeem voor de financiering van programma's waarmee op resultaat kon worden gestuurd, een afdeling Kennis Instellingen voor de financiering van instellingen waarvoor dit (nog) niet mogelijk was¹⁰⁴ en een afdeling Kennis Oriëntatie die strategie op langere termijn moest ontwikkelen. Van de 60 beleidsfuncties in deze directie was nog slechts 1,5 formatieplaats voor voorlichting gereserveerd.

3.7.3 Beleid

Marktwerving

Het alternatief voor collectief bestuur was een combinatie van marktwerving en het primaat van de politiek. Partijen in de samenleving moesten zoveel mogelijk de kans krijgen hun eigen bestaansrecht te bewijzen en hun onderlinge verhoudingen te regelen, zonder directe bemoeienis van de overheid. De markt moest zijn werk doen en ambtenaren hadden in allerlei besturen van bijvoorbeeld vaktechnische organisaties niets meer te zoeken. De overheid moest echter wel de maatschappelijke randvoorwaarden vaststellen waarbinnen partijen hun gang konden gaan. Wetgeving moest minder gaan over de wijze waarop het spel gespeeld werd en meer over de randen van het speelveld en de spelregels. Waar die randen moesten liggen was een kwestie van politieke keuzes. De gewenste richting waarin de samenleving zich moest ontwikkelen kon verder gestimuleerd worden door gerichte subsidies om kansrijke processen op gang te helpen.

¹⁰³ LNV (1995c). *Taak en Omgevingsanalyse IKC's*. Eindrapport gelijknamig project o.l.v. J. Bos. Den Haag: LNV

¹⁰⁴ bijvoorbeeld door de vaste relatie tussen financiering en leerlingenaantallen in het onderwijs.

De overheid als klant

Om de rollen te kunnen spelen die bij deze opvatting van beleid pasten was meer afstand nodig dan voorheen. “Dit is onze verantwoordelijkheid niet” werd een veelgehoorde uitspraak in gangen van het ministerie van LNV. Den Hollander¹⁰⁵ vergeleek ‘sturen op afstand’ met een passagier in een taxi. In plaats van zelf achter het stuur te kruipen of steeds te zeggen waar de chauffeur links of rechtsaf moest gaan, diende de passagier aan te geven naar welke eindbestemming hij gebracht wilde worden. Hij maakte onderscheid tussen verticale en horizontale sturing. In de verticale lijn moet een hoger echelon de hoofdrichting en de kwaliteit van de eenheden op lager niveau’s bewaken. In de horizontale lijn zou het gaan om klant-leverancier relaties. De overheid moest leren om een behoorlijke klant te worden en zich niet bemoeien met de manier waarop de leverancier zijn product maakte.

Gedifferentieerde aansturing

In de praktijk werd deze klantrelatie gedifferentieerd naar kennis-leveranciers met verschillende functies. Hoe korter de productiecyclus, hoe meer de klant, in casu LNV, moest aangeven wat hij wilde hebben¹⁰⁶. Voor fundamenteel onderzoek, zoals door de universiteit werd uitgevoerd, kon worden volstaan met budgettering op hoofdthema’s. Het strategische onderzoek van de DLO instituten met een doorlooptijd van zo’n 4 jaar per programma moest per programma worden gedetailleerd en het praktijkonderzoek, waar door het wegvallen van het Landbouwschap als cofinancier een leemte in de aansturing was ontstaan, moesten de onderzoeksprojecten ook in programma’s worden verantwoord en goedgekeurd door de overheid. De financiering van voorlichtingsactiviteiten werd ondergebracht in een jaarlijkse programma-cyclus, waarin de voorlichtingsorganisaties DLV en SEV projectsgewijs voorstellen indienden voor inhoudelijke thema’s die door LNV in een kaderbrief werden vastgelegd en waarvoor budgetten werden gealloceerd¹⁰⁷.

Overheid als sponsor

Behalve als klant kon de overheid ook als sponsor optreden. Kansrijke ontwikkelingen moesten worden gestimuleerd en initiatieven in de samenleving beloond. In dit kader werden diverse faciliteiten opgezet zoals het eerder genoemde stimuleringskader voor vernieuwende projecten en het programma platteland vernieuwing dat in de periode 1995-1998 zo’n 340 projecten subsidieerde.

Zelfreferentialiteit

De afstandelijkheid die nodig geacht werd om te ontkomen aan de stroperigheid van het consensusstijlperk had een keerzijde en in de loop deze periode van onthechting zagen steeds meer beleidsmakers het gevaar in van zelfreferentialiteit: het verschijn-

¹⁰⁵ Hollander, J. de: (1995). *Sturen op afstand*. Lemma, Utrecht.

¹⁰⁶ Van der Meer: hoofd afd. Kennissysteem DWK/LNV; pers. med. 1996

¹⁰⁷ In de periode 1997 – 2000 was de omvang van dit budget gemiddeld f 30 M.

sel dat mensen in eigen kring hun beeld van de werkelijkheid voortdurend bevestigen en daardoor steeds verder af komen te staan van de beleving van andere groepen in de samenleving. Een initiatief om tot herbezinning te komen op de positie van de ambtenaar tussen politieke bewindslieden en de samenleving resulteerde in een aantal leertrajecten voor ambtenaren met veelzeggende namen als “Neus voor Haagse winden”, met name voor regionaal werkende ambtenaren en “Eén been in de praktijk” voor Haagse medewerkers van de directie Landbouw.

3.7.4 Kennis

Onderliggende opvattingen
lopen uiteen

Uiteenlopende visies over kennis werden kenmerkend voor deze periode. De naamgeving van de directie DWK suggereerde een instrumentele opvatting: wetenschap genereerde kennis die vervolgens door onderwijs en voorlichting moest worden overgedragen. Toch had het OVO driehuis plaats gemaakt voor een systeem gerichte benadering, getuige het afschaffen van de oude afdelingen OVO bij de takdirecties en het vormen van nieuwe afdelingen over de grenzen van onderzoek, voorlichting en onderwijs heen en de term “integraal kennisbeleid” die in de plaats kwam voor beleid voor onderzoek en voor onderwijs waarvoor tot 1995 aparte directies bestonden.

Acties voor kennisbeleidsplan

In 1995 kreeg ik de opdracht de resultaten van de kennisacties voor het kennisbeleidsplan tot 1999 aan een nader onderzoek te onderwerpen. Uit deze analyse bleek dat door drie projectgroepen voor een interactieve benadering van kennis werd gepleit, terwijl in negen andere teksten de rollen van onderzoek, onderwijs en voorlichting op een instrumentele manier werden beschreven. In gesprekken met de auteurs bleek evenwel dat iedereen van mening was dat interactieve mechanismen in zowel kennisontwikkeling, kennisbenutting als beleidsvorming belangrijk werden gevonden¹⁰⁸. Uit deze gesprekken bleek ook dat in veel gevallen de collega's en vooral de superieuren het denkproces van de auteurs en hun projectgroepen niet hadden kunnen volgen. Dit was één van de voornaamste oorzaken van het feit dat slechts zes van de veertien acties de eindstreep hebben gehaald, in de zin dat het eindproduct werd erkend door hun opdrachtgevers¹⁰⁹.

Vraagsturing en zorg voor het
bestel

Slechts een deel van de resultaten werd verwerkt in het kennisbeleidsplan tot 1999¹¹⁰. In dit plan was het markt aspect van kennis dominant¹¹¹ (LNV 1995b). De kennisinstellingen, als aanbidders van kennisproducten, moesten zich meer gaan richten op de vragers in het kennissysteem. Ook de overheid werd afnemer

¹⁰⁸ Wielinga 1995b, p50

¹⁰⁹ Wielinga 1995b, p51

¹¹⁰ Dit vanwege het feit dat de meeste projecten in tijd uitliepen en het kennisbeleidsplan aan een deadline gebonden was.

¹¹¹ LNV (1995b). *Dynamiek en vernieuwing: Beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kamerstuk 24 140. Den Haag.

van kennisproducten in de vorm van bijvoorbeeld onderzoeksresultaten en opgeleide studenten die aan goed omschreven kwalificaties voldeden. Het OVO drieluik zou net als de gehele agrarische sector in het verleden te aanbodgericht geweest zijn en nu moest die oriëntatie worden omgedraaid. De rol van onderzoekers zou minder autonoom initiërend en meer ondersteunend moeten worden voor vraaggestuurde processen. Zij zouden meer dan vroeger bij moeten dragen aan besluitvormingsprocessen, zowel in productieketens als in de beleidsvorming van de overheid.

Zo rustte het kennisbeleidsplan op twee pijlers. De eerste was een meer marktgerichte benadering van kennis, waarin de overheid haar beheersrol voor zover mogelijk vervuilde voor die van klant of van sponsor. De tweede betrof de zorg voor de samenhang in het systeem, oftewel de kwaliteit van het bestel. Deze “besteltaak” hield onder andere in het overeind houden van essentiële functies zoals initieel onderwijs en fundamenteel onderzoek: functies die niet vermarktbaar zouden zijn.

Spraakverwarring

De mensen in de kennisinstellingen en het bedrijfsleven konden maar moeilijk met de nieuwe terminologie uit de voeten: bij termen als “kennissysteem” en “integraal kennisbeleid” kon men zich niet veel voorstellen, in tegenstelling tot het OVO-drieluik¹¹². Het Kamerdebat over de rol van de IKC's was in deze zin ook illustratief. De kritiek had betrekking op de productrol van de IKC's: het herverpakken en doorgeven van kennis in de vorm van rapporten, brochures en verkennende studies. De procesrol: het onderhouden van verbindingen en het werken aan wederzijds begrip kwam niet ter sprake. Het leek daarom alsof de IKC's alleen een productrol hadden die uit de tijd was, omdat zij met overheidsgeld producten maakten waartoe de markt ook wel in staat was. Er was een blinde vlek ontstaan voor de verbindende functie, die niet in productterminen te vatten was.

Marktdifferentiatie

In de marktorientatie op kennis kon wel belangstelling groeien voor nieuwe product-markt combinaties en differentiatie van marktsegmenten. Hierin pasten de bevindingen van het bedrijfsstijlenonderzoeken onder leiding van Van der Ploeg. Er kwam nu ook in Nederland erkenning voor het feit dat niet alle boeren in een bepaalde sector slechts behoefte hadden aan één soort technologie, zoals we dit al veel eerder in ontwikkelingswerk hadden zien ontstaan in de benadering van de Farming Systems Research.

Kennis als concurrentiefactor

De belangstelling voor kennis als concurrentiefactor groeide in deze periode sterk. In de landbouw had het geloof hieraan niet aan kracht ingeboet, maar nu beleefde het ook in andere econo-

¹¹² Zie bijv. de inleiding van de Boon, voorzitter Hoofddirectie van Cebeco Handelsraad, voor de workshop Kennis Transfer en Transformatie op 31 maart 1995. (LNV 1995 a, p. IV-1)

mische sectoren een hausse. "Nederland Kennisland" werd speerpunt van het Kabinet, dat miljarden guldens uittrok voor de verbetering van de kennisinfrastructuur.

Beperkingen van het creëren van draagvlak

De belangstelling bij beleidsmakers en ondernemers voor kennis als concurrentiefactor leek in deze periode groter dan kennis als factor bij het oplossen van collectieve vraagstukken. Er bestond veel aandacht voor de boeken van Jacobs¹¹³ over slim concurreren met kennis, Weggeman¹¹⁴ over het leiding geven aan kennisintensieve organisaties en Nonaka en Takeuchi¹¹⁵ die de rol van impliciete kennis (*tacit knowledge*) in kennisintensieve organisaties beschreven.

In voorlichtingstrajecten bleken de methoden voor persuasieve voorlichting minder succesvol dan men hoopte. Van Woerkum c.s. deed uitvoerig onderzoek naar de reacties van agrarische ondernemers op pogingen van de overheid om draagvlak te creëren voor restrictieve beleidsmaatregelen. Hij kwam tot de conclusie dat dit soort pogingen geen, of zelfs averechts effect hadden wanneer de ondernemers zich door de voorlichting niet serieus genomen voelden. Hij stapte af van zijn vroegere geloof in de communicatie transmissie, die ervan uit ging dat als de communicator niet het bedoelde effect bereikt had hij zijn werk niet goed had gedaan. In plaats daarvan zag hij communicatie nu als een wederzijds interactief proces waarvan de kwaliteit afhing van de mate waarin partijen elkaar serieus namen¹¹⁶.

Kennis en sociale dilemma's

Terwijl van Woerkum zijn aandacht verlegde van het overbrengen van de onontkoombare boodschap naar de kwaliteit van de interactie tussen actoren in een netwerk, legde Rölöng meer nadruk op de rol van kennisontwikkeling in netwerken ten aanzien van collectieve vraagstukken. De 'eco-challenge' maakt immers dat samenwerking geen vrijblijvende zaak meer is. Sociale dilemma's kunnen slechts bevredigend worden opgelost wanneer belanghebbenden ('*stakeholders*') begrijpen hoe hun lot met elkaar verbonden is en daar naar handelen.

De RAAKS methodiek werd diverse malen toegepast in landbouwsectoren (paardenhouderij, rozenteelt, diergezondheid, e.a.). In de evaluaties van deze analyses gaven de deelnemende actoren aan veel baat te hebben bij het inzicht in wederzijdse belangen en mogelijkheden die waren gegenereerd. Soms bleek echter ook dat het resultaat geblokkeerd kon worden door een actor die het

¹¹³ Jacobs, D. (1996). *Het kennisoffensief: slim concurreren in de kenniseconomie*. Alphen aan de Rijn: Samson.

¹¹⁴ Weggeman, M. (1997). *Kennismanagement: inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*. Schiedam: Scriptum.

¹¹⁵ Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge Creating Company*. New York, Oxford University Press.

¹¹⁶ Woerkum, C. van, (1997). *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Bohn Stafleu Van Lochem, Houten: p19ev.

oneens was met de wijze waarop zijn rol in het geheel was weergegeven¹¹⁷. Er waren grenzen aan wat men met het proces van bewustwording op basis van vrijwillige bijdragen kon bereiken.

Stimuleringskader voor ontwikkeling en verspreiding van kennis

Aan het begin van deze periode realiseerde men zich dat naast de vertrouwde kennisnetwerken in de diverse bedrijfstakken van de landbouw ook nieuwe netwerken waren ontstaan. Er kwam ruimte om te experimenteren met bijvoorbeeld reeds genoemde milieucoöperaties en er werd een subsidieregeling gemaakt voor vernieuwende initiatieven: het zgn “Stimuleringskader”. Deze subsidieregeling bestond uit twee fondsen waarvoor projectaanvragen konden worden ingediend. De eerste was voor kennisontwikkeling: activiteiten om nieuwe kennis te genereren. De tweede was voor verspreiding: activiteiten om gevalideerde kennis te verspreiden onder gebruikers. Alleen private partijen konden subsidie aanvragen en een eigen bijdrage van 50 % was vereist.

Ketenkennis

Een aparte plaats werd ingenomen door het project “Agrarische Keten Kennis” (AKK). De oorsprong van dit project lag in 1993, de nadagen van het collectieve bestuur van de landbouw, toen productschappen en het ministerie van LNV overeen kwamen een forse investering te doen in de integratie van productiekolommen. De primaire sector had teveel op zichzelf gestaan met de op de boerenpraktijk toegesneden kennisinfrastructuur, terwijl de toeleverende en verwerkende industrie haar eigen netwerken had ontwikkeld voor kennisontwikkeling, grotendeels in de private sfeer en ook ongelijk verdeeld over de schakels. Daardoor waren de schakels in de productieketen te los van elkaar komen te staan.

Integraal ketenbeheer vereiste een inhaalslag om de schakels op elkaar aan te laten sluiten. Hierbij denke men bijvoorbeeld aan het beschikbaar maken van informatie die nodig is voor de volgende schakel, het synchroniseren daarvan in de tijd, het gebruik van overeenkomstige kengetallen waardoor informatie voor alle schakels dezelfde betekenis krijgt enz.. Er kwam een projectbureau dat over een aanzienlijk budget kon beschikken om partijen bij elkaar te brengen voor het ontwikkelen van kennis die nodig was voor een betere afstemming van de diverse actoren in de productieketen van grondstof tot product voor de consument. In 1998 werd het AKK als succesvol project gezien. Andere initiatieven om nieuwe vormen van kennisnetwerken te stimuleren waren minder succesvol. Zo kreeg het idee dat rond 1995 groeide om regionale kennisnetwerken de ruimte te geven voorlopig geen vervolg. Informele kenniscircuits op regionale schaal hadden overigens steeds bestaan en bleven op bescheiden schaal wel doorfunctioneren.

¹¹⁷ Schumer, projectleider Diergezondheidszorg in Beweging, pers. med. 1995.

3.7.5 Kennisbeleid

Hoewel, mede onder externe druk, de invoering van de resultaat-financiering en de vorming van een zelfstandig Kennis Centrum Wageningen voortvarend werd doorgezet, had men in kringen van het LNV beleid nog niet het idee dat het ideale sturings-concept voor het kennissysteem al gevonden was. DWK zette een reeks van beleidsondersteunende projecten in om te onderzoeken wat de uitgangspunten voor zo'n sturingsconcept zouden moeten zijn.

Zo werd onderzocht wat succes- en faalfactoren waren bij samenwerkingsprojecten tussen kennisinstellingen in het recente verleden¹¹⁸. Geconstateerd werd dat meestal de veranderde economische omstandigheden aanleiding waren geweest om te zoeken naar mogelijkheden voor samenwerking. Zulke projecten werden een succes wanneer er bij elk van de partijen dragers waren die op persoonlijk initiatief en enthousiasme elkaar hadden gevonden en vaak tegen de verdrukking in hun ideeën hadden gerealiseerd¹¹⁹.

In een ander project ging men na hoe de vraagsturing van het onderzoek functioneerde voor wat betreft wensen vanuit het LNV beleid. De overheid als klant impliceert dat die klant weet wat hij nodig heeft. Dit bleek in de praktijk vaak problematisch. De beleidsambtenaren die voor een bepaald beleidsterrein zoals Internationale Zaken of Visserij geacht werd de wensen van hun directie te formuleren bleken daar meestal niet goed toe in staat. Redenen waren onder andere:

- de tijdshorizon voor een beleidsmaker en een onderzoeker is verschillend: tegen de tijd dat een onderzoeker met een resultaat komt is het beleid alweer ergens anders mee bezig;
- het vertalen van praktijksituaties naar vragen waar een onderzoeker mee aan de slag kan is een vaardigheid die niet iedere beleidsambtenaar bezit.

Hierna werd meer nadruk gelegd werd op de vorming van begeleidingscommissies voor de diverse onderzoeksprogramma's, zodat de thema's voort konden komen uit interactie met beleidsmakers en representanten uit het beleidsveld.

Outputsturing voorlichting

In 1997 werd een beleidsontwikkelingstraject ingezet¹²⁰ om beleid te formuleren voor de financiering van de landbouwvoorlichting na 2000: het jaar dat de geprivilegeerde positie van DLV en SEV ten einde liep. De lump-sum financiering was veranderd in programmafinanciering, zodat de voorlichtingsorganisaties per

¹¹⁸ Hollander, J. den, Leeuwen, R. van, Kasen, A. Boelrijk, E.M.A. (1996). *Samenwerking tussen LNV kennisinstellingen: een quick scan*. Amsterdam: van der Bunt.

¹¹⁹ Bij de begeleiding van dit project was ik zelf betrokken. In de managementsamenvatting van de projectgroep kreeg de eerste constatering over het effect van de kennismarkt ruim aandacht; de tweede constatering, wat mij betreft de meest interessante, kon men niet goed plaatsen.

¹²⁰ Van de projectgroep die dit traject uitvoerde was ik projectleider.

beleidsthema programma's moesten formuleren met concrete activiteiten op basis waarvan zij subsidie ontvingen. De procedure moest zo worden aangepast dat elke gekwalificeerde organisatie op zulke programma's kon inschrijven.

De principiële vraag in dit traject was om welk soort activiteiten het zou moeten gaan. Wat werd bestempeld als voorlichting en waar lag de grens met activiteiten in het kader van interactieve beleidsvorming? De meest gangbare opvatting was interactieve beleidsvorming moest leiden tot beleid in de vorm van regelingen, wetten of subsidies. Daarna kon voorlichting worden ingezet om dit beleid uit te leggen aan betrokken doelgroepen en hen te helpen om er mee om te gaan. Deze opvatting correspondeerde met de scheiding van verantwoordelijkheden die in deze periode in de mode was. Zo trok men ook een streep tussen beleidsontwikkeling en uitvoering. Voorlichting werd geacht bij uitvoering te horen.

Volgens de projectgroep was deze scheiding echter een belemmering voor de vorming van goed beleid. Wilde de overheid stimuleren dat actoren hun eigen verantwoordelijkheid namen in de maatschappelijke opgaven waarover het beleid zich druk maakte, dan moest het mogelijk zijn om het beïnvloeden van de condities (regels, financieel regime) en beïnvloeding via communicatie met elkaar in samenhang te zien. Inzet op condities en inzet op communicatie zouden communicerende vaten zijn¹²¹. In de beleidspraktijk van LNV waren de verschillende componenten te ver uit elkaar gegroeid om dit soort verbanden nog te kunnen leggen. Men denke bijvoorbeeld aan competenties van verschillende directies, de agendavorming en de financieringsstromen.

De aanbeveling om interactieve beleidsvorming en voorlichting onder één sturingsregime te brengen werd echter niet overgenomen. Dit vroeg om een structuurverandering: voorlichting werd door DWK gefinancierd terwijl beleidsdirecties vrij waren in het inhuren van ondersteuning bij hun interactieve beleidsvormingstrajecten. De noodzaak werd niet zo sterk gevoeld dat DWK de discussie hierover met andere directies wilde aangaan.

De LAT relatie van Verkaik

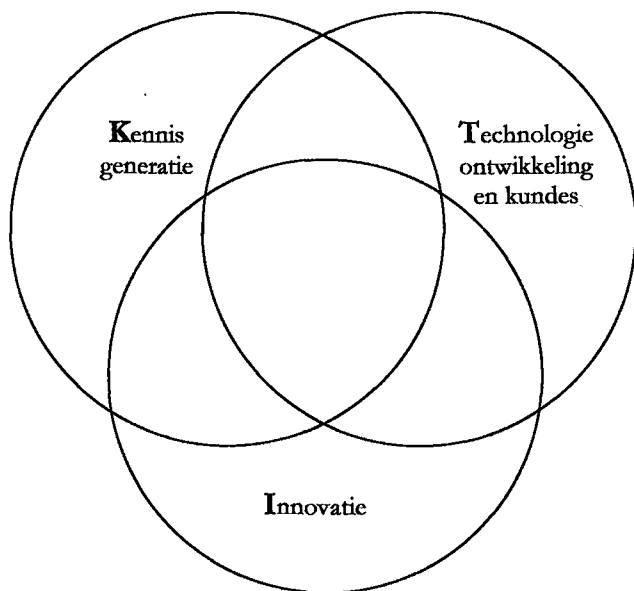
De NRLO¹²² liet in deze periode door uiteenlopende deskundigen een serie essays schrijven over de aard van kennis- en innovatieprocessen en de rol die de overheid daarin zou kunnen spelen. In deze serie presenteerde Verkaik¹²³ zijn "LAT relatie" [*kader 12*]. Hij stelde dat het OVO model uit de tijd was, omdat het een lineair verband veronderstelde tussen het genereren van

¹²¹ De theoretische onderbouwing van deze stelling werk ik in de volgende hoofdstukken verder uit.

¹²² Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek

¹²³ Verkaik, A.P. (1997). *Uitdagingen en concepten voor toekomstig kennisbeleid*. NRLO Rapport 97/17. Den Haag: NRLO. A.P. Verkaik was in deze periode plv. dir. NRLO.

De LAT relatie van Verkaik



Kennisgeneratie, technologie-ontwikkeling en innovatie worden gezien als drie te onderscheiden domeinen die elkaar moeten beïnvloeden, maar verschillende condities nodig hebben om te kunnen floreren.

De overheid moet daarom deze domeinen verschillend behandelen en tegelijkertijd stimuleren dat de interactie tussen de domeinen voldoende plaats vindt.

Het model gaat uit van kennis als door de wetenschap gevalideerde waarheid volgens het instrumentele paradigma. De implicaties van het model zijn ook van waarde onder het ecologisch paradigma: het gaat om gezonde subsystemen die in relatie staan tot het grotere systeem waarin zij een functie vervullen.

	Kennisgeneratie	Technologie-ontwikkeling	Innovatie
<i>onderscheidende kenmerken</i>			
producten	nieuwe feiten, inzichten en theorieën	nieuwe technieken, methoden en vaardigheden	nieuwe producten, processen, diensten, concepten en systemen
leidende actoren	universiteiten, onderzoeksinstituten	wetenschappelijke en technologische instituten, consultancy- en ingenieursbureau's, bedrijfslaboratoria	innovatieve ondernemers
<i>culturele omgeving</i>			
drijfveren	nieuwsgierigheid, willen verwerven van inzicht	ontwikkelen en beheersen van technieken en vaardigheden	rendement en overleven in een concurrerende omgeving
vereiste competentie	theoretisch-analytisch vermogen en een houding van kritische twijfel	diagnostisch en ontwerpend vermogen	praktische vernieuwingen
succesmeting	internationale wetenschappelijke waardering	werkzaamheid van de technische of "kundige" oplossing	succes in de markt
toegankelijkheid kennisbasis	openbaar	deels openbaar, deels toeëigenbaar	toeëigenbaar

kader 12

kennis door onderzoek, het verspreiden ervan door voorlichting en onderwijs en het benutten door doelgroepen zoals boeren. Het marktdenken zou echter geen afdoende alternatief zijn: niet alle componenten van het kenniscomplex laten zich op dezelfde manier vraaggericht stimuleren.

In plaats hiervan stelde hij dat men verschillende domeinen zou moeten onderscheiden: het domein van kennisgeneratie, technologie-ontwikkeling en innovatie. Elk domein heeft een verschillende oriëntatie, cultuur en dynamiek en het scheppen van optimale omstandigheden betekent voor elk van deze domeinen iets anders. Het is daarom niet goed om één sturingsregime voor alle domeinen tegelijk dominant te maken. Aan de andere kant is interactie tussen de drie domeinen wel essentieel. Die uitwisseling moet dus wel voldoende aandacht krijgen. Vandaar de verwijzing naar de LAT relatie: *Living Apart Together*.

In zijn essay werkte hij de condities voor innovatie verder uit. Hij stelde dat de overheid een actieve rol zou moeten spelen in systeeminnovaties, omdat de inzet die daarvoor nodig vaak te omvangrijk is voor individuele actoren. Gedoeld werd op toekomstverkenningen om ontwikkelingen op langere termijn te voorzien en de ingrepen die nodig zouden zijn om goed op die ontwikkelingen voorbereid te zijn. LNV zou een budget f 300 M beschikbaar moeten maken om een leidende rol te kunnen spelen in de zoektocht samen met betrokken actoren op weg naar systeeminnovaties¹²⁴.

Dat Verkaik het OVO model associeerde met lineaire kennis-doorstroming paste in de heersende opvatting in beleidskringen: het kennissysteem zou teveel aanbod gericht zijn geweest (*technology push* in plaats van *market pull*). Toch is dit merkwaardig. Zoals eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam was het juist de sterke wisselwerking tussen praktijk¹²⁵, kennisspecialisten en beleidsmakers die het landbouwsysteem succesvol hadden gemaakt. Er was kennelijk in het laatste decennium iets gebeurd waardoor dit beeld van de werkelijkheid, althans in de hoofden van beleidsmakers, vervormde tot een relatief eenvoudige voorstelling van zaken die hun kritiek gemakkelijk rechtvaardigde.

Van kennissysteem terug naar
OVO

In 1998 constateerde directie DWK dat sommige ambities waarmee zij in 1995 begon verder waren gevorderd dan andere. Aan het stimuleren van marktwerking en het afrekenen op resultaat was vorm gegeven. Voor het versterken van de samenhang in het kennissysteem had men minder aangrijpingspunten

¹²⁴ In 2000 werd op basis van dit plan de NRLO omgevormd tot "Innovationetwerk Groene Ruimte en Agrocluster", o.l.v. Verkaik.

¹²⁵ Men zou hier alleen tegenin kunnen brengen dat de praktijk in de bloeitijd sterker vertegenwoordigd werd door de agrarische producenten dan door consumenten en andere belanghebbenden.

gevonden. Integraal kennisbeleid tenslotte bleek weerbarstige materie. De lijnen waarlangs de resultaatfinanciering werd georganiseerd liepen langs de oude scheidslijnen tussen strategisch en praktijkgericht onderzoek, voorlichting en een klein deel van het onderwijs. Omdat de netwerken waarin de beleidsambtenaren zich bewogen bijgevolg ook op deze manier gescheiden bleven, besloot DWK in 1998 tot een interne herschikking, waarbij de afdelingen Kennis Systeem en Kennis Instellingen plaats moesten maken voor afdelingen waarin de vertrouwde namen terugkeerden: de afdeling Onderzoek en de afdeling Onderwijs en Voorlichting.

3.7.6 Resultaten en dilemma's

Consensus voorbij

Aan de besluiteloosheid die kenmerkend was in de laatste jaren van de periode van uiteenlopende belangen (1984-1995) leek nu een einde gekomen. Er werd ingegrepen in o.a. de omvang van de veestapel, de besluitvormingsstructuur voor de kennisinstellingen werd aangepast en resultaatfinanciering werd ingevoerd. De onthechting maakte ruimte voor nieuwe besluitvaardigheid, maar had ook een prijs: van de verbindingslijnen tussen de actoren in de landbouw bleef weinig over.

Tussen slagvaardigheid en draagvlak

Hoe effectief de nieuwe besluitvaardigheid zou zijn bleef echter de vraag. De omstreden varkenswet om de veestapel in te krimpen was met veel moeite wel door het parlement goedgekeurd, maar de varkenshouders spanden met succes juridische procedures aan waardoor de uitvoering op zich liet wachten. Minister Apotheker, die in 1998 Van Aartsen opvolgde als minister van LNV, zag geen heil in het juridische gevecht en zocht een uitweg waarin de varkenshouderijsector zelf meer verantwoordelijkheid zou nemen in de reductie van het aantal dieren en de risico's van het intensieve veehouderijsysteem. Hij vond echter onvoldoende steun voor deze lijn in het kabinet en de top van zijn eigen departement en trad in het voorjaar van 1999 af.

Deze gang van zaken illustreert de conflicterende visies die bestaan over de rol van de overheid bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Aan de ene kant was er de nieuwe flinkheid, die nodig werd geacht om de vastgelopen consensuscultuur te doorbreken. De overheid moest haar eigen verantwoordelijkheid nemen en duidelijke randvoorwaarden stellen waarbinnen maatschappelijke actoren zich mochten bewegen. Dit was de lijn van het politieke primaat, met mandaat van de kiezer. Het was de lijn van het afrekenen op resultaat en afstand houden van het proces waarlangs het resultaat tot stand komt.

Aan de andere kant was er het groeiende besef dat maatschappelijke problemen niet zijn op te lossen als actoren niet hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Elke ingreep is immers te saboteren

als betrokkenen de redelijkheid er niet van inzien. Dit maakte het nodig om vertegenwoordigers te vinden die op voldoende steun van betrokkenen kunnen rekenen om als partner in zulke beleidsprocessen op te kunnen treden. Deze opgave is door de versplintering van het maatschappelijk middenveld echter niet meer zo eenvoudig.

Vitale netwerken

Ik schrijf nu in de tegenwoordige tijd. Een tijd waarin talrijke netwerken hun eigen weg zoeken en daarin hun eigen werkelijkheid ontwikkelen, los van die van de overheid. Werkelijkheden die zich vaak niet meer eenvoudig laten indelen langs de vertrouwde lijnen waarop de oude overlegstructuren waren gebaseerd. Steeds vaker wordt de term “vitaal platteland” gebruikt: de landbouwvoorlichtingsdienst DLV gebruikt het als titel voor zijn tijdschrift en in het beleidsprogramma van LNV voor de kabinetsperiode 1998-2002 “Kracht en Kwaliteit”¹²⁶ is het een centraal thema. Hierin is de erkenning vervat dat de leefbaarheid, duurzaamheid en economische kracht van het platteland afhangen van de kwaliteit van netwerken waarin mensen hun eigen toekomst vorm willen geven.

Tussen collectief bewustzijn en overleven

Het is echter nog niet zo duidelijk wat daarvoor nodig is. Netwerken zijn uit elkaar gegroeid en veel verbindingen zijn doorgeknapt. Er is gerede twijfel of de werkelijkheid van waaruit de overheid de doelstellingen formuleert waarop gestuurd wordt nog wel aansluit bij de werkelijkheid van hen die geacht worden aangestuurd te worden¹²⁷.

Tegelijkertijd lijkt het gevoel van crisis in het landbouwnetwerk nog steeds toe te nemen. Boereninkomens in veel sectoren blijven achter en het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van hun voedsel staat onder druk door crises zoals de gekke koeienziekte. Maatschappelijke actoren zijn teruggeworpen op hun eigen belangen en de strijd om het hoofd boven water te houden. Dat geldt voor belangengroepen in de landbouw en andere partijen die aanspraak maken op functies van het platteland, zoals natuurbeschermers en de recreatiesector. Dat geldt ook voor de kennisinstellingen die productie moeten leveren en de concurrentie van de markt voelen. De vanzelfsprekendheid van het collectieve belang en de rol die ieder daarin te vervullen had, zoals die in de bloeitijd bestond, is voorbij.

¹²⁶ LNV (1999). *Kracht en kwaliteit. Het LNV beleidsprogramma 1999-2002*. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag.

¹²⁷ zie o.a. van Woerkum (2000) en van der Ploeg (1999).

3.8 Analyse en vragen voor het vervolg

3.8.1 Begrenzings van paradigma's

Verschuivende denkbeelden

De geschiedenis laat zien hoe denkbeelden over kennis en beleid steeds zijn verschoven in respons op nieuwe vraagstukken die zich aandienen [kader 13]. Steeds komen nieuwe aspecten van kennis naar de voorgrond en dienen zich nieuwe rollen van voorlichting aan. Dat betekent echter niet dat bestaande rollen hun functie verliezen [kader 14]. De indeling in paradigma's zoals in de vorige hoofdstukken omschreven biedt nu analysekader waarin de diverse denkbeelden geplaatst kunnen worden.

Overzicht van veranderende

	kenmerken	landbouwvoorlichting
wederopbouw 1945-1956	verzuimd, saamhorig, gezagsgetrouw.	nadruk op techniek + stimuleren lokale organisatie.
bloei 1956-1975	internationale expansie; sterke identiteit; optimisme, geloof in modernisering.	nadruk op bedrijfsontwikkeling; hulp bij besluitvorming; fijmazig informatienetwerk, zowel voor technologie als voor bestuurlijk-politieke zaken.
toenemende onzekerheid 1975-1984	moderniseringsdroom verstoord, kritische groepen roeren zich; overheid bekritiseerd.	nadruk op effectiviteit en efficiëntie; vormende voorlichting; opkomst commerciële voorlichting.
uiteenlopende belangen 1984-1989	no-nonsense; kritische groepen krijgen politieke invloed; overheidssector moet inkrimpen.	toenemende spanning tussen solidariteit met boer en loyaliteit aan beleid; commerciële voorlichting wint terrein.
onthechting 1989-1995	onthiërarchisering, sturing bij ambtelijk apparaat; grote nieuwe maatschappelijke vraagstukken.	privatisering; desintegratie open kennissysteem en OVO drieluik; verbindende functies verliezen terrein.
markt 1995-	geloof in de markt.	"outputsturing"; einde 2 ^e lijns voorlichting.

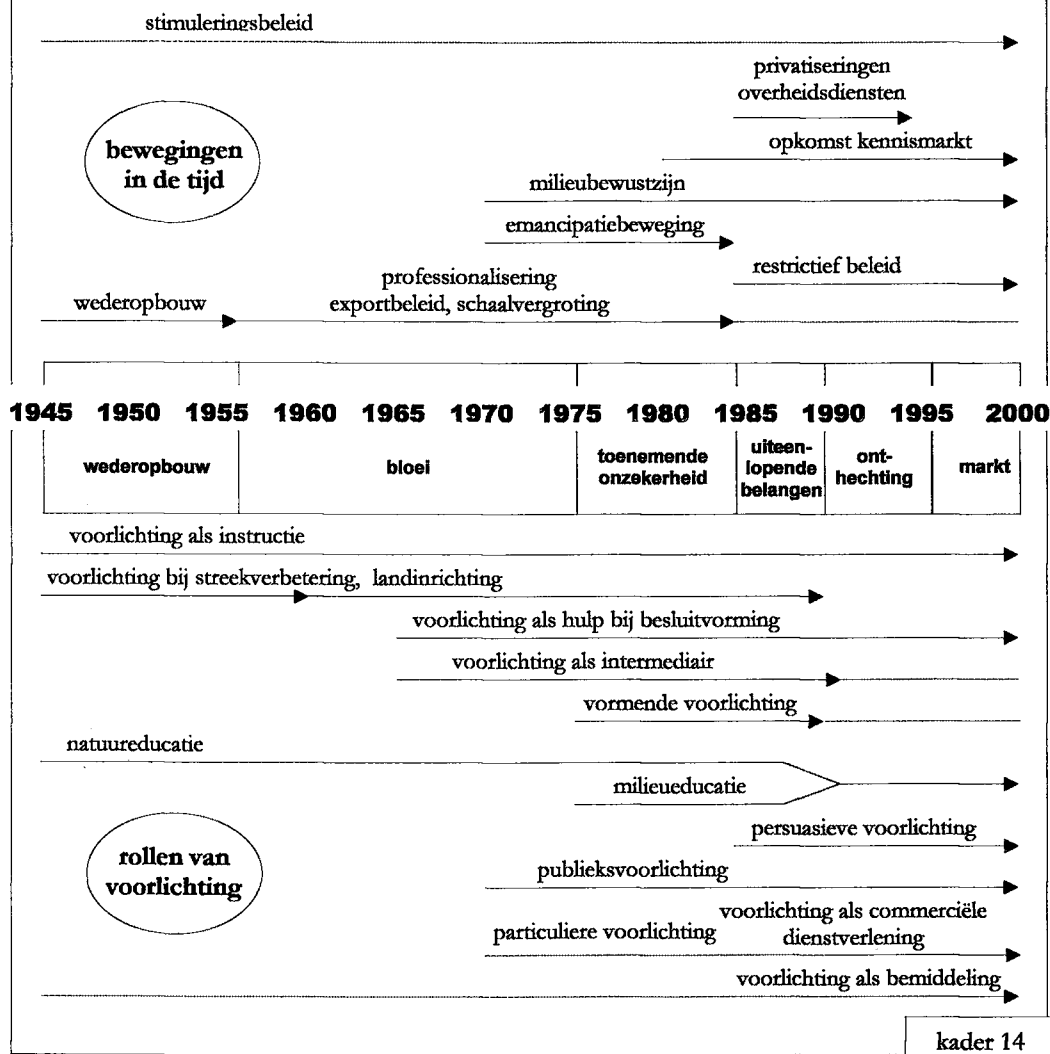
Tot en met de periode van uiteenlopende belangen was het instrumentele paradigma dominant. Objectieve en door de wetenschap gevalideerde kennis was het bindmiddel voor de landbouwsector die een sterke identiteit ontwikkelde en op grond van breed geaccepteerde denkbeelden kon vaststellen wat de beste weg was om te volgen. Binnen de hoofdrichting waarover men het in grote lijnen eens was bestond ruimte voor variatie en selectie, waardoor diversiteit en een fijnmaziger taakverdeling kon groeien. De landbouwvoorlichtingsorganisatie vormde een belangrijk onderdeel van het informatiesysteem waardoor de componenten van het netwerk met elkaar in verbinding bleven. De structuur groeide mee met de toenemende diversiteit waardoor de identiteit van het geheel bewaard bleef.

opvattingen over beleid en kennis

beleid	kennis	resultaten, dilemma's
scheppen van gunstige condities voor landbouwproductie gezinsbedrijven; sector mede verantwoordelijk maken.	gevalideerde praktijkkennis plus resultaten wetenschap: de beste weg (instructie aspect); ontvankelijkheid sociaal systeem (sociaal aspect).	snelle groei productie, voedselveiligheid; sterk sturend netwerk verzadigde markt.
specialisatie, schaalvergroting, ontwikkelen en saneren; decentrale sturing, zwaartepunt bij landbouworganisaties.	belangstelling voor adoptie van vernieuwingen; eigen verantwoordelijkheid boer (keuze aspect).	sterke positie op wereldmarkt; sterk sturend netwerk; agrarische sector profiteert van voorsprong; neveneffecten niet serieus genomen.
meer van hetzelfde, geen echte keuzes; sectorbelang voorop.	kennis als resultaat van interactie (zoek- en leer aspect); kennis heeft strategische waarde (machtsaspect).	tredmolen; maatschappelijke kritiek; imago landbouw beschadigd; het Groene Front verhardt.
start restrictief beleid, beperken van de schade; techniek en wetenschap moeten problemen oplossen; sturing gecentraliseerd; sectorbelang niet langer exclusief.	ook onwelgevallige kennis van belang (persuasief aspect); kennissysteembenadering.	restrictieve regelgeving raakt verstrikt in zichzelf; geen structurele oplossingen; sturend netwerk komt alleen te staan.
van beheer naar beleid; van gedetailleerde regels naar convenanten; scheiding van verantwoordelijkheden.	kennis heeft een prijs (marktaspect).	effectieve maatregelen blijven uit; einde gemeenschappelijke identiteit landbouw.
politiek primaat; de overheid als scheidsrechter en als klant.	ketenkennis; nieuwe kenniscentra	consensustijdperk ten einde; onzekerheid over nieuwe oriëntatie landbouw.

kader 13

Rollen van voorlichting in het perspectief van de tijd



Het beleidsinstrumentarium bestond voor één deel uit het beschikbaar maken van kennis op grond waarvan actoren hun verantwoordelijkheid in het grotere geheel konden blijven voelen en voor het andere deel uit het scheppen van gunstige condities, zoals prijsbeleid, structuurbeleid, fondsen voor ontwikkeling en sanering enz., waardoor actoren werden uitgenodigd om die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk te nemen.

De grenzen van het domein van het instrumentele paradigma werden bereikt toen door maatschappelijke kritiek de overheid zich niet meer kon blijven identificeren met de landbouwsector. Tegengestelde belangen konden niet langer worden gebagatelli-

seerd. Objectieve kennis was niet meer voldoende om vast te stellen wat wenselijk en acceptabel was, omdat er twijfels groeiden over de onafhankelijkheid van de kennisdragers. Een tweede factor die hier sterk aan bijdroeg was dat de wetenschap niet meer in staat bleek om voldoende zekerheden te verschaffen¹²⁸.

Het strategische paradigma

In de periode van onthechting won het strategische paradigma geleidelijk aan veld, om in de periode van de markt dominant te worden. De onderlinge verhoudingen in het netwerk kregen meer het karakter van een arena, al deed het sturende netwerk nog altijd zijn best om de schijn van eenheid overeind te houden. Kennis verloor zijn betekenis als onafhankelijke scheidsrechter tussen wat wel of niet acceptabel was. Informatie kreeg nu vooral een strategische betekenis. Daarom nam de belangstelling voor de verbindende functie van voorlichting in deze periode sterk af. In het kader van de scheiding van verantwoordelijkheden voelde de overheid zich niet meer geroepen om voor het bindmiddel in het landbouwnetwerk te zorgen. Informatie kreeg een prijs op de kennismarkt, die de plaats innam van het centraal beheerde OVO drieluik. Dit was een noodzakelijke ontwikkeling, gezien de voortschrijdende diversiteit in de rurale sector. Het was tegelijkertijd het einde van de gemeenschappelijke identiteit van de Nederlandse landbouw.

Het beleidsinstrumentarium omvatte nog steeds communicatie en het beïnvloeden van de condities, maar de betekenis ervan veranderde. Communicatie was nu niet meer de verbindende factor in relatie tot een collectief besef van verantwoordelijkheid, maar kreeg een rol in het verhelderen van posities en het voeren van het onderhandelingsproces. Het beïnvloeden van de condities was niet langer gericht op stimulering maar op het afgrenzen van het speelveld.

Ook de beperkingen van het strategische paradigma deden zich voelen. De verhoudingen tussen overheid, landbouworganisaties, de agrarische gemeenschap en andere actoren die aanspraak maakten op het platteland werden er niet beter op. Het verlies van gemeenschappelijke identiteit betekende ook het verlies aan bereidheid om rekening met elkaar te houden. Afstemming ging zover als het eigen belang dat toe liet. Die ruimte werd kleiner in de arena waarin partijen moeite hadden om zichzelf staande te houden.

Het communicatieve paradigma

Restrictief beleid laat zich niet afdwingen zonder voldoende draagvlak bij betrokkenen. Onder de hoofdstroom van het strategische paradigma bleef dit besef levend, zowel bij beleidsmakers als bij actoren in agrarische sector en kennisinstellingen.

¹²⁸ zie par. 2.2.2

Het was een prominente gedachte in het instrumentele paradigma. Rond de overgang van de periode van onthechting naar die van de markt was een ervaring te zien in de belangstelling voor communicatie bij het zoeken naar oplossingen voor de problemen waarin men verzeild was geraakt. Deels kan men dit zien als een laatste oprisping van het instrumentele denken en het verlangen naar de goede verhoudingen van weleer. Voor een ander deel werd deze ervaring gevoed door het communicatieve paradigma, waarin ruimte werd gevraagd voor de erkenning van verschillende werkelijkheden.

Het beleidsinstrumentarium in het communicatieve paradigma is gericht op het sociale leerproces. Communicatie is nodig om het besef van wederzijdse afhankelijkheid en collectieve verantwoordelijkheid te voeden. Beïnvloeding van de condities via restrictieve regelgeving en stimulerende maatregelen is complementair om te voorkomen dat 'free riders' profiteren van beperkingen die anderen zich opleggen en om het voor actoren mogelijk te maken om te doen wat nodig is. Wil beleid handhaafbaar zijn, dan moet de legitimering voor deze maatregelen van de voornaamste actoren zelf komen. Vandaar de nadruk op participatie en interactieve beleidsvorming. Naast reeds genoemde initiatieven zoals BALM en CBB pasten hierin ook de participatieve aanpak van grote bestuurlijke projecten zoals "Natuurbeleid in de Peiling" (NidP 1 en 2), "Diergezondheidszorg in Beweging"¹²⁹ en het "Agendabouwmodel" van Dirven¹³⁰.

Toch bleven de communicatieve denkers in de onderstroom. De reden hiervoor moeten we zoeken in de beperking van het communicatieve paradigma: het geeft onvoldoende houvast voor actie wanneer niet alle partijen bereid zijn elkaars werkelijkheid serieus te nemen. Kennis en daarmee begrip voor te nemen maatregelen kan groeien wanneer er een besef van onderlinge afhankelijkheid of gemeenschappelijke identiteit bestaat. Wanneer dat besef ontbreekt is het niet mogelijk partijen door middel van communicatie in beweging te krijgen. Strategische denkers laten hun instrumentarium daarom niet graag los, evenmin als het paradigmatische houvast dat dit instrumentarium legitimeert.

3.8.2 Opgaven voor het ecologisch paradigma

Op zoek naar houvast

Wat betekent leiderschap wanneer we beseffen dat verandering nodig is en dat voor die verandering de inzet en creativiteit van velen ontoontbeerlijk is? Waaraan ontleen we houvast als blijkt dat communicatie niet voldoende is om het gevoel van verbondenheid te creëren waardoor actoren bereid zijn om hun inzet op elkaar af te stemmen en als de inzet van macht om de condities te

¹²⁹ zie par. 3.7.4

¹³⁰ Dirven, J.M.C., Kusiak, L.J.H. (1998). *Een zorg en een droom: Een pleidooi voor agendabouw bij beleidsontwikkeling*. Den Haag: INV.

beïnvloeden partijen juist vaak verder uit elkaar lijkt te drijven? Wat kunnen we leren van de periode dat het Nederlandse landbouwnetwerk met zoveel actoren in staat bleek te zijn een groot en innovatief systeem te worden en hoe kunnen we begrijpen dat dit systeem in problemen geraakte in de periode erna?

Deze vragen zijn niet vrijblijvend wanneer we ons bedenken dat voor de wereldwijde opgave om het ecologisch evenwicht te herstellen in feite afstemming in een nog veel groter netwerk nodig is. Wat zijn dan opgaven waarvoor we bij het ecologisch paradigma een beter perspectief hopen te vinden dan bij de opvattingen die horen bij de eerder genoemde paradigma's? Ik noem er drie.

Wat is kennis?

Ten eerste is er een begrip van kennis nodig dat geeft voldoende basis geeft om te kunnen begrijpen wanneer mensen wel of niet responsief zijn in hun omgeving. Welke rol speelt kennis in het ontstaan van *agency*: het vermogen van een individu of een sociaal systeem om iets te bewerkstelligen? En hoe kunnen we kennis dan zien in relatie tot macht: het vermogen om de condities van anderen te beïnvloeden?

Hoe neemt men leiding?

Ten tweede is er een begrip van leiderschap nodig dat houvast geeft bij het bepalen van richting wanneer iemand zich in respons op zijn omgeving wil inzetten voor een netwerk, met name in de hierboven geschetste situatie waarin gangbare opvattingen tekort schieten. Waaraan herkent men of een netwerk zich wel of niet gezond ontwikkelt? Als een netwerk lijkt te ontsporen, wat kan men dan doen? Hoe verhouden inzet op communicatie en inzet op macht zich tot elkaar? Wat is de relatie met structuur: wat maakt de positie die iemand inneemt uit voor de mogelijkheden die hij heeft om leiding te nemen? En zijn er omstandigheden die uitnodigend zijn voor leiderschap, of die juist leiderschap in de weg staan?

Welke institutionele omgeving kan een overheid scheppen?

In de derde plaats is inzicht nodig in de rol van de institutionele omgeving, met name in het publieke domein. Wat kan de rol van de overheid zijn in het scheppen van gunstige omstandigheden voor leiderschap? En waar kan het gemakkelijk mis gaan, zeker in deze tijd waarin overzichtelijke structuren hebben plaats gemaakt voor een onoverzichtelijk spinnenweb van netwerkrelaties?

In de volgende drie hoofdstukken ga ik op zoek naar een theorie die houvast biedt voor het vinden van antwoorden op deze vragen.

Kennis

Kennis als containerbegrip

4.1 Aspecten van kennis

Opvattingen over kennis verschuiven, zoals in het vorige hoofdstuk is geïllustreerd. In de recente geschiedenis van de Nederlandse landbouw is te zien hoe steeds nieuwe aspecten aan de reeds bekende worden toegevoegd, overigens zonder dat die hun waarde daarbij verliezen. Met alle belangstelling waarmee het begrip kennis in het laatste decennium wordt omgeven wordt het gemakkelijk een containerbegrip waar iedereen het zijne in kan zien, afhankelijk van de problemen of uitdagingen waarvoor men zich gesteld ziet. Deze studie is bedoeld als ondersteuning van kennisbeleid voor de overheid. Beleidsmakers die willen investeren in kennis richten hun aandacht op bepaalde aspecten van het kennisproces, afhankelijk van de opvatting over kennis die zij vaak onbewust hanteren. Dat leidt niet zelden tot spraakverwarring. Een overzicht van mogelijke aspecten van kennis kan behulpzaam zijn om na te gaan wat men bedoelt als met het over kennis heeft.

Kennis voor creativiteit en collectief bewustzijn

Het zou mooi zijn als dit boek hierbij kan helpen, maar mijn bedoeling gaat verder. Ik zoek in deze studie naar leiderschapsfuncties in relatie tot kennis. Wat is er nodig voordat mensen samen creatief relevante kennis ontwikkelen en zich zo verbonden voelen dat zij bereid zijn rekening met elkaar te houden? Welk soort kennis is er nodig voordat mensen in hun handelen laten merken dat hun voortbestaan afhangt van de manier waarop zij hun ecologisch leefklimaat behandelen? De betekenissen waarin het begrip kennis wordt gebruikt schieten vaak tekort wanneer het erom gaat de mechanismen hierachter te begrijpen.

In dit hoofdstuk zoek ik naar een verband tussen de diverse aspecten van kennis waarop in verschillende perioden en door verschillende mensen de nadruk is gelegd. Is er een gemeenschappelijke factor? Kunnen we begrijpen waarom steeds opnieuw veranderende omstandigheden andere aspecten aan het licht brengen? Voor welke verandering staan we nu en welk aspect van kennis is daarvoor nodig?

4.2 Kennis in drie paradigma's

4.2.1 Kennis in het instrumentele paradigma

Weten, willen en kiezen

Mensen willen iets op grond van wat zij weten en handelen van daaruit. In deze voor de hand liggende gedachte is kennis synoniem aan weten: dat wat bekend is op grond waarvan iemand een keuze kan maken. Keuzen maakt men wanneer men iets wil. Veel kennis is onomstreden: daar hoeven we niet eens over na te denken en in de communicatie nemen we van elkaar aan dat die kennis bekend is. Door ervaringen leren we voortdurend nieuwe kennis bij. Wanneer mensen over verschillende kennis beschikken komt de vraag aan de orde hoe interessant de kennis van de ander is. Is die kennis betrouwbaar en wat heeft de ander er aan? Voor een idee van betrouwbaarheid kan men afgaan op de betrouwbaarheid van de bron, of op de mogelijkheid om de kennis van de ander te verifiëren. De uitspraak 'Wetenschappelijk is vastgesteld dat...' zou een soort kwaliteitsgarantie moeten zijn voor de betrouwbaarheid van de kennis die op de puntjes volgt. De wetenschap is de hoedster van het weten: zij produceert kennis volgens procedures die betrouwbaarheid moeten garanderen. Kennis is objectief, te onderscheiden van subjectieve opvattingen, meningen en interpretaties waar altijd keuze-elementen in doorspelen. Dit is de instrumentele opvatting van kennis.

Objectieve kennis

In de wetenschappelijke discussie over kennis wordt door veel auteurs verwezen naar het onderscheid tussen objectiveerbare kennis als werkelijkheid, die los van de menselijke waarneming bestaat en subjectieve beelden van de werkelijkheid die mede worden gevoed door geloof en emoties die voor ieder individu anders zijn. Dit onderscheid voert terug naar de renaissancetijd in de 17^e eeuw en Descartes die zich los wilde maken van de dominantie van kerk die in zijn tijd een rem zette op de ontwikkeling van de wetenschap. Zijn opvatting over het wetenschappelijk experiment, waarmee onomstotelijk bewijs werd verkregen over de werking van verschijnselen in de fysieke wereld, werd de basis van de natuurkundige wetenschap die in de 19^e en 20^e eeuw een grote vlucht zou nemen. Het succes van deze wetenschappelijke vooruitgang leidde in verschillende perioden, met name in de jaren 60 van de 20^e eeuw, tot een ongebreideld optimisme over het menselijk vermogen om de beste technieken te ontwikkelen voor een moderne samenleving waarin de techniek de mens dient. Kennis werd gezien als wetenschappelijk bewezen stellingen over de werkelijkheid¹. De moderne mens zou daaruit kunnen afleiden wat objectief gezien de beste technieken zijn om zijn natuurlijke omgeving onder controle te krijgen en naar zijn

¹ Hierbij dient te worden aangetekend dat de wetenschapper altijd bereid moet zijn opvattingen te herzien en open te staan voor nieuwe bewijzen en inzichten. Dit geldt ook in het instrumentele paradigma.

hand te zetten. Hierbij past de instrumentele opvatting van kennis.

Analyse en instructie

Deze opvatting van kennis heeft gevolgen voor de onderlinge communicatie. Wanneer de nadruk ligt op betrouwbaarheid, dan moet men vast stellen dat de één beter is toegerust dan de ander om volgens de geldende spelregels kennis te produceren en te beheren. Dit impliceert een hiërarchie van veel- en weinigwetters ten aanzien van een bepaalde materie. Dit impliceert ook een methodiek van kennisoverdracht door analyse en instructie. Zij die daar het beste toe in staat zijn analyseren de problematiek en produceren daarmee kennis over de beste aanpak: de meest efficiënte manier om iets te doen waarmee vervolgens de gebruikers kunnen worden geïnstrueerd.

Uitloeisel van deze opvatting is de metafoor van de kennisdoorstroming, waarin kennis wordt verondersteld voort te komen uit de bron van de wetenschap, om via diverse intermediairen door te stromen naar gebruikers die er hun voordeel mee kunnen doen. In de communicatieleer kennen we het zender-ontvanger model, waar in aangeklede vorm ook de boodschap, het kanaal en het effect in vernoemd worden. De zender moet zijn kennis verpakken in een boodschap en via een kanaal overbrengen op een ontvanger die de symbolen weer kan ontcijferen tot kennis. Uit de waarneming van het effect kan de zender opmaken of de boodschap over gekomen is [kader 15].

Het zender – ontvanger model

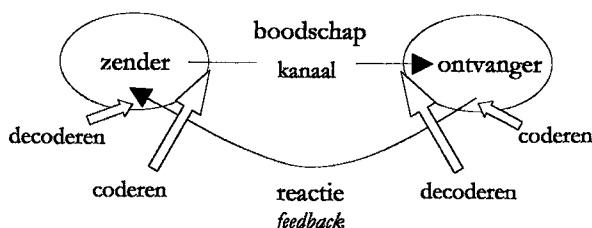
Het zender – ontvanger model is lange tijd leidend geweest in de communicatieleer. Het vestigt de aandacht op de diverse punten in het trans-

missieproces waar iets mis kan gaan: het coderen van de boodschap, ruis op het kanaal, de ontvangst en het decoderen. Correctie is mogelijk

als de zender de reactie waarneemt en goed interpreteert.

De kwaliteit van de boodschap en de belangen van de beide partijen blijven buiten beeld.

Zodra er twijfels zijn bij de kwaliteit van kennis of de bedoelingen van de ander schiet het model tekort. Dan verlaat men het domein van het instrumentele paradigma.



kader 15

Het domein van de instrumentele opvatting van kennis

Objectieve kennis heeft zijn beperkingen. Al worden de grenzen van de wetenschap steeds verlegd, er blijven grenzen aan wat mensen van hun omgeving kunnen begrijpen en het aantal zoekrichtingen is eindeloos. Betrouwbaarheid is altijd begrensd en

modellen zijn slechts benaderingen van de werkelijkheid met risico's en waarschijnlijkheden.

Deze instrumentele opvatting van kennis is daarom in veel situaties bruikbaar zolang voldaan wordt aan een aantal voorwaarden²:

Rijles

de grenzen van het instrumentele paradigma

Alle betrokken partijen hebben belang bij de kennisoverdracht.

Er is sprake van een erkende hiërarchie in het kennisniveau van mensen t.a.v. een bepaalde materie.

De betrokken partijen nemen genoegen met het niveau van betrouwbaarheid van de kennis die voor handen is.

De kennisdragers zijn betrouwbaar in de ogen van hen die op zoek zijn naar kennis.

Ik krijg geen rijles als ik niet betaal.

Ik neem graag iets aan van mijn rij-instructeur zolang ik niet kan rijden en hij dagelijks mensen met redelijk succes voor hun rijexamen opleidt.

Moeilijker wordt het wanneer het gaat om een opfrisles en hij mij iets probeert te leren dat ik probleemloos altijd anders heb gedaan.

Wanneer ik er achter kom dat hij zelf veroordeeld is vanwege roekeloos rijgedrag zoek ik een andere instructeur.

- Alle betrokken partijen hebben belang bij de kennisoverdracht;
- Er is sprake van een erkende hiërarchie in het kennisniveau van mensen t.a.v. een bepaalde materie;
- De betrokken partijen nemen genoegen met de betrouwbaarheid van de kennis die voor handen is;
- De kennisdragers zijn betrouwbaar in de ogen van hen die op zoek zijn naar kennis. [kader 16]

kader 16

De valkuil van het nihilisme

Behalve beperkingen kent de instrumentele opvatting van kennis ook valkuilen. Eén valkuil schuilt in het feit dat het aantal zoekrichtingen eindeloos is: elke deur die de onderzoeker opent leidt tot een zaal met vele nieuwe deuren. Het verwerven van nieuwe kennis alleen om de grenzen van het weten te verleggen kan een nihilistische bezigheid worden, waarbij wetenschappers zich onder het valide klinkend argument van onbevangen nieuwsgierigheids-gedreven onderzoek verliezen in ongebreideld hobbyisme. In feite hebben we hier te maken met een lastig dilemma, omdat het alternatief, doelgericht onderzoek, de kans op onverwachte doorbraken verkleint.

De valkuil van de arrogantie

Wellicht belangrijker nog dan de eerstgenoemde valkuil is de verleiding om niet te twijfelen aan de kwaliteit van de boodschap als de ander deze gekwalificeerde kennis niet accepteert, maar de aandacht te richten op de vraag waar het misgegaan is in het overdrachtsproces, of, erger nog, vraagtekens te zetten bij de verstandelijke vermogens van de ander³. Het is erg verleidelijk om de termen van Rogers zoals *innovators* en *laggards* een normatieve

² Zie o.a. Röling, N.G., Maarleveld, M. (1999) *Facing Strategic Narratives: an Argument for Interactive Effectiveness*. Agriculture and Human Values (16) pp 295-308

³ Zie par. 3.3.4 en kader 7.

betekenis te geven: innovatieve boeren staan hoger in aanzien dan achterblijvers. Als de boer het advies van de voorlichter niet overneemt is hij achterlijk. Het is dezelfde arrogantie waarmee een westerse wetenschapper de vruchtbaarheidsrituelen van een boeddhistische monnik in Sri Lanka kan afdoen als onwetenschappelijk bijgeloof. De spelregels die betrouwbaarheid moeten garanderen worden dan gehanteerd om alles wat daar buiten valt als niet betrouwbaar te bestempelen en hen die zich niet aan deze spelregels houden te diskwalificeren.

De valkuil van de 'Technology Push'

Een ongewenst gevolg van deze opvatting is de impliciete aanname dat vernieuwing moet en nieuwe technologie heilzaam is: de *technology push*⁴. Eind jaren zestig kwam er een kentering in het ongebreideld optimisme over modernisering en werden steeds meer eisen gesteld aan de randvoorwaarden van nieuwe technologie (schoner, veiliger, duurzamer, diervriendelijker). Dat betekende dat men bewuste keuzen moest maken voor de zoekrichting waarin nieuwe kennis ontwikkeld moest worden. Dit bleek bijvoorbeeld bij de politieke omwenteling ten aanzien van het mestprobleem in Nederland: toen vanaf 1984 besloten werd paal en perk te stellen aan de mestproductie bleek het onmogelijk om acceptabele normen vast te stellen voor toelaatbare belasting van de bodem met fosfaat en mineralen⁵. Naar dit aspect van de veehouderij was eenvoudigweg nooit onderzoek gedaan. Vervolgens hebben overheid en landbouwbedrijfsleven elkaar negen jaar lang weerhouden van het nemen van drastische maatregelen omdat geen objectieve kennis verkregen kon worden die voor beide partijen acceptabel was: in elke redenering waren wel weer gaten te schieten. Ondertussen ontwikkelde de intensieve veehouderijsector zich autonoom verder op een manier waarmee niemand tevreden was.

Het fundamentele niet-weten

De complexe werkelijkheid is niet anders te vatten dan door sterk vereenvoudigde afbeeldingen en modellen; het domein waarvoor betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden is altijd beperkt. De jaren zeventig maakten een einde aan het grenzeloos optimisme over het menselijk vermogen om de natuur naar haar hand te zetten; modellen werden ingehaald door onvoorziene en ingrijpende gebeurtenissen zoals de oliecrises. De chaostheorie gaf een wiskundige onderbouwing voor de onvoorspelbaarheid van verschijnselen wanneer een kritische drempel van het aantal beïnvloedende factoren en keuzemomenten is overschreden.

In de postmoderne tijd is de idee losgelaten dat de wereld voorspelbaar of beheersbaar zou zijn. Het individu moet voortdurend positie kiezen in een veranderende omgeving vol risico's die maar ten dele te overzien zijn. Ondanks de opmerkelijke prestaties van

⁴ Zie par. 3.7.5

⁵ Zie hoofdstuk 3.5.4

de wetenschap om steeds verfijndere technieken en methoden voort te brengen blijft zijn vermogen om op die veranderingen te anticiperen fundamenteel beperkt. Funtowicz en Ravetz⁶ spreken in dit verband over de noodzaak van *post normal science*. Politieke besluitvorming kan niet langer steunen op zekerheden die door de reductionistische wetenschap zijn voortgebracht. In plaats daarvan moet de wetenschap zich nu toelagen op het leren inschatten van risico's en de waardering van die risico's in een complexe omgeving.

4.2.2 Kennis in het strategische paradigma

Kennis is macht

Kennis is macht. Deze onomstreden wijsheid duidt op een aspect van kennis dat niet wordt gedekt door de instrumentele opvatting. Weten wordt nu niet los gezien van posities die partijen ten opzichte van elkaar innemen. Het gaat niet alleen om de betrouwbaarheid van kennis, maar ook om de mate waarin deze kennis de onderlinge verhoudingen beïnvloedt. Objectiviteit in de zin van betrouwbaarheid kan daarbij nog steeds zwaar wegen, maar nu spelen ook belangen een rol. Het verschil in kennis tussen actoren kan wordt uitgebraat door het in te zetten als ruilmiddel, of door de eigen positie ten opzichte van de ander ermee te versterken. In het eerste geval wordt kennis een product dat te verhandelen is op een markt met kennisproducenten, intermediairen en kennisvragers en in het tweede geval is het een wapen in de strijd. Wie in de kennismaatschappij mee wil blijven doen moet veel investeren in kennis⁷.

Belangentegenstellingen

Deze strategische opvatting van kennis biedt ruimte als belangentegenstellingen tussen actoren een rol spelen en posities ten opzichte van elkaar moeten worden ingenomen. Uitwisseling van kennis wordt door actoren gewenst wanneer de ruilvoet acceptabel is en het vertrouwen bestaat dat het belang van beiden wordt gediend. Als er aanbieders van kennis zijn en vragers op een kennismarkt, dan kan kennis gezien worden als verhandelbaar product. Er wordt gezocht naar win-win situaties: samenwerking loont wanneer alle partijen er beter van worden. Wanneer echter de transactie-kosten te hoog worden kan men er maar beter niet aan beginnen. Vaak is het efficiënter, strategisch handiger, of minder risicovol om kennis niet beschikbaar te maken voor anderen. Kennis kan een geducht wapen zijn, zoals politici en actievoerders maar al te goed weten.

Het domein van de strategische opvatting van kennis

De strategische opvatting van kennis is een waardevolle aanvulling op de instrumentele opvatting als het gaat om het veilig stellen van individuele belangen van actoren. Anders dan in de instrumentele opvatting is er nu immers de erkenning dat niet

⁶ Funtowicz, S.O., Ravetz, R (1993) *Science for the Post-Normal Age*. In: *Futures* 1993 (25) 7 p 739-755

⁷ Jacobs 1996, Weggeman 1997

iedereen gelijke belangen heeft en dat aan de voorwaarde van vertrouwen vaak niet voldaan is.

Kijken we naar het collectieve niveau, dan is het werkingsdomein van de strategische opvatting dat van de vrije markt, die goed functioneert onder de volgende voorwaarden:

- Er is sprake van open competitie op een vrije markt zonder monopolievorming
- Er is een gearticuleerde vraag: actoren weten aan welke kennis zij behoefte hebben.
- De markt is transparant: vragers weten waar zij kennis kunnen vinden en tegen welke prijs.
- Er is een koopkrachtige vraag. Dat wil zeggen dat actoren die behoefte hebben aan bepaalde kennis over de middelen beschikken om de aanbieders te bewegen deze kennis aan hen te leveren.

Ook de strategische opvatting van kennis heeft zijn beperkingen. Wat zinvolle kennis is voor de één kan juist bedreigend zijn voor de ander. Het besef van strategische waarde zet een rem op de vrije uitwisseling van kennis: het kan leiden tot het afschermen en monopoliseren van kennis om de eigen positie te beschermen, ook als dat ten koste gaat van het grotere geheel waarvan men deel uit maakt. Het kan ook leiden tot het marginaliseren van aandachtsgebieden. Zo hebben de natuurbeschermers vanaf de privatisering van de landbouwvoorlichting bezwaar aangetekend tegen de scheve verhouding in verdeling van geld voor onderzoek, voorlichting en onderwijs voor natuurbehoud en voor landbouw. Voor landbouwkennis is een koopkrachtige vraag ontstaan, voor natuurbehoud niet⁸.

De valkuil van de overlevingsfilosofie

In veel situaties wordt aan bovengenoemde voorwaarden niet voldaan. Bovendien zijn ook hier valkuilen te noemen waarin men terecht kan komen als men te eenzijdig vasthoudt aan de strategische opvatting van kennis. Eén risico is dat men zich zoezeer gedwongen voelt om zichzelf staande te houden in de competitie dat overleven het enig reële doel wordt; andere fraaie dromen over een betere samenleving worden als 'soft' afgedaan. Zelfs de overheid, die zich verantwoordelijk zou moeten voelen voor de samenhang in het geheel, kan zover in de verdrukking raken dat zij zich gaat beperken tot het schoonhouden van de eigen stoep⁹. De strategische opvatting van kennis past geheel binnen het neo-liberale economische denken waarin individuen en instituties geacht worden hun eigen belangen na te streven en alleen tot samenwerking bereid zijn als die belangen daarmee

⁸ Dit heeft uiteindelijk geleid tot de oprichting van het IKC-NBLF in 1992 (IKC-N vanaf 1995). Zie 3.6.2.

⁹ Zo kan de in 3.7.3. geciteerde uitspraak: "Dit is onze verantwoordelijkheid niet" worden geïnterpreteerd.

gediend zijn. In feite is dit denken een overlevingsfilosofie die gemakkelijk ontaardt in nihilisme.

De valkuil van het fanatisme

Een andere valkuil is die waar de actiegerichte beweging in terecht kan komen, die juist wil vechten voor een betere wereld en daarbij beelden van de werkelijkheid voor ogen heeft die niet door andere partijen worden gedeeld. Dan dringt de vraag zich op hoe legitiem hun gebruik van machtsmiddelen is om anderen tot ander gedrag te bewegen. Deze inzet kan vervormen tot fanatisme.

**Kennis als individueel
construct**

4.2.3 Kennis in het communicatieve paradigma

In de instrumentele en de strategische opvatting over kennis kunnen we redelijk uit de voeten met een statische metafoor: kennis als 'plofproduct'¹⁰, iets dat men in schrift of schijf kan opslaan en verhandelen, iets dat de één heeft en de ander nog niet, maar wel graag zou willen hebben. Dit wordt anders wanneer we, in plaats van wetenschappelijke of anderszins als waardevol vastgestelde kennis, uitgaan van de kennis waarover een individu beschikt: de bewuste kennis op grond waarvan hij zich een mening vormt en besluiten neemt en de onbewuste kennis waardoor veel van zijn gedrag gevoed wordt.

**Kennis is geen supermarkt
maar een werkwoord**

Met dit vertrekpunt komt het keuzeaspect van kennis in een ander daglicht te staan. Kennis koop je niet in een supermarkt waar men de producten kan kiezen die men nodig heeft. De actor zelf is de producent van kennis en alles wat hem wordt aangereikt, bijvoorbeeld door de voorlichting, is grondstof.

Hetzelfde geldt voor zoek- en leerprocessen. Interactie is niet alleen nodig om vragers en producenten van kennis naar elkaar te laten luisteren. Nieuwe kennis wordt voortgebracht door het interactieproces, waarin elke actor zijn eigen kennis vormt en anderen daarmee beïnvloedt. Kennis zou geen zelfstandig naamwoord maar een werkwoord moeten zijn.

De werkelijkheid is niet iets dat objectief kan worden vastgesteld, maar een verzameling constructies die een individu hanteert om betekenis te kunnen geven aan wat hij in zijn omgeving ervaart en waarmee individuen in een collectiviteit elkaar kunnen begrijpen.

Kennis als vermogen

Kennis is niet meer een vast gegeven, maar iets dat verandert in de wisselwerking tussen actoren. We kunnen nog verder gaan: kennis kan ook gezien worden als het vermogen om zodra daar behoefte aan is de nodige informatie bij elkaar te zoeken en in

¹⁰ Terminologie Jan Lint, beleidsmedewerker voorlichtingsbeleid LNV-DWK. Een rapport of boek is een product dat 'plof' zegt als het op het bureau valt. Pers. med. 1995.

elkaar te passen, of om die interactieprocessen in gang te zetten die kunnen leiden tot oplossingen¹¹.

Kennis, informatie en data

Geen actor maakt hetzelfde leerproces door. Daarom is de kennis van elke actor uniek. In deze communicatieve opvatting moeten we onderscheid maken tussen kennis, informatie en data. Data zijn feiten die voor meerdere actoren op dezelfde manier toegankelijk zijn, bijvoorbeeld deze bladzijde met tekst. Informatie wordt het voor iemand zodra hij er betekenis aan kan geven. De betekenis van deze bladzijde is anders voor iemand die de Nederlandse taal verstaat dan voor iemand die de taal niet machtig is. Maar ook Nederlandstalige lezers zullen niet allemaal dezelfde betekenis geven aan de gedachten die ik in symbolen heb omgezet: mensen halen uit dezelfde data verschillende informatie, afhankelijk van wat zij kunnen combineren met hun kennis en van wat hen interesseert. Met deze informatie bouwen zij weer voort aan hun eigen kennis. Kennis bestaat uit de constructies die mensen maken van de werkelijkheid waarmee zij oorzaken en gevolgen met elkaar verbinden zodat zij betekenis kunnen geven aan de verschijnselen om hen heen. Elk construct is uniek. In de communicatieve opvatting is kennisoverdracht iets onmogelijks.

Kwaliteit van interactie centraal

Wie zich realiseert dat kennis tegelijkertijd het gevolg is van communicatie en middel is om te kunnen communiceren legt de nadruk op de kwaliteit van het interactieproces. De metafoor van kennisdoorstroming voldoet niet meer. Wanneer actoren op elkaar betrokken raken en samenwerken kan de kennis die op een bepaald moment nodig is worden voortgebracht door het netwerk van actoren.

Explicit & tacit knowledge

In hun boek over *The Knowledge Creating Company* beschrijven Nonaka en Takeuchi¹² hoe in Japanse bedrijven innovatieprocessen worden gevoed door kennis die op de werkvloer wordt voortgebracht en zij verwijzen daarbij naar het onderscheid van Polanyi tussen *explicit* en *tacit knowledge*. *Tacit knowledge* is in tegenstelling tot expliciete kennis niet meetbaar maar wel te mobiliseren als dat nodig is¹³.

¹¹ Weggeman (1997) definieert kennis als het vermogen van een individu of groep om iets te bewerkstelligen. Dit vermogen is niet te construeren of in te kopen: het kan ontstaan door de juiste omstandigheden te scheppen voor kenniswerkers waardoor zij zich voor het bedrijf in willen zetten. Deze opvatting past in het communicatieve paradigma. Merkwaardig is dat hij managers hierop attendeert vanuit een strategische motivatie: alleen met goed gemotiveerde kenniswerkers wint een bedrijf te concurrentiestrijd.

¹² Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995) *The Knowledge Creating Company*. New York, Oxford University Press.

¹³ In zijn inaugurele rede aan de Landbouw Hogeschool in 1948 illustreerde P.A. van den Ban ditzelfde aan de hand van het ploegen op wintervoor.

Expliciete, persoonsgebonden
en domeingebonden kennis

Stolzenbach en Engel¹⁴ gaan nog verder: zij onderscheiden expliciete, persoonsgebonden en domeingebonden kennis. Expliciete kennis is meetbaar en toetsbaar en bijvoorbeeld vastgelegd in boeken, rapporten enzovoorts. Persoonsgebonden kennis is dat waar een individu over kan beschikken op grond van studie en

ervaring. Die kennis is maar voor een deel toetsbaar, omdat een individu zich veelal door zijn intuïtie laat leiden en zich bij zijn handelingen maar gedeeltelijk realiseert wat hij precies doet en waarom. Met een enquête komt dit soort kennis niet boven water. Domeingebonden kennis is de kennis die in een netwerk gemobiliseerd kan worden als dat nodig is. Het is de kennis waar een boer in Nederland wel toegang toe heeft en zou missen wanneer hij naar Portugal emigreerde, waar hij toch evenveel toegang zou kunnen hebben tot formele informatiebronnen zoals vakliteratuur en internet. Het is de meerwaarde van de vele informele contacten: van het verjaardagscircuit [kader 17].

Domeingebonden kennis: Stolzenbach en Engel (1996)

Expliciete kennis:
meetbaar, toetsbaar,
vastgelegd in kennisdragers
(boeken, rapporten enz).

**Persoonsgebonden
kennis:**
dat waarover individu
beschikt op grond van studie
en ervaring: slechts ten dele
toetsbaar.

Domeingebonden kennis:
dat wat in een netwerk
gemobiliseerd kan worden
als dat nodig is. Niet
meetbaar bij de samen-
stellende delen van het
netwerk, maar eigenschap
van het systeem.

Stolzenbach en Engel koppelen aan hun bevindingen over diverse typen kennis een waarschuwing aan het adres van het ministerie van LNV dat een studieopdracht had uitgeschreven om de relatieve bijdrage van verschillende kennisbronnen aan de kennis op bedrijfsniveau te meten.

Als daarvoor een goed systeem bedacht kon worden zou LNV een instrument in handen hebben om investeringen in kennis in de vorm van subsidies aan kennisproducenten te koppelen aan hun verwachte bijdrage aan de landbouwpraktijk.

kader 17

Domein en valkuilen van het
communicatieve paradigma

Wanneer kennis voortkomt uit interactie, dan komt de kwaliteit van de interactie voorop te staan in veranderingsprocessen. Relevante oplossingen worden niet verzonnen door deskundigen of afgedwongen in competitie of machtsstrijd, maar ontwikkelen zich in een sociaal leerproces.

Ook het communicatieve paradigma blijkt echter zijn beperkingen te hebben. Het sociale leerproces vereist dat vroeger of later alle betrokken actoren bereid zijn om aan dat proces deel te nemen en te leren. In de praktijk is de communicatieve benadering echter kwetsbaar voor obstructie. Er is een zekere mate van vertrouwen nodig tussen actoren om het onzekere leerproces met elkaar aan te gaan.

Waar ligt de grens en wat kan men doen wanneer dat vertrouwen ontbreekt? Wanneer is het zinvol om in te zetten op interactieve beleidsvorming of participatie en waar zijn de strategische wapens

¹⁴ Stolzenbach, J. en Engel, P.G.H., (1996) *Kennis op bedrijfsniveau*. Deelrapport LUW, in opdracht van LNV/DWK. Wageningen, LUW.

onontbeerlijk? Juist vanwege deze vragen heb ik gezocht naar een breder paradigma waarmee het instrumentele, het strategische en het communicatieve denken met elkaar in verband kunnen worden gebracht. In de volgende paragrafen besteed ik iets uitvoeriger aandacht aan het communicatieve paradigma, met name zoals dat door de Wageningse school voor kennisystemen is ontwikkeld, omdat ik dit als vertrekpunt beschouw voor mijn studie.

4.2.4 Kennissystemen: de Wageningse school

Het perspectief van
kennisystemen

De verzameling actoren die samen kennis voortbrengen kan als een systeem worden beschouwd. Kenmerkend voor een systeem is dat het eigenschappen bezit die niet verklaard kunnen worden uit de eigenschappen van samenstellende delen. Een systeem reproduceert zichzelf en ontwikkelt synergie.

Engel¹⁵ geeft een overzicht van de ontwikkeling van het kennis-systeem perspectief, in het bijzonder van de Wageningse school die in de tweede helft van de jaren 80 ontstond. De toepassing van het systeemdenken op kennis en kennisprocessen was aanvankelijk ingegeven door de wens om de werking van complexe verzamelingen van actoren en hun onderlinge relaties modelmatig te vangen. Het systeem werd gezien als een *black box* waarvan de werking niet precies bekend was. Het kennisstelsel kon worden bestudeerd door er begrenzingen aan te geven en vast te stellen wat de *input* en de *output* was. De transformatie van *input* naar *output*, de *throughput*, vertelde iets over de eigenschappen van het systeem. Vroege representanten van deze benadering waren Beal et. al.¹⁶ en Swanson¹⁷.

Hard systems en soft systems

Checkland¹⁸ voegde hier een constructionistisch perspectief aan toe. In plaats van het systeem zoals de onderzoeker het verkiest om te beschrijven gaat het in deze benadering veeleer om de beelden die actoren zelf hanteren op grond waarvan zij besluiten hun krachten te bundelen en te zoeken naar een functionele taakverdeling. De grenzen van wat een systeem zou kunnen worden (in de zin van synergetisch en zichzelf reproducerend geheel) liggen niet vast, maar zijn onderwerp van onderhandeling tussen actoren. Tegenover het *hard systems* denken, dat kan worden gezien als het construeren van modelmatige representaties van de werkelijkheid met voorspellende waarde, stelt hij het *soft systems* denken, waarin wordt erkend dat representaties van de werkelijkheid altijd individuele constructen zijn. In het *soft systems*

¹⁵ Engel, P.G.H., Salomon, M.L. (1997) *The Social Organisation of Innovation: a focus on stakeholder interaction*. Amsterdam: KIT, p30 ev

¹⁶ Beal, G.M., Dissanayake, W., Konoshima, S. (1986) *Knowledge Generation, Exchange, and Utilization*. Boulder: Westview Press

¹⁷ Swanson, B. (1986) *INTERPAKS and the Development of Knowledge Systems*. plenary lecture ICRE, Wageningen.

¹⁸ Checkland, P. (1981) *Systems Thinking, Systems Practice*. Chistester, John Wiley.

Checkland, P., Scholes, J. (1990) *Soft Systems Methodology in Action*. Chistester: John Wiley.

perspectief ligt de nadruk op het faciliteren van het collectieve leerproces waarin actoren hun beeld van de werkelijkheid aan elkaar schaven en verder ontwikkelen.

AKIS

Röling introduceerde het denken over kennissystemen in Nederland en sprak over AKIS (*Agricultural Knowledge and Information Systems*)¹⁹. Kenmerkend voor de Wageningse school, die onder zijn leiding tot ontwikkeling kwam, zijn de volgende aspecten²⁰:

- De nadruk op het *soft systems* denken: de sociale organisatie van innovatie is voor alles een kwestie van interactie tussen actoren die samen hun werkelijkheid construeren;
- De nadruk op kwalitatief onderzoek, waarmee beelden gegenereerd kunnen worden die aanleiding geven tot debat en reflectie. Dit staat tegenover pogingen om actoren te overtuigen van het gelijk van de onderzoekers;
- De keuze voor het faciliteren van sociale leerprocessen en het zoeken naar nieuwe vormen van organisatie van belanghebbenden (*stakeholders*).

RAAKS

Engel²¹ heeft deze benadering uitgewerkt tot een methode voor participatieve analyse van kennissystemen: de RAAKS methode (Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems)²². Kenmerkend voor deze methode is de systematische analyse van informatiestromen tussen actoren met behulp van een aantal 'vensters' waardoor men zicht krijgt op steeds andere aspecten van de interactie. Deze analyse leidt tot beelden van de werkelijkheid die men met elkaar kan delen en die aanleiding kunnen geven voor actoren om hun opstelling tegenover de anderen te veranderen.

De waarde van deze benadering ten opzichte van instrumentele en strategische opvattingen is dat nu alle actoren in het proces serieus worden genomen en pogingen in het werk worden gesteld om hun ervaring en creativiteit te benutten. Deze benadering is waardevol wanneer er een begin van bereidheid is bij de betrokken actoren om zich te verbinden met het collectieve leerproces en wanneer de interactie die volgt leidt tot meer begrip en bereidheid tot afstemming. Er zijn veel kwesties waarbij die inbreng van alle betrokkenen niet kan worden gemist, zoals in ecologische kwesties als waterbeheer of duurzame productie-methoden in de landbouw. Röling²³ introduceerde de metafoor van het platform van belanghebbenden (*stakeholders platform*) om aan te geven dat het potentieel aan creativiteit van alle

¹⁹ Röling 1988. Zie ook par. 3.5.4 en kader 9.

²⁰ Engel 1997 p33

²¹ Engel 1995, 1997

²² Zie par. par. 2.2.4 en kader 2.

²³ Röling, N.G., (1993) *Land Use Negotiation*. Proposal for action research to develop a methodology for participatory land use development; submitted to FAO-L&WD, IED, and LUW. Wageningen.

Röling, N.G., (1994a) *Communication Support for Sustainable Resource Management*. In its bulletin (25)2, p125-133.

betrokkenen moet worden aangesproken om tot duurzame oplossingen te komen. Hij zoekt naar methoden om ‘agency’ te bereiken in een sociaal systeem: het vermogen van een collectiviteit om invloed te verwerven op de omgeving zodat men de bedreigingen door het verstoorde ecologisch evenwicht effectief aan kan pakken.

Te verleggen grenzen van het domein van de Wageningse school

4.3 Onopgeloste vraagstukken

Dit is het punt waar ik in dit boek de draad oppak. De Wageningse school, waarin ook ik mijn wortels heb, heeft een aantal puzzels op te lossen. Als belangrijkste vraagstukken noem ik de volgende:

- De benadering blijft tot nu toe beperkt tot interventie op bewustwording. Wanneer actoren zich voor communicatie afsluiten staat men met lege handen.
- De benadering werkt toe naar doelgerichte actie: naarmate actoren beter begrijpen waarom het nodig is neemt hun bereidheid om tot overeenstemming te komen toe en verwerven zij meer invloed op hun omgeving. Deze opvatting staat op gespannen voet met de fundamentele onbeheersbaarheid van levende processen. Veel zaken die men wenst werkt men juist tegen door er doelgericht naar te streven.
- Er zijn meer vormen van zinvolle interactie dan doelgerichte actie op basis van overeenstemming. Zo kunnen ook competitie en hiërarchie als interactie-patronen tot meerwaarde in een sociaal systeem leiden. De nadruk op begrip en overeenstemming als resultaat van onderhandeling helpt onvoldoende bij het leren omgaan met verschillen.
- In het constructivistisch perspectief is een objectieve werkelijkheid niet te kennen. Toch zijn er wel degelijk dringende kwesties die niet minder dringend worden wanneer de meeste actoren hun werkelijkheid zo construeren dat zij de problemen niet zien. Alleen de geconstrueerde werkelijkheid is onvoldoende basis voor actie, want wanneer het niet lukt om *agency* te verwerven is het ecologisch probleem niet minder bedreigend.
- Als mensen handelen op grond van hun construct van de werkelijkheid, dan blijft het de vraag waar uiteindelijk de drijfveer vandaan komt om zich sociaal en ecologisch verantwoord te gedragen. Welbegrepen eigenbelang is onvoldoende basis voor een antwoord. Inzicht in deze vraag is van belang omdat mensen juist op die drijfveer aangesproken moeten worden wanneer men van hen vraagt om bij te dragen aan het ontwikkelen van relevante kennis.

Ik licht de vraagstukken nader toe.

4.3.1 Interventie op bewustwording

Het effect van RAAKS methode hangt af van de bereidwilligheid van de deelnemende actoren of zij de inzichten die langs deze weg worden gegenereerd ook werkelijk gaan gebruiken om hun onderlinge relaties te verbeteren. Vaak groeit die bereidwilligheid gedurende het proces door voortschrijdend inzicht, maar er zijn ook gevallen waarin die bereidheid als het er op aankomt er niet blijkt te zijn, of tijdens het proces juist afbreekt²⁴.

Interactieve beleidsvorming heeft zijn grenzen

Door dit soort ervaringen heerst bij veel beleidsmakers de opvatting dat communicatie met doelgroepen in het beleidsvormingsproces slechts beperkte waarde heeft. Wanneer mensen overtuigd kunnen worden van de noodzaak van maatregelen en over de invulling ervan mee willen denken is dat mooi, maar men mag er niet teveel op rekenen. Hardere maatregelen zoals financiële prikkels of sancties zijn in hun ogen meestal effectiever.

Communicatie gebaseerd op vrijwilligheid

Van den Ban²⁵ stelt dat de weg van communicatie alleen begaanbaar is voor het bewerkstelligen van verandering wanneer er een wederzijds besef van gemeenschappelijke doelen bestaat. Wanneer dat besef ontbreekt en vanuit collectief belang toch maatregelen nodig zijn, dan moet het bevoegd gezag naar andere middelen grijpen. Hij scheidt daarmee communicatie, gericht op bewustwording en vrijwillige gedragsverandering, van andere middelen tot gedragsverandering zoals financiële prikkels en dwang²⁶.

Interrelatie inzet op bewustwording en op condities

Naar mijn mening zijn we er niet mee klaar wanneer we ons tot het ene of het andere spoor beperken: wanneer we bijvoorbeeld eenvoudigweg accepteren dat de RAAKS methode in een aantal gevallen niet werkt. We moeten inzien hoe bewustwording, prikkels en dwang zich tot elkaar verhouden, welke legitimatie er kan zijn voor het inzetten van zwaardere middelen dan communicatie voor bewustwording en welk doel die interventie zou moeten dienen. Welke positie heeft een actor nodig om hiertoe gelegitimeerd te zijn? We moeten onder ogen zien dat door de inzet van hardere maatregelen men juist vaak verder af raakt van wat men eigenlijk wilde bereiken.

²⁴ Zie par. 3.7.4. In het geval van de analyse van het kennisnetwerk van de diergezondheid in de Nederlandse landbouw (1995-1996) werden de resultaten door één partij als te scherp en onjuist ervaren. Deze partij was in staat de publicatie van het eindrapport te blokkeren. Daarmee was het nemen van maatregelen met draagvlak in de sector problematisch geworden. Een jaar later was er een voor Nederlandse begrippen ongekend grote uitbraak van varkenspest, waarmee de kwetsbaarheid van het systeem en de noodzaak van pijnlijke maatregelen ondubbelzinnig naar buiten kwamen.

²⁵ Ban, A.W. van den, (1974) *Inleiding tot de voortlichtingskunde*. Meppel, Boom.

Ban, A.W. van den, Hawkins, H.S. (1996) *Agricultural Extension*. (2nd edition). Oxford: Blackwell Science

²⁶ Overigens is ook in zijn visie nog steeds goede communicatie nodig wanneer wordt ingezet op regelgeving of financiële prikkels.

4.3.2 Doelgerichte rationaliteit

Het lijkt een voor de hand liggende gedachte dat mensen in het algemeen rationeel handelen op grond van betrouwbare kennis en keuzes op grond van hun perceptie van hun belangen. Misschien doen mensen dat vaak ook niet, maar dan zou toch op zijn minst de bedoeling van interventie moeten zijn om hen tot rationaliteit aan te sporen en overeenstemming te bereiken over win-win situaties. Het is de basis voor economische modellen waarin wordt aangenomen dat mensen hun behoeften proberen te bevredigen en daarbij keuzen maken op grond van hun kennis van de werkelijkheid. Het is ook de basis voor het doelgerichte denken waarbij actoren eerst hun wensen transformeren tot doelen en vervolgens de instrumenten kiezen om hun doelen te verwezenlijken. In interactieprocessen zou het erom gaan zoveel mogelijk van de eigen doelen te realiseren tegen minimale inspanning en risico's en met behoud van zoveel mogelijk vrijheidsgraden.

Elster²⁷ beredeneert waarom rationeel handelen een fictie is [*kader 18*]. Rationeel handelen zou gebaseerd moeten zijn op rationele beelden van de werkelijkheid en rationele wensen. Beelden van de werkelijkheid zijn nooit compleet en het zal altijd aan voldoende informatie ontbreken om rationele keuzes te kunnen maken in wat men werkelijk wenst. Wensen laten zich bovendien gemakkelijk manipuleren door wat mensen hopen of vrezen. Zij vormen een minder stabiel richtpunt dan men in rationele beslismodellen graag zou willen aannemen. Veel wensen werken zichzelf bovendien tegen door er doelbewust naar te streven. Wensen die er werkelijk toe doen in het menselijk bestaan kunnen niet worden bewerkstelligd door doelgerichte actie. Elster noemt ze 'bijproducten'.

Niet alleen rationaliteit is problematisch: ook het streven naar overeenstemming over doelen biedt bij nadere beschouwing minder houvast dan men wel graag zou willen. Het is zelfs de vraag of dat streven wel zo gezond is. Van Dongen, De Laat en Maas²⁸ vragen in hun boek 'Een kwestie van verschil' aandacht voor de waarde van verschillen en conflicten. Tegenover de wens die men in organisaties vaak tegen komt om 'de neuzen dezelfde kant op te krijgen' stellen zij dat zonder conflicten geen groei mogelijk is [*kader 19*].

In dezelfde geest heeft Van Gunsteren²⁹ het over een gezonde dosis conflicten die nodig is om te leren omgaan met pluraliteit in

²⁷ Elster, J. (1983) *Sour Grapes: Studies on the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge Press.

²⁸ Dongen, H.J. van; Laat, W.A.M. de; Maas, A.J.J.A. (1996) *Een kwestie van verschil: conflict-handling en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie*. Delft: Eburon.

²⁹ Gunsteren, H.R. van (1998) *A Theory of Citizenship: Organising Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder, Westview Press.

De fictie van rationaliteit

Elster (1983)

Elster (1983) laat in zijn boek "Sour grapes: studies on the subversion of rationality" de beperkingen van rationele beslismodellen zien.

Hij stelt dat men van rationeel gedrag zou mogen spreken als dat gebaseerd is op rationele beelden van de werkelijkheid en rationele wensen. Een wereldbeeld waarin alle constructies van een individu met elkaar kloppen is echter nooit te construeren en er is ook nooit voldoende informatie te verzamelen om zeker te weten dat een bepaalde keuze de beste is. Rationeel gedrag is dus een fictie.

Men kan zichzelf nog enige ruimte te verschaffen door niet de beste maar de optimale keuze als eis te stellen, zodat men met onzekerheden rekening kan houden. Dit is het terrein van het risicobeheer en van de speltheorieën. Dan nog blijven er grote vraagtekens bij de eis van rationele wensen. Veel wensen werken zichzelf tegen zodra men er bewust naar streeft. "Wees spontaan!" is een opdracht die zichzelf onmogelijk maakt. Goed beschouwd geldt dit voor de meeste verlangens die werkelijk van belang zijn in het leven: liefde, geloof, gezag, begrip, moed enz.. Elster noemt ze bijproducten omdat ze kunnen ontstaan als bijproduct van processen, maar niet als zodanig doelbewust te creëren zijn. Als parafrase op het gezegde "All

good things in life are free" stelt hij: "All good things in life are by-products".

We zouden onszelf volgens Elster nog wat meer ruimte kunnen geven door alleen de eis te stellen dat het weten en willen op een rationele manier tot stand gekomen is. Als criteria daarvoor stelt hij dat het individu oordeelkundig vermogen nodig heeft om onderscheid te maken tussen zin en onzin en voldoende onafhankelijk is om zelfstandig keuzen te maken. Het oordeelkundig vermogen gaat gebukt onder het probleem van de onvolledige informatie die door selectieve perceptie bovendien gemakkelijk vervormd wordt en het onafhankelijke oordeel is in de praktijk moeilijk los te maken van menselijke driften. Hij noemt vier vervormingen van rationaliteit:

1. Zich aanpassende voorkeuren

De wens wordt zo aangepast dat zij niet te zeer in strijd is met de omgeving.

beelden van de werkelijkheid

wensen

2. Condities die de wens manipuleren

De omstandigheden beïnvloeden iemand zo dat hij een keuze maakt die hij anders niet zou maken.

3. De wens als vader van de gedachte

Het beeld van de werkelijkheid wordt zo vervormd dat het bij de wens past.

4. Verkeerde conclusies

Zaken die eigenlijk niet bij elkaar horen worden zo aan elkaar gekoppeld dat een negatief beeld dat men al heeft erdoor bevestigd wordt.

Men past de wens aan bij de omstandigheden (1+2) of men ziet de werkelijkheid zo dat zij bij de wens past (3+4) en dat kan beide in positieve (2+3) en negatieve (1+4) zin. Het eerste geval benoem ik als negatief omdat men zich in feite tevreden stelt met het leven in een gevangenis. In feite ontkomt niemand aan deze vervormingen in mindere of meerdere mate en ik onderschrijf de conclusie van Elster dat rationaliteit minder vanzelfsprekend is dan men wel graag zou denken.

negatief positief

4	3
1	2

kader 18

de samenleving. Dit stelt hij tegenover pogingen van politiek en overheid om consensus over doelen te bereiken en gemeenschappelijke morele waarden te herstellen. Doelgerichte rationaliteit veronderstelt een goed onderbouwd beeld van de werkelijkheid en een goede inschatting van wat wenselijk is. Beelden van de werkelijkheid zijn echter nooit volledig en ideeën over wat

Sociaal constructionisme

Kennis ontwikkelt zich doordat mensen voortdurend hun constructies van de werkelijkheid met elkaar confronteren en recombineren tot iets nieuws. In dit verband lichten Van Dongen et al. de basisbegrippen uit het sociaal constructionisme toe.

Discours is het eindeloos cirkelen rond de betekenis van objecten zonder ooit de definitieve betekenis toe te kunnen kennen. Mensen doen dat in interactie met elkaar in een zoektocht naar wederzijds begrip, zonder hetwelk communicatie niet mogelijk zou zijn.

Mensen kunnen slechts denken in taal en tekst die in sociaal verband wordt geconstrueerd.

Deconstructie is het vermogen tot decoderen van taal, waardoor altijd nieuwe betekenissen ontstaan. Dit decoderen vindt altijd plaats. Het is een autonoom proces en niet het gevolg van doelbewuste actie. Er is geen totaliteit voorhanden buiten degenen die deconstruerend bezig zijn. Tegen deze wet zondigen de modernisten die een objectieve waarheid hopen vast te stellen.

Différance is het derde basisbegrip. Er is altijd weer verschil tussen betekenissen. Juist het uitbaten van die verschillen maakt het voortgaande proces van communicatie mogelijk.

De auteurs wijzen hier ook op de extra betekenis toe die Derrida aan het begrip *différance* geeft: het uitsmeren of uitstellen van een definitief oordeel over een betekenis.

Hiermee zijn we terug bij de notie dat sluitende constructen niet te maken zijn en dat het ook niet nuttig is om dat te wensen.

kader 19

wenselijk is kunnen verschuiven. Dat moet zelfs om ontwikkeling mogelijk te maken. Pogingen om die beelden te fixeren werken de realisatie ervan tegen. Kennisontwikkeling is het voortdurend opnieuw combineren van kennis en de uitkomst is per definitie niet te voorspellen. Pogingen om dat wel te doen houden de ontwikkeling ervan tegen. Mijn conclusie is dat doelgerichte rationaliteit onvoldoende houvast biedt en dat we op zoek moeten gaan naar een breder begrip van ontwikkeling, waarin doelen en overeenstemming hun eigen bescheiden plaats in nemen.

4.3.3 Zinnvolle interactie

Agency en de gedeelde missie

Agency zou ontstaan wanneer het begrip van gedeelde belangen groeit en men het eens wordt over de manier om doelen te realiseren. Dit strookt met gedachten over draagvlakontwikkeling voor beleid en de bevindingen van Peters en Waterman³⁰ over de gedeelde missie als voorwaarde voor een organisatie om te kunnen presteren. Wie iets wil en daar anderen bij nodig heeft moet zien de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Ik heb twee bezwaren tegen deze -op zich logisch klinkende- opvatting.

Niet alleen overeenstemming als zinnvolle interactie

Het eerste bezwaar is dat er naast overeenstemming op basis van dialoog ook wel andere vormen van interactie bestaan die inspirerend zijn en tot zinnvolle ontwikkeling leiden. Om enkele voorbeelden te noemen:

³⁰ Peters T., Waterman, R. (1982) *In Search of Excellence*. New York: Warner.

- *ruil* op basis van autonomie: actoren behoeven niet dezelfde belangen te hebben om goederen, diensten en geld uit te wisselen, zolang ze het over de transactie zelf maar eens worden;
- *competitie* op basis van uitdaging: actoren kunnen zich geïnspireerd voelen tot grotere inzet, juist omdat zij het oneens zijn met anderen of omdat anderen hun prestatie proberen te belemmeren;
- *hiërarchie* op basis van gezag: actoren behoeven het niet volledig eens te zijn met de leider of al zijn overwegingen te kennen om toch zijn aanwijzingen te volgen. Zij kunnen dit doen omdat zij inzien dat er iemand moet zijn om ordening aan te brengen, ook al zou dat naar hun idee ook wel anders kunnen: een ordening is dan beter dan geen ordening. Zij kunnen dat ook doen in het vertrouwen dat de leider zaken overziet die zij niet kunnen overzien.

In al deze gevallen kunnen we niet spreken van overeenstemming op basis van dialoog, maar levert de interactie wel meerwaarde op.

Overeenstemming is geen vertrekpunt maar een mogelijk gevolg

Het tweede bezwaar is dat een gedeelde missie of consensus niet het vertrekpunt is voor actie maar slechts een mogelijk gevolg is van een proces. In recent werk leggen Woodhill en Rölöing³¹ dan ook de nadruk op het proces waaruit *agency* kan ontstaan. Missie, consensus en *agency* zijn bijproducten in de termen van Elster, waarvan men het ontstaan gemakkelijk kan tegenwerken door er doelbewust naar te streven.

Peters en Waterman³² hebben in hun onderzoek naar excellente ondernemingen vastgesteld dat de prestaties beter waren naarmate er sprake was van een duidelijke en door de werknemers onderschreven missie van de organisatie. Aangespoord door deze bevindingen kwam in de organisatieadvieswereld eind jaren 80 een beweging op gang om organisaties aan een heldere en gedeelde missie te helpen in de veronderstelling dat daarna de prestaties zouden verbeteren. Deze veronderstelling berust op dezelfde vergissing als die een gezinstherapeut zou maken wanneer hij ouders die met elkaar overhoop liggen adviseert van elkaar te gaan houden omdat uit onderzoek blijkt dat partners die elkaar liefhebben langer bij elkaar blijven en hun kinderen evenwichtiger groot brengen. Kennisontwikkeling als deel van een sociaal ontwikkelingsproces heeft een uitkomst die van tevoren niet te kennen is en pogingen op dat proces te beheersen door doelstellingen vast te spijkeren of mensen aan missies te binden werpen al snel belemmeringen op voor dat proces³³.

³¹ Woodhill, J., Rölöing, N.G. (1998) *The Second Wing of the Eagle: the Human Distinction in Learning our way to more Sustainable Futures*. In: Rölöing en Wagemakers (1998).

³² Peters T., Waterman, R. (1982) *In Search of Excellence*. New York: Warner.

³³ Hope en Hendry (1996) laten zien hoe de cultuurveranderings-goeroes eind jaren 80 de boodschap van de gedeelde missie uitdroegen. De hausse is voorbij nu blijkt dat van bovenaf

De andere kant van dit verhaal is dat ontwikkeling in chaos ook stagneert: men moet keuzes maken en prioriteiten stellen om de aandacht en de beschikbare energie te richten. De stroom van de rivier heeft een bedding nodig om niet te vervloeien. Teveel structuur leidt echter tot ongelukken omdat de bedding de stroom niet volledig kan beheersen: de stroom zoekt toch haar uitweg wanneer de bedding niet meer past. De conclusie komt overeen met die van de vorige paragraaf. Er moet een breder perspectief zijn dan dat van doelgerichte actie: een perspectief waarin een evenwicht tussen loslaten en vasthouden gestalte krijgt en ook andere interactievormen dan dialoog hun plaats hebben.

4.3.4 Het constructivistisch perspectief en de objectieve werkelijkheid

Erkenning van de individuele werkelijkheid

Mensen kunnen niet anders dan zich beelden vormen van de werkelijkheid en die beelden zijn altijd een beperkte afspiegeling van de hen omringende complexiteit. De werkelijkheid wordt geconstrueerd in sociale leerprocessen. Wil men mensen bewegen tot meer sociaal en ecologisch verantwoord gedrag, dan zal men zijn rol moeten zoeken in die leerprocessen. Deze opvatting verdraagt zich volgens Röling en Maarleveld³⁴ slecht met benaderingen die meer gebruikelijk zijn op dit moment:

- *religie*: probeert met moraliteit mensen tot meer verantwoord gedrag aan te zetten;
- *wetenschap*: probeert met oorzaak-gevolg relaties bewijsvoering te leveren voor de noodzaak van meer verantwoord gedrag;
- *neo-liberale economie*: gelooft in wereldwijde liberalisatie van markten om door competitie tot optimale taakverdeling te komen. Hier hoort bij dat overheden moeten ingrijpen waar de markt tot ontsporingen leidt.
- In deze benadering wordt weinig geloof gehecht aan de mogelijkheid voor collectieve actie. Hetzelfde geldt voor
- *sociologische opvattingen* waarin de wereld wordt gezien als een arena waarin actoren vechten om hun eigen belangen;
- *het realistisch positivisme* als wetenschapsbenadering: probeert de wereld modelmatig te vangen en voorspelbaar te maken.

De behoefte aan nieuwe verhalen

Röling en Maarleveld stellen dat al deze benaderingen tot nu toe weinig hebben bijgedragen aan het bevorderen van collectief bewustzijn. Het zijn verhalen (*narratives*) die mensen elkaar vertellen om hun wereld beheersbaar en overzichtelijk te houden en waarin zij elkaar versterken. Zij wijzen in dit verband op de notie van 'dubbele hermeneutiek' van Giddens³⁵. Dat Copernicus opschudding veroorzaakte door te opperen dat de aarde om de

opgelegde waarden niet zomaar worden overgenomen in de organisatie. Wat wel werkt zijn afspraken over gedrag.

³⁴ Röling, N.G., Maarleveld, M. (1999) *Facing Strategic Narratives: an Argument for Interactive Effectiveness*. Agriculture and Human Values (16) pp 295-308.

³⁵ Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity.

zon draait veranderde niets aan de baan van sterren en planeten. Alleen de betekenis die mensen gaven aan hun waarnemingen van de zon en de planeten veranderde: dit is enkelvoudige hermeneutiek. Anders wordt het wanneer mensen zich een beeld vormen van de manier waarop andere mensen zich gedragen en daar vervolgens op anticiperen in hun eigen gedrag. Daardoor kunnen zij de werkelijkheid zo beïnvloeden waardoor die anderen zich bij dat beeld aanpassen. Dit is dubbele hermeneutiek.

Zo stelt Jackson³⁶ dat Darwin de *Law of the Jungle* niet in de natuur ontdekte, maar deze erin herkende, omdat zijn perceptie gevormd was door de vroeg-kapitalistische verhoudingen in Engeland in de vorige eeuw. Vervolgens zagen velen in zijn bevindingen een rechtvaardiging voor deze verhoudingen omdat de *Law of the Jungle* nu eenmaal een natuurwet was. Röling en Maarleveld concluderen dat de opgave nu is om condities te scheppen waarin mensen de omschakeling maken van fixatie op eigen belang naar collectief bewustzijn. Daarvoor zijn nieuwe verhalen nodig die het sociale leerproces stimuleren waarin zulk collectief bewustzijn kan ontstaan.

Is elke opvatting van de werkelijkheid even goed?

Ik volg hun conclusie. Ik onderschrijf ook de nadruk op het belang van sociale leerprocessen die erbij gebaat zijn wanneer de werkelijkheidsconstructies van alle betrokken actoren serieus worden genomen. Toch blijft er een probleem liggen wanneer we die collectief geconstrueerde werkelijkheid als richtpunt nemen. Critici van het constructivisme wijzen op het risico van nihilisme: als het ene wereldbeeld niet beter is dan het andere, op grond waarvan zou men nog in actie komen? Waaraan ontleent men dan de drijfveer om anderen tot meer verantwoord gedrag aan te zetten? Is de opvatting van een meerderheid meer waard in besluitvorming dan de opvatting van een minderheid? Kan de meerderheid het niet bij het verkeerde eind hebben?

De werkelijkheid achter de constructen

Als mensen bezig zijn hun ecologische omgeving te verwoesten, dan wordt de bedreiging niet minder als mensen hun werkelijkheid zo construeren dat dit hen niet aangaat. Er is wel degelijk een werkelijkheid buiten de menselijke constructen om. De mens is echter fundamenteel niet in staat om haar volledig te kennen. Omdat de mens alleen kan denken in afbeeldingen van de werkelijkheid is die werkelijkheid altijd groter dan het menselijk voorstellingsvermogen. Elke poging om die werkelijkheid te omsingelen en te beheersen is bij voorbaat tot mislukken gedoemd. Het relativiseren van het bestaan van die werkelijkheid is geen oplossing. Het gaat erom een weg te zoeken om zich tot die onkenbare werkelijkheid te verhouden. Dit wordt juist zo goed

³⁶ Jackson, T. (1998) *The Unfinished Symphony: an Evolutionary Perspective on the Conception of Sustainable Development*. Proceedings 2nd Conference of the European Society for Ecological Economics, Geneva, March 1998. Geciteerd door Röling en Maarleveld (1999)

zichtbaar in de verhouding tussen de mens en zijn ecologische omgeving. De bezorgdheid over de gevolgen van menselijke aantasting van het ecologisch evenwicht zijn ingegeven door signalen die niet louter aan menselijke constructen zijn toe te schrijven. We moeten op zoek naar een perspectief waarin de wisselwerking tussen de mens en zijn omgeving zo zichtbaar wordt dat hij steeds opnieuw zijn houding daarin kan bepalen.

4.3.5 Drijfveren

Legitimatie voor interventie

Als de opgave is om condities te scheppen voor collectief bewustzijn, op welke drijfveren zijn mensen dan aanspreekbaar? Rölöng en Maarleveld verwerpen mijns inziens terecht de idee dat mensen slechts uit zijn op het bevredigen van hun eigen behoeften en vragen zich af hoe het mogelijk is dat onder bepaalde condities mensen zich opofferen voor een hoger belang, zoals soldaten die zich voor het vaderland de oorlog in laten sturen. Als kennis het gevolg is van sociale leerprocessen, dan is het een belangrijk vraagstuk waar iemand de legitimatie vandaan haalt om te proberen die leerprocessen te beïnvloeden en op welke signalen hij reageert.

Overeenstemming als veilige oplossing

De nadruk op doelgerichte actie op basis van overeenstemming is in zekere zin een veilige oplossing. De legitimatie voor actie is door de overeenstemming immers verzekerd. Maar wat nu als die overeenstemming niet verkregen kan worden en de kwestie toch dringend is? Hiermee zijn we terug bij het begin van deze opsomming van bezwaren. We moeten op zoek naar een perspectief dat houvast biedt voor een interventie, ook wanneer daar aanvankelijk geen handen voor op elkaar te krijgen zijn.

4.3.6 De opgaven samengevat

Zinnvolle vormen van interactie

Als collectief bewustzijn het gevolg is van een proces, dan moeten we op zoek naar de condities waaronder de kans groot is dat zulk bewustzijn ontstaat. Wanneer we aan methoden voor bewustwording voor het bereiken van overeenstemming niet genoeg hebben, dan zullen we ons moeten verdiepen in de mechanismen van de groepsdynamica om te zien hoe kennisontwikkeling in sociaal verband en positiespel met elkaar samenhangen. Het gedrag van mensen hangt immers niet alleen af van inhoudelijke argumenten, maar evengoed van de ruimte die zij ervaren om te doen wat zij willen. De condities waarnaar we zoeken zouden ook ruimte kunnen bieden voor andere zinvolle vormen van interactie dan die van dialoog.

Drijfveren voor inzet

De tweede opgave is het vinden van een breder alternatief voor doelgerichte rationaliteit. Als de objectieve werkelijkheid niet te kennen is en de beste technische oplossingen altijd kwestieus blijven, waar spannen we ons dan voor in en welke rechtvaardig

diging is er om anderen daarmee lastig te vallen? Op welke signalen moeten we reageren?

In het vervolg van dit hoofdstuk bouw ik een model voor kennisontwikkeling in sociale interactie dat houvast kan bieden voor deze vragen. Daarvoor verbreed ik het perspectief van communicatie tussen mensen naar dat van de principes van levende processen.

4.4 Kennis in het ecologische paradigma

4.4.1 Levende processen

Gij zult u geen gesneden beeld maken

Eigenlijk is het niet zo vreemd dat veel doelgerichte acties de neiging krijgen om zichzelf tegen te werken. De werkelijkheid is altijd groter dan we kunnen overzien en hoeveel factoren we ook proberen in de hand te houden, we zullen er altijd een aantal over het hoofd zien. Hoe meer we de werkelijkheid proberen te vormen naar ons beeld, des te meer zullen we geneigd zijn om te geloven dat ons beeld de werkelijkheid is, met als gevolg dat ons beeld en de werkelijkheid steeds verder uit elkaar zullen groeien. Dat kan niet altijd onopgemerkt blijven. Hoe langer we volharden in ons beeld, hoe groter de klap zal zijn wanneer we door de realiteit tot de orde worden geroepen. Dit inzicht kunnen we opvatten als een eenvoudige interpretatie van het eerste van de Tien Geboden die Mozes ontving op de berg Sinaï [kader 20].

Kennisontwikkeling als een levend proces

Voor experimenten waarin we de condities kunnen controleren kunnen we een tijdlang om deze waarheid heen. Dat wordt anders wanneer het gaat om levende processen, waarin zoveel

Het Eerste Gebod

Ik ben de Here, uw God, die u uit het land Egypte, uit het diensthuis, geleid heb. Gij zult geen andere goden voor mijn aangezicht hebben. Gij zult u geen gesneden beeld maken, noch enige gestalte van wat boven in

de hemel, noch van wat beneden op de aarde, noch van wat in de wateren onder de aarde is. Gij zult u voor die niet buigen, noch hen dienen. Want ik, de Here, ben een naijverig God, die de ongerechtigheden der vaders bezoek

aan de kinderen, aan het derde en vierde geslacht van hen die Mij haten en die barmhartigheid doe aan duizenden van hen die Mij liefhebben en mijn geboden onderhouden.

Bijbel, Exodus 20: 2-6

kader 20

factoren een rol spelen dat we altijd slechts een deel ervan zullen kunnen begrijpen. Als we kennis zien als het resultaat van interactie tussen mensen, dan is kennisontwikkeling een levend proces. In de nu volgende paragrafen ga ik daarom te rade bij

theorieën over de aard van levende processen. Ik begin daarvoor bij het systeemdenken, om vervolgens na te gaan van de kenmerken van levende systemen voor de vraagstelling van deze studie kunnen betekenen.

4.4.2 Het systeemdenken

Het geheel is meer dan de som der delen

De grondgedachte van het systeemdenken is dat een geheel meer kan zijn dan de som van de delen waaruit dit geheel is opgebouwd. Een systeem heeft eigenschappen die men niet kan verklaren door alleen de onderdelen te bestuderen [kader 21]. Een molecuul heeft eigenschappen die niet sluitend te verklaren zijn met de eigenschappen van de samenstellende atomen. In een verzameling mensen die regelmatig met elkaar interacteren kunnen patronen ontstaan die deze verzameling eigenschappen bezorgt die niet begrepen kunnen worden door alleen naar de eigenschappen van de individuele mensen te kijken.

Een schilderij als een systeem

Een schilderij bestaat bij nauwkeurige beschouwing uit linnen, hout en verf met verschillende eigenschappen.

De werking die een schilderij heeft op de toeschouwer is niet af te leiden uit een steeds nauwkeuriger analyse van de componenten. Slechts door het geheel ervaart de kijker iets van de inspiratie die de schilder in zijn werk gelegd heeft.

De werking is een eigenschap van het schilderij als systeem.

kader 21

De definitie van een systeem

Capra³⁷ beschrijft in 'The Web of Life' hoe het systeemdenken zich heeft ontwikkeld [kader 22]. In de fysica stuitte men op de grenzen van de reductionistische wetenschapsbenadering bij het bestuderen van zeer kleine deeltjes. Er is een niveau waarop het niet meer lukt de eigenschappen van een systeem te begrijpen door de samenstellende delen te analyseren. Er ontstaat iets door de manier waarop de componenten met elkaar interacteren dat niet te voorspellen is aan de hand van de eigenschappen van die componenten. Een systeem wordt daarom gedefinieerd als een samenhangend geheel dat eigenschappen bezit die niet uit de samenstellende delen verklaard kunnen worden [kader 23].

Kennissystemen

In de kennissysteembenadering wordt deze definitie toegepast op mensen die interacteren en daardoor kennis ontwikkelen. Niet elke verzameling mensen vormt een kennissysteem. Er moet sprake zijn van interactie, waardoor de verzameling mensen eigenschappen krijgt die niet uit de individuele eigenschappen van die mensen kunnen worden afgeleid. Door interactie kan een verzameling mensen zich ontwikkelen tot een kennissysteem.

³⁷ Capra, F. (1996) *The Web of Life: a New Synthesis on the Matter of Mind*. London: HarperCollins.

De ontwikkeling van het systeemdenken

Quantummechanica

Capra geeft een overzicht van het ontstaan van het systeemdenken. De kiem werd gelegd toen fysici in de jaren 20 bij de bestudering van steeds kleinere deeltjes als het ware door de bestaande logica heen zakten. In de quantumfysica werd men gedwongen om de bestaande denkbeelden over materie en aantrekkingskracht los te laten en de verschijnselen te herdefinieren in termen van energie en waarschijnlijkheden. De bekende logica was van kracht tot een bepaald systeemniveau, maar verloor zijn betekenis toen men afdaalde tot de samenstellende delen. Hierdoor ontstonden de eerste vraagtekens bij de gangbare praktijk van de reductionistische wetenschap waarin men hoopte de waarheid te ontsluiten door het steeds nauwkeuriger waarnemen van steeds overzichtelijker onderdelen van de werkelijkheid. Deze benadering had dus zijn beperkingen.

Cybernetica

De tweede impuls kwam tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog en de jaren erna toen technici op zoek waren naar zelfregulerende besturingsystemen. Er ontwikkelde zich het vakgebied van de cybernetica met een eigen begrippenkader. In zelfregulerende systemen is er sprake van positieve en negatieve terugkoppelingskringen. Met positief wordt bedoeld dat de beweging versterkt wordt, terwijl negatieve terugkoppeling de beweging dempt. Zijn beide mechanismen in evenwicht, dan spreekt men van homeostase.

Neurofysiologie

Neurofysiologen zoals Asby (1952) en Engelman (1992) kwamen bij de bestudering van de werking van het menselijk

brein tot de conclusie dat daar sprake is van een buitengewoon groot aantal cybernetische processen. Actieve kernen vormen zich door regelmatige prikkeling, en kunnen ook weer uitdoven wanneer die prikkels lang achterwege blijven. Het aantal mogelijke combinaties van prikkels langs de vele neurieten die zenuwcellen met elkaar verbinden is zo groot dat geen model toereikend is om ze te beschrijven. De cybernetica leert bovendien dat de patronen die langs deze terugkoppelingskringen worden gevormd niet te determineren zijn door de aard van de verbindingen.

Kunstmatige intelligentie

Dit was een interessante conclusie in de discussie over kunstmatige intelligentie: de pogingen om het functioneren van het menselijk brein na te bootsen met computers. Computers kunnen grote hoeveelheden data verwerken langs bekende zoeken en verwerkingspaden, en nieuwere generaties programmatuur kunnen ook die zoek- en verwerkingspaden tot op zekere hoogte zelf verder ontwikkelen in respons op prikkels van buitenaf. Het resultaat zal echter nooit vergelijkbaar zijn met de responsiviteit van levende systemen, omdat een machine altijd een ultiem richtpunt nodig heeft waarop het zijn regeltechniek calibreert. Dat richtpunt ontbreekt in levende systemen.

Autopoiese

Dit brengt ons bij de vraag wat kenmerkend is voor levende processen. In de jaren 60 ontwikkelde Maturana het autopoiese begrip: levende processen bestaan uit circulaire processen van zelforganisatie. Het gaat om het voortdurend scheppen van nieuwe verbanden tussen de elementen in een netwerk:

patronen die zichzelf reproduceren en evolueren tot een nieuwe orde. In een autopoietisch systeem zijn alle onderdelen nodig om het systeem te reproduceren, en die reproductie zorgt er vervolgens voor dat de onderdelen worden gereproduceerd.

De patronen evolueren in respons op wat het organisme waarneemt in de omgeving: het organisme vormt zich een beeld van de omgeving waarop het een respons kan geven. Het organisme brengt dus zijn eigen werkelijkheid voort, en is daarmee zelfreferentieel.

De Gaia theorie

Systemen kunnen we op vele niveau's herkennen. In feite bestaat elk systeem uit componenten die op zich weer uit systemen bestaan die zijn samengesteld uit nog weer kleinere systemen. Andersom is elk systeem weer een component in een groter systeem. Wanneer levende structuren bestaan uit systemen die zichzelf reproduceren en verder ontwikkelen, dan behoeven we ons niet te beperken tot levende wezens zoals een mens of een plant. Ook een netwerk van mensen kan een levende structuur vormen, en zelfs de hele Aarde met al zijn samenhangende ecologische processen kan men als een groot levend systeem beschouwen, zoals Lovelock in zijn Gaia-theorie poneerde.

Dissipatieve structuren

De laatste inzichten die Capra verwerkt om tot zijn synthese over levende structuren te komen ontleent hij aan de chemie en de wiskunde. Chemicus en Nobelprijswinnaar Prigogine liet met zijn chemische klok zien hoe door een actief evenwicht tussen positieve en

volgens Capra (1996)

terugkoppelingskringen in chemische processen in een vloeistof een spontane ordening ontstond van herkenbare patronen door toevoeging van energie. Wanneer de energietoever werd vergroot trad een instabiliteitspunt op waarna zich opnieuw een ordening vormde van grotere complexiteit. Hij sprak in dit verband van dissipatieve structuren: structuren waarin zich een ordening vormt door overvloedige toevoer van energie waardoor de componenten patronen kunnen vormen, ver van de evenwichtstoestand die zij in zouden nemen wanneer zij zo efficiënt mogelijk met hun energie om zouden moeten gaan.

Chaostheorie

In de wiskunde maakten krachtige computers nieuwe ontwikkelingen mogelijk doordat veel grotere aantallen relaties gelijktijdig met elkaar in verband konden worden gebracht. Een belangwekkend resultaat was de chaostheorie waarmee werd aangetoond dat, wanneer het aantal combinatiemogelijkheden voor impulsen die elkaar langs een bepaalde terugkoppelingsstructuur ontmoeten een kritische grens overschrijdt, het resultaat onvoorspelbaar werd. Dit gaf een wiskundige onderbouwing voor de kritiek op de modellenbouwers van het modernisme die een steeds grotere nauwkeurigheid van hun voorspellingen nastreefden. De voorspellende werking van modellen blijkt fundamenteel beperkt te zijn.

Fractals als

autopoietische processen

Een tweede wiskundige ontwikkeling was de visualisering van autopoietische processen in fractals. Door de positie van punten in een plat vlak via een

bepaalde formule aan elkaar te koppelen en steeds opnieuw de positie van ieder punt te laten berekenen kon men divergerende en convergerende processen zichtbaar maken. Wanneer de divergerende processen de overhand hebben komen de punten steeds verder uit elkaar te liggen en lost het beeld op in chaos. Convergerende processen eindigen in inertie doordat alle punten steeds dichter tegen elkaar aan komen te liggen en zich steeds minder kunnen verplaatsen. Op de rand tussen divergerende en convergerende processen kan men echter patronen zien ontstaan die zichzelf steeds herhalen en toe groeien naar een steeds grotere complexiteit. De visualisering van die patronen kan buitengewoon mooie beelden opleveren.

Een andere kijk op de evolutie

Volgens Capra hebben deze bevindingen betekenis voor de visie op de evolutie. Het ontstaan van een steeds grotere verscheidenheid en taakverdeling in de natuur is niet alleen een kwestie van toevallige mutaties, variatie en selectie, zoals vanaf de evolutieleer van Darwin werd aangenomen. Er is ook een actief principe werkzaam waardoor steeds opnieuw spontane ordening ontstaat van een steeds grotere complexiteit.

Een kat als structuur

Een systeem heeft een structuur en een organisatie.

De structuur

betreft de feitelijke relatie tussen de materiële componenten.

De organisatie

is de verzameling van alle relaties die samen maken dat het systeem tot een bepaalde categorie behoort.

De organisatie slaat op de samenhang waardoor we dat de verzameling van haren, poten, wiebelstaart en gesnor op het kleedje voor de haard kunnen herkennen als een ^{kat}.

kader 23

Kennisnetwerk volgens Engel (1995)

“.. een meer of minder geformaliseerd, relatief stabiel patroon van communicatie en interactie tussen sociale actoren die een bepaalde zorg delen. Wie kennisnetwerken bestudeert kijkt naar het genereren, met elkaar delen en gebruiken van kennis en informatie door de leden van het netwerk”.

(vert. EW).

kader 24

Beleidsnetwerk volgens Termeer (1993)

“.. een geheel van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom een bepaald beleidsprobleem of een beleidsprogramma”

kader 25

kader 22

Een kennissysteem is daarmee ook niet gelijk aan een kennis-netwerk. Hoewel er uiteenlopende opvattingen bestaan over wat netwerken precies zijn, wordt altijd een zekere relatie verondersteld tussen de individuen die door het netwerk met elkaar verbonden zijn. Engel³⁸ ziet netwerken als min of meer geïnstitutionaliseerde verbanden van mensen die elkaar herkennen als deel van hun netwerk en waarmee zij meer of minder frequent communiceren [kader 24]. Termeer³⁹ omschrijft beleidsnetwerken als verzamelingen van actoren die van belang zijn voor een bepaald beleidsprobleem. Iedereen die in welke vorm dan ook mee moet werken aan een oplossing behoort tot dat netwerk, of men dat nu erkent en leuk vindt of niet [kader 25]. Voor de vraagstelling van deze studie is deze laatste omschrijving zinvol, omdat het soms nodig kan zijn leiding te nemen in een kennis-netwerk, ook wanneer sommige actoren ontkennen dat zij daarvan deel uit maken. Zo'n netwerk hoeft echter op dat moment nog geen kennissysteem te zijn. Na een succesvolle leiderschapsinterventie zou het dat wel kunnen worden.

In deze benadering wordt geaccepteerd dat niemand de ultieme samenhang kan zien van interacterende mensen die netwerken vormen die op hun beurt weer deel uit maken van grotere netwerken. Iedereen maakt immers deel uit van een allesomvattend netwerk, als we erkennen dat het lot van iedereen uiteindelijk met elkaar samenhangt.

4.4.3 Kenmerken van levende systemen

Levende organismen in de natuur kunnen worden beschouwd als levende systemen. Een belangrijk kenmerk voor een levend systeem is dat het in staat is om zichzelf te reproduceren. Ik volg de analyse van Capra en leid daaruit de volgende kenmerken voor levende systemen af:

- Levende structuren bestaan uit grote aantallen aan elkaar gekoppelde processen die elkaar in beweging houden en zo patronen vormen die zichzelf reproduceren.
- Er is een buitengrens van het systeem dat over specifieke eigenschappen beschikt en in staat is zichzelf te reproduceren.
- Die grens is permeabel voor substraat zoals voedingsstoffen en afvalstoffen.
- De structuur neemt energie op waarmee essentiële processen worden gevoed.
- De structuur bestaat uit een netwerk van elementen die elk een functie hebben in het proces van reproductie van de structuur.

³⁸ Engel 1995

³⁹ Termeer 1993

- De structuur zorgt omgekeerd voor de condities waaronder de elementen voor reproductie van het systeem kunnen zorgen.
- Er is geen hiërarchie: alles staat ten dienste van het geheel en het geheel staat ten dienste van de componenten.
- De eigenschappen van de structuur zijn een gevolg van de ordening van haar substructuren en zijn niet te herleiden tot de eigenschappen van de substructuren zelf.
- De structuur kan evolueren. Dit gaat gepaard met instabiliteitspunten waarop het ontwikkelingsproces zich vertakt en een hogere ordening kan ontstaan met meer complexiteit, variëteit en schoonheid.
- Het proces van zelfreproductie en evolutie gaat ook gepaard met het afsterven van elementen en het doodlopen van takken, waardoor ruimte ontstaat voor nieuwe ontwikkeling.

Netwerken in netwerken

Alle vormen van leven kunnen worden opgevat als netwerken van structuren, die ieder op zich weer uit netwerken van structuren bestaan. Elk netwerk vormt een knoop in een groter netwerk. Uiteindelijk maken alle levende structuren en dode materie samen deel uit van een wereldomvattend systeem dat zichzelf in stand houdt en evolueert. Dit is de kern van de Gaia-theorie van Lovelock⁴⁰.

De organische functie van kennis

In wat genoemd wordt de *Santiago-theorie* trekken Maturana en Varela⁴¹ de conclusies over levende systemen door naar de aard van kennis. In plaats van de metafoor waarin kennis iets is dat men kan bezitten en overdragen door middel van communicatie, stellen zij dat communicatie de coördinatie van gedrag is tussen levende organismen met een structurele wederzijdse koppeling. Deze mechanismen van coördinatie ontwikkelen zich evolutionair en maken steeds complexere vormen van ordening mogelijk. Mensen beschikken in tegenstelling tot dieren over taal waarmee communicatie over de communicatie mogelijk is. De fundamentele functie van kennis is de coördinatie van gedrag in sociale systemen. Door kennis kunnen actoren hun inzet op elkaar afstemmen.

In deze theorie is niet het individu het vertrekpunt van waaruit relaties worden bestudeerd, maar het systeem waarvan dat individu deel uit maakt. Varela gaat vervolgens verder door erop te wijzen dat mensen zich bewust kunnen zijn van hun eigen identiteit, maar dat zij tegelijkertijd deel uitmaken van een grotere entiteit die zij op hun bewustzijnsniveau niet kunnen omvatten⁴².

⁴⁰ Lovelock, J. (1979) *Gaia*. New York: Oxford University Press. (aangehaald door Capra 1996, p211)

⁴¹ Maturana, H., Varela, F. (1987) *The Tree of Knowledge. The Biological Roots of Human Understanding*. Boston: Shambhala. Beschreven in Capra, 1996, p257-267, 297-300

⁴² Varela, F. (1995) *Resonant Cell Assemblies*. Biological Research 28, 81-5. Beschreven in Capra, 1996, p284

Capra verbindt aan deze observatie een normatieve conclusie. Hij stelt dat de scheiding die Descartes aanbracht tussen de objectieve en de subjectieve werkelijkheid de mens ertoe gebracht heeft te geloven dat de verschillende componenten van de wereld om hem heen als losse onderdelen beschouwd konden worden. Zijn vermogen om abstract te denken stelde hem in staat zijn natuurlijke omgeving als losstaande elementen te exploiteren.

Deep ecology

"The belief that all these fragments -in ourselves, in our environment, and in our society- are really separate has alienated us from nature and from our fellow human beings, and thus has diminished us. To regain our full humanity, we have to regain our experience of connectedness with the entire web of life. This reconnecting, religio in Latin, is the very essence of the spiritual grounding of deep ecology"

(Capra 1996, p287-288).

kader 26

Evenzo is hij de mensheid gaan verdelen in verschillende categorieën waarmee hij de concurrentie aan kon gaan of waarvan hij zich kon verwijderen. Hij concludeert dat de opdracht in deze tijd is om ons er rekenschap te geven dat we verbonden zijn met hele web van het leven. Dat is in diepste wezen een spiritueel besef. Hij spreekt daarom van 'Deep Ecology' [kader 26].

4.4.4 Cognitie als ecologische functie van kennis

De stelling dat kennis een functie is van sociale afstemming is gebaseerd op onderzoek naar cognitie. Elk levend organisme, hoe eenvoudig ook, is in staat om waarnemingen te doen in zijn omgeving en om daarop een respons te geven. Varela⁴³ definieert cognitie als het mechanisme waarmee levende organismen structureel aan hun omgeving gekoppeld zijn.

Een eenvoudige vorm van koppeling wordt geïllustreerd met de werking van een thermostaat⁴⁴. Het apparaat heeft een perceptor die in staat is verschillende temperaturen waar te nemen en te vergelijken met een ingestelde waarde. Wanneer die waarde gepasseerd wordt volgt een gewaarwording, te vergelijken met een emotie, die vervolgens aanleiding geeft tot een impuls.

De thermostaat neemt niet de gehele werkelijkheid waar, maar de perceptor kan een bepaald aspect uit de omgeving herkennen. Hetzelfde geldt voor bacteriën en planten. Waarneming is een kwestie van autopoiese in respons op bepaalde prikkels uit de omgeving; zo hebben verschillende diersoorten zeer uiteenlopende systemen ontwikkeld om kleuren te zien.

Sensimotorische patronen hebben betrekking op directe koppelingen van waarneming en respons. Levende organismen kunnen

⁴³ Varela, F. (1999) *Ethical Know-how: Action, Wisdom, and Cognition*. Three lectures. Stanford California: Stanford University Press.

⁴⁴ Von Bertalanffy (1968) geciteerd door Rölting en Jiggins (2000).

Op zoek naar het Zelf

"You enter the brain through the eye, march up the optic nerve, round and round the cortex, looking behind every neuron, and then, before you know it, you emerge into daylight on the spike of a motor nerve impulse, scratching your head and wondering where the self is".

Dennett, D. (1984)

kader 27

bovendien, anders dan de thermostaat, leren van ervaring⁴⁵. In dat geval spreekt Varela van cognitieve capaciteiten. In de loop van de evolutie ontwikkelden zich levende organismen van hogere orden met een complexer cognitief apparaat, waarmee zij in staat waren om op een grotere variëteit van signalen uit de omgeving te reageren.

Taal maakt het voor de mens mogelijk om zich complexe en abstracte voorstellingen te maken van zijn omringende omgeving en daar over te communiceren met soortgenoten. De variëteit aan waarnemingen die mensen kunnen doen om daarop te anticiperen is daardoor vele malen groter dan van elk ander levend wezen op deze planeet. De ontwikkeling van taal is een grote stap geweest in de evolutie van de cognitieve capaciteiten van levend organismen. Door interactie zijn mensen in staat zich beelden van de werkelijkheid te vormen en collectief te anticiperen. Een belangrijke notie is evenwel dat het altijd beelden blijven en geen objectieve weergaven van de werkelijkheid zelf.

Beelden ontstaan in actie als respons op de omgeving en zijn bedoeld om het organisme tot effectieve actie in staat te stellen. Cognitieve capaciteit kan alleen door actie worden aangeleerd. Kennis, als het geheel van beelden van de werkelijkheid op grond waarvan mensen hun respons geven, is een hogere orde van cognitie, maar nog altijd niets anders dan een structureel koppelingsmechanisme met de omgeving.

Neurologisch onderzoek heeft geen centrum in de hersenen kunnen traceren van waaruit dit cognitieve proces gestuurd wordt [kader 27]. Het brein functioneert als een conglomeraat van zeer veel zenuwcellen die door nog meer dendrieten structureel aan elkaar gekoppeld zijn.

Cognitieve systemen

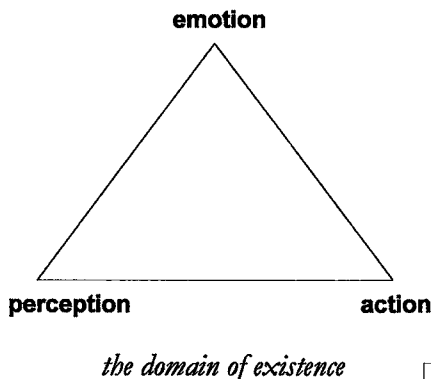
Röling en Jiggins⁴⁶ trekken uit de Santiago-theorie conclusies voor sociale systemen. Net als samenwerkende zenuwcellen kunnen we sociale systemen zien als conglomeraten van mensen die door communicatie aan elkaar gekoppeld zijn. Zo'n systeem ontwikkelt cognitieve capaciteit. Als basiselementen in een cognitief systeem kunnen worden onderscheiden: perceptie, emotie en actie [kader 28]. De actie resulteert in een effect dat kan worden waargenomen als *feedback*, die vervolgens weer aanleiding geeft tot een emotie. Kennis, zo citeren zij Maturana en Varela⁴⁷, is effectieve actie in het domein van het bestaan [kader 29].

⁴⁵ Bekend zijn de 'lerende' thermostaten die metingen over opwarmtijd van de kamer gebruiken als invoer voor het berekenen van de tijd voor het inschakelen van de verwarmingsketel. Dit leervermogen beperkt zich echter tot een vooraf ingesteld aspect, nl. de opwarmtijd. Cognitieve capaciteiten zijn daarentegen niet eindig.

⁴⁶ Röling, Jiggins (2000).

⁴⁷ Maturana en Varela 1992

Het cognitieve systeem Röling, Jiggins (2000)



kader 28

Kennis volgens Maturana en Varela (1992)

*"Knowledge is effective
action in the domain of
existence"*

kader 29

Deze zienswijze, zo stellen zij, staat haaks op de gangbare⁴⁸ opvatting van wetenschap, waarin onderzoekers geacht worden de voorraad aan objectieve kennis over de werkelijkheid steeds uit te breiden. Kennis die in een oude context is ontwikkeld kan een verblindend inzicht worden wanneer de context verandert. Dan wordt het een blokkade voor het nemen van effectieve actie.

De centrale vraag in het ecologisch paradigma is nu hoe het komt dat sociale systemen kennelijk onvoldoende cognitieve capaciteit ontwikkelen om effectieve actie te nemen op de onbalans die zij veroorzaken in hun ecologische omgeving en, belangrijker nog, wat er aan gedaan kan worden om de noodzakelijke cognitieve capaciteit in een samenleving te herstellen.

4.4.5 Interactiepatronen

Wat is nu kennis?

Kennis is effectieve actie in respons op de omgeving. Het omvat het complex waarmee een organisme de veelheid aan waargenomen impulsen omzet in actie. Voor een deel is kennis in de vorm van abstracties expliciet en communiceerbaar te maken. Voor een ander deel blijft kennis impliciet en alleen te traceren wanneer iemand in actie komt. Kennis is ook maar voor een deel rationeel. Het overgrote deel van ons handelen is patroonmatig en nauwelijks bewust. Gelukkig kunnen we impulsief vaak de goede dingen doen. De ratio halen we er pas bij op de breekpunten: de momenten waarop het standaard handelingsrepertoire tekort schiet en we bovendien de tijd hebben om na te denken. Dan pas denken we na over mogelijke alternatieven en risico's. Dat vermogen hebben we als mensen pas sinds de allerlaatste periode in de evolutie. Daarom is het eigenlijk merkwaardig dat

⁴⁸ In termen van dit boek doelen zij op de wetenschapsopvatting in het instrumentele paradigma.

we zo'n groot gewicht aan de ratio zijn gaan toekennen, zo constateert Varela⁴⁹.

Interactiepatronen en groepsdynamica

Levende systemen reproduceren zich door patronen van interactie. Dit beeld correspondeert met de wetmatigheden in interactie die in de groepsdynamica bekend zijn. In de nu volgende paragrafen combineer ik ervaring uit dit werkveld en de kenmerken van levende systemen zoals hiervoor beschreven tot een model dat inzicht geeft in de relatie tussen kennisontwikkeling, creativiteit en verbondenheid.

Informatie verzamelen, kiezen en handelen

Laten we nog eens terugkijken naar een voor de hand liggende opvatting over hoe een verzameling mensen te bewegen is om in actie te komen. Eerst moet men de nodige informatie beschikbaar maken om het probleem zo te formuleren dat actoren de probleemstelling onderschrijven. Dan moet men het eens worden over het doel van actie. Vervolgens verzamelt men informatie over mogelijke instrumenten waarna een keuze volgt voor de te volgen strategie.

Tenslotte komt men in actie en worden als het goed is meetpunten gekozen om te kunnen beoordelen of het proces moet worden bijgestuurd. Er zijn in de loop van de tijd talrijke actiegerichtte stappenplannen ontwikkeld om de opinievorming en de besluitvorming in groepen in een aantal fasen te structureren en recente benaderingen voor communicatie en agendavorming voor beleidsontwikkeling zijn op dezelfde principes gebaseerd⁵⁰.

Kenweg en keuzeweg lopen door elkaar

Bos⁵¹ onderzocht oordeelsvorming in groepen en stelde vast dat mensen in interactie met elkaar voortdurend heen en weer springen tussen -wat hij noemt- de kenweg en de keuzeweg. Mensen besluiten om zich open te stellen voor informatie van anderen op grond van kennis die zij al hebben en de informatie die zij door de interactie verwerven kan weer een uitbreiding van hun kennis betekenen waarmee zij hun oordeel al dan niet wijzigen. Kennis wordt in deze opvatting onderscheiden van de waardering die iemand aan die informatie geeft. Die waardering bepaalt uiteindelijk of iemand al dan niet in actie komt.

Bos liet zien dat het proces van oordeelsvorming zowel individueel als in een groep niet keurig langs verschillende fasen verloopt, zoals men in de jaren 70 graag wilde doen geloven. Men kan oordeelsvorming in een groep beter als een iteratief proces zien waarin men net zolang tussen de kenweg en de keuzeweg heen en weer hinkelt tot men het idee heeft dat de kennis die men op dat

⁴⁹ Varela 1999

⁵⁰ zie bijvoorbeeld het agendabouwmodel van Dirven (LNV 1997) of het interactieve innovatiemodel van Kline, S.J., Rosenberg, N., (1986): geciteerd door Enzing (1993).

⁵¹ Bos, A.H. (1974) *Oordeelsvorming in groepen, willens en wetens / wikkelen en wegen. Polariteit en ritme als sleutel tot ontwikkeling van sociale organismen*. Wageningen. Dissertatie Landbouw Hogeschool.

moment met elkaar deelt voldoende is om een gemeenschappelijk oordeel te vormen.

Communicatie over inhoud en over relaties

De vraag of men zich laat beïnvloeden door de informatie van de ander hangt niet alleen af van de betrouwbaarheid van de inhoud van die informatie, maar ook van het vertrouwen dat actoren in elkaar hebben. Watzlawick⁵² liet zien dat communicatie altijd over zowel de inhoud als de onderlinge relaties gaat. Zodra men zich van elkaars aanwezigheid bewust is kan men niet *niet communiceren*, want ook door niets te zeggen geeft men een boodschap af. Veel relatieboodschappen worden verpakt als inhoud. In plaats van rechtuit te zeggen: "Ik vind dat u een te grote mond heeft" zegt iemand dan: "Met alle respect wil ik toch graag enkele kanttekeningen maken bij uw argumenten". Wanneer men de posities die men ten opzichte van elkaar inneemt niet accepteert is zinvolle communicatie over inhoud niet mogelijk.

De kennis dimensie en de positie dimensie van interactie

Het vermogen van groepsleden om elkaar zo te beïnvloeden dat het groepsproces resulteert in relevante kennis hangt dus af van de kwaliteit van de interactie en voor die kwaliteit zijn twee dimensies in de communicatie bepalend. Ten eerste is er de mate waarin relevante informatie beschikbaar komt waardoor men zinvolle nieuwe constructies van de werkelijkheid kan maken. Dit noem ik de kennis dimensie. Ten tweede gaat het om de mate waarin men zich zo weet te positioneren ten opzichte van elkaar dat de barrières voor het uitwisselen van informatie voldoende zijn weggenomen. Dit zou ik de positie dimensie willen noemen.

In de literatuur wordt dit onderscheid vaak aangeduid met de cognitieve en de positie dimensie⁵³. Tegen de achtergrond van de Santiago-theorie kunnen we echter het begrip cognitie niet beperken tot informatie of constructies van de werkelijkheid. Het omvat het gehele complex, waarin op systeemniveau ook de organisatie tussen de componenten is vervat. Strikt genomen geldt datzelfde bezwaar ook tegen de aanduiding kennis, als we onderscheid willen maken tussen het positiespel waarin actoren ten opzichte van elkaar de ruimte bepalen waarin zij elkaar toelaten en het proces van het construeren van beelden van de werkelijkheid waarvoor actoren elkaar in die ruimte benutten. Toch kies ik ervoor om in het vervolg van dit verhaal positiespel en kennisontwikkeling van elkaar te onderscheiden. We raken anders wel erg ver af van begrijpelijk taalgebruik en dat komt de werking van dit verhaal niet ten goede.

⁵² Watzlawick, P., Beavin, J.H., Jackson, D.D. (1970) *De pragmatische aspecten van de menselijke communicatie*. (vert.) Deventer: Van Logterom Slaterus.

Watzlawick, P., Weakland, J.H. (1974) *Het kan anders. Over het onderkennen en oplossen van menselijke problemen*. (vert.) Deventer: Van Logterom Slaterus

⁵³ zie bijv. Termeer 1993

Interactie volgt patronen

Er is in de jaren 70 veel onderzoek gedaan naar de mechanismen van de groepsdynamica, waarbij men op zoek ging naar wetmatigheden in interactiepatronen die zich in groepen ontwikkelen. De eerste constatering is dat in de interactie tussen actoren, die elkaar frequent ontmoeten, zich inderdaad herkenbare patronen ontwikkelen. Actie roept reactie op en naarmate die reactie beter voorspelbaar wordt gaat men daarop anticiperen. Zo ontstaat wederzijdse beïnvloeding die, naarmate men meer met elkaar rekening gaat houden, een zekere voorspelbaarheid met zich mee brengt. Interactiepatronen hebben de neiging zichzelf uit te diepen omdat actoren worden uitgenodigd om er in mee te gaan. Zo zijn er op enig moment in een netwerk dominante interactiepatronen te ontdekken, waarin elke actor voortdurend zijn opstelling moet bepalen.

Een veelgebruikt model in de groepsdynamica onderscheidt vier fasen in groepsontwikkeling⁵⁴ [kader 30]. In een zich ontwikkelende groep zijn deze fasen doorgaans goed te herkennen.

Divergentie en convergentie

Collectief bewustzijn en de daarmee samenhangende collectieve bereidheid om in beweging te komen hangt dus tegelijkertijd af van de mate waarin actoren elkaar toestaan hun kennis te beïnvloeden en van de mate waarin de inhoud van de communicatie hen aanzet tot het bijstellen van hun kennis en eventueel het veranderen van hun gedrag. Die ruimte voor beïnvloeding en interesse voor inhoud ontwikkelt zich niet keurig volgens plan maar in een iteratief proces van convergerende en divergerende bewegingen tussen actoren in een netwerk. Een stappenplan om draagvlak te verwerven heeft daarom alleen succes als de interventies in de diverse stappen precies aansluiten bij de behoeften van actoren in het netwerk op dat moment. We kunnen beter naar het proces zelf kijken.

Geen lijn maar een cirkel

Omdat de genoemde interactiepatronen niet lineair in elkaar overvloeien, maar wel herkenbaar zijn als patronen waarin actoren op verschillende wijze verantwoordelijkheid nemen voor inhoud en proces, heb ik onderzocht wat het oplevert wanneer we hen tweedimensionaal weergeven. Er ontstaat dan een beeld met twee assen waarop mensen positie kunnen kiezen wanneer zij met een zekere intensiteit met elkaar interacteren [kader 31].

De positie dimensie: tussen individu en collectiviteit

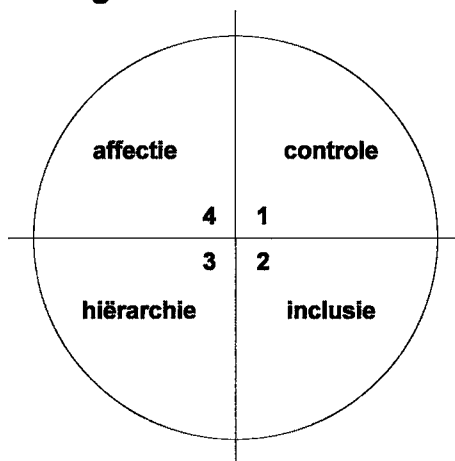
Vervolgens heb ik me afgevraagd welke dimensies hier onderscheidend zijn. Nemen we eerst het onderscheid tussen de

⁵⁴ zie bijv. Oomkes, F.R. (1976) *Handboek voor gesprekst raining*, Meppel: Boom, pp 34 ev. ; Oomkes, F.R. (1986) *Communicatieleer*, Amsterdam/Meppel: Boom; Klein, A.F. (1972) *Effective Group Work, an Introduction to Principle and Method*, New York, Association Press.

Groepsontwikkeling in vier fasen

Wanneer actoren in een netwerk meer op elkaar gericht raken, bijvoorbeeld in een nieuw team waarin de leden met elkaar moeten leren werken, dan is een wetmatige opeenvolging van fasen te herkennen.

In een veel gehanteerde en in de praktijk goed herkenbare fasering voor groepsontwikkeling worden vier fasen onderscheiden. Doorgaans wordt bij deze fasering gelet op de manier waarop actoren verantwoordelijkheid nemen voor de inhoud van de groepstaak en het proces waarlangs de uitvoering van de taak tot stand komt.



Fasen van groepsontwikkeling, tweedimensionaal weergegeven

Geen lineair proces

Dit onderscheid in fasen wekt de suggestie van volgtijdelijkheid: men moet eerst door fase 1 en daarna door fase 2 heen om bij fase 3 te komen en hopelijk bereikt men ooit fase 4. Veel groepen komen helaas nooit verder dan de fase van controle.

De praktijk is niet lineair. Een groep die goed op elkaar ingespeeld is geraakt en in fase 3 of 4 verkeert kan terugvallen wanneer er iets gebeurt waarvoor de spelregels niet toereikend zijn en de verhoudingen opnieuw moeten worden vastgesteld.

Als een groep goed functioneert kan bij sommigen de behoefte ontstaan om de samenwerking verder te verdiepen. Bij anderen roept dit de vraag op of zij daarin nog wel mee willen gaan en daarmee belandt de groep weer in de fase van inclusie, maar nu een niveau dieper.

De circulaire voorstelling van de fasen die ik hierbij voorstel is daarom meer adequaat dan een lineair model.

[1] De fase van inclusie:

Groepsleden vragen zich af in welke mate zij zich willen inzetten. Vinden ze het de moeite waard om mee te doen of niet? Inhoudelijk gaat het over de vraag of wat er van hen verwacht wordt opweegt tegen wat het voor hen oplevert. Op proces niveau proberen zij in te schatten of de ruimte die er voor hun inbreng is past bij hun ambities.

[2] De fase van controle:

Groepsleden vragen zich af hoe ver de mogelijkheden gaan voor de eigen inzet in relatie tot elkaar. De inhoudelijke vraag is welke ambities al dan niet de moeite waard zijn om na te streven of uit te werken. De procesvraag is welke positie zij elkaar toestaan om in te nemen. Er wordt getrokken aan doelen en regels voor het onderlinge verkeer en met dit touwtrekken moet duidelijk worden welke ruimte zij elkaar laten om die doelen en regels vast te stellen.

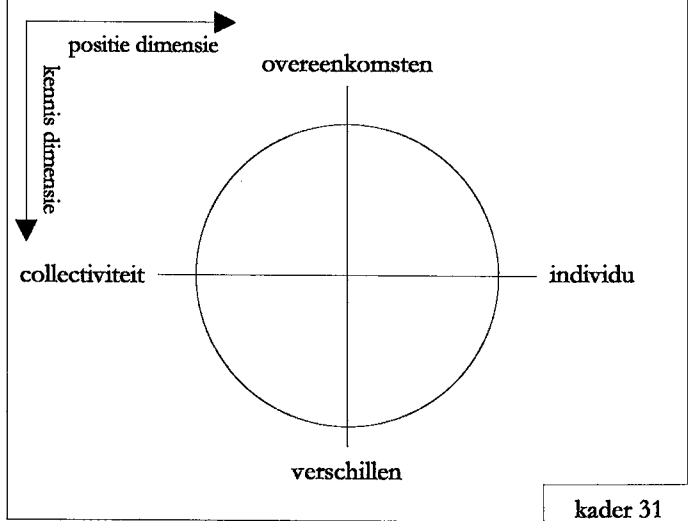
[3] De fase van hiërarchie:

Groepsleden accepteren elkaars positie en doen wat er in die positie van hen verlangd wordt. Inhoudelijk betekent dit dat ieder een bijdrage levert aan de groepstaak binnen vastgestelde grenzen. Op procesniveau bestaan regels voor het onderlinge verkeer en mechanismen voor de handhaving daarvan, waarbij een hiërarchie bestaat in verantwoordelijkheden: wat de één mag wordt van de ander niet geaccepteerd omdat zij verschillende posities innemen.

[4] De fase van affectie:

Groepsleden accepteren elkaars aanwezigheid en nemen verantwoordelijkheid voor zowel de inhoud als voor het proces waarin de onderlinge relaties worden onderhouden. Positie vormt in deze fase geen belemmering meer om te doen wat men vindt dat gedaan moet worden. Dit is de fase van zelfsturing die vaak als ideaal wordt gezien voor samenwerking in organisaties.

Dimensies van kennisontwikkeling



rechter- en linkerkant van de figuur, dan valt op dat in de fase van inclusie en controle de aandacht van actoren uitgaat naar hun positie in de groep. De inclusievraag is of men zich wel of niet zal inzetten, gezien de positie die men krijgt of misschien zou kunnen krijgen.

In de fase van controle probeert men zich een positie te verwerven die past bij de individuele ambitie. Het gaat om de ruimte die men heeft voor individuele inzet, waarbij de inclusievraag is in hoeverre men de

eigen ruimte wel ter beschikking wil stellen voor de collectiviteit van de groep. De inzet in deze fase is om zich actief de ruimte te verwerven die men denkt nodig te hebben. De individuele positie staat voorop, in tegenstelling tot de fasen van hiërarchie en affectie waarin de collectiviteit van de groep prioriteit heeft.

Bij hiërarchie is sprake van onderlinge verschillen die men accepteert en die beperkingen opleggen aan wat men geacht wordt te doen. Die beperkingen vallen weg in de fase van affectie. De horizontale as duidt blijkbaar op de posities die actoren ten opzichte van elkaar innemen en de keuze die men op deze dimensie kan maken varieert van het veilig stellen van de eigen ruimte naar het ondergeschikt maken van die eigen bewegingsruimte aan de collectiviteit. Op de positie dimensie vinden we op de uiteinden individu en collectiviteit.

Met collectiviteit bedoel ik het systeem waarvan de individuele actor deel uit maakt. Het gemakkelijkst kunnen we ons dit voorstellen als een groep waarin groepsontwikkeling plaats vindt, maar het zou ook een netwerk of één ander individu kunnen zijn. Evenzo kunnen we onder individu één persoon of een actor op een hoger niveau van ordening zoals een belangengroep of een instituut verstaan.

De kennis dimensie: tussen gemeenschappelijkheid en verschillen

De verticale as maakt een ander onderscheid zichtbaar. In de onderste twee patronen, controle en hiërarchie, treden onderlinge verschillen op de voorgrond. Bij hiërarchie worden die verschillen geaccepteerd, terwijl zij in het patroon van controle omstreden zijn. Het zijn verschillen in de identiteit en de capaciteiten van elk van de actoren die nuttig en ook lastig kunnen zijn in het

afstemmingsproces. In de bovenste twee patronen, inclusie en affectie gaat de aandacht daarentegen eerst uit naar de overeenkomsten. Bij inclusie ligt de vraag voorop of er voldoende gemeenschappelijkheid is om zich te binden aan deze groep en of de ruilverhouding tussen brengen en halen voldoende is, terwijl bij affectie deze vraag positief is beantwoord. Op de verticale as gaat het over inhoud en de keuze die men hier maakt varieert van het benadrukken van de gemeenschappelijkheid tot de onderlinge verschillen, dat wat partijen bindt en dat waarin zij zich van elkaar onderscheiden waardoor onderlinge taakverdeling kan ontstaan en samenwerking tot meerwaarde leidt.

Naar een interactief model
voor kennisontwikkeling

Met de cirkelweergave van groepsonwikkeling is de basis gelegd voor een model waarin we kennisontwikkeling kunnen zien als resultante van sociale interactie waarin twee dimensies worden onderscheiden: de dimensie van inhoud en van onderlinge posities. In de volgende paragraaf werk ik dit model verder uit en onderzoek ik of we daarmee antwoorden kunnen vinden voor de opgaven die ik voor het ecologische paradigma formuleerde.

4.5 De coherentiecirkel

Kennis ontwikkelt zich in
wisselwerking tussen individu
en collectiviteit

4.5.1 Kennis tussen herkenning en verwarring

Eerder in dit hoofdstuk verwees ik naar Van Dongen et al⁵⁵, die kennis omschreven als een voortdurend proces van combineren en recombineren van kenniselementen tot nieuwe kennis. Voor kennisontwikkeling is het nodig dat er verschillen zijn die botsen en die nieuwsgierigheid opwekken. Tegelijkertijd kunnen actoren in een netwerk niet met elkaar communiceren zonder overeenkomsten in taal, begrippen en denkbeelden. Kennis is dus niet uitsluitend een individueel construct, maar ook niet iets dat alleen zo mag heten als het door alle actoren gedeeld wordt. Kennis ontwikkelt zich in de wisselwerking tussen individu en de collectiviteit.

Tussen overeenkomsten en
verschillen

In de extremen kan geen kennisontwikkeling plaats vinden. Zouden er uitsluitend overeenkomsten zijn, dan is communicatie zinloos en is er niets om bestaande kennis te combineren tot iets nieuws. De verschillen kunnen echter ook te groot worden. Dan verliezen de waarnemingen van actoren hun betekenis omdat zij deze niet meer kunnen plaatsen in hun constructie van de werkelijkheid. Dit kan gaan om een andere taal waardoor betekenissen niet duidelijk worden. Het kan ook gaan om denkbeelden die zo ver van hun beleving af staan dat zij erdoor in verwarring zouden raken als ze de betekenis werkelijk tot zich door zouden laten dringen. Op de verticale as, de kennis

⁵⁵ Van Dongen et al. 1996

dimensie, vinden we overeenkomsten en verschillen op de uiteinden.

Ruimte voor kennisontwikkeling Tussen de twee extremen is er ruimte voor ontwikkeling. Waar die ruimte precies begint en ophoudt is niet vast te stellen. Men kan alleen ervaren dat interactie inspirerend en zinvol is en men kan signaleren dat interactie stagneert, hetzij door een gebrek aan verschillen of aandacht daarvoor, dan wel doordat de verschillen te groot zijn.

4.5.2 Posities tussen individu en collectiviteit

Positiespel voor het vaststellen van binnen- en buitengrens Een soortgelijk verhaal geldt voor de onderlinge relaties in een netwerk. Mensen hebben een invloedssfeer met een binnen- en een buitengrens. Tussen die twee grenzen laten zij zich door de ander beïnvloeden en kan kennisontwikkeling plaatsvinden. Is de afstand tussen actoren te groot, dan nemen zij elkaar niet waar. Dit kan letterlijk het geval zijn wanneer actoren elkaar niet ontmoeten. In organisaties zou men dit kunnen vertalen in de moeite die het kost om een kwestie op de agenda te plaatsen. De afstand kan ook te klein worden: dan dringt de ander door in de binnencirkel en zal het individu eerst bezig moeten zijn met het veilig stellen van de eigen identiteit. Men zou kunnen zeggen dat dan de collectiviteit teveel ruimte inneemt, waardoor het individu geen bewegingsvrijheid meer heeft voor zijn eigen authentieke inzet.

De notie van Watzlawick dat bij communicatie altijd inhoudelijke en relationele boodschappen worden uitgezonden wijst op het positiespel naast het gesprek over kennis. Met dat positiespel zijn mensen in onderling contact altijd bezig en dat is ook nodig omdat de grenzen waartussen men elkaar kan vertrouwen steeds opnieuw moeten worden vastgesteld en bevestigd.

Ruimte voor vertrouwen Ook hier ligt de ruimte voor ontwikkeling ergens tussen de twee extremen, zonder dat de grenzen ervan precies en definitief zijn vast te stellen. Ook hier ervaart men dat de interactie inspirerend en plezierig is, of herkent men de signalen van stagnatie. Stagnatie kan eruit bestaan dat de individuen onvoldoende rekening houden met de collectiviteit, waardoor de meerwaarde van de interactie verloren gaat en chaos volgt. In het andere extreem is de nadruk op de collectiviteit zo groot dat het individu onvoldoende eigen ruimte overhoudt. In dat geval loopt ontwikkeling vast in inertie.

4.5.3 Vitale ruimte

Vitale ruimte door vier extremen opgespannen De ruimte voor interactie die leidt tot de ontwikkeling van zinvolle kennis in een netwerk kunnen we ons nu voorstellen als een ruimte die wordt opgespannen tussen vier extremen: tussen overeenkomsten en verschillen in kennis en tussen individu en

collectiviteit in de ruimte voor wederzijdse beïnvloeding. Waar die ontwikkeling toe leidt is niet van tevoren vast te stellen. Ik benoem deze ruimte als *vitale ruimte* omdat zij essentieel is voor de ontwikkeling van levende sociale systemen. In dezelfde geest kunnen we spreken van vitaliserende interactiepatronen waarin zinvolle kennis wordt gegenereerd.

Coherentie en de bereidheid tot inzet en afstemming

Wanneer interactie plaatsvindt in de vitale ruimte, dan is er bereidheid tot inzet en afstemming. De interacterende actoren kunnen hierdoor een systeem vormen waarin een taakverdeling groeit waardoor synergie mogelijk is, omdat elke actor meer ruimte krijgt om dat te doen wat hij het beste kan en het liefste doet. Dit is bevredigend en daardoor zal de bereidheid tot inzet en afstemming verder toenemen. Zo kan een systeem ontstaan met meer coherentie. Ik benoem het model daarom als *de coherentiecirkel* [kader 32].

Kennis als bijproduct

Deze voorstelling van zaken doet recht aan de notie van bijproducten van Elster. Zinvolle kennis is een bijproduct en kan niet doelbewust geproduceerd worden. Men kan wel veel doen waardoor de ontwikkeling ervan geblokkeerd wordt. Dit gebeurt wanneer één van de extremen overmatige aandacht krijgt en andere genegeerd worden. Wie bijvoorbeeld de voorwaarden voor onderzoek te gedetailleerd vastlegt mag niet verwachten dat er verrassende resultaten uit voort zullen komen. Wie alleen belang hecht aan de kennis dimensie in de zin van solide argumenten en het belang van vertrouwen op de positie dimensie negeert, loopt het risico dat de medewerking die hij van anderen verwacht er niet zal komen. Er is weinig fantasie voor nodig om te bedenken hoe eenvoudig het is om vertrouwen af te breken, terwijl het juist vertrouwen is waardoor ruimte op de positie dimensie ontstaat. Ik vind het daarom opvallend dat Elster vertrouwen in zijn lijstje met bijproducten niet noemt.

Ruimte scheppen voor kennisontwikkeling

Wanneer we ons dit realiseren kunnen we echter toch ook veel doen om de kans op de ontwikkeling van zinvolle kennis groter te maken. De eerste factor die we kunnen beïnvloeden is focus. Door aandacht te richten op een bepaald vraagstuk en door mensen en middelen te mobiliseren om zich daarmee bezig te houden, neemt de kans toe dat rond dat vraagstuk zinvolle kennis gegenereerd wordt. Dit is de meest gebruikelijke weg, die goed past in doelgerichte benaderingen.

Het tweede aangrijpingspunt is stagnatie. We kunnen de signalen van stagnatie leren herkennen en strategieën ontwikkelen om blokkades op te ruimen. Dit is de complementaire weg, waarbij erkend wordt dat het doorgaande proces in levende systemen van een hogere orde is dan de doelen die we ons kunnen stellen. Die

doelen, hoe nuttig ook, kunnen soms ook op zichzelf blokkades vormen.

Ook al zijn kennisprocessen dan niet te beheersen: we mogen aan deze redenering de hoop ontnemen dat er toch wel iets aan te doen is om creativiteit en collectief bewustzijn te stimuleren.

4.5.4 Vitaliserende interactiepatronen in de coherentiecirkel

Vitaliserende en regressieve
interactiepatronen

De coherentiecirkel kan behulpzaam zijn wanneer we meer inzicht willen krijgen in blokkades en vitaliserende interactiepatronen en in mogelijkheden om regressieve interactiepatronen bij te sturen. Eerder in dit hoofdstuk heb ik behalve consensus op basis van dialoog drie andere vormen van interactie genoemd die kunnen leiden tot zinvolle ontwikkeling. In elk van de vier interactiepatronen ligt het evenwicht op de kennis en positie dimensie anders, maar binnen de grenzen van de vitale ruimte.

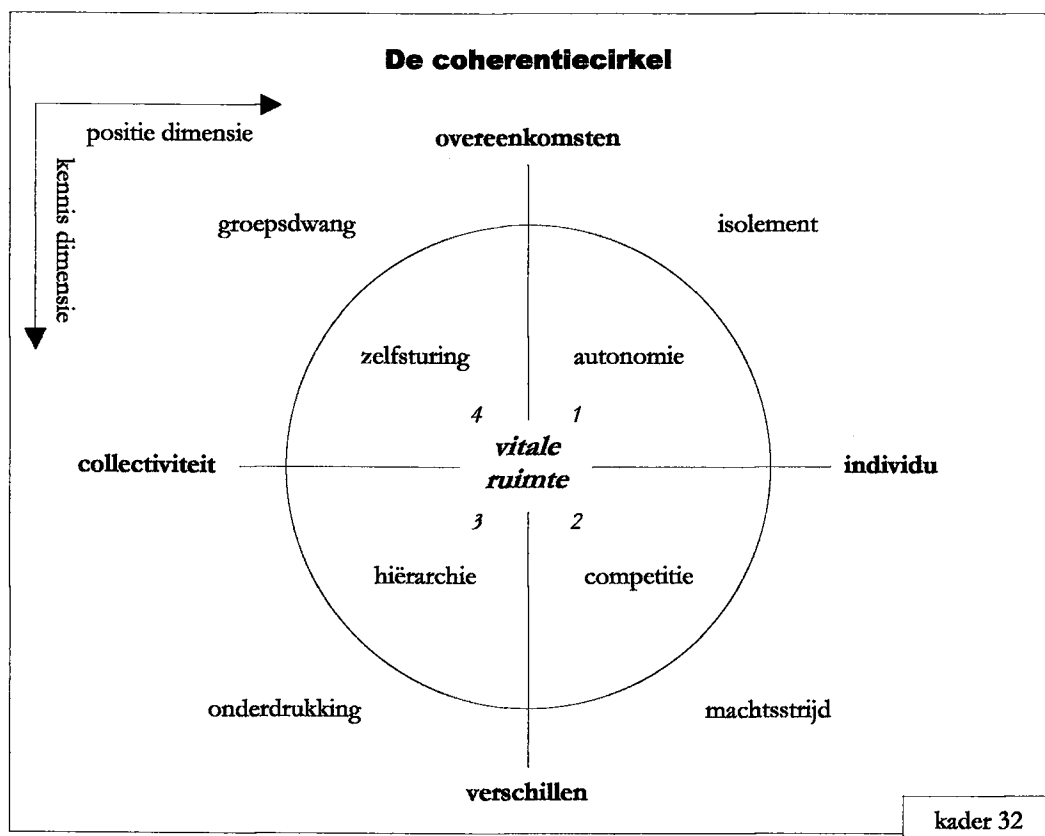
De twee dimensies met de vitale ruimte in het midden delen het veld op in vier kwadranten. In elk van de kwadranten is een ander interactiepatroon te herkennen [kader 32]. Ik noem ze vitaliserende interactiepatronen omdat ze bijdragen aan het vitale proces waarin de bereidheid tot inzet en afstemming groeit waardoor de coherentie in het systeem toeneemt.

Autonomie

Actoren zetten zich in als zij daar voldoende voor terug krijgen. Op de kennis dimensie zoeken zij naar een gemeenschappelijke basis in het netwerk op grond waarvan zij een ruil aan kunnen gaan waar zij voordeel bij hebben. Die ruil is interessant als er ook sprake is van onderlinge verschillen zodat een taakverdeling mogelijk wordt, maar de bedoeling is om een ruil overeen te komen waar partijen tevreden mee zijn. Op de positie dimensie ligt het accent op het beschermen van de eigen ruimte. Interactie wordt interessant als het opgeven van controle over een deel van de eigen ruimte iets zinvol oplevert, maar actoren laten anderen niet verder in hun ruimte toe dan zij zelf willen. Naarmate vertrouwen groeit wordt de bereidheid om controle los te laten groter.

Competitie

Actoren laten zich uitdagen om hun kwaliteiten te tonen. Op de kennis dimensie zoeken zij naar het onderscheid tussen henzelf en anderen die de interactie interessant kunnen maken. Voor die vergelijking is ook een gemeenschappelijke basis nodig, maar het accent ligt nu op de verschillen die verrijkend kunnen zijn. Op de positie dimensie spannen actoren zich in om hun positie te profileren ten opzichte van anderen. Door hun inzet in de collectieve ruimte beïnvloeden zij de ruimte van anderen die daardoor worden uitgedaagd om positie te kiezen en dat lukt het beste op dat terrein waarin zij hun specifieke kwaliteiten bezitten. Zo daagt



competitie uit om het beste van zichzelf te geven, waarmee een gewaardeerde positie in de collectiviteit verworven kan worden.

Hiërarchie

Actoren accepteren een ongelijke verdeling van posities en houden zich aan de discipline van regels voor het onderlinge verkeer in het netwerk. Op de kennis dimensie ligt de nadruk op benutten van verschillen die de interactie zinvol maken, zoals het geval is in de verhouding leermeester-leerling. Ook hier zijn die verschillen alleen verrijkend wanneer er ook een gemeenschappelijke basis is waar partijen elkaar herkennen. Op de positie dimensie accepteren actoren dat sommigen meer invloed hebben dan anderen op de onderlinge taakverdeling. Die taakverdeling levert meer op naarmate elke actor zijn eigen ruimte goed kan benutten, maar omdat het perfecte inzicht over de optimale taakverdeling niet bestaat wordt de ruimte waarin men elkaar toelaat bewaakt door regels waaraan men zich houdt om te voorkomen dat de ordening teveel verstoord wordt.

Zelfsturing

Actoren stemmen hun inzet op elkaar af op basis van dialoog. Op de kennis dimensie staat de gemeenschappelijke identiteit voorop en zoeken actoren door uitwisseling van kennis naar verdieping van hun collectieve bewustzijn. Op de positie dimensie ligt het

vitaliserende interactiepatronen			Interactiepatronen	
kwadrant	accent kennis	accent posities	afstemmings- mechanisme	interactiepatroon
1	overeenkomsten	individuele ruimte	ruil	<i>autonomie</i>
2	verschillen	individuele ruimte	uitdaging	<i>competitie</i>
3	verschillen	afstemming op collectiviteit	discipline	<i>hiërarchie</i>
4	overeenkomsten	afstemming op collectiviteit	dialogoog	<i>zelfsturing</i>
regressieve interactiepatronen				
kwadrant	interactiepatroon	vervorming	afstemmings- mechanisme	effect bij escalatie
1	<i>autonomie</i>	<i>isolement</i>	vlucht	chaos
2	<i>competitie</i>	<i>machtsstrijd</i>	strijd	chaos
3	<i>hiërarchie</i>	<i>dominantie</i>	dwang	inertie
4	<i>zelfsturing</i>	<i>groepsdwang</i>	aanpassing	inertie

kader 33

accent meer op de afstemming in de collectiviteit dan het beschermen van de eigen ruimte.

Respect

In elk van de vier genoemde interactiepatronen is sprake van actoren die elkaar respecteren. Bij autonomie is de ander een nuttige partner voor een ruilrelatie, bij competitie een waardige tegenstander die uitdaagt om het beste van zichzelf te geven. In hiërarchie is sprake van een gezagsrelatie waarin mensen erkennen dat een gezaghebbende actor zinvolle aanwijzingen geeft en regels stelt, ook al kunnen zij zelf het geheel niet overzien. De gezaghebbende actor onderkent zijn verantwoordelijkheid in de afstemming waarin de anderen hun plaats moeten vinden om hun kwaliteiten optimaal te ontplooiën. Bij zelfsturing nemen de actoren elkaars inzet op inhoud en proces serieus. Alle vier de interactiepatronen dragen bij aan vitale processen in een netwerk.

Paradigma's in perspectief

Wie vanuit het instrumentele paradigma redeneert legt een grote nadruk op dialoog en hiërarchie. Strategische denkers baseren zich op een utilitaristisch mensbeeld en rekenen juist op een combinatie van autonomie en competitie. De sturende rol van gezag lijkt in deze periode van onthiërarchisering⁵⁶ tanende. De coherentiecirkel biedt perspectief om al deze aspecten met elkaar in verband te brengen als afstemmingsmechanismen in netwerken.

4.5.5 Regressieve interactiepatronen

Vervormingen

Interactiepatronen kunnen ook vervormen. Dan dragen ze niet meer bij aan het vitaliserende proces maar doen zij afbreuk aan de coherentie in het systeem. Escalatie volgt wanneer actoren elkaar in hun afwijzende houding versterken. Dan wordt het interactie

⁵⁶ Van Gunsteren (1994) *Culturen van besturen*. Boom, Meppel.

Vervormingen en kwaliteiten

Ofman

Teveel van het goede

Ofman laat in zijn boek *Bezieling in organisaties* zien hoe vervormde gedragspatronen kunnen ontstaan als teveel van een bepaalde kwaliteit wordt ingezet. Zo kan roekeloosheid bijvoorbeeld worden gezien als teveel moed en angst als teveel voorzichtigheid. Zweverigheid is het gevolg van teveel creativiteit en bemoeizucht van teveel inzicht. Het is een hoopvolle gedachte dat achter al die eigenschappen waaraan we ons bij onszelf en anderen ergeren kwaliteiten verborgen liggen.

Knoope

Ingehouden kwaliteiten

Knoope stelt echter dat het precies andersom is. In zijn boek "De creatiespiraal" ziet ook hij in elke vervorming een schat verborgen liggen, maar hij stelt dat het gaat om kwaliteiten die te weinig worden ingezet. Woede is ingehouden kracht, angst is ingehouden zin in avontuur, machteloosheid is het niet toe willen geven aan de kwaliteit van overgave.

Coherentiecirkel

Het is beide mogelijk

De coherentiecirkel laat zien dat beide mogelijkheden aan de orde kunnen zijn.

Teveel van het goede is een teveel aan inzet zonder voldoende afstemming. Dan worden de signalen voor het richten van inzet niet opgepakt.

Ingehouden kwaliteiten zijn het gevolg van teveel afstemming, waardoor de eigen inzet achterwege blijft.

kader 34

patroon regressief. Zonder correctie leidt de escalatie tot chaos of inertie. Zowel Ofman⁵⁷ als Knoope⁵⁸ bevestigen de relatie tussen vervormingen en kwaliteit en zien dat als een hoopvol beeld: onder ineffectief gedrag is altijd ook een kwaliteit te vinden. Hun redenering verschilt [kader 34]. Ofman ziet vervormingen als teveel van het goede: de goede kwaliteiten worden teveel ingezet, maar de afstemming ontbreekt waardoor verkeerde reacties zoals allergieën worden opgewekt. Knoope ziet vervormingen juist als het gevolg van ingehouden kwaliteiten: door overmatige afstemming blijft de authentieke inzet van kwaliteiten achterwege. In de coherentiecirkel is te zien dat beide redeneringen juist kunnen zijn.

Isolement

Bij autonomie staat de eigen ruimte en het eigen beeld voorop. Als actoren daar te sterk aan vast houden wordt interactie inhoudsloos: zij ervaren de ander niet als zinvol, of menen dat hun inzet in de collectiviteit onvoldoende oplevert. Zij onttrekken zich aan de collectiviteit en sluiten zich op in isolement. Dit gedrag leidt gemakkelijk tot een escalerend patroon omdat de interactie voor anderen hierdoor ook minder op kan leveren, waardoor ook zij zich terugtrekken. Als er geen coherentie is, dan is er chaos.

Machtsstrijd

Bij competitie strijden actoren met elkaar om de ruimte en de beste zienswijze. Competitie vervormt in machtsstrijd wanneer de ander daarbij niet meer als waardige tegenstander gezien wordt, maar als een lastpak die onschadelijk gemaakt moet worden. Dat

⁵⁷ Ofman, D.D. (1992) *Bezieling en kwaliteit in organisaties*. Cothen, Service.

⁵⁸ Knoope, M. (1998) *De creatiespiraal: natuurlijke weg van wens naar werkelijkheid*. Nijmegen, KIC.

kan door aan te vallen: dan wordt terrein veroverd op de ander waar hij geen last meer kan veroorzaken. Het kan ook door te verdedigen: dan wordt de eigen ruimte zo ingedekt dat de ander er geen vat meer op kan krijgen. Strijd roept strijd op en de schade die hierdoor ontstaat wordt steeds groter. Ook dit wordt een escalerend patroon waarin de coherentie verloren gaat en chaos volgt.

Onderdrukking

Bij hiërarchie wordt een ongelijke verdeling in invloed op kennis en bewegingsvrijheid geaccepteerd omwille van de ordening in de collectiviteit waardoor actoren samen tot meer in staat zijn dan ieder afzonderlijk. Wanneer men daarbij de eigen identiteit van de actoren teveel uit het oog verliest vervormt dit patroon tot onderdrukking: enkelingen handhaven de orde door de vrijheid van denken en doen van anderen te beperken. De onderdrukte partij ziet steeds minder redenen en mogelijkheden voor authentieke inzet, waarop de dominerende partij zich steeds meer gedwongen ziet om éézijdig de orde te handhaven. De verschillen worden steeds bedreigender en worden daarom onderdrukt. Zo kan geen vernieuwing meer plaats vinden. Dit escalerende patroon leidt tot inertie.

Groepsdwang

Bij zelfsturing staat de collectiviteit voorop en stemmen actoren hun inzet daarop af. Groepsdwang ontstaat wanneer de nadruk op de ordening zo groot wordt dat individuele actoren hun eigen identiteit daarin verliezen. Het verschil met dominantie is nu dat deze dwang niet door enkelen wordt opgelegd maar collectief ontstaat. Bedreigende verschillen worden niet getolereerd en zelfs uit het bewustzijn gedrukt. Dit verschijnsel, dat vaak sluipend optreedt, staat ook wel bekend onder de naam *groupthink*. Ook dit patroon escaleert omdat de werkelijkheid die door de groep in stand wordt gehouden steeds steviger moet worden afgeschermd van de werkelijkheid daarbuiten, die zodoende steeds bedreigender wordt. Ook nu is de nadruk op coherentie zo groot dat het leidt tot inertie. In kader 33 zijn de vitaliserende en regressieve interactiepatronen in de coherentiekring samengevat.

4.5.6 Conflicten

Construerende en dysfunctionele conflicten

Het coherentiemodel maakt zichtbaar dat het niet altijd nodig is om het met elkaar eens te worden om zinvol met elkaar te communiceren en toe te groeien naar meer collectief bewustzijn en coherentie in een netwerk. Interessant is nu de analyse van conflicten van Van Dongen et al.⁵⁹ die tot dezelfde conclusie komen. In hun pleidooi voor herwaardering van conflicten stellen zij dat zonder conflict geen kennisontwikkeling mogelijk is. Wanneer kennisontwikkeling stagneert, stagneert ook de ontwikkeling van de organisatie. Zij spreken van construerende

⁵⁹ Van Dongen et al. 1996

en dysfunctionele conflicten. In een construerend conflict is sprake van botsende visies. Zij noemen dit een conflict op cognitief structureel niveau en dit type conflict is noodzakelijk voor het voortgaande proces van het construeren van werkelijkheden. Zonder verschillende opvattingen kan er niet geleerd worden.

Dysfunctionele conflicten daarentegen zijn conflicten waarin het sociale leerproces stagneert. Dit zijn conflicten waarin partijen elkaars cognitieve bijdrage niet erkennen: de ander moet worden overtuigd of onschadelijk worden gemaakt. De auteurs noemen dit sociaal structurele conflicten. Zij menen dat dit type conflicten per definitie dysfunctioneel is, omdat het proces van reconstrueren van kennis erdoor stopt. In de derde categorie die zij noemen is zowel een cognitief als een sociaal structureel conflict aan de orde: ook dit soort conflicten zou disfunctioneel zijn.

De kern van hun betoog is dat het construeren van kennis alleen mogelijk is wanneer actoren de zinvolle bijdrage van de ander erkennen. Men kan in conflict zijn met respect voor de ander. In termen van de coherentiecirkel gaat het hier om de vitale ruimte op de kennis dimensie. De verschillen zijn nodig voor de voortgang van het proces van kennisontwikkeling, maar voorwaarde daarbij is de erkenning van gemeenschappelijkheid. Er moet iets zijn dat partijen bindt.

De sociaal structurele conflicten hebben betrekking op de positie dimensie. Zolang partijen elkaars positie niet erkennen wordt de inhoudelijke discours gehinderd. Dit komt overeen met de communicatieregels van Watzlawick⁶⁰: er is geen zinvolle communicatie mogelijk zolang partijen elkaars positie niet accepteren.

Noodzakelijk positiespel

Ik ben echter oneens met hun conclusie dat elk sociaal structureel conflict dysfunctioneel is. Het gaat hier om onvermijdelijk en noodzakelijk positiespel. De grenzen van de vitale ruimte tussen individuele zelfverwerkelijking en collectieve afstemming zijn niet te kennen en moeten via positiespel worden afgetast. De spanning en de conflicten die daarmee gepaard kunnen gaan zijn nodig om de vitale ruimte steeds opnieuw te vinden [*kader 35*].

Conflict over posities is legitiem en construerend, zolang dit conflict ertoe bijdraagt dat actoren de juiste afstand tot elkaar zoeken: wanneer zij daardoor posities in gaan nemen van waaruit zij elkaar kunnen respecteren. Als iemand op mijn tenen staat moet ik eerst zorgen dat hij weer afstand neemt voordat wij zinvol contact kunnen hebben. Dat van Dongen et al. geen aandacht besteden aan dit aspect wordt geïllustreerd door hun

⁶⁰ zie par. 4.4.5

Tryadisieren of uitstappen

Tryadisering
Van Dongen et al. (1996)

De configuratietheorie stelt dat in het geval van conflict er altijd een derde partij nodig is om het proces weer op gang te helpen. Men spreekt dan van tryadisering. Wanneer het proces zich beperkt tot twee concurrerende werkelijkheidsconstructies, dan volgt escalatie. Pas wanneer er een derde constructie naast wordt gelegd kan er opnieuw gecombineerd worden en gaat het proces van kennisontwikkeling verder.

Uitstappen kan ook

Hoewel deze stelling in het licht van het voorgaande aannemelijk lijkt, hoeft hij strikt genomen niet juist te zijn. De auteurs gaan er impliciet van uit dat een actor slechts aan één constructie van de werkelijkheid vasthoudt en die verdedigt tegenover een concurrerende constructie die hij als bedreigend ervaart. Pas als er van buitenaf nieuwe elementen worden ingebracht die niet bedreigend zijn kan de verstar- ring worden doorbroken.

Ik denk daarentegen dat het gevoel van crisis ook zo groot kan worden dat één van de partijen zelf op onderzoek uit kan gaan en dan ontdekt dat er in zijn eigen hoofd andere constructies waren die hij lang heeft verdrongen maar die nu mogelijk van dienst kunnen zijn om uit de crisis te geraken. Dan kan hij zichzelf toestaan om zijn intuïtie serieus te nemen en persoonlijk leiderschap op te vatten.

Zodra één van de partijen in een regressief spel ermee stopt om de regressieve spiraal verder te voeden, dan droogt voor de andere partij de voeding voor zijn illusie op en wordt voor hem de drempel om er ook uit te stappen lager.

De gezaghebbende derde

In de praktijk is de drempel om dat te doen voor een buitenstaander echter veel lager dan voor actoren die elkaar gevangen houden. De regel van tryadisering als uitweg voor conflicten is dan ook zeker herkenbaar en bruikbaar. De rol die de derde partij speelt bij het doorbreken van het regressieve spel is het aandragen van nieuwe beelden die partijen de kans geven om hun eigen beelden los te laten. Pas dan kan het kennisproces van deconstrueren en opnieuw construeren van beelden weer op gang komen. Dat vraagt om een combinatie van vertrouwen en verlangen. Partijen moeten zich zo bewust zijn van de crisis dat zij verlangen naar een uitweg. Ik denk dat zulk verlangen er altijd is, maar lange tijd verstopt kan blijven onder emotionele blokkades.

Vertrouwen is nodig omdat het opgeven van de blokkade ook het opgeven van veiligheid en voordelen betekent, terwijl men nog maar moet afwachten of daar iets beters voor in de plaats komt. Aan de actor aan wie men dat vertrouwen toekent worden dus eisen gesteld, voordat men bereid is hem als gids te accepteren in het onzekere gebied waar men doorheen moet.

kader 35

verwijzing naar Sun Tzu en Machiavelli, die zij in één adem noemen als auteurs van verwerpelijke handleidingen om de vijand te verslaan. De filosofieën van deze denkers vertoonden echter een wezenlijk verschil [kader 36]. Waar Sun Tzu oorlog zag als laatste mogelijkheid om respectabele grenzen te herstellen, was Machiavelli, althans in zijn boek *De vorst* uit op het vernietigen van de tegenstander waarvoor alle middelen geheiligd waren.

De rol van respect bij conflicten

Wederzijds respect maakt het verschil tussen construerende en dysfunctionele conflicten. Met respect wordt hier bedoeld de

Sun Tzu en Machiavelli over oorlogvoering

De klassieke werken van Machiavelli en Sun Tzu zijn vaak geciteerd als handleidingen voor machthebbers voor het uitschakelen van de vijand. Er is echter een cruciaal verschil.

Sun Tzu:
De kunst van het oorlogvoeren
(± 1500 v. Chr.)

In het klassieke Chinese denken stond respect centraal. Men kan elkaar niet respecteren wanneer de grenzen van integriteit zijn overschreden. Oorlog was in dit denken het laatste middel om in te zetten wanneer de eigen grenzen moesten worden hersteld.

Machiavelli:
De vorst (1513)

Machiavelli schreef *El Principa* (De Vorst) als handboek voor een sterke machthebber om orde te scheppen in tijden van chaos, zodat rust en vrede konden terugkeren. In zijn strategieën ontbrak de notie van respect: de tegenstander moest onschadelijk worden gemaakt en daarvoor waren alle middelen geheiligd.

Overigens nam hij in zijn *Discorsi* de rol van oppositie wel serieus. In zijn studie van het oude Rome constateert hij dat juist de instituties, waarmee dialoog en conflict werden gekanaliseerd, zorgden voor de lange levensduur van de Romeinse republiek.

kader 36

erkenning van de zinvolle aanwezigheid van de ander⁶¹. Is respect aanwezig, dan wordt het conflict uitgevochten op basis van *competitie*; zo niet, dan is er sprake van *machtsstrijd*. Competitie is construerend, terwijl machtsstrijd altijd schade met zich meebrengt in de vorm van geschonden vertrouwen en vaak ook erger. Bij competitie is er een gerespecteerde tegenstander, bij machtsstrijd is de tegenstander lastig en moet hij onschadelijk worden gemaakt.

Van Dongen et al. passen hun redenering toe op conflictsituaties. In het onderscheid tussen interactiepatronen dat ik maakte voor het coherentiemodel gaat het hier om het kwadrant van controle, waarbij in de kennis dimensie de onderlinge verschillen worden benut en in de positie dimensie de posities tussen actoren niet vast liggen. Wanneer we de ruimte binnen de cirkel reserveren voor construerende, vitaliserende interactiepatronen, dan komt competitie binnen in de cirkel te staan en machtsstrijd aan de buitenkant.

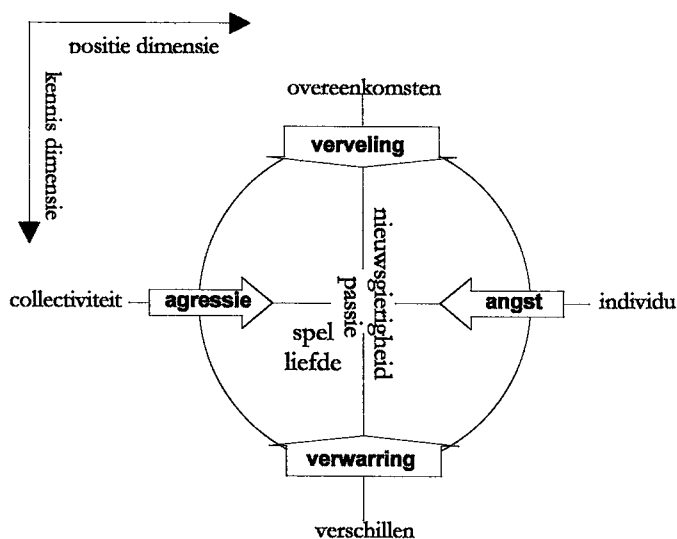
4.5.7 Kennis en emotie

Als we kennis zien als functie in het autonome levende proces van inzet en afstemming, dan wordt het interessant om te zien hoe kennis zich verhoudt met emotie [kader 37]. Emotie speelt in

Emotie als signalerings-systeem

⁶¹ In de Nederlandse taal kan respect ook worden gebruikt in de betekenis van bewondering of ontzag: ik kan respect hebben voor iemands muzikale kwaliteiten of juist niet. Deze betekenis van respect wordt hier niet bedoeld.

Sturende emoties



Op de positie dimensie leidt teveel afstemming op de collectiviteit tot agressie, als prikkel tot inzet om de eigen identiteit veilig te stellen. Teveel onafgestemde inzet leidt tot angst, als prikkel om af te stemmen. Een gezond dynamisch evenwicht is voelbaar in de vorm van spel, dat kan uitgroeien tot liefde.

Op de kennis dimensie leiden teveel overeenkomsten tot verveling, als prikkel om meer waar te nemen. Teveel verschillen veroorzaken verwarring, als prikkel om zich af te sluiten voor waarnemingen. Een gezond dynamisch evenwicht is voelbaar in de vorm van nieuwsgierigheid, dat kan uitgroeien tot passie.

kader 37

diezelfde afstemming ook een rol van betekenis. Kennis is het vermogen om uit de veelheid van signalen zinvolle betekenissen te construeren, daarover te communiceren met anderen en om een effectieve respons te geven. Door zijn hoge abstractievermogen is de mens als geen ander levend wezen in staat om zich beelden van complexe structuren te vormen. Door zijn vermogen tot communiceren bezit de menselijke soort een fenomenaal leervermogen, niet alleen als individu maar ook als netwerk van individuen en als netwerk van netwerken.

Dit alles verklaart echter nog niet de richting van zijn ambities en zijn handelen en ook niet waardoor hij zijn selectie van informatie die hij tot zichzelf toelaat laat leiden. Emotie kunnen we nu zien als het signaleringssysteem waardoor mensen kunnen ervaren hoe het proces van inzet en afstemming verloopt.

Agressie en angst

In de vitale ruimte tussen individu en collectiviteit op de positie dimensie kunnen we emoties herkennen in de divergerende en de convergerende krachten die elkaar in evenwicht houden. Het is prettig om zich helemaal in te zetten: om alle kracht, creativiteit en vaardigheid uit de kast te halen. Inzet van kracht gaat gepaard met agressie en ook dat is bevredigend. We koppelen agressie echter al snel aan een spoor van vernieling, maar dat is strikt genomen onjuist.

Voor bevredigende agressie denke men aan de agressie die nodig is voor sportieve prestaties. Deze emotie is het signaal voor het individu om de eigen identiteit te beschermen zodat het in staat blijft om inzet te kunnen leveren. Dit signaal wordt gevoeld wanneer het interactiepatroon teveel in de richting van de collectiviteit schuift. Agressie is de prikkel voor het opvoeren van de inzet.

De tegenovergestelde emotie is angst. Angst is het signaal dat het individu de bescherming van de collectiviteit ontbeert, waarin het zich veilig, erkend en zinvol kan voelen. Dit signaal voelt men als het interactiepatroon teveel in de richting van het individu verschuift en het is de prikkel om meer afstemming te zoeken.

Angst kan men ook voelen als men zich als individu bedreigt voelt. De emotie zet echter aan tot afstemming, tot bescherming zoeken, tot zich inhouden. Teveel angst verlamt, in tegenstelling tot teveel agressie, die zoveel individuele ruimte opeist dat dit tot vernieling kan leiden.

Het mechanisme van inzet en afstemming tussen agressie en angst

De grenzen van de vitale ruimte zijn niet te kennen en daarom kan het afstemmingsproces niet zonder wrijving verlopen. Individuen die zich inzetten zullen met elkaar botsen. De principes die Steussy en Voigt ontwikkelden⁶² voor de kunst van het vechten [*kader 38*] op basis van hun inzichten in Oosterse vechtsporten vormen een goede illustratie van het mechanisme dat hier aan de orde is.

In de eerste fase is men bezig met de eigen veiligheid, de bescherming. Deze fase wordt gevoeld door angst, maar ook door het plezier van het vooruitzicht van competitie, de uitdaging om agressie in te zetten. De combinatie geeft creatieve spanning. In de tweede fase, waarin het eigenlijke gevecht plaats vindt, mag inzet gevoeld worden door agressie, terwijl ook de angst mee blijft spelen. Zo is er maximale afstemming met de ander waarin wederzijds respect wordt ervaren. Deze fase is het meest inspirerend.

In de derde fase raakt de afstemming verstoord. Angst is nu het signaal dat er iets moet gebeuren om de eigen identiteit veilig te stellen. Daarbij kan men kiezen voor de aanval, waarbij alle agressie moet worden ingezet, of voor de verdediging. Doorgaans ervaart men in deze fase alleen angst of agressie. Op de positie dimensie vormen emoties het stuurmechanisme waarmee divergentie (zelfverwezenlijking) en convergentie (afstemming) elkaar in evenwicht houden.

⁶² Steussy is sportleraar in Amsterdam en biedt cursussen en coaching aan. Voigt is verbonden aan het Instituut voor Toegepaste Integrale Psychologie (ITIP), gevestigd in Rossum (Gld). De hier weergegeven principes zijn niet als zodanig gepubliceerd. Ik baseer deze weergave op mijn eigen ervaring in de cursus en de uitleg die Steussy daarbij gaf.

De kunst van het vechten

Steussy en Voigt ontwikkelden een cursus met als titel "De kunst van het vechten". Deelnemers kunnen in deze cursus ervaren wanneer positie spel vitaliserend of regressief is. Zij gaan na enige oefening in basistechnieken met elkaar in gevecht. In dit gevecht zijn drie fasen te onderscheiden.

De **eerste fase** is verkennend: de vechters tasten elkaar af op zoek naar gaten in de verdediging en mogelijke acties waarmee zij rekening moeten houden. In deze fase groeien verwachtingen over de krachtsverhouding. De grootste uitdaging is er wanneer blijkt dat de krachten in evenwicht zijn: die situatie vraagt om maximale inzet.

In de **tweede fase** vindt het eigenlijke gevecht plaats. Deze fase van krachtmeting is inspirerend. De inzet van de ander nodigt ertoe uit om alle vaardigheid in het verdedigen en aanvallen uit de kast te halen en het is bevredigend om dat te doen. In feite is deze competitie de basis voor alle sporten. Het is spel met respect voor de tegenstander en spelregels om actoren binnen de vitale ruimte te houden.

Er kan ook een **derde fase** intreden. In die fase gaat één van de strijdende partijen te ver, waardoor de inspiratie plaats maakt voor angst, blinde agressie, of minachting. De juiste afstand wordt dan niet meer gerespecteerd. Het hoort bij de

kunst van het vechten om de overgang naar deze fase te herkennen en maatregelen te nemen om weer terug te keren naar de tweede -inspirerende- fase. Wie de grenzen van de ander overschrijdt moet leren om op tijd afstand te nemen. Wie ervaart dat de ander te ver gaat moet leren om hem terug te dringen achter respectabele grenzen.

Mensen blijken dan vaak over opmerkelijke reserves beschikken: als het er echt om spant is men sterker dan men denkt.

kader 38

Verwarring en verveling

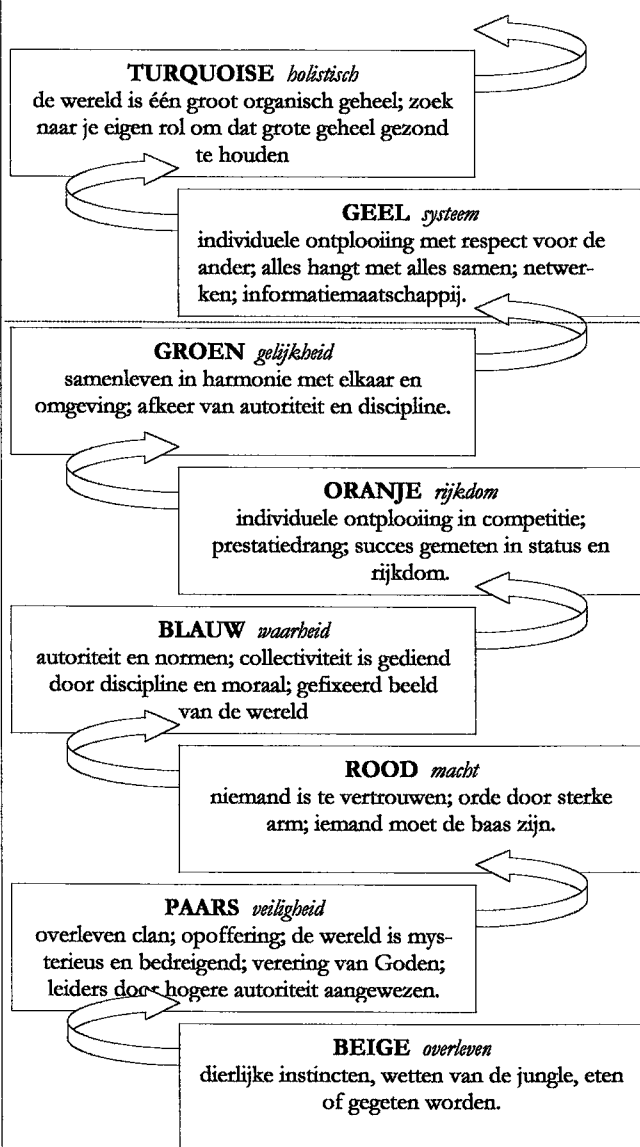
Voor de kennis dimensie is deze signalerende rol weggelegd voor het waarnemingsvermogen. Te veel en te bedreigende verschillen roepen verwarring op. Ook verwarring kunnen we als een emotie opvatten. Een gezond systeem reageert door zich af te sluiten voor signalen. Dit mechanisme is bekend uit theorieën over cognitieve dissonantie. Te veel overeenkomsten brengen verveling als emotie teweeg. Verveling wakkert nieuwsgierigheid aan zodat men juist gevoeliger wordt voor signalen. Selectieve waarneming vormt het stuurmechanisme op de kennis dimensie.

Gezonde kinderen zijn nieuwsgierig (op zoek naar nieuwe verschillen op de kennis dimensie) en zij willen graag spelen (om onderlinge grenzen en eigen kracht af te tasten op de positie dimensie). In feite zijn dit kenmerken van elk vitaal systeem die het ontwikkelingsproces stimuleren [kader 37].

Vitale ruimte als breder perspectief

Met het perspectief van de vitale ruimte in het coherentiemodel heb ik een breder perspectief geformuleerd voor de modellen die uitgaan van doelgerichte rationaliteit. Hierin is plaats voor zowel dialoog als conflicten die construerend kunnen zijn en de notie van vitale ruimte geeft aanknopingspunten voor interventie zonder dat met die interventie geprobeerd wordt de werkelijkheid te beheersen. Creativiteit en collectief bewustzijn kunnen niet uitsluitend langs doelgerichte en rationele weg worden

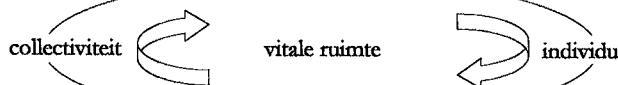
Waardensystemen volgens Graves naar Beck en Cowan (1996)



Volgens Graves ontwikkelen en reproduceren waardensystemen zich in mensen en sociale systemen zoals DNA moleculen en dicteren zij daarmee sociaal gedrag. Iedereen die verandering wil (in mensen, in organisaties, in de samenleving) dient zich bewust te zijn van de waardensystemen die ten grondslag liggen aan het gedrag en zich te realiseren wat er voor nodig is om mensen van één waardensysteem naar een ander te bewegen.

Individuele gerichte waardensystemen worden gevolgd door systemen waar de collectiviteit voorop staat en andersom. De eerste zes systemen vormen een reeks, met het zoeken naar veiligheid als gemeenschappelijk kenmerk. Die veiligheid wordt in de ik-gerichte systemen gezocht in het vertrouwen op eigen kunnen en in de wij-gerichte systemen in de bescherming van de collectiviteit. De tweede reeks kenmerkt zich door het besef van vrije individuele keuzen. In ik-gerichte systemen worden die keuzen ingezet op zelfverwerkelijking en in wij-gerichte systemen op de persoonlijke inzet ten dienste van de collectiviteit. In de praktijk kunnen verschillende systemen naast elkaar bestaan, botsen en zich vermengen. Ook regressie is mogelijk.

De theorie van opeenvolgende waardensystemen ondersteunt de notie van vitale ruimte: wanneer een waardensysteem als basispatroon voor afstemming zich te ver uit het centrum beweegt roept dit een tegengestelde beweging op. De theorie bevestigt ook de idee van autonome ontwikkeling. Elk volgend waardensysteem biedt een kader voor afstemming waarmee een complexere sociale en ecologische ordening mogelijk wordt.



bewerkstelligd. Toch kan men er wel veel aan doen om ruimte te scheppen voor het ontstaan ervan.

4.5.8 Het autonome ontwikkelingsproces in de tijd

Levende systemen kunnen zich evolutionair ontwikkelen in de tijd. Dan ontstaat een steeds verdergaande taakverdeling en diversiteit. Hoe verder de taakverdeling gaat, hoe verfijnder het afstemmingsmechanisme moet zijn om ervoor te zorgen dat de inzet van alle componenten op elkaar afgestemd blijft.

Dit inzicht sluit goed aan bij de theorie die Graves⁶³ ontwikkelde over het evolutionair proces van opeenvolgende waardensystemen in de menselijke samenleving. Waardensystemen⁶⁴ worden, net als beelden over de werkelijkheid, in menselijke breinen en conglomeraten van menselijke breinen opgebouwd en gereproduceerd. Ze vormen de diepere laag van overtuigingen over de manier waarop de wereld in elkaar zit, over wat juist is en wat niet en geven daarmee richting aan het handelen van mensen. Waardensystemen vormen een belangrijke component van het afstemmingsmechanisme in de samenleving.

Beck en Cowan⁶⁵, die de theorie van Graves hebben gepopulariseerd, beschrijven acht waardensystemen [kader 39]. Elk waardensysteem wordt getypeerd met een kleur. Het meest elementaire systeem, beige, is gericht op overleven. Hier spelen dierlijke instincten de boventoon: de wetten van de jungle. Eén trap hoger staat het paarse waardensysteem waarin veiligheid voorop staat. Nu gaat het om het overleven van de groep in een wereld vol mysteries en gevaren. De nadruk ligt op opoffering, clanvorming, autoriteit en verering van Goden.

Het meest vergaande waardensysteem in hun beschrijving is turquoise. Dit is de holistische visie op de wereld als één groot organisch geheel, waarin de mens op zoek is naar zijn rol om die wereld gezond te houden. Deze omschrijving komt overeen met wat ik in navolging van Rölting en Jiggins⁶⁶ het ecologisch paradigma noem en waaraan dit boek een bijdrage hoopt te leveren.

Spiraalbeweging rond de vitale ruimte

Wat opvalt is dat een individu-gericht waardensysteem steeds wordt gevolgd door een systeem waarin de collectiviteit voorop staat en andersom. Dit bevestigt mijn notie van vitale ruimte. Als we veranderende waardensystemen zien als de lange golfbeweging tegenover interactiepatronen als de oppervlakkige kabbelingen, dan is het te verwachten dat in een individu-gericht systeem een tegenbeweging zal ontstaan die de afstemming in de

⁶³ Beck, Cowan 1996.

⁶⁴ vergelijkbaar met paradigma's

⁶⁵ Beck en Cowan 1996

⁶⁶ Rölting en Jiggins 2000: zie par. 1.4

collectiviteit wil herstellen en dat in een collectief gericht systeem mensen zullen opstaan die zich van de knellende sociale banden willen ontdoen om hun individuele ruimte veilig te stellen.

Het tweede opvallende aspect van de theorie van Graves is het evolutionaire karakter van waardensystemen. Op micro en meso niveau kunnen in een samenleving verschillende waardensystemen naast elkaar bestaan en met elkaar botsen. Ook is regressie mogelijk: terugval naar een systeem van een lagere orde. Op de macro schaal van de wereldgeschiedenis is het evolutionaire karakter echter onmiskenbaar. De theorie heeft een open einde: we kunnen wel zien waar we vandaan komen maar niet waar we naar toe gaan. Volgens Beck en Cowan is hun leermeester Graves al met een volgend waardensysteem, koraal, bezig, maar omdat zij die nog niet kunnen bevatten wagen zij zich niet aan een beschrijving. Dit aspect bevestigt het beeld van de autonome ontwikkeling van de samenleving als levend systeem, met groeiende diversiteit en de behoefte aan verfijndere mechanismen voor afstemming.

Een kritische noot bij de theorie van Graves is dat gemakkelijk de suggestie gewekt zou kunnen worden dat traditionele culturen op een lagere trap van de ladder zouden staan dan de westerse cultuur. Het is goed mogelijk dat tijdens het ontwikkelingsproces ook waarden in de verdrukking zijn gekomen die nu essentieel zullen blijken te zijn voor het herstel van de vitale ruimte. Het lijkt me aannemelijk dat veel oude levenswijsheden juist aan een herwaardering toe is. Het zal kunnen blijken dat de twee dimensies met de vier extremen, die ik nu heb onderscheiden om de vitale ruimte op te spannen, moeten worden aangevuld. De derde dimensie zou wel eens spiritualiteit kunnen zijn.

4.5.9 Spiritualiteit

De erkenning van spiritualiteit

Een laatste gevolgtrekking uit de redenering in dit hoofdstuk is dat we als mensen deel uitmaken van een groter geheel dat niemand kan overzien en waartussen afstemmingsmechanismen bestaan waaraan wij deel hebben maar die niet door ons te doorgronden, laat staan te beheersen, zijn. Individueel bewustzijn en collectief bewustzijn zijn in deze visie onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Pogingen om het bewustzijn te willen beheersen zijn in feite pogingen om ons aan deze onderlinge samenhang en afhankelijkheid te onttrekken en gaan ten koste van het besef van onze functie in het grotere geheel.

Eigenlijk zijn we met onze neiging om beelden vast te zetten en doelen te stellen in voortdurend gevecht met de werkelijkheid. Steeds proberen we een stukje ervan te pakken te krijgen en zodra we denken iets te hebben scheiden we dat stukje van de grotere werkelijkheid af waardoor hij ons weer ontglipt. In plaats

van onze pogingen hem te pakken te krijgen doen we er beter aan ons met die werkelijkheid, die groter is dan ons bevatting-vermogen, te verhouden. De erkenning van het Onkenbare is in diepste wezen de erkenning van spiritualiteit.

De drijfveer tot afstemming

Eén vraag is nu nog onbeantwoord. Waar komt de drijfveer tot afstemming vandaan? De inzichten in de mechanismen van levende systemen maken aannemelijk dat ontwikkeling een autonoom proces is waarin coherentie groeit zodra het de ruimte krijgt en waarin een steeds complexere ordening ontstaat van onderlinge afstemming, taakverdeling, diversiteit en schoonheid. De vraag blijft hoe een individu daarin positie kan kiezen en op grond waarvan hij anderen tot een betere afstemming kan proberen aan te zetten. Op welke signalen gaat hij dan af en hoe legitiem is zijn bemoeienis met anderen? Deze vragen zijn belangrijk voor de kwestie van leiderschap, wanneer we willen onderzoeken of we de veilige koppeling tussen leiderschap en mandaat los kunnen laten.

Paradigma's schieten tekort

In een recent proefschrift stelt van Eijk⁶⁷ deze kwestie aan de orde. Hij vraagt zich af waarom met de benadering van *Farming Systems Research* in ontwikkelingslanden zo weinig resultaten zijn geboekt. Hij geeft net als ik aan niet genoeg te hebben aan de gangbare paradigma's, inclusief het communicatieve. Hij concludeert dat de *Farming Systems* benadering uitging van de instrumentele opvatting van kennis en weinig heeft bijgedragen aan het collectief bewustzijn dat nodig is voor duurzame ontwikkeling.

Vervolgens gaat hij op zoek naar een paradigma dat dit doel beter dient en stuit daarbij ook op de beperkingen van het constructivisme, een stroming die ik tot de communicatieve rationaliteit reken. Hij erkent het belang van sociale leerprocessen, maar vraagt zich af hoe zulke processen tot collectief bewustzijn kunnen leiden wanneer scherpe sociale dilemma's aan de orde zijn. Als men moet wachten tot de ellende zo groot is dat alle partijen ervan overtuigd geraakt zijn dat er werkelijk iets moet gebeuren, dan is de schade wellicht al onherstelbaar groot.

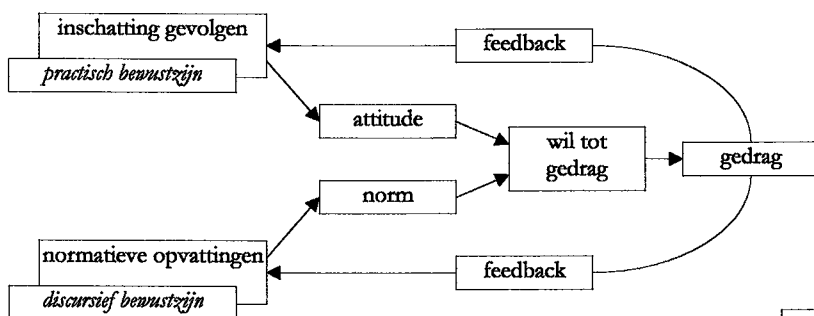
Gedrag als resultante van praktisch en discursief bewustzijn

Om te begrijpen hoe menselijk gedrag wordt gestuurd maakt hij gebruik van het model van Fishbein en Ajzen⁶⁸ [kader 40]. Aan werkelijk gedrag gaat de wil tot gedrag vooraf en die wil wordt beïnvloed langs twee sporen. Ten eerste zijn er de normen die iemand hanteert op grond van zijn overtuiging van de manier waarop de wereld in elkaar zit en zijn normatieve keuzen voor wat hij daarin te doen heeft. Dit is het discursieve bewustzijn, dat

⁶⁷Eijk, T. van (1998) *Farming Systems Research and Spirituality*. Wageningen. Dissertatie Landbouwuniversiteit.

⁶⁸Fishbein, M., Ajzen, I. (1975) *Belief, Attitude, Intention and Behaviour. An Introduction to Theory and Research*. Reading Massachusetts, Addison-Westly Publishing company Inc.

Het gedragsmodel van Fishbein en Azjen (1975)



kader 40

zich vormt in debat: dit is het denkwerk. Ten tweede is er de attitude, de manier van doen die zich nu of eerder gevormd heeft in respons op de gevolgen van eerdere ervaringen en op grond van bewuste of onbewuste inschatting van mogelijke gevolgen. Deze attitude bestaat voor een deel uit geautomatiseerde reacties en berust op praktisch bewustzijn. Beide vormen van bewustzijn ontwikkelen zich door feedback van ervaringen met concreet gedrag.

Transcendent bewustzijn

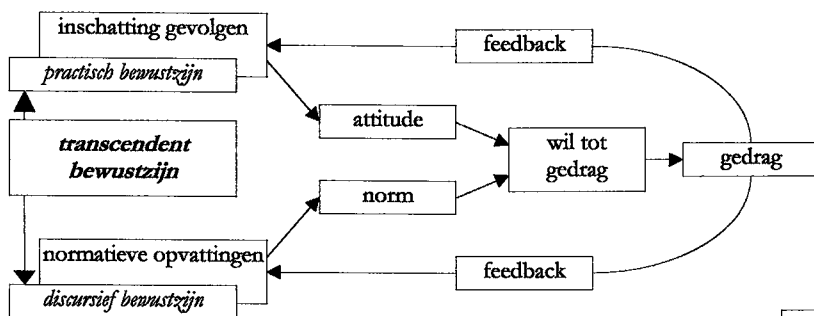
Hij stelt dat beide vormen van bewustzijn onvoldoende zijn om te kunnen begrijpen waarom mensen zich al dan niet sociaal en ecologisch verantwoord gaan gedragen en poneert een derde vorm van bewustzijn die zowel het praktische als het discursieve bewustzijn kan voeden. Hij benoemt dit als *transcendent bewustzijn* en toont vervolgens aan dat mensen via meditatie toegang kunnen krijgen tot dit transcendentale bewustzijn [kader 41]. Mensen die dit bewustzijn regelmatig ervaren vertonen meer sociaal en ecologisch respectvol gedrag dan anderen. Van Eijk staat deze bevindingen door te verwijzen naar uitvoerig Amerikaans onderzoek naar het gedrag van het beoefenaars van Transcendente Meditatie.

Zijn bevindingen roepen associaties op met het werk van Maslow⁶⁹ die in zijn onderzoek naar excellente persoonlijkheden constateerde dat mensen opeenvolgende behoeften hebben die zij proberen te bevredigen. Aan de top van de ladder staat zelfverwerkelijking: het zich volledig ontplooiën ten dienste van een groter geheel. In later werk⁷⁰ raakte hij gefascineerd door top-ervaringen die spiritueel van aard bleken te zijn: het gevoel één te zijn met de omringende wereld en de kosmos. In deze ervaring lossen egoïsme en kortzichtigheid op.

⁶⁹ Maslow, A. (1954) *Motivation and Personality*. New York, Harper and Row

⁷⁰ Maslow, A. (1964) *Religions, Values and Peak Experiences*. Ohio State University Press, Columbus, Ohio.

Het aangepaste gedragsmodel van Van Eijk (1998)



kader 41

Ook Varela⁷¹ ondersteunt de gedachte dat mensen intuïtief in staat zijn om het goede te doen, zonder tussenkomst van een rationele overweging. Als een klein kind de straat op wil rennen terwijl er een auto aankomt zal een toeschouwer geneigd zijn snel in te grijpen. Pas achteraf zal hij zich realiseren wat er precies gebeurde, hoe groot het gevaar was en waarom het goed afliep.

Het transcendent paradigma

In het positivistische⁷² paradigma is waarheid dat wat objectief kan worden vastgesteld. In het constructivistische paradigma is waarheid dat waar actoren het samen over eens kunnen worden. Daartegenover staat het transcendent paradigma, waarin waarheid een persoonlijke ervaring is van verbinding met het grotere en onkenbare en die inspireert tot afstemming in sociaal en ecologisch verband. Het is een vorm van weten in het gebied waar nog geen woorden zijn gevormd en waarin gedachten nog niet zijn geordend tot abstracties van de werkelijkheid.

Van Eijk maakt met zijn proefschrift de weg vrij voor erkenning van een spirituele werkelijkheid, die bestaat naast de fysieke werkelijkheid zoals wordt onderzocht door de positivistische wetenschap en de sociale werkelijkheid waarvoor de constructivistische wetenschap aandacht vraagt. Deze erkenning kwam ook sterk naar voren in het Compas project⁷³ waarin de eis werd losgelaten dat traditionele technieken en overtuigingen zouden

⁷¹ Varela (1999).

⁷² Van Eijk hanteert de aanduidingen positivistisch en constructivistisch zoals in wetenschaps-filosofische literatuur vaak gedaan wordt. Het instrumentele paradigma zoals in dit boek beschreven komt overeen met de wetenschapsovervatting van de positivisten. Het communicatieve paradigma heeft een constructivistisch uitgangspunt. Het strategische paradigma kan zowel instrumentele als constructivistische basis hebben. In het eerste geval gaat men er wel van uit dat er een objectieve waarheid bestaat, alleen accepteert de ander die niet. In het tweede geval erkent men de legitimiteit van verschillende constructen van de werkelijkheid als element van de eeuwig durende belangenstrijd.

⁷³ Uitgevoerd door ETC, Leusden. Zie Haverkort, B., Hiemstra, W., Millar, D., Rist, S. (1996) *Compas: platform for intercultural dialogue on cosmonism and agri-culture*. Position paper. Leusden, ETC.; en Haverkort, B., Hiemstra, W. (Eds) (1998) *Experimenting within farmers' worldviews*. Report of the inception workshop Compas, Feb. 1998. Leusden: ETC.

De fysieke, de sociale en de spirituele werkelijkheid

Het Compas project

Na de erkenning dat er veel waardevolle kennis te vinden was in niet-westerse landbouwmethoden en geneeswijzen in uiteenlopende culturen heeft de beweging voor "low input technology" zich jarenlang bezig gehouden met het opsporen en wetenschappelijk toetsen van traditionele technologieën, om vervolgens de meest betrouwbare technieken toegankelijk te maken voor doelgroepen die in andere landen in vergelijkbare omstandigheden verkeren.

In het Compas project heeft men de eis van wetenschappelijke toetsing weggelaten, omdat men daarmee riskeert

waardevolle kennis weg te filteren omdat deze niet in het westers-wetenschappelijke denkraam past. Het is nogal arrogant om te veronderstellen dat alleen de westerse wetenschapsbeoefenaren kunnen beoordelen welke kennis waardevol is en welke niet.

Het project bracht voorlichters, genezers en spirituele leiders uit uiteenlopende landen en culturen bij elkaar. Ondanks de grote verschillen in dit kleurrijke gezelschap was men het er over eens dat voor duurzame ontwikkeling erkenning nodig is voor zowel de fysieke, de sociale en de spirituele werkelijkheid.

Met name met deze spirituele werkelijkheid kan men in de westerse cultuur slecht uit de voeten en in het contact tussen culturen vormt het gebrek aan respect voor de kennis hierover vaak een belemmering voor zinvolle communicatie.

(Haverkort et al, 1996, 1998).

kader 42

moeten voldoen aan Westers wetenschappelijke criteria om als betrouwbaar bestempeld te worden [kader 42].

Achterliggend
stuurmechanisme

De notie van transcendent bewustzijn vormt naar mijn mening een waardevolle aanvulling op het begrip van sturingsmechanismen in levende sociale systemen. Ik heb beschreven hoe ontwikkeling in sociale systemen berust op een autonoom proces van vitaliteit, waarin actoren hun inzet afstemmen op de collectiviteit van het netwerk. In een vitaal systeem roepen convergerende en divergerende bewegingen elkaar op en houden zo een dynamisch evenwicht in stand. Structurele koppeling werkt via het uitzenden, opvangen en interpreteren van signalen door de actoren in het systeem en die signalen kunnen op uiteenlopende golflengtes worden verzonden: ook op golflengtes die fysisch wetenschappelijk moeilijk te onderzoeken zijn. Het transcendente bewustzijn zou een achterliggend stuurmechanisme van levende systemen kunnen zijn dat zich manifesteert op het niveau dat niet in woorden te vatten is maar wel kan worden ervaren.

De moeilijkheid is hier dat zonder zulk onderzoek zin en onzin lastig van elkaar te onderscheiden zijn en dat er altijd bewegingen zijn geweest die zich op zulke signalen beroepen om te legitimeren wat zij doen, ook als zij laten leiden door andere dan zuivere transcendente signalen. Feit blijft dat er veel materiaal voor handen is dat er op wijst dat transcendente bewustzijn een positieve uitwerking heeft op sociaal en ecologisch verantwoord gedrag.

De intuïtie gaat de beelden
vooruit

Mijn interpretatie is dat intuïtie ontspringt aan dit transcendente bewustzijn: het gebied waarin het weten ervaren kan worden voordat het door de menselijke geest is omgezet in woorden en abstracties van de werkelijkheid. We kunnen niet anders dan denken en communiceren in taal en abstracties en daarmee kunnen we zowel constructies maken die onze gevoeligheid voor signalen vergroten en afstemming vergemakkelijken, als constructies die zulke afstemming juist in de weg staan. Van Eijk laat zien dat meditatie een goede weg is om die intuïtie te ervaren. Ik denk dat de opgave voor leiderschap is om intuïtie serieus te nemen en voortdurend te onderzoeken of men met zuivere intuïtie of met onzuivere constructies van de werkelijkheid te maken heeft.

4.6 Het ecologisch paradigma als volgende stap

Terug naar de opgaven

Eerder in dit hoofdstuk formuleerde ik een aantal vraagstukken waarvoor het instrumentele, het strategische en het communicatieve paradigma te kort schieten. Nu maak ik de balans op: biedt het ecologisch paradigma zoals ik het hier heb beschreven een wenkend perspectief?

Wat is kennis?

We kunnen vaststellen dat er vele betekenissen zijn waarvoor het begrip kennis wordt gebruikt. Die betekenissen hebben waarde binnen het domein van het paradigma waarvoor zij werden ontwikkeld.

Kennis in het ecologische paradigma is een functie van sociale en ecologische afstemming. Kennis dient om de structurele koppeling tussen mensen en hun ecologische omgeving in stand te houden. Mensen bedienen zich daarbij van abstracte beelden over de werkelijkheid, waarover zij met elkaar kunnen communiceren door middel van symbolen.

Deze opvatting van kennis komt voor een groot deel overeen met die uit het communicatieve paradigma, maar voegt er aan toe dat behalve rationele constructen van de werkelijkheid ook emotionele en wellicht nog andere aspecten een belangrijke rol spelen in het mechanisme van inzet en afstemming [*kader 4.3*]. Illustratief voor het onderscheid is de rol van individuele reflectie. Wanneer ervaringen door diep nadenken op zijn plaats vallen ontstaat volgens het communicatieve paradigma nieuwe kennis. In het ecologische paradigma mogen we pas van kennis spreken wanneer deze inzichten vroeger of later weer in praktijk worden gebracht⁷⁴.

⁷⁴ Dat mag lang duren. Een kluisenaar die zijn leven op een eenzame bergtop heeft doorgebracht en een geschrift naliet dat vele jaren later door mensen wordt gevonden die er hun voordeel mee doen heeft bijgedragen aan kennis.

Kennis in vier paradigma's

	instrumenteel	strategisch	communicatief	ecologisch
De wereld is:	een technische opgave	een arena	een dorp vol sociale dilemma's	een levend organisme
Kennis is:	de objectieve waarheid; de beste weg	een product met marktwaarde; macht	een individueel construct; het vermogen tot het genereren van informatie	effectieve actie in respons op de omgeving
De functie van kennis is:	het kunnen bepalen van doelen en de beheersen van de weg ernaar toe	het realiseren van doelen; het versterken van de eigen positie	het faciliteren van een sociaal leerproces	de structurele koppeling tussen mensen en hun sociale en ecologische omgeving

kader 43

Wisselwerking tussen bewustwording en condities

Het bredere begrip van cognitie als het geheel van waarneming en respons in levende organismen biedt inzicht in de samenhang tussen beïnvloeding door communicatie en beïnvloeding door het veranderen van de condities. Elke beïnvloeding heeft meer of minder effect op beide sporen, die ik heb onderscheiden als de kennis- en de positie dimensie. Met de cohesiekring is deze samenhang ruimtelijk weer te geven.

Het concept van menselijke netwerken als levende systemen laat bovendien zien in welke richting die beïnvloeding zou moeten gaan voor een gezonde ontwikkeling. Het gaat om het herstel van de structurele koppeling tussen actoren, zodat elk van hen in staat is zijn authentieke inzet te leveren in respons op wat er in het netwerk aan de orde is. Dit inzicht spoort met het leidende criterium voor het ecologische paradigma zoals ik dat eerder⁷⁵ formuleerde: responsiviteit.

Rationaliteit en emotie

Rationaliteit komt in een breder perspectief te staan wanneer we ook emotionaliteit zien als stuurmechanisme voor levende organismen. Dit maakt de weg vrij om ook naar andere dan rationele communicatieprocessen te kijken als we de responsiviteit in een netwerk willen verbeteren⁷⁶.

Doelgerichte rationaliteit is in het ecologisch paradigma slechts één van de sporen om de vitale ruimte te creëren. Deze aanpak is nuttig wanneer ordening in de chaos gebracht moet worden. Die ordening kan ook verstikkend worden en rationele beelden kun-

⁷⁵ zie par. 2.2.5

⁷⁶ zie par. 5.3.4.

nen verblindend werken. Ruimte voor vitaliteit bestaat bij gratie van evenwicht tussen vasthouden en loslaten en bij gratie van vertrouwen in zichzelf en de ander.

Zinnvolle interactie en *agency*

De coherentiecirkel maakt inzichtelijk hoe niet alleen overeenstemming op basis van consensus of autonomie maar ook competitie en hiërarchie bevorderlijk kunnen zijn voor vitaliteit in een netwerk. *Agency*, omschreven als het vermogen om ertoe te doen in een groter geheel, is niet alleen het gevolg van overeenstemming over doelen en afspraken over de omgangsregels. In het licht van levende netwerken kunnen we *agency* zien als de werking die uitgaat van een coherent vitaal systeem. Dit hangt samen met de bereidheid tot inzet en afstemming van actoren die het netwerk als identiteit herkennen en daar energie aan ontfangen.

Drijfveren

Individuele drijfveren kunnen we nu zien in het bredere perspectief van levende sociale processen. Mensen worden niet alleen gedreven door de wens tot zelfverwerkelijking maar ook door de wens zinvol te zijn in hun sociale en ecologische omgeving en de wens om zich daarmee verbonden te voelen. Er is niet alleen de drijfveer van onzekerheidsreductie, maar ook die van nieuwsgierigheid en het verleggen van grenzen. In de vitale ruimte, die wordt opgespannen in de kennis- en de positie dimensie, wordt energie gegenereerd, die we kunnen herleiden tot respectievelijk de energie uit vernieuwing en de energie uit verbinding. De ordening dient om die energie te kanaliseren zodat ze niet vervliegt in chaos of verstikt in inertie. Deze ordening kan zich ontwikkelen tot steeds hogere vormen van coherentie met verfijndere taakverdeling en koppelingsmechanismen.

4.7 De ontwikkeling van landbouwkennis in ecologisch perspectief

4.7.1 Landbouwvoorlichting en het creëren van vitale ruimte

Kennisontwikkeling in de landbouw als autonoom proces

Wat is bruikbaarheid van deze theorie in de praktijk? Kunnen we vanuit dit ecologische paradigma begrijpen waardoor in de recente geschiedenis van de Nederlandse landbouw steeds andere aspecten van kennis aan de oppervlakte kwamen en bijvoorbeeld steeds andere rollen van voorlichting belangrijk werden gevonden? In de volgende paragrafen zoek ik naar een antwoord op deze vraag voor de zes beschreven perioden en ga ik na wat gevolg was. Een schematisch overzicht is te vinden in kader 44 en in kader 45 zijn de rollen van voorlichting in de coherentiecirkel geplaatst.

Rollen van voorlichting als respons

periode	kennis aspect	type voorlichting	doel	respons op
wederopbouw	instructie	technologie overdracht technology transfer	verspreiding van technologie	technologie achterstand, stagnatie in kennisontwikkeling; aanbod nieuwe technologie
	sociaal	streekverbetering community development	lokale ontvankelijkheid voor vernieuwing	gesloten gemeenschappen; onderlinge tegenstellingen
bloei	keuze	hulp bij besluitvorming	weloverwogen keuzes van verantwoordelijke ondernemers	teveel uniformiteit; noodzaak van diversificatie
	zoeken en leren	intermediair (tweede lijns voorlichting)	ontwikkeling van toepasbare kennis; onderhoud van verbindingen	uitdijend netwerk; grotere diversiteit
toenemende onzekerheid	macht	participatie	versterking positie doelgroep	bewustwording van tegengestelde belangen
		vormende voorlichting	verbeteren ondernemerschap	afhankelijkheid
uiteenlopende belangen	persuasief	persuasieve voorlichting	verspreiding van impopulaire informatie	te geringe bereidheid tot externe afstemming
onthechting markt	markt	commerciële dienstverlening	dienstverlening aan klanten	te grote diversiteit; overheidsdienst heeft objectieve positie verloren
pluriforme netwerk-samenleving				
	ecologisch	bemiddeling	bevorderen van bereidheid tot afstemming	'ieder voor zich' cultuur, escalerende machtsstrijd

4.7.2 De periode van wederopbouw: 1945-1956

Voorlichting als technologie overdracht

Voorlichting als technologie overdracht richt zich op de kennis dimensie. Vitale ruimte op deze dimensie ontstaat wanneer de verschillen interessant genoeg zijn om te onderzoeken, maar ook weer niet zo groot dat zij verwarrend of bedreigend worden. Na de oorlog realiseerden alle betrokkenen zich dat technologische vernieuwing nodig was en de drempel was laag, mede door de

op veranderingen in het landbouwnetwerk

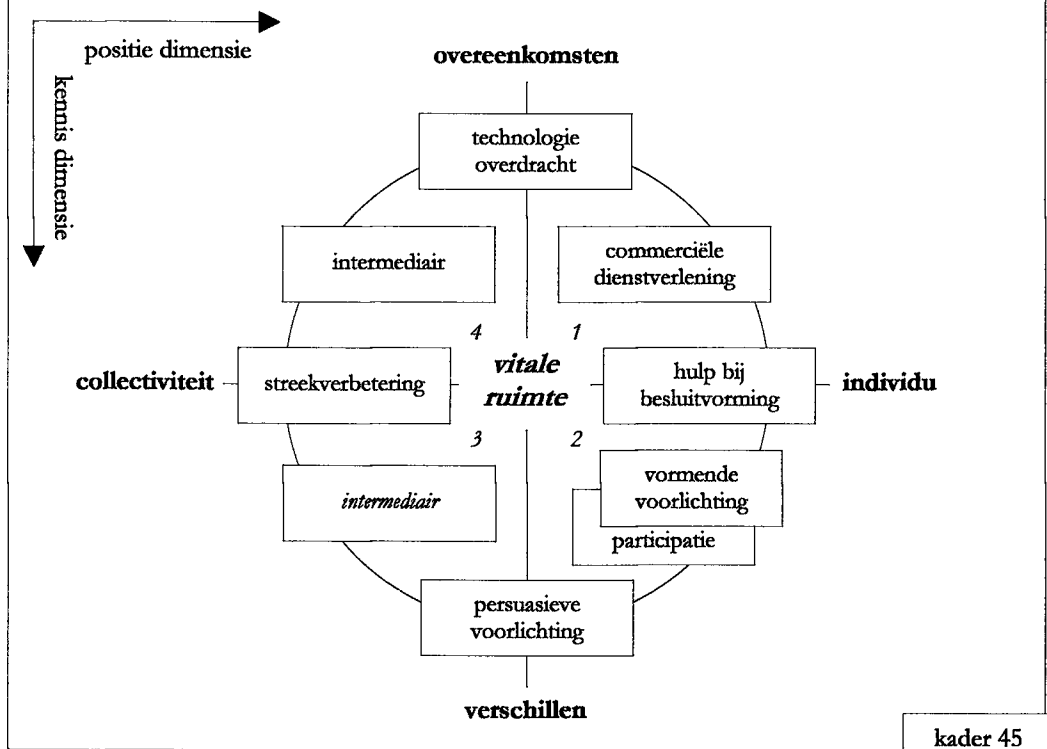
inzet op kennis dimensie	inzet op positie dimensie	effect
<u>overeenkomsten</u> : creëert eenheid in technologische kennis en praktijk	<u>neutraal</u> : dient zowel individu als collectiviteit	sterke groei identiteit landbouwsector; sturend netwerk naar zelfsturing met hiërarchische verticale verhoudingen; groei productiviteit; dispariteit met markt (afstemming)
<u>neutraal</u>	<u>collectiviteit</u> : verbeteren van de afstemming	
<u>evenwicht</u> tussen overeenkomsten (de beste weg), en verschillen (specifieke kansen)	<u>individu</u> : specialisme ontwikkelen	doorgaande groei identiteit, met deel-identiteiten binnen het grotere geheel.
<u>overeenkomsten</u> : ontwikkeling en onderhoud van gemeenschappelijke kennisbasis	<u>collectiviteit</u> : nadruk op onderlinge afstemming, versterken identiteit	groot en divers netwerk met sterke identiteit; consensus als dominant interactiepatroon
<u>verschillen</u> : eigen specifieke kennis benutten en verder ontwikkelen	<u>individu</u> : eigen positie versterken, afhankelijkheid verminderen	identiteit van individu en subnetwerken versterkt ten koste van identiteit sector als geheel
<u>verschillen</u> : lastige informatie overbrengen	<u>neutraal</u> : aanname dat kennis volstaat om actoren tot afstemming te bewegen	aanname blijkt onjuist. Bereidheid tot afstemming neemt verder af
<u>overeenkomsten</u> : voldoen aan vraag op ruilbasis	<u>individu</u> : klant is koning	groei identiteit subnetwerken; te weinig zorg voor collectieve belangen
<u>verschillen</u> : leren omgaan met lastige verschillen op basis van respect	<u>collectiviteit</u> : nadruk op externe afstemming tussen subnetwerken	organische groei netwerken in onderlinge samenhang

kader 44

mogelijkheden die de Marshall hulp bood. Dit waren gunstige condities voor nieuwsgierigheid.

Als we nu de diverse typen van voorlichting in de coherentie-cirkel plaatsen, dan hoort technologie overdracht als instrument voor interventie thuis aan de kant van de overeenkomsten: het gaat om de beste manier van produceren. De interventie is

Rollen van voorlichting in de coherentiekring



kader 45

bedoeld om eenheid te creëren in wat goede technologische kennis gevonden wordt. Tegelijkertijd moet het verschil ook zo interessant zijn dat boeren de bijdrage van de voorlichting serieus nemen. Op de positie dimensie is deze interventie neutraal: hij dient zowel individu als collectiviteit.

Verwetenschappelijking van de praktijk

In de klassieke opvatting over technologie overdracht in het model van kennisdoorstroming komt nieuwe kennis voort uit het onderzoek en stroomt deze via onderwijs en voorlichting door naar de praktijk. In het ecologisch paradigma is nu te begrijpen wat de valkuil is van deze opvatting. Wanneer er onvoldoende terugkoppeling plaats vindt tussen praktijkmensen en onderzoekers, dan is te verwachten dat de verschillen te groot worden waardoor het creatieve proces wordt geblokkeerd.

Vijverberg⁷⁷ heeft laten zien dat deze klassieke opvatting voor de Nederlandse situatie te ongenueanceerd is. De kloof kon niet te groot worden omdat voorlichters en onderzoekers zelf een agrarische achtergrond hadden en frequent contact onderhielden, al was het maar in het verjaardagencircuit. De boerenpraktijk en

⁷⁷ Vijverberg, A.J. (1996) *Glastuinbouw in ontwikkeling: beschouwingen over de sector en de bĳnvloeding ervan door de wetenschap*. Dissertatie Landbouwwuniversiteit Wageningen. Delft, Eburon.

de mogelijkheden en beperkingen van ondernemingen waren goed bekend bij alle betrokken hoofdrolspelers in het netwerk. Vijverberg, die zelf diverse sleutelfuncties vervulde in het kennissysteem van de glastuinbouw, beschreef na zijn pensionering hoe het onderzoek na de oorlog vooral de praktijk als uitgangspunt had. Hij spreekt in navolging van Van der Ploeg⁷⁸ over de 'verwetenschappelijking van de tuinbouw. Veel vernieuwingen zijn ontstaan uit experimenten van tuinders waar vervolgens het onderzoek een wetenschappelijke basis voor zocht. Pas later, eind jaren 60 en de jaren 70, kwam ook de stroom op gang van vernieuwingen die geïnitieerd werden door het fundamentele onderzoek, bijvoorbeeld op het gebied van de genetica en de gewasbescherming.

Voorlichting voor streekverbetering

Bij de streekverbetering neemt de positie dimensie een belangrijke plaats in. Vitale ruimte ontstaat door een goede verhouding tussen individuele en collectieve belangen in samenwerkingsvormen die meerwaarde opleveren. In de projecten voor streekverbetering en landinrichting eind jaren veertig en de vijftiger jaren werd hier duidelijk naar gestreefd. De drempel voor inzet en afstemming werd verlaagd door collectieve voorzieningen zoals het afdekken van risico's en prijsgaranties en het tij was gunstig in deze periode van wederopbouw. De politieke verantwoordelijkheid die de landbouwbestuurders kregen in ruil voor éénstemmigheid gaf bovendien de mogelijkheid tot op zekere hoogte discipline te handhaven. Er ontstond een gemeenschappelijke identiteit waarin actoren bereid waren tot onderlinge afstemming en ordening. In de coherentiekring staat voorlichting voor plattelandsvernieuwing op de positie dimensie aan de kant van de collectiviteit. De collectieve belangen staan immers voorop.

De juiste combinatie voor het ontstaan van het poldermodel

In retrospect kunnen we zeggen dat de simultane investeringen in technologie overdracht en plattelandsontwikkeling onder de Nederlandse omstandigheden een goede combinatie zijn geweest om te ontsnappen aan chaos en om vitale ruimte te creëren. Ze stimuleerden samen een interactiepatroon waarin consensus dominant was. Het poldermodel was geboren.

4.7.3 De bloelperiode: 1956-1975

Voorlichting als hulp bij besluitvorming

De aanpak was succesvol en het autonome ontwikkelingsproces dat hierdoor de ruimte kreeg leidde tot meer productie en ook tot groeiende taakverdeling en diversiteit. In elk levend groeiproces ontstaat op een bepaald moment frictie. De onderlinge verhoudingen kloppen dan niet meer, of er moet een nieuwe afstemming komen tussen het netwerk met zijn eigen identiteit en het grotere netwerk waarin het functioneert. Dit laatste deed zich voor in de jaren vijftig toen de productie sneller steeg dan de

⁷⁸ Ploeg, J.D. (1987) *De verwetenschappelijking van de landbouwbeoefening*. Mededelingen van de Vakgroepen Sociologie, 21. Wageningen: LUW.

koopkrachtige binnenlandse vraag. De externe aanpassing werd gevonden in de stap naar de internationale markt.

Intern ontstond frictie in de positie dimensie. Niet iedereen kon hetzelfde blijven doen: de posities van ondernemers zaten elkaar in de weg. De oplossing was warme sanering van de wijkers en specialisatie plus schaalvergroting van de blijvers. Deze hernieuwde aandacht voor de individuele positie vinden we in voorlichting als hulp bij besluitvorming. In de coherentiecirkel plaats ik deze voorlichting aan de kant van het individu op de positie dimensie. Op de kennis dimensie hoort hij ergens in het midden tussen overeenkomsten (de beste weg) en verschillen (het benutten van de specifieke omstandigheden).

Voorlichting als intermediair

Toenemende specialisatie in het uitdijende netwerk stelde nieuwe eisen aan de communicatie. Het verjaardagencircuit was niet meer voldoende en informatielijnen moesten worden georganiseerd. Hier komt de rol van voorlichting als intermediair naar voren, die in de Nederlandse landbouw fijnmazig werd uitgebouwd. Hiermee wordt de structurele koppeling onderhouden tussen de diverse actoren die essentieel zijn voor het in stand houden van identiteit van het levende netwerk. Voorlichting faciliteerde die koppeling zowel op de kennis dimensie via de tweedelijns voorlichting van de CAD's, als op de positie dimensie door de inbreng van de consulentschappen in het georganiseerde landbouwbedrijfsleven en het openbaar bestuur op de diverse niveaus.

Het communicatienetwerk dat zo ontstond en waarmee actoren elkaar bij de les hielden, was uniek in de wereld en kon bestaan dankzij een sterk besef van gezamenlijke identiteit. Om te kunnen concurreren op de wereldmarkt moest er worden samengewerkt: de meerwaarde moest komen van de innovatieve kracht van de landbouwsectoren. De reputatie van een hele productiesector in het buitenland werd bepaald door de zwakste schakel. Daar herkende men de Hollandse tomaat en niet de tomaat van teler X. Alle betrokkenen erkenden het belang van korte, open en betrouwbare informatielijnen tussen agrarische producenten, onderzoekers, beleidsmakers, handel en industrie. Het OVO drieluik werd gekoesterd en voorlichting vormde een belangrijke verbindende schakel voor de structurele koppeling tussen de componenten van het netwerk.

Deze intermediaire rol had een functie in het onderhouden van de gemeenschappelijke kennisbasis en de collectieve afstemming en ik plaats hem daarom in het kwadrant van de consensus tussen overeenkomsten en collectiviteit.

Het effect was een groot institutioneel netwerk waarin een sterk gevoel van identiteit bestond, ondanks de steeds groter wordende

verschillen door de voortschrijdende specialisatie. De interne structurele koppeling was sterk, de externe daarentegen zwak. De markt werd gedomineerd door de producenten en ook andere koppelingsmechanismen met de buitenwereld ontbraken.

4.7.4 De periode van toenemende onzekerheid: 1975-1984

Het machtsaspect genegeerd

Het machtsaspect leek afwezig in de Nederlandse landbouw tot in de jaren 80. Dit was natuurlijk niet juist. Waar snelle groei is zijn ook slachtoffers. De convergerende krachten in het netwerk, gericht op samenwerking en het bewaren van de collectieve identiteit, waren echter sterk genoeg om de divergerende krachten te overstemmen. Ondernemers die de race niet konden volhouden mochten rekenen op warme sanering. Natuurbeschermers en milieuactivisten die vanaf de jaren 70 buiten het netwerk kritiek uitoefenden vormden voorlopig geen partij voor het sturende netwerk in het politieke krachtenspel.

Vormende voorlichting

Toch werd rond 1980 in de Rijkslandbouwvoorlichting wel het concept van vormende voorlichting geïntroduceerd, met duidelijke kenmerken van de participatie ideologie uit de emancipatiebewegingen van de jaren 70: zelfredzaamheid, autonomie, de kracht van samenwerking in studiegroepen enzovoorts. Dit is te begrijpen doordat verschillende op zichzelf onafhankelijke bewegingen met elkaar samenvielen. De eerste komt voort uit de eerste generatie voorlichtingskundigen die in de dienst werd aangetrokken en beïnvloed was door de ideologie van de jaren 70 waarin veel meer dan voorheen aandacht bestond voor machtsverhoudingen.

De tweede beweging was het gevolg van de toenemende druk op het overheidsmanagement om efficiënter met de beschikbare middelen om te gaan. Met groepsvoorlichting en geplande activiteiten zou men meer mensen kunnen bereiken dan met individuele voorlichting op afroep. De nadruk op het verbeteren van ondernemerschap, de doelstelling van vormende voorlichting, paste bovendien in de groeiende taakverdeling met de particuliere voorlichting die in opkomst was. De beweging in de richting van het versterken van individuele posities werd dus gelegitimeerd met argumenten die het management op dat moment goed uitkwamen.

In de coherenticirkel plaats ik vormende voorlichting in het 2^e kwadrant, dat van de competitie. Er is zowel een positie- als een kennis component te herkennen: het ging om de individuele capaciteit om zich staande te houden in de competitie en het uitbaten van de specifieke kwaliteiten waarin men verschildte van anderen. Bij individuele capaciteit kan men denken aan een enkele ondernemer, maar ook aan een belangengroep die zijn positie wil

innemen in een groter netwerk. Dat netwerk is dan de collectiviteit. Ter vergelijking is in de tabel [kader 44] ook voorlichting ten dienste van participatie opgenomen, hoewel dat op zich geen doelstelling van de landbouwvoorlichting werd.

Aanzet tot individualisering

De nadruk op zelfredzaamheid en participatie in de jaren zeventig versterkte de beweging die de fundamenteën van de verzuiilde samenleving ondergroef. Dit knaagde ook aan de bereidheid tot afstemming binnen de landbouwsector. Dit gold vooral voor de verticale lijnen in de landbouworganisaties, waarbij het sturende netwerk zich sterk identificeerde met de verantwoordelijke overheid, terwijl de achterban zich steeds minder begrepen voelde in een verslechterend ondernemersklimaat.

4.7.5 De periode van de uiteenlopende belangen: 1984-1989

Persuasieve voorlichting

Als de corrigerende krachten van binnenuit het systeem geen ruimte krijgen, dan komen ze op den duur van buitenaf. Het fijnmazige communicatienetwerk in de landbouwsector was effectief in het richten van de aandacht op efficiëntieverbetering, gegarandeerde kwaliteit en herkenbaarheid van het Nederlandse product waardoor in dat kennisdomein vitale ruimte bestond voor snelle en creatieve ontwikkeling. De communicatielijnen voor terugkoppeling van signalen uit het grotere verband waarin de sector functioneerde waren veel minder goed ontwikkeld.

De rekening was hoog opgelopen

Het was logisch dat de ongewenste neveneffecten van het intensieve productiesysteem zich in het kleine en dichtbevolkte Nederland zich in vroeg stadium zouden laten voelen. Het is in feite verbazend dat het tot 1984 geduurd heeft voordat de eerste maatregelen genomen werden en nog merkwaardiger dat het tien jaar later nog steeds niet lukte om drastische maatregelen te nemen, getuige het echec van het mestakkoord en het vervolg op de bestuursovereenkomst voor gewasbescherming. Dat velen in de diverse sectoren zich sindsdien hebben ingespannen om desondanks schoner en veiliger te produceren doet hier niets aan af.

Een vergeefs beroep op gemeenschappelijke identiteit

Op de kennis dimensie moest nu informatie worden overgebracht die bedreigend of verwarrend was. Boeren moesten hun productiewijze in overeenstemming brengen met de eisen die hun omgeving stelde en aangezien de onbetaalde rekening voor overproductie en vervuiling inmiddels hoog was opgelopen kon dit niet zonder pijn. De voorlichting van de overheid kreeg nu persuasieve voorlichting als extra taak mee. Het sturende netwerk rekende op de kennisinfrastructuur van onderzoek, voorlichting en onderwijs om ondernemers te doordringen van de noodzaak van veranderingen. Persuasieve voorlichting staat in de coherenticirkel op de kennis dimensie aan de kant van de verschillen. Op de positie dimensie is hij neutraal: de aanname

was immers dat wanneer ondernemers de lastige informatie werkelijk onder ogen zouden zien, zij bereid zouden zijn om hun gedrag af te stemmen op dat wat nodig was voor de collectiviteit.

Tegelijkertijd realiseerde men zich dat de collectieve identiteit hierdoor onder druk kwam te staan. Er werd benadrukt dat overheid en ondernemers dezelfde belangen hadden en dat het mest-probleem met betrouwbare normen en technische vernieuwingen is op te lossen. Vrees voor de divergerende krachten in het kennissysteem deden de overheid besluiten de intermediaire functie extra zwaar aan te zetten toen de 1^e lijns voorlichting werd geprivatiseerd.

Onvoldoende ruimte op de
positie dimensie

In de analyse volgens het ecologische paradigma kan persuasieve voorlichting helpen om de vitale ruimte op te spannen wanneer men te weinig oog heeft gehad voor lastige verschillen maar de bedreiging die ervan uitgaat wel aan kan en wanneer er voldoende ruimte is op te positie dimensie. Of aan beide voorwaarden was voldaan moet achteraf gezien worden betwijfeld.

Ten eerste kan men zich afvragen of de dreiging te overzien was. Hoe meer een ondernemer investeert in de ontwikkeling in een bepaalde richting, hoe meer zekerheid hij nodig heeft dat die investeringen zich zullen terugbetalen. Na de eerste bedreigende signalen vanaf 1975 had men echter voor de vlucht naar voren gekozen, waardoor de onbetaalde rekening opliep en de dreiging groter werd. De ondernemers voelden zich rechtstreeks in hun voortbestaan bedreigd. Het was voor hen moeilijk om passende maatregelen te nemen om die zekerheid te herstellen omdat de regelgeving voortdurend bleef veranderen.

Identiteit blijkt een illusie

In de tweede plaats kan men betwijfelen of de identiteit waarop het sturende netwerk rekende nog wel zo sterk was. Wagemans⁷⁹ constateert dat de landbouwvoormannen die samen met de overheid het beleid bepaalden zozeer de taal van de overheid waren gaan spreken dat hun achterban zich niet meer in hen herkende. Veel ondernemers waren het Landbouwschap als een verlengstuk van de overheid gaan zien. De collectieve identiteit was flink aangetast.

Intermediairen niet in staat
identiteit te bewaren

4.7.6 De periode van de onthechting: 1989-1995

Na de privatisering van de landbouwvoorlichtingsdienst van de overheid bleek al snel dat de eenheid niet vast te houden was. De IKC's en de CL's die van de voorlichtingsdienst werden afgesplitst en deze nieuwe intermediairen slaagden niet in hun taak om de communicatielijnen open te houden. Achteraf gezien zijn daar twee redenen voor te geven. Ten eerste was er de reeds

⁷⁹ Wagemans, M.C.H. (1991) *Analysis of the Role of Information and Planning: the Case of Town and County Planning*; in: *Innovative Society*, winter 1990-1991 (3) 4.

genoemde spanning tussen bestuurders die onder externe druk proberen de schadelijke gevolgen van het productiesysteem te beperken en de ondernemers die zich in hun voortbestaan bedreigd voelden. De intermediairen raakten hun status van objectieve partner kwijt en werden geassocieerd met de overheid die de belangen van de sector onvoldoende serieus nam.

De tweede reden was de voortgaande specialisatie en taakverdeling in het netwerk, waardoor er minder reden was om een sterke collectieve identiteit te handhaven. De lijnen van solidariteit verschoven van één overzichtelijk landbouwnetwerk naar een onoverzichtelijke veelheid van kleinere netwerken die zich niet meer conformeerden aan één centrale leiding. Dit gold voor productiesectoren waarin specialismen zich onafhankelijker gingen opstellen. Het gold ook voor productiekolommen waarin de rol van de coöperaties veranderde onder druk van schaalvergroting en internationalisering. En het gold voor de landsgrenzen die door de voortschrijdende internationalisering minder bepalend werden voor de identiteit van netwerken dan voorheen. Het OVO drieluik zoals dat centraal door de overheid werd beheerd was niet meer in staat om aan de groeiende veelheid van wensen tegemoet te komen.

Landbouw moet door
instabiliteitspunt heen

De gevolgen van deze schuivende solidariteitslijnen doen denken aan de instabiliteitspunten uit de dissipatieve structuren van Prirogine⁸⁰. Bij een hoger energieniveau is de ordening niet vol te houden en wordt deze verbroken om plaats te maken voor een hogere ordening met meer diversiteit en verder doorgevoerde taakverdeling. Op het niveau van ordening dat zich vanaf eind jaren 80 aandeed in de Nederlandse landbouw paste geen centraal beheerd kennissysteem.

Voorlichting als commerciële
dienstverlening

Voorlichting als commerciële dienstverlening is beter in staat de specialisatie in de markt te volgen en mee te groeien met de wensen in zich ontwikkelende netwerken. In de coherentiecirkel plaats ik deze voorlichting in het 1^e kwadrant: dat van de autonomie, tussen individu en overeenkomsten. Het gaat om dienstverlening aan individuele actoren en voldoende herkenning in het kennisdomein om zich te identificeren met de klant. Tenminste: als de klant bereid is voor die dienstverlening een ruilverhouding aan te gaan.

Gevulde niches en open-
vallende gaten in het kennis-
systeem

In termen van het coherentieperspectief kan voorlichting als commerciële dienstverlening gemakkelijk vitale ruimte creëren in de relatie met klanten omdat de afrekening voor een direct koppelingsmechanisme zorgt. Dit werkt op een laag aggregatieniveau. Men zou hier kunnen spreken van kleine systemen,

⁸⁰ zie par. 4.4.3

waarin het gemakkelijker is om een nieuwe identiteit te ontwikkelen.

Afstemming op hogere niveaus is hierdoor nog niet vanzelfsprekend gediend. Veel ondernemers betalen niet graag voor kennis met persuasieve aspecten zoals dierenwelzijn of natuurbeheer, tenzij ze hun voortbestaan ermee kunnen redden. Commerciële dienstverleners moeten investeren in het verzamelen en bewerken van informatie en worden voorzichtig in het uitwisselen ervan met mogelijke concurrenten. Als kennis een prijs heeft ligt zij niet meer op straat zoals vroeger in het open kennissysteem. Hierdoor vertraagt de uitwisseling van kennis en daarmee de innovatiesnelheid in sectoren. De vitale ruimte in groter verband neemt af en het kost nieuwe inspanningen op hogere niveaus van aggregatie om voldoende identiteit te ontwikkelen voor afstemming.

4.7.7 De periode van de markt (1995-)

Het hoeft na deze beschrijving geen verbazing te wekken dat rond 1995 men volop bezig was met het zoeken naar een nieuwe rolverdeling. De oude identiteit was verloren gegaan en nieuwe identiteiten waren bezig zich te ontwikkelen. In de periode die volgde kristalliseerde een nieuwe rolverdeling zich nog niet uit.

Zoeken naar een nieuwe
rolverdeling

Resultaatfinanciering in projecten en programma's kunnen we zien als een poging om een alternatief koppelingsmechanisme aan te brengen tussen publieke inzet en actoren in de samenleving die hun collectieve verantwoordelijkheid nemen. Projectgeld schept ruimte voor actoren om te doen wat nodig is op die terreinen die een financier zoals de overheid belangrijk vindt.

Resultaatfinanciering

Wanneer we het fenomeen van resultaatfinanciering vanuit ecologisch perspectief analyseren, dan kan het bijdragen aan het vitaliseren van netwerken wanneer de structurele koppeling goed functioneert tussen de financier, die doelen en criteria stelt aan het besteden van geld en de begunstigde, die de financiële ruimte moet benutten om te doen wat nodig is om het netwerk te laten functioneren.

Zelfreferentialiteit

Hier liggen echter een flink aantal gevaren op de loer. Wanneer Van Woerkum⁸¹, Van der Ploeg⁸² en vele anderen wijzen op het gevaar van zelfreferentialiteit, dan betekent dat in ecologische termen het ontstaan van blokkades, waardoor de structurele koppeling verbroken wordt. Voor de financier staat de arrogantie van de macht als valkuil wijd open, omdat er te weinig mechanismen zijn die de verbinding met de praktijk levend kunnen houden. De praktijk doet hier zelf aan mee door zich in de concurrentiestrijd

⁸¹ Woerkum, C. van, (1997) *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Bohn Stafleu Van Lochem, Houten.

Woerkum, C. van, (2000) *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Tweede herziene druk. Bohn Stafleu Van Lochem, Houten

⁸² Ploeg, J.D. (1999) *De virtuele boer*. Assen, Van Gorcum.

met andere potentiële uitvoerders teveel af te stemmen op de criteria van de financier, waardoor de authentieke eigen respons in de verdrukking komt. De andere weg waarlangs de koppeling tussen financiering en behoeften uit de praktijk plaats zou kunnen vinden is die via de politiek en belangenorganisaties. Deze weg is lang en indirect.

Expertsystemen

Van der Ploeg spreekt van expertsystemen die bepalend worden voor de vormgeving van de toekomst. De beelden voor de toekomst worden uitgezet door een beperkte kring van experts. Zij vormen een sturend netwerk dat de doelen en criteria voor geldstromen vaststelt. Van alle ontvouwingsmogelijkheden die de landbouw in principe heeft blijven er maar enkele over, omdat daarvoor de juiste condities geschapen worden met de middelen die voor sturing beschikbaar zijn. Dat zijn niet noodzakelijkerwijs de meest perspectiefvolle en dit mechanisme gaat ten koste van de initiatieven van onderop en de diversiteit die nodig zijn om het platteland vitaal te houden.

In termen van het ecologische paradigma betekent de analyse van Van der Ploeg dat de grootschalige financieringsstructuur die de overheid in leven heeft geroepen om kennisontwikkeling te sturen het gevaar loopt te verworden tot een controlemechanisme dat probeert een toekomst te scheppen die geen verbinding meer heeft met de praktijk van levende netwerken.

In mijn observatie is het veelbetekenend dat de overheid de verbindingslijnen, die tot aan de privatisering van de voorlichting in 1989 voor de onderlinge communicatie zorgden, in de jaren erna heeft doorgeknipt. Het strategische paradigma, waarin de nadruk ligt op eigen verantwoordelijkheden, legitimeert dit beleid en bevestigt de illusie van het eigen gelijk.

4.7.8 Modeverschijnselen en rollen in het kennissysteem

Behoeftte aan vitaliteit

Aan het einde van de periode van dataverzameling voor deze studie stond de vitaliteit van het platteland hoog op de agenda bij zowel de overheid als de landbouworganisaties. De behoefte aan instrumenten die vitaliteit kunnen bevorderen komt niet uit de lucht vallen. Vitaliteit ontstaat in verbinding; in inzet die er toe doet in een groter geheel. Wanneer de verbindingslijnen niet goed functioneren verdwijnt de vitaliteit uit het systeem. Als gevolg zullen er mensen opstaan die vinden dat er iets moet gebeuren om de vitaliteit weer te herstellen.

Opvallend is echter dat vitaliteit nu ook met name genoemd wordt. De conclusie van de analyse in deze paragraaf is dat elk nieuw aspect van kennis naar voren komt als remedie op de onbalans te herstellen die de heersende mode veroorzaakt. Verandering begint dus als respons op signalen van onbalans; als de

inzet werking heeft wordt het mogelijk de structuur te vernieuwen; en vervolgens ontstaat een nieuwe structuur die op zijn beurt weer een bepaald beeld van de werkelijkheid bevestigt. Ook dat beeld blijft niet accuraat en veroorzaakt opnieuw onbalans, waardoor het tenslotte ook weer impulsen oproept voor nieuwe verandering.

Wanneer die impulsen voor verandering te moeilijk hun weg vinden in het systeem verliest het systeem zijn vitaliteit. Dat juist nu de roep om het herstel van vitaliteit zo luid klinkt zou wel eens kunnen betekenen dat de structuur die in de afgelopen periode is gegroeid nogal taai is voor veranderaars. Hiermee komen we bij vragen over leiderschap en structuur: van wie mogen we leiding verwachten in het vitaliseren van netwerken en zijn er kenmerken van structuren die uitnodigen tot zulk leiderschap?

Doorgaande beweging naar de toekomst

Voor we ons in deze vragen verdiepen in hoofdstuk 5 wil ik een laatste gevolgtrekking maken over de rol die we in de naaste toekomst mogen verwachten voor voorlichting. Het grote landbouwnetwerk heeft zijn identiteit verloren en nieuwe netwerken zoeken naar nieuwe identiteiten in een pluriforme samenleving waarin de landbouw niet meer een exclusief recht op de groene ruimte kan laten gelden. Nieuwe netwerken vertonen een veel grotere diversiteit dan vroeger en ook de mechanismen voor zowel interne als externe afstemming zijn anders dan in de tijd van het georganiseerde landbouwkennissysteem.

De nadruk op marktwerking schept een omgeving als een jungle, waarin netwerken moeten overleven. Dat kan gemakkelijk ten koste gaan van de bereidheid tot externe afstemming. Daardoor komt de aandacht voor collectieve belangen in de knel. Hierop past een respons die juist het belang van de collectiviteit weer naar voren haalt. Het aspect van kennis dat hierbij hoort zou ik het ecologische aspect willen noemen: dit verwijst naar het besef van onderlinge afhankelijkheid en de afhankelijkheid van de ecologische omgeving. Op de positie dimensie ligt de nadruk op de collectiviteit waaraan de individuele inzet moet bijdragen en op de kennis dimensie gaat het om het leren omgaan met verschillen op basis van respect.

Volgen we deze doorgaande beweging in opeenvolgende rollen van voorlichting verder, dan is nu een bemiddelaarsrol aan de orde. De bemiddelaar assisteert partijen in het omgaan met hun, vaak lastige, verschillen. Deze rol gaat verder dan die van de intermediair die zorgde dat partijen binnen dezelfde identiteit met elkaar in verbinding bleven. De kloof tussen deze bemiddelaarsrol en het etiket 'voorlichting' dat nog stamt uit de tijd van de technologieoverdracht is echter wel erg groot geworden.

Leiderschap

Op zoek naar
leiderschapsfuncties voor de
toekomst

5.1 Leiderschap in complexe netwerken

Net als bij kennis zijn opvattingen over leiderschap in de loop van de tijd veranderd en elke opvatting heeft zijn eigen werkingsdomein. Wat uitstekend werkte in de bloeitijd van de landbouw werd in de periode er na belemmerend en het zoeken is nu naar leiderschapsfuncties die passen bij de opgaven voor de naaste toekomst.

Op grond van deze ervaring kan men zich verschillende vragen stellen. Wat is er te leren van de bloeitijd: werden er toen leiderschapsfuncties vervuld die daarna in de verdrukking kwamen en eigenlijk een herwaardering behoeven? Maar ook: wat is er nu anders dan toen waardoor er nieuwe antwoorden nodig zijn?

Van organisaties naar
netwerken

Kijken we naar de literatuur over management en organisatie, dan valt op dat veel denkbepelden over leiderschap zich beperken tot het besturen van organisaties, of eventueel tot het onderhandelen tussen organisaties of belangengroepen. Kenmerkend voor de huidige tijd is echter dat de verhouding verandert tussen formele structuren zoals organisaties met doelstellingen en formele posities met een mandaat aan de ene kant en netwerken zonder hiërarchie of vaste samenstelling aan de andere. Ik zoek naar een theorie over leiderschap die ook van toepassing kan zijn op fluïde netwerken waarin niemand de baas is.

De casus Nederlandse landbouw is interessant omdat, ook al was de organisatiegraad buitengewoon hoog, boeren zich nooit werknemers hebben gevoeld in een grote organisatie. Men zou kunnen spreken van een netwerk avant-la-lettre waarin zich een tijdlang veel vitaliteit ontwikkeld heeft. Wat is daarvan te leren en welke nieuwe eisen stelt de tegenwoordige tijd?

Leiderschapsfuncties voor
gezonde netwerken

De vraagstelling voor deze studie is of er misschien essentiële leiderschapsfuncties bestaan die altijd vervuld moeten worden voordat een kennisnetwerk productief kan zijn. De visie die ik in het vorige hoofdstuk ontwikkelde op kennisontwikkeling wijst in de richting van functies die nodig zijn om vitale ruimte te laten ontstaan om zo het autonome proces van ontwikkeling gezond te houden.

De lastigste vragen, waarvoor ik in deze studie naar antwoorden zoek, hebben betrekking op die gevallen waarin een communicatieve aanpak voor het stimuleren van collectief bewustzijn tekort schiet. Wat is er aan de hand wanneer partijen weigeren in te zien dat zij zichzelf en anderen schade berokkenen? Welke leiderschapsfuncties zijn er dan aan de orde? En wie is er in de positie om zulke leiderschapsfuncties op zich te nemen als formele hiërarchische verbanden ontbreken?

Dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk ga ik eerst na wat het werkingsdomein is van opvattingen over leiderschap die zijn terug te voeren naar de drie beschreven paradigma's en waar deze opvattingen tekort schieten. Daarna zoek ik naar antwoorden vanuit het ecologische paradigma. Er is een sterke wisselwerking tussen leiderschap en structuur die uitnodigend is voor leiderschap of juist drempels opwerpt. Daarom besteed ik achtereenvolgens aandacht aan leiderschapsfuncties, structuur en veranderingsprocessen als de resultante van de wisselwerking daartussen.

In het laatste deel van dit hoofdstuk keren we weer terug naar de geschiedenis van de kennisontwikkeling in de Nederlandse landbouw. Dragen de inzichten, die ik ontleen aan het ecologische paradigma, bij aan een beter begrip van het verleden, als we willen weten wat de betekenis is geweest van leiderschap in de verschillende perioden van landbouwontwikkeling? Wat zou dit begrip kunnen betekenen wanneer we de lijn doortrekken naar de toekomst: welke leiderschapsfuncties zijn dan aan de orde? En welke opgave vloeit hieruit voort voor de overheid die kennisontwikkeling wil stimuleren?

5.2 Opvattingen over leiderschap

5.2.1 Leiderschap in het instrumentele paradigma

De juiste richting

In het instrumentele paradigma is er een objectieve werkelijkheid. Hoe beter men die werkelijkheid kent, hoe beter men in staat is de juiste doelen te stellen voor gezamenlijke actie. In deze visie is leiderschap verbonden aan het geven van richting. Sommige mensen hebben meer inzicht in een bepaalde materie en meer moed om te zeggen wat nodig is. Zij zijn daarom beter in staat om richting te geven dan anderen. Dit kan betrekking hebben op de inhoud: waar moet de organisatie, het netwerk, de samenleving naartoe? Welke lastige knopen moeten worden doorgelicht en wat is daarin het meest wijze oordeel? Het kan ook slaan op de onderlinge posities: wat moet er gebeuren om ieders kwaliteiten goed tot hun recht te laten komen? Hoe activeert men de juiste deskundigen zodat zij de beste oplossingen ontwikkelen?

In deze opvatting is leiding iets dat men krijgt en niet dat men neemt. Iemand die laat zien dat hij over de juiste inzichten en de moed beschikt om de richting aan te geven wanneer dat nodig is, krijgt mandaat van anderen om leiding te geven. Dat kan formeel zijn in de vorm van een functie met bevoegdheden in een organisatie, of informeel: in dat geval spreken we van informeel leiderschap¹.

Als we leiderschap koppelen aan het initiëren van beweging, dan zijn het niet alleen de formeel verantwoordelijken die leiding geven. Ook organisatieadviseurs worden ingehuurd om adviezen te geven waarmee een organisatie weer in beweging kan komen. Recepten en blauwdrukken horen bij het instrumentele paradigma. De mate waarin de organisatie actief betrokken is bij het proces om tot een nieuwe blauwdruk te komen kan verschillen, maar waar het om gaat is dat er een beste manier is om de taak van de organisatie uit te voeren. De kunst is om er achter te komen wat de optimale structuur en taakverdeling is en welke kwaliteiten men daarvoor moet ontwikkelen of aantrekken.

Naar analogie van wat eerder gezegd is over het werkingsdomein van de instrumentele opvatting over kennis geldt voor leiderschap het volgende:

- Er is een gevoel van verbondenheid of identiteit bij de betrokken actoren en een gevoelde behoefte aan onderlinge afstemming.
- Er is een erkende hiërarchie of gezagsstructuur.
- Er bestaat voldoende overeenstemming over de manier waarop de werkelijkheid in hoofdlijnen wordt gedefinieerd.
- De leiders zijn voldoende betrouwbaar in de ogen van de actoren die hen hun mandaat geven.

Deze opvatting gaat knellen wanneer aan deze voorwaarden niet voldaan wordt. In een complexe netwerkstructuur met netwerken die opkomen en verdwijnen is moeilijk in te zien wie zich precies verbonden voelt met wie. Oude solidariteitslijnen hebben plaats gemaakt voor nieuwe; sommige netwerken zijn lokaal en andere strekken zich uit over de landsgrenzen heen; en als de één de ander tot zijn netwerk rekent, dan hoeft die ander het daar nog niet mee eens te zijn. Wie voor de één een leider is, is dat nog niet voor de ander.

¹ In de periode waarin adoptie van vernieuwingen in de landbouw een centraal thema was (zie par. 3.3.4 en 4.2.1) werd naarstig gezocht naar de karakteristieken van opinieliders, die in staat waren om vernieuwingen geaccepteerd te krijgen in de lokale gemeenschap. Dit bleken meestal niet de formele leiders te zijn, maar boeren met een goede sociaal economische status waardoor zij het zich konden permitteren risico's te nemen en mensen die in de gelegenheid waren geweest om ook buiten de eigen gemeenschap rond te kijken. Aan hen werd informeel gezag toegekend. Zie bijv. Ban, A.W. van den, (1970). *Interpersonal Communication and the diffusion of Innovations*. In: *Sociologica Ruralis*, Vol X(3). pp199-219.

In netwerken hoeft geen hiërarchie te bestaan. Daardoor biedt formeel leiderschap onvoldoende houvast. Hier valt tegen in te brengen dat een samenleving op zijn minst een politieke structuur heeft waarin gezagsverhoudingen bestaan voor beslissingen in de publieke sfeer. Het is echter de vraag of de overheid in staat is om het gat op te vullen dat formele organisaties in de samenleving laten vallen waar het gaat om collectieve kwesties. Over deze boeiende materie gaat het volgende hoofdstuk. Op dit moment beperk ik me tot de twijfel die men mag hebben ten aanzien van het gevoel van identiteit en verbondenheid van burgers bij de klassieke natiestaat en ten aanzien van het gezag van de overheid.

De beste oplossing is voor iedereen iets anders

De paradox van de informatiemaatschappij is dat, nu mensen meer toegang hebben tot informatie dan ooit tevoren, er zoveel keus is in bronnen van informatie dat zij ook meer dan ooit in de gelegenheid zijn om bevestiging te zoeken voor wat zij al dachten. Met andere woorden: door de lawine aan informatie is de overeenstemming over de definitie van de werkelijkheid verder weg dan ooit. De beste oplossing betekent voor veel verschillende kringen iets anders.

Vertrouwen in leiderschap niet vanzelfsprekend

Het vertrouwen in leiderschap is op twee manieren problematisch. Ten eerste zijn mensen in onze samenleving meer dan vroeger geneigd om hun eigen keuzen te maken. Dat wil niet zeggen dat men geen leiderschap meer toekent aan anderen, maar wel dat daaraan hogere eisen worden gesteld. De koppeling van mandaat voor leiderschap aan formele positie is minder vanzelfsprekend geworden.

Het tweede probleem is dat een organisatie die niet goed functioneert ook niet in staat is om goede mandaten voor leiding vast te stellen. Een ziek systeem vermijdt de pijn waar het doorheen moet om orde op zaken te stellen en staat daarom ook de leiders niet toe om die ingrepen uit te voeren. Wanneer we ons beperken tot leiderschap als iets waarvoor men een mandaat moet krijgen: wat moeten we dan beginnen in situaties waarin het systeem niet in staat is het juiste mandaat af te geven?

5.2.2 Leiderschap in het strategische paradigma

Het beheersen van het spel

In het strategische paradigma is leiderschap verbonden met het beheersen van het spel waarin de onderlinge krachtsverhoudingen worden bepaald. Leiderschap wordt mede bepaald door de machtspositie waarmee condities aan anderen kunnen worden opgelegd. Mandaten spelen ook in het strategische paradigma een belangrijke rol, maar zijn nu veeleer het gevolg van onderhandelingen en onderling vertrouwen, met verantwoording en de mogelijkheid om het niet naleven van afspraken te sanctioneren. Leiderschapsfuncties hebben betrekking op het vaststellen en handhaven van de regels van de afstemming. Actoren accepteren

een leiderschapsrol van de ander omdat ze menen dat dit bijdraagt aan een ordening waarin hun doelen het beste gediend zijn, of omdat zij niet in de positie zijn om dat leiderschap aan te vechten.

Marktleiders en scheidsrechters

Het verkeer tussen actoren is een markt van vraag en aanbod. Op die markt kan men grofweg twee typen leiderschapsfuncties onderscheiden. Het type van de marktleiders geeft de toon aan voor de prijs-kwaliteit verhouding en vormt een richtpunt voor de inzet van anderen. Het type van de scheidsrechters ziet er op toe dat actoren zich aan de spelregels houden en past de spelregels zo nodig aan. De scheidsrechters bestaan bij gratie van de marktleiders die begrijpen dat hun belangen in de markt gediend zijn door een klimaat waarin men erop kan vertrouwen dat de spelers zich aan de spelregels houden.

Hoe krijgen we hen zover?

“Social engineering” is de stroming in het organisatieadvieswerk die bij het strategische paradigma past. De vraag is nu niet: “Wat is de beste structuur en hoe passen we de personele bezetting daarop aan?”, maar: “Hoe krijgen we de mensen zover zodat ze de rol spelen die van hen wordt verwacht?” Wanneer de veranderaars voldoende begrijpen van de manier waarop mensen en sociale systemen functioneren en aan weten te sluiten bij hun gevoelde belangen, waardensystemen en blokkades, dan moet het mogelijk zijn om hen te krijgen waar ze hen willen hebben. Tenzij zij slimmer of sterker zijn. In het strategische paradigma is de wereld een jungle, een arena.

Het werkingsdomein van strategisch leiderschap

We kunnen het werkingsdomein van het strategische paradigma doortrekken naar strategisch leiderschap:

- Er is sprake van min of meer gelijkwaardige actoren die elkaar niet volledig hun wil kunnen opleggen
- Actoren beschikken over een ruilvoet op grond waarvan zij kunnen onderhandelen over onderlinge afstemming van inzet en over mandaten voor leiderschapsfuncties.
- Actoren hebben een adequaat beeld van de belangen die zij nastreven.

Individu als vertrekpunt

Waar in het instrumentele paradigma de collectiviteit voorop staat en consensus en hiërarchie belangrijke waarden zijn, komt in het strategische paradigma het individu op de eerste plaats. Autonomie en competitie worden gewaardeerd en dit zijn de basisingrediënten voor het marktdenken. Het idee dat er een objectief vast te stellen optimale oplossing of een Grand Design zou bestaan is losgelaten en vooruitgang wordt geboekt als partijen in competitie hun kwaliteiten inzetten in een ordening waarin elke actor doet wat hij het beste kan.

Beperkingen: ongelijkwaardige actoren

Wanneer aan de eerste voorwaarde van gelijkwaardige partners niet voldaan is geldt het recht van de sterkste. Er valt misschien iets te zeggen voor het argument van Machiavelli dat het in geval van chaos toch nog altijd verkieselijk is dat een sterke vorst die orde afdwingt. Toch nodigt deze situatie niet uit tot het inzetten van de beste kwaliteiten van alle betrokken actoren. De eerste voorwaarde hangt nauw samen met de tweede: wanneer de mechanismen ontbreken voor onderhandeling en partijen niet in staat zijn om af te dwingen dat anderen hen serieus nemen, dan ontstaan er blokkades in de structurele koppeling waardoor het systeem niet optimaal kan functioneren.

Bewegende doelen

Dat aan de derde voorwaarde minder vaak voldaan is dan men wel graag zou willen denken heb ik in het vorige hoofdstuk over kennis laten zien. Mensen zijn geneigd hun doelen aan te passen aan hun beleving van de werkelijkheid en een leider die deze wensen als richtpunt neemt moet schieten op bewegende doelen.

Irrationeel gedrag

Leiderschap op basis van het strategische paradigma kan slecht uit de voeten met irrationeel gedrag. De verleiding is groot om bij blokkades, die men als irrationeel bestempelt, macht in te zetten, met het risico dat men daarmee in een escalerend interactiepatroon terechtkomt wanneer blijkt dat de strijd niet te winnen valt.

Als leiderschap mensen alleen zou aanspreken op calculerend gedrag, hoe moeten we dan verschijnselen begrijpen zoals opofferingsgezindheid, altruïsme en solidariteit? Waarom trekken sommige mensen zich wel iets aan van hun ecologische en sociale omgeving en anderen niet? Is dat beter begrepen eigenbelang? Wie stelt dat vast? Wie zegt dat dit ook niet gewoon een vorm van de baas willen spelen is? Wie heeft er gelijk? Of zien we hier een beweging terug naar het instrumentele paradigma, waarin de sociaal- en ecologisch bewuste leider pretendeert toch het beste te weten wat goed is voor de ander?

Leiderschap in het sociale leerproces

5.2.3 Leiderschap in het communicatieve paradigma

In het communicatieve paradigma wordt de werkelijkheid geconstrueerd door mensen. De waarheid van de één is niet beter dan de waarheid van de ander en de kunst is om verbinding te maken zodat beelden van de werkelijkheid naar elkaar toe kunnen groeien. Zodra dat gebeurt is collectieve actie mogelijk. Leiderschap moet er aan bijdragen dat actoren samen een lerend systeem vormen.

Leiderschapsfuncties hebben nu van doen met het met elkaar in contact brengen van actoren en het doorbreken van blokkades die een gezond interactieproces in de weg staan. Soms kan meerwaarde van inzet en afstemming in een netwerk ontstaan als actoren luisteren naar de deskundigen die aangeven hoe het beter

kan. Soms ontstaat die meerwaarde ook door gezonde competitie tussen botsende visies waardoor iets beters ontstaat. Vaak echter is er nog meer nodig om tot een betere ordening te komen en is daarvoor de actieve inbreng van betrokken actoren vereist. De vensters uit de RAAKS methode van Engel [kader 2] zouden in deze zin kunnen worden opgevat als leiderschapsfuncties. Zodra iemand het initiatief neemt om informatie over één van de vensters te verzamelen en te delen met betrokken actoren vervult hij/zij een leiderschapsfunctie.

Intermediaire product en procesfuncties

Behalve het geven van richting en het afdwingen van beslissingen behoren nu ook verbindende functies tot het arsenaal van leiderschapsfuncties in kennisnetwerken. Het Nederlandse landbouwkennissysteem had een traditie hoog te houden van goed georganiseerde verbindingslijnen. Het LNV project Kennis Transformatie en –Transfer (LNV 1995) analyseerde welke intermediaire functies in het door LNV gesubsidieerde kennissysteem aan de orde waren [kader 46]. Daarbij werd gesignaleerd dat productfuncties zoals het herverpakken en doorgeven van informatie door de markt waren overgenomen, maar procesfuncties zoals het bevorderen van wederzijds begrip tussen actoren met uiteenlopende belangen onvoldoende werden ingevuld.

Wees uw eigen leider

Leiderschapsfuncties zijn zo gezien niet per se gebonden aan autoriteit. Iedereen die iets doet ten behoeve van het functioneren van het netwerk neemt een leiderschapsfunctie op zich. Dit kennen we uit de communicatietrainingen sinds de jaren '70 en ook nu begint menige managementcursus met de stelregel: “Wees uw eigen leider”.

Lerende organisaties

In het organisatieadvieswerk is het communicatieve paradigma herkenbaar in belangstelling voor de lerende organisatie. Senge² beschrijft vijf niveaus van leren [kader 47] waarmee organisaties effectiever kunnen worden. Belangrijk in zijn benadering is de erkenning van mentale modellen die persoonlijk zijn en de toewijding in een organisatie om die beelden naar elkaar toe te laten groeien. Het vijfde niveau –de vijfde discipline– heeft betrekking op het systeemdenken: het besef dat elke organisatie een onderdeel vormt van een groter geheel waarin deze een functie te vervullen heeft. Als men leert de mechanismen op dat hogere systeemniveau te begrijpen, dan kan men effectiever zijn in het veranderen van de organisatie die in harmonie is met zijn ecologische en economische omgeving. In deze laatste notie zouden we een verwijzing naar het ecologische paradigma kunnen zien.

² Senge, P.M. (1990). *The Fifth Discipline: the art and practice of the learning organisation*. New York: Doubleday.

Intermediaire functies

LNV project Kennis Transformatie en –Transfer (1995)

In een advies ter voorbereiding van het kennisbeleidsplan voor 1995-1999 kwam een projectgroep met vertegenwoordigers van de belangrijkste door LNV gesubsidieerde intermediaire organisaties tot de volgende opsomming van intermediaire functies:

Producent	maakt kennisproducten (instructief materiaal, analyses, verkenningen, adviezen) voor doelgroepen op basis van één of meer informatiebronnen.
Hofleverancier	produceert voor de overheid als klant.
Standaardbouwer	stelt standaardbegrippen en kengetallen vast en onderhoudt ze ten behoeve van de communicatie in het netwerk (bijvoorbeeld van belang in de informatica).
Makelaar	stimuleert de articulatie van de vraag en brengt vrager en aanbieder van informatie met elkaar in contact.
Katalysator	stimuleert interactieve kennisontwikkeling tussen relevante actoren om een bepaalde ontwikkeling te bevorderen.
Bemiddelaar	bevordert onderhandelings- en leerprocessen tussen onderling afhankelijke actoren.
Bruggenbouwer	bevordert wederzijds begrip tussen overheid en groepen in de samenleving, voor draagvlak voor beleid en voor beleid met realiteitswaarde.
Beoordelaar	gericht op het beoordelen van voorstellen voor bijdragen in kennisnetwerken en het evalueren van het resultaat ervan.

Men signaleerde een verschuiving in het belang van de overheid om bepaalde intermediaire functies in stand te houden.

De **productfuncties** (producent, hofleverancier, standaardbouwer) werden steeds meer door de markt overgenomen. Tegelijkertijd groeide een sterkere behoefte aan **procesfuncties** (makelaar, katalysator, bemiddelaar en bruggenbouwer), terwijl niet evident was of de markt daarvoor voldoende zorg zou dragen.

De beoordelaarsfunctie werd apart genoemd omdat procesfuncties en de beoordelaarsfunctie niet zonder meer door dezelfde actor te combineren zouden zijn.

kader 46

De lerende organisatie volgens Senge (1990)

Senge onderscheidt vijf disciplines in het leren in organisaties:

Persoonlijk meesterschap

Leren om eigen capaciteiten uit te bouwen om de resultaten te bereiken die men wil in de organisatieomgeving.

Mentale modellen

Eigen beelden van de werkelijkheid steeds toetsen en bijschaven.

Gemeenschappelijke visie

Toewijding aankweken in een groep door beelden van de werkelijkheid naar elkaar toe te laten groeien en gewenste doelen en wegen daar naartoe gemeenschappelijk te maken.

Teamleren

Gespreksvaardigheden en collectief denkvermogen transformeren zodat de som meer wordt dan de delen.

Systeemdenken

Mechanismen op systeemniveau leren begrijpen zodat we systemen effectiever kunnen veranderen en zo meer in harmonie blijven met grootschalige processen van natuur en economie.

kader 47

Transformatie

Senge engel en vele anderen realiseren zich dat veranderingen in een organisatie of in een netwerk vaak stuiten op onderliggende waardenpatronen van mensen die door de structuur in stand worden gehouden. Het loslaten van die structuur kost moeite omdat hij eens goed heeft gewerkt en veiligheid bood, terwijl het bewijs dat wat er voor terugkomt beter zal zijn niet op voorhand geleverd kan worden. Beck en Cowan³ beschrijven een ver

³ Beck, D.E.; Cowan, C.C.(1996). *Spiral Dynamics: mastering Values, Leadership, and Change*. Blackwell Publishers Massachusetts USA; zie par 4.5.8 en kader 39

uitgewerkte methodiek om met deze problematiek om te gaan, op grond van de opeenvolgende waardensystemen volgens Graves. Iedereen die verandering wil (in mensen, in organisaties, in de samenleving) dient zich bewust te zijn van de waardensystemen die ten grondslag liggen aan het gedrag en moet zich realiseren wat er voor nodig is om mensen van één waardensysteem naar een ander te bewegen.

Bij zulke ingrijpende veranderingsprocessen kunnen we spreken van transformatie. Ook dit is een stroming in organisatieadvieswerk, al wordt hier in de praktijk verschillend mee omgegaan. Sommige veranderaars weten welk waardensysteem niet meer past en door welk nieuw waardensysteem het moet worden vervangen om de organisatie of het netwerk beter toegerust te laten zijn voor de nieuwe uitdagingen. De transformatie is een stappenplan met soms pijnlijke ingrepen in de structuur waardoor mensen geleidelijk aan zullen inzien dat het oude niet meer kan en het nieuwe beter is. Hier is men bezig met social engineering in de traditie van het strategische paradigma. In het communicatieve paradigma staat die uitkomst van tevoren niet vast. Het doel is het bereiken van overeenstemming over onderlinge afstemming zodat men samen sterker is. Waar deze synergie verder toe zal leiden kan niemand voorspellen.

**Beperkingen: afhankelijkheid
van vrijwilligheid**

In het vorige hoofdstuk heb ik een aantal onopgeloste vraagstukken genoemd voor de Wageningse school die zich baseert op het communicatieve paradigma en het *soft systems* denken. De beperkingen doen zich vooral voelen als het gaat om leiderschap. De veranderaar komt zover als hij de anderen kan beïnvloeden met toenemend bewustzijn. De legitimiteit van ingrijpen is gekoppeld aan vertrouwen: men moet overeenstemming bereiken over werkbare afspraken.

De beperking van het denken in het communicatieve paradigma is tot dusver dat collectieve actie afhankelijk is van overeenstemming en vrijwillige medewerking. In feite is dit een veilige modus: ingrijpen wordt gelegitimeerd in het participatieve proces. Dit kennen we ook in de hulpverlening waar als leidend principe geldt dat zonder hulpvraag geen hulp mogelijk is. Maar wat nu als dat onvoldoende is? Als mensen zichzelf of anderen schade toebrengen zonder dit in te willen zien of hier hulp bij te willen vragen en als niemand de moed heeft om dit aan de orde te stellen uit vrees voor de risico's?

Dit is de beperking waardoor mensen (en zeker beleidsmakers) niet graag overstappen van het strategische paradigma naar het communicatieve en deze benadering afdoen als *soft* denken. Wie gelooft in de redelijkheid en de goede wil van mensen komt te vaak bedrogen uit. Ga er maar liever van uit dat iedereen bezig is

te overleven en probeert zijn vrijheidsgraden te vergroten, dan wordt je minder vaak teleurgesteld.

5.2.4 Vragen voor leiderschap in het ecologische paradigma

Eigenbelang is de helft van het verhaal

Volgens het ecologische paradigma is deze veronderstelling over menselijke drijfveren te beperkt. Mensen zijn deel van een auto-noom ontwikkelingsproces dat werkt in de richting van een steeds hogere ordening met onderlinge taakverdeling, structurele koppeling die dat mogelijk maakt en mechanismen van inzet en afstemming die gestuurd worden door steeds gevoeliger antennes voor het opvangen van signalen. Een ontwikkelingsproces dat zich ontvouwt met horten en stoten, met bloeiperiodes en tijden van regressie. Dat mensen vrijheidsgraden zoeken is maar een deel van het verhaal. Dat is het deel over het streven naar zelf-verwerkelijking, het beschermen van eigen identiteit en het verbeteren van het eigen vermogen tot inzet. Het andere deel van het verhaal is dat die individuele kwaliteit betekenisloos blijft zonder een zinvolle plek in het grotere geheel waarvan de actor deel uit maakt.

Twee polen

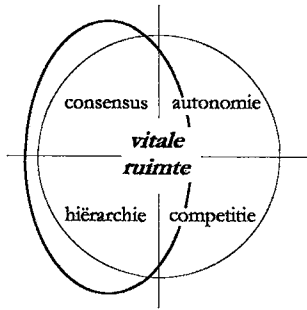
Nemen we het ecologische paradigma als uitgangspunt, dan heeft iedereen dat besef van de twee polen, al stopt de één het dieper weg in zijn bewustzijn dan de ander. Hoe meer de stemming omslaat naar één pool, hoe sterker het bewustzijn zal gaan knagen. Op persoonlijk niveau dient zich op den duur een crisis aan, die men kan aangrijpen om te leren, of die men uit de weg kan gaan. Op sociaal niveau komen er steeds meer signalen die om verandering vragen waardoor uiteindelijk een ander paradigma door kan breken.

Omgaan met verschillen

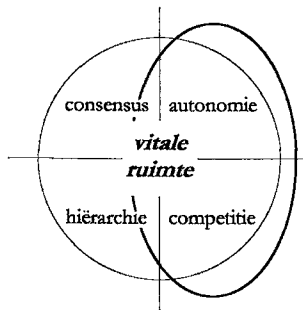
De beweging van het ene paradigma naar de andere is zichtbaar te maken in de coherenticirkel [kader 48]. Het instrumentele denken was populair in tijden dat de collectiviteit voorop stond. Hiërarchie en consensus werden gewaardeerd. De vervormingen in dominantie en in het geval van de landbouw vooral de groepsdwang die in de consensusperiode optrad, deden de stemming omslaan ten gunste van het strategisch denken, met autonomie en competitie als belangrijke waarden. De weg naar het communicatieve denken wordt door sommigen ingegeven door zorgen over collectieve zaken zoals de *eco-challenge* en sociale ongelijkheid waarvoor collectieve actie op basis van gedeelde beelden van de werkelijkheid noodzakelijk is. Anderen zien in dat de competitie niet door individuen te winnen is en vinden in het communicatieve denken gereedschap om de creativiteit en innovatiekracht van een organisatie of netwerk te verbeteren. Langs beide wegen komt men terecht bij de bovenste twee kwadranten van de coherenticirkel: autonomie en consensus. De zwakte zit

Dominante interactiepatronen in drie paradigma's

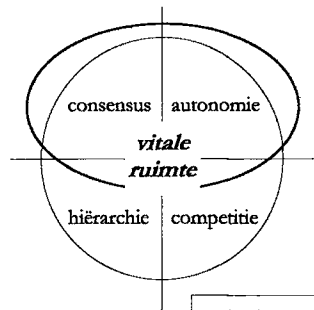
instrumenteel



strategisch



communicatief



kader 48

dan in de verhouding met de onderste helft van de cirkel: competitie en hiërarchie en met name de dreigende vervormingen ervan: machtsstrijd en dominantie. Het onvermogen om goed om te gaan met verschillen maakt de overstap naar het communicatieve denken moeilijk voor mensen die vanuit hun verantwoordelijkheid vaak voor lastige opgaven staan.

Vragen

Wat heeft het ecologische paradigma hier te bieden? Welke leiderschapsfuncties zijn aan de orde als de veiligheid van een gegeven structuur met bekende mandaten ontbreekt en de veiligheid van overeenstemming door middel van een participatief proces er niet in zit? Wat kan iemand doen als een systeem niet in staat is om een behoorlijk mandaat af te geven voor leiderschap? Waar haalt iemand de legitimatie vandaan om leiding te nemen? En ook: waar haalt iemand de energie vandaan om te doen wat hij te doen heeft? Het systeem zoekt naar een hogere ordening wanneer er een surplus is aan energie. Waar komt die energie vandaan? Als we antwoorden vinden op deze vragen, bieden ze dan aanknopingspunten voor het onderkennen van de leiderschapsfuncties die in een gegeven situatie nodig zijn?

5.3 Leiderschap in het ecologische paradigma

5.3.1 Leiderschap voor vitale netwerken

In het ecologische paradigma staat niet de doelgerichte actie voorop, maar de autonome doorgaande stroom van het ontwikkelingsproces waarvan ieder deel uit maakt. We werken mee aan dat proces door ruimte te scheppen voor vitaliteit. Soms betekent het dat we zaken onder controle moeten krijgen omdat het vitale proces anders vervliegt in chaos. In andere gevallen vraagt het

Ruimte scheppen

juist om los te laten, omdat teveel controle het vitale proces laat verzanden in inertie.

Netwerk gedefinieerd door
degene die leiding neemt

In het vorige hoofdstuk⁴ heb ik Engel en Termeer aangehaald voor hun omschrijvingen van het netwerkbegrip. Engel kijkt naar het patroon van relaties dat er is en waardoor kennis wordt gegenereerd, terwijl Termeer let op de relaties die er zouden moeten zijn omdat actoren vanuit het perspectief van een bepaald probleem met elkaar te maken hebben. Als we willen inzien hoe we actoren zouden kunnen bereiken die zich aan hun rol in een collectieve kwestie onttrekken, dan biedt de laatste definitie de meeste aanknopingspunten.

Als we het idee loslaten dat actoren zich bij een netwerk betrokken moeten voelen voor het een netwerk genoemd mag worden, dan kunnen we de opvatting van de actor die leiding neemt als vertrekpunt nemen. Als hij noodzaak voor verandering ziet, dan vormt hij zich een beeld van de actoren die daarbij in beweging moeten komen. Dat is dan het netwerk waarin hij vitaliteit wil zien ontstaan, ook als er nog onvoldoende samenhang is om in sociologische zin van een netwerk te mogen spreken. Of zijn inzet uiteindelijk zal leiden tot het netwerk, zoals hij dat zich aanvankelijk had voorgesteld, staat van tevoren niet vast.

5.3.2 De werking van leiderschap

Het creëren van vitale ruimte

Is het mogelijk om ons een idee te vormen van de werking van leiderschap, zonder dit begrip afhankelijk te maken van het formuleren en bereiken van doelen? Hoe creëert leiderschap vitale ruimte in een netwerk? Welke functies kunnen we hierbij onderscheiden?

Twee sporen: bewustwording en
positiespel

Voor deze vragen keer ik terug naar de twee dimensies in de coherentiecirkel. Op de kennis dimensie worden constructies van de werkelijkheid gevormd en steeds opnieuw veranderd. Een actor kan over zijn beelden van de werkelijkheid communiceren met anderen. Dit heeft effect op de beelden die anderen zich vormen wanneer er voldoende overeenkomsten zijn in taal, begrippen en waarden die we hanteren om te kunnen begrijpen waarover hij het heeft en ook voldoende verschillen bestaan om nieuwsgierig te kunnen zijn naar wat hij voor nieuws in zou kunnen brengen. Dit is het spoor van de bewustwording.

In een netwerk van onderling verbonden actoren heeft veel van wat een actor doet invloed op de bewegingsruimte die er voor anderen in het netwerk overblijft. Dit is het positiespel op de positie dimensie. Wanneer hij over veel macht en middelen

⁴ par. 4.4.2; kaders 25 en 26

beschikt, kan de uitwerking op de bewegingsruimte van anderen groot zijn. Een actor die leiding neemt zet altijd op een combinatie van beide sporen in, waarbij de verhouding kan verschillen.

De paradox van het leren

Wanneer hij hiermee wil bereiken dat het vitale proces doorgang vindt, dan moet hij iets doen waardoor actoren nieuwe signalen in hun juiste proporties blijven waarnemen. Hier stuiten we op de paradox van het leren [kader 49]. Ten Bos⁵ laat in een bespreking van de catastrofedidactiek zien dat mensen pas geneigd zijn om hun zekerheden los te laten als zij met veel fouten geconfronteerd worden. Zodra zij hun beeld hebben vernuuld voor een ander dat minder fouten oplevert, dan zullen zij dat nieuwe beeld niet graag meer loslaten. Daarmee vermindert succesvol leren het leervermogen. Dit sluit aan bij wat ik eerder opmerkte over de constructies van de werkelijkheid die we maken. We kunnen niet anders dan denken en communiceren in beelden, maar elk beeld draagt het risico in zich dat we het willen bevestigen door selectief waar te nemen.

Catastrofedidactiek Ten Bos (1998)

Om te leren moet men erkennen dat de huidige situatie niet optimaal is en hopen dat de fouten en gebreken van de nieuwe situatie niet erger zullen zijn dan die van de huidige.

De catastrofedidactiek houdt in dat de veranderaar eerst zorgt dat actoren onontkoombaar beseffen dat verandering nodig is. Pas dan is men bereid om dat wat vast staat los te laten en te kijken naar nieuwe mogelijkheden.

Maar als dat inderdaad beter is, dan zal men het weer willen omgeven met zekerheden. Succesvolle veranderingen leiden tot minder fouten en dus verminderen ze het leervermogen. Ieder succes wordt vroeger of later een recept dat nieuwe waarnemingen in de weg staat.

Bos benadrukt hier het structurerende principe van interactie dat streeft naar ordelijkheid en veiligheid. Die structuur moet weer doorbroken worden door een ingreep van buitenaf. Hij gaat voorbij aan de intrinsieke nieuwsgierigheid en wens om te spelen. Naast het creëren van catastrofes kan men zoeken naar de specifieke blokkade die in een bepaald geval de intrinsieke wens tot leren in de weg staat.

kader 49

Ingebakken nieuwsgierigheid

Daar staat echter tegenover dat ook nieuwsgierigheid is ingebakken. Ik ben daarom wat minder pessimistisch dan Ten Bos. We kunnen ons afvragen waarom we soms wel open kunnen staan voor nieuwe waarnemingen en op zoek zijn naar competitie en spel, terwijl we op andere momenten vooral bezig zijn om ons in

⁵ Bos, R. Ten (1998). *Lerende organisaties en foutentolerantie*. In MO 2 (1998), p18 ev

te dekken tegen verwarring of aanvallen op onze identiteit of bewegingsruimte. Hoe kan leiderschap helpen om het waarnemingsvermogen op peil te houden?

Illusies

Elk beeld van de werkelijkheid dat we vormen kan een illusie worden waaraan we tegen beter weten in (of liever, tegen dieper bewustzijn in) vast willen houden. Leiderschap helpt wanneer het in staat is die illusies te ontzenuwen waardoor het waarnemingsvermogen van actoren wordt hersteld. In de configuratietheorie wordt hier gesproken van fixaties: actoren zijn dan niet in staat of bereid om de juistheid van hun werkelijkheidsdefinitie te onderzoeken. Configuratiemanagement moet ervoor zorgen dat actoren de confrontatie met andere werkelijkheidsdefinities weer aan gaan⁶. In ecologische termen betekent dit het herstel van de structurele koppeling die responsiviteit mogelijk maakt.

Ontspoord regelmechanisme: allergie of ontkenning

Om te weten wat daarvoor nodig is zullen we onderzoeken welke illusies een rol kunnen spelen. In een gezond systeem bestaat het stuurmechanisme op de kennis dimensie uit het regelen van de gevoeligheid voor signalen⁷. Wordt de verwarring te groot dan sluit het systeem zich af voor nieuwe waarnemingen die de verwarring nog groter zouden maken. Klopt alles te mooi, dan wordt het systeem nieuwsgierig naar nieuwe verschillen. Dit regelmechanisme kan aan twee kanten ontsporen. Als de waarneming niet op tijd wordt beperkt ontstaat allergie: het systeem wordt overdreven gevoelig en ziet teveel aanleiding om in actie te komen. Dit staat een autonome positiebepaling in de weg. De andere ontsporing is ontkenning: het construeert de werkelijkheid zo dat er helemaal geen actie nodig is.

Angst of agressie

Ook op de positie dimensie kan het systeem aan twee kanten ontsporen. Het bewaren van de juiste afstand tussen actoren wordt aan de ene kant gestuurd door de angst om de meerwaarde en de bescherming door de collectiviteit te verliezen en aan de andere kant door agressie die functioneel is om de eigen identiteit te beschermen en een betekenisvolle positie in het systeem in te nemen. Het systeem ontspoot in angst als men gaat geloven dat alleen de collectiviteit voor veiligheid kan zorgen en men om die reden teveel eigen ruimte opgeeft. Het systeem kan ook ontsporen in agressie: dan gelooft men nog slechts in eigen kunnen en laat men onvoldoende ruimte voor collectieve afstemming.

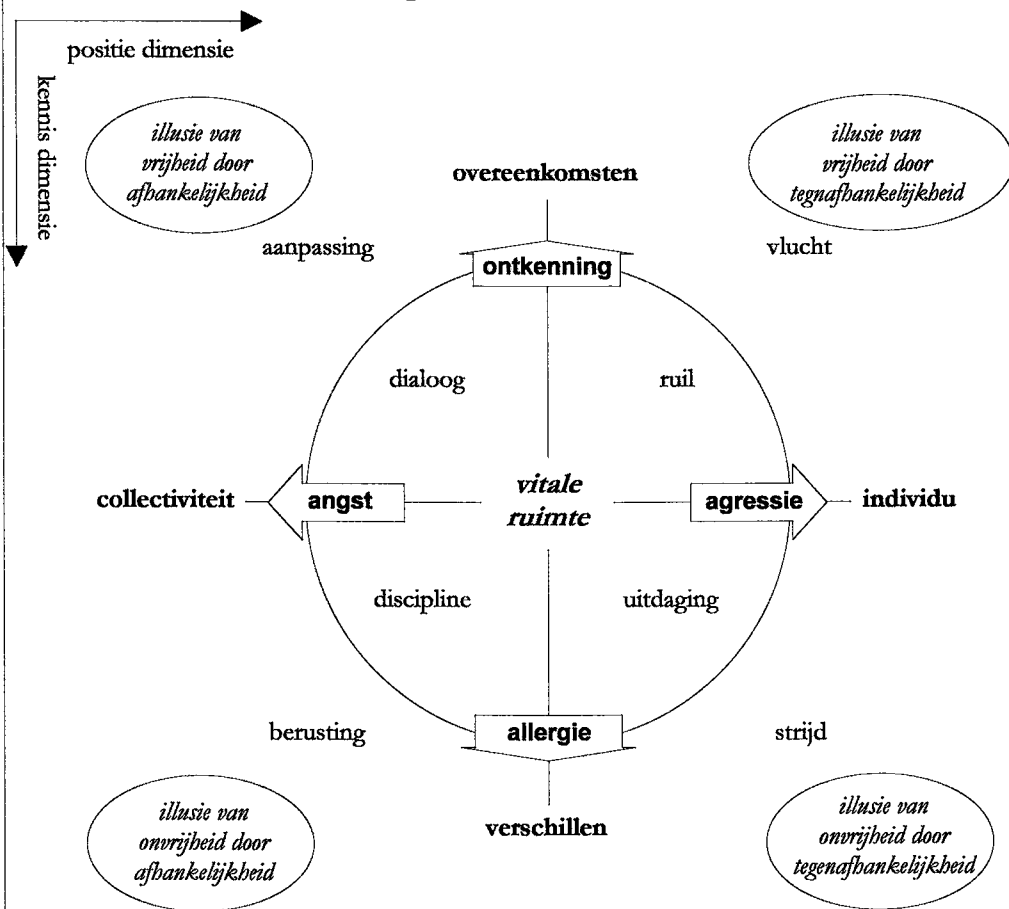
Vier illusies

De combinatie van deze ontsporingen levert vier illusies op waarmee de vervormde interactiepatronen in de coherentiekring begrepen kunnen worden [kader 50].

⁶ Termeer, C.J.A.M. (1993) *Dynamisch en inertiaal rondom meesterschap*. Dissertatie. 's Gravenhage, VUGA.

⁷ zie par. 4.5.1 en kader 37

Afstemmingsmechanismen en illusies



Ontspoorde regelfuncties

Allergie ontstaat wanneer de waarneming niet op tijd wordt beperkt. De respons wordt dan naar verhouding te heftig.

Ontkenning treedt op als men niet meer op zoek wil naar verschillen. Lastige verschillen worden dan ontkend.

Agressie dient om de eigen ruimte te beschermen. Teveel agressie wijst op overgevoeligheid voor collectieve druk.

Angst zet aan tot meer afstemming. Teveel angst wijst op onvoldoende vertrouwen in eigen inzet.

Afhankelijkheid en tegenafhankelijkheid

Afhankelijkheid duidt op het denkbeeld dat het eigen lot in handen ligt van iemand anders of van anderen. Men kan zich onvrij voelen omdat de ander de ruimte beperkt, of juist vrij omdat die vrijheid bestaat bij gratie van de ander.

Tegenafhankelijkheid is het idee dat men zich dient te bevrijden van de invloed van de ander. Men kan zich onvrij voelen wanneer die ander bestreden moet worden en vrij omdat dit gelukt lijkt te zijn.

Vrijheid en onvrijheid als illusies

Vrijheid wordt een illusie wanneer het betekent dat afstemming achterwege kan blijven, of juist dat de authentieke inzet er niet meer toe doet.

Onvrijheid is eveneens een illusie wanneer men ermee bedoelt dat afstemming of authentieke inzet onmogelijk wordt gemaakt door externe omstandigheden en men pas vrij is als die omstandigheden zijn veranderd.

Er zijn altijd mogelijkheden voor inzet en voor afstemming, al kan de drempel soms hoger of lager zijn.

kader 50

De illusie van vrijheid door
tegenafhankelijkheid [1]

Betrokkenheid bij het netwerk wordt ontkend. De actor sluit zich af voor signalen die op het tegendeel zouden kunnen duiden. Hij beschermt zijn eigen ruimte door zich tegen aanspraken vanuit de collectiviteit te verzetten. Het resultaat is *vlucht*. Het gevoel van vrijheid dat dit vluchtgedrag oplevert is een illusie, omdat een positie zonder functie in een groter geheel betekenisloos is. Het gedrag is tegenafhankelijk omdat de actor vasthoudt aan de illusie dat hij zijn vrijheid moet verwerven door zich tegen de collectiviteit te verzetten.

De illusie van onvrijheid door
tegenafhankelijkheid [2]

De signalen worden nu zo heftig geïnterpreteerd dat de actor zich genoodzaakt ziet om de strijd aan te gaan om vrijheid te verwerven. Hij kan zich niet vrij voelen zolang de collectiviteit hem de ruimte ontnemt die hij denkt nodig te hebben. Het resultaat is *strijd*. Het gevoel van onvrijheid dat door de allergie in stand wordt gehouden is een illusie, omdat een autonome stellingname niet alleen afhangt van de positie die anderen innemen. Er is altijd vrijheid voor eigen keuzen. Wie dat niet gelooft houdt vast aan een beeld van de werkelijkheid dat gerealiseerd moet worden en waarvan de realisatie wordt gedwarsboomd door anderen. Die anderen moeten daarom eerst onschadelijk worden gemaakt. Ook dit is een tegenafhankelijke opstelling.

De illusie van onvrijheid
door afhankelijkheid [3]

De signalen worden in dit geval zo geïnterpreteerd dat de actor pas kan bewegen wanneer anderen dat mogelijk maken. De actor zoekt bewijzen om te bevestigen dat hij er zelf niets aan kan doen. Het resultaat is *berusting*. Meestal is hierbij sprake van een boven- en een onderliggende partij. De onderdrukker ziet overal bedreigingen voor de orde waarvoor hij zich verantwoordelijk voelt en vindt daarin aanleiding om de controle scherp te houden. Zolang de onderliggende partij niet bewijst verantwoordelijkheid te kunnen dragen moet de dominerende partij hiermee doorgaan. De onderdrukte partij ziet overal gevaren en durft zich niet te verroeren. Beide partijen houden elkaar gevangen in de illusie van onvrijheid, terwijl ze de oplossing afhankelijk maken van de inzet van de ander.

De illusie van vrijheid door
afhankelijkheid [4]

De actoren voelen zich vrij door de bescherming van de collectiviteit. Zij houden dit gevoel van vrijheid in stand door zich af te sluiten van signalen die het tegendeel zouden kunnen aantonen. Zij leveren daarvoor zoveel eigen ruimte in dat de kans op conflict en afwijzing minimaal wordt. Het resultaat is *aanpassing*. Ook dit is een afhankelijke opstelling: men ontkent de eigen identiteit en maakt het gevoel van vrijheid afhankelijk van de goedkeuring van anderen.

Afhankelijkheid en
tegenafhankelijkheid

Afhankelijkheid en tegenafhankelijkheid zijn begrippen die er op duiden dat de persoon zijn keuzes afhankelijk maakt van anderen. Afhankelijkheid wil zeggen dat hij zich pas vrij kan voelen nadat

een ander (of anderen) daarvoor de mogelijkheid heeft gescha-
pen. Tot zo lang kan hij niet in beweging komen. Wanneer hij
meent dat hij eerst de ander uit zijn veld geduwd moet hebben
voordat hij vrij is, dan spreken we van tegenafhankelijkheid. Ook
dan laat hij zijn opstelling bepalen door de ander, al is dit nu een
opstelling van verzet. Persoonlijk leiderschap betekent daaren-
tegen dat men zijn eigen keuzes maakt.

De illusie van vrijheid

Zowel het idee van vrijheid als van onvrijheid is in deze gevallen
een illusie. Vrijheid in de zin van ongebondenheid is een illusie
omdat het individu alleen zinvol tot zijn recht kan komen als hij
zijn capaciteiten inzet in een groter verband. Dat kan niet zonder
afstemming en de inperking van vrijheidsgraden die daarvan het
gevolg is. Het kan ook niet zonder eigen authentieke inzet. Wie
één van deze twee polen ontkent vervalt in nihilisme. Wie het
belang van de collectiviteit negeert zegt: "Niets is van belang,
zolang ik het maar goed heb." Het streven naar zo veel mogelijk
persoonlijke vrijheidsgraden behoort in deze categorie thuis. Wie
zijn eigen bewustzijn en capaciteiten verloochent zegt: "Laten we
niet moeilijk doen, zolang we het samen maar goed hebben."

De illusie van onvrijheid

Onvrijheid is ook een illusie. Wie zijn wensbeelden loslaat en de
situatie neemt zoals hij is, zal altijd mogelijkheden vinden om zich
zinvol in te zetten. De illusie van onvrijheid kan leiden tot fana-
tisme. De fanaticus zegt: "Het wensbeeld zal gerealiseerd worden,
koste wat het kost." Het kan ook leiden tot slachtoffergedrag:
"Mijn wensbeelden komen toch nooit uit." Dit is de houding van
de vos uit de parabel van de zure druiven, waaraan Elster⁸ de titel
van zijn boek ontleende. Het was warm en de vos had dorst.
Toen zag hij druiven hangen, maar hij at ze niet. Misschien waren
ze wel zuur. En hoe langer hij keek, hoe meer aanwijzingen hij
meende te zien waaruit dit kon blijken. Volgens Elster manipu-
leerde de vos zijn doelen en waarnemingen om zijn gevoel te
bevestigen dat hij toch eigenlijk wel erg beklagenswaardig was.

Vrijheid in verbinding

Als vrijheid niet betekent dat men maximale keuzevrijheid heeft,
wat is vrijheid dan wel? De opvatting van vrijheidsgraden uit
strategische rationaliteit gaat voorbij aan het belang van verbind-
ding tussen actoren in een levend systeem. De betekenis van het
menselijk bestaan komt pas tot uitdrukking in verbinding. Het
moet dus ook mogelijk zijn om zich vrij te voelen in verbinding
met anderen. Mijn ervaring bevestigt dit. Ik heb vrijheid leren
zien als de situatie waarin ik me vrij voel om mijn intuïtie te
volgen en mijn capaciteiten in te zetten in aanwezigheid van
anderen, zonder dat ik ervaar dat die anderen daarvoor een
belemmering vormen. Het is een subjectieve beleving, waarin
alles wat er is er ook mag zijn, inclusief de onvolkomenheden en

⁸ Elster (1983); zie par. 4.3.2. en kader 18.

beperkingen. In diepste wezen is dit besef niet afhankelijk van de opstelling van anderen, al kan hun opstelling de drempel wel hoger of lager maken om dit besef tot me door te laten dringen.

Gezonde of ongezonde systemen

In kader 50 zijn de stuurmechanismen in een netwerk ingevuld, met de illusies waardoor interactiepatronen kunnen escaleren. Als de elementen van een systeem signalen opvangen die duiden op verstoring van de vitale ruimte, dan volgen er in een gezond systeem impulsen om iets te doen waardoor de ruimte wordt hersteld. Tot zover waren we in het vorige hoofdstuk over kennis gekomen. We kunnen hier nu aan toevoegen wat er gebeurt wanneer de ruimte niet wordt hersteld en interactiepatronen escaleren in chaos of inertie.

Een patroon escaleert wanneer illusies zichzelf zo versterken dat de structurele koppeling die van levensbelang is voor vitale systemen geblokkeerd raakt. In escalerende patronen versterken de reacties van actoren de illusies van elkaar. In het geval van strijd zien beide partijen in de acties van de ander de bevestiging voor hun overtuiging dat de ander onschadelijk gemaakt moet worden. De onderdrukker bevestigt voortdurend zijn overtuiging dat de onderdrukte geen eigen verantwoordelijkheid kan dragen door hem daartoe ook niet in staat te stellen en de onderdrukte bevestigt zijn ongelooft in eigen kunnen door geen pogingen te wagen om dit te onderzoeken en eigen verantwoordelijkheid te nemen.

De moeilijkheid is hier dat de grenzen tussen gezonde impulsen en ongezonde reacties die tot escalatie leiden niet objectief zijn vast te stellen. We kunnen dan ook niet zeggen dat interactiepatronen zoals strijd, vlucht, ordening en aanpassing altijd ongezond zijn. Soms is strijd nodig om de grenzen te herstellen, of is het beter te vluchten om de eigen identiteit te beschermen en een beter moment af te wachten. Het eerder aangehaalde werk over de kunst van het oorlogvoeren van Sun Tzu uit de Chinese oudheid⁹ is in feite een handleiding om dit positiespel te beheersen op het niveau van koninkrijken. Zonder een hoge mate van berusting in de bestaande ordening is er geen ordening mogelijk waarin de inzet van actoren tot meerwaarde kan komen en zonder voldoende aanpassing zal men nooit de meerwaarde van de collectiviteit ervaren.

Het is bovendien onmogelijk om geheel aan illusies te ontsnappen. We kunnen immers niet anders dan in beelden denken en met elk beeld dat we vormen maken we in zekere zin een illusie die zuivere waarneming in de weg staat. De waarneming kan

⁹ zie par 4.5.6 en kader 36.

verbeteren naarmate men beter is afgestemd op de omgeving¹⁰, maar gegarandeerde recepten zijn niet te geven.

Het verschil tussen een gezond en een escalerend patroon is te herkennen aan de responsiviteit: in een vitaal systeem worden alle signalen serieus genomen zodat de vitale ruimte kan worden hersteld, terwijl een escalerend patroon zich kenmerkt door vervormde waarneming waardoor actoren hun illusies bevestigen. In een gezond patroon worden alle signalen benut voor terugkoppeling die respons van actoren voedt, terwijl in een escalerend patroon de terugkoppeling steeds verder geblokkeerd raakt en responsiviteit verloren gaat.

Leiderschap als het herstellen
van terugkoppeling

De functie van leiderschap is het herstel van vitale ruimte zodat het autonome proces doorgang kan vinden. Dit betekent dat iemand die leiding neemt iets moet doen om bij actoren het waarnemingsvermogen voor signalen te herstellen. Dat betekent in elk interactiepatroon dat bezig is te ontspreiden iets anders. Ik zal nu eerst nagaan welke leiderschapsfuncties in uiteenlopende situaties voor zulk herstel kunnen zorgen. Daarna ga ik dieper in op de vraag onder welke omstandigheden we zulk leiderschap mogen verwachten en in hoeverre we kunnen weten of zulke leiderschapsinterventies nodig en legitiem zijn.

5.3.3 Stimulerend leiderschap

Situationeel leiderschap

Hersey en Blanchard¹¹ koppelen de meest effectieve leiderschapsstijl aan fasen in het groepsproces [*leider 51*]. Wat een effectieve leiderschapsstijl is hangt af van wat de groep op een bepaald moment nodig heeft. Dat kan op een volgend moment anders zijn. Wat bijvoorbeeld productief is in de fase van inclusie zoals het duidelijk neerzetten van wat de bedoeling is, kan contra-productief worden in de fase van zelfsturing, omdat de groepsleden dan zo'n dominante rol van een leider niet meer accepteren.

Hiermee is nog niet gezegd dat de situatie bepaalt welke leiderschapsfuncties nodig zijn. Hersey en Blanchard redeneren vanuit de positie van een formele leider en constateren dat functies voor het functioneren van de groep verschillend verdeeld kunnen zijn. Er zijn altijd taakgerichte en relatie gerichte functies te vervullen. Het verschil zit in de verdeling van functies tussen de leden en de leider. De auteurs zien leiderschap als het aanvullen van de ontbrekende schakels.

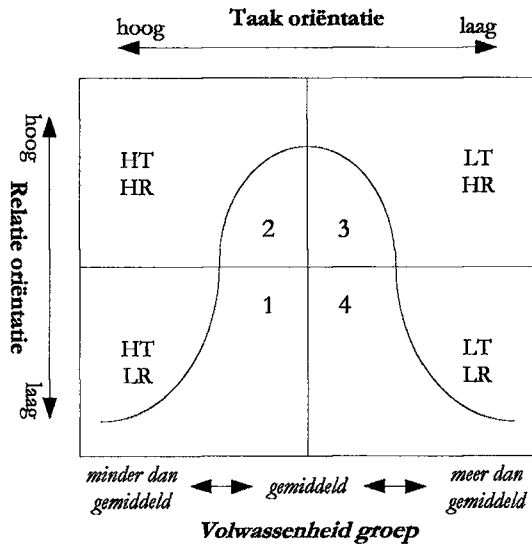
¹⁰ Dit kan bereikt worden door meditatie: zie de bespreking van het proefschrift van Van Eijk in hoofdstuk 4.

¹¹ Hersey, P., Blanchard, K.H., (1977): *Management of Organizational Behaviour: Utilizing Human Resources*. Englewood and Cliff, Nj. Prentice Hall.

Situationeel Leiderschap

Als alternatief voor persoonsgebonden leiderschapsstijlen zoals autoritair of democratisch, poneerden Hersey en Blanchard het situationele leiderschap, waarbij de meest effectieve leiderschapsstijl afhankelijk is van de fase waarin het groepsproces verkeert.

Het onderscheid tussen deze fasen is gelegen in de mate waarin de groepsleden verantwoordelijkheid nemen voor de inhoud van de groepstaak en voor het proces waarin de taak wordt uitgevoerd. Een leider moet doen wat de groep op dat moment niet kan. Dit betekent in elk van de vier fasen iets anders.



1 Inclusie

De leden proberen in te schatten wat hun taak wordt, of zij dit aan kunnen en of zij zich daarvoor willen inzetten. De leider bevordert dit proces door duidelijkheid te scheppen over de taak, de verwachtingen van elk van de leden en de ordening waarbinnen de taak moet worden uitgevoerd. Veel aandacht voor de onderlinge relaties heeft in deze fase geen zin, want daar zijn de leden nog niet mee bezig. De oriëntatie van de leider op de taak is hoog (HT) en op de relaties laag (LR).

2. Controle

De leden verwerven zich een positie tussen de anderen en desnoods ten koste van de anderen. De leider bevordert dit proces door aandacht te besteden aan de intenties van de leden en te onderhandelen over posities die elkaar aanvullen. Daarbij moet hij ervoor zorgen dat de leden de intenties en capaciteiten van elkaar serieus nemen. Ondertussen moet hij ook de taak en de ordening

bewaken, want zolang de onderlinge posities nog omstreden zijn is het team nog niet sterk genoeg om verantwoordelijkheid te nemen voor de taak. De oriëntatie van de leider op zowel de taak als op de relaties is hoog (HT, HR).

3. Hiërarchie

De leden vechten de onderlinge verdeling van posities niet langer aan, waardoor zij zich kunnen richten op de groepstaak. Naarmate zij hun verantwoordelijkheid hierin nemen kan de leider zijn aandacht voor de taak terugschroeven. Zolang er verschillen bestaan in de waardering van de verschillende posities dreigt er op het relationele vlak echter voortdurend frictie die de aandacht van de groepstaak zou afleiden. De leider moet daarom alert blijven op de onderlinge relaties: hij moet voorkomen dat leden in escalerende patronen terecht komen. De oriëntatie van de leider op de taak is laag (LT) en op de relaties hoog (HR).

4. Zelfsturing

De leden nemen verantwoordelijkheid voor zowel taak als proces. In deze situatie van zelfsturing kan de leider het sturen van het groepsproces aan de groep over laten, al moet er wel iemand zijn die op tijd onderkent dat de omstandigheden veranderen waardoor de groep weer in een andere fase van het groepsproces terecht komt. De oriëntatie van de leider op zowel de taak als op de relaties is laag (LT, LR).

Hersey en Blanchard koppelen de fasen van het groepsproces aan de mate van volwassenheid van het team, waarbij zij veronderstellen dat niet veel groepen de fase van zelfsturing bereiken. De gemiddelde groep bevindt zich in hun ogen op de rand van controle en hiërarchie.

Eerst taakgerichte, dan
relatiegerichte functies
overgenomen

Wanneer groepsleden zich zekerder voelen, tonen zij meer bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen voor de collectiviteit. Daarbij blijkt dat taakgerichte functies eerder worden overgenomen dan relatiegerichte functies. Dit stemt overeen met de evolutie gedachte van het autonome ontwikkelingsproces. Een hoger niveau van ordening vraagt om meer collectief bewustzijn, bereidheid tot afstemming en gevoeligheid voor signalen om verfijndere terugkoppelingsmechanismen heel te houden. Elke stap naar een hogere ordening vergt een surplus aan energie waarmee actoren de ruimte kunnen ervaren om in een ruimere kring om zich heen te kijken.

Groepen worden niet vaak
volwassen

De auteurs constateren dat de meeste teams ergens halverwege hun potentieel blijven steken en nooit volwassen worden: iets wat de meeste lezers uit eigen ervaring zullen herkennen. Hier moet een kanttekening worden gemaakt. Hersey en Blanchard nemen volwassenheid van een groep als maat en doelen daarmee op de mate waarin groepsleden verantwoordelijkheid nemen voor taak en onderlinge relaties. Een meetlat voor volwassenheid is moeilijk te maken, en de auteurs behelpen zich door wat zij in hun onderzoek het vaakst zijn tegengekomen als het gemiddelde te nemen. Dat waren groepen die balanceerden tussen controle en hiërarchie.

Geen lineair proces

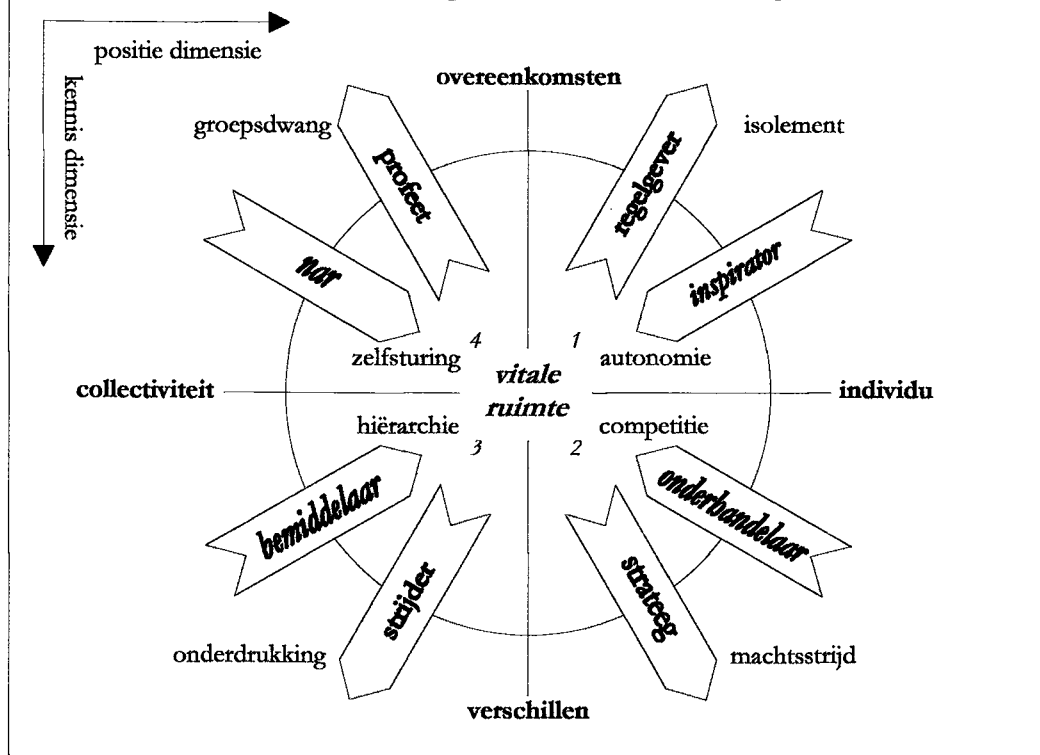
Dezelfde nuancering als bij het onderscheid in de fasen van het groepsproces¹² is ook nu van toepassing. In feite gaan groepen spiraalsgewijs door de fasen heen, waarbij ook perioden van regressie mogelijk zijn. Men kan dus niet zeggen dat een groep die kenmerken van de inclusiefase vertoont minder volwassen is dan een zelfsturende groep in de affectiefase.

Misschien gaat de inclusie nu over het verdiepen van de onderlinge relaties waaraan sommige groepsleden behoefte hebben gekregen door de energie die deze groep voor hen oplevert, terwijl anderen zich afvragen of zij daar nog wel in mee willen gaan. De leiderschapsfunctie die bij de inclusiefase hoort, namelijk verduidelijken wat wel en niet de bedoeling is, is nu wel opnieuw aan de orde, al is de manifestatie ervan anders dan bij een beginnende groep.

Het cirkelmodel voor coherentie in een netwerk voorkomt de suggestie van normatieve waardering in fasen. Voor elk van de kwadranten van de coherentiecirkel kunnen we nu nagaan welke bijsturing er nodig is en welke leiderschapsfuncties daarvoor mogelijk zijn.

¹² zie par 4.4.5 en kader 30.

Stimulerende en antagonistische leiderschapsfuncties



Leiderschapsfuncties voor het
herstel van terugkoppeling

Leiderschapsfuncties heb ik omschreven als functies die de structurele koppeling in sociale interactie herstellen zodat vitale ruimte kan ontstaan. Leiderschap zie ik als het scheppen van ruimte voor vitaliteit. Wat kan iemand doen om die koppeling te stimuleren [kader 52]?

1. **Isolement:** Actoren zijn niet bereid om meer interactie met elkaar aan te gaan. Dit kan zich letterlijk uiten in weinig contact, geen spreektijd, geen prioriteit op de agenda. Men kan het ook herkennen in een eilandencultuur in organisaties. Men bewaakt de eigen bewegingsruimte en vertrouwt er niet op dat meer interactie en afstemming meerwaarde zal opleveren. Het kan zijn dat men niet inziet hoe het eigen lot met dat van anderen in de collectiviteit samenhangt. Misschien ook weegt de inspanning niet op tegen de verwachte opbrengst, of is men niet bereid de risico's die men ziet te dragen.

De inspirator biedt een wenkend perspectief waardoor actoren een andere afweging kunnen maken. Dat kan hij doen door nieuwe inzichten in te brengen waardoor men de samenhang gaat zien, door nieuwe mogelijkheden te laten

zien waarin lusten en lasten beter verdeeld worden, of door constructies aan te dragen waardoor de risico's tot een aanvaardbaar niveau worden teruggebracht. Hiermee doorbreekt de inspirator het beeld dat afstemming op de collectiviteit teveel van de eigen ruimte zou kosten zonder voldoende compensatie.

2. **Machtsstrijd:** In machtsstrijd ontbreekt het niet aan perspectieven. De beelden die actoren nastreven passen echter niet bij elkaar. Ze ervaren elkaar daarbij als lastig. Zij proberen de eigen ruimte groter te maken ten koste van anderen, of te beschermen tegen aantasting door anderen.

De onderhandelaar mengt zich in de strijd door met elk van de actoren over posities te onderhandelen die bij elkaar passen en samen tot meerwaarde leiden. Dat kan door het vertrouwen te laten groeien dat actoren geen onacceptabele aanslagen zullen plegen op elkaars ruimte, bijvoorbeeld door afspraken te maken waarmee risico's worden afgedekt en door oplossingen te bedenken waarin lusten en lasten op een acceptabele manier worden verdeeld. De bereidheid om samen te zoeken naar oplossingen wordt groter naarmate vertrouwen groeit, doordat zij mogelijkheden en achterliggende drijfveren van elkaar leren kennen.

3. **Onderdrukking:** In het geval van onderdrukking houden actoren elkaar gevangen in de illusie dat het niet anders kan vanwege de ander. De dominerende actor denkt dat de gedomineerden misbruik zullen maken van hun vrijheid wanneer hen meer ruimte geboden wordt, terwijl de onderliggende partij bang is voor de sancties voor de dominerende partij en niet gelooft in eigen kunnen om de situatie te verbeteren.

De bemiddelaar schept ruimte voor experimenten. De dominerende actor zegt het collectieve belang te bewaken. Aan hem maakt de bemiddelaar duidelijk dat het een collectief belang is om experimenteerruimte af te staan en hij onderhandelt over de voorwaarden waaronder de risico's voor de dominante actor binnen de perken blijven. Vervolgens stimuleert hij de gedomineerden die ruimte goed te benutten, waardoor hun vertrouwen in eigen capaciteiten kan groeien. De bemiddelaar schept condities voor respect langs de weg van geleidelijkheid.

Groepsdwang: Bij groepsdwang worden signalen die afwijken van de norm niet meer serieus genomen. Het handhaven van de afspraken om inzet op elkaar af te stemmen wordt belangrijker dan de collectieve kwestie waarvoor mensen dat

zouden doen. De structuur wordt een doel in zichzelf: de institutie heeft als voornaamste motief te willen overleven. Mensen passen zich aan om de eigen positie veilig te stellen en durven er niet meer uit te komen voor wat zij zelf eigenlijk willen voor de collectiviteit, uit vrees voor sancties. De bedding wordt belangrijker dan de stroom en de stroom droogt daardoor op.

De nar durft te zeggen wat niemand anders durft maar toch eigenlijk diep in zijn bewustzijn wel beseft. In het sprookje over de kleren van de keizer wordt deze functie vervuld door de knaap die zich niets van groepsdruk aantrekt en zegt waarop het staat. Daarmee bevrijdt hij de collectiviteit uit zijn beklemming. De nar herstelt de koppeling met de eigen intuïtie door te laten zien dat wat men heimelijk dacht er mag zijn. Niet voor niets wordt de nar geassocieerd met humor. Humor genereert energie door ruimte te geven aan wat men eigenlijk niet zou mogen denken.

Bewustwording of positiespel

Een actor die leiding neemt kan bij van deze functies de nadruk leggen op het spoor van bewustwording, op het beïnvloeden van de condities, of inzetten op een combinatie van beide, tenminste voor zover dat in zijn vermogen ligt.

- De *inspirator* kan actoren bewust maken van nieuwe mogelijkheden die er wel zijn maar nog niet bij hen bekend waren. Dit is bijvoorbeeld de rol van technologieoverdracht. Als hij macht en middelen kan inzetten kan hij die mogelijkheden ook scheppen, bijvoorbeeld door sponsoring of subsidies aan te bieden.
- De *onderhandelaar* kan partijen helpen om hun inzet op elkaar af te stemmen door de communicatie open te houden. Hij kan ook zelf toezeggingen doen waardoor partijen inschikkelijk worden.
- De *bemiddelaar* kan mogelijkheden zoeken voor experimenten door beide partijen met elkaar in gesprek te brengen. Hij kan ook expertise voor zulke experimenten aanbieden of risico's die partijen vrezen afdekken.
- De *nar* kan zeggen waar het op staat. Hij kan ook iets doen waarvan niemand verwacht dat het mogelijk is zonder rampspoed te veroorzaken.

Wisselwerking tussen communicatie en positiespel

Deze opsomming, die gemakkelijk met andere voorbeelden kan worden aangevuld, maakt duidelijk dat een strikte scheiding tussen activiteiten door middel van communicatie en de inzet van macht en middelen in de praktijk niet zo zinvol is. Het spoor van bewustwording (kennis dimensie) en het spoor van het positiespel (positie dimensie) lopen in de praktijk van beïnvloeding altijd in zekere mate door elkaar heen. Hiermee stuiten we op de beperkingen van de klassieke voorlichtingskunde die zich beperkt tot

communicatie¹³. Deze beperking heeft een prijs. Door deze opvatting werd in het voorlichtingsbeleid van LNV de wisselwerking tussen inzet op voorlichting en andere beleidsmaatregelen aan het zicht onttrokken¹⁴.

5.3.4 Rationele en emotionele blokkades

Een stimulerende leiderschapsinterventie is effectief wanneer actoren gaan ervaren dat de nieuwe situatie beter is dan de oude. Het serieus nemen van de signalen, waartoe de interventie hen heeft aangezet, levert voldoende energie op om verder te gaan in de nieuwe ordening en om de terugkoppeling die daarvoor nodig is in stand te houden. Of die verbetering onder de gegeven omstandigheden mogelijk is, blijft altijd de vraag. De actor die inzet op vernieuwing schat in van wel, maar of hij het bij het rechte eind heeft is niet zeker. Andere actoren kunnen goede redenen hebben om hun inzet voor dit netwerk niet te veranderen, of vast te willen houden aan de ordening zoals die er is. Wanneer actoren bewuste afwegingen maken om niet te veranderen spreek ik van rationele blokkades. Zulke afwegingen zijn bespreekbaar en onderhandelbaar.

Actoren kunnen er gelijk in hebben dat zij hun beperkte tijd en middelen liever in andere netwerken inzetten. Zij kunnen ook terecht hun eigen identiteit beschermen tegen anderen die zij niet vertrouwen omdat ze teveel van de koek voor zichzelf opeisen. Het loslaten van de ordening waarin men berust brengt in veel gevallen reële gevaren met zich mee en het is ook niet altijd verstandig om wat men samen heeft opgebouwd steeds opnieuw weer ter discussie te stellen. De grenzen van de vitale ruimte op de kennis- en positie dimensie zijn niet te kennen en moeten steeds opnieuw worden onderzocht. Daarvoor balanceert men voortdurend tussen de vitaliserende en de regressieve afstemingsmechanismen: ruil, competitie, discipline en dialoog, respectievelijk vlucht, strijd, berusting en aanpassing. Elke keuze kan in de gegeven omstandigheden de meest verstandige zijn.

Stimulerende leiderschapsfuncties zijn stimulerend omdat zij actoren alternatieven bieden voor hun werkelijkheidsconstructies. Daarmee kunnen zij onderzoeken of de beelden die zij zich gevormd hebben voor verbetering vatbaar zijn en of de keuze van hun opstelling nog klopt. De conclusies uit dat onderzoek trekken zij uiteindelijk zelf.

¹³ Van den Ban (1974, 1996): zie par. 4.3.1. Van den Ban tekent hier bij aan dat ook bij deze opvatting van voorlichting wel degelijk systematisch moet worden nagedacht over de wijze waarop voordichting met andere beleidsinstrumenten kan worden gecombineerd en of de instantie die verantwoordelijk is voor de voorlichting die instrumenten moet in zetten of juist niet (pers. med. 2001). In de beleidspraktijk van LNV gebeurde dit echter steeds minder. Voorlichting werd bovendien steeds meer geassocieerd met de uitvoering van beleid, die los stond van de ontwikkeling van beleid in interactie met betrokken partijen.

¹⁴ zie par. 3.7.5: outputsturing voorlichting.

Rationele blokkades zijn
communiceerbaar

Terechte afwijzing

Alternatieve
werkelijkheidsconstructies

Mensen kunnen ook minder rationele motieven hebben om vast te houden aan hun beelden van de werkelijkheid. Ik noemde al de verschillende illusies waaraan mensen zich kunnen vastklampen waardoor zij zich afsluiten voor nieuwe signalen of ze juist te heftig binnen laten komen. Dit is het terrein van -wat ik zou willen noemen- de emotionele blokkades. Het kenmerk van emotionele blokkades is dat zij een rol spelen zonder dat actoren zich hiervan direct bewust zijn. Dat is meteen ook de moeilijkheid, want hierdoor zijn ze in tegenstelling tot rationele blokkades niet bespreekbaar. Interventies die het moeten hebben van bewustwording krijgen hier geen vat op.

Blokkades in het standaardrepertoire

Het zoeken naar vitale ruimte op de positie dimensie is het zoeken naar de juiste afstand tussen actoren, tussen het ik en het wij, tussen individuele ruimte en ruimte voor de collectiviteit. Dat zoeken is een spel, maar dat spel kan niet gespeeld worden zonder zich te bezeren. Ieder mens bouwt zijn eigen standaardrepertoire op om dit spel te kunnen spelen. Daardoor kunnen in de interactie tussen mensen patronen ontstaan. In die standaardrepertoires bouwt men mechanismen in om pijn te vermijden: de pijn van aantasting van eigen identiteit en de pijn van het buitengesloten zijn. Zodra daartoe aanleiding is heeft men zijn reactie meteen klaar. In de fase waarin mensen deze gedragsrepertoires ontwikkelen hebben ze ook vaak een nuttige functie. Een kind leert dat dit de beste manier van overleven is. Omdat veel van onze gedragsrepertoires gestandaardiseerd zijn, zijn we ons er niet of nauwelijks van bewust en is er ook weinig aanleiding om te onderzoeken of ze nog wel functioneel zijn. Ze kunnen de waarneming van nieuwe signalen echter danig in de weg zitten. Zo ontstaan emotionele blokkades.

Het vermijden van pijn en heimelijk voordeel

Er zijn verschillende oorzaken aan te geven voor het feit dat emotionele blokkades uit het bewustzijn worden verdrongen. Ten eerste betekent aantasting van dit type blokkades dat de actor in kwestie opnieuw geconfronteerd wordt met de pijn die hij vreesde toen hij die blokkade ontwikkelde. Die zal hij moeten overwinnen voordat hij de signalen weer in hun juiste proporties kan waarnemen.

Ten tweede levert het in stand houden van de blokkade meestal ook iets op. De notoire vluchter kan zich koesteren in zijn gevoel van vrijheid waarin hij het zich comfortabel maakt zonder lastige inmenging van buitenaf. De vechtersbaas kan steeds weer een ander slachtoffer vinden om te bewijzen dat hij sterker is of zich niet zal laten pakken. De onderdrukte die in zijn lot berust hoeft geen griezelige avonturen aan te gaan, terwijl de onderdrukker zich doorgaans zoveel voordeel kan toe-eigenen dat het geen prettig vooruitzicht is om dit te moeten delen met anderen. De aanpasser hoeft slechts te doen wat er van hem verwacht wordt,

zonder zich risico's op de hals te halen. Het opgeven van deze voordelen kost moeite.

Ratio gemakkelijker onder controle te houden dan emotie

Vaak is het sociaal niet acceptabel om toe te geven dat men aan deze voordelen hecht. Daarom maskeert het bewustzijn dit door de werkelijkheidsconstructies zo aan te passen dat het gedrag wel een legitieme basis lijkt te hebben. Ratio is gemakkelijker onder controle te houden dan emotie. Het loslaten van illusies kan dus riskant zijn: de bescherming tegen de pijn en de onveiligheid die men vreest valt weg en mogelijk moet men een aantal voordelen waaraan men hecht opgeven.

Verslaving

In levende processen wordt energie gegenereerd door verbinding en vernieuwing in de vitale ruimte. Het vasthouden aan illusies is een surrogaat oplossing die geen energie genereert. De illusies van vrijheid of onvrijheid geven geen duurzame voldoening. De energie die het oplevert gaat steeds ten koste van iets: van een ander of van de actor zelf. Mensen ontwikkelen manieren om het uit te houden zonder afhankelijk te zijn van anderen, of juist door zich af te zetten tegen anderen. Denk aan de bevrediging van de sigaret, de borrel, het shot. De bevrediging moet steeds weer bevestigd worden en steeds in grotere doses. Tot het moment optreedt dat men geen vrije keus meer heeft: de drang naar bevrediging is de baas geworden en de persoon in kwestie is verslaafd.

Verslaving heeft veel meer gezichten dan deze welbekende vormen. Macht is buitengewoon verslavend, evenals bezit. Wie hecht aan veiligheid heeft steeds meer zekerheden nodig om zich veilig te voelen en wie zijn heil zoekt in aanpassing durft tenslotte geen vin meer te verroeren. Wanneer de angst om te verliezen wat men heeft, of de drang om steeds meer bezit te verwerven, het inzicht in de zin ervan voor de collectiviteit vertroebelt, dan is er sprake van verslaving. Niemand is hier geheel vrij van, slechts de mate waarin verschilt. De emotionele weerstand om deze verslavingen op te geven is groot en daarom moeilijk bespreekbaar.

Crisis als mechanisme voor structurele koppeling

Men zou kunnen zeggen dat de uitputting die het gevolg is van verslaving het ingebouwde correctiemechanisme vormt van vitale processen. Wanneer de koppeling te lang verstoord blijft bouwt zich een crisis op, die zich uit in chaos of in inertie die uiteindelijk kan leiden tot de dood van het systeem. De signalen van verstoring worden steeds heftiger en zolang er nog gezonde elementen in het systeem aanwezig zijn zal ook de impuls om de koppeling te herstellen duidelijker voelbaar worden. Leiderschap kan nu een rol spelen in het versnellen van dit proces door de signalen door te laten dringen, zodat de bereidheid toeneemt om de emotionele blokkade onder ogen te zien en aan te pakken.

5.3.5 Antagonistische leiderschapsfuncties

In het geval van emotionele blokkades houden actoren vast aan een ordening zonder te willen onderzoeken of die ordening nog functioneel is en zij vervormen daarvoor hun waarneming. Stimulerende leiderschapsfuncties zijn niet in staat om beweging in die ordening te brengen als door die vervormde waarneming de mogelijke voordelen van verandering niet door kunnen dringen. Het alternatief is nu een antagonistische inzet waardoor de posities van actoren zo veranderen dat zij niet langer aan hun illusies kunnen vasthouden [kader 52].

1. **Isolement:** De vrijheid en de veiligheid die het oplevert om signalen die op het tegendeel zouden wijzen te negeren geeft men niet graag op. Men maskeert dit liever door te blijven geloven dat er niets aan de hand is of dat inzet toch geen zin heeft.

De regelgever beïnvloedt de omstandigheden zo dat zekerheden verdwijnen en keuzes die men maakte ongunstig uitpakken. Zo wordt men gedwongen een nieuwe positie te kiezen, waardoor men de signalen serieus moet gaan nemen.

2. **Machtsstrijd:** Zolang men een vijandbeeld in stand houdt en de pijlen op de ander kan blijven richten hoeft men niet onder ogen te zien welk spoor van vernieling men zelf heeft aangericht. Dat is immers geen prettig vooruitzicht. Men maskeert dit liever door te blijven geloven in de rechtvaardige strijd en de schuld voor de schade bij de ander te leggen.

De strateeg zet eigen macht en middelen in om actoren in posities te dwingen van waaruit zij het de strijd niet voort kunnen zetten. Dan worden zij gedwongen om te onderhandelen. In het proces dat volgt moeten zij in gaan zien welk aandeel zij zelf hebben in het in stand houden van de onwenselijke situatie, zodat de bereidheid kan groeien om een einde te maken aan het patroon.

3. **Dominantie:** De dominerende en de onderliggende partij houden beiden vast aan het beeld dat hun veiligheid bedreigd zou worden bij verstoring van de orde waarin zij berusten. De heimelijke reden die de dominerende partij daarvoor heeft is de reële kans dat hij bij een verandering van de orde een deel van zijn privileges op moet geven. Maar ook de gevangene kan vrezen dat hij buiten de gevangenis minder veilig is dan er binnen en maskeert deze vrees graag met de gedachte dat het hem onmogelijk gemaakt wordt om de bestaande orde te veranderen.

De strijder maakt ruimte voor de onderliggende partij door die ruimte op de dominante actor te veroveren. Hij dwingt hem om zich terug te trekken achter grenzen die het voor de onderliggende partij mogelijk maken de eigen identiteit te herstellen. Het resultaat waarnaar hij streeft is dat actoren posities ten opzichte van elkaar gaan innemen van waaruit zij respectvol met elkaar kunnen omgaan. Dan wordt de koppeling hersteld.

4. **Groepsdwang:** Wie veel heeft bereikt gaat vrezen dat verstoren van de orde waarmee hij die successen behaalde slechts verlies kan opleveren. Hier herkennen we de wet van de remmende voorsprong. De structuur die men moet bouwen om het verworvene zeker te stellen wordt een rem op de bewegelijkheid die men nodig heeft om de grenzen steeds op nieuw te onderzoeken.

De profeet schudt mensen wakker. Hij zegt: “Bekeert u, want u bent op de verkeerde weg!”. Hij maakt het mensen moeilijk om nog langer hun eigen bewustzijn te negeren. Hij snijdt daarmee de weg af om aan de illusie van geborgenheid vast te houden.

Antagonistische interventie is riskant

Het opgeven van emotionele blokkades kost moeite. Iemand die probeert beweging te brengen in de ordening die door illusies in stand wordt gehouden kan daarom rekenen op verzet. [kader 53].

Het inzetten van antagonistische leiderschapsfuncties is riskant. Het systeem zal altijd proberen het patroon voort te zetten en de interventie daarmee onschadelijk te maken.

1. *De vluchter* zal eerst bevestiging zoeken voor het beeld dat zijn vrijheid ten onrechte wordt aangetast door de regels die hem worden opgelegd en nieuwe vluchtwegen zoeken.
2. *De strijder* ziet in de strateeg een extra vijand en bevestigt zo zijn beeld dat hij zijn vrijheid moet bevechten.
3. *Zowel onderdrukkers als onderdrukten* zullen zoeken naar aanwijzingen om te bevestigen dat verandering, die de strijder probeert te bewerkstelligen, niet verantwoord is.
4. *De aanpasser* zal eerst bewijzen zoeken voor de ongeloofwaardigheid van de profeet.

Versterkte escalatie

Hierdoor dreigt in elk van deze gevallen de interventie tot escalatie van het regressieve interactiepatroon te leiden. De regelgever maakt nog meer regels die de vrijheid verder inperken. De vluchter wordt nog creatiever in het bedenken van vluchtwegen en in zijn gevoel bedreigd te worden heeft hij nog minder energie over om het belang van collectieve afstemming tot zich door te laten dringen. De bescherming van eigen identiteit heeft voor hem prioriteit. Zulke escalerende patronen zijn gemakkelijk voor elk

van de gevallen te herkennen en de praktijk toont ze in een grote variëteit. In dit soort escalerende patronen zou men kunnen spreken van regressief spel, omdat elke partij de inzet van de ander gebruikt om zijn eigen illusies te voeden waardoor het spel kan worden voortgezet.

Tussen escalatie en herstel

Toch is er in het geval van emotionele blokkades geen andere weg dan antagonistisch leiderschap. Wanneer maakt zulk soort leiderschap de situatie alleen maar erger en wanneer heeft het de gewenste uitwerking? Wat maakt het verschil?

Herstel van de terugkoppeling is alleen mogelijk wanneer achter de illusies waar men zich aan vastklampt ook een bewustzijn schuil gaat van het tegendeel. Geen levend systeem is volkomen consistent en ook ieder individu is een vat vol tegenstrijdige ideeën en emoties. Dat moet ook, anders is er geen vernieuwing mogelijk, zoals we in het betoog over de waarde van conflicten hebben gezien. Als we er nu van uit gaan dat in een autonoom vitaal systeem die impulsen voor afstemming er altijd zijn, dan gaat het er om actoren daarmee in contact te brengen. De wens daartoe bestaat ook altijd. Niemand verlangt bewust naar verheviging van een crisis en iedereen hoopt op bevrijding uit de regressieve spiraal waarin men gevangen is, ook al ontnemen illusies het zicht op wat daarvoor moet gebeuren.

Hoop op doorbraak

Er is dus ook altijd de hoop dat iemand leiderschap op zich neemt en het regressieve spel waarin men verstrikt is geraakt doorbreekt. Dit leiderschap moet bewijzen dat het daar sterk genoeg voor is. Eerst zal worden geprobeerd of de leider niet te verleiden is om mee te gaan in het regressieve spel, zodat de orde niet hoeft te veranderen. Wanneer de leider sterk genoeg blijkt te zijn, dan projecteren de actoren hun hoop op bevrijding op deze leider en zijn zij bereid zich door hem te laten beïnvloeden. Dit is in mijn opvatting de definitie van gezag: het vermogen van een leider om mensen ertoe te bewegen zich te laten beïnvloeden, ook al kunnen ze de reikwijdte hiervan niet overzien.

Gezag is een bijproduct

Gezag is een bijproduct, in termen van Elster. Uit voorgaande redenering kunnen we nu conclusies trekken over de manier waarop gezag kan ontstaan. Iemand verwerft gezag door te bewijzen niet vatbaar te zijn voor het regressieve spel waar actoren op eigen kracht niet uit kunnen komen. Een leider wordt hierop getest en wanneer hij bewijst dat de illusies van actoren niet verder gevoeld worden erkennen zij zijn gezag.

De rol van gezag

Dit inzicht wijst op de belangrijke rol van gezag. Zoals we gezien hebben brengt elk van de antagonistische leiderschaprollen het risico van verdere escalatie met zich mee. Zodra actoren het

gezag erkennen van een leidende actor die intervenueert, dan kan de escalatie gestopt worden. Doen zij dat niet, dan gaat de escalatie verder.

- Een *regelgever met gezag* vindt vluchters bereid om die regels te accepteren en af te wachten of de orde die daardoor kan ontstaan beter is dan de chaos waarin zij vluchtten.
- Een *strateg met gezag* is in staat strijders achter hun grenzen stil te laten houden en af te wachten of de status quo minder schadelijk is dan de vernieling die strijd altijd met zich mee brengt.
- Een *strijder met gezag* weet ruimte voor verandering af te dwingen, omdat actoren inzien dat vasthouden van de orde niet langer in hun voordeel is.
- Een *profeet met gezag* weet actoren te raken in hun intuïtieve weten, waardoor de beklemming van het collectieve aanpassen erger wordt dan de onveiligheid van vernieuwing.

5.3.6 Respect, macht en werking

Macht

Als gezag zo belangrijk is bij het overwinnen van emotionele blokkades, op grond waarvan verwerft iemand dan gezag? Macht alleen is onvoldoende om twee redenen. Ten eerste blokkeert de dominantie de structurele koppeling die nodig is voor vitale processen. Daarom leidt dictatuur tot inerte systemen. Ten tweede is het onmogelijk om alle omstandigheden langdurig onder controle te krijgen. Daarom roept dominantie altijd tegenkrachten en strijd op en wordt inertie gevolgd door chaos. In de postmoderne netwerkmaatschappij wordt het steeds moeilijker om de condities van anderen zo dicteren dat zij geen mogelijkheden meer hebben om de escalatie verder op te laten lopen. De werking van macht is fundamenteel beperkt, al zou men in sommige situaties anders denken.

Werking

De werking van gezag is dat actoren zich laten raken. Daardoor laten zij hun illusies los, althans voor een deel. Zo ontstaat er ruimte waarin nieuwe kennis kan worden opgedaan. Hierdoor kan de blokkade worden doorbroken en de koppeling hersteld. Als dit gebeurt zullen strijdende partijen 'elkaar met andere ogen gaan zien'.

Wanneer gebeurt dat? Waar ligt dat omslagpunt tussen vasthouden aan illusies en loslaten om nieuwe kennis toe te laten? Macht beïnvloedt de omstandigheden. Actoren moeten wel, want ze worden ertoe gedwongen. Het alternatief voor macht is werking. Als een actor werking krijgt ontstaat er vertrouwen, waardoor anderen bereid zijn de defensie rond het eigen veld voor een deel op te geven om te zien wat dat oplevert. Men laat de ander dus vrijwillig toe in het eigen veld. Die permissie is een voorwaarde voor het vitale proces.

Respect als cruciale factor

Het verschil tussen regressie en vitaliteit is responsiviteit. Wanneer iemand bepaalde signalen negeert, of nalaat daarop zijn authentieke respons te geven, dan verbreekt hij de structurele koppeling die nodig is voor het vitale proces. In feite hebben we het hier over respect: de erkenning dat alle actoren in het netwerk een zinvolle plaats innemen en dat ontwikkelingen die zich voordoen een functie hebben, ook al is de betekenis ervan (nog) niet duidelijk. Respect herstelt de koppeling.

De vergelijkende en de accepterende betekenis van respect

Hier is een kanttekening nodig. Respect wordt in het spraakgebruik in verschillende betekenissen gebruikt en om spraakverwarring te voorkomen moet ik duidelijk maken welke betekenis ik hier bedoel. Ik onderscheid de vergelijkende betekenis van respect en de accepterende betekenis. In de vergelijkende betekenis doelt men op buitengewone kwaliteiten. Zo kan iemand een gerespecteerd schrijver zijn of met sportieve prestaties respect afdwingen. Een leider, die in moeilijke omstandigheden het inzicht en de moed heeft om de juiste ingrepen uit te voeren, oogst respect. Deze betekenis van respect bedoel ik niet.

De accepterende betekenis van respect houdt de erkenning in dat alles een betekenis heeft, ook als men die betekenis niet kan overzien. Ook hier kunnen we een kennis- en een positie dimensie onderscheiden. In de kennis dimensie betekent respect dat men bereid is te erkennen dat elk beeld een beperkte waarde heeft zodat er steeds nieuwsgierigheid kan zijn naar nieuwe signalen waarmee de werkelijkheidsconstructies kunnen worden aangepast. Wie de theorie van een ander veroordeelt omdat deze niet past in zijn eigen theorie, toont geen respect en blokkeert de responsiviteit. Dit is een voor de hand liggende valkuil in het instrumentele denken. Dit wil niet zeggen dat elke theorie juist is. Binnen de voorwaarde van respect is het wel zinvol om kritisch te zoeken naar interne inconsequenties van een opvatting die er altijd zullen zijn. Het blootleggen van zulke tegenstrijdigheden maakt juist nieuwsgierig en opent zo de weg naar verder onderzoek in het creatieve gebied van de vitale ruimte.

De werking van respect

In de positie dimensie betekent respect de erkenning van de integriteit van het individu: de erkenning dat iedere actor recht heeft op zijn eigen grenzen en zelf mag bepalen in hoeverre hij iemand in zijn veld toelaat. In dat veld heeft niemand iets te zoeken tenzij hij daartoe wordt uitgenodigd. Wie geen respect toont voor die integriteit miskent het belang van de autonome inzet van de ander en blokkeert daarmee zijn responsiviteit. Dit is een voor de hand liggende valkuil in het strategische denken. Hiermee is niet gezegd dat elk gedrag juist is. Actoren leven niet in isolement en het gedrag van één actor kan schadelijk zijn voor de collectiviteit waarvan hij deel uit maakt.

Binnen de voorwaarde van respect is het wel zinvol om ervoor te zorgen dat actoren kennis nemen van de informatie die voor hen en voor hun positie in de collectiviteit van belang is, zodat de communicatiekanalen open blijven. Het positiespel waarin actoren de grenzen van elkaar beproeven is nodig om te kunnen weten waar de vitale ruimte zich bevindt. Het vitale proces ontspooit wanneer actoren elkaar in een positie dwingen waarin zij de signalen niet meer serieus nemen: signalen van de ander zoals bij dominantie of isolement, maar ook signalen van het eigen intuïtieve bewustzijn, zoals het geval is bij onderdrukking of groepsdwang.

Niet alles is toelaatbaar

Het kan in het belang van de collectiviteit ook nodig zijn om restricties te verbinden aan bepaald gedrag: niet alles mag. De vraag is echter wie vast mag stellen welk gedrag in het collectieve belang ontoelaatbaar is. In de paragraaf over legitimiteit ga ik op dit vraagstuk dieper in. Op dit moment is de conclusie van belang dat voor antagonistisch leiderschap een actor nodig is met voldoende gezag. Mist hij dit gezag, dan leiden restricties en sancties slechts tot verdere escalatie en niet tot herstel van responsiviteit en een vitaal netwerk.

Elkaar behoeden voor valkuilen

Niemand is perfect. Iedereen heeft zijn zwakheden en valkuilen. Iedereen is in zekere mate gevoelig voor de zuigkracht van regressief spel van anderen. De notie van transcendent bewustzijn zet hier tegenover dat ook iedereen een besef heeft van zingeving, al kan dat door rationele constructies van de werkelijkheid danig vervormd en moeilijk te herkennen zijn. Antagonistisch leiderschap heeft werking als mensen zich in dit bewustzijn laten raken. Restricties worden dan geaccepteerd omdat zij hen behoeden voor hun eigen valkuilen.

Een eenvoudig voorbeeld is de regelgeving om 'free riders' tegen te gaan. Wanneer het voor sommige agrarische ondernemers te lucratief is om te profiteren van vrijwillige beperkingen van anderen om het milieu te sparen, dan wordt regelgeving als nuttig ervaren. Wanneer men in een netwerk zover kan komen dat verleidingen en valkuilen bespreekbaar worden, dan wordt het mogelijk spelregels en een taakverdeling af te spreken waarin de kans op uitglijden kleiner wordt. Wanneer men zover komt dat men bereid is elkaar te behoeden voor elkaars valkuilen, dan is er veel bereikt.

5.3.7 Vitale kernen en zwarte gaten

Zichzelf versterkende patronen

Zowel vitaliserende als regressieve patronen hebben de neiging om zichzelf te versterken. De logica is eenvoudig. In vitaliserende patronen ervaren actoren in het netwerk de voldoening van zinvolle inzet zoals die in een vitale ruimte ervaren kan worden. Daardoor zijn zij steeds meer bereid om hun inzet op dat netwerk

af te stemmen en neemt het positieve effect verder toe: de identiteit van het netwerk wordt steeds sterker en de coherentie neemt toe.

Het aftasten van de grenzen van de vitale ruimte kan niet zonder frustratie, maar zolang die frustratie benut kan worden als signaal om de afstemming te verbeteren draagt dit bij aan het leerproces waarin actoren met elkaar kunnen groeien naar meer onderling vertrouwen. Dat proces maakt een steeds verfijndere taakverdeling en ordening mogelijk. Voor elke actor afzonderlijk betekent dit dat het risico om verkeerde dingen te doen of het slachtoffer te worden van anderen afneemt. Er is immers correctie mogelijk zodra blijkt dat het proces een verkeerde kant uit dreigt te gaan. Het gevoel van vrijheid neemt toe en daarmee wordt ook de drempel lager om leiderschapsfuncties op te pakken als die aan de orde zijn.

Vitale kernen

Een netwerk waarin dit vitaliserende proces de overhand heeft noem ik een vitale kern. De metafoor van energie is hier op zijn plaats: men zou kunnen zeggen dat in vitale kernen energie wordt gegenereerd waardoor mensen de vrijheid voelen om nieuwsgierig te zijn naar nieuwe kennis en het spel met anderen aan te gaan om te zoeken naar optimale inzet en afstemming.

Zwarte gaten

De tegenhanger van de vitale kern is het zwarte gat. Een zwart gat absorbeert energie zonder dat er iets voor terug komt. Een netwerk wordt een zwart gat als de regressieve patronen de overhand krijgen. De ene illusie wordt gevoed door de andere en het terugkoppelingsmechanisme raakt steeds verder verstopt. Autonome inzet wordt steeds riskanter en de voldoening van inzet en afstemming in dit netwerk verdwijnt. Er blijft geen energie over om nieuwsgierig te zijn of om te spelen. Het enige dat overblijft is het handhaven van de orde.

Informele netwerken kunnen verworden tot zwarte gaten en vallen dan uit elkaar: de identiteit gaat verloren. Ook organisaties en zelfs hele culturen kunnen zwarte gaten worden, waarin alleen het handhaven van orde nog telt. Mensen lijken slechts bezig te zijn om risico's te vermijden en te doen wat er gevraagd wordt. Het gaat alleen nog om efficiëntie, streefcijfers, winst voor aandeelhouders en deadlines.

Ordening en chaos

Tegenover deze de zichzelf versterkende mechanismen staat dat elke beweging zijn eigen tegenbeweging oproept, zodat er uiteindelijk een golfbeweging ontstaat. Elke vitale kern krijgt behoefte aan een ordening om taakverdeling mogelijk te maken en het handhaven van orde kost energie. Hoe meer men in een netwerk bereikt, hoe sterker men geneigd zal zijn om de verworvenheden vast te houden en te beschermen tegen veranderingen. Hetzelfde

als wat zich individueel afspeelt bij het vormen van beelden van de werkelijkheidsconstructies zien we nu op collectief niveau: constructies die goed bevallen worden beschermd tegen aantasting en worden een rem op de structurele koppeling. In dit geval krijgt ordening de overhand.

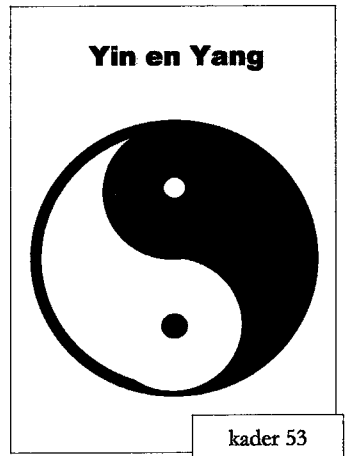
Wanneer men zich zoveel ruimte denkt te kunnen veroorloven dat er geen afstemmingsmechanisme meer tegen bestand is kan ook chaos het gevolg zijn. Elke vitale kern komt vroeger of later in een stadium terecht waarin de regressieve patronen de overhand krijgen.

De kern voor de tegenbeweging is er altijd

Andersom is iets soortgelijks waar te nemen in zwarte gaten. Er zullen altijd individuen zijn die zich niet geheel aan de ordening onderwerpen en uitwegen zoeken waaraan voldoening te beleven is. Als ordening teveel vraagt van mensen, dan ervaren zij de energie van bevrijding als zij een uitweg vinden uit de beklemming¹⁵. Wanneer chaos heerst, dan gaat men verlangen naar wegen om aan de zinloosheid van de chaos te ontsnappen. Wie elkaar in dat verlangen weet te vinden ervaart de bevrediging van zinvol contact. In elk regressief systeem duiken vroeger of later nieuwe vitale kernen op.

Yin en Yang

Deze filosofie van golfbewegingen en evenwichten is bepaald niet nieuw. Het is bijvoorbeeld de basis van de Taoïstische tweeenheid van Yin en Yang waarin het wit een zwarte stip in zich draagt die tot ontwikkeling kan komen en het zwart nooit helemaal zwart is zonder een witte kern die het zwart weer kan verdrijven [kader 53]. Ik leg slechts een verbinding tussen deze oude wijsheid en een logische redering voor coherentie in sociale verbanden.



Natuurlijke golfbewegingen

Hetzelfde zou men kunnen doen voor talloze natuurkundige en biologische processen zoals het ontstaan van golven op het water, zandduinen in de woestijn, geluidstrillingen in de lucht en de levenscyclus van levende organismen. Het belang van dit betoog is dat het de aandacht vestigt op de terugkoppelingsmechanismen tussen de elementen die samen het systeem vormen. De exacte

¹⁵ Idenburg formuleert dit als volgt: "Verandering betekent als het ware losmaking of bevrijding van de inspiratie en energie die in verouderde beelden geïnvesteerd werden maar onvruchtbaar bleken". Idenburg, P.A. (1999). *Het gaat om mensen. Excellente veranderaars in organisaties*. Amsterdam: Balans, p.205.

evenwichtstoestand is niet te kennen. Zolang energie wordt toegevoegd aan het systeem zal er een slingerbeweging rond die evenwichtstoestand bestaan. Hoe langer het duurt voordat het koppelingsmechanisme de signalen van de tegenbeweging opvangt, hoe groter de slingerbeweging zal worden en in een kwetsbaar systeem kan daardoor schade ontstaan. In de meest verfijnde ecosystemen die we kennen, het koraalrif en het tropisch regenwoud, grijpen de koppelingsmechanismen zo op elkaar in dat de slingerbewegingen beperkt zijn geworden. Dat geeft ruimte aan een indrukwekkende variëteit en schoonheid.

Passie en liefde

Hiermee zijn we terug bij de dans met de werkelijkheid die we niet geheel kunnen kennen. Elke poging haar te beheersen is een rem op de responsiviteit en leidt vroeger of later tot problemen. We kunnen ons alleen tot de werkelijkheid verhouden door de kanalen open te houden waarlangs we het effect van onze inzet kunnen waarnemen, zodat we blijven leren. Het resultaat daarvan kan buitengewoon bevredigend zijn. Voor wie de wil tot beheersen heeft losgelaten kan nieuwsgierigheid zich ontwikkelen tot passie en kan spel uitgroeien tot liefde.

Energie en ordening hebben elkaar nodig

Het wit en het zwart in het bekende yin – yang symbool hebben overigens in het Taoïsme niet de normatieve klank van goed en slecht zoals in Westerse culturen gebruikelijk is. Yin staat voor het vrouwelijke en yang voor het mannelijke. Beide elementen roepen elkaar op en hebben elkaar nodig. Dit principe vind ik bruikbaar voor vitale netwerken. Energie en ordening zijn beiden nodig. Zonder bedding vervloeit de stroom en zonder stroom heeft de bedding geen functie. Teveel éézijdige aandacht voor energie leidt tot chaos en teveel éézijdige nadruk op ordening heeft inertie tot gevolg.

Levend weefsel

Deze redenering heeft belangrijke gevolgen voor de functie van missie, doelen, criteria, verantwoording, resultaatfinanciering en andere instrumenten waarmee men kennisprocessen probeert te ordenen. Alle ordeningsinstrumenten samen vormen de structuur waarin mensen hun acties vorm geven. In de volgende paragraaf ga ik na wat het zou kunnen betekenen voor het inrichten van structuur als we deze beschouwen als het weefsel dat levende processen mogelijk maakt en tegelijkertijd ervan afhankelijk is en meegroeit.

5.4 De functie van structuur

5.4.1 Structuurkenmerken en leiderschap

De invloed van structuur op leiderschap

In de voorgaande paragrafen heb ik een aantal leiderschapsfuncties afgeleid die in verschillende situaties nuttig zijn om het vitale proces in netwerken op gang te helpen en gezond te hou-

den. Wanneer nemen mensen die functies op zich? Kennelijk gebeurt dat in de ene structuur eerder dan in de andere: een vitale kern is uitnodigender voor leiderschap dan een zwart gat.

Op het niveau van het individu staat het iedereen vrij om leiding te nemen, al is er in sommige situaties meer moed voor nodig dan in andere. Kijken we naar een hoger systeemniveau met veel actoren, dan mogen we veronderstellen dat juist de dosis moed die ervoor nodig is om leiding te nemen een bepalende factor is voor vernieuwingsprocessen. Er zullen altijd moedige mensen zijn, maar de kans dat ze elkaar zullen vinden en de weerstand kunnen overwinnen is kleiner als de structuur veel drempels opwerpt. Het vernieuwingsproces duurt op zijn minst langer.

In deze paragraaf zoek ik naar een de betekenis van structuur in het ecologisch paradigma. Vervolgens ik vervolgens aandacht aan veranderingsprocessen: structuur wordt gemaakt door mensen, maar legt diezelfde mensen ook beperkingen op. Kunnen we op basis van het ecologisch paradigma een visie ontwikkelen op veranderingsstrategieën? De derde stap heeft betrekking op de samenhang tussen structuurkenmerken en leiderschap: op welke structuurkenmerken we zouden moeten letten om te begrijpen waarom in bepaalde omstandigheden leiderschapsfuncties al dan niet worden ingevuld? Helpen deze inzichten ons verder om de recente geschiedenis van de Nederlandse landbouw te begrijpen?

Gestolde interactiepatronen

Structuur omvat het gehele complex van organisatorische arrangementen, afspraken, regels, procedures, mandaten enzovoorts waarmee het onderling verkeer tussen mensen wordt geregeld. Structuur omvat zowel de expliciete afspraken (organisatie) als de impliciete regels (cultuur). Machtsverhoudingen vinden hun uitdrukking in structuur. Structuur is in feite de gestolde afdruk van gegroeide interactiepatronen in de omgeving zoals mensen die ervaren. Structuur omvat ook de harde, fysieke omstandigheden waarbinnen mensen zich moeten voegen en waar de 'zachte structuur' maar tot op zekere hoogte invloed op heeft.

Vertrouwen

Structuur verandert door het handelen van mensen, al ontstaat er zelden precies wat men wenst. Naarmate structuur verfijndere afstemmingsmechanismen bevat kan het onderling vertrouwen van actoren toenemen, waardoor meer coherentie mogelijk wordt in een hogere vorm van ordening met meer synergie. Collectief bewustzijn -het besef een zinvol deel te zijn van een groter geheel- kan groeien in dit klimaat van onderling vertrouwen.

Ruimte voor het nemen van verantwoordelijkheid

Structuur bepaalt voor een belangrijk deel de ruimte die mensen ervaren om verantwoordelijkheid te nemen voor de collectiviteit. Strikt genomen kan iedereen autonoom zijn in zijn eigen opstelling en leidt de inzet die daarvan het gevolg is tot meerwaarde als

deze is afgestemd op de collectiviteit. Structuur is het geheel van condities waarin mensen hun uitdagingen en verleidingen vinden. Niemand is echter vrij van verleidingen en illusies en daardoor werpt elke structuur drempels op die het op een bepaalde manier moeilijk maken om leiderschapsfuncties op zich te nemen. De kans op vitaliteit neemt toe wanneer de drempels voor het nemen van leiderschap laag zijn.

Wat zijn kenmerken van een uitnodigende structuur waarin de drempels voor het nemen van leiderschap laag zijn? Welke daarvan zien we over het hoofd in gangbare opvattingen van structuurbouwers?

5.4.2 Enkele gangbare opvattingen en hun beperkingen

De doelgerichte organisatie

Vaak gaat de belangstelling van beleidsmakers en organisatieadviseurs vooral uit naar de instrumentele kant van structuur. Er is een doelstelling en structuur moet het mogelijk maken haar effectief en efficiënt te realiseren. Taken van mensen en eenheden worden in de structuur vastgelegd en procedures regelen de onderlinge afstemming. Een zorgvuldig agendavormingsproces moet ervoor zorgen dat de doelen worden onderschreven door de actoren die mee moeten werken. Voor de kennisinfrastructuur kan men hierbij denken aan een heldere collectieve missie, een goede taakverdeling tussen de diverse kennisspecialisten die elkaar moeten aanvullen en het voorkomen van dubbel werk. Aandacht voor leerprocessen in de organisatie helpt om de doelen, mandaten en procedures voortdurend bij te stellen en te verbeteren. Deze opvatting van structuur past in het instrumentele paradigma¹⁶.

Goed geformuleerde doelen zijn geen vertrekpunt maar resultaat

De eerste beperking van deze opvatting is dat goed geformuleerde doelen en mandaten niet een voorwaarde zijn voor zinvolle interactie, maar het resultaat ervan. Een doel is een projectie van wat iemand wil en die wil is geen constante, zoals we eerder hebben gezien. Wanneer de interactie tussen actoren gebrekkig verloopt, dan zijn zij niet in staat om een goede doelgerichte structuur te bouwen. De stelling dat zo'n structuur nodig is voor zinvolle interactie geeft weinig houvast voor de vraag hoe je aan die structuur komt.

Losse netwerken zonder mandaten

De tweede beperking is dat doelen en mandaten hun kracht verliezen in een losse netwerkstructuur waarin actoren zich autonoom voelen en de hiërarchie ontbreekt om hen tot de orde te roepen. Actoren die ontkennen dat hun lot afhangt van een collectiviteit zullen niet bereid zijn om beperkingen te accepteren die door diezelfde collectiviteit wordt opgelegd.

¹⁶ Zie par. 5.2.1.

Kenniswerkers laten zich niet binden

Bij professionele en kennisintensieve organisaties moeten we ons zelfs afvragen in hoeverre zij nog in staat zijn de postmoderne kenniswerker aan mandaten te binden. De kenniswerker beweegt zich in diverse netwerken tegelijk en zijn eerste solidariteit hoeft niet per sé bij zijn voornaamste broodheer te liggen. In tegenstelling tot de klassieke modelwerknemer die zo goed mogelijk probeert uit te voeren wat er van hem verwacht wordt, heeft de kenniswerker zijn eigen ambities en creëert hij ruimte om die zo goed mogelijk waar te maken. Een mandaat in een organisatie biedt zulke ruimte maar sluit nooit volledig aan bij zijn ambities. De bereidheid van de kenniswerker om zich in te zetten voor de organisatie wordt niet alleen gedictéerd door het mandaat dat hij krijgt. Er is meer voor nodig.

De markt

Een ander structuurprincipe om inzet en afstemming tussen actoren te regelen is de markt. Autonome actoren bepalen zelf van welke diensten zij gebruik willen maken en wat zij daarvoor over hebben. De ruimte die actoren hebben in de collectiviteit is het resultaat van voortdurende onderhandeling en competitie. Voor de kennisinfrastructuur kan men nu denken aan producenten en afnemers van kennisproducten. Als een centraal geleide structuur niet meer werkt, dan moet men omstandigheden scheppen waarin actoren zelf kunnen uitzoeken welke kwaliteiten zij het beste kunnen ontwikkelen en met wie zij daarvoor verbindingen aan gaan. De tucht van de markt corrigeert actoren die de wensen van hun afnemers onvoldoende serieus nemen of geen kwaliteit leveren naar de prijs die men ervoor vraagt. Deze opvatting past in het strategische paradigma¹⁷.

Dilemma tussen korte en lange termijn

De markt werkt echter niet zonder meer ten gunste van collectief bewustzijn. Om te overleven moet een marktpartij vaak kiezen tussen eigenbelang op de korte termijn en collectief belang, dat weliswaar ook zijn belang kan zijn maar dan op de langere termijn. De ruimte die actoren voor de collectieve belangen moeten afstaan ligt niet vast en in de competitie levert deze keuze daarom voortdurend dilemma's op. Welke actor heeft in een marktsituatie voldoende armslag om leiderschap op zich te nemen voor collectieve kwesties? Waar zulke actoren ontbreken werkt de markt in de richting van korte termijn belangen en belangen van de sterkste spelers.

Het poldermodel

Een derde weg voor het structureren van onderlinge afstemming en taakverdeling zouden we kunnen karakteriseren als het poldermodel. Met deze term wordt verwezen naar de Nederlandse overlegcultuur waarin de belangrijkste partners in het economisch verkeer gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor hun collectieve toekomst. Dat de term verwijst naar de polder zal wel

¹⁷ Zie par. 5.2.2.

niet geheel toevallig zijn: zoals we zagen in hoofdstuk 3 kwam dit model in de landbouw al kort na de oorlog tot ontwikkeling¹⁸. Ironisch genoeg werd het Nederlandse poldermodel in landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland rond 1995 als voorbeeld gezien bij het zoeken naar de Derde Weg voor het oplossen van maatschappelijke problemen, terwijl het model juist toen in de bakermat ervan, de Nederlandse landbouw, werd opgedoekt en vervuild voor het marktdenken.

Erkenning van onderlinge afhankelijkheid

Het poldermodel is gebaseerd op de erkenning dat maatschappelijke actoren, zoals werknemers, werkgevers en overheid, van elkaar afhankelijk zijn en geen van de spelers eenzijdig zijn wil aan anderen kan opleggen. Zij moeten afspraken met elkaar maken over de spelregels waarmee de spelers hun spel kunnen spelen. De kans dat zij daarin slagen wordt groter naarmate hun beelden van de werkelijkheid meer met elkaar delen.

Deze erkenning vinden we ook terug in de 'platform' benadering (Röling, 1995) die stoelt op het communicatieve paradigma, of de diverse benaderingen voor interactieve beleidsvorming waarin gestreefd wordt naar wederzijds begrip tussen onderling afhankelijke actoren en draagvlak voor beleidsmaatregelen. In termen van structuur betekent dit dat er een overlegstructuur wordt gemaakt waarin actoren met elkaar onderhandelen over inzet en afstemming. Hoe beter actoren er in slagen wederzijds begrip en vertrouwen te kweken, hoe steviger het draagvlak zal zijn voor de afspraken die zij maken.

Instrumenteel of communicatief poldermodel

Hiermee is niet gezegd dat het poldermodel in oorsprong een uiting was van het communicatieve denken, hoewel er in de praktijk wel veel aandacht was voor de specifieke omstandigheden van elkaar. Het instrumentele paradigma stond voorop, met geloof in de objectieve wetenschap en de maakbare samenleving waarin ieder zijn eigen verantwoordelijkheid droeg. Het poldermodel en nieuwere benaderingen voor interactieve beleidsvorming hebben met elkaar gemeenschappelijk dat een collectief belang het vertrekpunt is en dat er daarom afspraken gemaakt moeten worden over inzet en afstemming tussen actoren. In het eerste geval wordt dit als bekend verondersteld; in het tweede geval moet dat besef bij actoren groeien.

Geen tanden

De beperkingen die ik eerder signaleerde voor het communicatieve denken doen zich vooral voelen bij het ontwerpen van structuur. In het Nederlandse openbaar bestuur ontstond in de jaren 90 een zekere weerzin tegen het poldermodel vanwege de verstikkende werking van de consensuscultuur die het model decennia lang gekenmerkt had. Noodzakelijke maar pijnlijke

¹⁸ Zie par. 3.2.3.

ingrepen bleken moeilijk door te voeren te zijn. Toen halverwege de jaren 90 er steeds meer stemmen opgingen om beleidsvormingsprocessen interactief aan te pakken stuitte dit vooral op verzet van hen die slechte herinneringen hadden aan de machteloze tijd van vertragingstactieken en teruggedraaide besluiten uit de nadagen van de consensus tijd. Het creëren van draagvlak is mooi, maar wanneer dat onvoldoende helpt moet de overheid over zwaardere middelen beschikken om actoren te dwingen om zich binnen de maatschappelijke randvoorwaarden te gedragen.

Wat dan?

Als de doelgerichte organisatie in de postmoderne netwerksamenleving onvoldoende oplossingen biedt, de markt niet werkt ten gunste van collectieve vraagstukken en de tanden van het poldermodel niet scherp genoeg zijn, aan welke alternatieven kunnen we dan denken?

5.4.3 De functie van structuur in het ecologische paradigma

Kanalen voor afstemming

In het ecologische paradigma vormt structuur het weefsel van levende organismen: daarin bevinden zich de kanalen waarlangs actoren hun inzet op elkaar afstemmen. In elke structuur zijn elementen te vinden van de vier eerder genoemde afstemmingsprincipes: ruil, uitdaging, discipline en dialoog, al verschilt de mate waarin op elk van deze principes de nadruk wordt gelegd [*kader 50*].

Discipline en dialoog

De doelgerichte organisatie berust op afspraken en discipline. Zij is vatbaar voor de regressieve spiraal van controle, voor de illusie van onvrijheid door afhankelijkheid, die uiteindelijk leidt tot onderdrukkers en onderdrukten. Daarom blijft ze alleen gezond wanneer er voldoende andere elementen aanwezig zijn, zoals mechanismen om de ruilverhouding tussen lasten en lusten acceptabel te houden (hierbij kan men aan het vakbondswerk denken) en dialoog. De belangstelling voor participatie en bewustwording sinds de democratiseringsbeweging van de jaren 70 is hier een uiting van. Eenzijdige nadruk op dialoog kan via een overmatige hang naar consensus ontaarden in groepsdwang en inertie. De remedie hiertegen is de herwaardering van verschillen. Afwijkende meningen en benaderingen zijn niet alleen lastig maar ook nuttig en dienen de ruimte te krijgen.

Ruil en competitie

Aan de andere kant van het spectrum vinden we de markt, waar juist de verschillen worden benut. De markt is een combinatie van ruil en competitie. De verleidingen zijn evident: ruil werkt zolang de relatie met het eigen belang duidelijk is en het vertrouwen bestaat dat de andere partners hun verplichtingen zullen nakomen en competitie leidt alleen tot meerwaarde wanneer de partners in krachtsverhouding redelijk aan elkaar gewaagd zijn.

Mechanismen om partners aan hun afspraken te binden (discipline) en transparantie over achterliggende bedoelingen (dialoog) helpen om voldoende vertrouwen op te bouwen. Zonder vertrouwen kan geen markt floreren.

Verstoring en herstel zijn
beiden nodig

Ik veronderstel dat in een gezond systeem een goede wisselwerking noodzakelijk is tussen ruil, uitdaging, discipline en dialoog. Of men nu de markt of een doelgerichte organisatie als vertrekpunt neemt doet er niet toe: het gaat erom dat het systeem mechanismen bevat om onbalans te signaleren en vitale ruimte te herstellen. De ideale structuur voor netwerken zal nooit gevonden worden. Er is altijd een slingerbeweging rond een dynamisch evenwicht waarin verstoringen optreden. Het is goed om ons te realiseren dat niet alleen de herstelmechanismen nuttig zijn maar ook de verstoringen. Zonder de dynamiek die deze wisselwerking teweegbrengt is geen groei mogelijk. Uit deze analyse zijn wel kenmerken voor een vitale structuur af te leiden.

Structuur en kennis

De vergelijking met wat eerder gezegd is over kennisprocessen is op dit punt zinvol. Kennis heb ik in navolging van Varela en Rölíng¹⁹ omschreven als effectieve actie in respons op de omgeving. In het cognitieve proces vormen we ons beelden waarmee we kunnen communiceren en reflecteren op ons handelen. Die beelden moeten door ervaring steeds opnieuw worden bijgesteld. Gaat er iets mis in de structurele koppeling, dan gebeurt dat niet en verliezen we het contact met de omgeving. Dan verliest onze actie zijn effectiviteit.

Structuur is vergelijkbaar met de beelden in het cognitieve proces. Of, preciezer geformuleerd: die beelden vormen de structuur in het cognitieve proces. In een gezond levend organisme bestaat er een wisselwerking tussen vernieuwing en stabilisering, tussen stroom en bedding. Hoe kunnen we die wisselwerking nu herkennen in termen van leiderschap en structuur? Deze vraag brengt ons op het terrein van de veranderingsprocessen.

5.5 Veranderingsprocessen

5.5.1 Veranderaars, ordebewaarders en overlevers

Structuur, in elk geval het zachte deel ervan²⁰, wordt gemaakt door mensen, mensen houden structuur in stand en mensen breken structuur af om ruimte te maken voor vernieuwing. Ik onderscheid drie rollen in dit proces:

- **veranderaars** vinden dat er beweging moet komen: zij zien nieuwe mogelijkheden of menen dat het zo niet langer kan.

¹⁹ zie par. 4.4.4, 4.6 en kader 43

²⁰ zie par. 5.4.1

Rollen in veranderings-
processen

- **ordebewaarders** voelen zich verantwoordelijk voor de bestaande orde en evalueren impulsen voor vernieuwing kritisch: niet iedere verandering is een verbetering.
- **overlevers** zijn in tegenstelling tot de eerste twee rollen niet bezig met hun bijdrage aan de collectiviteit, maar met het veilig stellen van hun eigen positie.

Veranderaars

Beweging begint bij mensen die iets willen en anderen daarvoor weten te interesseren. Zij nemen persoonlijk initiatief. Mensen die dat doen zijn er altijd, maar ze krijgen in de ene structuur meer ruimte dan in de andere. Dit zijn de mensen die nieuwe energie inbrengen. Het kan zijn dat zij nieuwe mogelijkheden zien en iets ondernemen om dat gerealiseerd te krijgen. Het kan ook zijn dat zij het bestaande aanvechten omdat zij menen dat de structuur niet meer klopt. Elk van de eerdergenoemde leiderschapsrollen komt hiervoor in aanmerking.

Ordebewaarders

De ordebewaarders voelen zich verantwoordelijk voor de structuur. Dit zijn vaak de managers en de bestuurders, maar het kunnen ook de critici zijn die overal voetangels en klemmen zien. In netwerkverband hebben we het hier bijvoorbeeld over de financiers die de voorwaarden scheppen voor bepaalde activiteiten. Zij zorgen voor continuïteit in de structuur: de ordening die nodig is om de gezamenlijke inzet tot meerwaarde te laten komen. Niet elke verandering is een verbetering. Elke structuur heeft ordebewaarders nodig om niet in chaos te belanden. Veranderaars zorgen voor de stroom, ordebewaarders voor de bedding van de rivier.

Overlevers

Elke structuur kent ook overlevers. Dit zijn de mensen die vooral bezig zijn om de eigen positie veilig te stellen en daarvoor de collectiviteit naar het tweede plan schuiven. We zouden ze ook volgers kunnen noemen, omdat ze de veiligste of gemakkelijkste weg kiezen door mee te gaan met de omgeving. Overlevers zijn niet uit op inzet en afstemming, maar kunnen wel vaak doen alsof, omdat dat de beste manier van overleven is. Daarom is het niet altijd eenvoudig om ze te herkennen. Vaak is er sprake van verborgen agenda's waardoor communicatie lastig wordt.

Een effectieve strategie is om elkaar wijs maken dat overleven de enige manier van zijn is waarmee men zich staande kan houden. Men zou kunnen zeggen dat het utilitarisme, waarop veel economische principes gebaseerd zijn, een filosofie van overlevers is. Een éézijdige nadruk op vraaggericht werken ("U vraagt, wij draaien!") is een vorm van overleven. Het miskent de authentieke inzet van de aanbieder en maakt van hem een willoze aanpasser. Een samenleving waarin iedereen slechts bezig is om zich aan anderen aan te passen om te kunnen overleven komt terecht waar niemand uit wil komen. Een kennissysteem dat uitsluitend

vraaggericht zou zijn produceert uiteindelijk kennis die niemand wenst.

Overleven als bescherming van identiteit

Voor veranderaars zijn overlevers lastig, want ze houden beweging tegen zonder dat goed bespreekbaar wordt waarom. Daarom is het verleidelijk om te zeggen dat deze houding verwerpelijk is, maar zo eenvoudig is het niet. Kijken we naar de principes van inzet en afstemming in het ecologische paradigma, dan kan iemand pas een authentieke inzet leveren als hij zich bewust is van zijn eigen identiteit. Daarvoor is een minimaal gevoel van veiligheid nodig. Eigen identiteit komt eerst; daarna volgt de keuze om zich te verbinden met een grotere identiteit waarin deze inzet tot zijn recht kan komen.

Dit inzicht komt overeen met de bekende hiërarchie van behoeften waar Maslow²¹ op uit kwam. Mensen willen eerst primaire behoeften veilig stellen, zoals voedsel, veiligheid, een dak boven het hoofd en seksuele bevrediging. Daarna ontstaat er ruimte voor behoeften van een hogere orde, met zelfverwerkelijking op de hoogste trede. Met zelfverwerkelijking bedoelt Maslow de ervaring dat iemand al zijn kwaliteiten heeft kunnen ontwikkelen en inzetten voor een hoger doel: een collectiviteit in de terminologie van dit boek. Uit dit alles moeten we concluderen dat het veilig stellen van de eigen identiteit legitiem is. Pas wanneer een actor de veiligheid ervaart dat zijn identiteit niet geschaad zal worden kan ruimte ontstaan voor nieuwsgierigheid en spel. Daarom is respect voor individuele identiteit een essentiële conditie voor vitale processen.

Rollen kunnen wisselen

Het is ook belangrijk om vast te stellen dat deze rollen niet gebonden zijn aan bepaalde personen of karakters. Iedereen is op zijn tijd overlever, ordebewaarder of veranderaar en dat kan variëren per onderwerp waarmee men bezig is. Mijn promotor kan zeer inspirerend zijn in tijden dat ik worstel met de stroperigheid van het schrijven: dan is hij voor mij een veranderaar die het vuur weer opstookt en moed geeft om verder te gaan. Op het volgende moment moet hij me er op wijzen dat bepaalde ideeën te ver gaan en onvoldoende onderbouwd kunnen worden voor een proefschrift. Dan is hij ordebewaarder.

De meest accurate voorstelling van zaken is waarschijnlijk dat in elk van ons steeds elke component aanwezig is: voor een deel zijn we bezig met overleven, voor een deel willen we vast houden aan de structuur waarmee we tevreden zijn en voor een deel willen we graag verandering. De verhouding waarin elk van deze componenten bepalend is voor ons gedrag kan per moment en per onderwerp verschillen.

²¹ Maslow, A. (1954): *Motivation and Personality* New York: Harper and Row.

Veranderaars en
ordebewaarders hebben
elkaar nodig

5.5.2 Strategie voor verandering

Beweging begint altijd bij veranderaars die inspiratie voelen om iets te ondernemen. Ordebewaarders hebben de belangrijke taak om selectief ruimte te scheppen voor deze krachten op een manier dat er meerwaarde ontstaat voor de collectiviteit. Veranderaars en ordebewaarders dienen elkaar daarom serieus te nemen: ze hebben elkaar nodig.

Hier gaat het vaak mis. Veranderaars vinden ordebewaarders al gauw lastig, want zij staan beweging in de weg. Andersom zijn ook ordebewaarders geneigd de veranderaars lastig te vinden, want zij overzien niet wat er allemaal bij komt kijken om te veranderen. Voor evenwichtige verandering is een gezonde wisselwerking tussen veranderaars en ordebewaarders nodig: zij dienen elkaar serieus te nemen en elkaars rol te respecteren.

De les van Machiavelli: begin
niet bij volgers

Overleven levert geen energie op voor de collectiviteit. Wanneer men een netwerk in beweging wil krijgen kan zich beter niet eerst op de volgers richten. Van een appel op collectieve normen en waarden zoals plichtsbesef, solidariteit en vertrouwen in het management hoeft men in zo'n omgeving geen positief effect te verwachten. Moraliteit is een vorm van ordening en kost energie.

Niets moeilijker dan vernieuwing Machiavelli (1513)

“Men moet hierbij in aanmerking nemen dat er niets moeilijkers, noch onzekerders bestaat dan het invoeren van nieuwigheden. Hij die daartoe overgaat, heeft tot vijand al die genen, die van de oude instellingen voordeel genieten en in hen, die van het nieuwe zouden profiteren, vindt hij slechts lauwe verdedigers. Een dergelijke lautheid komt ten dele voort uit de vrees voor de tegenstander, die de wetten aan zijn zijde heeft en ten dele ook uit het wantrouwen der mensen, die niet aan de nieuwe zaak geloven alvorens het nut ervan door de ervaring is bewezen.

Daaruit volgt dat zij, die aan de nieuwe orde vijandig zijn, iedere keer als zij de gelegenheid hebben haar aan te vallen, dat met partijzucht doen, terwijl de anderen haar slechts zwak verdedigen, met als gevolg dat zij daardoor eerst werkelijk in gevaar raakt.”

kader 54

In een omgeving waar al weinig energie is maakt moraliteit dit energiegebrek alleen maar erger en de kans op het ontstaan van zwarte gaten wordt daardoor groter.

Overlevers willen eerst bewezen zien dat de verandering inderdaad een verbetering is: zij kunnen het risico niet lopen dat zij in de nieuwe situatie ten onder gaan. Als anderen wel het risico van verandering op zich nemen, dan zullen zij het resultaat eerst op de proef stellen voordat ze erin mee gaan. Dit is precies wat het citaat uit *De Vorst* van Machiavelli weergeeft [kader 54].

Het begin van verandering

Wanneer veel actoren vooral uit lijken te zijn op overleven, dan is dat een belangrijk signaal om in beweging te komen. Om uit het moeras te geraken is het voor een veranderaar echter effectiever om zich op andere veranderaars te richten die er ook altijd zijn. Zij moeten de ruimte krijgen om zich aan elkaar te warmen en

vuurtjes te stoken [kader 55]. En dat kan iemand alleen wanneer hij ook contact maakt met de vitale kern in zichzelf: de wensbeelden, de idealen waar hij warm voor zou kunnen lopen, dat wat hem inspireert. Je kunt geen vuur aan te steken wanneer je zelf geen vuur meebrengt.

Pas als de werking van de veranderaars sterk genoeg is kan men verwachten dat de structuur meegeeft. Dan zullen er ook ordebewaarders zijn die zich aan laten spreken op de veranderingsgezinde component die ook zij in zich hebben en die bereid zijn om te zoeken naar mogelijkheden om de deur van binnenuit open te zetten.

Vuurgangen

Gloeiende houtblokken kunnen andere houtblokken aansteken. De relatie met structuur is dat zij op de juiste afstand van elkaar moeten liggen. Liggen ze te ver uit elkaar, dan dooft het vuur. Te dicht op elkaar is ook niet goed, dan kan er geen zuurstof meer bij en het vuur verstikt. De vuurgangen moeten op maat zijn van het vuur.

Structuur is nodig om veranderaars de ruimte te geven die nodig is: niet te weinig, maar ook niet teveel. Structuur maakt geen vuur: het kan alleen meer of minder ruimte bieden.

kader 55

In de praktijk is dit bijvoorbeeld te herkennen aan de bereidheid om een onderwerp op de agenda te zetten, of om een project te financieren. Actoren, die klagen dat er te weinig geld is voor wat er gedaan moet worden, doen er beter aan om zich eerst te concentreren op een netwerk van veranderaars waar een inspirerende werking van uitgaat, dan de ordebewaarders aan te klagen wegens gebrek aan inzicht of verantwoordelijkheidsbesef.

5.5.3 Inspiratie

Herstel van de vitale ruimte

Waar komt de inspiratie vandaan die veranderaars in beweging zet? Uit de voorgaande theorie over kennis als ecologische functie mogen we afleiden dat die inspiratie gekoppeld is aan de gevoeligheid voor signalen van onbalans en de wens om de vitale ruimte te herstellen. De impuls ontstaat in respons op de omgeving, maar is tegelijkertijd het eigen authentieke antwoord als inzet in de collectiviteit. Illustratief is hier het onderscheid dat Varela²² ontleent aan Mencius (Meng Tzu), een vroege Confucianist, tussen de wijze en de eerlijke man. De echte wijze (*truly virtuous man*) weet spontaan wat er in een bepaalde situatie gebeuren moet. Dat heeft hij geleerd in een langdurig leerproces. De eerlijke man (*village honest man*) houdt zich keurig aan de regels en zorgt dat niemand boos op hem wordt [kader 56].

²² Varela, F. (1999): *Ethical Know-how: Action, Wisdom, and Cognition*. Three lectures. Stanford California: Stanford University Press. Hij schrijft overigens over de *virtual man*, maar ik neem aan dat hij hier *virtuous* bedoelt.

Ethisch weten, volgens Varela (1999)

De wijze (*truly virtuous man*) weet spontaan wat er in een bepaalde situatie gebeuren moet. Dat heeft hij geleerd in een langdurig leerproces.

De eerlijke (*village honest man*) houdt zich keurig aan de regels en zorgt dat niemand boos op hem wordt.

Meng Tzu (±400 v.Chr)

Varela (1999) benadrukt de notie van spontaan weten, in tegenstelling tot rationele berekening of morele volgzaamheid.

Vervolgens laat hij de leerweg zien waarlangs zulke wijsheid verkregen kan worden: het loslaten van onze rationele wil om te begrijpen.

Ethical know-how is the progressive, firsthand acquaintance with the virtuality of self.

When the reasoning mind no longer clings and grasps, one awakens into the wisdom with which one was born, and compassionate energy arises without pretense.

Chögyam Trungpa (1996)

kader 56

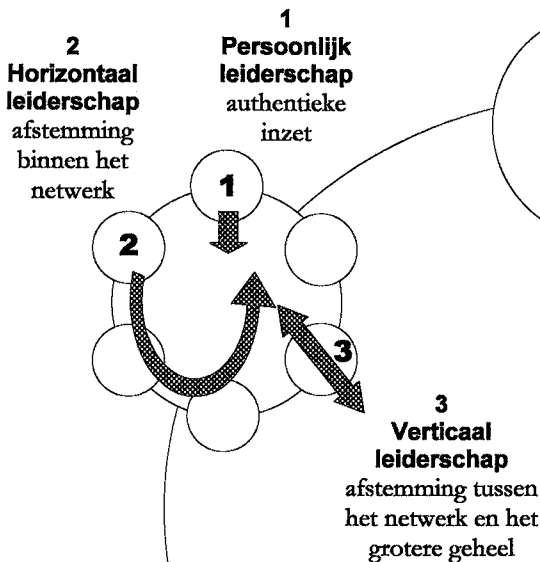
Ethisch en moreel gedrag

Varela stelt zich de vraag hoe men ethisch en moreel gedrag kan zien. Intuïtief doet men vaak de goede en ethisch juiste dingen. Hier legt hij het verband naar het Boeddhisme, het Taosime en het Confucianisme en de nadruk die daarin gelegd wordt op onthechting (*emptiness, intelligent awareness*). Varela benadrukt de notie van spontaan weten en tegenstelling tot rationele berekening of morele volgzaamheid. Vervolgens laat hij de leerweg zien waarlangs zulke wijsheid verkregen kan worden: het loslaten van onze rationele wil om te begrijpen²³. Dan kan eerst een stadium ontstaan van nihilisme. Wie daar doorheen gaat ervaart de warmte van *compassion*: het mededogen en het gevoel van verbondenheid. Eigenlijk is dit de weg terug naar directe cognitie.

Als we nu intuïtie zien als de stroom en de ratio als de bedding, dan is dit geen pleidooi om de ratio overboord te gooien maar om de juiste verhouding te vinden. Rationele calculatie en morele waarden vormen structuur die het ons mogelijk maken om onze inzet op elkaar af te stemmen en te anticiperen op te verwachten ontwikkelingen. Ze zijn nodig voor coherentie in een netwerk. Het onderhoud ervan kost echter energie. Energie komt vrij in het vitale proces waarin mensen elkaar ontmoeten, uitdagen, zich met elkaar verbonden voelen en waarin zij beseffen dat hun inzet ertoe doet.

²³ Deze notie, die centraal staat in de Bhoeddistische leer van onthechting, komt overeen met de bevindingen van Van Eijk (1998) die constateerde dat mensen die vaak mediteren zich sociaal en ecologisch bewuster blijken te gedragen dan anderen. Zie par. 4.5.9. Met onthechting wordt overigens niet bedoeld dat men zich niet meer betrokken zou moeten voelen bij de omringende wereld. Onthechting doelt op het zich losmaken van alle verstoringen in de eigen ziel die ontvankelijkheid voor signalen van buitenaf in de weg kunnen staan.

Drie niveau's van leiderschap



kader 57

5.6 Structuurdrempels voor leiderschap

5.6.1 Drie niveau's van leiderschap

Drempels op verschillende niveau's

In de ene structuur is meer moed nodig om leiding te nemen dan in de andere. Nu we ons een beeld hebben gevormd van de ecologische betekenis van structuur en de werking van leiderschap, is de vraag aan de orde welke structuurkenmerken uitnodigend of juist remmend zijn voor leiderschap. Daarvoor is het nuttig om onderscheid te maken tussen verschillende niveau's van leiderschap [kader 57].

Elke actor in een netwerk vormt op zich weer een netwerk met knooppunten. Andersom vormt elk netwerk een knoop in een groter netwerk, tot we uiteindelijk de hele Wereld kunnen zien als een groot levend netwerk waarin alles met alles samenhangt. Wie zich dit laatste realiseert en daar de consequenties uit wil trekken door bij te willen dragen aan duurzame ontwikkeling laat zien dat hij ecologisch bewust bezig wil zijn.

Tussen het netwerk van het mondiale ecosysteem en de samenstelling van de allerkleinste deeltjes die we kennen en die ook weer uit netwerken blijken te bestaan speelt zich het leven af in een enorme veelvormigheid. In dit wisselend decor onderscheid ik drie niveau's voor leiderschap in sociale systemen:

1. **Persoonlijk leiderschap** is de leiding die een actor neemt voor zijn eigen rol in een netwerk. Het is de verantwoordelijkheid die iemand op zich neemt om te doen wat hij vindt dat hij moet doen, zonder dat hij die inzet laat afhangen van anderen. Daarmee kan hij werking hebben op anderen en beweging brengen in een netwerk. Persoonlijk leiderschap ontstaat wel in respons op de omgeving, maar is er niet van afhankelijk.
2. **Horizontaal leiderschap** is de leiding die een actor neemt om het functioneren van een netwerk te verbeteren. Dit leiderschap heeft de intentie om de afstemming tussen actoren te bevorderen, zodat er in het netwerk vitale ruimte kan ontstaan. Iemand die dit soort leiderschap op zich neemt vormt zich daarbij een beeld van de actoren die tot het netwerk gerekend moeten worden en van de blokkades die maken dat de interactie in het netwerk niet oplevert wat hij ervan verwacht. Hij zet zich in om het netwerk gezond te maken.
3. **Verticaal leiderschap** heeft betrekking op de afstemming tussen een netwerk en het grotere geheel waar het netwerk deel van uitmaakt. Net zoals een enkel element van een netwerk alleen betekenisvol is in de context van het netwerk, zo is elk netwerk ook weer zinvol als het bijdraagt aan een groter netwerk. Hiermee is niet gezegd dat elk netwerk zinvol is: het beeld dat iemand zich hierbij vormt hoeft niet juist te zijn. Sommige structuren overleven hun tijd en moeten plaats maken voor nieuwe. Toch is er altijd weer een groter geheel waarin elk element zijn bestemming heeft, tot uiteindelijk het mondiale ecosysteem aan toe. Een actor die verticaal leiderschap op zich neemt houdt in het oog of het netwerk zijn functie in het grotere geheel vervult. Het kan zijn dat er impulsen nodig zijn om het netwerk te vitaliseren omdat functie ervan gemist wordt in het grotere geheel. Het kan ook zijn dat het netwerk zich zeer vitaal ontwikkelt, maar daarbij onvoldoende in de gaten heeft wat de gevolgen daarvan zijn op de omgeving. Dan is herstel van de structurele koppeling met het grotere netwerk aan de orde.

5.6.2 Drempels voor persoonlijk leiderschap

Mensen die persoonlijk initiatief nemen zijn er altijd, maar ze krijgen in de ene structuur meer ruimte dan in de andere. Waar hangt die ruimte van af?

Ruimte voor informele netwerken

Vitale kernen ontstaan in persoonlijk contact: in informele netwerken van mensen die elkaar vinden op basis van wat hen drijft en tussen wie zich vitale ruimte ontwikkelt. De kans op vitaliteit in een netwerk wordt dus groter naarmate er meer ruimte is voor informele netwerken.

Die ruimte wordt kleiner wanneer de werkdruk te groot wordt en de taken waarop men wordt afgerekend zich opstapelen. Er kan ook teveel ruimte voor informele netwerken bestaan: dan is er te weinig ordening om inzet collectief tot meerwaarde te brengen en komt er niets meer tot stand. Waar het optimum ligt is niet objectief vast te stellen, maar de twee kanten waarin men uit kan glijden zijn doorgaans goed herkenbaar. Tussen die extremen zou men kunnen spreken van een optimale maat van overvloed.

Verhouding formele en informele netwerken

In een netwerk waarin instituties met elkaar onderhandelen over inzet en afstemming ontstaat vaak een precaire verhouding tussen formele en informele netwerken. Het formele netwerk bestaat uit mensen die hun instituties vertegenwoordigen en thuis verantwoording moeten afleggen over wat zij voor hun institutie uit de onderhandelingen hebben weten te slepen. Bij het spel van onderhandeling hoort strategie, niet het achterste van je tong laten zien, gezonde achterdocht bij de ware bedoelingen van de andere partijen: allemaal nodig om stap voor stap het vertrouwen op te bouwen dat noodzakelijk is voor werkbare oplossingen. Tegelijkertijd ontstaat er vaak een informeel netwerk van onderhandelaars tussen wie wederzijds begrip groeit. Dat hoeft niet de hele verzameling vertegenwoordigers te zijn: een paar mensen, die elkaar weten te raken in wat zij hopen te bereiken, is al genoeg. Zij genereren de energie om anderen in beweging te krijgen en het vitale proces op gang te helpen.

Het openzetten van poorten

Het formele circuit bestaat uit ordebewaarders en het onderhandelingsresultaat bepaalt hoever elke institutie de poort opent voor verandering. De initiatiefnemers die elkaar weten te bereiken zijn de veranderaars die ruimte claimen voor hun wensen.

In de praktijk heb ik vaak gezien dat onderhandelaars een solidariteitsconflict ervaren. Op hun niveau gaan zij steeds meer begrijpen van de motieven en de problemen van de andere partijen en is het relatief gemakkelijk om een informeel netwerk te bouwen over de partijen heen. Maar als zij dat doen komen zij in conflict met de instituties die zij vertegenwoordigen en die loyaliteit eisen. Vaak is er onvoldoende gelegenheid om het begrip, dat bij henzelf is ontstaan, over te brengen aan de ordebewaarders in eigen kring. Het gaat dan ten koste van hun geloofwaardigheid wanneer zij zich in de onderhandelingen zouden opstellen zoals zij zelf eigenlijk zouden wensen.

Loyaliteit als structurele blokkade

Teveel druk op loyaliteit is een structurele blokkade voor vitaliteit in een netwerk. Wanneer we erkennen dat energie wordt gegenereerd in informele netwerken, dan is het ontstaan van dit soort relaties juist van groot belang. Dan is er niets op tegen dat onderhandelaars investeren in het creëren van wederzijds begrip op persoonlijk niveau en zich vervolgens buigen over de vraag hoe zij elkaar kunnen helpen om in hun eigen kring ruimte te verwerven voor wat nodig is. Zij vormen dan het netwerk van veranderaars dat de ordebewaarders moet bewegen tot het open zetten van de poort.

Daarbij blijft het van belang dat zij de rol van de ordebewaarders erkennen: wanneer zij hun vertrouwen verspelen, verspelen zij ook hun eigen positie. Zij moeten daarbij inzien dat ordebewaarders over andere informatie en inzichten beschikken en dat het de verantwoordelijkheid van die ordebewaarders is om alles af te wegen alvorens een besluit te nemen. In mijn observaties is de communicatie tussen onderhandelaar en beslisser één van de meest onderschatte schakels in onderhandelingsprocessen tussen instituties.

Zelfreferentialiteit

Structuur kan zelfreferentialiteit in de hand werken en daardoor remmend zijn voor vitale processen. Zelfreferentialiteit betekent dat alleen de eigen kring als referentie wordt genomen voor het beoordelen van de waarde van kennis. Daardoor wordt een bepaalde beeldvorming versterkt. Beelden zijn in essentie altijd illusies, zoals in het vorige hoofdstuk is uiteen gezet. We kunnen niet anders dan in beelden denken en communiceren en daarom is het van belang de communicatiekanalen naar de buitenwereld open te houden zodat we voortdurend voeling blijven houden met de werkelijkheid die niet in beelden te vatten is. Doen we dat niet, bijvoorbeeld door alleen bevestiging te zoeken in vertrouwde kring, dan kunnen we verwachten dat ook de illusies versterkt worden die ten grondslag liggen aan escalerende interactiepatronen.

Deep groups

Dit is het risico van *deep groups* zoals Van Gunsteren²⁴ ze noemt: culturele groepen in de samenleving die zich sterk op de eigen kring concentreren en hun waarden en overtuigingen ten opzichte van de buitenwereld beschermen. Dit kan zo ver gaan dat zij hun leden beletten om kennis te nemen van wat er buiten de eigen kring gebeurt, of dat zij leden die zich los zouden willen maken dwingen bij de groep te blijven. Het versterken van de eigen identiteit is legitiem, aldus Van Gunsteren, maar het is ontoelaatbaar om leden tegen hun eigen wens bij de groep te houden. We zouden kunnen zeggen dat in dat geval de eigen identiteit van het individu niet wordt gerespecteerd.

²⁴ Gunsteren, H.R. van (1998): *A Theory of Citizenship: Organising Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder, Westview Press

Zelfreferentialiteit in formele structuren

In dit extreme voorbeeld is duidelijk hoe zelfreferentialiteit zichzelf versterkt. We hoeven echter niet ver te gaan om andere voorbeelden te geven. Zelfreferentialiteit steekt overal de kop op waar informele netwerken over partijen heen ontbreken. Een financieringsstructuur waarin mensen die iets willen bereiken hun wensen moeten transformeren tot papier waarop beoordelaars alleen koele criteria los laten levert barrières op waardoor zelfreferentialiteit gemakkelijk versterkt wordt. Hetzelfde geldt voor politici met overladen agenda's en stapels ambtelijk papier die geen ruimte meer ervaren voor persoonlijk contact met belanghebbenden. Elke structuur kent talrijke blokkades die zelfreferentialiteit in de hand werken.

Zelfreferentialiteit leidt altijd tot oordelen over anderen: ze doen het niet goed of ze staan noodzakelijke veranderingen in de weg. Aan deze oordelen is zelfreferentialiteit doorgaans goed te herkennen. Wanneer er contact is ontstaat ook altijd begrip, waardoor de vraagstelling verandert en oordelen milder worden.

Externe contacten

De tegenhanger van zelfreferentiële netwerken zijn netwerken over de muren van de eigen kring heen. Uit de omvangrijke literatuur over adoptieonderzoek uit de jaren zestig was al bekend dat vernieuwers vaak mensen zijn die veel contacten hebben buiten de eigen kring, of van buitenaf in de gemeenschap terecht zijn gekomen. Vernieuwers zijn meestal niet tegelijkertijd de formele leiders, omdat gezagsdragers minder bewegingsruimte hebben. Om het vertrouwen van hun achterban te behouden dienen gezagsdragers zich min of meer voorspelbaar te gedragen. Dit inzicht bevestigt het beeld van de veranderaars en de ordebevaarders.

De paradox van de ICT samenleving

Nu de samenleving sinds de 60er jaren ingrijpend veranderd is kan men zich afvragen of deze conclusies nog steeds van waarde zijn. De lijm die de samenleving bijeen hield is nu voor een belangrijk deel verdwenen en solidariteitslijnen lopen anders dan toen. De oude sociale stratificatie is voor een belangrijk deel weggevallen en het is gemakkelijker dan ooit om buiten de eigen kring contacten te maken en netwerken te vormen. De revolutie in informatie- en communicatietechnologie (ICT) heeft hier een belangrijke dimensie aan toegevoegd: zeer veel informatie is vrij toegankelijk geworden en het onderhouden van contacten is veel gemakkelijker dankzij media zoals internet en E-mail.

Toch is het maar de vraag wat deze ontwikkeling betekent voor zelfreferentiële kringen. De drempel om uiteenlopende informatiebronnen te raadplegen is lager geworden. Daar staat tegenover dat het moeilijker is om uit de overvloed van informatie te selecteren wat relevant is. Juist in deze context is het verleidelijk om die informatie te selecteren die bevestigt wat men al dacht. Ik

denk daarom niet dat we de conclusie kunnen trekken dat ICT de drempel voor persoonlijk leiderschap lager heeft gemaakt.

Aandacht voor zingeving en
intuïtie

Wanneer iemand zich door de structuur waarin hij verkeert laat weerhouden om persoonlijk leiderschap op zich te nemen, dan gebruikt hij in feite die structuur als alibi om niet zijn eigen intuïtie te hoeven volgen. Je zou kunnen zeggen dat een slechte structuur meer alibi verschaft om vast te houden aan illusies en verslavingen dan een uitnodigende structuur.

Persoonlijk leiderschap is echter strikt genomen onafhankelijk van de omgeving. Het is de authentieke positiebepaling en inzet van het individu in respons op zijn omgeving. Dat is de basis voor het proces van inzet en afstemming van levende organismen. De vraag blijft dan wel hoe iemand weet waar hij staat en wat hij te doen heeft. De eerder aangehaalde inzichten van Van Eijk²⁵ en Varela²⁶ wijzen in de richting van intuïtie. Van Eijk postuleert het bestaan van een transcendent bewustzijn: een bewustzijn waarmee men contact kan hebben en waaruit men signalen kan opvangen, nog voordat men er woorden en beelden bij heeft gevormd. Ik voegde daaraan de veronderstelling toe dat intuïtie in dat transcendente bewustzijn ontstaat.

Wanneer we deze veronderstelling volgen, dan is er een vorm van innerlijke rust nodig om die intuïtie te verstaan en aandacht om haar serieus te nemen. Een structuur waarin mensen elkaar steeds verder opjagen maakt de drempel om deze signalen op te vangen hoger, evenals een cultuur waarin steeds meer lawaai wordt gemaakt²⁷.

Zorg voor het functioneren
van het netwerk

5.6.3 Drempels voor horizontaal leiderschap

Het tweede niveau van leiderschap heeft betrekking op de afstemming in een netwerk. Leiderschapsfuncties van dit niveau dienen ervoor om de inzet van actoren zo te richten dat er meerwaarde voor het netwerk ontstaat. Zoals ik eerder heb laten zien zijn zulke leiderschapsfuncties niet voorbehouden aan iemand die daar een formeel mandaat voor heeft. In principe kan iedereen zulke functies op zich nemen. Ook daarvoor is de drempel in de ene structuur hoger dan in de andere.

Identiteit

Een eerste factor die van invloed is op de hoogte van de drempel is het gevoel van identiteit in het netwerk. Wanneer actoren zich sterk betrokken voelen bij een netwerk en de meerwaarde ervan inzien, dan zullen zij ook bereid zijn om hun inzet op dat netwerk

²⁵ Eijk, T. van (1998). *Farming Systems Research and Spirituality*. Wageningen: dissertatie Landbouw Universiteit.

²⁶ Varela, F. (1999). *Ethical Know-how: Action, Wisdom, and Cognition*. Three lectures. Stanford California: Stanford University Press

²⁷ Een jonge boer vertelde me laatst: "Toen de stereo zijn intrede maakte in de cabine van de trekker, verdween de bezieling uit de landbouw".

af te stemmen. Wanneer zulke bereidheid bestaat is het voor iemand die leiding neemt minder moeilijk om de nodige stappen te nemen om ieders inzet op elkaar aan te laten sluiten, dan wanneer dat besef van identiteit zwak is. Op systeemniveau mag men daarom verwachten dat, wanneer dat gevoel van identiteit er eenmaal is, meer actoren horizontale leiderschapsfuncties op zich nemen. Dit verklaart op zijn minst een deel van het fenomeen dat een groep die op elkaar ingespeeld raakt groeit in de richting van zelfsturing.

Minstens één actor met
armslag

In een netwerk is minstens één actor nodig met voldoende armslag om zich voor het netwerk in te zetten. Men moet het zich kunnen veroorloven om horizontale leiderschapsfuncties op zich te nemen. Leiderschap vraagt om het nemen van risico's. De uitkomst staat van tevoren niet vast. Er moet dus minstens één speler zijn die het risico kan dragen. Waar de vitale ruimte tussen actoren zich bevindt is niet vast te stellen en daarom is het zoeken naar vitaliteit altijd een proces van vallen en opstaan. Ontwikkeling is meer een kwestie van variatie en selectie dan van analyse en instructie. In tijden van overvloed gaat ontwikkeling dan ook vaak snel: veel actoren kunnen een stootje hebben en zijn bereid om samen risico's te nemen in het zoeken naar nieuwe wegen.

Teveel overvloed bestaat ook: dan raakt de verhouding zoek tussen de investering en mogelijke opbrengsten, zeker wanneer deze investering concurreert met investeringen op andere terreinen. Meestal gaat er dan iets mis in de verticale afstemming, waarover straks meer. Een logische reactie is dan dat men aandacht gaat besteden aan effectiviteit en efficiëntie. Dit is in feite het maken van bedding om ervoor te zorgen dat de stroom niet vervloeit maar gericht blijft. De nadruk op effectiviteit en efficiëntie kan echter gemakkelijk te ver gaan: dan worden actoren gedwongen om hun eigen bestaan zeker te stellen en wordt de drempel voor horizontaal leiderschap te hoog. Ik concludeer dat er ook op dit niveau een optimale maat van overvloed is waarbij de drempel voor horizontaal leiderschap laag blijft.

Minstens één actor met
overzicht

Er is minstens één actor nodig in een netwerk die inziet dat er iets moet gebeuren om de inzet van actoren op elkaar af te stemmen. Alleen een gevoel van identiteit en voldoende armslag is niet genoeg: iemand moet ook beseffen dat het niet vanzelf goed komt als iedereen op zijn eigen manier bezig blijft. Hoe meer inzicht deze actor heeft in het proces dat gaande is en de leiderschapsfuncties die op dat moment nodig zijn, hoe lager de drempel zal zijn om die functie op zich te nemen. Strikt genomen is er echter al sprake van een leiderschapsinterventie zodra iemand zijn intuïtie volgt en de bel luidt omdat hij meent dat er iets niet goed gaat.

Minstens één actor met gezag

Voor het functioneren van een netwerk is het vaak nodig om behalve rationele ook emotionele blokkades te doorbreken. De rol van gezag is hierbij essentieel²⁸. Wanneer er geen actor in het netwerk is die voldoende gezag geniet in de ogen van actoren die met elkaar in een negatieve spiraal verwickeld zijn, dan zal het niet lukken om die spiraal te doorbreken.

Verdenking

Ieder individu staat bloot aan verleidingen en iedereen heeft zijn eigen patroon van gevoeligheden daarvoor. Wanneer mensen elkaar kennen houden ze er rekening mee dat de ander op een bepaalde manier gemakkelijk uitglijdt. Om vertrouwen te krijgen moet die ander bewijzen dat de verdenking onterecht is. Als mensen elkaar minder goed kennen zijn zij geneigd hun verdenkingen te generaliseren naar clusters van individuen met herkenbare kenmerken. Zo ontstaan vooroordelen.

Elke maatschappelijke structuur heeft zijn verleidingen

Op het niveau van instituties zien we hetzelfde: mensen in een bepaald type organisatie staan bloot aan een bepaald type verleiding. Een commercieel bedrijf laadt de verdenking op zich alleen uit te zijn op het maximaliseren van de winst: vanuit het collectieve belang gezien een nihilistisch richtpunt. Een belangenorganisatie daarentegen kan worden verdacht van fanatisme: alleen het belang waar zij voor staat telt. Een coöperatie vervalt gemakkelijk in groepsdwang waarbij zij de buitenwereld uit het oog verliest.

Een overheidsorganisatie kan vallen voor de verleiding om misbruik te maken van de machtspositie waarover zij beschikt. Deze verleiding wordt gevoed door de illusie van onvrijheid door afhankelijkheid: "Wij kunnen niet anders dan regelend optreden want anders neemt niemand de collectieve belangen serieus." Een bureaucratie vervalt bovendien gemakkelijk in het in stand houden van zinloze regels en procedures wanneer er geen goede correctiemechanismen zijn, bijvoorbeeld wanneer leiderschap ontbreekt en marktwerking onvoldoende kans krijgt. Al deze ontsporingen kunnen zinvolle interactie blokkeren: zij maken dat mensen de plaats van zichzelf en van anderen in het grotere geheel van de collectiviteit uit het oog verliezen. Zij leiden dus tot een verlies aan respect.

Gemengde arrangementen

Gezag hangt voor een belangrijk deel samen met de persoonlijkheid van een actor: het vermogen om respect op te brengen en niet meegezogen te worden in het negatieve spel van de ander. Hoewel persoonlijkheid doorgaans betrekking heeft op een individu geldt hetzelfde voor actoren op een hoger aggregatieniveau. Ook instituties kunnen meer of minder gezag inboezemen. Structuur kan hier drempels opwerpen.

²⁸ zie par. 4.5.6

Als vertegenwoordiger van een commercieel bedrijf heeft iemand meer te doen om een vertrouwenspositie te verwerven in een netwerk waar scherp geconcentreerd wordt dan een ambtenaar. Diezelfde ambtenaar kan het vanwege zijn positie juist weer lastiger krijgen als er conflicten zijn in het netwerk over regelgeving van de overheid. In dit opzicht is het voordelig wanneer een netwerk is opgebouwd uit actoren met verschillende maatschappelijke posities, omdat de kans dan groter is dat in probleemsituaties er minstens één actor is met voldoende gezag om de leiderschapsfunctie die dan nodig is op zich te nemen. Gemengde arrangementen verlagen de drempel voor horizontaal leiderschap.

Urgentie

Bij de genoemde factoren wordt de drempel voor leiderschap lager wanneer het risico van de interventie kleiner wordt. Hier tegenover staat dat wanneer het risico van het ontbreken van leiderschap erg hoog wordt er meestal wel een actor in actie komt om het tij te keren. Het gevoel van urgentie maakt dat actoren over hun drempels heen stappen.

5.6.4 Drempels voor verticaal leiderschap

Het derde niveau van leiderschap heeft betrekking op de functie van het netwerk in een groter geheel. Een netwerk dat zich vitaal ontwikkelt gaat meer ruimte innemen, waardoor de taakverdeling met andere netwerken verandert. Dan is nieuwe afstemming nodig om de ordening op een hoger niveau gezond te houden. Een netwerk kan ook slecht gaan functioneren waardoor haar functie in het grotere verband niet meer naar behoren vervuld wordt. Ook dan is ingrijpen nodig: het netwerk moet worden gereanimeerd, of de taken moeten worden overgenomen door anderen.

Dit type leiderschap wordt meestal toegedacht aan het naast-hogere niveau in een hiërarchische structuur. Dat is niet meer vanzelfsprekend in een netwerksamenleving waarin die structuur ontbreekt. In het ecologisch paradigma kan in principe elke actor verticale leiderschapsfuncties vervullen, ook al is voor de één de drempel hoger dan voor de ander en heeft ook hier de structuur de nodige invloed op de hoogte van de drempel.

Besef van identiteit

Een besef van identiteit is voorwaarde voor de bereidheid tot afstemming. Dit geldt zowel binnen een netwerk als tussen een netwerk en het grotere netwerk waarvan het deel uit maakt. Het kan hier gaan om een overkoepelende organisatie, een ideële beweging, maar ook om de nationale staat of het verenigd Europa. Voor het ecologisch vraagstuk gaat het hier om het besef dat uiteindelijk de hele wereld een groot netwerk is waarin iedereen in meerdere of mindere mate van elkaar afhankelijk is. Hiermee is meteen de moeilijkheid geschetst: de grenzen van wat men als identiteit herkent zijn voor iedereen anders. Waar voorheen

Nederland een vanzelfsprekende identiteit was, is voor de één de landsgrens te beperkt geworden terwijl de natie als netwerk voor de ander veel te groot is om rekening mee te houden en om leiderschap te accepteren van de nationale overheid. In een structuur waarin actoren beseffen dat hun netwerk deel uit maakt van een grotere collectiviteit waarin het een functie te vervullen heeft is de drempel voor het nemen van verticaal leiderschap lager dan wanneer dat besef bij velen ontbreekt.

Minstens één actor met
overzicht, armslag en gezag

De factoren, die voor de horizontale relatie van invloed zijn, spelen ook in de verticale relatie een rol. Hoe minder er sprake is van een formele structuur waarin verhoudingen en verantwoordelijkheden geregeld zijn, hoe meer de afstemming van kleinere op grotere netwerken afhangt van actoren die leiding nemen door anderen op hun functie in het grotere geheel te wijzen. Dat vraagt om actoren die daar de ruimte voor hebben; niet teveel in beslag genomen worden met het waken voor de eigen veiligheid; en voldoende door anderen gerespecteerd worden om een gezagspositie in te nemen.

Legitimatie voor verticaal
leiderschap

Naarmate actoren meer spelregels overeen komen, waarin afgesproken wordt wie wat mag doen om ontsporing tegen te gaan, wordt de drempel lager om die leiderschapsfuncties te vervullen wanneer dit aan de orde is. Er is dan een legitieme basis voor zulk ingrijpen. Hieronder zit de impliciete of expliciete erkenning voor het feit dat elk van de betrokken actoren specifieke valkuilen heeft en dat het nuttig is om elkaar daarvoor te behoeden.

In het bedrijfsleven ziet men grote machtsconcentraties ontstaan om structuren te scheppen waarin kleinere netwerken onderling op elkaar afgestemd kunnen worden. Die kleinere netwerken hebben meer autonomie dan in de klassieke bureaucratie of productieorganisatie. Er wordt een taakverdeling gemaakt die bepaalde vormen van verticaal leiderschap legitimeert. Dat wordt mogelijk omdat de identiteit van het grotere netwerk voor iedereen duidelijk is.

In lossere netwerkstructuren met minder stabiele samenwerkingsrelaties is het moeilijker om zich voor te stellen wie zulk verticaal leiderschap op zich kan nemen. Het ligt voor de hand om hiervoor aan de overheid te denken. Toch wreekt zich juist hier het probleem van de identiteit. Als die overheid een identiteit vertegenwoordigt die niet door de actoren erkend wordt, dan wordt de vervulling van verticaal leiderschap een riskante zaak, met veel kans op escalerende interactiepatronen.

De positie van de overheid komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. Op dit moment volsta ik met vast te stellen dat de drempel voor het vervullen van verticale leiderschapsfuncties hoger

wordt naarmate er minder afspraken zijn die zulk leiderschap legitimeren. Toch zijn er veel situaties die om leiderschap vragen terwijl zulke afspraken ontbreken. Wanneer kan het nemen van leiderschap legitiem zijn als we de eis van mandaat laten vallen?

5.6.5 Legitimiteit

Inzet op grond waarvan?

Als leiderschap niet gebonden is aan mandaat, of, sterker nog, soms juist mandaten moet aanvechten, wie stelt dan vast of het gedrag van de actor die leiding neemt legitiem is? Als hij vindt dat er iets gebeuren moet voor de collectieve kwestie maar de anderen vinden dat niet: waar bemoeit hij zich dan mee? Wie zal zeggen of hij onder het mom van het collectieve belang niet voorname-lijk zijn eigen belangen dient, desnoods ten koste van anderen? Wie zegt dat het netwerk zoals hij dat definieert levensvatbaar is?

Valkuilen voor leiders

Niemand is vrij van emotionele blokkades en illusies en iedereen is in een bepaalde mate vatbaar voor regressieve spiralen. Leiders met volmaakt gezag bestaan niet. Dit betekent dat ook leiders hulp moeten aanvaarden om zich te laten weerhouden om verkeerde dingen te doen. Wat dit inhoudt is verschillend voor de twee eerder genoemde soorten van beïnvloeding.

Inzet op bewustwording is legitiem

Wanneer de interventie gericht is op bewustwording, dan is elke actie legitiem die ertoe bijdraagt dat actoren elkaar serieus nemen. Als ik me inzet voor een collectieve kwestie waar ik anderen bij nodig heb, dan moet ik ervoor zorgen dat zij kennis nemen van de redenen die ik daarvoor heb. Ik heb werking wanneer ik er blijk van geef dat mijn bedoelingen zuiver zijn en ik anderen daarbij in hun waarde laat. Het correctiemechanisme is als het ware ingebouwd: als mijn bedoelingen niet zo zuiver zijn als ik wel graag zou willen denken en als ik anderen toch niet zo serieus neem als zij dat zelf graag zouden willen (bijvoorbeeld omdat ik mijn streefbeeld belangrijker vind dan dat van hen), dan heb ik geen werking. Ik zal dan worden tegengewerkt of genegeerd. Het vraagt van mij om alle signalen serieus te nemen.

Inzet op positiespel onderwerpen aan correctiemechanismen

Wanneer het spoor van bewustwording niet voldoende is om blokkades te doorbreken, dan is het nodig om eigen macht en middelen in te zetten om de omstandigheden zo te veranderen dat actoren andere keuzes gaan maken en, naar we hopen, ontvankelijker worden voor signalen. Nu neemt echter het risico toe dat de actor die leiding neemt zichzelf voor signalen afsluit en daarmee de illusies van de ander voedt zodat de regressieve spiraal niet stopt maar juist verder gaat. In plaats van een blokkade op te heffen vormt de interventie dan zelf een nieuwe blokkade voor collectief bewustzijn en de bereidheid voor collectieve actie. Ik denk niet dat er algemeen geldende richtlijnen zijn te geven voor de grens tussen legitieme en verwerpelijke interventie. Wel

kunnen we er in het bouwen van structuren voor zorgen dat de risico's voor uitglijden binnen de perken worden gehouden, door te zorgen voor voldoende correctiemechanismen.

Dilemma tussen spelregels en het doorbreken ervan

Er blijft echter altijd een dilemma. Het helpt om spelregels overeen te komen: dit werkt vertrouwen in de hand en acceptatie van leiderschapsinterventies zolang de spelregels gerespecteerd worden. Toch is het soms ook nodig de spelregels van tijd tot tijd te doorbreken, omdat zij onwenselijke ontwikkelingen in de hand blijken te werken en het netwerk niet in staat is haar spelregels adequaat bij te stellen. De vraag wat die interventie dan wel legitimeert is echter nog niet opgelost met de constatering dat het soms nodig is.

In het ecologische paradigma kan geen enkel houvast afdoende zijn. Er is alleen een richting. Als we ontwikkeling zien als een autonoom proces, als het leven zelf, dan is het de opdracht voor leiderschap om dat vitale proces gezond te houden. Dat betekent dat leiderschap moet voorkomen dat de structurele koppeling geblokkeerd raakt. Zulke blokkades treden op wanneer mensen elkaar en hun ecologische omgeving niet meer serieus nemen en vasthouden aan hun eigen illusies.

Het voorkomen van monopolies en "exclus"

Van Gunsteren en Andeweg²⁹ noemen twee kerntaken voor de overheid: het voorkomen van dictatuur en het voorkomen van wat in de franse taal zo mooi wordt aangeduid met *exclus*: groepen mensen die van het maatschappelijk verkeer worden buitengesloten. Ik zie dit als twee basisvormen van geblokkeerde koppeling in een samenleving. In een dictatuur hoeft de machthebber het volk niet meer serieus te nemen, want de wegen om de machthebbers te corrigeren zijn afgesloten. Hetzelfde geldt voor elke vorm van monopolie. Verticaal leiderschap heeft een fundamentele taak in het voorkomen van monopolies.

Exclus hebben geen middelen meer waarmee zij anderen kunnen bewegen om hen serieus te nemen. Dat gebrek aan structurele koppeling leidt in een levend systeem vroeger of later tot problemen. We kunnen hier nog aan toevoegen dat ook de structurele koppeling met het ecologisch systeem waarvan we afhankelijk zijn geblokkeerd kan raken in de menselijke pogingen om de natuur naar zijn hand te zetten.

Drie kerntaken voor leiderschap

Als we uitgaan van netwerken als levende organismen, dan hebben we hiervan nu drie kerntaken voor verticaal leiderschap afgeleid: het voorkomen van monopolies, het voorkomen van buitensluiting en het voorkomen van blokkades in de ecologische kringloop.

²⁹ Gunsteren, H.R. van; Andeweg, R. (1994): *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem: Aramith.

Leiderschap in vier paradigma's

	instrumenteel	strategisch	communicatief	ecologisch
De wereld is:	een technische opgave	een arena	een dorp vol sociale dilemma's	een levend organisme
Kennis is:	de objectieve waarheid; de beste weg	een product met marktwaarde; macht	een individueel construct; gedeelde constructen als gevolg van interactie	effectieve actie in respons op de omgeving
Leiderschap is:	het geven van richting; het activeren van de juiste mensen	het bepalen en handhaven van de regels van het spel	het bevorderen van het sociale leerproces	het herstellen van de structurele koppeling tussen mensen en hun sociale en ecologische omgeving

kader 58

Deze kerntaken gelden goed beschouwd niet alleen voor verticaal leiderschap. Ze verwijzen naar de betekenis van alle vormen van leiderschap in het ecologisch paradigma. Die betekenis kunnen we formuleren als het herstellen van de structurele koppeling tussen mensen en hun sociale en ecologische omgeving [kader 58].

5.7 Leiderschap in de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw

Leiderschap in een wisselend decor

Wanneer we nu opnieuw naar de naoorlogse geschiedenis van de Nederlandse landbouw kijken: is de hiervoor beschreven rede-ning dan herkenbaar en aannemelijk? Voegt het denken in termen van vitale kernen en zwarte gaten, in leiderschap als het selectief scheppen van ruimte en in drempels die het vervullen van leiderschapsfuncties gemakkelijker of moeilijker maken, iets toe aan gangbare verklaringen voor het verleden waaruit men strategieën voor de toekomst afleidt?

In deze paragraaf ga ik voor de zes eerder beschreven periodes na hoe leiderschapsfuncties op de verschillende niveaus werden vervuld en welke samenhang er is te zien met de veranderingen in structuur, waardoor bepaalde drempels voor het nemen van leiderschap hoger of lager werden [kader 59]. In elke periode zijn bepaalde dominante interactiepatronen te herkennen die het risico van regressieve spiralen met zich mee brengen. Volgens de theorie moeten er ook in elke periode impulsen te zien zijn om zulke spiralen te doorbreken en de vitale ruimte te herstellen, al

wordt het zulke bewegingen door de gegroeide structuur soms erg lastig gemaakt om door te breken.

5.7.1 De periode van wederopbouw: 1945-1955

De opgave in deze eerste periode was om een einde te maken aan de chaos van voor en tijdens de oorlog en de voedselvoorziening veilig te stellen. De urgentie was hoog en daar bestond weinig verschil van mening over. Daarmee was de drempel voor het nemen van verticaal leiderschap laag: er moest iets gebeuren. Er was na de oorlog een cultuur van opofferingsgezindheid voor het herstel van het land. Ook de gezagsgetrouwe cultuur was uitnodigend voor verticaal leiderschap. De externe omstandigheden waren gunstig voor het ontstaan van identiteit van het landbouwnetwerk.

Toch moeten we achteraf niet onderschatten hoeveel barrières er waren om op te ruimen. Er bestonden wel structuren zoals landbouwcoöperaties, voorlichting, onderzoek en landbouwonderwijs, maar de samenhang was niet sterk en het was nog niet voor de hand liggend dat de agrarische sector één gezamenlijke identiteit zou ontwikkelen. De tegenstellingen in die periode van verzuiling, met scherpe scheidslijnen tussen katholiek, protestants en vrijzinnig en tussen boeren en landarbeiders, waren groot. Bovendien waren de drempels voor persoonlijk leiderschap hoog in de plattelandsgemeenschappen waarin de sterke sociale bindingen niet uitnodigend waren voor vernieuwers.

De forse inspanning die geleverd is door actoren in het OVO drielukkig kunnen we beschouwen als een sterke impuls voor horizontaal leiderschap. De sector beschikte daarmee over een categorie vrijgestelden die zonder gevaar voor eigen positie konden doen wat nodig was om de samenwerking in de sector op gang te helpen. Omdat de meeste onderzoekers, voorlichters en onderwijskrachten zelf een agrarische achtergrond hadden voelden zij zich solidair met de ondernemers en dat was gunstig voor het vormen van een gemeenschappelijke identiteit. De landbouwvoorlichting hielp in streekontwikkelingsprojecten bij de vorming van lokale organisatie om het gebied ontvankelijk te maken voor veranderingen. Hierdoor beschikte men op lokaal niveau over actoren met armslag, overzicht en ook met gezag: de overheidsdienaar werd gerespecteerd als onafhankelijke en objectieve deskundige. Hij zorgde voor inspiratie door nieuwe technieken mee te brengen en was in de positie om te bemiddelen bij experimenten.

Urgentie

Veel blokkades om op te ruimen

OVO als impuls voor horizontaal leiderschap

periode	niveau	leiderschapsfuncties	respons op
wederopbouw	verticaal	inspirator onderhandelaar (Mansholt)	interne tegenstellingen
	horizontaal	inspirators bemiddelaars (OVO)	interne tegenstellingen
	persoonlijk		
bloei	verticaal	strateeg	externe beperking (markt-verzadiging)
	horizontaal	inspirators; onderhoud verbindingen (OVO)	éénzijdige ontwikkeling
	persoonlijk	inspirators	hoge organisatiegraad
toenemende onzekerheid	verticaal		
	horizontaal	inspirators; onderhoud verbindingen (OVO)	
	persoonlijk	inspirators	hoge organisatiegraad
uiteenlopende belangen	verticaal	regelgever	externe druk te groot
	horizontaal	onderhoud verbindingen (OVO)	
	persoonlijk		
onthechting	verticaal	regelgever op grotere afstand; inspirators	ineffectiviteit maatregelen
	horizontaal	strategen	diversiteit niet centraal te beheren; tegenstellingen manifest
	persoonlijk	inspirators	doodlopende wegen
markt	verticaal	regelgevers; inspirators	ineffectiviteit collectieve sturing
	horizontaal		
	persoonlijk	inspirators	
pluriforme netwerk- samenleving	verticaal	onderhandelaars	machtsstrijd
	horizontaal	bemiddelaars	dominantie
	persoonlijk	inspirators	isolement

landbouwnetwerk

drempel verlagend	drempel verhogend	effect
urgentie voedselveiligheid		opbouw sectororganisatie; collectieve sturing verweving met OVO; groei identiteit sector; groei productiviteit
investering in OVO; Marshall hulp		
Marshall hulp	sociale bindingen	
sterk sturend netwerk met armslag	economische en politieke dominantie	sterke identiteit; specialisatie binnen gemeenschappelijk kader; problemen over de schutting
redundantie; OVO als vrijgestelde actor		
redundantie, optimisme		
	dominantie; onzekerheid; instrumenteel paradigma	meer van het zelfde; geen keuzes; vasthouden aan identiteit; groeide externe druk
OVO als vrijgestelde actor		
democratiseringsbeweging	groepsdwang; onzekerheid	
		consensusmodel beperkt effectiviteit maatregelen voor beperken schade; identiteit brokkelt af
OVO als vrijgestelde actor		
	marges kleiner; onzekerheid	
urgentie vanwege externe druk	groepsdwang in sturend netwerk	collectieve sturing lijdt schipbreuk; effectieve maatregelen blijven uit; geen zicht op nieuwe hoofdrichting; gemeenschappelijke identiteit ten einde
loslaten centraal vastgestelde taakverdeling	concurrentie op kennismarkt	
urgentie: behoefte aan nieuwe wegen	smalle marges, machtsstrijd; onzekerheid	
	zelfreferentialiteit; strategisch paradigma	nieuwe identiteiten; kanalen voor afstemming ontbreken; escalerende patronen; veel onzekerheid
	overlevingsdrang instituties	
urgentie: behoefte aan nieuwe wegen	smalle marges, onzekerheid	
<i>ruimte voor eigen inzet</i>	<i>groeide tegenstellingen</i>	<i>ruimte voor vitale kernen</i>
<i>ruimte voor experimenten</i>	<i>zoeken naar identiteit</i>	
<i>ruimte voor ideeën</i>	<i>vertrouwen op de proef</i>	

kader 59

Gezonde dosis overvloed	Er was deze periode een gezonde mate van overvloed. Marshall hulp zorgde voor fondsen en technologie en het landbouwbeleid van Mansholt zorgde voor beperkt risico en een redelijk gegarandeerd inkomen voor agrarische ondernemers. De markt leverde in de eerste jaren weinig problemen op: er was ruimte voor groei. Dit werkte drempelverlagend voor zowel persoonlijk leiderschap (boeren konden risico's nemen omdat ze werden afgedekt) als voor horizontaal leiderschap (initiatiefnemers brachten iets mee in ruil voor samenwerking).
Verticaal leiderschap van Mansholt	De inzet van Mansholt om de boerenorganisaties een belangrijke mate van zelfbestuur te geven in ruil voor discipline in de achterban kunnen we zien als verticaal leiderschap. Hierdoor was er druk om tot consensus te komen en kon ook op lagere niveaus verticaal leiderschap met het nodige gezag worden ingevuld. De culturele verhoudingen van die tijd werkten mee: zeker in de agrarische sector en binnen de verschillende zuilen was het gezag van de voormannen groot. Dit betekende dat de topstructuur kon bestaan uit een betrekkelijk kleine kring van bestuurders die elkaar goed kenden en weinig moeite hadden met het tevreden houden van hun achterban.
Identiteit als resultaat	Het resultaat van al deze inzet was een netwerk met een sterke identiteit: dit betekende een grote bereidheid tot afstemming van de betrokken actoren die tot het netwerk behoorden. In het sturende netwerk van landbouwvoormannen, topambtenaren en politici werd consensus het dominante interactiepatroon. Hun achterban was hiërarchisch opgebouwd. Aan het einde van deze periode was de landbouwsector een zelfsturend netwerk, dat van de rest van de samenleving alle ruimte kreeg om zich te ontwikkelen en kon beschikken over relatief veel faciliteiten van de overheid.
Structuur voor afstemming	In het netwerk werd hard gewerkt aan het opbouwen van een informatie- en communicatiestructuur. Ik heb in dit verband de provinciale en nationale raden voor de landbouwvoorlichting genoemd en de functie van regionale en nationale consulentschappen in het faciliteren van de communicatie op het terrein van kennis (de verbinding tussen boerenpraktijk en onderzoek) en politieke besluitvorming (de verbinding tussen boerenstandsorganisaties, vakorganisaties, in provinciale en nationale beleidsmakers). Dit is te zien als een teken van vitaliteit: wanneer vitaliserende patronen de overhand hebben neemt de bereidheid tot afstemming toe en ontstaat meer behoefte aan kanalen waarlangs die afstemming kan plaatsvinden. Zo groeide een structuur waarlangs het proces van inzet en afstemming vorm kon krijgen.

Het corporatistisch landbouwmodel dat in deze periode geboren werd kenmerkte zich door gedeelde verantwoordelijkheid: het werd gedragen door een betrekkelijk klein sturend netwerk, dat we als informeel zouden kunnen bestempelen. De veranderaars bezetten samen posten in de betrokken instituties zoals overheid, landbouworganisaties, kennisinstellingen en agrarische industrie. Van daaruit konden zij op de plaatsen waar dat nodig was de deur open zetten voor verandering.

5.7.2 De bloeiperiode: 1956 – 1975

De ingreep om de landbouw te richten op de exportmarkt kunnen we zien als respons op problemen van afstemming op de grotere collectiviteit waar het landbouwnetwerk deel van was: de groeiende productiviteit in de sector paste niet meer bij de nationale markt. Verticaal leiderschap was nodig. De ingreep kwam van binnenuit. Het was het resultaat van een zelfsturende groep bestuurders³⁰ die in staat bleek te zijn om barrières op te ruimen. Nemen we de internationale gemeenschap als het grotere netwerk, dan was de interventie in termen van leiderschapsfuncties een strategische: het ging om het veroveren van een respectabele plaats op de wereldmarkt.

De nieuwe stap vroeg om kostprijsverlaging bij constante kwaliteit en dat was mogelijk door ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologie, specialisatie en schaalvergroting. Bijzonder in de Nederlandse aanpak was het besluit om daarbij zoveel mogelijk bedrijven in stand te houden. Voor dat doel werd het hele voorzieningenpakket, van technologie tot prijsbeleid, afgestemd op een redelijk inkomen voor levensvatbare bedrijven. De ruimte werd gemaakt door warme sanering van bedrijven die onder de maat werden bevonden. Tegelijkertijd vond een sterke afvloeiing plaats van landarbeiders, die in de industrie werk konden vinden. We kunnen dit interpreteren als een sterke uiting van identiteit: het ging om het belang van zoveel mogelijk boeren, waarbij men moest accepteren dat niet iedereen binnen de boot kon blijven. Door dit beleid kon het gezinsbedrijf zich in Nederland goed handhaven.

Dat de identiteit van de sector in de bloeiperiode die volgde verder werd versterkt valt op verschillende manieren te begrijpen. In de eerste plaats was er de noodzaak om een uniforme kwaliteit te garanderen van het Hollandse product op de buitenlandse markt. De vermarkting was bovendien sterk gecentraliseerd in afzetcoöperaties zoals de tuinbouwveilingen en de zuivelcoöperaties. Hierdoor was men eerder collega dan concurrent van elkaar: het succes van de één hielp de ander. Dit was een sterke stimulans voor de bereidheid tot inzet en afstemming.

³⁰ van boerenstandsorganisaties, beleidsmakers en agribusiness

Zelfsturing

Identiteit op basis van
gezinsbedrijven

Stimuli voor afstemming

In de tweede plaats speelde ook in deze periode het gevoel van zingeving een rol. Was dat in de periode van wederopbouw de missie geweest om het vaderland te voorzien van voedsel: nu nam de sector een belangrijk deel van de exportmarkt voor zijn rekening en werd de landbouw een pijler voor de nationale economie. De boeren voelden zich nuttig en bouwden aan technologisch hoogstaande productie.

Deze periode van redundantie, van relatieve overvloed, althans voor de blijvers, maakte de drempel voor persoonlijk leiderschap laag. Er was ruimte voor investeringen en experimenten doordat risico's werden afgedekt en kennisinstellingen sterk praktijkgeïntereerd waren. In het getrapte systeem van regionale proefboerderijen, landelijke proefstations en onderzoeksinstituten was de gebruikerssturing door boerenvertegenwoordigers sterk en zorgde de voorlichting voor verbinding.

OVO als vrijplaats voor
leiderschapsfuncties

Voor de horizontale leiderschapsfuncties beschikte de sector ook in deze periode over een groot reservoir vrijgestelde *onderhandelaars, bemiddelaars en inspiratoren* in de vorm van de OVO specialisten die door de overheid ter beschikking waren gesteld. Bovendien was er nu een generatie 'vergaderboeren' die over armsglag, overzicht en gezag beschikten om te kunnen doen wat nodig was in hun netwerk. Deze boerenvertegenwoordigers waren doorgaans de eigenaren van grotere bedrijven die het zich konden permitteren om veel van hun tijd aan organisatorische zaken te besteden. Zij vervulden vaak een flink aantal bestuursfuncties tegelijk, waardoor zij een breed overzicht verwierven.

Succesfactoren:
Georganiseerde informatie-
stromen en gebruikerssturing

Het resultaat was een structuur waarin de informatiestromen voor zowel technologie als beleid door alle betrokken actoren goed waren georganiseerd en waarin op alle knooppunten van het netwerk een sterke mate van gebruikerssturing aanwezig was. Deze combinatie op nationale schaal was uniek in de wereld en maakte naar mijn mening het netwerk buitengewoon effectief. Er waren optimale omstandigheden geschapen voor vitaliteit met een goede mix van autonomie van individuele ondernemers, gezonde competitie onderling en ambities internationaal, hiërarchische ordening voor zover nodig en consensus op hoofdlijnen. Het netwerk werd dan ook zeer innovatief. Het landbouwnetwerk werd een goed geoliede machine waarin het kennissysteem aanjager was voor technologische innovatie en belangrijk bijdroeg aan horizontale afstemming in het netwerk, dat zich specialiseerde en opsplijste in deelnetwerken onder één gezamenlijke paraplu.

Zuurbier³¹ en Wagemans³² constateren dat de verticale structuur die voor de landbouwvoorlichting en het landbouwbeleid werd ingericht in het overheidsapparaat niet ging functioneren. Dat verticaal leiderschap niet meeviel blijkt bijvoorbeeld ook uit het systeem voor de verdeling van onderzoeksgeld over de diverse productiesectoren. De verhouding die in deze tijd ontstond veranderde niet meer tot in de jaren 90, ook al vonden aanzienlijke verschuivingen plaats in het relatieve aandeel van de productiesectoren in de nationale landbouwproductie.

De identiteit van de productiesectoren groeide sterker dan die van de landbouwsector als geheel. Maar in deze periode van bloei, waar gestuurd kon worden met de verdeling van de overvloed, konden de groeiende verschillen gemakkelijk onder de mantel van consensus en solidariteit worden toegedekt.

Het was betrekkelijk eenvoudig om deze sterke identiteit te beschermen tegen bedreigingen. Alles wat voor dreiging kon zorgen kon over de schutting worden gegooid. De slachtoffers van het systeem, de kleine boeren die zich niet konden handhaven, werden warm gesaneerd. Wie zich desondanks verzette, zoals de boeren verenigd in de Boerenpartij, behoefde niet serieus te worden genomen. De landbouwsector genoot in de rest van de samenleving een goede reputatie (niet in de laatste plaats door het efficiënte systeem van kennisontwikkeling en -benutting), de relatief hoge mate van zelfsturing werd gewaardeerd en het beslag op de nationale en Europese publieke fondsen werd niet als probleem ervaren. De Nederlandse landbouw was een sector om een voorbeeld aan te nemen. Het gebrek aan structurele koppeling tussen de landbouwsector en de samenleving leverde dus weinig voelbare problemen op: de landbouw kon zijn gang gaan.

In termen van de coherentiecirkel was op het niveau van de samenleving als geheel een patroon van dominantie ontstaan: het sturende netwerk in de landbouw had zich een positie verworven waarin het signalen van onbalans kon negeren. De drempel voor verticaal leiderschap was hoog.

5.7.3 De periode van toenemende onzekerheid: 1975 - 1984

De hoge drempel voor verticaal leiderschap brak de sector op in de periode van onzekerheid die volgde. Vanaf het begin van de jaren zeventig werden de signalen van onbalans voelbaar, maar de structuur, die was gevormd om productiviteitsstijging en efficiëntie mogelijk te maken, had geen kanalen ontwikkeld om met beperkingen om te gaan. Opnieuw was er spanning ontstaan tussen de expanderende landbouwsector en het grotere netwerk

³¹ zie par. 3.3.2

³² zie par. 3.4.2

van de samenleving waarvan het deel uit maakte. Nu kon het sturende netwerk echter niet meer op eigen kracht adequate oplossingen aandragen.

Intern: groepsdwang

De groeiende zorg over de gevolgen van het intensieve landbouwsysteem op het milieu werd wel gesignaleerd, maar de drempel voor het zelfsturende netwerk van bestuurders om beperkende maatregelen te nemen was zeer hoog. Wie geleerd heeft te sturen op groei heeft grote moeite met het verdelen van pijn. De verleiding was dan ook groot om de illusie te koesteren dat de ernst wel meeviel en dat technische innovaties voor oplossingen zouden zorgen. Binnen het sturende netwerk was consensus het dominante interactiepatroon en daarom stond de valkuil van groepsdwang open toen het systeem onder druk kwam te staan. Uit angst voor aantasting van wat verworven was sloot men zich af voor signalen die bedreigend waren.

Extern: machtsstrijd

Voor de verantwoordelijke bestuurders kwam de kritiek uit een verdachte hoek. De milieubeweging die in opkomst was maakte deel uit van een brede kritische beweging die sinds het eind van de jaren zestig om zich heen greep en de indruk gaf de bestaande orde omver te willen werpen. Tussen het landbouwnetwerk en de kritische beweging ontwikkelde zich aldus een machtsstrijd, waarbij beide partijen hun eigen illusies van de werkelijkheid konden voeden met de reacties van de tegenpartij. De inzet om de verworvenheden te beschermen was begrijpelijk want de dreiging was reëel. Voorlopig kon deze tegenpartij echter politiek gezien nog geen vuist maken. Ze droeg natuurlijk wel bij aan het gevoel van dreiging waardoor men in het landbouwnetwerk nog sterker dan voordien ging hechten aan consensus in het sturende netwerk en discipline in de gelederen.

Blokkades door onzekerheid

Dit was immers niet de enige factor die de onzekerheid voedde. Men begon te merken dat men op de internationale markt niet meer zo zeker kon zijn van afzet als in de periode ervoor, waardoor het inkomen niet meer gegarandeerd was. Dit werd nog versterkt door de toenemende kritiek op de Europese prijs-garantiepolitiek die langzamerhand onbetaalbaar werd.

Tenslotte waren de jaren van overvloed in de overheidsdienst voorbij en omdat men ook daar niet in staat was om pijnlijke keuzes te maken volgde jaar na jaar de kaasschaaf op het overheidsbudget, waardoor men gedwongen werd om op de interne efficiëntie te gaan letten. De armslag voor de vrijgestelde OVO actoren voor horizontaal leiderschap begon kleiner te worden.

Democratiseringsbeweging als impuls voor persoonlijk leiderschap

De revolutie van de jaren zestig was een krachtige impuls voor persoonlijk leiderschap die zich vooral manifesteerde in kritische bewegingen. Daar ontstonden nieuwe netwerken met een sterke

eigen identiteit en eigen beelden van de werkelijkheid. Dit nieuwe élan was ook te merken bij de jongerenbeweging van de boerenorganisaties en deze bewegingen spraken langs informele netwerken ook mensen aan in de gevestigde organisaties en overheidsdiensten in de landbouw.

Ondermijning van het uniforme beeld

Deze constatering is van belang omdat in deze periode het uniforme wereldbeeld van de landbouwsector niet vol te houden bleek te zijn en verschillende kringen hun eigen beelden gingen ontwikkelen. De scheidslijnen liepen niet alleen tussen organisaties, maar ook dwars door organisaties heen. Door de druk op consensus in het sturende netwerk kwam de noodzakelijke dialoog op beleidsniveau echter niet op gang; de informele netwerken waren nog niet sterk genoeg om de ordebewaarders te vermurwen.

De externe critici

Groepen die van buiten het landbouwnetwerk kritiek leverden werden door het netwerk zelf niet serieus genomen. Het netwerk vertrouwde op het eigen beeld van de werkelijkheid waar immers een wetenschappelijk apparaat van wereldfaam achterstond. Deze kritische groepen leken bovendien niet in de eerste plaats uit te zijn op bewustwording binnen de landbouwsector, maar op het terugdringen van haar dominante rol. Het ontbrak daarom aan vitale ruimte op de positie dimensie om tot zinvolle communicatie te komen en de kritische groepen hadden onvoldoende machtsmiddelen om op een andere manier beweging in het netwerk te bewerkstelligen.

De waarschuwers

Vanaf 1969 ontstond ook binnen de landbouwsector een informeel netwerk van waarschuwers³³, waarvan o.a. de CAD Bodem en Bemesting deel uit maakte³⁴. Deze veranderaars conformeerden zich aan de spelregels van het landbouwnetwerk waarmee zij zich identificeerden. Hun signalen werden wel gehoord, maar kregen voorlopig weinig werking. Zij ondervonden dat ook op de kennis dimensie ruimte kan ontbreken voor zinvolle communicatie. Hun signalen waren zo bedreigend voor de sector, die zich toch al in haar voortbestaan bedreigd voelde, dat zij niet op hun volle sterkte waargenomen konden worden. Hier zien we de praktijk van het citaat van Machiavelli over de veranderaar in een omgeving van overlevers [*kader 53*].

Horizontaal leiderschap zonder verticale afstemming: meer-van-hetzelfde

Het systeem bood nog altijd veel faciliteiten voor horizontaal leiderschap binnen de productiesectoren. De kennisspecialisten van het OVO drieluik en de vergaderboeren waren vooral op elkaar geconcentreerd en het resultaat was de vlucht naar voren. Oplossingen werden gezocht in meer-van-het-zelfde. Meer technologische vernieuwing voor productiviteitsverhoging en kosten-

³³ Termeer 1993

³⁴ zie par. 3.3.5

besparing, meer investeringen, meer schaalvergroting om de internationale concurrentie voor te blijven en daarom ook nog meer sanering van niet meer levensvatbare bedrijven: de lat kwam steeds hoger te liggen.

Het OVO driehoek stond nog steeds hoog in aanzien en kreeg veel ruimte voor horizontaal leiderschap: daar moesten de vernieuwende oplossingen vandaan komen. Alle koppelingsmechanismen, de communicatiekanalen met de gebruikerssturing van de vergaderboeren, waren intern gericht, waardoor in eigen kring de perceptie van de werkelijkheid werd versterkt, terwijl die beelden sterk verschilden van de manier waarop buiten de sector gedacht werd. Doordat ook het wetenschappelijk onderzoeksapparaat voor de landbouw tot de eigen kring behoorde kon men volhouden dat het eigen beeld de objectieve waarheid was. Het instrumenteel paradigma werd, zonder dat men het besepte, wapen in de machtsstrijd en een blokkade voor externe afstemming.

Verticale afstemming onder
externe druk

Uit de pogingen die werden ondernomen om de leiding in met name de landbouwvoorlichting en het praktijkgerichte onderzoek te centraliseren kunnen we opmaken dat men bij de toegenomen externe druk inzag dat verticaal leiderschap nodig was. Het onderzoek van Wagemans³⁵ laat zien dat dit in de praktijk echter niet mee viel. Ook hier zien we een manifestatie van de uiteendrijvende werkelijkheden, ditmaal tussen de werkvloer en de leiding: tussen de realiteit van de voorlichters en 'hun' boeren en de Haagse beleidsmakers.

Was de drempel voor verticaal leiderschap binnen de sector al hoog, voor afstemming tussen het landbouwnetwerk en de samenleving ontbraken alle kanalen. De landbouwlobby in zowel de nationale als de Europese politiek was nog altijd sterk genoeg om externe druk te kunnen weerstaan en dialoog te ontlopen.

Onvermogen om met
beperkingen om te gaan

Samengevat kende gegroeide structuur twee zwaktes: de kanalen om signalen uit het grotere netwerk van de samenleving op te vangen waren niet ontwikkeld en de structuur was gegroeid rond het stimuleren en verdelen van groei. Met beperkingen kon men niet omgaan. Toen de grenzen aan de groei in zicht kwamen ontstond daarom spanning. De signalen kwamen niet alleen van de kritische milieubewegingen in de buitenwereld, maar ook uit het eigen landbouwkennissysteem.

De structuur liet geen andere respons toe dan te vertrouwen op het bekende gedragsrepertoire. Ten eerste vertrouwde men op het innovatief vermogen van het kennissysteem om technische oplossingen voor de problemen te vinden. Ten tweede zou men

³⁵ zie par. 3.4.2

de afstemming zelfstandig en in eigen kring regelen zoals men dat steeds had gedaan. Horizontaal leiderschap was uitstekend georganiseerd, verticaal leiderschap voor afstemming op de omringende wereld ontbrak. Na het eerste alarm duurde het tien jaar voordat er een inbraak op de gegroeide ordening mogelijk bleek. Daar was zowel internationaal als nationaal grote politieke druk voor nodig geweest. Daarna duurde het nog eens tien jaar voor de oude orde werkelijk doorbroken werd³⁶.

5.7.4 De periode van uiteenlopende belangen: 1984 - 1989

Externe druk breekt door

In 1984 sloeg de politieke stemming om. De EEG zette het mes in de gesubsidieerde overproductie, waardoor de Nederlandse melkveehouders met melkquota te maken kregen en de binnenlandse politieke druk noopte L&V om de interimwet af te kondigen om overbemesting van de zandgronden tegen te gaan³⁷. De slinger was nu zo ver doorgeslagen dat verticaal leiderschap door de buitenwereld werd afgedwongen. Het Groene Front had zijn onaantastbare positie verloren, mede doordat voedselvoorziening geen hoge prioriteit meer had en het percentage van de beroepsbevolking in de landbouw danig was geslonken.

Geloof in horizontale afstemming voor beperking van schade

Dit veranderde de condities waarbinnen de het sturende netwerk van de landbouwsector moest opereren. In plaats van productiviteitsstijging was nu het beperken van de schade de eerste opgave. In deze periode bleef men sterk hechten aan de gemeenschappelijke identiteit van overheid en bedrijfsleven in de landbouw en werd er grote nadruk gelegd op de collectieve verantwoordelijkheid om de problemen de baas te worden. De overheid en het georganiseerde landbouwbedrijfsleven hadden immers dezelfde missie: een duurzame, veilige en concurrerende landbouw.

Groepswang remt verticale communicatie

De verbindingskanalen tussen de betrokken actoren waren nog steeds in tact: met name de diverse diensten van de landbouwvoorlichting en de vergaderboeren in de uiteenlopende besturen van vakorganisaties, scholen en proefstations hielden de drempels voor horizontaal leiderschap binnen de productiesectoren relatief laag. De grote nadruk op consensus en collectieve verantwoordelijkheid werkte echter ook het gevaar van groepswang verder in de hand, waardoor de dialoog met andersdenkende groepen moeilijk bleef. Veel denkbeelden en oplossingsrichtingen waren eenvoudigweg niet bespreekbaar.

Horizontale afstemming leidt tot loodzware regelgeving

Dat de regelgeving op het gebied van mest en pesticiden al snel uiterst gedetailleerd werd en voortdurend moest worden bijge-

³⁶ Beperken we ons tot de mestproblematiek, dan moet zelfs 3 jaar na de varkenspest epidemie (1997) en de wet op de inkrimping van de varkensstapel geconstateerd worden dat de maatregelen nog steeds geen ingrijpend effect hebben gehad.

³⁷ Zie par. 3.5.1.

steld kan gezien worden als gevolg van dit horizontale leiderschap, met als inzet het beschermen van de identiteit van de landbouwsector. Het waren pogingen om de pijn zo eerlijk mogelijk te verdelen op basis van onderlinge solidariteit. Drastische maatregelen waren bovendien moeilijk te nemen omdat men vond dat eerst overeenstemming bereikt moest worden over redelijke normen voor toelaatbare belasting van het milieu. De OVO specialisten moesten voor de nodige nieuwe kennis zorgen en technische oplossingen aandragen die pijnlijke ingrepen zoals bijvoorbeeld de inkrimping van de veestapel konden voorkomen. De landbouwvoorlichting kreeg de taak om de eenheid in de sector te bewaren door uit te leggen waarom de restrictieve maatregelen nodig waren en zo draagvlak te creëren.

Kloof op positie dimensie
onderschat

Analyseren we deze ontwikkeling met behulp van de coherentie-cirkel, dan paste de aanpak geheel in het instrumentele denken dat alleen de kennis dimensie erkent. Problemen worden opgelost met meer kennis en technologie. Dit denkkader is echter valide onder conditie van vitale ruimte op de positie dimensie. Met andere woorden: inzet op kennis helpt wanneer er onderling vertrouwen bestaat en een gemeenschappelijke identiteit erkend wordt. In deze periode werd ernstig onderschat hoezeer die identiteit en dat vertrouwen inmiddels waren aangetast.

Wagemans³⁸ signaleert dat de vertegenwoordigers van de agrarische sector in het Landbouwschap en de Productschappen zich zo hadden vereenzelvigd met het zingevingskader van de beleidsmakers, dat er een forse kloof was ontstaan tussen henzelf en hun achterban. Dezelfde vertegenwoordigers die door het beleid werden aangesproken als 'Het landbouwbedrijfsleven' werden door de boeren gezien als een verlengstuk van de overheid. Een overheid die steeds minder van hun werkelijkheid scheen te begrijpen en beleid maakte waarop men als ondernemer niet meer kon anticiperen.

De breuk in de collectieve werkelijkheidsbeleving, die in de vorige periode was ingezet, zette nu door. Dit uitte zich bijvoorbeeld in de verschillende snelheden waarin het milieubewustzijn doordrong in het onderzoek en de tweedelijns voorlichting aan één kant en de diverse productiesectoren aan de andere. De boeren-vertegenwoordigers, die aanvankelijk bereid waren medeverantwoordelijkheid te dragen voor de grote schoonmaak, konden de kennisontwikkeling van de ambtenaren eenvoudigweg niet bijhouden, waardoor zij in de onderhandelingen voortdurend in het nadeel waren.

³⁸ Wagemans, M.C.H.(1991): *Analysis of the Role of Information and Planning: the Case of Town and County Planning*. In: *Innovative Society*, winter 1990-1991 (3) 4.

Ook binnen de productiesectoren en tussen de sectoren dreven de werelden uiteen. Zo werden de acties van de akkerbouwers in 1990 niet alleen ontraden door de bestuurders van het Landbouwschap: ook bij de tuinders en de veehouders vonden zij weinig begrip. Ondertussen was er in de varkenshouderij een dissidente beweging ontstaan: de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders (NVV), die zich openlijk tegen het beleid van het Landbouwschap verzette.

Motieven voor frustratie

Het waren lang niet alleen economische motieven die de frustratie van de agrarische ondernemers hadden veroorzaakt. Hun maatschappelijke status was in enkele jaren tijd veranderd van moderne ondernemer en steunpilaar voor de economie naar de grote vervuiler van het landelijk gebied. Onderzoek van Aarts en Van Woerkum³⁹ laat zien dat overheid en boeren niet meer dezelfde taal spraken. Bovendien werd het ondernemerschap hen onmogelijk gemaakt door onzekerheid over de regelgeving die ieder moment veranderde. Wie investeerde in schonere techniek kon er niet zeker van zijn of die investering ooit rendabel zou worden en of die techniek wel zou voldoen aan de regelgeving in de nabije toekomst.

Persoonlijk leiderschap in informele netwerken

Persoonlijk leiderschap zien we in deze periode vooral buiten het formele netwerk. De protestbewegingen waren hier een uiting van. Ook ontstonden er talrijke initiatieven in nieuwe, kleinere netwerken die hun eigen weg zochten uit de crisis. Zo kon de Kerngroep MJP-G bijvoorbeeld goed zaken doen met de aardappelhandelshuizen die zo snel mogelijk van het imago 'gifpieper' af wilden komen.

Voor boeren die in bepaalde gebieden bereid waren verdere intensivering van hun landbouwsysteem op te geven in ruil voor het onderhouden van een aantrekkelijk landschap werd het mogelijk om een beheersovereenkomst af te sluiten met het ministerie van L&V en een vergoeding te ontvangen. Er ontstond voorzichtige belangstelling voor biologische landbouw toen onderzoek van het PAGV uitwees dat bij reductie van gewasbeschermingsmiddelen in bepaalde akkerbouwteelten de opbrengst in productvolume weliswaar daalde, maar de kostenreductie op het spuiten uiteindelijk toch leidde tot een hoger rendement.

Het sturende netwerk wordt inert

In het sturende netwerk, de landbouwbestuurders en beleidsmakers van L&V, werden deze initiatieven niet echt serieus genomen als mogelijke oplossingsrichtingen. Overeenkomsten die het MJP-G team met kleinere netwerken wist te sluiten werden vaak ontkracht op hogere niveaus van besluitvorming omdat ze te ver

³⁹ Aarts, M.N.C., Woerkum, C.M.J. van, (1994). *Wat heet natuur? De communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid*. Studie vakgroep voorlichtingskunde in opdracht van RVD. Wageningen: LUW.

zouden gaan en op korte termijn de continuïteit van veel bedrijven zouden bedreigen. Boeren die beheersovereenkomsten sloten werden beschouwd als wijkers die op deze manier de continuïteit van hun bedrijf nog even wat konden rekken. Onderzoek en voorlichting behoeften niet op het ontwikkelen van kennis voor dit type bedrijven te worden ingezet: de kennis van vroeger zou voldoende voor hen zijn.

Kostenreductie door minder middelengebruik was interessant voor voorlichting, maar biologische landbouw werd niet als serieuze optie gezien omdat men niet geloofde dat de consument de meerprijs voor schonere producten zou willen betalen. Hierbij moet men niet vergeten dat het grootste deel van de Nederlandse landbouwproductie in het buitenland werd afgezet waar deze discussies nog nauwelijks een rol speelden. Het sturende netwerk, dat ooit begon als informele kring van veranderaars, was een formeel netwerk van ordebewaarders geworden dat probeerde de verworvenheden van weleer te beschermen tegen de afbraak die om zich heen greep.

De grenzen van de consensuscultuur

We zien hier dat het instrumentele denken en de consensuscultuur hun grenzen bereikten. De identiteit van het landbouwnetwerk was niet meer te redden door meer technische oplossingen en eensgezindheid over maatregelen om het voortbestaan van zoveel mogelijk bedrijven te verzekeren. Het sturende netwerk, inclusief het ambtelijk kennisapparaat dat dit netwerk steunde, kon niet langer pretenderen gezamenlijk één landbouwsector te dienen. Aan de ene kant was de gezamenlijke identiteit opgebroken in een groot aantal kleinere netwerken van agrarische bedrijven die hun eigen weg zochten en hun kennisvoorziening organiseerden en aan de andere kant was er de toenemende druk van de buitenwereld op met name de overheid om niet langer het boeren belang maar het algemeen belang te dienen. Door de voorzichtigheid en het *wishful thinking* waarmee de problemen in feite werden aangepakt (bijv. de investeringen in industriële mestverwerking) in deze periode wist de landbouwsector immers nog niet de indruk te wekken dat het binnen afzienbare tijd de milieuproblemen de baas zou zijn.

Identiteit niet langer houdbaar

Ondanks de problemen met de afstemming tussen het netwerk en de maatschappelijke eisen van de buitenwereld ontwikkelde de landbouwsector zich autonoom verder. Opnieuw was het te verwachten dat zich een sprong naar verdergaande diversificatie zou voordoen en opnieuw zou de identiteit van de deelnetwerken zich verder opsplitsen. De structuur voor horizontale ordening was nu niet meer levensvatbaar: niet alleen vanwege het chronische onvermogen om met beperkingen om te gaan, maar ook omdat zij niet meer klopte met de veranderde identiteit van het netwerk.

Het einde van OVO als
vrijgestelde actor voor
horizontaal leiderschap

5.7.5 De periode van onthechting: 1989-1995

De privatisering van de eerstelijns landbouwvoorlichting markeerde een omslag in het functioneren van de kennisinfrastructuur. Doordat de DLV zich los maakte uit de bestaande taakverdeling en zich concurrerend ging opstellen, moesten ook andere actoren in het kennissysteem opnieuw positie kiezen. Daardoor verloor het kennissysteem de positie als vrijgestelde actor met voldoende armslag om horizontaal leiderschap op zich te nemen.

Het is niet zonder betekenis dat de aanzet voor de privatisering niet was ingegeven door een analyse in de veranderde verhoudingen in het landbouwkennisnetwerk, maar door het brede kabinetsbeleid om de rijksdienst terug te brengen naar kerntaken en uitvoerende diensten op afstand te plaatsen. Pas tijdens het proces merkte de leiding van LNV hoe groot de spanning in de landbouwsector inmiddels was en hoezeer dat het werk van de landbouwvoorlichting belemmerde⁴⁰. De overwegingen bij de reorganisatie lieten echter zien dat men de hoop op het bewaren van de eenheid nog niet had opgegeven.

De laatste poging om de
eenheid te bewaren

De eerstelijns voorlichting moest dicht bij de boeren blijven staan en werd daarom in een zelfstandige dienst ondergebracht. De DLV ging opereren als een onderneming, onder gemeenschappelijk bestuur van LNV en Landbouwschap. Hiermee kon recht worden gedaan aan de perceptie van boeren dat hun belangen anders waren dan die van de overheid en zo konden de voorlichters van hun loyaliteitsconflict worden verlost. De tweedelijns voorlichting zou dan de taak krijgen om de communicatielijnen open te houden, als spin in het informatieweb tussen overheid, voorlichting, onderzoek en boerenorganisaties in. In feite was dit een uiting van de intentie om alsnog de eenheid te bewaren door wederzijds begrip te bevorderen.

Wrijving tussen de
instrumentele en strategische
rationaliteit

De gevolgen van de herschikking waren ingrijpend voor de informatielijnen tussen de belangrijkste actoren in het landbouwkennisnetwerk. DLV maakte zich los van de IKC's waardoor het voor de IKC's al snel moeilijker werd om praktijkinformatie te verzamelen en door te geven naar de beleidsmakers van LNV. Ook de vergaderboeren stelden zich strategischer op dan voorheen en werden selectiever in het uitwisselen van informatie. Dit leidde niet zelden tot irritatie bij de LNV medewerkers van de IKC's en de CL's, die doorgaans dachten en handelden vanuit het vertrouwde instrumentele paradigma: samen zoeken naar de technisch meest verantwoorde oplossing met alle informatie op tafel. De informatielijnen tussen de praktijk en het beleid raakten in deze periode verstopt.

⁴⁰ zie par. 3.5.2

De irritatie groeide ook op beleidsniveau. Hoewel op beleids-medewerkersniveau het overleg tussen LNers en secretariaats-medewerkers van het Landbouwschap intensief en over het algemeen bevredigend was raakte het geduld bij de managers op. Op het ministerie van LNV nam de invloed van juristen toe ten opzichte van de vakinhoudelijke managers die binding met de sector voelden.

Het dagelijks bestuur van het Landbouwschap hield strak vast aan interne consensus, wat betekende dat wanneer één van de Centrale Landbouw Organisaties het niet eens was met een besluit er geen beslissing viel. Bovendien werd eigenmachtig optreden van de aangesloten organisaties niet gewaardeerd. Hier had groepsdwang dus tot inertie geleid, zowel tot ongenoegen van de overheid als van de eigen achterban.

Maar ook LNV had interne problemen met de hiërarchische structuur. Nadat minister Braks in 1990 was gestruikeld over de affaire van de visserijfraude kwamen verhalen over misstanden bij de AID in de pers, die over LNV sprak als 'Het laatste Stalinistische bolwerk'. Het parlement stelde een onderzoekscommissie in. De commissie Smit-Kroes kwam in 1992 naar buiten met forse kritiek op het klimaat binnen LNV dat niet uitnodigend was voor kritische geluiden en reflectie.

In termen van interactiepatronen liet deze situatie zien dat de eens zo hechte identiteit van het sturende netwerk verloren was gegaan en zowel tussen de instituties als intern tot escalatie had geleid. In de relatie topambtenaren – Dagelijks Bestuur Landbouwschap was onenigheid ontstaan over de snelheid waarmee restricties moesten ingevoerd en over de normen die nodig en billijk waren. De kracht van objectieve kennis had het afgelegd tegen de druk waaronder beide partijen moesten opereren. Het Landbouwschap zag zich gemangeld tussen overheid en eigen achterban die zich niet meer liet disciplineren en LNV zag onder invloed van de inmiddels nauwe relatie met VROM, de druk vanuit de EEG en voortschrijdend inzicht uit onderzoek steeds meer de ernst in van de schadelijke gevolgen van het landbouwsysteem.

Opvallend vind ik dat in deze periode de beelden van de werkelijkheid tussen met name de takdirecties AT en VZ van LNV nog steeds veel overeenkomsten vertoonden met die in de landbouwsectoren. Het ging beide partijen nog steeds om een duurzame, veilige en concurrerende landbouw en bijvoorbeeld ten aanzien van het mestprobleem hielden beide partijen nog lang vast aan oplossingsrichtingen zoals betere distributie van de mest over Nederland en grootschalige mestverwerking. Inkrimping van de veestapel, zoals de milieubeweging al sinds het begin van de 70er

jaren eist, bleef in deze periode nog altijd taboe, al liet in 1992 de DG-landbouw wel een voorstudie uitvoeren naar de eventuele gevolgen van zo'n maatregel.

De escalatie van consensus via hiërarchie (restrictieve regels accepteren) naar machtsstrijd (besluitvorming en uitvoering vertragen) leek vooral veroorzaakt door onenigheid op het relationele vlak. De overheid verweet de landbouw te weinig voortvarend te willen zijn gezien de ernst van de situatie en de landbouw verweet de overheid te weinig rekening te houden met de continuïteit in de bedrijfstakken.

Rem op collectieve beeldvorming

De machtsstrijd die hiervan het gevolg was beïnvloedde ook de interne verhoudingen. Omdat strijd gevoerd werd moest er discipline zijn in de gelederen, anders werd de onderhandelingspositie verzwakt. Hier onttaarde de hiërarchie in dominantie, waardoor een blokkade werd opgeworpen voor open informatieuitwisseling en daarmee de collectieve beeldvorming.

Zowel de veranderde verhoudingen in het kennissysteem, de verstoorde onderlinge verhoudingen en de grote druk op interne discipline zetten een rem op collectieve beeldvorming, waardoor de beelden van de werkelijkheid van actoren de kans kregen om verder uiteen te drijven. Ondertussen ontwikkelden de externe relaties die in de vorige periode waren opengebroken zich verder, zoals bijvoorbeeld tussen ambtenaren van LNV en VROM en intermediairen zoals CLM, NAJK. Op het platteland vormden zich steeds meer groepen ondernemers in bijvoorbeeld milieu-coöperaties zoals de Ommer Marke, bewegingen die zochten naar streekeigen niches in de markt zoals de Zeeuwse Vlegel en vormden zich ook plaatselijke coalities tussen boeren en milieugroepen of natuurbeschermers, in pogingen om alternatieven te vinden voor de gegroeide problemen. Steeds meer netwerken van uiteenlopende samenstelling vormden nieuwe vitale kernen waarin nieuwe visies op de werkelijkheid de kans kregen om te groeien.

Tenslotte kwamen ook actoren in de diverse bedrijfskolommen verder van elkaar af te staan in visies op de toekomst en onderlinge spelregels. Termeer⁴¹ toonde dit aan voor de varkenshouderijsector, maar het gold ook voor andere sectoren zoals in de tuinbouw. De grootwinkelbedrijven zoals Albert Heijn ondermijnden het veilingstelsel en gingen vaker zaken doen met ondernemers buiten de coöperaties om. Nieuwe coalities begonnen zich te vormen.

⁴¹ Termeer 1993

Hoge drempel voor persoonlijk leiderschap in formele structuren

De drempel voor persoonlijk leiderschap was binnen de overheid en de boerenorganisaties nog altijd hoog vanwege de machtsstrijd en de interne discipline. Na de ingreep van de 2^e Kamer kwam er wel een schoonmaak binnen LNV op gang waarin de interactieregels werden bijgesteld met de bedoeling juist de drempel voor persoonlijk leiderschap te verlagen. Het 'Zwaluwproject' met het oog op interne cultuurverandering was hier een voorbeeld van.

Drempel voor persoonlijk leiderschap hoger

De drempel voor horizontaal leiderschap kwam in deze periode echter aanzienlijk hoger te liggen. Met name de kennisinstellingen kregen het onder druk van de veranderde marktverhoudingen moeilijk om te blijven investeren in de sectorgerichte netwerken. De DLV moest zich invechten in de markt en vond geen verbindende taken meer voor zich weggelegd. De IKC's kwamen droog te staan en werden steeds sterker aan het beleid gekoppeld waardoor zij niet meer in de positie waren om een verbindende rol te spelen. De CL's tenslotte kregen het consigne zich uit de veelheid van besturen en belangenorganisaties terug te trekken om de verantwoordelijkheden te laten waar ze hoorden.

De voornaamste klacht van de andere kennisinstellingen (onderzoek, onderwijs) was dat alle armslag verdwenen was om actief aan hun netwerken deel te blijven nemen nu men moest leren de eigen broek op te houden⁴². Niemand kon zich nog inzetten om de samenhang in het kennisnetwerk op peil te houden.

Andere intermediairen wonnen wel terrein, zoals CLM en NAJK. De talrijke nieuwe netwerken bleven over het algemeen beperkt van omvang en er waren nog niet veel initiatieven zichtbaar om een verbindende rol te spelen.

Drempel voor verticaal leiderschap nog steeds hoog

De drempel voor verticaal leiderschap was nog altijd hoog. Wel was de urgentie voor iedereen duidelijk. Toch zaten de grote spelers nog altijd vast aan hun consensuscultuur en interne discipline. De politieke dekking voor robuust ingrijpen bleek ook steeds weer onvoldoende, zoals bleek rond het convenant voor het MJP-G en het opblazen van het mestakkoord⁴³. Met dit laatste echec was duidelijk dat de landbouwvertegenwoordigers hun achterban niet meer in de hand konden houden. Het was echter minder duidelijk wie in de landbouwwereld dan wel aanspreekbaar was.

Landbouwstructuur op instabiliteitspunt

De eenheid lag aan scherven en de onderlinge verhoudingen waren op drift geraakt. Nieuwe netwerken waren op zoek naar hun identiteit, maar in de structuur was nog geen nieuwe bedding

⁴² LNV project Kennis Transfer en Transformatie. Verslag consultatie kennisinstellingen, Wageningen 31.3.1995

⁴³ Zie par. 3.6.3.

ontstaan om hiermee om te kunnen gaan. Deze situatie komt overeen met het instabiliteitspunt uit de theorie van Prirogine⁴⁴: wanneer energie wordt toegevoerd aan het systeem worden de koppelingsmechanismen doorbroken. Dit kan leiden tot een nieuwe orde met meer variëteit en meer subtiële mechanismen voor koppeling. De overgang wordt gekenmerkt door instabiliteit omdat de oude orde wordt doorbroken en de nieuwe orde zich nog moet vormen.

5.7.6 De periode van de markt: 1995-

Op zoek naar nieuwe ordening

Rond de overgang naar de nieuwe periode waren er verschillende bewegingen waar te nemen in het zoeken naar nieuwe ordening⁴⁵. Ik zal nu deze bewegingen duiden in termen van leiderschapsinterventies.

Het Nationaal Landbouwdebat
als inzet van horizontaal
leiderschap

De toonzetting van het Nationaal Landbouwdebat over de toekomst van de landbouw was anders dan de discussies tot dan toe. In plaats van het zoeken naar technische mogelijkheden om de schade zo beperkt mogelijk te houden ging het nu om de vraag of de hoofdrichting waarin de Nederlandse landbouwsector zich ontwikkelde nog wel deugde. De belangstelling was groot, de deelname breed, maar het resultaat was onbevredigend.

Het was een poging van actoren, die veel belang hadden bij de toekomst van de sector (grote coöperaties zoals CEBECO en Rabobank,) om de impasse te doorbreken. Deze impasse had kennis elementen: men signaleerde dat zowel boerenorganisaties als overheid bleven rondzingen in een te beperkte probleem-definitie en te voorzichtige en deels onrealistische oplossings-richtingen. De impasse had ook duidelijk een positionele kant: Landbouwschap en overheid waren in posities terecht gekomen waardoor er tussen hen geen zinvolle discussie meer mogelijk was. Men signaleerde dat de realiteit zich aan de waarneming van deze partijen scheen te onttrekken: de agribusiness was in hoog tempo aan het hergroeperen en aan het internationaliseren.

Ik zou deze interventie willen karakteriseren als horizontaal leiderschap op topniveau. De actoren die zich relatief buiten de discussies over restrictieve regelgeving hadden gehouden kozen de rol van inspirator door nieuwe perspectieven ter discussie te stellen. Zij waren daarvoor in een goede positie: het gezag dat zij genoten vanwege hun positie en presentatie was niet bezwaard met de machtsstrijd die gaande was tussen overheid en boeren-organisaties en boerenorganisaties intern.

⁴⁴ Zie kader 23.

⁴⁵ Zie par. 3.7.1

Niemand binnen het netwerk in de positie voor verticaal leiderschap

Het onbevredigend einde van het Debat moeten we wijten aan het feit dat het wenkend perspectief toch vooral bedreigend was voor met name de veehouderij waar bulk (melk, varkens- en kippenvlees, eieren) het grootste deel van de productie uitmaakte. Het viel niet gemakkelijk in te zien hoe de noodzakelijke omslag te realiseren zou zijn in sectoren die op korte termijn al zoveel te stellen hadden met de mestproblematiek.

Als we aannemen dat niet isolement maar machtsstrijd de voortgang het meest blokkeerde, dan was niet de rol van inspirator maar die van onderhandelaar de meest noodzakelijke geweest. Maar dan wel een onderhandelaar die eigen macht en middelen mee kon brengen om de inzet van partijen op elkaar af te stemmen. Het georganiseerde agrobedrijfsleven was het onderling onvoldoende eens om deze rol op zich te nemen. Het vraagstuk was te groot voor horizontaal leiderschap.

Het einde van de consensuscultuur als opluchting

De komst van het Paarse kabinet met minister Van Aartsen op LNV introduceerde nieuwe omgangsregels in de onderlinge relaties, zowel met het landbouwbedrijfsleven als in de kennisinstellingen. De minister maakte een einde aan de consensuscultuur en oogstte daarvoor aanvankelijk waardering in de landbouwsector. Het maakte voor de centrale landbouworganisaties de weg vrij om zich te ontworstelen aan de inertie waarin men terecht was gekomen door het oude landbouwmodel. Dat het Landbouwschap sneuvelde door een betrekkelijk klein incident toonde aan dat ook de landbouwsector zelf ongelukkig was met de gegroeide situatie, maar niet zelf in staat was om uit het geëscaleerde interactiepatroon van groepsdwang te stappen.

In termen van leiderschapsinterventies kunnen we deze ingreep op twee manieren beschrijven. Nemen we het oude sturende netwerk als identiteit, dan stapte LNV onder leiding van de nieuwe minister er uit, waardoor ook de andere partijen zich niet meer gebonden voelden. De escalerende machtsstrijd was geëindigd in chaos: de identiteit was ten einde zodat er ruimte kwam voor de erkenning van nieuwe identiteiten. Zo gezien was dit een interventie op horizontaal niveau, maar voldoet hij niet aan mijn definitie van leiderschap (par.5.1). Hij was er immers niet op gericht het functioneren van het netwerk te verbeteren maar om het netwerk met deze identiteit op te breken.

De bedoeling van de ingreep was om ruimte te scheppen voor nieuwe vormen van interactie in netwerken met een andere samenstelling. Hier was dus sprake van verticaal leiderschap: een interventie van buitenaf in het netwerk van agrarische vertegenwoordigers. De landbouwbestuurders hadden zich in een situatie van dominantie binnen het landbouwnetwerk gemanoeuvreerd en de minister trad op als strijder door hen hun wapens om intern de

discipline te handhaven uit handen te nemen. Daardoor creëerde hij voor het netwerk de ruimte om opnieuw positie te kiezen en interne interactieregels te ontwikkelen. Binnen korte tijd fuseerden de drie centrale landbouworganisaties en vormden zo de LTO als belangenvertegenwoordiger voor de agrarische sector.

**Kennisinstellingen richting
isolement**

Was bij de landbouworganisaties het interactiepatroon van consensus ontaard in groepsdwang wat leidde tot inertie, tussen de kennisinstellingen dreigde het tegenovergestelde te gebeuren. Sinds de vaste taakverdeling was gaan schuiven had de hiërarchie plaats gemaakt voor autonomie als dominant interactiepatroon met het risico te ontaarden in een eilandencultuur, met isolement als dominant interactiepatroon. Dat zou chaos tot gevolg hebben en het verlies van de gemeenschappelijke identiteit van het landbouwkennissysteem.

De poging van de ambtelijke leiding van LNV om via een breed opgezet traject tot een gemeenschappelijke beeldvorming te komen mislukte⁴⁶. De zorg over de samenhang in het kennisstelsel werd door alle betrokkenen gedeeld en het onderwerp 'kennis' werd als gevolg hiervan hoog op de agenda gezet. Men bleek echter niet in staat om voldoende gemeenschappelijke beelden te ontwikkelen en eigen autonomie op te geven.

**Extern verticaal leiderschap:
Peper als regelaar**

De ingreep van de minister om een extern adviseur met gezag het werk over te laten doen interpreteer ik als verticaal leiderschap. De minister maakte geen deel uit van het kennisnetwerk, terwijl zijn ambtenaren die verantwoordelijk waren voor de kennisinfrastructuur daar wel deel van uitmaakten. De ingreep had vooral het karakter van de regelaar, die na consultatie van alle betrokkenen nieuwe hoofdlijnen vaststelde, hoewel Peper ook zijn best deed om als inspirator een wenkend perspectief neer te zetten⁴⁷.

Ook de andere interventies in deze periode zijn op een soortgelijke manier te analyseren. Ik zal me nu echter beperken tot het effect dat de nieuwe opvattingen en verhoudingen hebben gehad op de drempels voor leiderschap.

**Persoonlijk leiderschap:
tussen veranderen en overleven**

De drempels voor persoonlijk leiderschap gaven een gevarieerd beeld. Het openbreken van de oude structuren en het ontstaan van een veelheid aan formele en informele netwerken maakten de drempels voor persoonlijk leiderschap over het algemeen laag. Ook de groeiende projectencultuur waarin subsidies beschikbaar kwamen voor het honoreren van goede ideeën hadden een drempelverlagend effect. Als derde factor kan genoemd worden dat er steeds meer erkenning groeide voor het nut van gevarieerde

⁴⁶ Hiermee doel ik op de breed opgezette discussieronde in de aanloop naar het Kennisbeleidsplan tot 1999 (LNV 1996c). Zie voor de procesevaluatie: Wielinga (1995b).

⁴⁷ Zie par. 3.7.2 en Peper (1996)

bedrijfssystemen en nieuwe combinaties van landbouw met andere activiteiten op het platteland.

Daar tegenover stond dat actoren veel meer dan vroeger onder druk kwamen te staan om te overleven op de concurrerende markt, om zich te voegen naar criteria voor subsidie en om zich te houden aan de regels voor financiële verantwoording. Een te grote nadruk op vraaggestuurd handelen zet een rem op persoonlijk leiderschap. Daarvoor is zekere mate van overvloed nodig.

Hoge drempels voor
horizontaal leiderschap bij
gebrek aan identiteit

Voor horizontaal leiderschap werden de drempels hoog. Oude netwerken verloren hun identiteit wat betekende dat de bereidheid tot afstemming af nam. Daarentegen werd nog niet duidelijk op welke nieuwe identiteiten men zich dan wel zou kunnen richten. In nieuwe netwerken ontbrak het over het algemeen aan actoren die voldoende armslag en gezag hadden om horizontaal leiderschap op zich te nemen. De rol die de kennisinstellingen hierin traditioneel gespeeld hadden leek uitgespeeld door de toegenomen competitie op de kennismarkt en de noodzaak om alle activiteiten te verantwoorden volgens de criteria van de financiers. De nadruk op verantwoording en efficiëntie bij financiers maakte dat vooral meetbare productie werd gewaardeerd. Processen zijn veel moeilijker te verantwoorden: wanneer men zich heeft ingezet om de interactie te bevorderen is het resultaat doorgaans niet aan één actor toe te schrijven.

De slinger slaat door

Een andere factor die drempelverhogend werkte was het losmakingsproces uit de oude situatie. Nadat het openhouden van het kennissysteem door de IKC's en de CL's op een mislukking was uitgelopen vanwege de belangentegenstellingen die in de voorgaande perioden steeds openlijker aan de oppervlakte kwamen, sloeg de stemming om naar het terugtrekken op eigen verantwoordelijkheden. LNV zag geen taak meer voor zichzelf in het faciliteren van leerprocessen of het in stand houden van goede verhoudingen in het landbouwnetwerk en trok haar vooruitgeschoven diensten voor horizontaal leiderschap terug.

Adolescentie

Het losmakingsproces was ook voelbaar bij de kennisinstellingen die voorheen een vaste taakverdeling hadden. Zo waren de IKC afdelingen bedoeld als de vaste tolken voor het praktijkonderzoek en de praktijkscholen verzorgden een vast deel van de cursussen voor leerlingen van de agrarische onderwijsinstellingen. Nu deze 'gedwongen winkelering' werd afgeschaft ontstond een neiging om voor deze dienstverlening juist andere partners te zoeken. Ook hier moest de oude orde worden losgelaten om nieuwe openingen te maken, maar wie zich nu nog verantwoordelijk moest voelen voor de samenhang tussen de componenten in kennisnetwerken werd onduidelijk.

Klimaat voor verticale sturing

De urgentie van de problemen, zowel in het landbouwnetwerk als geheel als in de kennisinfrastructuur had de drempel voor verticaal leiderschap aanzienlijk verlaagd. De veranderde politieke verhoudingen lieten nu eindelijk ingrijpen toe en ook in het veld werd de behoefte aan nieuwe ordening breed gevoeld. De kern van het advies van Peper over de kennisinfrastructuur was dat de grote clusters zoals de kennisinstellingen in en rond Wageningen een nieuwe topstructuur moesten krijgen die in staat zou zijn de hoofdrichting vast te stellen en de actoren in het cluster tot afstemming te bewegen.

Op zoek naar afstemming in plurale samenleving

Hoe de nieuwe identiteit van de landbouw zich zal stabiliseren is moeilijk te zeggen. Men ziet een conglomeraat van veel kleinere netwerken met uiteenlopende identiteiten, met wisselende coalities die veelal ook internationaal vertakt zijn. Binnen bepaalde clusters van actoren zoals productiekolommen vormen zich nieuwe structuren voor verticaal leiderschap. De overheid heeft gekozen voor verticaal leiderschap ten aanzien van de afstemming van landbouw- en andere rurale netwerken op maatschappelijke randvoorwaarden.

Informatiekanalen voor afstemming opgedroogd

De kracht van het landbouwnetwerk in de jaren 60 en 70 hield nauw verband met de uitstekende organisatie voor horizontaal leiderschap waarin de kennisinstellingen een belangrijke rol speelden. Het ontbreken van kanalen voor verticaal leiderschap zorgde voor problemen. De slinger lijkt nu doorgeslagen te zijn naar de andere kant: verticaal leiderschap wordt ingevuld, maar voor horizontaal leiderschap zijn de kanalen verstopt geraakt. Men mag verwachten dat ook dit tot problemen leidt: wanneer de drempels voor zulk leiderschap hoog zijn, dan duurt het lang voordat zich nieuwe identiteiten vormen en is het moeilijk om actoren op hun collectieve verantwoordelijkheden aan te spreken. Nu vormt het strategisch paradigma een blokkade en wel voor het horizontale leiderschap dat nodig is voor vitale processen in de samenleving.

Vragen

5.8 Essentiële leiderschapsfuncties?

Wat levert deze galerie van illustraties en suggesties over leiderschap op voor de vraag die ik aan het einde van hoofdstuk 3 stelde? Welke logische verbanden worden in het ecologische paradigma zichtbaar tussen de openvolging van leiderschapsfuncties die in de verschillende perioden werden vervuld en is er ook iets te zeggen over welke functies essentieel waren? Voegt deze zienswijze iets toe aan andere analyses van de recente geschiedenis van de Nederlandse landbouw? In het laatste deel van dit hoofdstuk maak ik de balans op.

Leiderschap heb ik in dit hoofdstuk omschreven als het selectief creëren van ruimte voor levende processen. Soms betekent dat het opruimen van blokkades in de interactie zodat actoren elkaar serieus kunnen nemen en soms betekent dat het scheppen of handhaven van orde omdat in chaos geen interactiepatronen kunnen bestaan die voor levende processen nodig zijn.

De signalen van onbalans worden altijd ergens in het systeem gevoeld en er zijn ook altijd mensen die leiding nemen om de vitale ruimte te herstellen⁴⁸. Of de beweging in het systeem daardoor ook daadwerkelijk verandert hangt af van de werking van hun leiderschap en de drempels die de structuur van het systeem opwerpt voor het nemen van leiderschap.

In levende processen komt energie vrij. In levende netwerken ziet men een groeiende specialisatie en taakverdeling, mogelijk gemaakt door steeds subtielere koppelingsmechanismen. Op bepaalde momenten moet de orde die zulke koppelingsmechanismen mogelijk maakt doorbroken worden om een nieuwe, meer verfijnde orde te kunnen laten ontstaan.

Ontsporingen in interactie worden veroorzaakt doordat de koppeling gestoord raakt. Mensen doen dit door beelden van de werkelijkheid en de onderlinge relaties te fixeren in illusies. Wanneer deze illusies elkaar voeden treedt escalatie op. Elke escalatie roept op zijn beurt ook weer impulsen op voor leiderschap om de vitale ruimte te herstellen. Die impulsen kunnen in het netwerk zelf ontstaan, maar ook in het grotere verband waarvan het netwerk deel uit maakt.

Hoe groter de coherentie in een netwerk, hoe lager de drempels voor leiderschap. Zo ontstaan vitale kernen waarin energie gegenereerd wordt. Hoe hardnekkiger de fixaties, hoe hoger de drempels voor leiderschap. Dan ontstaan zwarte gaten waarin energie weglekt. Daar tegenover staat dat regressieve patronen altijd voor spanning zorgen waardoor de urgentie voor leiderschap toeneemt en vroeger of later iemand leiderschap op zich neemt. Zo zoekt het autonome proces van ontwikkeling altijd weer een weg om door te kunnen gaan.

Geen essentiële
leiderschapsfuncties, maar
drempels voor leiderschap

Er zijn veel manieren om zowel horizontaal als verticaal leiderschap in te vullen. Ik concludeer daarom dat het niet mogelijk is om succes of falen van een kennisnetwerk te herleiden tot het vervullen of ontbreken van specifieke leiderschapsfuncties. In feite was mijn oorspronkelijke vraagstelling ingegeven door de hoop dat een gunstig klimaat voor kennisontwikkeling geconstrueerd zou kunnen worden door de belangrijkste verklarende facto-

⁴⁸ Zij zullen zelf de intentie van hun inzet doorgaans anders definiëren.

ren op het spoor te komen. Hoe completer het lijstje essentiële leiderschapsfuncties zou zijn, hoe beter we in staat zouden zijn om zo'n klimaat te scheppen.

In het ecologische paradigma moeten we accepteren dat zo'n lijst nooit te maken is. We zullen de vitale ruimte nooit kunnen construeren omdat we niet kunnen weten waar het vitale midden ligt op de kennis- en de positie dimensie. Er is steeds iets anders voor nodig en de variatie aan mogelijke leiderschapsfuncties is eindeloos. De acht functies die ik eerder in dit hoofdstuk omschreef⁴⁹ zijn dan ook niet meer dan illustraties van mogelijke rollen, gekoppeld aan verschillende vervormingen in interactieprocessen.

Daar tegenover staat dat er altijd mensen zullen zijn die intuïtief weten wat zij te doen hebben. De structuur waarin zij functioneren werpt alleen hogere of lagere drempels op om dat ook daadwerkelijk te doen. Wanneer de drempels voor verticaal leiderschap hoog zijn ontstaan problemen met de afstemming tussen het netwerk en het grotere geheel waarvan het deel uit maakt. Dit werd zichtbaar aan het einde van de bloeitijd.

Wanneer de drempels voor persoonlijk leiderschap in een netwerk hoog zijn neemt het leervermogen van het netwerk af, waardoor men oplossingen voor problemen vooral zoekt op de bekende weg. In de periode van toenemende onzekerheid, toen de hiërarchische ordening zowel bij L&V en Landbouwschap werd aangescherpt, zag men dit effect. Als tenslotte de drempels voor horizontaal leiderschap hoog zijn komt de bereidheid tot onderlinge afstemming in gevaar. Zorgen over het verlies van samenhang in het landbouwkennissysteem en de problemen om draagvlak te verwerven voor regelgeving suggereren dat dit risico nu aan de orde is.

Het verschil met de bloeiperiode is dat de structuur voor horizontaal leiderschap die toen uitstekend werkte niet meer van toepassing kan zijn in de huidige tijd. De identiteit die in die periode voor de lijn in het systeem zorgde is opengebroken, zodat er nu sprake is van een veel grotere verscheidenheid aan netwerken, die lang niet allemaal meer thuis te brengen zijn onder de paraplu van het Nederlandse landbouwnetwerk.

Toch is ook nu horizontaal leiderschap nodig om al die verschillende netwerken met hun belangen en eigenaardigheden op elkaar af te stemmen, zodat zij zinvol gebruik kunnen maken van elkaars specifieke kwaliteiten. Bij deze verscheidenheid is de opgave om het eens te worden over de hoofdrichting bij voorbaat onbegonnen werk. De coherentiecirkel laat zien dat dit voor vitaliteit ook

⁴⁹ Zie par. 5.3.2. en kader 52

helemaal niet nodig is. Waar het nu om gaat is dat men gebruik leert maken van de verschillen.

Welke actoren in de samenleving nemen hiervoor het voortouw? Van wie mag men initiatieven verwachten om drempels voor leiderschap te verlagen? Heeft de overheid hierin een bijzondere verantwoordelijkheid? Deze vragen zijn aan de orde in het volgende hoofdstuk.

Overheid

6.1 Het landbouwdepartement in het kennissysteem

6.1.1 Taakopvattingen van de overheid

Leiderschapsfuncties voor de overheid

Als er geen lijst van essentiële leiderschapsfuncties opgesteld kan worden voor een goed functionerend kennissysteem, dan is er ook geen sub-lijstje te maken voor taken die aan de overheid zijn voorbehouden. Toch maakt de institutionele omgeving wel veel uit voor drempels voor leiderschap zoals mensen die ervaren en daarmee voor de kans dat vitale processen de overhand krijgen over regressieve patronen in een samenleving. De overheid is lang niet de enige institutionele vormgever, maar wel één met specifieke bevoegdheden en een niet te onderschatten invloed.

Van der Ploeg¹ stelt zelfs dat het Ministerie van LNV als *obligatory passing point* de kern vormt van het omvangrijke expert systeem van deskundigen dat het toekomstbeeld bepaalt voor het platteland. Dit expert systeem zou over zoveel macht beschikken dat alternatieve en op zich vitale 'ontvouwingsmogelijkheden' die van onderop ontstaan geen kans krijgen vanwege de condities zoals regelgeving en financieringsmogelijkheden die van bovenaf worden opgelegd.

Men kan betwijfelen of LNV werkelijk zo'n centrale rol speelt in het krachtenveld met multinationale voedingsmiddelenindustrie en supermarktketens. Het Ministerie beschikt evenwel over bevoegdheden die andere spelers niet hebben en heeft daarmee een specifieke invloed op de institutionele omgeving waarin het platteland zich ontwikkelt. Wanneer schept overheidsbeleid gunstige condities voor vitale processen en wanneer werpt beleid blokkades op? En hoe kunnen we de taakverdeling zien tussen de overheid en andere actoren in de samenleving; wat zou de overheid in de toekomst nog moeten doen omdat geen andere actor dat kan?

Veranderende taakopvattingen

In dit hoofdstuk onderzoek ik welke functies LNV in de eerder genoemde periodes heeft vervuld in het kennissysteem en in hoeverre te begrijpen is dat de taakopvatting steeds opnieuw is

¹ Ploeg, J.D. (1999) *De virtuele boer*. Assen, Van Gorcum.

veranderd. Leidt het ecologische paradigma in dit opzicht tot nieuwe inzichten? Werpt dit nieuw licht op de functies die in de komende tijd aan de orde zijn?

Dit hoofdstuk

Om te laten zien hoe opvattingen over de rol van de overheid zijn te herleiden tot de eerder genoemde paradigma's geef ik eerst weer welke taakopvatting gekoppeld is aan verschillende visies op kennis. Vervolgens onderscheid ik drie basale dilemma's voor overheidsbeleid waarin men, afhankelijk van het paradigma dat men hanteert, andere keuzes maakt. Een belangrijk aspect is het besef van beperkte beheersbaarheid van maatschappelijke processen, zoals dat in het post-modernisme is doorgedrongen. In elk paradigma heeft men hiervoor naar oplossingen gezocht.

Daarna leid ik uit het ecologische paradigma een aantal criteria af aan de hand waarvan inzichtelijk gemaakt kan worden hoe de taakopvatting van LNV ten aanzien van kennis in de loop van de tijd veranderd is. De illustraties ontleen ik vooral aan het landbouw- en kennisbeleid van LNV en zijn voorganger L&V op landelijk niveau. De vraag welke functies voor de toekomst men hieruit kan afleiden komt in het laatste hoofdstuk aan de orde.

6.1.2 Dilemma's voor de overheid

Geen actor als alle andere

De overheid neemt als actor in de samenleving een bijzondere plaats in. De overheid waakt over de collectieve belangen en beschikt daarvoor over unieke faciliteiten zoals het recht om burgers te verplichten belastingen te betalen, om regels te stellen en om ze te handhaven desnoods met geweld. In een democratische samenleving krijgt de overheid hiervoor een mandaat van de burgers. Dat mandaat wordt regelmatig vernieuwd, waarbij de overheid verantwoording dient af te leggen over de manier waarop het mandaat is uitgevoerd.

Over deze grondbeginselen bestaat in Westerse samenlevingen weinig verschil van mening. Of overheden zich ook in de praktijk hiernaar gedragen is een andere vraag. Opvattingen over welke taken precies bij dit bijzondere mandaat horen zijn altijd onderwerp van politiek debat geweest en de politieke stemming is in de loop van de tijd ingrijpend veranderd. Wat zou de rolverdeling moeten zijn tussen overheid en andere actoren in de samenleving? Wat zijn collectieve belangen en wie moeten zich daar behalve de overheid verder verantwoordelijk voor voelen? Wat zou de taakverdeling moeten zijn tussen de verschillende bestuurslagen van de overheid? En wat betekenen de veranderde maatschappelijke verhoudingen voor het politieke systeem van mandaten en publieke verantwoording? Wat betekent het bijvoorbeeld dat steeds minder burgers zich betrokken voelen bij politieke partijen, of dat ambtenaren een grote kennisvoorsprong

dilemma's voor de overheid

dilemma

centrale vraag

aspect in het
ecologisch paradigma

1	beheersing <i>tussen zekerheid en onzekerheid</i>	waar stuurt men heen?	kennis dimensie
2	regie <i>tussen regelen en dienen</i>	wie stuurt?	positie dimensie
3	legitimiteit <i>tussen controle en draagvlak</i>	wat legitimeert?	identiteit van levend systeem

kader 60

hebben op de politici die zij behoren te dienen? Wat betekent het dat beslissingen met ingrijpende invloed op de samenleving niet alleen in het parlement worden genomen maar ook door internationale instituties of bedrijfsconglomeraten waarop democratische controle ontbreekt?

Ordering en eisen

In de vorige hoofdstukken is geconstateerd dat de rol van de overheid ingrijpend is verschoven. Elke ordening stelt zijn eigen eisen aan de rolverdeling tussen maatschappelijke actoren en als de samenleving zich ontwikkelt zal ook de ordening van tijd tot tijd worden herzien waarbij de rolverdeling verandert.

Als we de samenleving zien als een groot levend systeem met een ordening die levende processen mogelijk maakt, dan heeft de overheid daarin een mandaat op sturend op te treden wanneer dat nodig is om die processen doorgang te laten vinden. Omdat de vitale ruimte wordt opgespannen door de juiste mate van spanning op de kennis- en positie dimensie moet de overheid keuzes maken in de wijze waarop gestuurd wordt op inhoud en op het proces. Men zal nooit precies kunnen bepalen wat de juiste maat is. Daarom kunnen we spreken van dilemma's waarin men steeds opnieuw positie moet kiezen tussen twee onwenselijke extremen.

Met de coherentiekring als uitgangspunt kunnen we drie dilemma's onderscheiden [kader 60]. Het eerste dilemma heeft betrekking op de kennis-as: in hoeverre moet en kan men bepalen waar men heen stuurt? Het dilemma op de positie-as gaat over de vraag wie er stuurt. Het derde dilemma heeft van doen met de identiteit van het systeem als geheel, die bepalend is voor de mate waarin actoren bereid zijn sturing op zowel inhoud als proces te accepteren.

Op de kennis-as zouden we kunnen spreken van het dilemma van de beheersing. Uit naam van de samenleving maakt de overheid beelden van de gewenste toekomst. Die beelden worden geoperationaliseerd in beleidsdoelen waarvoor de nodige instrumenten worden ingezet. De samenleving laat zich echter niet geheel modelleren volgens plan en pogingen om ontwikkelingen geheel onder controle te krijgen zijn vaak contraproductief. De logica achter deze stelling, die in hoofdstuk 4 besproken werd op het niveau van individuen en netwerken, gaat ook op voor een samenleving. Er zijn grenzen aan wat overheidssturing vermag.

Een minder vergaande vorm van beheersing is het stellen van maatschappelijke randvoorwaarden. Wie dat doet definieert niet precies waar hij heen wil, maar stelt wel vast waar hij niet terecht wil komen. Ook dan moet men tussen twee klippen doorzeilen: stelt men teveel voorwaarden, dan blijft er weinig ruimte over voor vernieuwing en verdwijnt de energie uit het systeem; laat men teveel aan het spel der vrije krachten over, dan is het risico van ontsporingen groot waardoor de kwaliteit van de ordening wordt aangetast.

Het dilemma van de beheersing handelt over de vraag: "Waar stuurt men heen?" waarbij men de juiste balans moet bewaren tussen zekerheid en onzekerheid.

Het dilemma op de positie-as zouden we het dilemma van de regie kunnen noemen. De overheid stuurt uit naam van de samenleving, maar de overheid is niet de enige die stuurt. In een levend systeem draagt elke actor zijn eigen verantwoordelijkheid voor inzet en afstemming en heeft elke maatschappelijke positie zijn eigen mogelijkheden en beperkingen om het ontwikkelingsproces gezond te houden. De samenleving laat zich niet regisseren door één actor: daarvoor is de complexiteit te groot. Een overheid die teveel regie naar zich toe trekt en zelf wil regelen kan rekenen op verzet van actoren die zich in hun vrijheid en hun inzet voor de collectiviteit beperkt voelen.

Aan de andere kant staat het ideaal van de gedeelde verantwoordelijkheid: maatschappelijke actoren die met respect voor ieders belangen afspraken maken over de gewenste ordening. De overheid bekrachtigt de gekozen oplossingen met regelgeving waardoor free-riders de afspraken niet kunnen ondermijnen en stelt faciliteiten ter beschikking om de oplossingen mogelijk te maken. Dit ideaal vraagt om maatschappelijke actoren die voldoende georganiseerd zijn om vertegenwoordigend voor hun achterban op te kunnen treden en in staat zijn om collectieve verantwoordelijkheid te dragen.

Aan deze voorwaarden wordt lang niet altijd voldaan als het om maatschappelijke vraagstukken gaat. De kwaliteit van de ordening in samenleving hangt dan af van de mate waarin er actoren zijn die de capaciteit en de positie hebben om het proces van het zoeken naar oplossingen gunstig te beïnvloeden. In termen van het vorige hoofdstuk: het vraagt om actoren met voldoende armslag om functies voor horizontaal en verticaal leiderschap te vervullen. De overheid heeft hiervoor een specifiek mandaat.

Het dilemma van de regie handelt over de vraag: “Wie stuurt?”, waarbij men de juiste balans moet bewaren tussen regelen en dienen. Voor het kiezen van positie in beleidsprocessen kan de overheid dus veel of weinig inzetten op de taak (beheersing) en op de relaties (regie) [*kader 61*].

Het dilemma van de legitimiteit

De overheid stuurt op basis van een mandaat. De kwaliteit van dat mandaat bepaalt in hoeverre mensen zich willen laten sturen. Het gaat hier om de vraag of voldoende mensen accepteren dat een overheidsinstantie bepaalde maatregelen neemt, omdat dat in het belang zou zijn van de identiteit waarop ook zij hun inzet willen afstemmen.

Dit gaat verder dan het formele mandaat dat is vastgelegd in de grondwet en in verkiezingsuitslagen. Mensen moeten ook het vertrouwen hebben dat een bepaalde overheidsinstantie een nuttige rol speelt in het netwerk waarmee zij zich verbonden voelen. Het informele mandaat hangt daarom nauw samen met de identiteit van het netwerk en de mate waarin mensen zich in die identiteit herkennen. Mensen beoordelen dat mandaat zowel op positie als op inhoud, door zich respectievelijk af te vragen of deze overheidsinstantie over dit vraagstuk wel iets te zeggen heeft en of de sturing inhoudelijk gezien bijdraagt aan het collectieve belang zoals zij dat ervaren².

Als mensen beleidsmaatregelen accepteren spreken we van draagvlak. Draagvlak is vooral afhankelijk van het informele mandaat. Het is echter een illusie om te denken dat voor alle maatregelen die nodig zijn een breed draagvlak te vinden is. Teveel druk op consensus leidt tot inertie, zoals we eerder³ hebben gezien. Soms is er een overheid nodig die knopen doorhakt en de ordening handhaaft om escalerende patronen te doorbreken voordat zij teveel schade hebben kunnen aanrichten. Dan moet die overheid kunnen teruggrijpen op een formeel mandaat dat het mogelijk maakt om te doen wat nodig is. Voor leiderschap en zeker voor verticaal leiderschap, is niet altijd goedkeuring vooraf mogelijk. Toch zijn er grenzen aan wat een overheid kan doen wanneer men zich beroept op het formele mandaat.

² Deze spanning is bijvoorbeeld goed voelbaar in de discussie over de Europese integratie.

³ Zie par. 4.5.5 en 5.7.4

Vijf rollen van de overheid

getypeerd naar taakgerichte en relatiegerichte sturing

De vijf roltyperingen zijn geïnspireerd door het model van Hersey & Blanchard [kader 51].

De bijdrage van dit model is dat het beleidsmakers inzicht geeft in verschillende posities die zij kunnen kiezen in een beleidsproces, afhankelijk van de opstelling van betrokken actoren.

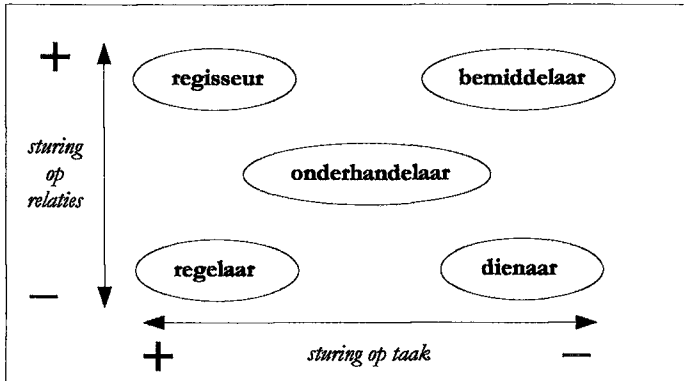
Het model is niet normatief: geen rol is beter dan een andere. De effectiviteit hangt af van de behoefte van het systeem. Die behoefte kan verschillen per beleidstraject, en per fase in een beleidstraject. Wat effectief is op één moment kan contraproductief zijn op het volgende.

Het model geeft geen inzicht in de criteria op grond waarvan men voor een bepaalde rol zou moeten kiezen.

Regelaar

*sterk sturend op taak
weinig sturend op relaties*

Het ambtelijk apparaat signaleert problemen, en vertrouwt op eigen deskundigheid bij het ontwikkelen van oplossingen. Daarna volgt de vraag hoe men ervoor gaat zorgen dat betrokken actoren de oplossing accepteren en de regels gaan navolgen. Deze opstelling uit zich in een combinatie van communicatie om te overtuigen en het beïnvloeden van de condities door regelgeving of stimulerende prikkels. De doelen en oplossingen zelf staan buiten discussie.



Regisseur

sturend op taak en op relaties.

Het ambtelijk apparaat signaleert problemen en realiseert zich dat zonder draagvlak er weinig van de uitvoering van het beleid terecht zal komen. Men spanst zich in om betrokken actoren bij de vorming van het beleid te betrekken. Na een complex agendavormingsproces probeert men de vele doelen van actoren naar een centrale doelstelling te leiden, en de problemen zo te herdefiniëren dat zij door overheidsingrijpen bestreden kunnen worden. De overheid is nu tegelijkertijd inhoudelijk deskundige en gespreksleider.

Onderhandelaar

deelt de sturing op taak en relaties met betrokken actoren.

Zowel ambtenaren als maatschappelijke groeperingen signaleren problemen en kansen. De overheid stelt prioriteiten in het kader van het algemeen belang, en daagt andere partijen uit om hetzelfde te doen voor hun deelbelangen. Het initiatief voor actie kan van beide kanten komen. De onderhandelingen moeten leiden tot een verdeling van verantwoordelijkheden en de inzet van collectieve middelen als aanvulling op wat partijen zelf inzetten.

Bemiddelaar

niet sturend op taak, wel sturend op relaties.

De overheid laat het ontwikkelen van oplossingen aan betrokken actoren over, en richt de inzet op het proces waarlangs die oplossingen tot stand komen. Het gaat de overheid er nu slechts om dat er een oplossing komt, en niet wat die oplossing precies inhoudt. Ook hier kan het initiatief van twee kanten komen. De overheid maakt in deze rol gebruik van zijn onafhankelijke positie om de communicatie te faciliteren waartoe de betrokken actoren vanwege hun belangen tegenstellingen zelf niet in staat zijn.

Dienaar

laat sturing op zowel taak als relaties over aan maatschappelijke actoren.

Het ambtenarenapparaat volgt en administreert de uitkomst van maatschappelijke en politieke besluitvorming, en verdeelt de collectieve middelen volgens de lijnen die zo worden uitgezet. Deze taakverdeling gaat uit van een hoge mate van zelfsturing, waarin actoren hun eigen verantwoordelijkheid nemen, en coalities vormen die leiden tot een gemeenschappelijk besluitvormingsproces voor zover die gemeenschappelijkheid nodig is.

kader 61

Het dilemma van de legitimiteit handelt over de vraag: “Wat legitimeert?”, waarbij men de juiste balans moet bewaren tussen controle en draagvlak.

Het werkingsveld van
verschillende opvattingen over
de rol van de overheid

De hoeveelheid literatuur over elk van deze dilemma's is omvangrijk. Afhankelijk van het denkkader van waaruit men redeneert komt men tot verschillende opvattingen over de rolverdeling tussen overheid en samenleving en het belang van investeringen in kennis door de overheid. In de volgende paragraaf voer ik herkenbare opvattingen terug naar de drie eerder genoemde paradigma's. Met de inzichten uit het ecologische paradigma beredeneer ik in de paragraaf erna onder welke omstandigheden die opvattingen effectief kunnen zijn en wanneer zij tekort schieten.

6.2 Opvattingen over de rol van de overheid

6.2.1 De overheid in het instrumentele paradigma

Weten en kiezen

Als de wereld een technische opgave is, dan dient de overheid te investeren in de wetenschap als de bron van betrouwbare kennis [kader 62]. Hoe beter de wetenschap zorgt dat men weet wat er komen gaat en hoe meer de techniek voor instrumenten zorgt om te bereiken wat men wil, hoe duidelijker het is welke keuzes gemaakt moeten worden en binnen welke marges variatie mogelijk is. Objectieve wetenschap is belangrijk voor gemeenschappelijke beeldvorming. Wanneer verschillende belangengroepen het eens zijn over de objectieve werkelijkheid, dan is het gemakkelijker om ook de verantwoordelijkheid te delen voor de keuzes die gemaakt moeten worden.

Investeren in betrouwbare
kennis

Ook in deze postmoderne tijd moet de overheid er voor zorgen dat betrouwbare kennis wordt gegenereerd en beschikbaar blijft voor besluitvorming. De overheid investeert daarom in fundamenteel onderzoek en in strategisch onderzoek voor zover dat gaat over kennis die voor de overheid op de korte en middellange termijn van belang is. Op basis van deze kennis worden keuzes gemaakt over maatschappelijke randvoorwaarden en wenselijke toekomstscenario's waaraan ontwikkelingen in de samenleving kunnen worden getoetst en zo nodig bijgestuurd.

Beheersing: van modellen
naar scenario's en
risicoanalyse

Als blijkt dat de toekomst steeds moeilijker te voorspellen is, dan moet de gereedschapskist worden aangevuld met instrumenten waarin de onzekerheid zo goed mogelijk binnen de perken kan worden gehouden. De beste manier wordt dan een optimum tussen een hoge waarschijnlijkheid van gewenste uitkomsten en een laag risico dat het mis gaat. Op basis van verschillende veronderstellingen kan men scenario's doorrekenen als grond voor keuzes.

De rol van de overheid in vier paradigma's

	instrumenteel	strategisch	communicatief	ecologisch
De wereld is:	een technische opgave	een arena	een dorp vol sociale dilemma's	een levend organisme
Kennis is:	de objectieve waarheid; de beste weg	een product met marktwaarde; macht	een individueel en sociaal construct; het vermogen tot het genereren van informatie	effectieve actie in respons op de omgeving
Leiderschap is:	het geven van richting; het activeren van de juiste mensen	het bepalen en handhaven van de regels van het spel	het bevorderen van het sociale leerproces	het herstellen van de structurele koppeling tussen mensen en hun sociale en ecologische omgeving
Rol overheid in kennissysteem:	zorg dat kennis beschikbaar komt voor gebruikers	scheidsrechter op kennismarkt; inkoper van kennis voor eigen gebruik	sponsor van kennisprocessen; sponsor van kennisspecialisten	zorg voor responsieve kennisnetwerken
Beheersing:	analyse en instructie; risicobeperking d.m.v. inhoudelijke randvoorwaarden	ontwikkeling is onderhandelings spel met actoren: convenanten	interactieve beleidsvorming	gezonde netwerken stimuleren; ongezonde netwerken aanpakken
Regie:	consensus, overlegmodel	vaststellen en handhaven spelregels	teamspeler	ruimte scheppen voor leiderschap; overheid als reservecircuit
Legitimatie:	regering regeert, politiek controleert	politiek primaat op basis van democratisch mandaat	maatschappelijk draagvlak	politiek als koppelingsmechanisme; aansluiten bij identiteit levende systemen
Werking-domein:	overeenstemming over kennis	overeenstemming over spelregels	overeenstemming over doelen	geïnspireerd leiderschap

Kader 62

Regie: van collectieve sturing naar randvoorwaarden

Als het niet meer mogelijk blijkt om gezamenlijk te sturen, dan moet de rol van de overheid worden aangepast. Als men het niet meer eens kan worden over aanpak en taakverdeling, dan moet er toch minstens één actor zijn die namens de samenleving de maatschappelijke randvoorwaarden vaststelt en toetst of ontwikke-

lingen zich bewegen in een richting die door de samenleving gewenst wordt. Binnen die randvoorwaarden moeten actoren dan zelf hun weg vinden. Voor die randvoorwaarden geldt nog steeds dat ze moeten worden vastgesteld op basis van betrouwbare kennis en heldere politieke keuzes.

Legitimiteit: van grote verhalen naar technocratie

De voorspelbaarheid van de toekomst mag dan zijn grenzen hebben, toch zijn de marges voor keuzes aanmerkelijk kleiner dan in de tijd dat de grote ideaalbeelden van bijvoorbeeld liberalen en socialisten onverenigbaar leken. De wetenschap heeft zoveel kennis voortgebracht over de instrumenten voor economische groei en ecologische randvoorwaarden die politiek onomstreden zijn, dat moeilijk is te onderscheiden op welke hoofdlijnen politici nu nog van mening verschillen. Een deskundig ambtenaren-apparaat zorgt voor continuïteit en beperkt het risico van ondoordachte besluitvorming.

Regering regeert, politiek controleert

Democratische controle op hoofdlijnen blijft nodig, maar in het instrumentele paradigma is het niet erg wanneer die controle het karakter heeft van het signaleren van ontsparingen en het aanscherpen van de efficiëntie en de effectiviteit van het overheids-apparaat. "De regering regeert en de politiek controleert" is een veelgehoorde uitspraak in parlementaire kringen. Hoe meer de toekomst een kwestie is voor deskundigen in plaats van politici, hoe beter dat is voor een evenwichtige ontwikkeling van de samenleving. Eens mag de supercomputer het werk van ministers overnemen.

Beperkingen: de fictie van gedeelde kennis

Het werkingsdomein van het instrumentele paradigma wordt bepaald door de mate waarin men beelden over de werkelijkheid deelt. Overeenstemming over kennis leidt vanzelf naar overeenstemming over doelen: hoe beter men weet hoe de wereld in elkaar steekt, hoe gemakkelijker het wordt om in te zien hoe deelbelangen op een hoger niveau en in de verder gelegen toekomst uiteindelijk samenvallen en hoe beter men in staat is om vast te stellen wat ieders verantwoordelijkheid daarin is.

Tot op zekere hoogte is dit in de Nederlandse samenleving het geval. Weinig mensen twijfelen aan de zin van open marktverhoudingen voor een gezonde economie of aan de noodzaak van duurzame productiewijzen voor een gezond milieu. Daarbij bestaat er op veel beleidsterreinen een redelijke mate van vertrouwen in de deskundigheid van de overheid. Veel overheidsmaatregelen om het maatschappelijk verkeer in goede banen te leiden kunnen rekenen op brede maatschappelijke steun.

NIMBY

De schoen wringt waar die gedeelde beelden van wat werkelijk en wenselijk is ontbreken. Dat gebeurt in de complexe postmoderne samenleving steeds vaker. Wanneer belangentegenstellingen aan

het licht komen blijkt hoe groot de kennisverschillen zijn tussen de actoren die in hun taakverdeling op elkaar zijn aangewezen. In veel beleidsdossiers is de expertise van het ambtelijk apparaat zo omvangrijk dat het politici de grootste moeite kost om hoofdzaken van bijzaken te onderscheiden, laat staan dat zij het publiek helder duidelijk kunnen maken waarom zij bepaalde keuzes maken. Om toch in de gunst van de kiezer te blijven wordt het politieke debat daarom modegevoelig en dat komt evenwichtige besluitvorming niet ten goede. Daar tegenover staan de belangengroepen die steeds minder boodschap lijken te hebben aan de belangen van anderen en opkomen voor die zaken die hen direct raken: het NIMBY verschijnsel (*Not In My BackYard*).

Vanuit het ecologische paradigma zijn deze beperkingen begrijpelijk. De bereidheid tot inzet en afstemming hangt samen met een gevoel van identiteit in het netwerk. De netwerken waarmee mensen in de samenleving zich nu verbonden voelen komen steeds minder overeen met die waaraan de bureaucratie haar beelden ontleent en waarop de politieke controle haar legitimiteit baseert. Verschillende belangengroepen en bestuurscircuits creëren hun eigen werkelijkheid en daar helpt geen wetenschap meer tegen als onafhankelijke hoedster van de waarheid. Voor al die verschillende werkelijkheden is wel steun bij bepaalde wetenschappers te vinden. Het lijkt me onwaarschijnlijk dat supercomputers voldoende legitimiteit zullen verwerven bij het publiek om er belangrijke besluiten aan over te laten.

6.2.2 De overheid in het strategische paradigma

Als de Wereld een arena is, dan is de markt het belangrijkste afstemmingsmechanisme [kader 62]. Collectieve afstemming is slechts mogelijk wanneer collectieve belangen kunnen worden gezien als het welbegrepen eigenbelang van de betrokken actoren. In een arena zijn spelregels nodig. De overheid heeft een functie in het vaststellen en het bewaken ervan. De overheid als scheidsrechter moet belemmeringen voor de vrije markt wegnemen en uitwassen zoals uitbuiting en monopolies voorkomen. De overheid moet ook zorgen dat actoren zich binnen maatschappelijke randvoorwaarden bewegen. Voor al deze taken is een overheid nodig die voldoende macht en middelen heeft om in de arena de orde te handhaven. De vraag hoeveel ingrijpen nodig is blijft onderwerp van voortdurende onderhandeling, zoals het hele leven een onderhandelingspel is dat nooit ophoudt.

De arena en het welbegrepen eigenbelang

De overheid als inkoper van kennisproducten

Kennis in het strategische paradigma is macht, het is concurrentievoordeel en een product dat in commerciële transacties verhandeld kan worden. De waarde hangt af van de betrouwbaarheid (kennis dimensie) en van het strategisch nut (positie dimensie). Om die waarde te kunnen inschatten is verifieerbaar-

heid van kennis een belangrijke eis. De overheid moet zorgen dat er voldoende fundamenteel en strategisch onderzoek gedaan wordt om te kunnen vaststellen welke strategische positie zij moet innemen. Het helpt wanneer actoren inzien waarom bepaalde regels ook in hun belang zijn: dat maakt de handhaving een stuk gemakkelijker. Investeren in de verspreiding van kennis met dat doel is daarom zinvol. Er zijn echter grenzen aan wat dit soort communicatie vermag.

Sociale coherentie en samenwerking zijn in dit denken slechts afgeleide waarden van het welbegrepen eigenbelang. Actoren moeten overleven, de concurrentieslag winnen en resultaten laten zien waarop zij afgerekend kunnen worden. Ook de overheid moet eerst de eigen stoep schoonmaken en zorgen dat de Rekenkamer tevreden kan zijn over de inzet van de toevertrouwde gemeenschapsgelden.

Beheersing: onzekerheid en dynamiek

Het besef dat de werkelijkheid zich steeds weer anders ontwikkelt dan was voorzien is inherent aan het strategische paradigma. Ontwikkeling is een dialectisch proces van actie en reactie, van inzet en tegenzet. Ook in dit denkkader zijn scenario's en risico-analyse belangrijke instrumenten, al ligt de nadruk nu op de positie die de overheid in moet nemen tussen andere actoren en de middelen waarover zij moet beschikken om zijn doelen te bereiken. De overheid moet vooral goed weten wat zij zelf wil om succesvol met andere actoren te kunnen onderhandelen.

Regie: van regisseur naar scheidsrechter

In het strategische paradigma is de erkenning van verschillende sturende centra veel meer ingebakken dan in het instrumentele paradigma. Als het om economische activiteiten gaat moeten actoren zelf hun netwerken opbouwen en zorgen dat ze overleven in de strijd om het bestaan. Dat is geen taak voor de overheid. Er is geen centrale regie.

De overheid moet over voldoende kennis en machtsmiddelen beschikken om scheidsrechter te kunnen zijn. Omdat de markt niet altijd perfect werkt en met name functies voor de langere termijn nogal eens blijven liggen, is het ook zinvol dat de overheid investeert in initieel onderwijs⁴, fundamenteel en strategisch onderzoek. Ook kan het nodig zijn om het voortouw te nemen in projecten die te groot zijn voor andere actoren, zoals de grote infrastructurele werken of bijvoorbeeld een financiële impuls in de kennisinfrastructuur om Nederland als 'Kennisland' op de internationale kaart te zetten⁵.

⁴ Onderwijs dat voorbereidt op de arbeidsmarkt: voor I.N.V. secundair, voorbereidend beroeps- en universitair onderwijs.

⁵ zie par. 1.3

**Legitimiteit: het politiek
primaat**

Een scheidsrechter kan zijn werk slechts doen als de spelregels worden geaccepteerd. De overheid heeft een legitieme basis nodig voor het vaststellen van maatschappelijke randvoorwaarden en gedragsregels. Een beroep op gedegen expertise is hiervoor niet genoeg. Politieke keuzes zijn bepalend voor wat de samenleving wenselijk en acceptabel vindt. Daarom is het niet voldoende wanneer de bureaucratie het voortouw heeft en de politiek controleert. Het primaat voor keuzes die de hele samenleving aangaan behoort bij de politiek. De politiek kan zich beroepen op het mandaat van de samenleving waarin alle belangen zijn vertegenwoordigd.

**Beperkingen: de fictie van
gedeelde spelregels**

Het werkingsdomein van het strategisch denken wordt bepaald door de mate waarin actoren de spelregels accepteren en zij in staat (en bereid) zijn om voor hun eigen belangen op te komen. Het gaat in de eerste plaats over positiespel waarin, als het over keuzes gaat die iedereen aangaan, de politiek namens de samenleving het laatste woord heeft.

Wanneer de beelden van de politiek zo ver afwijken van die van de betrokken actoren dat zij hun vertrouwen in de overheid als scheidsrechter verliezen, dan gaat het mis. Dan worden de spelregels niet meer geaccepteerd. Als bijvoorbeeld belangengroepen geen boodschap hebben aan de werkelijkheidsbeleving van anderen die hen in de weg zitten, dan zetten zij hun eigen lobby in om via de publieke opinie de politiek te bewerken (strijd), of zoeken zij wegen om de wet te ontduiken (vlucht).

Als de verdenking bestaat dat maatschappelijke randvoorwaarden worden vastgesteld volgens het recht van de sterkste, dan zijn zij die zich hierdoor onterecht benadeeld voelen niet meer bereid om de regels te accepteren die hen worden opgelegd. Het politieke spel wordt een strijd om de publieke opinie en het is niet evident dat inhoudelijke argumenten of respect voor ieders belangen daarbij altijd voldoende worden meegewogen.

Wanneer dit respect ontbreekt kan men escalerende interactiepatronen verwachten: standpunten die zich verharderen, een spiraal van steeds strengere handhaving en ontduiking van regels en een afbrokkelend gezag van de overheid die door de benadeelde groepen niet meer wordt gezien als objectieve scheidsrechter.

Het strategisch denken rekent met calculerende burgers en kan slecht uit de voeten met irrationeel gedrag. Op relationeel niveau is dit een extra factor die escalatie in de hand werkt. De legitimiteit waarop de overheid zich beroept via het politieke primaat is wankel. De weg tussen de burger die iets wil en de overheid die beslist is lang en de wil van de burger is een minder vast gegeven

dan men in het strategische paradigma wel graag zou willen aannemen.

6.2.3 De overheid in het communicatieve paradigma

De Wereld is een dorp waarin het lot van iedereen met elkaar verbonden is [*kader 62*]. Naarmate mensen dat inzien zal hun bereidheid om hun inzet op elkaar af stemmen groter worden. Daardoor kunnen hun constructies van de werkelijkheid naar elkaar toe groeien.

Kennis is in het communicatieve paradigma geen product maar een proces. Kennisspecialisten in onderzoek, onderwijs en voorlichting zijn geen producenten of verkopers van kennisproducten maar deelnemers in het proces van kennisontwikkeling. Zij brengen hun ervaring en inzichten in, naast de ervaringsdeskundigheid van betrokken belangengroepen. Een beroep op objectieve wetenschappelijke kennis of de wil van de politiek heeft slechts beperkte waarde omdat het uiteindelijk de betrokkenen zelf zijn die op grond van hun eigen kennis over de gegeven omstandigheden en hun eigen wensen beslissen wat hun inzet zal zijn. De bereidheid tot inzet en afstemming in een netwerk kan niet worden opgelegd of afgedwongen, maar ontstaat in een interactieproces zodra actoren beseffen dat zij elkaar nodig hebben.

Door het lot verbonden

De overheid als sponsor

De overheid kan geen handhaafbare regels opleggen en randvoorwaarden stellen wanneer belangengroepen in de samenleving de redelijkheid daarvan niet inzien. Dat besef van redelijkheid ontstaat niet door het beeld van de werkelijkheid van beleidsmakers over te brengen op belangengroepen, maar in een interactief proces. Voor maatschappelijke vraagstukken moet de overheid als sponsor investeren in zulke processen en ervoor zorgen dat de kennisspecialisten hun rol mee spelen. Tegelijkertijd heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor het bestel: de zorg voor het functioneren van het kennissysteem als geheel zodat de kennisinstellingen in staat zijn om hun rol te spelen. Waar nodig moet de overheid dus ook als sponsor van kennisspecialisten optreden.

Beheersing: interactieve
beleidsvorming

De erkenning van het fundamentele niet-weten is inherent aan het communicatieve paradigma. Met deze visie wordt zichtbaar dat in de postmoderne tijd verschillende actoren zich steeds dieper ingraven in hun eigen werkelijkheid. Dat is zorgelijk. Het besef van wederzijdse afhankelijkheid ontstaat niet vanzelf. Er zijn actoren nodig die zich de collectieve kwestie aantrekken en verbinding zoeken met anderen om oplossingen te vinden. Het is niet noodzakelijk dat de overheid hierin het voortouw neemt, maar de bureaucratie moet zulke initiatieven ook niet voor de voeten lopen.

Dat is het geval wanneer de overheid in zijn planvorming teveel afgaat op een éénzijdig beeld van de werkelijkheid zoals dat in de bureaucratie wordt gevormd en zich te weinig gelegen laat liggen aan de dynamiek in de samenleving. Alleen als overheidsbeleid tot stand komt in voortdurende samenspraak met betrokken actoren, kan men verwachten dat zulk beleid bijdraagt aan ontwikkeling die door de samenleving wordt gewenst.

Uiteindelijk gaat het er om dat actoren hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor maatschappelijke vraagstukken. Wanneer we op basis van deze overtuiging opnieuw naar het model van de vijf rollen voor de overheid kijken [kader 61] dan zou men zich bij de keuze van een rol steeds moeten afvragen of men kan verwachten deze inzet ertoe bij draagt, dat actoren meer bereid zullen zijn om die verantwoordelijkheid te nemen⁶.

Kennisspecialisten hebben net als andere actoren hun eigen kwaliteiten die zij in het proces van collectieve beeldvorming kunnen inbrengen en ook hun beperkingen: vanuit hun gezichtshoek moeten zij erkennen dat ook zij slechts een deel van de werkelijkheid kunnen overzien.

**Regie: geen regisseur maar
teamspeeler**

Ook in het communicatieve paradigma bestaat er geen centrale regie. Elke actor creëert zijn eigen werkelijkheid en de collectieve werkelijkheid is het resultaat van alle interacties samen. Sommige actoren hebben daar weliswaar meer invloed op dan anderen, maar geen institutie kan claimen dat hij de werkelijkheid kan modelleren volgens plan. Zeker de overheid niet, want beweging in de samenleving komt zelden voort uit bureaucratie.

Toch zijn er kansen en bedreigingen in de samenleving die om een collectieve aanpak vragen. Elke maatschappelijke positie brengt eigen mogelijkheden en beperkingen met zich mee die benut kunnen worden in het bewerkstelligen van collectieve actie. Zo kan ook naar de rol van de overheid gekeken worden: de overheid is geen regisseur die het interactieproces dirigeert, maar een teamspeeler met zijn eigen kwaliteiten en beperkingen.

**Legitimiteit: politiek debat en
collectieve actie**

In het communicatieve paradigma is het gebrek aan bereidheid tot collectieve inzet en afstemming een direct gevolg van uiteendrijvende werkelijkheden van actoren die rondzingen in zelfreferentialiteit. Een beroep op wetenschappelijk bewezen urgentie of maatschappelijk normbesef haalt weinig uit. Wanneer problemen worden signaleerd die veel mensen aangaan, dan

⁶ Dit is geheel in lijn met de opvatting van Hersey en Blanchard over situationeel leiderschap: de leider moet doen wat nodig is om groepsleden te laten groeien naar de staat van de volwassen groep waarin ieder zijn eigen verantwoordelijkheid neemt voor taak en voor relaties (par. 5.3.2 en kader 51).

moet men eerst zorgen dat die mensen beseffen dat er een probleem is voordat men oplossingen aandraagt.

De overheid kan een belangrijke functie vervullen in het signaleren van kansen en bedreigingen die het niveau van afzonderlijke actoren in de samenleving overstijgen, al heeft hij daarop geen monopolie. Het gaat hier zowel om kennis over waarneembare en te verwachten ontwikkelingen als om keuzes die gemaakt moeten worden. Het ambtelijk apparaat moet inzichtelijk maken welke keuzes dat zijn en wat de gevolgen kunnen zijn van de diverse oplossingsrichtingen. De politiek moet zorgen dat er keuzes gemaakt worden die op voldoende maatschappelijke steun kunnen rekenen. Dat vraagt van het ambtelijk apparaat dat netwerken mobiliseert van deskundigen die ieder een deel van de kennis aan kunnen dragen voor het benodigde inzicht. Het vraagt van politici dat zij het publieke debat stimuleren en dat zij er aan bijdragen dat belangengroepen met elkaar in gesprek gaan om tot gemeenschappelijke beeldvorming en actie te komen. Hoe meer het initiatief en de verantwoordelijkheid voor collectieve kwesties in handen komt van de actoren die het aangaat, hoe beter het is.

**Beperkingen: de fictie van
collectieve doelen**

Het werkingsdomein van het communicatieve paradigma zoals ik het hier beschreven heb wordt bepaald door de mate waarin men het eens wordt over de erkenning van wederzijdse afhankelijkheid en daaruit voortvloeiende collectieve doelen. In het ecologische paradigma is echter in te zien dat die overeenstemming geen vertrekpunt is, maar het resultaat van een gezond interactieproces van actoren die elkaar serieus nemen. De weg er naar toe is lang en ligt vol met voetangels en klemmen. Voor beleidsmakers strijdt urgentie van het nemen van maatregelen vaak met de noodzaak van het creëren van draagvlak.

Als actoren zich onttrekken aan hun collectieve verantwoordelijkheid of er op uit zijn om te winnen, dan kunnen zij het kwetsbare interactieproces gemakkelijk saboteren. Het is naïef om te denken dat men er met inzet van de juiste communicatieve middelen altijd in zou slagen om werkbare afspraken te maken. Zonder een robuust beleid dat ordening kan garanderen eindigt men al discussiërend in chaos.

Zelfs als men het al eens geworden is, bijvoorbeeld over een convenant of een gemeenschappelijke financiering van een project, dan is dat geen garantie voor succesvolle collectieve actie. Vaak blijkt dat de onderliggende verwachtingen en ambities toch minder met elkaar kloppen dan men aanvankelijk dacht. Bovendien vertonen wensen de onhebbelijke eigenschap om te verschuiven in de loop van de tijd. Collectieve doelen zijn een minder betrouwbaar richtpunt dan men wel graag zou willen denken.

6.3 De overheid in het ecologische paradigma

6.3.1 De samenleving als levend systeem

Levend weefsel

In het ecologische paradigma wordt de wereld gezien als een levend organisme [kader 62]. Menselijke netwerken maken als levend weefsel deel uit van een wereld die zichzelf reproduceert en zich autonoom verder ontwikkelt. Een netwerk kan zich ontwikkelen tot een levend systeem met een identiteit en de mate waarin actoren zich in die identiteit herkennen is bepalend voor de bereidheid om hun inzet op dat netwerk af te stemmen. De vorming van identiteit in een netwerk is een continu proces.

Dit proces is gezond wanneer actoren rekening houden met het feit dat zij onderling verbonden zijn: dat wil zeggen dat zij zichzelf, elkaar en hun ecologische omgeving serieus nemen; dat zij open staan voor signalen uit die omgeving en steeds opnieuw hun eigen respons daarop bepalen. Onder de conditie van responsiviteit neemt de coherentie toe: de onderlinge taakverdeling groeit naar een hogere ordening met meer diversiteit en synergie omdat elke actor steeds meer de gelegenheid krijgt om zijn eigen kwaliteiten te ontwikkelen en in te zetten.

Kennis als middel voor sociale coördinatie

Kennis is niet alleen een individueel maar ook een sociaal construct. Nemen we niet het individu maar het levende systeem als object, dan is de functie van kennis dat het de componenten van het systeem in staat stelt door onderlinge communicatie tot inzet en afstemming te komen. De ecologische functie van kennis is sociale coördinatie. Dankzij het vermogen tot het vormen van abstracte kennisconstructen onderscheidt de mens zich van dieren door een veel groter vermogen tot communiceren. Mensen kunnen daardoor in een veel hoger tempo kennis opbouwen. Zo ontstaan levende sociale systemen met zeer complexe ordening. Daardoor kunnen menselijke netwerken grote prestaties verrichten en ook grote ongelukken maken wanneer de kanalen voor responsiviteit geblokkeerd raken.

Leven en structuur

In een samenleving, waar het lot van actoren met elkaar verbonden is, draagt elke actor zijn eigen verantwoordelijkheid voor het gezond houden van het doorgaande proces. De kans dat actoren dat ook daadwerkelijk doen neemt toe als er in netwerken actoren zijn die horizontaal leiderschap op zich kunnen nemen en wanneer er actoren in staat en bereid zijn om verticaal leiderschap uit te oefenen.

Het vangnet als kerntaak van de overheid

Trekken we deze opvattingen door naar de rol van de overheid, dan kunnen we stellen dat er in iedere samenleving minstens één actor nodig is die bewaakt of actoren elkaar en hun ecologische omgeving serieus blijven nemen. Één actor bovendien die

beschikt over de legitieme basis en de middelen om in te grijpen wanneer het ontwikkelingsproces teveel verstoord raakt. De overheid is er om de kwaliteit van de ordening van de samenleving te bewaken.

Deze opvatting is in lijn met de kerntaken voor de overheid zoals geformuleerd door Van Gunsteren en Andeweg⁷: het voorkomen van dictatuur en van het buitensluiten van groepen in de samenleving⁸. Ze zien de overheid als reservecircuit waarlangs ingegrepen moet kunnen worden wanneer dat voor deze kerntaken nodig is. In ecologische termen zouden we kunnen zeggen dat de overheid een mechanisme vormt voor het herstel van structurele koppeling in de samenleving wanneer andere actoren dat in onvoldoende mate doen.

In het ecologische paradigma is deze vangnetfunctie van de overheid dus de kerntaak. Men zou hier andere taken toe kunnen voegen omdat men denkt dat een collectieve aanpak efficiënter is, of omdat geen van de actoren afzonderlijk goed in staat is om deze taken naar behoren te vervullen. Deze taken liggen in het grijze gebied dat altijd onderwerp van onderhandeling zal zijn tussen degenen die in collectieve sturing geloven en zij die daar juist weinig heil in zien. Of zo'n collectieve aanpak inderdaad efficiënter is hangt af van de structuur, inclusief cultuur en complexiteit van de samenleving en daarin treden in de loop van de tijd verschuivingen op.

6.3.2 Beheersing: het doel is niet heilig maar middel

De stap van het communicatieve naar het ecologische paradigma is de stap van het loslaten van doelen als richtpunt. Het is de erkenning van de autonomie van het ontwikkelingsproces: van het leven dat groter en complexer is dan de mens ooit zal kunnen bevatten. Niet het collectieve doel maar het gezonde systeem is nu de referentie waar elke actor zijn inzet op af zou moeten stemmen. Soms is het nodig om meer structuur te bouwen, met scherpere doelstellingen en verantwoordelijkheden en soms is het nodig om de overmaat aan structuur aan te vechten zodat het autonome ontwikkelingsproces doorgang kan vinden.

Het ecologische paradigma gaat uit van de stroom die niet te beheersen is: van het autonome ontwikkelingsproces waarvan niemand weet waar het naar toe groeit. Daarmee onderscheidt deze benadering zich van de eerder genoemde denkkaders. In feite biedt deze benadering een breder perspectief, waarin de andere benaderingen hun plaats vinden.

⁷ Gunsteren, H.R. van, Andeweg, R. (1994) *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem, Aramith.

⁸ zie par. 5.6.5.

Gezonde systemen als
referentie

Laveren tussen beheersing en
chaos

Voor het bewaken van de kwaliteit van de ordening is het nodig om ontwikkelingen die men op langere termijn kan verwachten te voorzien, zodat men ook tijdig een respons kan geven om kansen te benutten of dreigend gevaar af te wenden. Dit zijn de technische opgaven die zich lenen voor de instrumentele benadering.

De overheid heeft in dit opzicht een taak in het bewaken van de lange termijn oriëntatie van betrokken actoren. De stroom kan stagneren omdat actoren kiezen voor korte termijn belangen en zich daarbij onvoldoende rekenschap geven van hun afhankelijkheid van hun sociale en ecologische omgeving. Dan dreigt verlies aan synergie door chaos. Wanneer dit gesignaleerd wordt, dan moet in laatste instantie een overheid interveniëren om dat besef van verbondenheid te herstellen.

Aan de andere kant kan de stroom ook stagneren doordat beelden over wensen en werkelijkheid vastroesten. Dan is de drempel voor kritiek te hoog en wordt het vernieuwingsproces gesmoord. Dit heeft verlies aan synergie door inertie tot gevolg. In dit geval is er in laatste instantie een overheid nodig die ruimte schept voor het spel van kracht van tegenkracht.

Leiderschap moet altijd laveren tussen beheersing en een gezonde dosis chaos om vitale ruimte te creëren. Soms is het daarvoor nodig dat chaotische processen beter beheersbaar worden gemaakt in een ordening en soms betekent het juist dat die ordening moet worden losgelaten omdat zij te knellend is geworden.

6.3.3 Regie: selectief ruimte scheppen voor leiderschap

Synergie is alleen mogelijk als actoren de bijdragen van zichzelf en van anderen aan het netwerk serieus nemen. Dan kan er inzet en afstemming plaats vinden. Dit heeft betrekking op de ruimte die actoren zelf innemen en aan elkaar toestaan. Ordening regelt het onderlinge verkeer en tegelijkertijd moet die ordening ook steeds weer worden aangevochten en veranderd om het ontwikkelingsproces op gang te houden.

Tussen sturen en dienen

Serieus nemen of het samen
eens worden

Elkaar serieus nemen is iets anders dan het met elkaar eens worden. Het is ook niet hetzelfde als werkbare afspraken maken. Het betekent dat de verbinding in stand gehouden wordt. In ecologische termen gaat het hier om de structurele koppeling tussen de componenten van een netwerk die essentieel is voor vitale processen. Soms is het daarvoor nuttig om te zoeken naar consensus of om discipline te handhaven, maar soms ook moet die consensus weer worden doorbroken en regels worden bestreden door autonome, concurrerende actoren om het voortgaande proces de ruimte te bieden.

De vangnetfunctie van de overheid moet hier in laatste instantie voorkomen dat actoren dit proces blokkeren. Naarmate actoren beter in staat zijn hun eigen netwerken gezond te houden zal het ontwikkelingsproces soepeler en minder schoksgewijs verlopen. Hoe langer blokkades de kans krijgen zich op te hopen, hoe meer pijn het kost voor actoren in het netwerk om opnieuw aansluiting te vinden bij de bredere stroom waar iedereen deel van is.

Herstel van responsiviteit als leidend criterium

Daarvoor kunnen alle leiderschapsfuncties aan de orde zijn die ik in het vorige hoofdstuk heb beschreven, afhankelijk van het type blokkade dat door actoren wordt opgeworpen. Dat houdt in dat de overheid in moet kunnen zetten op communicatie in het geval van rationele blokkades. Dit is het terrein van de interactieve beleidsvorming. De overheid moet ook in kunnen zetten op positiespel, zeker wanneer emotionele blokkades een rol spelen. Hier past het bekende instrumentarium van regelgeving en financiële prikkels. Dit is niets anders dan het instrumentarium waar de overheid al lang mee vertrouwd is. Het verschil is het leidende criterium op grond waarvan men tot zulke ingrepen besluit. In het ecologisch perspectief is dit de verwachting dat deze ingrepen het laatste redmiddel zijn om de responsiviteit in het netwerk te herstellen, door te voorkomen dat blokkades te schadelijk worden voor de samenleving als geheel.

Van kwaad tot erger

Dit is een ander criterium dan het handhaven van maatschappelijke randvoorwaarden op grond van een politiek mandaat. Met dit laatste criterium valt moeilijk in te zien wanneer de ingreep zelf de blokkade versterkt in plaats van afbreekt. In het ecologische paradigma is dat te verwachten wanneer actoren de zin van de ingreep niet inzien omdat hun beeld van de werkelijkheid te ver afwijkt van dat van de overheidsdienaren die ingrijpen, of wanneer actoren de legitimiteit van de interventie in twijfel trekken. Dan resulteert het overheidsingrijpen in escalerende interactiepatronen zoals machtstijd of dominantie die afbreuk doen aan het respect voor de positie van de overheid.

In het strategische paradigma wordt het zicht op dit mechanisme aan het blikveld onttrokken door het beroep op het politieke primaat: als men er van uit gaat dat het mandaat van de kiezer voldoende legitimatie verschaft, dan hoeft men zich niet met deze lastige vragen bezig te houden. Respect laat zich echter niet afdwingen. De overheid moet bepaalde dingen doen en andere nalaten om een gerespecteerde positie te verweven. Een beroep op een politiek primaat, dat door actoren niet zo wordt beleefd, doet afbreuk aan die positie.

Dit is waar Van Gunsteren en Andeweg op doelen als zij spreken over 'het grote ongenoegen' van burgers over overheid en politiek. De overheid heeft zoveel deskundigheid in huis gehaald en is zo op inhoud gaan sturen dat zij het eigenlijk niet meer goed kan doen in de ogen van burgers. De overheid is zich steeds meer gaan bezig houden met maatschappelijke vormgeving en systeemzorg. Als het lukt is dat mooi, maar het is volgens de auteurs geen kerntaak¹⁰. Anderen in de samenleving kunnen dat ook en vaak nog beter dan de overheid.

De overheid is deze taak echter als hoofdtak gaan zien en besteedt veel energie aan het veranderen van structuren en het verzinnen van veelomvattende oplossingen. Steeds weer hoopt men dat de nieuwe structuur een beter antwoord geeft op de veranderende werkelijkheid. En steeds weer blijkt dat de werkelijkheid zich misdraagt door zich niet te ontwikkelen volgens de berekeningen van het Centraal Planbureau. Wanneer de overheid wordt afgerekend op deze taak die tot hoofdtak is verheven, dan valt het rapportcijfer niet best uit. Dat gaat ten koste van de legitimiteit van het overheidsbeleid en de interesse in de publieke zaak, aldus de auteurs.

Dit is een ernstige zaak. Een overheid kan niet functioneren zonder legitieme basis en die basis ontbreekt wanneer burgers de politiek irrelevant en overbodig vinden.

6.3.4 Legitimitelt: voorwaarden voor een respecteerde overheid

Wie stelt vast wat gezond is?

De legitieme basis voor ingrijpen van de overheid hangt af van de kwaliteit van het koppelingsmechanisme waardoor actoren het vertrouwen kunnen hebben dat de overheid namens hen en in hun belang ingrijpt. Maatstaven voor wat gezonde en ongezonde processen zijn kunnen niet objectief worden vastgesteld. Divergentie en convergentie zijn beiden nodig en het antwoord op de vraag op welk moment een escalerend patroon te ver door schiet, moet steeds opnieuw gegeven worden.

Uiteindelijk gaat het dus om vertrouwen en om gezag: bijproducten (in termen van Elster¹¹) die zich niet laten afdwingen. Men kan alleen de kans dat zij ontstaan groter maken door er ruimte voor te scheppen. De overheid maakt deel uit van de maatschappelijke structuur die geleidelijk aan kan groeien naar een hogere vorm van ordening. De kwaliteit van de ordening in de samenleving bepaalt de ruimte voor een bepaald type overheid en die overheid als institutie is weer van invloed op de ordening die in de samenleving kan ontstaan.

⁹ Van Gunsteren, Andeweg (1994)

¹⁰ zie 5.6.5.

¹¹ zie bespreking in H4, kader 18.

Formele en gevoelde legitimiteit

Ingrijpen dat formeel gelegitimeerd is op grond van wetten en instituties kan in de praktijk als onjuist worden ervaren. Het is te eenvoudig om zich te beroepen op de formele democratische spelregels en te zeggen dat iedereen die het niet eens is met besluiten van de overheid de mogelijkheid heeft om ze aan te vechten via de rechter of via de politiek. De drempel voor juridische procedures is hoog. Langs deze weg kan men misschien wel ongewenste ontwikkelingen voor bepaalde tijd blokkeren, maar zelden schept men op deze manier ruimte voor gewenste ontwikkelingen.

De smalle basis van de politiek

De weg naar de politiek is ook problematisch. Politici zijn te vaak bezig met wat ambtenaren hen voorschotelen en dat is niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als wat burgers bezig houdt. Zij worden geabsorbeerd door technische dossiers waarin ambtenaren een niet in te halen voorsprong hebben opgebouwd. Bovendien is de politieke basis bedenkelijk smal geworden. Politieke partijen zien hun actieve achterban verschrompelen en de vijver waarin wordt gevist naar nieuwe politieke bestuurders is zo klein geworden dat men vraagtekens kan zetten bij de kwaliteit waaruit gekozen kan worden. Deze problemen zijn inmiddels door veel auteurs onderkend en geanalyseerd. Zij zijn onder andere aanleiding geweest voor de commissie Elzinga die in opdracht van de Tweede Kamer voorstellen heeft gedaan om op lokaal niveau het politiek-bestuurlijke spel weer interessant te maken¹².

Legitimiteit en identiteit

De bedoeling van de politieke structuur in een democratie is dat opvattingen van mensen in de samenleving er toe doen bij besluitvorming over publieke kwesties. De politiek moet zorgen voor structurele koppeling in het levende systeem. Er is, zeker in de democratiseringbeweging van de jaren 70, wel gedacht dat iedereen zich een mening moest vormen en mee moest beslissen over kwesties die hen allen aangingen, maar dat bleek al snel een illusie. Het is onmogelijk om bij besluitvorming over complexe zaken alle relevante informatie voor alle betrokkenen inzichtelijk te maken.

In het andere onwenselijke extreem zijn de mensen, die de gevolgen van het beleid moeten dragen, het zicht op de besluitvorming geheel kwijt. Dit is het geval in een technocratie waar deskundigen de toekomst bepalen, of bij achterkamertjespolitiek waarin politici de lijnen naar de toekomst onder elkaar bedisselen. Tussen deze extremen in ligt de vitale ruimte waarvan de grenzen nooit precies te bepalen zijn. We kennen wel de voornaamste ingrediënten: het vertrouwen dat de mensen die besluiten nemen

¹² Stroosnijder, I. (2000) *De gemeente vernieuwt: Dualisme en lokale democratie*. Verkorte uitgave rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie Elzinga). Alphen aan de Rijn, Samson

over voldoende overzicht en een juiste instelling beschikken (positie dimensie) en zoveel inzicht als nodig is om vertrouwen te kunnen hebben in het optreden van deze functionarissen (kennis dimensie).

Daarmee is vertrouwen de kern van het politieke spel. Juist omdat zoveel kennis in het publieke debat niet te delen is, heeft het optreden van politieke vertegenwoordigers een sterk symbolische waarde voor burgers. Houding, de benadering voor het aanpakken van vraagstukken en de manier van reageren op onvoorziene problemen zijn minstens zo belangrijk voor dat vertrouwen als de kwaliteit van de inhoudelijke argumenten die een politicus naar voren brengt. Het is dan ook een misvatting dat politieke debatten alleen over inhoud zouden gaan. Mensen weten intuïtief wel beter. De erkenning van het belang van positie spel zou de geloofwaardigheid van de politiek ten goede komen.

De wisselwerking tussen
opvattingen en de praktijk

6.3.5 Ruimte voor leiderschap en voor correctie

De rondgang langs dilemma's voor overheidsbeleid laat zien dat verschillende redeneringen leiden tot uiteenlopende normatieve kaders: opvattingen over wat een overheid behoort te doen of juist niet en veronderstellingen over wat er mis gaat als de overheid zich niet aan die normatieve kaders houdt. Dat is iets anders dan wat de overheid daadwerkelijk gedaan heeft. Analooq aan wat we hebben gezien bij veranderende opvattingen over kennis mogen we veronderstellen dat de praktijk niet louter een gevolg is geweest van heersende opvattingen. Opvattingen die dominant werden zou men ook kunnen zien als respons om onbalans in de praktijk te corrigeren. Opvattingen kunnen een structurerende werking hebben op de praktijk. Tegen de tijd dat die structuur knellend wordt, mag men een tegenstroom van andere opvattingen verwachten, bedoeld om de structuur aan te passen aan de nieuwe eisen van de tijd.

Nieuw inzicht?

Nu is de vraag aan de orde of met de redenering in dit hoofdstuk inzicht ontstaat in de samenhang van keuzes die daadwerkelijk zijn gemaakt in het landbouwkennisbeleid. Zijn de genoemde paradigma's te herkennen? Is uit de loop van de geschiedenis af te leiden wanneer de omstandigheden binnen het domein van die paradigma's bleven en wanneer de vraagstukken waarmee men te maken kreeg zich buiten dat domein bewogen? In hoeverre was de gegroeide structuur gunstig of ongunstig voor het ontvangen van de signalen van onbalans? Welke drempels wierp de structuur op voor leiderschap op diverse niveau's?

Indicatoren

Evenals in de hoofdstukken over kennis en leiderschap keer ik terug naar de beschrijving van de na-oorlogse landbouwontwikkeling, nu om na te gaan welke keuzes het landbouwministerie

(I&V, daarna I.NV) gemaakt heeft. Hierbij volg ik de zojuist beschreven indicatoren: de opvatting van de rol van het Ministerie in het kennissysteem en de keuzes in de dilemma's van de beheersing, de regie en de legitimiteit. Voor elk van de zes perioden probeer ik hiermee te achterhalen op welke omstandigheden deze keuzes een respons vormden en wat het effect was van de gemaakte keuzes. Tenslotte laat ik zien binnen welk paradigma de keuzes begrijpelijk waren. Hierbij merk ik op dat een departement geen éénheid is: beleidskeuzes zijn altijd de resultante van discussie tussen verschillende visies, al botsen ze in de éne periode sterker dan in de andere. Zeker in de meest recente periodes onderscheid ik daarom naast een dominant paradigma ook een onderstroom, die in sommige beleidsstukken en projecten duidelijk voelbaar is, maar niet de boventoon van het beleid voert [kader 63].

6.4 Kennis als instrument van overheidsbeleid

6.4.1 De periode van wederopbouw 1945 – 1955

Kennisbeleid als wegbereider

In de periode van wederopbouw zette het Ministerie van Landbouw zwaar in op het bouwen van een gemeenschappelijke kennisbasis. Deze inzet omvatte zowel het beschikbaar maken van kennis door investeringen in onderzoek, onderwijs en een verdriedubbeling van de voorlichtingsdienst, als het bouwen van verbindingskanalen in de vorm van de stimulering van lokale organisatie en een overlegstructuur waarin de voorlichtingsdienst een spilfunctie kreeg. Hiermee werd de basis gelegd voor het corporatistische consensusmodel waarin de verantwoordelijkheid voor het landbouwbeleid kon worden gedeeld tussen de toppen van de landbouworganisaties, de politiek en het ambtelijk apparaat.

Het beheersen van de condities voor groei

De inzet op kennis was ingebed in een breder pakket beleidsmaatregelen dat erop gericht was de condities zodanig onder controle te krijgen dat zij gunstig waren voor kleine boeren om hun productie te verhogen¹³. Dat was de kortste weg naar het veilig stellen van de voedselvoorziening.

Regie en legitimiteit: het poldermodel

De inzet van minister Mansholt was erop gericht de regie te delen met de landbouwvoormannen. Het ambtelijk apparaat kon daardoor een rol innemen die dienend was aan het sturende netwerk. Hiermee was ook de legitimiteit voor het

¹³ Van den Ban en Baurwens noemen naast het politiek-bestuurlijke klimaat ook andere factoren die gunstig waren voor de ontwikkeling van kleine bedrijven. Zo steeg de vraag naar tuinbouwproducten en kippen- en varkensvlees door de welvaartsstijging: producten die juist kleinschalig geproduceerd werden. Ban, A.W. van den, Baurwens, A.L.G.M. (1988) *Small Farm Development: Experiences in the Netherlands*. In: *Quarterly Journal of Agriculture* (27) pp. 215-227. Feit blijft dat deze producenten in het beleid alle ruimte kregen.

De overheid in het

periode	rol in kennis-systeem	keuze in dilemma van		
		beheersing	regie	legitimiteit
wederopbouw	kennis beschikbaar maken; zorg voor receptieve structuur	analyse en instructie; condities scheppen	van onderhandelaar naar dienaar in collectieve sturing	politiek mandaat voor zelfsturing landbouwsector
bloei	kennis beschikbaar maken; zorg voor verbinding	analyse en instructie; condities scheppen	dienaar	zelfsturend netwerk; steunt op deskundig OVO systeem
toenemende onzekerheid	kennis beschikbaar maken; zorg voor verbinding (intern)	analyse en instructie; condities scheppen	dienaar	zelfsturend netwerk; steunt op deskundig OVO systeem
uiteenlopende belangen	kennis beschikbaar maken, incl. impopulaire kennis	analyse en instructie; regels stellen	regisseur	zelfsturend netwerk; steunt op deskundig OVO systeem
onthechting	einde rol als beheerder OVO; verbindende rol loopt vast	van regels naar-randvoorwaarden	regisseursrol in collectieve sturing loopt vast	sturend netwerk loopt vast; rol OVO systeem ondermijnd
markt	sponsor en klant op kennismarkt	randvoorwaarden stellen	regelaar; onderhandelaar	politiek primaat
pluriforme netwerk samenleving	sponsor van intermediairen	gezonde systemen stimuleren	onderhandelaar	koppeling met identiteit netwerken

overheidsoptreden verzekerd. Dit beeld paste in de geest van de tijd waarin een netwerk van een beperkt aantal bestuurders met talrijke dubbelfuncties feitelijk de richting uitzette.

Instrumenteel paradigma

Alles wijst op het instrumentele paradigma dat in deze periode dominant was. De opzet voor een gemeenschappelijke kennisbasis slaagde en er ontstond een sterke identiteit in het Nederlandse kennissysteem. Het is aannemelijk dat de Nederlandse landbouw in de jaren kort na de oorlog een gunstige uitgangspositie had waardoor deze opzet kon slagen. De urgentie voor wederopbouw werd breed gevoeld waardoor er bereidheid was tot inzet en afstemming; men was bereid om over de onderlinge verschillen en belangentegenstellingen heen te stappen en zo kon een gemeenschappelijke identiteit ontstaan.

landbouwnetwerk

respons op	effect	dominant paradigma	onderstroom
technologische achterstand; gebrek aan focus	groei identiteit; politiek vertrouwen	instrumenteel	
toegenomen invloed; urgentie van externe afstemming	sterke identiteit; innovativiteit; dominantie in markt en politiek	instrumenteel	
onbalans in externe afstemming	versterkte onbalans	instrumenteel	
externe politieke druk	identiteit onder druk: scheurende solidariteitslijnen	instrumenteel	
diversiteit; onvermogen om problemen op te lossen	einde collectieve sturing; einde OVO als bindmiddel	instrumenteel	strategisch
bestuurlijk onvermogen;	afstandelijke verhoudingen; nieuwe identiteiten zonder verbinding; overleverscultuur	strategisch	communicatief
afnemende vitaliteit ruraal gebied	ruimte voor nieuwe vitale netwerken	ecologisch	

kader 63

Waarschijnlijk had de landbouwsector in het relatief kleine Nederland hiervoor ook een gunstige omvang. De condities waren in overeenstemming met het domein voor het instrumentele paradigma.

Dit lijkt een bevredigend verhaal. Toch wordt het nog interessanter als we ons bedenken dat de gemaakte keuzes een respons waren op patronen die al bestonden. In eerdere hoofdstukken heb ik in dit verband al verwezen naar de tegenstellingen die bestonden tussen de diverse netwerken waaruit de landbouwsector in die tijd was opgebouwd. Tegen die achtergrond was de inzet op kennis en op organisatie van de agrarische gemeenschap een logische stap. Bij nadere beschouwing verdient ook de rationalisering van de landbouwpraktijk hier aandacht, de verweten-

schappelijking, zoals Van der Ploeg en Vijverberg dat noemen¹⁴. Deze rationalisering kunnen we zien als complementair aan de intuïtieve praktijk van boeren, die steeds hun eigen keuzes maakten. De opkomst van het instrumentele paradigma in de landbouw kon succesvol zijn als tegenwicht, zolang wetenschappers beleidsmakers en ondernemers met elkaar in verbinding bleven. Het dynamisch evenwicht van het verjaardagencircuit spande de vitale ruimte op waarin innovativiteit de ruimte kreeg.

6.4.2 De bloeiperiode 1956-1975

De inzet van de overheid in kennis volgde in deze periode dezelfde lijnen als die waren ingezet in de jaren ervoor. Het OVO drieluik, dat L&V beheerde, fungeerde als informatienetwerk waardoor actoren met elkaar verbonden bleven zowel op de kennis- als de positie dimensie. Zo kon de identiteit worden behouden, ondanks de specialisatie en de professionalisering die in deze periode een grote vlucht nam. Het ambtelijk apparaat bleef dienend. Voorlichters, onderzoekers en onderwijspersoneel werkten voor de sector, ook al was de overheid hun broodheer.

Kennis als gemeenschappelijke basis

Beheersing en het grenzeloos optimisme

Het was de periode van de moderniseringsgedachte: de ideale samenleving was maakbaar als alle factoren voldoende onder controle werden gebracht. De wetenschap zou op den duur alle problemen oplossen. In de Nederlandse landbouw was in deze periode markant dat naast techniek ook bedrijfseconomie naar voren kwam als belangrijke factor voor moderne bedrijfsvoering. Onderzoek en beleid werkten samen om optimale techniek en condities te scheppen voor het levensvatbare gezinsbedrijf.

Markant voor de Nederlandse situatie was ook het belang dat men hechtte aan terugkoppeling tussen praktijk en onderzoek, waarin voorlichting een intermediaire rol speelde. Dit wijst op de erkenning van het zoek- en leeraspect van kennis.

Regie en legitimiteit: samen sterk

De regievoering die in de voorgaande periode was ingezet werd in deze periode een succesformule voor expansie. Het sturende netwerk bleek in staat om niet alleen de Nederlandse maar ook de Europese condities naar zijn hand te zetten. Er was genoeg te verdelen in deze periode van economische groei. Wanneer keuzes gaan over het verdelen van overvloed is horizontale sturing niet al te lastig. De bijdrage van de landbouwsector aan de nationale economie en haar imago als sterke en innovatieve bedrijfstak waren voldoende legitimatie voor de rest van de samenleving om haar gang te laten gaan.

Instrumentele paradigma in de binnenwereld

De bloeitijd was bij uitstek de tijd van het instrumentele paradigma. De belangtengestellingen bleven ondergeschikt aan de

¹⁴ zie par. 4.6.2.

gemeenschappelijke missie, problemen konden worden opgelost door techniek, selectieve groei en sanering en het kennissysteem met het fijnmazige informatienetwerk en de sterke gebruikerssturing zorgden voor de collectieve kennisbasis. De landbouwsector was een netwerk met een sterke identiteit geworden en de energie die in deze coherente samenwerking vrijkwam maakte een opmerkelijke innovativiteit en ondernemingszin los.

Elke structuur schept mogelijkheden doordat inzet op elkaar kan worden afgestemd waardoor synergie kan ontstaan. Tegelijkertijd sluit diezelfde structuur andere mogelijkheden uit. Dit is onvermijdelijk: men kan niet alles tegelijk kiezen. Problemen ontstaan echter wanneer structuur het moeilijk maakt om de signalen van onbalans waar te nemen. Dit gebeurde aan het einde van de bloeitijd toen er problemen kwamen in de afstemming met de buitenwereld. Het sturend netwerk, waar de top van het Ministerie van L&V deel van uitmaakte, had zich een dominante positie verworven: zowel op de markt (de producentenmarkt zoals dit later ging heten) als in de politieke verhoudingen.

Er waren geen kanalen voor verticaal leiderschap ontwikkeld¹⁵, maar dat was niet het enige. Ook de dominantie van het instrumentele paradigma was een sta-in-de-weg geworden. Buiten de landbouw kregen vanaf 1966 kritische bewegingen meer aandacht: zij haalden het machtsaspect van kennis juist sterk naar voren. Daarmee kwamen de eerste actoren op het toneel die vanuit het strategische paradigma handelden. Het sturende netwerk beriep zich echter op de “objectieve werkelijkheid” die door haar eigen kennissysteem werd voortgebracht, als legitimering om de kritiek naast zich neer te leggen.

6.4.3 De periode van toenemende onzekerheid 1975 -1984

Kennis als bindende factor

In de taakopvatting ten aanzien van kennis kwam in deze periode nog geen verandering: L&V was het vakdepartement van de landbouwsector en de kennisinstellingen die het departement beheerde stonden in dienst van die sector. De thema's werden aangescherpt op techniek voor kostprijsverlaging en efficiëntie.

Beheersing: dreiging onder controle houden

Het landbouwbeleid was evenals in de perioden ervoor gericht op het scheppen van gunstige condities voor levensvatbare bedrijven. Het in stand houden van krachtige en innovatieve landbouwsectoren was het eerste doel waaraan andere prioriteiten zoals het beteugelen van het groeiende mestoverschot ondergeschikt werden gemaakt. Een krachtige en innovatieve veehouderijsector zou immers ook daar wel oplossingen voor vinden.

¹⁵ zie par. 5.7.2.

Regie: de gelederen sluiten

Het sturende netwerk versterkte in deze periode de hiërarchie in eigen gelederen. Dat gold zowel voor de landbouworganisaties als voor het ambtenarenapparaat. De zwaardere rol die de directie BSA¹⁶ kreeg in het management van de voorlichtingsdienst en de invoering van efficiëntiemaatregelen kunnen we zien als pogingen van L&V om meer greep te krijgen op het functioneren ervan. Termeer¹⁷ beschrijft hoe dit ook in de cultuur merkbaar was. Communicatie tussen de kennisinstellingen en de buitenwereld zonder medeweten van het departement werd niet gewaardeerd. Hetzelfde was voelbaar in het Landbouwschap. Onderling werd strak vastgehouden aan het consensusmodel van gedeelde verantwoordelijkheid.

Legitimiteit: wij en zij

De buitenwereld drong zich op, waardoor de binnenwereld van het sturende netwerk zich nog sterker dan voorheen op zichzelf voelde aangewezen om de dreiging af te wenden. Ik noemde in de vorige hoofdstukken de neiging tot groepsdwang als dominant interactiepatroon en de hoge drempel voor individueel leiderschap die daarvan het gevolg is. In dit vervormde patroon zoeken men de legitimatie in de bescherming door de collectiviteit van het eigen netwerk.

Instrumenteel paradigma: wij lossen alles zelf op

Het geloof in de kennisvoorsprong en de innovativiteit van het landbouwkennisnetwerk maakte het aantrekkelijk om in eigen kracht te blijven geloven en bleef een blokkade vormen voor externe afstemming. We zien hier hoe de veranderde condities niet meer pasten bij het domein het instrumentele paradigma, waardoor dit denken remmend ging werken op de noodzakelijke externe afstemming. Men bleef vasthouden aan de –in eigen ogen– enige echte objectieve werkelijkheid, op grond waarvan de kritiek van buitenaf gemakkelijk gediskwalificeerd kon worden als “niet bewezen” of “onwetenschappelijk”.

De critici in de buitenwereld werkten deze opstelling verder in de hand. Veel van hen werkten vanuit het strategische paradigma waarin positiestrijd een belangrijker plaats innam dan dialoog. De landbouwsector had ook wel reden om de poort niet wagenwijd open te zetten.

Dit lag anders voor het informele netwerk van waarschuwers¹⁸. Zij bleven binnen dezelfde instrumentele paradigma en bevestigden zich aan de geldende regels. Zij ondervonden echter dat ook op de kennis dimensie de ruimte voor dialoog te klein kon worden toen de kennis die zij aandroegen te confronterend werd.

¹⁶ Directie Bedrijfs Structurele Aangelegenheden (L&V: 1978-1984). Zie par. 3.4.2.

¹⁷ Termeer, C.J.A.M. (1993) *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid*. Dissertatie. 's-Gravenhage, VUGA

¹⁸ zie par. 3.3.5. en 3.4.5

Gevolgen: de onbetaalde rekening loopt op

Omdat de signalen van onbalans die vanuit de buitenwereld steeds sterker klonken niet door het sturende netwerk verwerkt konden worden liep de onbetaalde rekening hoger op: het mestoverschot groeide verder, de subsidie op overproductie kostte de belastingbetaler steeds meer en het imago van de landbouw in de publieke opinie zakte dieper weg.

De eenheid kwam verder onder druk te staan. Informele netwerken groeiden buiten de formele solidariteitslijnen om en het gezag van het sturende netwerk brokkelde verder af in een samenleving waarin het verzuilde middenveld het steeds minder voor het zeggen kreeg.

De structuur die door de overheid in stand werd gehouden was niet gunstig voor het herstel van verticale afstemming. De ambtenaren van L&V die met het nieuwe milieuministerie VoMil moesten onderhandelen voelden zich solidair met de sector en waren er in de eerste plaats op uit om de ruimte voor de sector zo weinig mogelijk te laten beperken door invloeden van buitenaf.

6.4.4 De periode van uiteenlopende belangen 1984 – 1989

Kennis als beleidsinstrument

Nadat aan het einde van de vorige periode het management van de voorlichtingsdienst aan de sectordirecties AT en VZ in Den Haag was gekoppeld werd in deze periode voorlichting uitdrukkelijker als instrument van beleid ingezet. Het kennissysteem moest voor technische oplossingen zorgen. Het moest nu ook voor alle partijen betrouwbare wetenschap opleveren voor het inschatten van reële risico's en als grond voor keuzen. Bovendien moest het kennissysteem draagvlak creëren voor de pijnlijke maatregelen waaraan nu niet meer te ontkomen viel. De eenheid moest worden bewaard en daarin zag men voor met name het fijnmazige voorlichtingsnetwerk met haar 1^e en 2^e lijns functie een belangrijke rol¹⁹.

Dit kennisbeleid paste in een breder pakket van maatregelen die erop gericht waren de schade te beperken en de pijn zo eerlijk mogelijk te verdelen (zie 3.5.3). De sector werd bovendien bijgestaan in het vinden van technische oplossingen zoals industriële mestverwerking, een mestdistributiesysteem en een zoek- en leertraject voor terugdringen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (MJP-G).

Beheersing: schade onder controle krijgen

Van condities voor productiegroei moest in deze periode de omslag worden gemaakt naar productiebeheersing om de schadelijke neveneffecten binnen aanvaardbare grenzen te houden. In

¹⁹ zie par. 3.5.4.

plaats van het beheersen van de condities voor groei kwam nu het accent op het beheersen van risico's.

Regie: gezamenlijke
verantwoordelijkheid steeds
moeilijker vol te houden

De periode werd ingezet vanuit de gedachte van gedeelde verantwoordelijkheid. De sector zou eendrachtig de problemen aanpakken. Dit bleek in de praktijk echter niet waar te maken. De identiteit was al te ver aangetast en onder de paraplu van het sturende netwerk waren andere netwerken ontstaan met andere solidariteiten. Termeer noemt hier de samenwerking tussen L&V en VROM in de Stuurgroep Mest op ambtelijk niveau en aan de andere kant de varkenshouderijsector als 'configuraties', waartussen de beelden van de werkelijkheid uit elkaar groeiden.

De combinatie van externe druk op de landbouw om de sector op te schonen, de interne druk op consensus waardoor geen drastische maatregelen mogelijk waren zolang niet iedereen het met elkaar eens was en de spanning tussen bestuurders en hun achterbannen maakten het systeem inert.

Legitimiteit brokkelt af door
groeïend onbegrip

Het is zinvol om voor de legitimering van het overheidsoptreden in deze periode onderscheid te maken tussen het bestrijden van het productieoverschot en het inperken van de schadelijke gevolgen voor het milieu. Wat het eerste betreft lag het voortouw in Brussel en daarmee ook de Zwarte Piet. Den Haag had zich aanvankelijk verzet tegen invoering van de quotering op melk omdat dat een bestaande situatie zou fixeren en daarmee de innovativiteit van de sector zou smoren. Spoedig na invoering zou echter blijken dat de melkveehouderijsector veel baat had bij de gegarandeerde melkprijs en toch wel inventief werd in het nog verder verhogen van het rendement per koe. De bureaucratische rompslomp die de quotering met zich meebracht en de fraudegevoeligheid, zeker ook in andere EG landen, maakte het enkele jaren later voor o.a. graan geen aantrekkelijke optie voor de EG, waarna de graanprijzen daalden en de Nederlandse akkerbouwers in problemen kwamen. Het Ministerie van LNV, dat in 1990 door protesterende akkerbouwers gebarricadeerd, kon echter weinig voor hen doen.

Het milieubeleid werd gerechtvaardigd op grond van de inschatting van risico's voor het milieu. Ik noemde in dit verband al eerder dat er een hiaat bestond in de benodigde kennis, waardoor door alle partijen aanvaardbare objectieve kennis ontbrak. Dit deed de legitimiteit van het overheidsoptreden geen goed.

Bovendien groeide de kritiek op de kwaliteit van de wetgeving. Ook al probeerden beleidsmakers de regelgeving zo redelijk mogelijk te maken: het bleek niet mogelijk om de pijn te verdelen op een manier die voor iedereen acceptabel was. Juist de detaillering en de voortdurende onzekerheid omdat steeds weer nieuwe

feiten op tafel kwamen waarop nieuwe regelgeving moest worden gemaakt, maakte het voor ondernemers lastig. Van hen werden steeds opnieuw investeringen gevraagd terwijl onzeker bleef of zij deze nog terug konden verdienen. Het regime van regels kon bovendien nooit voldoen aan de mogelijkheden die men lokaal zag om dezelfde doelstellingen op een betere manier te realiseren.

Het instrumentele paradigma
als strohalm

Alle keuzes die de overheid maakte in deze periode pasten nog altijd in het instrumentele paradigma. Men vertrouwde op een gemeenschappelijke kennisbasis die echter niet meer bestond en op een collectieve verantwoordelijkheid die niet meer waar gemaakt kon worden. Het deskundige ambtenarenapparaat kwam alleen te staan tussen actoren die strategisch handelden.

De structuur die mede door de overheid in stand werd gehouden vormde een blokkade in het zoeken naar oplossingsrichtingen die pasten in een domein waar men moest leren om met belangen- tegenstellingen om te gaan. In dit licht is het veelzeggend dat het besluit tot privatisering van de landbouwvoorlichting niet genomen is op basis van inzicht in het functioneren van het kennis-systeem. Het uit handen geven van het beleidsinstrument landbouwvoorlichting paste niet bij de nog altijd heersende gedachte dat juist de gemeenschappelijke kennisbasis voor oplossingen zou moeten zorgen. Dit verklaart waarom bij de privatisering de tweedelijns voorlichting wel in eigen beheer werd gehouden.

6.4.5 De periode van de onthechting 1989 - 1995

Kennisbeleid verliest richting

De periode na de privatisering van de landbouwvoorlichting werd ingezet met dezelfde ambities ten aanzien van kennis. De milieuproblemen zouden nog altijd met betere technieken worden opgelost, de wetenschap was nog steeds op zoek naar acceptabele normen en nu de voorlichters van hun solidariteitsconflict waren verlost konden zij onbekommerd uitleggen waarom de overheid bepaalde maatregelen nodig vond. De tweedelijns voorlichting zou het beleid blijven voeden met betrouwbare informatie uit de praktijk.

De marktgerichte opstelling van de landbouwvoorlichting zette echter de onderlinge taakverdeling van de kennisinstellingen op losse schroeven, waardoor de andere instellingen gedwongen werden om hun rol aan te passen zodat zij hun toekomst veilig konden stellen. De verantwoordelijke beleidsdirecties van LNV waren ondertussen bezig het management van de kennisinstellingen op afstand te zetten, zodat de onderlinge taakverdeling steeds meer een kwestie van de instellingen zelf werd.

In de loop van deze periode nam bij beleidsmakers van de landbouwdirecties van LNV de belangstelling voor de tweedelijns functie van voorlichting snel af en werden ambtenaren van deze

decentrale diensten steeds vaker voor direct beleidsvoorbereidend werk ingezet.

Beheersing: van inhoudelijk naar resultaatgericht beleid

De oriëntatie in de regelgeving veranderde in deze periode van inhoudelijke voorschriften over wat wel en niet mocht en onder welke omstandigheden, naar doelvoorschriften, waarin de ondernemers meer vrijheid werd gelaten in de manier waarop zij bepaalde milieudoelstellingen wilden bereiken, zolang zij maar aan de norm zouden voldoen. Een voorbeeld hiervan was de nota 'Derde Fase Mestbeleid' (Tweede Kamer 1993b). Dit was de stap van het beheersen van de condities naar het vaststellen van de randvoorwaarden.

Regie: van gezamenlijke verantwoordelijkheid naar het convenant

Over randvoorwaarden viel te onderhandelen, net als over de flankerende maatregelen die gemakkelijker zouden maken voor van betrokken actoren om hun inzet toe te zeggen. Het werd de periode van het scheiden van verantwoordelijkheden. Dit was de voornaamste reden voor LNV om zich uit bestuurlijk overleg op zowel vaktechnisch (IKC's) als politiek bestuurlijk (CL's) terug te trekken en daarmee de intermediaire functie van wat eens de voorlichtingsdienst was te ontmantelen.

Legitimiteit: het einde van het consensustijdperk

Nog altijd hechtten zowel de top van het ambtelijk apparaat als de bestuurders van het Landbouwschap aan besluitvorming op basis van consensus. De identiteit van de netwerken die zij vertegenwoordigden was echter verloren gegaan. Uiterst moeizaam bereikte convenanten misten daarom hun uitwerking of konden via de achterdeur van de politiek toch weer onschadelijk worden gemaakt. Daarmee duurde de besluiteloosheid voort.

Het instrumentele paradigma lijdt schipbreuk

Het werd de tijd van de botsende paradigma's. De structuur na de privatisering was naar instrumenteel model ontworpen, maar steeds meer spelers speelden het spel volgens de strategische regels. Dat gaf frictie. De omslag in het denken in beleidskringen kan deels worden verklaard uit deze botsing. Als blijkt dat redelijk overleg en het streven naar overeenstemming niet meer tot resultaat leiden omdat de andere partij zich niet aan de spelregels houdt, dan voelt men zich gedwongen om ook positiespel te gaan spelen. De ruimte op de kennis dimensie was te klein geworden. De samenhang van veel geroemde OVO drielink was kwestieus geworden en het kennissysteem had haar rol als bindmiddel in de sector verloren.

Het resultaat was dat effectieve ingrepen nog steeds uitbleven. Met de omslag van de instrumentele naar het strategische paradigma was de rol van het kennissysteem als bindende factor uitgespeeld.

6.4.6 De periode van de markt 1995 -

Kennis op de markt van vraag en aanbod

In de vernieuwde opzet van het kennisbeleid, dat vanaf deze periode ook daadwerkelijk zo heette, werd kennis in de eerste plaats een zorg voor de gebruikers zelf. De overheid kocht voortaan kennis in voor eigen gebruik en voelde zich verantwoordelijk voor het functioneren van het kennissysteem op de lange termijn. Daar waar de markt niet goed werkte had de overheid een taak. Initieel onderwijs en fundamenteel onderzoek bleven daarom publieke taken²⁰. Een direct verband tussen sectorbeleid en kennis werd niet meer gelegd. Alleen kregen beleidsmakers nog de vraag voorgelegd voor welke vragen zij een taak zagen voor het onderzoek, of op welke thema's zij voorlichtingsprogramma's zouden willen zien.

Beheersing: maatschappelijke randvoorwaarden en verantwoording

De tijd van collectieve sturing was nu definitief voorbij. De overheid stelde uit naam van de samenleving de randvoorwaarden vast waaraan de sector zich te houden had. De verhoudingen werden zakelijker en inzet moest verantwoord worden. Dit gold ook voor de investeringen in kennis waarvoor een systeem van outputsturing werd opgezet. De samenleving was dan niet meer beheersbaar: de eigen inzet was dat nog wel.

Regie: de randen van het speelveld en de spelregels

Het beleid dat in de vorige periode was in gezet om regels te maken als randen van het speelveld werd voortgezet. Anders was dat deze regels niet meer na langdurige onderhandelingen tot stand kwamen maar in zeer kleine ambtelijke kring werden vastgesteld en daarna politiek werden bekrachtigd.

In het kennissysteem volgden ingrepen zoals in de IKC's (1995) en de consortiumvorming van kenniscentrum Wageningen en het hoger agrarisch beroepsonderwijs na politieke besluiten waarna betrokken instellingen de invulling ervan vorm konden geven binnen de van hogerhand vastgestelde kaders.

In de programmafinanciering voor onderzoek werd de speelruimte gedifferentieerd naar het type onderzoek. Het fundamentele onderzoek kreeg relatief veel vrijheid door abstract geformuleerde programmadoelstellingen. Het strategisch onderzoek met een looptijd van 4 jaar kreeg met concretere doelstellingen te maken, terwijl het praktijkgerichte onderzoek van de proefstations moest worden afgerekend op resultaten voor goed omschreven problemen.

Legitimiteit: het politiek primaat en verantwoording

De rechtvaardiging voor besluitvorming werd in deze periode teruggelegd bij de politiek, die zich had bevrijd van de beklemming van het op consensus gerichte overleg. Als er knopen moesten worden doorgehakt, dan was dat aan de Minister met rugge-

²⁰ LNV Kennisbeleidplan tot 1999, Tweede Kamer 1995c

steun van het parlement. Binnen de kaders kreeg ieder zijn eigen verantwoordelijkheid, waarop men kon worden afgerekend. De invoering van de programmafinanciering in het kennissysteem was in belangrijke mate ingegeven door de druk op verantwoording van publieke middelen.

Alle keuzes in deze periode wijzen op het dominant worden van het strategische paradigma. Positiespel in de zin van competenties, het vaststellen van de randen van het speelveld en de spelregels bepaalden het beeld en kennis was in plaats van gemeenschappelijke basis voor keuzes geworden tot een verhandelbaar product in de markt van vraag en aanbod.

In dit paradigma spelen verbindinglijnen voor het onderhouden van wederzijds begrip een veel minder belangrijke rol dan in het instrumentele denken. De belangstelling voor intermediaire functies om het kennisproces gezond te houden was daarom laag.

Toch waren er sinds het Zwaluwproject om tot andere verhoudingen binnen het Ministerie te komen wel diverse bewegingen in de richting van interactieve beleidsvorming zichtbaar geweest die gebaseerd waren op het communicatieve paradigma. Eerder noemde ik projecten zoals BALM, NidP en CBB²¹. Op managementniveau bestond wel belangstelling voor de ambities van het CBB project, maar in discussies over mogelijke rollen voor de overheid [*kader 61*] in beleidstrajecten ging de meeste aandacht naar de rol van regisseur. Deze rol gaf hoop op het bereiken van de inhoudelijke doelstelling door het inrichten van het communicatieproces op een manier dat uiteindelijk draagvlak zou ontstaan. Deze gedachte van *social engineering* past eerder in het strategische dan in het communicatieve denken.

Het doorknippen van de verbindinglijnen had gevolgen. Wanneer netwerken van mensen alleen in eigen kring communiceren en met de buitenwereld steeds in onderhandeling en competentiestrijd zijn verwickeld, dan ontstaat zelfreferentialiteit. Dit is waar Van der Ploeg²² op doelt: het ambtelijk apparaat ziet alleen nog 'virtuele boeren' als product van zijn eigen programmatuur. Dit is ook waar Van Woerkum op wijst als hij pleit voor interactieve beleidsvorming²³.

Toch waren er ook hier onderstromen zichtbaar. Het probleem van uiteendrijvende werelden werd op diverse plaatsen in het ambtelijk apparaat onderkend. Zo organiseerde de Directie Landbouw in 1997-1998 een project 'Met één been in de praktijk',

²¹ BALM: Bestuurlijke Aanpak Landbouw Milieuproblematiek; NidP: Natuurbeleid in de Peiling; CBB: Communicatie Bij Beleidsvorming. Zie par 3.6.3.

²² Van der Ploeg (1999)

²³ Woerkum, C. van, (1997) *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Bohn Stafleu Van Lochem, Houten. Tweede herziene druk (2000).

om ambtenaren opnieuw in contact te brengen met de praktijk van het werkveld waarvoor zij beleid maakten en het IKC-L organiseerde daarop een soortgelijk project voor eigen medewerkers met de al even veelzeggende titel; 'Neus voor Haagse winden' met als bedoeling de politieke gevoeligheid te verhogen. Er zijn meer acties te noemen zoals een breed opgezette studiedag over 'Gevoeligheid voor signalen' in 1998 waar op alle niveaus in het Ministerie werd gediscussieerd over de onbevredigende wijze waarop signalen van buitenaf door het ambtelijk apparaat werden verwerkt.

Het waren indicaties voor een probleem. Tot op het moment waarop de informatieverzameling voor dit boek stopte (1999) waren echter geen structurele maatregelen zichtbaar die voor herstel van verbindingslijnen zouden kunnen zorgen. Net als eerder het instrumentele paradigma een blokkade vormde voor het onderkennen van belangentegenstellingen en de gevolgen daarvan, vormde nu het strategische denken een belemmering om het belang van interactie op waarde te schatten.

6.5 De overheid en de responsiviteit van het systeem

6.5.1 Wat voegt het ecologische paradigma toe aan de analyse?

De kritiek van Van der Ploeg op het expertsysteem in de landbouw

In de inleiding van dit hoofdstuk verwees ik naar Van der Ploeg en zijn visie op het landbouwministerie als spil van het expert systeem²⁴. Ook hij analyseerde wat er gebeurde in het na-oorlogse landbouwkennissysteem. Wat voegt mijn redenering toe aan zijn analyse?

Hij laat zien hoe het expert systeem vanaf de 50er jaren het modernisatieproject inzette en daarvoor de condities schiep. Schaalvergroting en intensivering van de productie werden gezien als enig levensvatbare weg. Aannames voor deze opvatting vonden hun rechtvaardiging in de objectieve wetenschap. Ook toen later op eveneens wetenschappelijke gronden deze aannames weerlegd werden²⁵ ging het expertsysteem, aangevoerd door het landbouwdepartement, door op de ingeslagen weg. Het kon niet anders, want de verwachtingen van de toekomst waren een *self fulfilling prophecy* geworden. Het expert systeem had nog slechts een virtueel beeld van de boer, een beeld dat door het expertsysteem zelf geschapen en gereproduceerd werd, bijvoorbeeld

²⁴ zie par. 6.1.1.

²⁵ Van der Ploeg besteedt hieraan in zijn hoofdstukken 4 en 5 uitvoerig aandacht.

door het type waarnemingen die door het LEI²⁶ wel of juist niet werden geregistreerd.

Van der Ploeg verwijt de verantwoordelijken in het expert-systeem, met LNV voorop, dat zij de feitelijk politieke lading van de keuze voor schaalvergroting en intensivering van de Nederlandse landbouw hebben gemaskeerd, door haar onder het mom van wetenschap te verobjectiveren. Het expertsysteem zou de boer hebben beroofd van zijn eigen toekomstprojecten²⁷. De auteur pleit ervoor om terug te gaan naar de creativiteit van de boer zelf, die altijd zijn eigen keuzes gemaakt heeft en vaak tegen de stroom in bewezen heeft dat het voor hem/haar uitgestippelde pad niet de enig begaanbare weg was.

Hij stelt dat het vermogen van boeren en tuinders om zich relatief onafhankelijk van fluctuaties in markten en beleid te ontwikkelen juist de succesfactor is geweest van de Nederlandse landbouw en ook de hoop moet zijn voor de toekomst. Boeren zijn steeds in staat geweest om steeds nieuwe bedrijfsstijlen te ontwikkelen en daar omheen netwerken te vormen om meer mogelijkheden te creëren. Dit vermogen vormt in feite de levenskrachtige onderstroom in de landbouw. Hij gelooft echter niet meer dat deze stroom te combineren is met een andere trend die aan het einde van de 90er jaren lijkt post te vatten: de vorming van de mega-bedrijven waarin agrarische productie wordt geïndustrialiseerd. De keuze kan echter niet door de sector zelf gemaakt worden: hier is volgens hem het primaat van de politiek nodig.

Kritiek op het instrumentele paradigma

De overwegingen in de voorgaande hoofdstukken bevestigen veel van zijn conclusies. Zijn kritiek op het expertsysteem dat een gewenst toekomstbeeld verobjectiveerde is kritiek op het instrumentele paradigma dat lange tijd dominant was. Deze kritiek kan begrepen worden vanuit het strategische denken: het expertsysteem wordt geanalyseerd als een netwerk dat zich een machtspositie verwierf en in staat was kennis als wapen in te zetten. Ook zijn verwijzing naar de noodzaak van het politiek primaat om een keuze te maken voor één van de concurrerende toekomstvisies zouden we vanuit het strategische paradigma kunnen begrijpen.

In de nadruk die hij legt op het creatieve vermogen van boeren zelf en de noodzaak om de zelfreferentialiteit van het expert-systeem te doorbreken, kunnen we ook elementen van het ecologische paradigma herkennen: het is de erkenning van het autonome ontwikkelingsproces dat zich niet laat sturen door de

²⁶ Het Landbouw Economisch Instituut verzamelt en bewerkt statistische informatie over de rurale sector. Deze informatie heeft in de hele na-oorlogse periode een belangrijke rol gespeeld in de onderbouwing van het beleid van L&V/LNV.

²⁷ Van der Ploeg 1999, p.259, 448

toekomstvisies van experts en doelgerichte beleidstrajecten van Ministeries. Wie dat toch probeert stuurt aan op stagnatie. Voor deze stelling is *De Virtuele Boer* een rijk gedocumenteerd manifest.

Onbeantwoorde vragen

Toch blijven enkele belangrijke vragen onbeantwoord. Die vragen hebben betrekking op de beoordeling van wat een wenselijke of onwenselijke ontwikkeling is en wie er aan de goede of verkeerde kant staat. Op grond waarvan kunnen we zeggen dat in een bepaalde periode sprake was van een bewonderenswaardig samenspel tussen actoren en wat maakt dat we op een volgend moment moeten vaststellen dat er iets grondig mis gaat? En is het zinnig om het door LNV aangestuurde kennissysteem in de beklagdenbank te zetten? Ik licht de vragen toe en zoek in de theorie over coherentie in netwerken naar aanvullende antwoorden.

Waar ligt de grens tussen gezonde synergie en dominantie?

Van der Ploeg toont bewondering voor de manier waarop het expertsysteem in de jaren 60 en 70 *agency* verwierf en vindt het opmerkelijk dat zoveel onafhankelijke ondernemers en andere deelnemers in het moderniseringsproces in toenemende mate bereid waren om hun eigen projecten op elkaar af te stemmen. Vervolgens uit hij zijn kritiek op ditzelfde moderniseringsproject dat zoveel andere waardevolle ontvouwingsmogelijkheden onmogelijk maakte. Tenslotte laat hij zien dat er toch zeer velen zijn geweest die wel met succes hun eigen spoor hebben gevolgd.

Elke focus en elke vorm van samenwerking vraagt om keuzes: wie één weg kiest moet andere wegen laten liggen. Hoe onderscheiden we dan een netwerk met gezonde synergie van een dominant systeem dat als een dolle olifant niet meer te stuiten is? Waar ging het in de Nederlandse landbouwgeschiedenis mis? Op grond van welk criterium is dat omslagpunt vast te stellen? En is zo iets ook te voorkomen? Heeft de overheid hierin een leiderschapsfunctie?

Wanneer is opstand legitiem?

Een tweede categorie vragen heeft betrekking op de richting van de gemaakte keuzes. Waarom kozen indertijd de leiders in het landbouwnetwerk voor de richting van schaalvergroting en intensivering en waarom hebben zo velen zich daar niet aan geconformeerd? Waarom komen wetenschappers zoals Van der Ploeg en Röling²⁸ ertegen in opstand? Wat legitimeert de ene en wat de andere richting als de “objectieve wetenschap” geen afdoende maatstaf meer kan leveren? Waarom deugen de milieu-coöperaties wel als tegenstroom en de vakbond voor varkenshou-

²⁸ Zie bijv. zijn inaugurele rede in 1995 waarin hij de instrumentele wetenschapstraditie in de landbouw vergelijkt met Noren in Groenland: zij waren niet in staat de signalen van naderend onheil te verstaan en gingen ten onder. Röling, N.G., (1995) *Naar een interactieve beleidswetenschap*. Inaugurele rede, Wageningen, Landbouwuniversiteit.

ders (NVV)²⁹ niet? Deze vragen zijn belangrijk omdat men zich met hetzelfde soort redenering als indertijd gevolgd werd voor het moderniseringsproject nu op allerlei alternatieven zoals agro-toerisme, agrarisch natuurbeheer en zorglandbouw³⁰ zou kunnen storten, met op termijn dezelfde kwalijke gevolgen als die netwerken zich een stevige machtspositie zouden kunnen verwerven. Wanneer doet de overheid er goed aan een bepaalde inhoudelijke ontwikkeling actief te ondersteunen en wanneer gaat die steun te ver? Is dat omslagpunt in de recente landbouwgeschiedenis te illustreren? En is ook dat te voorkomen?

Wie zit er in de
beklaagdenbank?

Als er goede en verkeerde ontwikkelingen zijn, dan is het verleidelijk om mensen in de beklagdenbank te zetten. Het expertsysteem, onder leiding van het landbouwdepartement, krijgt in de analyse van Van der Ploeg het verwijt doof te zijn geworden voor argumenten, zich blind te staren op een verwacht toekomstbeeld voor de landbouw en niet in staat te zijn om leiding te geven aan het revitaliseren van het platteland, ook al wordt dat volgens alle beleidsnota's wel nagestreefd. De kennisinstellingen zouden bij werkelijk vernieuwende bewegingen opvallend afwezig zijn en LNV heeft hij vaker als rem dan stimulans voor vernieuwing ervaren. De rol van LNV lijkt uitgespeeld, hoezeer de auteur dat ook betreurt, want: *"Een vernieuwend platteland en een vernieuwende landbouw verdienen een goed Ministerie en kennisinstellingen die tot de best denkbare behoren"*³¹. Hoe zinnig is het beeld dat hier wordt geschetst?

6.5.2 Gezonde en ongezonde ontwikkeling

Verbinding en vitale ruimte

Wat maakt het onderscheid tussen gezonde en ongezonde ontwikkeling? Gaan we uit van het autonome ontwikkelingsproces, dan is het moderniseringsproject ingezet door een sturend netwerk dat zich zijn positie had verworven in de periode ervoor: de periode van wederopbouw waarin de bereidheid tot inzet en afstemming groeide en de landbouwsector identiteit ontwikkelde. Het instrumentele paradigma waarmee de kennisspecialisten rationalisering van de landbouwpraktijk predikten kon gedijen als complement op de praktijkervaring van boeren die in die tijd door alle partijen in de landbouwsector zeer serieus genomen werd. Hierdoor was er in de bloeitijd sprake van vitale ruimte en kon de bereidheid tot inzet en afstemming verder groeien. Vernieuwers kregen de ruimte en konden rekenen op een sterk informeel opererend netwerk van ordebewaarders op alle belangrijke posities (landbouworganisaties, toeleveranciers en verwerkende

²⁹ Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders, o.l.v. Wien van den Brink. Van der Ploeg laat zich zeer onvriendelijk uit over deze actiegroep (Vd Ploeg 1999, p.387).

³⁰ Zorglandbouw duidt op de combinatie van agrarische productie met maatschappelijke zorg, zoals het teweek stellen van geestelijk gehandicapten, ex-verslaafden of andere hulpbehoevenden op een boerderij, meestal op therapeutische basis en met gespecialiseerde begeleiding.

³¹ Citaat Van der Ploeg 1999, p.454.

industrie, nationale en Europese overheid), die van binnenuit deuren konden openzetten.

Het lijkt me geen houdbare stelling dat schaalvergroting en intensivering als gekozen optie de wortel van het kwaad waren dat de sector later op zou breken, zoals Van der Ploeg suggereert, zeker niet met de aanvullende keuze om zoveel mogelijk gezinsbedrijven binnenboord te houden. In een coherent systeem is toenemende taakverdeling en specialisatie, met een bijbehorende verfijning van de koppeling tussen de verschillende componenten, een gezonde trend.

Gebrekkige koppelingen

Wat wel als tekortkoming gezien moet worden was het gebrek aan structurele koppeling met het grotere netwerk waarvan de Nederlandse landbouw deel uit maakte. Daardoor kon niet op tijd worden gesignaleerd welke kwalijke gevolgen de expansiedrift voor de Wereldmarkt zou hebben: de verbinding met de markt was er wel, maar nogal éénzijdig. Door de mankerende koppeling werd ook niet op tijd gesignaleerd dat er problemen over de schutting gegooid werden, zoals belasting van het milieu, overproductie en verstoring van de verhoudingen op de Wereldmarkt. Tenslotte ontbrak de verbinding met groepen boeren die zich niet wilden of konden conformeren aan de trend die zich in het moderniseringstraject steeds duidelijker aftekende. De scheiding tussen blijvers en wijkers markeerde het onderscheid tussen een vitaal maar naar binnen gericht netwerk dat zich langzaam maar zeker een monopoliepositie verwierf en de *exclus*: precies de uitwassen waar de overheid tegen op zou moeten treden. Die overheid kon echter geen verticaal leiderschap uitoefenen omdat het landbouwministerie deel was van het systeem en zich sterk had ingelaten met bepaalde inhoudelijke toekomstbeelden die gerealiseerd moesten worden.

Responsiviteit als onderscheidend criterium

Wanneer essentiële koppelingen niet functioneren kan een systeem niet responsief zijn. Voegen we dit criterium toe aan de analyse van Van der Ploeg, dan is in te zien dat het moderniseringsproject in de bloeitijd nog geen belemmering vormde voor gezonde synergie, althans binnen de sector. De olifant begon te hollen in de periode van toenemende onzekerheid, toen de druk om te overleven in een bedreigende wereld groter werd. De eigen authentieke inzet van agrarische ondernemers werd ondergeschikt gemaakt aan de afstemming op een beeld dat van de toekomstige markt werd geschapen. Afwijkingen van dat beeld werden niet serieus genomen en het kennissysteem droeg bij aan de bevestiging van dat beeld.

Tot in de periode van tegengestelde belangen bleven de koppelingen binnen de sector, althans in de mainstream ervan, nog wel

functioneren³². Vanaf de periode van onthechting, toen het kennissysteem zijn verbindende functie verloor, was dat echter voorbij en sloeg de olifant op hol. Vertrouwen in de overheid sloeg om in wantrouwen, het Landbouwschap zakte ineen, boeren werden concurrenten van elkaar en de handel maakte zich los uit de greep van de producenten. Geen van de actoren was nog in staat om horizontaal leiderschap uit te oefenen in de landbouwsector als geheel. Wel ontstonden er nieuwe initiatieven en allianties, maar de structuur was, als dolle olifant, voorlopig nog niet in staat om hier adequaat op te reageren.

Paradigma's als blokkade

Een cognitief systeem dat niet meer responsief is loopt vast in zijn illusies. De structuur die ooit functioneel was mist dan het vermogen om de noodzakelijke koppeling te herstellen. Mijn toevoeging aan het verhaal van Van der Ploeg is dat een belangrijk deel van dat onvermogen is te traceren in de heersende paradigma's, die niet meer voldeden voor de vraagstukken die zich aandienen. Het instrumentele paradigma, waarin mensen zich beroepen op wetenschappelijke wetmatigheden, schoot tekort in de arena van belangentegenstellingen. Het strategische paradigma, dat sinds de periode van de markt het LNV beleid domineerde, schoot tekort in het onderhoud van de noodzakelijke koppelingen, waardoor partijen in escalerende patronen van machtsstrijd en dominantie terecht kwamen, zelfreferentieel werden en elkaar dwongen tot overleven.

Als dat gebeurt verdwijnt de energie uit het systeem en zijn mensen die overblijven nog slechts bezig de structuur overeind te houden. Zowel het instrumentele als het strategische paradigma kreeg de overhand als respons op de tekortkoming van het denken dat eraan vooraf ging. Het lastige van de huidige situatie is dat mensen die vanuit het strategische paradigma redeneren zich gemakkelijk vastbijten in illusies en daarmee terecht komen in een escalerend patroon dat de overgang naar een volgend paradigma moeilijk maakt.

Terug naar authentieke inzet

De hoop is dat er toch ook altijd weer vernieuwers zijn, mensen die hun inspiratie volgen en anderen daarmee weten te raken. Mensen die, ook tegen de verdrukking in, informele netwerken weten op te bouwen en ordebewaarders weten te interesseren. Dat geldt niet alleen voor innoverende boeren, maar dat geldt ook voor beleidsambtenaren en actoren in de diverse ketens. Van Broekhuizen et al.³³ hebben een groot aantal van dit soort initiatieven op het platteland gedocumenteerd. De vraag is nu wat er

³² In mijn eigen herinnering aan de discussies in de landbouwdirecties AT en VZ aan het einde van de jaren 80 speelde de boerenpraktijk nog altijd een belangrijke rol, evenals de zorg voor het innovatieve vermogen van boeren en tuinders. Beleidsmakers deden hun uiterste best om de nieuwe maatschappelijke eisen zo dragelijk mogelijk te maken en de pijn zo eerlijk mogelijk te verdelen. Het bleek echter een onmogelijke opgave.

³³ Broekhuizen, R. van, Klep, L., Oostindie, H., Ploeg, J.D. van der (1997) *Atlas van het vernieuwende platteland: tweehonderd voorbeelden uit de praktijk*. Doetinchem, Misset.

voor nodig is om de identiteit van zulke nieuwe netwerken te versterken zodat er opnieuw coherentie ontstaat en de bereidheid van actoren groeit om hun inzet op elkaar af te stemmen.

Het vraagt om ruimte voor horizontaal leiderschap: ruimte die in vergelijking met de bloeitijd veel kleiner is geworden. En het vraagt om andere instrumenten dan generieke regels en Haagse subsidiepotten. Een landelijk overheidsapparaat is vaak niet in een goede positie om te overzien wat er op een bepaald moment in een netwerk nodig is: de afstand is te groot en de eis van de verdelende rechtvaardigheid³⁴ maakt het onmogelijk om maatwerk te leveren. Alleen intermediairen die op een niveau kunnen opereren dat aansluit bij de identiteit van het netwerk en voldoende mandaat hebben om te kunnen doen wat nodig is voor horizontaal leiderschap, zijn daartoe in staat.

6.5.3 Gezonde en ongezonde respons

Respons of illusie

Tegenbewegingen zijn nodig om structuur levend te houden. Is er onderscheid te maken tussen gezonde en ongezonde tegenbewegingen? Ook hier is het criterium van de responsiviteit richtinggevend. Een milieucoöperatie wordt gevormd door boeren die de kritiek uit de samenleving serieus nemen en samenwerken om betere manieren te vinden om aan de nieuwe eisen te voldoen dan die welke door het beleid worden voorgeschreven. Zij vragen daarvoor experimenteerruimte in de regelgeving. Dit is een voorbeeld van mensen die in respons op hun omgeving een authentiek antwoord zoeken in het proces van inzet en afstemming in de samenleving. Dit staat in contrast met het verzet van de NVV die strijd voert tegen de afbrokkelende positie van varkenshouders en zich isoleert door vast te houden aan de illusie dat alleen anderen hen iets aandoen.

Het criterium van responsiviteit geeft weliswaar een richting aan, toch is de grens tussen gezond en ongezond nooit scherp te trekken. Ook moeten soms keuzes gemaakt worden tussen mogelijke wegen omdat ze met elkaar onverenigbaar zijn, terwijl moeilijk van te voren is vast te stellen welke weg tot de meest gezonde ontwikkeling zal leiden. Was de protestbeweging van boer Koekoek een ondergewaardeerd signaal van een ontvouwingmogelijkheid in de landbouw die ten onrechte gemangeld is in de mainstream, of een verzet van boeren die hun onhoudbare situatie niet op wilden geven en zich isoleerden van de samenleving?

Industrialiseren of verbreden?

Is het toekomstbeeld van geïndustrialiseerde landbouw een gezonde respons op de eisen van de internationale markt die hogere vormen van afstemming, standaardisatie en investeringen

³⁴ De eis van de verdelende rechtvaardigheid houdt in dat criteria voor subsidieverlening algemeen geldend moeten zijn.

in geavanceerde technologie nodig maken, of een doodlopend spoor dat in zijn doodstrijd een spoor van vernieling achterlaat omdat het andere levenskrachtige ontwikkelingsmogelijkheden op het platteland in de kiem smoort?

Dit is niet de plaats om een antwoord te geven op deze vraag. Wel meen ik een aanvullend criterium te hebben aangedragen om deze belangrijke discussie te voeden. Voor de ontwikkelingsrichting zelf is het criterium de responsiviteit: welke ontwikkeling biedt de meeste kansen op verbinding tussen alle betrokken actoren in het netwerk en ruimte voor authentieke inzet? Voor de rol van de overheid geldt de vraag in welke ontwikkeling men het meest bezig is ruimte te scheppen voor vitaliteit: het voorkomen van monopolies en het voorkomen van *exclus*.

6.5.4 Gezonde en ongezonde systemen

Is er iemand schuldig?

Als ex-ambtenaar van het Ministerie van LNV koester ik geen gevoelens van wrok: integendeel. Ik heb mijn collega's leren waarderen als verantwoordelijke en hard werkende mensen, met belangstelling voor wat er gaande is en een verlangen naar vernieuwende ideeën om uitwegen te vinden in de brei van zich opstapelende problemen waarmee zij geconfronteerd werden. Een departement is bovendien geen gedisciplineerd leger van mensen dat als één actor optreedt. Er zijn boven- en onderstromen en vernieuwende netwerken die informeel opereren. In de microwereld van beleidsmakers is net als in de microwereld van boeren sprake van veranderaars, ordebewaarders en overlevers.

Oordelen lossen op in verbinding

Het is opvallend dat de neiging om oordelen uit te spreken over anderen vermindert naarmate mensen elkaar beter leren kennen. Dit klopt met de theorie: in verbinding ontstaat ruimte en illusies stapelen zich op als de verbinding ontbreekt. Beter dan het beeld van de beklagdenbank is daarom het beeld van gezonde en ongezonde systemen. In een ongezond systeem is de drempel voor leiderschap hoog en het responsief vermogen dientengevolge laag.

Tekenen van ziekte zijn dan bijvoorbeeld hoge werkdruk, zelfreferentialiteit, veel oordelen over de buitenwereld en weinig ruimte voor vernieuwers. Merkwaardig is dat in een ziek systeem de druk om de orde te bewaren hoger wordt. Onder de oppervlakte steekt de overlever, die ook iedereen in zich heeft, de kop op. Wanneer veranderaars de moed op geven en hun heil elders zoeken, is dat een belangrijk signaal van ziekte.

Mijn persoonlijke impressie is dat er nog altijd ruimte is voor zinvolle discussie tussen veranderaars en ordebewaarders binnen het Ministerie van LNV, al heeft de uittocht van veranderaars de

laatste jaren wel bedenkelijke vormen aangenomen. Signalen uit de LTO organisatie geven hetzelfde beeld: er is nog steeds ruimte, al heeft men grote moeite om vernieuwende agrarische ondernemers binnenboord te houden.

Het koesteren van oordelen over partijen, die noodzakelijke ontwikkelingen in de weg zouden staan, helpt niet bij het herstel van de responsiviteit van het landbouwsysteem. Waar het om gaat is dat de gezonde dynamiek tussen veranderaars en ordebewaarders wordt hersteld.

Institutionele omgeving,
leiderschap en het creëren
van vitale ruimte

De coherentiecirkel maakt inzichtelijk dat positiespel en communicatie over inhoud twee factoren zijn die samen de vitale ruimte opspannen waarbinnen creativiteit en verbondenheid in een systeem zich kunnen ontwikkelen. Na het ombouwen van een institutionele structuur die aanvankelijk was ingericht voor het creëren van een gemeenschappelijke kennisbasis naar een structuur die de overheid vooral tot positiespel in staat stelde, is nu aan de orde om een institutionele omgeving te scheppen die uitnodigend is voor leiderschap om op beide dimensies die nodig zijn voor vitale ruimte stagnaties te voorkomen.

Een blauwdruk is daarvoor niet te geven. Wel kunnen uit de redering die in deze hoofdstukken werd geïllustreerd een aantal grondprincipes worden afgeleid. Deze worden in het laatste hoofdstuk in de vorm van stellingen samengevat.

Ecologisch paradigma

Het landbouwkennisnetwerk
als inspirerend vertrekpunt

7.1 Bakens in het ecologische paradigma

In deze studie heb ik gezocht naar functies van leiderschap die er toe doen in kennisnetwerken. Waarom gaan mensen in sommige netwerken steeds meer rekening met elkaar houden zodat creativiteit en verbinding ontstaat, terwijl andere netwerken vastlopen of los zand worden? Wat doen mensen waardoor een bepaald netwerk dat zij belangrijk vinden beter gaat functioneren? Wanneer is de institutionele omgeving uitnodigend voor het ontstaan van zulke netwerken en wanneer niet? Welke rol kan een overheid hierin spelen?

Ik was gefascineerd geraakt door ontwikkelingen in de Nederlandse landbouw waar netwerken van uiteenlopende actoren in een buitengewoon hoog tempo de kennis wisten te genereren die deze actoren nodig hadden, maar waarin ook na verloop van tijd de rolverdeling begon te schuiven met alle frictie en onzekerheden van dien. Het leek me dat hier lessen te leren waren die niet alleen voor beleidsmakers in de Nederlandse landbouw maar ook voor anderen interessant zouden zijn.

De landbouw is immers in meer dan één opzicht relevant voor deze studie. Het gaat niet alleen om een economische sector die kans heeft gezien een sterke positie op de wereldmarkt te verwerven: het gaat ook om de bronnen van ons bestaan, ons voedsel en het duurzaam beheer van onze leefomgeving. De zoektocht is dan ook bepaald niet vrijblijvend. Antwoorden op deze vragen zijn hard nodig wanneer we ons realiseren dat mensen wereldwijd afhankelijk zijn van elkaar en van hun ecologische omgeving en dat zij zich daar, veel meer dan nu het geval is, naar zouden moeten gedragen. Wat kunnen we doen als we ons dit ter harte nemen? Waar vinden we bakens om op koers te blijven als de bekende wegwijzers tekort schieten?

Leiderschap

Mijn interesse ging verder dan de wens om te begrijpen. Ik wilde vooral weten wat men zou kunnen doen. Daarom heb ik

Sleutelwoorden in het ecologische paradigma

Vitaliteit

Levende organismen ontwikkelen zich autonoom en vertonen een natuurlijke tendens tot ordening, variatie en schoonheid. Dit in tegenstelling tot dode stof die tendeert naar maximale entropie en chaos. Menselijke netwerken zijn op te vatten als levende organismen. Gezonde netwerken ontwikkelen zich autonoom in de richting van creativiteit en taakverdeling, terwijl ongezonde netwerken vervallen in stagnatie en chaos.

Inzet

Vitaliteit wordt gevoed door authentieke inzet. Een netwerk reproduceert zichzelf door patronen van interactie tussen de samenstellende componenten, die elk hun specifieke inzet leveren. Ontwikkeling naar meer coherente vormen van ordening kan plaats vinden als er sprake is van authentieke inzet, die verder gaat dan een voorgeschreven functie in het netwerk. Authentieke inzet betekent dat elk individu zijn inzet geeft op basis van zijn eigen inzicht en specifieke kwaliteiten.

Afstemming

Inzet komt tot meerwaarde in een netwerk als er afstemming plaats vindt. In de afstemming kunnen patronen ontstaan die zichzelf reproduceren, met onderlinge taakverdeling, schaalvoordelen van standaardisatie en coherent gedrag. Zo ontstaat ruimte voor voortgaande ontwikkeling van de specifieke kwaliteiten van elk individu, die, mits afgestemd, ook weer aan de kwaliteit van het netwerk ten goede kunnen komen.

Identiteit

De bereidheid van individuen om hun inzet te leveren en af te stemmen op een bepaald netwerk hangt af van hun vertrouwen in de meerwaarde van dat netwerk. Zij moeten dat netwerk dus als zodanig herkennen en erop vertrouwen dat het zinvol is om hun inzet erop af te stemmen. Een netwerk heeft een sterke identiteit als die bereidheid hoog is. Deze identiteit is te vergelijken met de identiteit van elk levend organisme (cel, individu, ecosysteem) dat zichzelf reproduceert en zich verder ontwikkelt.

Uitgangspunt hierbij is dat mensen als sociale wezens de natuurlijke behoefte hebben om zich ergens voor in te zetten. Die behoefte is een combinatie van de wens tot zelfactualisatie en de wens om een zinvol deel te zijn van een groter geheel. Inzet is bevredigend als die inzet ertoe doet: niet alleen voor de eigen positie, maar ook voor het netwerk waarvan men deel uit maakt.

Responsiviteit

Het verschil tussen gezonde en ongezonde netwerken is responsiviteit. Als een netwerk zijn responsiviteit verliest, raakt de structurele koppeling verstoord en gaat de meerwaarde van het netwerk als identiteit verloren. Responsiviteit omvat zowel het vermogen tot afstemmen als de authentieke inzet. Het omvat de waarneming van wat in een bepaalde situatie nodig is en de afstemming van de actie op het grotere geheel. Het omvat ook het vermogen om een eigen antwoord te vinden, onafhankelijk van de verwachtingen van anderen.

Kader 64

leiderschap een centrale rol gegeven in dit boek. Het resultaat van mijn studie heeft waarde als het uitzicht biedt op bruikbare alternatieven voor de meer gangbare benaderingen in het stimuleren en structureren van kennisprocessen. In dit laatste hoofdstuk ga ik daarom na welke gevolgen deze studie zou kunnen hebben voor de praktijk. Daarbij heb ik eerste instantie beleidsmakers voor ogen die gunstige condities willen scheppen voor leiderschap in kennisnetwerken in het rurale gebied, maar ik hoop dat dit werk ook anderen zal kunnen inspireren.

Het ecologische paradigma hanteerbaar

Omdat taal en begrippen tekort schoten heb ik houvast gezocht in een breder paradigma, dat ik in navolging van Rölöng en

Jiggins¹ het ecologisch paradigma heb genoemd. Zij hebben slechts enkele contouren van dit paradigma geschetst. In dit boek heb ik geprobeerd het paradigma hanteerbaar te maken voor de vraagstelling van deze studie en voor de diepergelegen vragen die ik zojuist stelde. In dit laatste hoofdstuk vat ik samen hoever ik gekomen ben met het vinden van bakens voor actie.

Vijf principes

In de voorgaande hoofdstukken heb ik mijn interpretatie van het ecologische paradigma onderbouwd. Deze interpretatie is samen te vatten in de sleutelwoorden vitaliteit, inzet, afstemming, identiteit en responsiviteit [kader 64]. Nu is aan de orde wat er verandert als men deze interpretatie zou volgen. Ik formuleer hiervoor vijf principes, die als baken kunnen dienen voor wie op koers wil blijven [kader 65]. De principes zelf zijn descriptief: ze beschrijven een opvatting over de manier waarop zaken functioneren. Ze hebben waarde voor de vraagstelling wanneer ze gevolgen hebben voor normatieve keuzes: als het zo zit, dan kan men beter dit doen en dat laten. Daarom ga ik voor elk van de principes na wat men, in vergelijking met gangbare opvattingen, anders zou kunnen doen wanneer men deze zienswijze accepteert.

Vijf principes

voor de ontwikkeling van relevante kennis

- 1 Vitaliteit in een netwerk wordt gevoed door persoonlijk leiderschap
- 2 Relevante kennis in een netwerk ontstaat in interactie
- 3 Leiderschap is het scheppen van ruimte voor vitaliteit
- 4 Structuur is gunstig voor vitaliteit als de drempel voor leiderschap laag is
- 5 Een samenleving heeft een collectief circuit nodig om maatschappelijk relevante netwerken vitaal te houden

Kader 65

¹ Röling, N.G., Jiggins, J. (2000). *Agents in Collaborative Management: The Logic of Collective Action*. In: Buck, L.E., Geisler, C.G. et al (eds) *Biological Diversity: Balancing Interests through Adaptive Collaborative Management*. Boca Raton, CRC Press. Zie par. 1.4.

7.2 Vitaliteit

Vitaliteit in een netwerk wordt gevoed door persoonlijk leiderschap.

Het eerste principe

7.2.1 Van moeten naar willen

Authentieke inzet

Vitaliteit in een netwerk begint bij mensen die zich ergens voor in willen zetten. Het initiatief, dat iemand daarvoor neemt in een netwerk, heb ik omschreven als persoonlijk leiderschap. Het is actie die ontstaat in respons op de omgeving, maar daarvan niet afhankelijk is. Authentieke inzet is de voeding voor levende processen.

Vraagsturing is onvoldoende

Dit inzicht biedt een breder perspectief dan opvattingen over klantgerichtheid of een vraaggestuurd kennissysteem, die slechts de nadruk leggen op afstemming. Wanneer men uitsluitend doet wat de klant wil, of wat de baas of de opdrachtgever wenst, dan blijft authentieke inzet achterwege. Dan verdwijnt de vitaliteit en de innovativiteit uit het netwerk en wordt overleven de manier van zijn. De oproep tot vraagsturing kan zinvol zijn na een periode waarin de klant teveel uit beeld is geraakt²; dan dient deze oproep om de vitale ruimte te herstellen omdat inzet de overhand heeft gekregen over de afstemming. Het is echter onvoldoende voor een vitaal netwerk wanneer actoren slechts voldoen aan verwachtingen van anderen.

Van taakuitoefening naar het
scheppen van ruimte voor
wensen

Dit inzicht heeft vergaande gevolgen voor de attitude van mensen in organisaties en netwerken. In plaats van de vraag: 'Wat is mijn taak en hoe wil men dat ik die taak uitvoer?' prevaleert de vraag: 'Wat wil ik en hoe schep ik daarvoor ruimte in mijn omgeving?' Daarna volgt de opgave om de eigen inzet zo af te stemmen op die van anderen dat er meerwaarde voor het netwerk ontstaat. In een organisatie hoort daarbij dat men zich voegt in een taakafbakening en ook dingen doet die niet hoog op het eigen wensenlijstje staan omdat dat voor de meerwaarde van het geheel nu eenmaal vereist is. In een netwerk moet men zorgen dat de verhouding tussen geven en nemen voldoende is om zich van de medewerking van anderen te verzekeren. Dit is nodig om ruimte te scheppen voor wat men werkelijk wenst te realiseren.

Wanneer we de wens in plaats van de taak voorop stellen kunnen we inzien dat we ons ook regelmatig moeten afvragen of dat wat we geaccepteerd hebben in het kader van de afstemming nog wel

² Dit was rond 1995 het geval in het landbouwkennissysteem toen men zich realiseerde dat de verbindingen tussen de kennisinstellingen en de praktijk verzwakt waren. Deels is dit te begrijpen vanuit de veranderde institutionele omgeving waarin de taakverdeling en gebruikerssturing van voorheen was vertroebeld door concurrentie en belangenconflicten. Voor een ander deel kwam de oproep voort uit het besef dat er meer categoriën klanten waren dan de technisch geavanceerde boeren en tuinders. Of de kennisinstellingen in de landbouw ook minder klantgericht waren geworden in vergelijking met kennisinstellingen in andere sectoren valt nog te bezien. Zo waren rond die tijd bijvoorbeeld de studenten in het landbouwwonderwijs die werk in de primaire landbouw ambiëerden al fors in de minderheid.

bijdraagt aan de wensen die we wilden realiseren. Dit kan aanleiding zijn om de structuur zoals hij gegroeid is aan te vechten en bij te stellen. Zulke impulsen zijn essentieel voor de responsiviteit in een levend netwerk.

7.2.2 Van doelen naar vitaliteit

Bewegende doelen

Het sleutelbegrip vitaliteit in het eerste principe plaatst doelen in een breder perspectief. Ontwikkeling is een autonoom proces en de uitkomst daarvan is niet te kennen. Doelen zijn gebaseerd op beelden van wat men op een bepaald moment wenselijk vindt. We kunnen niet anders dan in zulke beelden met elkaar communiceren, maar de werkelijkheid is altijd groter dan ons voorstellingsvermogen. Wensbeelden verschuiven niet alleen door voortschrijdend inzicht maar ook door de mate waarin we onszelf en anderen vertrouwen. Het menselijk brein is er bovendien erg handig in om abstracte beelden en constructies van de werkelijkheid te maken en nieuwe waarnemingen daar naar toe te interpreteren, waarna het zich afsluit voor impulsen die daar niet in lijken te passen.

Deels is dit gezond, maar de grens naar het ongezonde ervan is niet te kennen. Veel wensen³ zijn bijproducten die we juist tegenwerken door er doelbewust naar te streven: de fixatie op het doel maakt ons blind voor de signalen die nodig zijn voor het volgen van het autonome proces waar we deel van zijn. Doelen zijn daarom als uitiem richtpunt voor actie niet erg betrouwbaar. Er moet iets zijn dat dieper gelegen is en waarop we doelen kunnen bijstellen.

Een stap vroeger in het vitale proces is er de intuïtie: daardoor komen we in beweging en vormen we ons beelden van wat de impuls die we ervaren zou kunnen betekenen. Die intuïtie is interessant als vertrekpunt. Het levende proces in een netwerk bestaat uit interactiepatronen van actoren die met elkaar in verbinding staan en steeds hun positie bepalen in het grotere geheel. Impulsen vormen een essentiële schakel tussen signalen die zij opvangen en hun reacties die op hun beurt weer de beweging in een netwerk voortbrengen.

Vitale ruimte als breder perspectief

Vitale ruimte in een netwerk is een breder perspectief dan doelen. Dat betekent niet dat doelen geen belangrijke functie hebben. Zij helpen om te visualiseren waar men de aandacht op wil richten en dit is nuttig voor het bundelen van de inzet van meerdere actoren. In het ecologische paradigma is een doel echter geen richtpunt voor actie, maar een structuur van afspraken waarmee men een vitale ruimte opspant door een aantal zijwegen die men niet wenst af te sluiten. Door doelen overeen te komen richten

³ Bijvoorbeeld vertrouwen, gezag, creativiteit, liefde: zie par. 4.3.2 en kader 17.

actoren op de kennis dimensie de aandacht op een bepaald veld en op de positie dimensie spreken zij impliciet af dat ieder van hen acties achterwege zal laten die voor zover zij kunnen overzien afbreuk doen aan wat zij gemeenschappelijk wensen. Hierdoor kan het vertrouwen ontstaan dat op de positie dimensie nodig is voor vitale ruimte.

De wil die ten grondslag ligt aan de actie van iemand die leiding neemt is de visualisatie van wensen. De uitwerking kan zijn dat anderen daardoor in beweging komen. Tot welke beweging de krachtenbundeling vervolgens zal leiden kunnen de actoren in het netwerk niet overzien.

Zelfactualisatie en zinvol zijn
in de collectiviteit

Door vitale ruimte centraal te stellen in plaats van doelen kunnen we de valkuil vermijden die het strategische paradigma met zich meebrengt. Als iedereen uiteindelijk alleen uit zou zijn op het maximaliseren van zijn eigen belangen, dan was collectieve actie alleen mogelijk op basis van de optelsom van overlappende belangen, of door het inzetten van macht: door ruil of competitie, waarbij niet is in te zien waar de grens ligt met isolement of machtsstrijd. Er zijn meer vormen van afstemming die zinvolle interactie mogelijk maken. Profijt-maximalisatie is slechts één deel van de drijfveren voor menselijk handelen, te rekenen tot de behoefte aan zelfverwerkelijking van het individu. Dit streven blijft echter zinloos zolang de inzet van die capaciteit niet bijdraagt aan de collectiviteit waar het individu deel van is.

Authentieke respons op
signalen uit omgeving

De stap van doelen naar vitale ruimte is de stap van beheersing naar het kiezen van positie in een autonoom vitaal proces dat ons bevattingvermogen te boven gaat. In dat proces roepen divergerende en convergerende krachten elkaar op en de intuïtie die we ervaren is deel van het signaleringssysteem waarmee de structurele koppeling in netwerken in stand wordt gehouden. Het is aan ons om iets met die intuïtie te doen en daarmee ruimte te scheppen in het netwerk, of, om het preciezer uit te drukken, onze bijdrage te leveren aan de beweging die gaande is.

De opwaardering van intuïtie

7.2.3 Rationaliteit en intuïtie

Wensen zijn de visualisatie van impulsen, die hun oorsprong vinden in intuïtie. Hoe we ons intuïtie en de bron daarvan moeten voorstellen is een verhaal apart, dat het bestek van dit boek te buiten gaat⁴. Ik wil hier volstaan met een sterk vermoeden dat er meer mechanismen voor inzet en afstemming bestaan tussen mensen en hun ecologische omgeving dan we nu weten en dat intuïtie hierin een voorname plaats inneemt.

⁴ Zie de bespreking van spiritualiteit: par. 4.5.9.

Wat voor mijn betoog in dit boek van belang is, is dat de rol van intuïtie opwaardering behoeft naast de rol van rationaliteit die in veel westerse subculturen⁵ wordt overgewaardeerd⁶. Rationaliteit halen we erbij op de breekpunten: de momenten waarop we ons realiseren dat ons standaard gedragsrepertoire niet voldoet voor de vraagstukken waarvoor we ons gesteld zien.

Er is een gezonde verhouding nodig tussen intuïtief en rationeel handelen. Rationaliteit zouden we kunnen zien als een hogere vorm van de kunst tot afstemmen: in plaats van te vertrouwen op dagelijkse routines proberen we door middel van rationaliteit mechanismen en ontwikkelingen te voorzien zodat we daarop met ons gedrag kunnen anticiperen, effectiever zijn en minder risico lopen. De voeding van het levende proces zit echter niet in de rationele afwegingen, maar in de intuïtie die eraan vooraf gaat.

7.2.4 Van effectiviteit en efficiëntie naar energie

Energie als metafoor

De kwaliteit van overeenstemming wordt gemeten in effectiviteit en efficiëntie. Effectiviteit is de maat voor het realiseren van de doelen en efficiëntie is de maat voor de verhouding tussen inspanning en resultaat. Waar doelen tekort schieten als bakens voor het stimuleren van vitaliteit in een netwerk, biedt energie als metafoor een breder alternatief voor de kwaliteit van het proces.

Energie maakt zichtbaar of een inspanning bijdraagt aan een vitaal proces. De identiteit van een netwerk wordt gevoed door vitaliserende patronen die zichzelf versterken: doordat actoren de meerwaarde van het netwerk ervaren neemt hun bereidheid tot inzet en afstemming toe waardoor ook de meerwaarde weer toeneemt. In zulke processen komt energie vrij: energie uit de vrijheid die mensen ervaren om hun kwaliteit in te zetten en energie uit de verbondenheid waarin zij zich veilig en zinvol kunnen voelen. Deze energie is waar te nemen in de ruimte die mensen ervaren om creatief te zijn en leiding te nemen voor hun inzet.

De afstemming die nodig is om inzet tot meerwaarde te brengen kost energie. Het proces blijft vitaal zolang kosten lager zijn dan de baten. Doelen, overeenstemming en instrumenten zijn vormen van afstemming, die bijdragen aan de vitaliteit in een netwerk zolang de energie die daardoor vrijkomt meer is dan de energie die het kost door bijvoorbeeld de inperking van vrijheid en de risico's van onderlinge afhankelijkheid die afstemming ook altijd met zich mee brengt.

⁵ "Westerse subculturen" lijkt me een betere aanduiding dan 'de westerse cultuur': daar mogen we in de postmoderne pluriforme samenleving eigenlijk niet meer van spreken. Ik doel hier met name op opvattingen in management en beleid, waarin overmatig veel waarde wordt gehecht aan rationele en cijfermatig onderbouwde beslismodellen.

⁶ In deze opvatting sta ik bepaald niet alleen: er is een aanzwellende stroom van management literatuur over dit onderwerp. Zie bijv. Ofman (1992); Bos, Harting (1998); Schuijt (1999); Varela (1999).

7.2.5 Van overeenstemming naar respect

Niet alle inzet is positief

Niet elke inzet draagt bij aan vitaliteit, ook al is die inzet authentiek. Niet iedereen die zich beroept op zijn intuïtie heeft zuivere bedoelingen. Niet elk gedrag is te tolereren in een sociaal netwerk. Het onderscheid tussen datgene wat bijdraagt aan de vitaliteit in een netwerk en wat niet is respect, in de accepterende betekenis van het woord⁷.

Respect en responsiviteit

De logica is eenvoudig. Levende organismen zijn afhankelijk van de koppeling tussen de samenstellende componenten. De responsiviteit van een netwerk vergt dat actoren open blijven staan voor signalen. De praktische vertaling hiervan is respect. Respect betekent dat we de ander blijven zien als zinvol deel van het geheel, ook al voldoet die ander niet aan het beeld dat wij graag zouden willen zien. Respect betekent ook dat we open blijven staan voor dat wat we niet begrijpen. De werkelijkheid is immers altijd groter dan ons voorstellingsvermogen.

Deze notie van respect als voorwaarde voor levende processen volgt op de erkenning van ontwikkeling als autonoom proces. Wie dat niet erkent en probeert ontwikkeling beheersbaar te maken ontkomt er niet aan zich af te sluiten voor die signalen die niet in zijn model van de werkelijkheid passen. De koppeling raakt hierdoor geblokkeerd, met als gevolg dat hij niet meer in staat is om een positie te kiezen waarmee hij aan vitaliserende processen en duurzame ontwikkeling zou kunnen bijdragen.

De beperkingen van overeenstemming

Respect is een breder alternatief dan overeenstemming. Overeenstemming betekent dat men het in een netwerk eens wordt over de focus van de inzet en de manier waarop die inzet op elkaar wordt afgestemd. Overeenstemming kan worden bereikt op basis van consensus of ruil. In het geval van consensus wil men hetzelfde, maar dat is niet altijd nodig voor overeenstemming: men kan ook afspraken maken zonder het met elkaar eens te zijn, zolang de ruilverhouding tussen geven en nemen voor alle betrokken actoren bevredigend is.

De eis van overeenstemming geeft echter onvoldoende houvast wanneer we vitale processen willen stimuleren. Hier geldt dezelfde beperking als voor doelen: soms is het maken van afspraken zinvol en soms moeten ze ook weer doorbroken worden om ruimte te maken voor het vitale proces. Er zijn meer vitaliserende interactievormen dan consensus en ruil: ook competitie en hiërarchie kunnen eraan bijdragen dat de bereidheid van mensen toeneemt om hun inzet af te stemmen op de identiteit van een netwerk. Overeenstemming is bovendien het

⁷ zie par. 4.5.6.

resultaat van een proces dat daaraan vooraf gegaan is. De vraag is nu juist wat iemand kan doen om het zover te krijgen.

Logica eenvoudiger dan de praktijk

De grens tussen respectvol en respectloos is niet scherp te trekken. Respectvolle inzet is meestal wel intuïtief te voelen, maar niet objectief vast te stellen. Gebrek aan respect is gemakkelijker te zien: eerder in dit boek noemde ik de basisvormen dictatuur (of monopolie) en *exclus* (het buitensluiten van groepen mensen)⁸. Respectvol handelen vraagt steeds opnieuw om keuzes.

Ook al is de logica eenvoudig: in de praktijk is werkelijk respectvol handelen een grote opgave. We kunnen niet anders dan in beelden denken en communiceren. We ontleen er onze zekerheid aan en we baseren er onze wensen op. De werkelijkheid voldoet nooit geheel aan die beelden en dat is tegelijkertijd uitdagend en lastig voor onze persoonlijkheid. Respect vraagt om bereid te zijn steeds opnieuw onze illusies los te laten en responsief te zijn op wat zich aan ons voordoet. Dat is een grote opgave.

7.2.6 Gevolgen van het eerste principe

- a. Niet gedeelde doelen maar inspirerende vertrekpunten vormen de drijvende kracht voor beweging in een netwerk.
- b. Vraagsturing alleen is onvoldoende voor een vitaal netwerk.
- c. De beelden die worden vastgelegd in missies, doelen en 'objectief goede oplossingen' worden gemakkelijk blokkades voor zinvolle interactie wanneer zij andere beelden uitsluiten.
- d. Overeenstemming over doelen is geen voorwaarde voor zinvolle interactie. Een te grote nadruk op overeenstemming werkt het ontwikkelen van relevante kennis tegen.
- e. Wie iets wil en daar anderen bij nodig heeft moet daarvoor ruimte scheppen in het netwerk dat hem met die anderen verbindt.
- f. Intuïtie en rationaliteit zijn als twee vleugels van de vogel: zonder één van de twee kan hij niet vliegen⁹.
- g. Een netwerk is vitaal onder voorwaarde van respect.

7.3 Kennis

Relevante kennis in een netwerk ontstaat in interactie

Het tweede principe

7.3.1 Van statische kennis naar kennis als effectieve actie

Het ecologische aspect van kennis

In de hoofdstukken 3 en 4 heb ik laten zien hoe de betekenis van kennis steeds verbreed werd met nieuwe aspecten, omdat de gangbare opvattingen niet meer voldeden onder de veranderde

⁸ In navolging van Van Gunsteren en Andeweg n.a.v. taken van de overheid: zie par. 6.3.1.

⁹ Met dank aan *The Second Wing of the Eagle* van Woodhill, J., Rölöng, N.G.(1998).

omstandigheden. Na het marktaspect van kennis is verbreding met het ecologische aspect aan de orde waarmee zichtbaar wordt dat kennis een cruciale rol speelt in sociaal en ecologisch verantwoord gedrag.

Kennis, zoals opgevat in het tweede principe, is effectieve actie in respons op de omgeving. Iemand verwerft kennis door te leren van ervaring; door zijn waarnemingsvermogen te ontwikkelen; door zich adequate beelden van de werkelijkheid te vormen op grond waarvan hij weet wat hij te doen heeft; en door de vaardigheid te ontwikkelen om dat effectief te doen. Er zijn geen twee personen die over precies dezelfde kennis beschikken.

Deze opvatting is breder dan meer gebruikelijke opvattingen waarin kennis wordt voorgesteld als iets statisch: betrouwbare constructies van de werkelijkheid die kunnen worden opgeschreven in boeken, tijdschriften of websites, of waardevolle inzichten die kunnen worden geproduceerd en verhandeld, zoals dat in het instrumentele en strategische paradigma wordt gezien.

Door kennis te koppelen aan effectieve actie is in te zien dat wat we op een bepaald moment denken te weten en waardevol vinden op het volgende moment zijn betekenis verloren kan hebben. Het stelt ons in staat om onderscheid te maken tussen relevante kennis en verblindend inzicht¹⁰: beelden van de werkelijkheid die het zicht ontnemen op de actie die op dat moment nodig is.

Kennis verwerven

Deze opvatting van kennis verlegt de aandacht van de kwaliteit van de informatie en effectiviteit van kennisoverdracht naar de manier waarop actoren in een netwerk kennis verwerven. Hiermee kunnen we het verband leggen tussen inzet op communicatie, zoals voorlichting, interactieve beleidsvorming en andere methoden om bewustwording te stimuleren en inzet op het veranderen van de condities, zoals financiële prikkels en regelgeving. Het eerste is het spoor van de kennis dimensie, het tweede van het positiespel. Door kennisverwerving centraal te stellen kunnen we inzien dat beide sporen als communicerende vaten met elkaar zijn verbonden. Wat men op het ene spoor inzet kan het effect van het andere spoor versterken of juist teniet doen. Met de coherentiecirkel is zichtbaar gemaakt¹¹ hoe de vitale ruimte wordt opgespannen door op zowel de kennis- als de positie dimensie ruimte te creëren.

Deze opvatting is bovendien breder dan kennis als individueel construct, zoals dat in het communicatieve denken wordt gezien. Zij omvat ook om de responsiviteit van individuen in hun

¹⁰ zie par. 4.4.4.

¹¹ zie par. 4.5 en kader 32.

omgeving en van sociale netwerken in het grotere geheel waarvan zij deel uitmaken. Daarvoor is een begrip van kennis nodig dat verder gaat dan individuele constructen van de werkelijkheid op grond waarvan men doelen en instrumenten kiest.

7.3.2 Van de beste oplossing naar relevante kennis

Het onderwerp van het tweede principe is relevante kennis. Relevant wordt hier gerelateerd aan vitaliteit: kennis is relevant wanneer daarmee het vitale proces wordt bevorderd. Gewoonlijk wordt relevantie echter gekoppeld aan doelen of belangen: wat relevante kennis is voor het ene doel hoeft dat niet voor het andere te zijn en wat voor de éne persoon relevante kennis is, is dat nog niet voor de ander. Dit is begrijpelijk, want deze relevantie is gemakkelijker vast te stellen dan wanneer we vitaliteit als richtpunt nemen: we kunnen immers niet vast stellen waar de grenzen van de vitale ruimte zich bevinden. We hebben echter niet genoeg aan een begrip van relevantie dat gekoppeld is aan iets waar men het over eens is. We hebben juist een houvast nodig voor die gevallen waarin overeenstemming en mandaten ontbreken.

Als we doelen en belangen in het bredere kader van vitaliteit plaatsen, dan wordt die vitaliteit ook het baken voor relevantie. We kunnen echter niet anders dan relevantie subjectief vast stellen. Kennis is dus in eerste instantie relevant wanneer degene die leiding neemt dat vindt. Dat is zijn inzet om een netwerk in beweging te brengen. Of die kennis uiteindelijk ook relevant zal blijken te zijn kan hij vooraf niet met zekerheid weten. In een responsief netwerk mag hij erop vertrouwen dat naast de werking waarop hij hoopt ook de impulsen zullen komen voor correctie als dat nodig is om proces vitaal te houden.

Problemen ontstaan wanneer blokkades optreden waardoor die impulsen niet door kunnen dringen. Dit gebeurt in zekere mate in elk netwerk, net zoals elk netwerk ook zijn corrigerende procedures ontwikkelt om te grote ontsporingen tegen te gaan. Zonder zulke correctiemechanismen om de stroom op gang te houden verliezen mensen hun vertrouwen in het netwerk en dat gaat de identiteit verloren.

Relevantie in relatie tot
vitaliteit

Elkaar serieus nemen versus
adoptie

Deze redenering heeft een belangrijk gevolg voor mensen die zich met gedragsverandering bezig houden [kader 66]. Er is een grens tussen wat wel en wat niet bijdraagt aan een vitaal proces. Iemand die bepaalde kennis relevant vindt voor anderen kan zich inzetten om ervoor te zorgen dat zij die kennis verwerven. Dat kan hij doen door een combinatie van het beschikbaar maken van informatie en van positiespel zodat die anderen deze informatie serieus nemen.

Herdefinitie van voorlichting

Een bredere omschrijving

Voorlichting heeft in de loop van de tijd verschillende betekenissen gehad, waarbij steeds andere aspecten van kennis werden benadrukt. Is er een definitie te vinden die alle in hoofdstuk 3 en 4 beschreven aspecten dekt en voorlichting bovendien onderscheidt van andere communicatieve activiteiten zoals onderwijs en training? Ik meen van wel.

Gemeenschappelijke kenmerken

De gemeenschappelijke kenmerken van de familie van voorlichtingsactiviteiten zijn de volgende:

1. Het zijn activiteiten die zich bedienen van communicatie

2. Zij zijn bedoeld om specifieke doelgroepen te beïnvloeden

3. Ze richten de aandacht op specifieke onderwerpen of vraagstukken

4. Ze beogen te stimuleren dat die specifieke doelgroepen kennis verwerven die relevant voor hen is, althans in de optiek van de actor die voorlichting inzet.

Met deze ingrediënten kunnen we voorlichting opnieuw omschrijven:

Voorlichting is een communicatieve activiteit die als doel heeft te stimuleren dat een bepaalde doelgroep relevante kennis verwerft over een specifiek onderwerp.

In deze definitie kan voorlichting zich zowel op de inhoud als op het proces van kennisverwerving richten. Daarmee ligt de weg open naar uiteenlopende intermediaire rollen in kennisprocessen, variërend van het overdragen van boodschappen tot het organiseren van ontmoeting tussen verschillende partijen die alleen in interactie de kennis kunnen ontwikkelen die nodig is voor de vraagstukken waarvoor zij staan. Het initiatief van deze activiteiten kan zowel komen van een partij die om bepaalde diensten vraagt (zoals het geval is in commerciële advisering) als de partij die een doelgroep wenst te beïnvloeden.

Zoals aan het einde van hoofdstuk vier werd opgemerkt is nu de afstand tussen de oorspronkelijke betekenis van het woord voorlichting en de inhoud zoals hier omschreven wel erg groot geworden.

De term raakt, althans in het landbouwnetwerk, wat in diskrediet. Gezien de rijke historie van de landbouwvoorlichting is dat spijtig, maar misschien moeten we accepteren dat andere termen zoals advisering, bemiddeling, training en intermediaire dienstverlening de functies overnemen.

Onderscheid

Met deze definitie kunnen we voorlichting onderscheiden van andere communicatieve activiteiten, al zijn de scheidslijnen niet haarscherp te trekken:

Onderwijs beperkt zich niet tot een bepaald vraagstuk of onderwerp, maar dekt het terrein van kennis dat nodig is om te voldoen aan bepaalde kwalificaties

Training kan onderdeel zijn van zowel onderwijs als voorlichting, afhankelijk van de vraag of het de bedoeling is dat mensen aan het einde van de training al dan niet aan bepaalde competenties hebben verworven.

Publieksvoorlichting richt zich op een breed publiek, in tegenstelling tot de specifieke doelgroepen van voorlichting.

Kader 66

Hij gaat echter te ver wanneer hij verlangt dat die anderen zich ook naar deze kennis gaan gedragen. In dat geval wordt de authentieke respons van de ander ontkend. Dit was het geval bij de klassieke adoptie benaderingen in het instrumentele denken waarin de beste oplossing werd geobjectiveerd en veranderstrategieën werden ingezet om doelgroepen deze vernieuwingen

te laten aanvaarden¹². Wie de ander wil vormen naar zijn beeld werpt blokkades op voor het vitale proces.

Ruimte scheppen voor kennisverwerving

Goed beschouwd kunnen mensen alleen zelf hun kennis verwerven in respons op hun omgeving. De inzet van iemand die leiding neemt kan maken dat zij daarvoor meer of minder ruimte ervaren. Een boodschap kan inspirerend zijn omdat hij aansluit bij wat iemand intuïtief al wist maar nog niet rationeel kon berekenen of in actie wist om te zetten. Een interventie kan ook ruimte scheppen doordat iemand zich gaat realiseren dat de illusie die hij koesterde niet klopte. Alle in hoofdstuk 5 genoemde leiderschapsrollen zijn zagezien van toepassing op het proces van kennisverwerving.

Structurele koppelingen

7.3.3 Van kennisoverdracht naar interactie

Het derde element in dit principe is interactie. Hiermee wordt de aandacht verlegd van de kwaliteit van de boodschap en individuele leerprocessen naar de kwaliteit van interactie tussen actoren. Kennis die relevant is voor een bepaald netwerk kan alleen ontstaan wanneer er sprake is van gezonde interactie tussen de actoren in dat netwerk. In ecologische termen betekent dit dat de structurele koppeling tussen de componenten van het levende systeem moet functioneren en dat ook de koppeling tussen het organisme als geheel met de omringende buitenwereld intact moet zijn. Alleen dan is het levende organisme tot effectieve actie in staat. Relevante informatie kan zowel van buiten het netwerk komen (bijv. vaktechnische onderzoeksresultaten of praktijkervaring), als in het netwerk ontstaan door uitwisseling van ervaringen en inzichten. Dit alles leidt tot kennis in ecologische zin als het mensen zowel individueel als collectief in staat stelt tot effectieve actie.

Hiërarchie en markt onvoldoende

In het instrumentele paradigma is vooral de rol van de deskundige en van de gezagsdrager van belang en is communicatie vooral een kwestie van kennis overdragen en richting geven. In het strategische paradigma wordt daaraan toegevoegd dat communicatie ook een kwestie is van de juiste ruilverhouding: van geven en nemen onder voorwaarden. Hiërarchie en markt schieten echter vaak tekort als het gaat om de ontwikkeling van collectief bewustzijn. In de voorgaande hoofdstukken heb ik laten zien hoe beide benaderingen in bepaalde periodes hebben bijgedragen tot escalerende interactiepatronen in de landbouw en juist het ontstaan van creativiteit en collectief bewustzijn hebben tegengewerkt.

Alle betrokkenen

In het communicatieve paradigma wordt de nadruk gelegd op het sociale leerproces, waarin kennis wordt voortgebracht door

¹² zie par. 3.3.4 en kader 7.

interactie tussen actoren. In het ecologische paradigma wordt zichtbaar dat naast gezag en dialoog ook ruil en competitie bij kunnen dragen aan relevante kennis en dat het negeren van kennis van bepaalde actoren kan resulteren in blokkades voor het proces. Hieruit volgt dat men risico's loopt wanneer bepaalde actoren niet betrokken worden bij het proces van kennisontwikkeling. Het kan ertoe leiden dat de kennis die zo ontwikkeld wordt niet relevant voor hen is, waardoor zij hun rol in de afstemming niet kunnen spelen. Het kan ook de beeldvorming zo verstoren dat actoren zich bedreigd gaan voelen en dwars gaan liggen, waarmee zij blokkades opwerpen voor het proces van inzet en afstemming.

Soms ook ingrepen zonder goedkeuring nodig

Als gevolg van deze zienswijze is het van belang om na te gaan in hoeverre het voor het proces essentieel is dat elk van de actoren bijdraagt aan het kennisproces en daartoe gemotiveerd is. Veel participatieve methoden leggen de nadruk op bewustwording van wederzijds profijt en onderlinge afhankelijkheid waarmee overeenstemming bereikt kan worden over collectieve actie en onderlinge taakverdeling.

Het ecologische paradigma voegt hieraan toe dat soms ook ingrepen nodig zijn zonder dat er sprake is van overeenstemming of een mandaat. De gemeenschappelijke notie is dat uitspraken van deskundigen of opinieleiders niet voldoende zijn om mensen tot sociaal en ecologisch verantwoord gedrag aan te sporen en dat ook financiële prikkels of sancties daarvoor tekort schieten. Bruikbare oplossingen en verantwoord gedrag zijn gevolgen van interactieprocessen waarin actoren elkaar en hun omgeving serieus nemen.

Zulke antagonistische interventies¹³ om regressieve patronen te doorbreken zijn altijd riskant: ze kosten energie. Machtsstrijd levert altijd schade op. Ze moeten daarom worden beoordeeld op de inschatting of daardoor relevante kennis ontstaat: dat wil zeggen dat de interventie helpt om blokkades weg te nemen en de responsiviteit te herstellen.

7.3.4 Gevolgen van het tweede principe

- a. Objectiveerbare wetenschappelijke kennis is geen garantie voor relevante kennis.
- b. Adoptie is geen goede maat voor succes voor een kennis interventie. Verandering van gedrag of opinie van bepaalde actoren als vooropgesteld doel laat buiten beeld dat die actoren met hun kennis zinvol zouden kunnen bijdragen aan het eindresultaat.

¹³ zie par. 5.3.5. en kader 52.

- c. Wanneer iemand iets wil en daar anderen bij nodig heeft, dan kan hij niet meer doen dan bewerkstelligen dat die anderen relevante kennis verwerven.
- d. Voorlichting is een communicatieve activiteit die als doel heeft te stimuleren dat een bepaalde doelgroep relevante kennis verwerft over een specifiek onderwerp.
- e. Communicatie en positiespel zijn communicerende vaten. Of positiespel bijdraagt aan het project van de actor die initiatief neemt, hangt af van de vraag of actoren hierdoor uiteindelijk relevante kennis verwerven. De keuze van instrumenten voor interventie zou van de inschatting van het antwoord op deze vraag afhankelijk moeten zijn.
- f. Het sturen van kennisprocessen¹⁴ is strikt genomen niet mogelijk. Men kan alleen selectief ruimte scheppen door aandacht te bundelen en ongewenste paden af te sluiten en men kan bijsturen bij signalen van stagnatie.
- g. Kennisontwikkeling is niet slechts voorbehouden aan onderzoek. Het is dan ook niet voldoende om bij nieuwe vraagstukken eerst oplossingen te verlangen van het onderzoek, om daarna communicatie in te zetten voor het verspreiden ervan.
- h. De separate financiering van innovatieve projecten en projecten voor de verspreiding van vernieuwingen¹⁵ houdt een onderscheid in stand dat niet bevorderlijk is voor de ontwikkeling van vitale netwerken.
- i. Het onderscheid van vraag en aanbod op de kennismarkt leidt de aandacht af van de bijdrage die kennisvragers en kennisoverdragers aan de ontwikkeling van relevante kennis leveren en de interactie die nodig is om relevante kennis te genereren.
- j. Open communicatiekanalen tussen actoren zijn essentieel voor het ontstaan van relevante kennis. Wanneer zulke kanalen ontbreken of niet functioneren is bijsturen op signalen van stagnatie niet mogelijk.

7.4 Leiderschap

Leiderschap is het scheppen van ruimte voor vitaliteit

Het derde principe

7.4.1 Van leiding geven naar leiding nemen

Iemand neemt leiding als hij bewust actie onderneemt met de bedoeling om een netwerk in beweging te brengen. Dat kan in principe elke actor zijn die vindt dat zo iets nodig is, als individu in een netwerk van individuen, of organisatie in een netwerk van organisaties. Niet iedereen die leiding neemt krijgt zijn zin. Net zoals doelen in het ecologische paradigma geen ultiem richtdoel zijn is leiding niet synoniem aan het realiseren van doelen.

Een netwerk in beweging brengen

¹⁴ In beleidsjargon van LNV 'aansturen'

¹⁵ Zoals bijvoorbeeld in het Stimuleringskader van LNV het geval was.

Leiding is inzet en wat die inzet beweging zet hangt af van de ruimte die de leidende actor ermee weet te verwerven.

Deze omschrijving van leiderschap is breder dan de meer gebruikelijke opvatting waarin leiderschap wordt gekoppeld aan een mandaat waarmee een leiderschapsrol aan iemand wordt toegekend, formeel of informeel. In feite past hier elke inzet zolang dit met het oogmerk gebeurt om het netwerk in beweging te brengen.

Zolang we het begrip leiderschap reserveren voor het aangeven van de richting, het verdelen van taken of het handhaven van orde, is niet in te zien wanneer het beeld van wat gerealiseerd zou moeten worden gefixeerd raakt en het zicht op wat werkelijk aan de orde is vertroebelt. Dan blijven interventies om teveel orde, taken en gefixeerde toekomstbeelden te doorbreken als leiderschapsfuncties buiten beschouwing.

Zieke structuren maken
slechte mandaten

Er zijn meer bezwaren tegen de opvatting dat leiderschap aan een mandaat gebonden moet zijn. In structuren die niet goed functioneren is men niet in staat goede mandaten te formuleren voor leiderschap. De stap van leiding geven naar leiding nemen stelt ons in staat positie te bepalen los van de ruimte die we daarvoor van anderen krijgen. Met de notie van leiderschap als een functie die men op zich neemt, kunnen we ontsnappen aan negatieve spiralen in netwerken. Elke actor in een netwerk kan een rol hebben in het maken of herstellen van verbinding en het opspannen van vitale ruimte.

Deze opvatting correspondeert met de eis van responsiviteit in levende structuren: het is niet voldoende wanneer mensen zich houden aan hun taak en voldoen aan verwachtingen van anderen. Vitaliteit wordt gevoed door mensen die leiding nemen voor wat zij wensen en daarvoor ruimte scheppen in het netwerk van betrokken actoren. Iedereen kan dus in principe leiding nemen, hoe klein de ruimte die men daarbij ervaart ook is. In organisaties en netwerken waar mensen zich dit realiseren komt aanmerkelijk meer energie vrij dan in situaties waarin mensen zonder leidinggevende taken zich koesteren in illusies van afhankelijkheid ("als het management eerst ... dan kan ik ...") of tegenafhankelijkheid ("zolang dit management niet ... moet ik wel ...").

Leiderschap in fluïde
netwerken

Een derde reden om leiderschap te ontkoppelen van een gegeven mandaat is de onthiërarchisering van de samenleving. In de pluriforme netwerkmaatschappij functioneren mensen in een ondoorzichtig spinnenweb van netwerken met vaak wisselende samenstelling, waarin lang niet altijd duidelijk is wie waarover iets te zeggen heeft. Het valt moeilijk in te zien wie voor een passend

mandaat voor leiderschap zou moeten zorgen bij de projecten die iemand zou willen realiseren in dit labyrint van relaties.

7.4.2 Van objectief naar subjectief netwerk

Het netwerk als verzameling
van onderling afhankelijke
actoren

Bij dit brede begrip van leiderschap hoort ook een herziene omschrijving van een netwerk. Voor de meeste projecten heeft men medewerking van anderen nodig en hoe meer de netwerk-samenleving vervlochten raakt, hoe sterker dit geldt. Anderen moeten in beweging komen om een deel van het project uit te voeren of om belemmeringen in de structuur weg te nemen. Het project is afhankelijk van de medewerking van een verzameling van actoren, die in deze zin onderling afhankelijk zijn. Deze verzameling heb ik aangeduid als een netwerk. Daar hoeven niet alle actoren het over eens te zijn. Het vertrekpunt ligt bij de actor die iets wil en zich bedenkt dat hij daar anderen bij nodig heeft. Hij definieert het netwerk.

Gewoonlijk wordt een netwerk echter gezien als verzameling van actoren die een relatie met elkaar onderhouden en die zich bewust tot dat netwerk rekenen. De intensiteit en de duur van die relatie kunnen daarbij verschillen, maar zijn in principe objectief te meten. Er is dan al sprake van identiteit. De vraag is nu juist wat iemand kan doen voordat dat zulk besef van identiteit er is bij alle betrokken actoren. Tot het bredere begrip van een netwerk kunnen ook actoren gerekend worden die zich aan het netwerk onttrekken terwijl anderen menen dat hun inzet niet gemist kan worden.

Het netwerk als subjectieve
keuze

Gaan we uit van het subjectieve netwerk zoals degene die leiding neemt dat ziet, dan kunnen we ons vervolgens afvragen wat hij kan doen om dat netwerk in beweging te krijgen voor het project dat hem voor ogen staat. Of hij zijn energie inzet op het juiste netwerk is niet met zekerheid vast te stellen. Ieder mens maakt deel uit van talrijke netwerken tegelijk, die samen een complexiteit vormen die door niemand is te overzien. Elke actor vormt een knoop in elk van die netwerken en die netwerken kunnen weer worden opgevat als knopen in grotere netwerken, tot en met het mondiale netwerk waarin het lot van alle individuen uiteindelijk met elkaar samenhangt. De keuze die iemand maakt om zich voor een bepaald netwerk in te zetten is noodzakelijkerwijs subjectief. Alleen het holistische besef dat al die netwerken, hoe men ze ook wenst in te delen, uiteindelijk met elkaar samenhangen is boven die subjectiviteit verheven.

Leiderschap wanneer
instrumenten voor ordening
ontbreken

Wanneer we leiderschap loskoppelen van formele doelen en mandaten, dan wordt het gemakkelijker om in te zien welke rol leiderschap kan hebben in fluïde netwerken waar zulke instrumenten voor ordening ontbreken. Actoren hoeven het niet eens te zijn over een missie en taakverdeling om zinvol met elkaar te

communiceren en ruimte te creëren zodat een vitale kern kan ontstaan. Toch is het wel van betekenis om te onderscheiden op welk netwerkniveau een actor leiding neemt. Ik heb daarvoor drie niveaus van leiderschap onderscheiden¹⁶:

Persoonlijk leiderschap is het initiatief dat iemand neemt om een netwerk in beweging te brengen.

Horizontaal leiderschap is dat wat iemand doet om de afstemming tussen actoren te verbeteren binnen een netwerk. Het is het bundelen van aandacht en energie en het scheppen van vertrouwen zodat de inzet van actoren meerwaarde krijgt in het grotere geheel van het netwerk.

Verticaal leiderschap stimuleert afstemming tussen een netwerk en het grotere netwerk waarin het netwerk als geheel zijn meerwaarde zou kunnen hebben. Een netwerk kan zich vitaal ontwikkelen, maar als de afstemming in het grotere geheel ontbreekt zullen er problemen ontstaan.

In deze studie ging ik op zoek naar leiderschapsfuncties die essentieel zijn voor kennisnetwerken. Een conclusie is dat in elk geval op deze drie niveaus leiderschap nodig is. Aan welke specifieke functies op die niveaus in een bepaalde situatie behoefte is hangt af van de blokkades die het vitale proces het meest in de weg staan.

7.4.3 Van richting geven naar ruimte scheppen

De functie van leiderschap

Het is gebruikelijk om leiderschap te associëren met het geven van richting en het handhaven van ordening. Een manager zorgt dat zijn team doelen realiseert. Een leider denkt bovendien na over de zin van die doelen en stelt ze zonnodig bij. Deze opvattingen passen in het beeld van de doelgerichte benadering en het beheersen van processen. Als we in plaats van doelen en beheersbaarheid het doorgaande vitale proces als baken zien voor leiderschap, dan ontstaat een breder perspectief. Vitale processen zijn niet te beheersen, maar men kan er wel ruimte voor scheppen. Dat is dan de functie van leiderschap.

Coherentiecirkel

De coherentie cirkel kan behulpzaam zijn bij het identificeren van specifieke functies in dit kader. Vitale ruimte ontstaat wanneer actoren de juiste afstand ten opzichte van elkaar innemen (positie dimensie) en nieuwsgierig kunnen zijn (kennis dimensie). Voorbeelden van leiderschapsfuncties om ruimte scheppen zijn in hoofdstuk 5 aan de orde geweest. Op de kennis dimensie kan men denken aan het stimuleren van ontmoeting tussen actoren. Soms zijn ingrepen nodig om verbinding en wederzijds respect tussen actoren te herstellen. Op de kennis dimensie gaat het om de juiste spanning tussen overeenkomsten en verschillen

¹⁶ zie par. 5.6.1. en kader 57.

waardoor actoren elkaar kunnen verstaan en tegelijkertijd voldoende overzicht ervaren om nieuwsgierig te kunnen zijn zonder in verwarring te raken.

Voor het scheppen van de juiste condities kan het soms aan de orde zijn om ruimte te maken waar deze ontbreekt, bijvoorbeeld door het organiseren van ontmoeting waardoor men met elkaar in contact kan komen, of door het verminderen van risico's waardoor men niet teveel met de eigen bescherming bezig hoeft te zijn. Soms is er ook teveel ruimte waardoor de aandacht ongericht blijft en afstemming niet tot stand komt. Dan kan leiderschap de functie hebben van het afsluiten van zijpaden en bundelen van aandacht.

Situationeel leiderschap

Welke leiderschapsfunctie nodig is hangt af van de situatie: wat effectief is in het ene geval werkt contraproductief in het andere. De coherentie cirkel geeft inzicht in de samenhang. Dit inzicht stemt overeen met de gedachte dat bijsturen een kwestie is van reageren op signalen. De behoefte aan bepaalde leiderschapsfuncties ontstaat vanzelf als deel van het autonome proces. De kunst is om gevoeligheid te ontwikkelen voor de signalen die hierop wijzen. Hoe gevoeliger actoren in het netwerk hiervoor zijn, hoe preciezer het koppelingsmechanisme kan worden en hoe complexer de vorm van ordening die dan mogelijk is.

Bewustwording en positiespel in samenhang

Ruimte scheppen kan zowel door middel van bewustwording als positiespel en inzet op het ene spoor beïnvloedt altijd het andere. Zolang actoren elkaar niet zien staan of elkaars positie niet respecteren heeft inzet op bewustwording weinig effect. Blokkades op kennisniveau ontstaan doordat actoren niet in staat zijn om signalen in hun juiste proporties waar te nemen. Deze blokkades hangen nauw samen met blokkades op relationeel niveau waar veiligheid en zingeving in het geding zijn. Soms is kennis de juiste ingang voor het wegnemen van blokkades en soms moeten actoren eerst andere condities ervaren om zich open te stellen voor de signalen van het vitale proces.

Beheersing of respect

7.4.4 Van sturen op doelen naar sturen op signalen

Sturen op vitaliteit vereist andere techniek dan sturen op beheersing. In de doelgerichte benadering probeert men de werkelijkheid onder de knie te krijgen door beheersbare stappen te nemen, indicatoren in te bouwen om te kunnen volgen of het proces volgens plan verloopt en instrumenten in te zetten om op koers te blijven. Tenslotte wordt succes afgemeten aan de mate waarin het doel bereikt is. Hoe meer zekerheid men kan krijgen over de juistheid van volgende stap die men overweegt te nemen, hoe beter. Daarmee wordt de werkelijkheid immers steeds minder riskant.

Het onschadelijk maken van de werkelijkheid is niet het motief voor wie stuurt op vitaliteit. Niet beheersing maar respect staat centraal. Voor hem is sturen veeleer een dans met de werkelijkheid als partner die op iedere stap weer opnieuw authentiek zal reageren. In die permanente wisselwerking is vooral het waarnemen van signalen van belang. De notie van vitaliteit stelt ons in staat gevoeligheid te ontwikkelen voor signalen van stagnatie en te leren welke respons effectief is om het vitale proces in die situatie de ruimte te geven¹⁷.

7.4.5 Van macht en gezag naar werking

Werking

Wanneer we leiderschap zien als het scheppen van ruimte, dan is leiderschap effectief wanneer de ruimte voor het vitale proces groter wordt. De leidende actor heeft dan werking: andere actoren zijn door zijn inzet meer bereid om hun inzet te leveren en af te stemmen op het netwerk. In hoofdstuk 5 heb ik voorbeelden van stimulerende en antagonistische leiderschapsfuncties genoemd die in bepaalde situaties aan de orde zijn om dat te bewerkstelligen.

Gezag gekoppeld aan formele positie en macht

In de hiërarchische opvatting is leiderschap nauw verbonden aan gezag en macht. In een hiërarchische cultuur is gezag doorgaans gekoppeld aan formeel mandaat of maatschappelijke positie¹⁸. Meestal beschikt een leider dan ook over machtsmiddelen om gedrag af te dwingen. In die gevallen kan hij ook gezag verwerven door vrees in te boezemen: men kiest er voor om zijn aanwijzingen te volgen om negatieve sancties te vermijden.

Gezag gekoppeld aan werking

Wanneer doelen, mandaten en formele structuren niet meer volstaan, dan moeten we ook onze visie op gezag opnieuw bezien. Gezag is immers wel van groot belang bij het opruimen van blokkades¹⁹. Iemand krijgt werking als hij een positie verwerft waarin anderen hem serieus nemen en bereid zijn hun gedrag op hem af te stemmen. Ik spreek van gezag als die positie zo sterk is dat die anderen ook bereid zijn om ter wille van de afstemming aanwijzingen te volgen waarvan zij de reikwijdte niet kunnen overzien of wanneer zij zelf misschien andere oplossingen zouden kiezen. Zulk gezag vraagt om veel vertrouwen.

Als we gezag niet koppelen aan een gegeven positie maar aan werking, dan is in te zien dat actoren zich ook een gezagspositie kunnen verwerven zonder een formeel mandaat en dat actoren met een formele gezagspositie door hun feitelijk gedrag het gezag

¹⁷ Voigt drukte dit verschil beeldend uit door eerst de mens uit de westerse cultuur neer te zetten als iemand die stil staat op zijn fundament en voorzichtig met zijn voet aftast op welke volgende plek zijn voet stevig zal kunnen staan. Vervolgens bootste hij iemand uit de klassiek-Chinese cultuur na die in beweging is en slingerend zijn pad volgt: dan weer teveel naar links en daarna te veel naar rechts, zichzelf corrigerend op signalen van onbalans (pers. observatie 1997).

¹⁸ In het openbaar bestuur spreekt men daarom vaak van gezagsdragers.

¹⁹ zie par. 5.3.5.

missen om te kunnen doen wat nodig is voor het doorbreken van blokkades. Wanneer dat het geval is in een escalerend conflict, maakt een beroep op formeel gezag de situatie alleen maar erger. Gezag dient men verwerven door sommige dingen te doen en andere juist na te laten.

Leiderschap schept ruimte voor
leiderschap

Goed beschouwd is leiderschap niet meer en ook niet minder dan het scheppen van ruimte bij andere individuen om zelf leiding te nemen voor hun inzet in het netwerk. Soms is daarvoor nodig dat zij geïnspireerd raken door ideeën die aansluiten bij wat zij intuïtief aanvoelden. Soms is het nodig dat zij meer vertrouwen krijgen in het netwerk waarin hun inzet tot meerwaarde zou kunnen komen. En soms ook is het nodig dat zij bevrijd worden uit de illusies waaraan zij vast houden om niet in beweging te hoeven komen of om hun ineffectieve gedragsrepertoire te kunnen volhouden: illusies die de responsiviteit en daarmee het vitale proces in de weg staan.

Aan de andere kant staat de eis van responsiviteit. De actor die leiding neemt moet zich niet fixeren op het eigen project, maar open staan voor wat zijn inzet in het netwerk teweegbrengt. Daarop moet hij zijn respons bepalen.

7.4.6 Gevolgen van het derde principe

- a. Leiderschap is niet voorbehouden aan enkelingen of gebonden aan positie. Iedereen kan leiding nemen, al is de drempel voor de één hoger dan voor de ander.
- b. Leiderschap kan zowel betrekking hebben op het geven van richting en het handhaven van orde, als op het in twijfel trekken van zekerheden en doorbreken van structuur.
- c. Een netwerk is een netwerk als de actor die leiding neemt dat vindt. Als zijn inzet tot gevolg heeft dat betrokken actoren bereid zijn hun inzet op dat netwerk af te stemmen, dan ontwikkelt het netwerk een identiteit.
- d. Een vitaal netwerk vereist leiderschap op persoonlijk, horizontaal en verticaal niveau.
- e. Er is geen checklist voor goed leiderschap. Elke situatie vraagt om zijn eigen leiderschapsfuncties: wat effectief is in één situatie kan contraproductief zijn in de andere.
- f. Elk netwerk heeft behoefte aan actoren die over een gezagspositie beschikken die hen in staat stellen om emotionele blokkades te doorbreken wanneer deze het vitale proces blokkeren.
- g. Een gezagspositie moet verworven worden op basis van vertrouwen: een formele positie is onvoldoende voor effectief leiderschap.

7.5 Structuur

Structuur is gunstig voor vitaliteit als de drempels voor het nemen van leiderschap laag zijn.

7.5.1 Van doelgerichte naar gezonde structuur

Als we sociale netwerken zien als levende organismen, dan kunnen we spreken van gezonde of zieke structuren wanneer zij veel of weinig ruimte bieden aan het autonome vitale proces. Structuur vat ik in deze studie op als alle condities die mensen scheppen om hun interactie te ordenen: van organisatiestructuren en hiërarchie, procedures, gewoonten, waarden en normen, tot en met onbewuste standaard gedragsrepertoires om op bepaalde situaties te reageren.

Als doelen niet het richtpunt zijn van actie, maar een functie hebben in het bundelen van aandacht en het afsluiten van ongewenste paden, dan geldt hetzelfde voor structuur. Gebruikelijker is om organisatiestructuren te ontwerpen om daarmee doelen te realiseren. In de complexe netwerksamenleving, waarin de schijn van het beheersen van processen en relaties niet meer opgehouden kan worden, is deze benadering te krap geworden.

In het ecologische paradigma heeft structuur de functie om het autonome ontwikkelingsproces doorgang te laten vinden. Structuur is dan te vergelijken met de bedding van een rivier. Bedding maakt geen stroom, maar de stroom heeft wel een bedding nodig om niet te vervloeien. Structuur kan ook te knellend worden: dan zoekt de stroom op den duur zijn eigen weg, meestal met de nodige schade.

Als we erkennen dat levende processen zich autonoom ontwikkelen, dan kunnen we zien dat de kiemen van leven er altijd zijn. Er zijn altijd mensen met wensen en ideeën en er zijn altijd mensen die leiderschapsfuncties op zich nemen. In de ene structuur ervaren mensen echter meer ruimte voor leiderschap op een bepaald niveau dan in de andere. Ik heb dit benoemd als drempels voor leiderschap.

Essentieel is dat structuur verbinding mogelijk maakt, zodat actoren elkaars signalen kunnen waarnemen en hun respons kunnen geven. Dat bepaalt het leervermogen in een netwerk: het concept van lerende organisaties is hierop gebaseerd. In de netwerksamenleving zouden we moeten spreken van lerende netwerken. Wanneer bepaalde informatiestromen in de knel komen is dat een indicator voor een ongezone structuur.

Het opvangen van signalen en het nemen van leiderschap is in elke structuur mogelijk, maar de drempel is in de ene structuur

Het vierde principe

Levende structuur

Structuur als bedding

Verbindingslijnen essentieel

Bakens voor
structuurontwerpers

hoger dan in de andere. Geen censuur houdt informatie die er echt toe doet tegen, maar de verspreiding ervan vertraagt wel. Geen structuur weerhoudt helden van moedig optreden, maar in een structuur waar moedig optreden wordt gestraft blijven er wel minder helden over. De beweging die nodig is om structuur aan te passen aan de stroom begint altijd bij leiderschap van personen die de signalen hiervoor opvangen en daarop in actie komen. Daarom is structuur uitnodigend voor vitaliteit wanneer de drempel voor het nemen van leiderschap laag is.

Voor wie zich verantwoordelijk voelt voor structuur, zoals managers en beleidsmakers dat behoren te zijn, biedt dit derde principe een breder perspectief dan de meer gebruikelijke ijkpunten zoals effectiviteit en efficiëntie. Criteria zijn nu de mate waarin actoren bereid zijn om zich in te zetten en de vraag of afstemming plaats vindt, zowel binnen het netwerk als tussen het netwerk en het grotere geheel waarvan het deel uitmaakt. De vraag is of er energie vrij komt en of het vitale proces in een bepaald netwerk afgestemd blijft op zijn omgeving.

Die inzet en afstemming kunnen andere vormen aannemen dan men in de formele structuur verwacht. Dit verbreedt het blikveld naar netwerken die anders buiten beschouwing zouden blijven: de structuren die zich spontaan vormen, soms tegen de verdrukking in, waarin energie vrij komt. Zulke vitale kernen kunnen juist van groot belang zijn voor de vitaliteit van het grotere netwerk waarvoor men zich verantwoordelijk weet.

7.5.2 Van loyaliteit naar solidariteit

Ruimte voor informele
verbanden

Wanneer persoonlijk leiderschap het vertrekpunt is, dan heeft dat gevolgen voor opvattingen over loyaliteit en solidariteit in organisaties en netwerken. Persoonlijk leiderschap betekent dat iemand initiatief neemt om ruimte te scheppen voor wat hij vindt dat hij te doen heeft. Daarvoor kan hij medestanders zoeken en in het netwerk dat zo in beweging komt kan een proces van inzet en afstemming ontstaan. Daarin kan het besef van verbondenheid groeien dat kenmerkend is voor solidariteit.

Deze benadering wijkt af van meer gebruikelijke opvattingen over verhoudingen in organisaties die gebaseerd zijn op loyaliteit. Een werknemer in een organisatie behoort zich te verbinden met de taak die hem wordt opgedragen en men verwacht dat hij zijn capaciteiten daarvoor zo goed mogelijk inzet. Dat zal hij alleen doen wanneer de ruilverhouding voldoende is: dat wil zeggen dat hij voor zijn inzet voldoende beloond wordt in salaris, zekerheid, leerkansen en uitdaging enz.. Voor zijn taakopvatting staat het doel van de organisatie voorop en het management moet kunnen rekenen op zijn loyaliteit.

Wanneer niet een organisatiedoel maar de vitale ruimte het richtpunt is, dan is loyaliteit een te krap begrip. Van wie mogen we dan initiatieven verwachten als de organisatie niet in staat is om effectieve doelen en mandaten vast te stellen? En hoe kunnen we dan positie bepalen in netwerken waar hiërarchie en overeenstemming over taakverdeling ontbreekt?

Ook vanuit persoonlijk leiderschap kan iemand zich verbinden aan een organisatie met een taakstelling wanneer hij verwacht dat de positie die hem dat oplevert de ruimte zal verschaffen die hij nodig heeft. In elk netwerk betekent afstemming dat hij daar vrijheidsgraden voor in moet leveren. In die spanning tussen de taakstelling van de organisatie en de ruimte die iemand voor zijn ambities wenst wordt de vitale ruimte opgespannen waarin zowel het individu als de organisatie zich kunnen ontwikkelen. Bij toenemende vitaliteit mag men ook meer solidariteit verwachten.

7.5.3 Van afstandelijkheid naar co-productie

Een belangrijk gevolg van het ecologische paradigma heeft betrekking op de manier waarop afspraken tussen samenwerkende actoren worden gewaardeerd. In de instrumentele opvatting uit de consensuperiode van de landbouw hadden afspraken vooral een functie in de taakverdeling waarin ieder zijn bijdrage leverde voor de missie waarvoor men zich gezamenlijk verantwoordelijk voelde. In de strategische opvatting van het neo-liberalisme worden verantwoordelijkheden van actoren juist strikt gescheiden. Het nut van samenwerking wordt afgewogen op de balans van kosten en baten voor elk van de actoren en zij rekenen elkaar af op het geleverde resultaat van hun inzet. In het ecologische paradigma zijn zowel dialoog als ruil aspecten van interactie waarmee actoren hun vitale ruimte kunnen opspannen.

De functie van doelen heb ik omschreven als het bundelen van aandacht en het afsluiten van ongewenste zijpaden. In dezelfde lijn zou men kunnen zeggen dat afspraken in brede zin deze functie hebben. Speciale aandacht hierbij is nodig voor de risico's die men voorziet. Als in de loop van het proces blijkt dat die risico's ongegrond zijn zal het vertrouwen groeien en kunnen de afspraken worden bijgesteld.

Veel risico's zijn echter wel degelijk gegrond. De grenzen tussen de vitale ruimte en het gebied daarbuiten waar vervormingen optreden liggen niet vast en moeten steeds opnieuw met vallen en opstaan worden vastgesteld. Elke actor staat aan de verleiding bloot om de ruimte die in het collectieve proces ontstaat te misbruiken om de eigen positie te versterken ten koste van anderen: soms bewust en vaker onbewust.

In het strategische denken wordt dit in feite als de normale manier van doen gezien en ontkent men de andere drijfveer die juist de verbinding zoekt. Het uitgangspunt in het ecologische paradigma staat daar lijnrecht tegenover: de eigen identiteit heeft alleen betekenis in een collectiviteit. Iedere actor zoekt daarom verbinding en put daaruit energie. In het gedragsrepertoire dat hij ontwikkelt bouwt hij echter verdediging in tegen teleurstelling door controle te houden over de situatie en dat kan op veel manieren. Strategisch denken is er één van.

Als we er in het ecologische paradigma van uitgaan dat actoren verbinding wensen, dan is het de functie van afspraken om elkaar te behoeden voor datgene wat die verbinding het meest in de weg staat. Bij rationele blokkades gaat het om reële risico's waartegen men maatregelen kan nemen. Bij emotionele blokkades gaat het om het leren kennen van de valkuilen waarvoor actoren het meest vatbaar zijn en het maken van afspraken om elkaar voor die valkuilen te behoeden.

Valkuilen en correctiemechanismen

Tegen deze achtergrond is het relevant om na te gaan wat de invloed is van de maatschappelijke positie van actoren op de mogelijkheden voor het uitoefenen van leiderschap in netwerken. Elke maatschappelijke positie kent typerende valkuilen en actoren houden daar bewust of onbewust rekening mee in hun onderlinge verkeer en afspraken. Elke structuur kent ook correctiemechanismen. Vanuit het ecologische paradigma is het een belangrijke vraag of die correctiemechanismen voldoende in staat zijn om de diverse actoren te behoeden voor hun valkuilen en zo het vertrouwen te scheppen waardoor vitale ruimte ontstaat.

In het consensusdenken ontbrak het aan correctie op groepsdwang: de drempel voor leiderschap in de zin van het uiten van kritiek en waardering voor pluraliteit was te hoog. In het neoliberalisme ontbreekt de correctie op individualisme: de strijd om te overleven maakt de drempel voor leiderschap in de zin van collectieve zingeving en verantwoordelijkheid hoog.

Dit inzicht pleit voor gemengde arrangementen: samenwerking tussen actoren met uiteenlopende maatschappelijke posities waardoor de kans op uitglijden in één bepaalde richting kleiner wordt. Vitale processen zijn co-producties. Dat is niet hetzelfde als collectieve verantwoordelijkheid waarover consensus bereikt moet worden. Het zijn co-producties waaraan iedere actor vanuit zijn eigen specifieke verantwoordelijkheid en capaciteit bijdraagt.

7.5.4 Van markt naar leiderschap in netwerken

Het vierde principe stelt dat drempels voor leiderschap in een structuur bepalend zijn voor de kans dat een netwerk zich vitaal

Leiderschap moet men zich
kunnen permitteren

ontwikkelt. Een actor moet het zich kunnen permitteren om leiderschap op zich te nemen. Wanneer teveel actoren zich in hun positie bedreigd voelen is de kans klein dat de leiderschapsfuncties die nodig zijn ook daadwerkelijk vervuld worden. Nog steeds zullen er actoren zijn die daartoe zinvolle initiatieven nemen, maar de weerklank die zij vinden wordt te klein. Zo ontstaan zwarte gaten waarin uiteindelijk iedereen zich genoodzaakt voelt te overleven.

Tredmolens

Dit inzicht staat haaks op het strategische denken waarin de tucht van de markt zijn werk moet doen en er hooguit sprake kan zijn van het repareren van de imperfecties van de marktwerking. In dat denken wordt overleven immers gezien als normale staat van zijn: actoren die niet overleven hebben kennelijk geen maatschappelijke functie. Hoe een actor zijn diensten produceert is niet de zorg van de klant: hij rekent slechts af op het resultaat. Wat in dit denken niet zichtbaar wordt is waarom actoren elkaar in een netwerk op kunnen jagen in een negatieve spiraal van voldoen aan verwachtingen en overleven.

De tredmolen volgens Cochrane²⁰ die ontwrichtend werkt op de landbouw is hier een voorbeeld van. Strategische denkers wijzen op de ijzeren wetten van de economie die voor de landbouw niet anders zijn dan bijvoorbeeld voor de textiel: meer technologie en productiviteitsstijging leiden tot schaalvergroting, waarbij de baten bij de consument terechtkomen en niet bij de producenten. Marktliberalisering leidt vervolgens tot productie waar dat het meest efficiënt kan gebeuren. De bescherming van de Europese boeren werkt in het nadeel van de consument en de belastingbetaler en is slechts uitstel van executie.

Vanuit ecologisch perspectief is hier tegenin te brengen dat geen netwerk duurzaam kan functioneren wanneer actoren slechts gedwongen zijn om te overleven. De Nederlandse landbouw kon tot bloei komen toen boeren een serieuze positie innamen in het krachtenspel en het netwerk over intermediären beschikte met armslag om te doen wat nodig was voor horizontaal leiderschap. Ook nu zijn netwerken nodig met een eigen identiteit, al zal die identiteit anders zijn dan die van de Nederlandse landbouw in de jaren 60 en 70. Netwerken met actoren die voldoende armslag hebben om de noodzakelijke omslag te maken naar productiewijzen die in overeenstemming zijn met maatschappelijke wensen en internationale marktontwikkelingen; productie die niet de groeikansen van de landbouw in opkomende economieën in de weg zit, maar die de specifieke kansen van het kennisintensieve klimaat in Nederland benut. Netwerken van louter overlevers zijn tot die omslag niet in staat. Op mondiale schaal kan men zich ook

²⁰ zie par. 3.3.5.

zorgen maken over de voedselproductie op termijn, wanneer men er niet in slaagt andere mechanismen van afstemming te vinden dan die waarin boeren uiteindelijk slechts overlevers in een tredmolen kunnen zijn.

Intermediairen met armslag

In het ecologisch paradigma is de markt een mechanisme voor afstemming, dat ten dienste staat van vitale processen in de samenleving. Geld verdienen en winst maken is geen einddoel om te kunnen overleven, maar het scheppen van ruimte om te kunnen doen wat men zinvol vindt. Die zingeving is zowel gekoppeld aan zelfactualisatie, de eigen capaciteit om inzet te kunnen leveren, als aan de bijdrage aan het netwerk waar men deel van is.

Het veilig stellen van de eigen identiteit heeft voor iedere actor eerste prioriteit: dat moet ook, want zonder die eigenheid kan men geen authentieke inzet leveren. Maar op het niveau van het netwerk is het nodig dat er actoren zijn met voldoende armslag om ook te doen wat nodig is voor het netwerk. Dat wil zeggen dat zij het risico kunnen lopen en de positie hebben om leiderschapsfuncties op zich te nemen die op een bepaald moment aan de orde zijn.

Keren we terug naar het onderwerp van deze studie, kennis-netwerken, dan pleit dit vierde principe voor de herwaardering van intermediairen met armslag: intermediairen die een spilfunctie hebben vervuld in de bloeitijd van de Nederlandse landbouw en vanaf de periode van onthechting nog slechts mondjesmaat de erkenning hebben gekregen die nodig was.

7.5.5 Gevolgen van het vierde principe

- a. Censuur op bepaalde informatiestromen is een indicator voor ongezonde structuren
- b. Een vitale kern begint bij mensen die vanuit persoonlijke inspiratie anderen weten aan te spreken. Wie beweging in een netwerk wil bewerkstelligen doet er goed aan om eerst op zoek te gaan naar zulke vitale kernen en deze de ruimte te geven. Daarmee kan de energie worden gegenereerd om belemmeringen in de structuur uit de weg te ruimen.
- c. Een lerende organisatie is nog geen garantie voor het ontstaan van vitale processen. Een betere indicator is de mate waarin energie wordt gegenereerd waardoor mensen meer bereid zijn om vorm te geven aan hun omgeving.
- d. Een gedragen missie of een inspirerende organisatiecultuur is geen voorwaarde voor een gezonde structuur, maar het resultaat ervan.
- e. Ruimte voor informele netwerken is van groot belang voor het stimuleren van vitale processen. Waar verschillende partijen in het geding zijn is de 'platformbenadering' een interessante optie.

- f. In een netwerk moet minstens één actor over voldoende armslag beschikken om te doen wat er voor horizontaal leiderschap nodig is.
- g. Er moet ook minstens één actor in de positie zijn om verticaal leiderschap uit te oefenen.
- h. Gemengde arrangementen waarin actoren met verschillende posities co-producties uitvoeren hebben de voorkeur boven afstandelijke producent-klantrelaties. Dit vraagt om een manier van samenwerken waarin elke actor zijn eigen verantwoordelijkheid behoudt in het proces van inzet en afstemming en in de correctiemechanismen om elkaar voor valkuilen te behoeden.

7.6 Overheid

Een samenleving heeft een collectief circuit nodig om maatschappelijk relevante netwerken vitaal te houden.

Het vijfde principe

7.6.1 Van vormgever naar collectief circuit

Vertrouwen

Vertrouwen is essentieel voor vitaliteit in een netwerk. Zien we de samenleving als geheel als een groot netwerk, opgebouwd uit vele kleinere netwerken, dan is vertrouwen ook essentieel voor een vitale samenleving: vertrouwen dat in de complexe taakverdeling elke actor zijn bijdrage levert en vertrouwen dat er instituties zijn die de afstemming reguleren; vertrouwen zodat men zich veilig kan voelen en men erop kan rekenen dat de eigen inzet tot meerwaarde leidt.

In het autonome ontwikkelingsproces dat niet te beheersen is gaat veel spontaan goed, maar ook veel mis. De kwaliteit van de samenleving hangt daarom mede af van de procedures om ontsporingen op tijd te signaleren en te corrigeren. Mensen moeten erop kunnen vertrouwen dat er op het niveau van de samenleving als geheel procedures bestaan om te signaleren wanneer het vitale proces stagneert en om te doen wat nodig is om de samenleving vitaal te houden. De organisatie van dit collectieve circuit is een hoofdtaak van de overheid.

Maatschappelijke vormgeving

Dit inzicht wijkt af van de meer gebruikelijke opvatting dat de overheid maatschappelijke ontwikkeling zou moeten sturen. In die opvatting moet de overheid zich beelden vormen van wat maatschappelijk gewenst is en hoe dat bevorderd kan worden en deze streefbeelden zouden op hoofdlijnen het resultaat moeten zijn van politieke oordeelsvorming. Omdat burgers hun politieke vertegenwoordigers kiezen, gaat men ervan uit dat de meerderheid van de burgers het met die streefbeelden eens is.

Sinds het geloof in de maakbare samenleving is vervlogen beseft men dat de overheid slechts één actor is tussen vele andere, alhoewel één met bijzondere bevoegdheden. Om te sturen heeft

de overheid de medewerking van maatschappelijke partners nodig. Nog steeds gebruikt de overheid streefbeelden als referentiekader om te kunnen beoordelen wat wenselijk is en waar de grenzen moeten liggen van wat niet getolereerd wordt. Sturen is nu het uitzetten van de randen van het speelveld waarbinnen actoren zich mogen bewegen en het optreden als marktpartij met publieke middelen om die inzet van actoren te kopen waar onvoldoende koopkrachtige vraag voor is maar maatschappelijk gezien wel belangrijk gevonden wordt.

Functionies vormgeving en
collectief circuit kunnen
elkaar bijten

In hoofdstuk 6 heb ik een aantal problemen genoemd waardoor deze opvatting van de rol van de overheid niet meer zo vanzelfsprekend is. Ten eerste is er de positie van de nationale overheid, die niet meer dezelfde is als enkele decennia geleden. Andere ordenende structuren hebben de krachtsverhoudingen op het speelveld veranderd. Netwerken beperken zich niet tot de landsgrenzen of een geordend maatschappelijk middenveld. De identiteit van het netwerk waarvoor de overheid optreedt komt lang niet altijd meer overeen met de identiteit van de netwerken waarmee mensen zich verbonden voelen. Ten tweede is het gezag van de overheid minder vanzelfsprekend dan in het verleden: regels worden nog slechts gerespecteerd als mensen er zelf de redelijkheid van inzien. In de derde plaats is de politieke legitimatie waarop de overheid zich beroept minder stevig dan men zou willen denken: het politieke systeem garandeert niet dat de projecten van de overheid ook werkelijk de wensen van de meerderheid het publiek reflecteren.

Een overheid die zich beroept op democratische legitimatie om zijn projecten vorm te geven komt gemakkelijk in conflict met actoren in de samenleving die een andere visie op de werkelijkheid hebben dan de publieke beleidsmakers en moeite hebben om in te zien dat de opvatting van de overheid ook de opvatting van het volk is. Zulke conflicten gaan ten koste van de gezagspositie die nodig is om de functie van collectief circuit naar behoren te vervullen. De kans op zulke conflicten neemt toe naarmate het beleidscircuit zelfreferentieel wordt en dat gebeurt wanneer de verbindende functie van intermediairen wordt verwaarloosd.

Alles of niets

Deze gangbare opvattingen over de rol van de overheid bieden weinig houvast voor het zoeken naar evenwicht tussen beheersen en loslaten; tussen leiding nemen en verantwoordelijkheden bij maatschappelijke actoren laten. Het leidt gemakkelijk tot een soort 'alles of niets': de overheid trekt de verantwoordelijkheid naar zich toe en transformeert collectieve kwesties tot beheersbare projecten, of de overheid laat maatschappelijke actoren aan hun lot over en bewaakt slechts de randen van het speelveld. In beide extremen is het risico groot dat de overheid zelf verweekt

raakt in escalerende interactiepatronen met maatschappelijke actoren, waardoor de overheid het gezag verspeelt dat nodig is om in te grijpen waar dat werkelijk aan de orde is.

Ecologisch alternatief

In het ecologische paradigma komt een alternatief in beeld. Om dit te illustreren concentreer ik me op de rol van de overheid waar het gaat om kennis die nodig is voor het stimuleren van innovativiteit en collectief bewustzijn.

De vitaliteit die nodig is om collectieve zaken aan te pakken en daarvoor kennis te verwerven moet voortkomen uit interactie in het netwerk van actoren van wie inzet vereist is. Hoe beter het netwerk in staat is om de collectiviteit te dienen, hoe minder bemoeienis van buitenaf nodig is. De overheid dient de collectieve belangen van de samenleving als geheel. De overheid moet interveniëren wanneer interactieprocessen tussen actoren, die samen voor oplossingen moeten zorgen, geblokkeerd zijn. Dictatuur en buitensluiting²¹ zijn in essentie de blokkades waardoor actoren niet meer op elkaar afstemmen. In feite is in elk vervormd interactiepatroon waarin respect ontbreekt sprake van dominantie, of van ontkenning van de eigenheid van op zijn minst één van de actoren. Dictatuur doet zich in vele vormen voor, evenals buitensluiting.

Maatschappelijke vormgeving aan anderen overlaten

Dit plaatst beleidstrajecten van de overheid in een breder kader. Van Gunsteren en Andeweg zetten hun opvatting tegenover die waarin de overheid wordt gezien als de vormgever van maatschappelijke structuren. Die vormgeving kan men beter aan andere actoren overlaten die vaak deskundiger en meer betrokken zijn. Wanneer we er nu van uitgaan dat de eerste verantwoordelijkheid voor collectieve kwesties bij de actoren in de samenleving zelf ligt, dan is een beleidstraject zinvol wanneer dit ertoe bijdraagt dat actoren hun collectieve verantwoordelijkheid nemen, in afstemming met elkaar. Kortom: de inzet van de overheid is zinvol als daardoor partijen elkaar en hun omgeving meer serieus gaan nemen.

Overheidsbeleid en communicatie

Met dit leidend principe komt beleidscommunicatie in een ander daglicht te staan. Nog steeds kan het nodig zijn om regels en randvoorwaarden te stellen en daarover uitleg te geven. Maar, naarmate actoren zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor het vitale proces in netwerken die voor de collectiviteit van belang zijn, moet de overheid zijn rol als regelaar kunnen verwisselen voor die van regisseur, onderhandelaar, bemiddelaar of dienaar²². Een overheid die in een gegeven situatie de verkeerde rol kiest vormt zelf een blokkade.

²¹ Van Gunsteren en Andeweg (1994); zie par. 6.3.3.

²² zie par. 6.1.2 en kader 60.

In elke rol heeft beleidscommunicatie een andere functie [kader 67]. De overheid als regelaar is uit op informatievoorziening van doelgroepen. De regisseur communiceert om draagvlak te creëren. De onderhandelaar is uit op verbetering van de wederzijdse beeldvorming. De bemiddelaar stimuleert de capaciteit van actoren in een netwerk om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en de dienaar tenslotte faciliteert slechts de uitwisseling tussen actoren en overheid.

Van belang is dat de interne organisatie van het overheidsapparaat het mogelijk maakt om per beleidstraject bewuste keuzes te maken voor de rollen die men wil spelen ten opzichte van betrokken maatschappelijke actoren en welke inzet van communicatie daarbij nodig is. Dat is bijvoorbeeld bij het ministerie van LNV nog niet het geval zolang de allocatie van het budget voor voorlichtingsactiviteiten een geheel ander circuit volgt dan de budgetten die aan beleidscommunicatie worden uitgegeven door de diverse sectordirecties.

7.6.2 Van sturen op afstand naar betrokkenheid

Als de eerste verantwoordelijkheid voor maatschappelijke vormgeving bij maatschappelijke actoren ligt, dan is de overheid in feite een ordebewaarder²³. De energie voor vitale netwerken komt niet voort uit ingrepen door de overheid, maar uit mensen die elkaar in informele netwerken weten te vinden en initiatieven ontwikkelen. Zij creëren samen de kennis die nodig is voor duurzame ontwikkeling. Ook politici en beleidsambtenaren van de overheid houden hun taak niet vol als zij niet zelf in informele netwerken functioneren waaruit zij energie en het gevoel van zingeving kunnen putten. In de praktijk doen zij dat ook vrijwel allemaal. De overheid kan zijn taak als collectief circuit niet waar maken zonder voldoende betrokkenheid bij relevante maatschappelijke ontwikkelingen.

Deze opvatting staat op gespannen voet met het 'sturen op afstand' zoals dat in de jaren 90 werd doorgevoerd, onder andere in de resultaatfinanciering van kennisactiviteiten. De overheid zou dan juist voldoende afstand moeten nemen van maatschappelijke actoren en verantwoordelijkheden moeten scheiden. Deze beweging was een reactie op de periode van collectieve sturing waarin die verantwoordelijkheden diffuus waren geworden. Dat leidde tot inertie van het netwerk en een onvermogen om te reageren op signalen uit de samenleving.

Op basis van deze studie kunnen we concluderen dat het hier om een slingerbeweging gaat die ook te ver kan doorschieten. Er is een gezond dynamisch evenwicht nodig tussen informele

²³ zie par. 5.5.1.

regelaar

beleidsdoel

Randvoorwaardelijke doelen

Het beleidsdoel geeft aan binnen welke kaders actoren zich dienen te gedragen. Zulk restrictief beleid is nodig wanneer niet verwacht mag worden dat actoren zich vrijwillig aan gewenste gedragslijnen zullen houden. Betrokken actoren voelen zich om wat voor reden dan ook onvoldoende verantwoordelijk voor de collectieve kwestie. De instrumentatie kan bestaan uit een stelsel van negatieve en positieve sancties.

functie van beleidscommunicatie

Informatievoorziening voor specifieke doelgroepen

Doel van de activiteit is dat bepaalde informatie bekend wordt bij een specifieke doelgroep. Het kan gaan om het bekend maken van regelingen, mogelijkheden, sancties, en om motieven voor bepaalde overheidsmaatregelen.

onderhandelaar

beleidsdoel

Onderhandeling

Het beleidsdoel richt zich op maximale inzet van betrokken actoren voor een kwestie van collectief belang. Er zijn minimeisen en randvoorwaarden waaraan het onderhandelingsresultaat moet voldoen en de overheid kan een zekere inspanning leveren om actoren te bewegen om hun bijdrage aan een collectieve oplossing te leveren. Deze categorie doelen is aan de orde wanneer doelgroepen zelf inhoudelijke oplossingen aandragen, die echter naar het inzicht van de overheid onvoldoende tot bevredigende resultaten zullen leiden. De bereidheid tot inzet is aanwezig, maar onvoldoende gericht. Positieve en negatieve sancties kunnen worden ingezet in de onderhandelingen, terwijl communicatieve activiteiten voor het vergroten van onderling begrip de kwaliteit van het onderhandelingsresultaat kunnen verbeteren.

dienaar

beleidsdoel

Faciliteren

Het beleidsdoel formaliseert gemaakte afspraken tussen actoren. Actoren zijn bereid tot inzet, en in staat om onderling tot afstemming te komen. De inbreng van de overheid kan nodig zijn om afspraken bindend te maken waardoor enkelingen niet kunnen profiteren van beperkingen die anderen zich opleggen. Ook kunnen regelgeving of garanties nodig zijn om bepaalde risico's af te dekken.

functie van beleidscommunicatie

Het uitwisselen van informatie

Doel van de activiteit is om actoren onderling (inclusief de overheid) op de hoogte te houden van afspraken en ontwikkelingen zodat iedere actor in kan zien welke bijdrage hij aan het collectieve doel te leveren heeft.

en communicatie

functie van beleidscommunicatie

Onderhandeling

Het beleidsdoel richt zich op maximale inzet van betrokken actoren voor een kwestie van collectief belang. Er zijn minimumeisen en randvoorwaarden waaraan het onderhandelingsresultaat moet voldoen, en de overheid kan een zekere inspanning leveren om actoren te bewegen om hun bijdrage aan een collectieve oplossing te leveren. Deze categorie doelen is aan de orde wanneer doelgroepen zelf inhoudelijke oplossingen aandragen, die echter naar het inzicht van de overheid onvoldoende tot bevredigende resultaten zullen leiden. De bereidheid tot inzet is aanwezig, maar onvoldoende gericht.

Positieve en negatieve sancties kunnen worden ingezet in de onderhandelingen, terwijl communicatieve activiteiten voor het vergroten van onderling begrip de kwaliteit van het onderhandelingsresultaat kunnen verbeteren.

regisseur

beleidsdoel

Vergroten van draagvlak

Het beleidsdoel omvat zowel inhoudelijke ijkpunten voor wat bereikt moet worden, als ijkpunten voor de mate van acceptatie daarvan bij relevante doelgroepen. Dit type doelen heeft kans van slagen als de bereidheid van doelgroepen om zich in te zetten gering is, maar verwacht mag worden dat zij na een redelijke communicatieve inspanning zullen inzien dat hun inzet noodzakelijk is. Geschikte instrumenten zijn informatieve activiteiten voor specifieke doelgroepen en participatieve methoden voor bewustwording.

bemiddelaar

Vergroten van capaciteit

Het beleidsdoel omvat een gewenste ontwikkeling, en inspanningen om de capaciteit van doelgroepen te vergroten om die ontwikkeling vorm te geven. Dit type doelstellingen is zinvol wanneer actoren bereid zijn tot inzet, maar als collectiviteit onvoldoende in staat zijn om de eerste stappen te zetten. Mogelijke instrumenten zijn stimuleringsubsidies onder voorwaarden, of communicatieve activiteiten om actoren met elkaar in contact te brengen. De inzet van de overheid heeft een tijdelijk karakter: betrokken actoren moeten na deze inzet voldoende capaciteit hebben opgebouwd om gezamenlijk kansen te benutten of collectieve problemen op te lossen.

functie van beleidscommunicatie

Verbeteren van begrip bij specifieke doelgroepen

Doel van de activiteit is dat de acceptatiegraad voor een bepaald beleid bij een specifieke doelgroep toeneemt. Hiervoor is het nodig dat de motieven voor het beleid nader worden toegelicht en dat de doelgroep geconfronteerd wordt met de gevolgen van ongewijzigd gedrag. Evenzeer is het nodig dat de doelgroep zich serieus genomen voelt, en dat er aandacht is voor zijn beeld van de situatie. Terugkoppeling naar beleid is daarom een essentieel onderdeel van de communicatie.

functie van beleidscommunicatie

Stimuleren van zelfsturende capaciteit

Doel van de activiteit is dat onderling afhankelijke doelgroepen in staat zijn oplossingen te genereren voor conflicten en richting te geven aan hun toekomst. Niet de oplossing zelf staat centraal, maar het vermogen om oplossingen te genereren. Men denke aan het organiseren van informatieuitwisseling, dialoog, en conflictbemiddeling.

Stimuleren van innovatieve capaciteit

Doel van de activiteit is dat een netwerk van doelgroepen beter in staat is innovaties te genereren en daarmee kansen te benutten. Hier gaat het om de katalysatorrol voor een bepaalde ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de samenwerking in ketens voor landbouwproductie.

Kader 67

netwerken die zorgen voor de stroom en formele besluitvormingscircuits die de bedding vormen. De formele structuur moet selectief ruimte scheppen en wel zo dat mensen er vertrouwen in kunnen hebben dat op het juiste niveau belangen redelijk worden afgewogen en dat zij in laatste instantie ook zelf invloed kunnen uitoefenen op beslissingen die voor hen essentieel zijn. Wanneer teveel in informele kringen bedisseld wordt ontbreekt het collectieve circuit voor correctie waardoor mensen hun vertrouwen verliezen. Wanneer uit angst voor achterkamertjespolitiek de informele communicatielijnen opdrogen verliezen de formele structuren hun vermogen om afwegingen te maken die mensen redelijk vinden. Ook dan verliezen zij hun vertrouwen.

Herwaardering voor intermediairen

De overheid kan functioneren als collectief circuit wanneer op zijn minst aan twee vereisten is voldaan. Ten eerste moet die overheid beschikken over voldoende betrouwbare informatie om te kunnen signaleren dat ingrijpen aan de orde is. Sinds de innige verstrengeling met het maatschappelijk middenveld heeft plaats gemaakt voor sturen op afstand, is dit een probleem geworden. Het gevaar van zelfreferentialiteit bij de overheid is groot: kringen van bestuurders en ambtenaren scheppen dan samen een werkelijkheid die steeds verder af staat van de werkelijkheid van betrokken belangengroepen. Dit pleit voor een herwaardering van intermediairen die de verbindende schakel tussen overheid en andere actoren kunnen vormen: niet als doorgeefluik, maar als facilitator van de onderlinge communicatie.

Positie om in te grijpen

De tweede eis is dat de overheid in de positie moet zijn om in te grijpen. Die noodzaak is er vooral bij escalerende interactiepatronen als gevolg van geblokkeerde koppeling tussen actoren in het netwerk. Wanneer sprake is van rationale blokkades, dan hebben actoren behoefte aan assistentie en zijn zij daarop aanspreekbaar. Hier passen stimulerende leiderschapsrollen. De overheid kan ruimte scheppen voor actoren met inspirerende toekomstperspectieven of voor actoren die op kunnen treden als onderhandelaar of bemiddelaar. Soms zullen partijen het waarderen wanneer de overheid zelf als zodanig optreedt, wanneer deze een onpartijdige positie inneemt. De valkuil zit in de neiging van de overheid om teveel te willen sturen. Wie bedenkt wat goed is voor anderen komt altijd in de verleiding om dwang uit te oefenen om de ander te vormen naar zijn beeld. Wie daaraan toegeeft wordt een blokkade voor vitale processen.

Intermediairen

In het vinden van nieuw evenwicht tussen informele gedachtevorming en formele inkadering spelen intermediairen een belangrijke rol. De oude succesformule van de Nederlandse landbouw was gebaseerd op collectieve verantwoordelijkheid die kon functioneren dankzij een sterke gemeenschappelijke identiteit

en dankzij een kennissysteem dat functioneerde als een vrijgestelde intermediair voor de sector. Nu de oude identiteit is opengebroken zoeken mensen naar identiteit in nieuwe netwerken. Intermediaren die in de juiste positie zijn om te doen wat nodig is voor zulke netwerken kunnen het vitale proces in belangrijke mate versnellen.

Ook al hebben de erfgenamen van de tweedelijns landbouwvoorlichting, de IKC's en de regionale landbouwafdelingen, hun intermediaire functie grotendeels verloren: andere intermediaren zoals de AKK²⁴ projectorganisatie, het KIC-Recreatie²⁵ en CLM²⁶ hebben zich afgelopen periode juist ruimte verworven en dit lijstje kennis- en expertisecentra is gemakkelijk langer te maken. Door toedoen van de ideeën van Verkaik over een LAT relatie in het kennissysteem²⁷ is de NRLO²⁸ onlangs omgevormd tot een 'Innovatienetwerk voor Groene Ruimte en Agrocluster'²⁹ dat financiële armslag heeft gekregen om discussie over systeeminnovaties in voor LNV relevante netwerken te faciliteren.

Maatschappelijk Ondernemen

Wat zo'n intermediaire rol op lokaal niveau kan betekenen is aangetoond in het project 'Maatschappelijk Ondernemen in het Landelijk Gebied'³⁰. In deze benadering worden 'maatschappelijk ondernemers' als procesbegeleiders aangesteld om initiatiefrijke mensen op te sporen en bij elkaar te brengen. Vervolgens assisteert de maatschappelijk ondernemer in het precare proces van eerste ideeën tot financierbare projecten en de vorming van netwerken die zulke projecten tot een goed resultaat kunnen brengen [*kader 68*].

Hiermee vult de maatschappelijk ondernemer een leemte op die ontstaat in de afrekencultuur van projectfinanciering. Sturen op afstand betekent immers dat de financier zich niet bemoeit met de manier waarop producten tot stand komen, maar op basis van objectieve criteria beoordeelt of een projectvoorstel past in zijn doelstellingen en of het resultaat is wat de uitvoerder beloofd heeft.

Dit kan echter slechts goede resultaten opleveren als het voorstel gedragen wordt door een gezond netwerk dat ruimte vraagt om te doen wat het nodig vindt. Dat netwerk moet dan al goed genoeg functioneren om een goed voorstel te kunnen formuleren. Netwerken die vanuit het maatschappelijk belang nodig zijn maar

²⁴ Agrarische Keten Kennis: zie par. 3.7.4

²⁵ Kennis en Informatie Centrum voor de Recreatie: in 1995 opgericht als intermediair voor de openluchtrecreatie

²⁶ Centrum voor Landbouw en Milieu: speelt o.a. een faciliterende rol in de discussie tussen landbouwsectoren en natuur- en milieuoorganisaties.

²⁷ zie par. 3.7.5 en kader 12.

²⁸ Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek

²⁹ LNV (2000) *Businessplan voor NT&I*. Eindrapport van de gelijknamige taakgroep o.l.v. C.J.Kalden; NRLO nieuwsbrief 2000 (6) 16.

³⁰ IKC-L (2000)

De Maatschappelijk Ondernemer als procesbegeleider

Blokkades voor vernieuwing

In het precaire proces van idee naar uitvoerbaar project sneuvelen veel goede ideeën. Er zijn op zijn minst drie stappen aan te wijzen die in de praktijk lastig te nemen zijn.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een intermediair op lokaal niveau is de lokale maatschappelijk ondernemer (MO), die werkt volgens de methodiek van het Maatschappelijk Ondernemen

De grondgedachte achter deze benadering is dat voor vernieuwing ondernemende mensen nodig zijn die ideeën en kansen aan elkaar weten te koppelen.

Als men vernieuwing wenst op maatschappelijk relevante terreinen zoals bijv. nieuwe functies voor het landelijk gebied, zoals combinaties van economische activiteit en recreatie met zorgfuncties of het behoud van landschappelijke waarden, dan heeft men ondernemende mensen nodig die in staat zijn om initiatieven die in dat kader passen op te sporen en tot wasdom te brengen.

1

Ideëenvorming

Veel ideeën hoort men "aan de keukentafel". Als er niemand is om er naar te luisteren en om te stimuleren dat er iets mee gedaan wordt, dan komen ze niet verder dan de keuken. Vernieuwende ideeën ontstaan vaak door ontmoeting van mensen uit verschillende kringen. Als niemand het initiatief neemt om zulke ontmoetingen te organiseren, dan blijven ideeën vaak binnen de bekende kaders.

2

Netwerkvorming:

Na het eerste enthousiasme van mensen die elkaar gevonden hebben om samen iets te ondernemen, volgt altijd een fase waarin het lastig wordt: waarin ambities niet precies met elkaar blijken te kloppen of onenigheid ontstaat over de te maken afspraken (zie par. 4.4.5 en kader 30: de fase van controle). Als er dan niemand in de positie is voor horizontaal leiderschap bloedt het netwerk leeg en strandt het idee.

3

Realisatie:

Als initiatief en netwerk sterk genoeg zijn volgt de fase waarin ruimte geschapen moet worden in de bestaande structuur: de fondsenwerving, de aanpassing van de regels, het onderhandelen over verdeling van taken, enz.. Zonder mensen met de hiervoor vereiste vaardigheden en een goed netwerk van contacten in de instituties die ruimte moeten maken, komt er van de realisatie weinig terecht.

Expec

De MO methodiek wordt aangeboden door het Expertise Centrum Maatschappij & Werk, (Expec) in Deventer o.l.v. H.Grave, die de methode ontwikkelde in in stadsvernieuwingsprojecten.

In de periode 1997-2000 werden drie proefprojecten uitgevoerd met financiering van de Ministeries

van VWS en LNV om de te beproeven voor plattelandsvernieuwing. Twee van de drie projecten, in Noord Beveland en Ommen, bleken voldoende succesvol voor de betrokken gemeenten om ermee door te gaan na beëindiging van de landelijke bijdrage.

Bronnen:

Winkels, Grave, Brugman (1995)
Verschuur (1998)
IKC-L (2000)

voor vernieuwing in het landelijk gebied

MO begint bij vernieuwers

De methode MO onderscheidt zich van andere participatieve methoden door eerst te zoeken naar mensen die zich persoonlijk in willen zetten, en vervolgens ruimte te scheppen in de institutionele omgeving. Gebruikelijker is het om zoveel mogelijk leden van de doelgroep zich uit te laten spreken over hun wensen, en dan de uitvoering te organiseren.

MO begint bij vernieuwers

De methode MO onderscheidt zich van andere participatieve methoden door eerst te zoeken naar mensen die zich persoonlijk in willen zetten, en vervolgens ruimte te scheppen in de institutionele omgeving. Gebruikelijker is het om zoveel mogelijk leden van de doelgroep zich uit te laten spreken over hun wensen, en dan de uitvoering te organiseren.

Projectorganisatie

De MO wordt gefinancierd door een lokale partner. In de twee geslaagde plattelandsprojecten was dit een gemeente. De MO krijgt assistentie in methodiek en begeleiding die gefinancierd wordt door een regionale of landelijke partner. De MO legt verantwoording af aan een Lokale Proces Groep (LPG) die is samengesteld uit initiatiefrijke mensen die maatschappelijke posities bezetten van waaruit zij behulpzaam kunnen zijn bij het realiseren van activiteiten (bijv. wethouder, bankdirecteur, dir. sociale dienst, enz).

De MO moet zich vrij van institutionele belangen bewegen, om energie te kunnen genereren in prille informele netwerken. Zodra insituutsbelangen op de voorgrond komen, krijgen onderhandelingen over structuur de overhand, die vooral energie kosten.

1

Creatieve fase

De MO gaat op zoek naar initiatiefrijke mensen, brengt hen bij elkaar, faciliteert discussie over problemen en kansen, en stimuleert het genereren van ideeën.

2

Innovatieve fase:

De koppeling tussen idee en praktijk wordt gemaakt. Nu gaat het om de vorm van de activiteit waarin ieders inzet voor het idee tot meerwaarde kan komen. In deze fase komt het aan op netwerkvorming.

3

Productieve fase:

De activiteit wordt gerealiseerd. Nu wordt ruimte geschapen in de bestaande structuur, met projectplannen, fondsenwerving, daadwerkelijke uitvoering en begeleiding van de uitvoerders.

nog onvoldoende functioneren komen in dit regime niet van de grond.

Procesinterventies of handige jongens

De projectvoorstellen die dan wel de beoordelaars bereiken worden lang niet altijd gedragen door netwerken van mensen die ruimte willen scheppen voor zinvolle ontwikkelingen. Er wordt wel gesproken van een circuit van 'handige jongens': adviseurs die handig zijn in het schrijven van voorstellen volgens de criteria en in de taal die projectbeoordelaars graag willen horen en overleven van projectgeld dat op deze manier te verwerven is. Hoe verder de projectbeoordelaars afstaan van de dagelijkse praktijk doordat zij niet zelf via informele netwerken contacten onderhouden, hoe moeilijker het voor hen is om te beoordelen wat de waarde is van de voorstellen die zij onder ogen krijgen. De verleiding is groot om zich dan maar in te dekken door zich strikt aan de objectieve criteria te houden.

Procesinterventies: lastig maar nodig

Het is een stuk lastiger om criteria vast te stellen voor procesinterventies dan voor projecten die een concreet product moeten opleveren. Dit maakt dat financiers vaak aarzelend staan tegenover procesgerichte benaderingen. Wie echter ruimte wil scheppen voor bewegingen die maatschappelijk gezien nodig zijn maar onvoldoende van de grond komen, moet investeren in het gezond maken van de netwerken die voor die beweging moeten zorgen. Procesinterventies zijn daarvoor onvermijdelijk en als bevredigende criteria en procedures ontbreken om vertrouwen te houden in het proces, dan wordt het tijd om ze te ontwikkelen.

Horizontaal en verticaal leiderschap zijn een kwestie van maatwerk en leiderschapsrollen moeten kunnen wisselen, afhankelijk van wat er in een bepaald netwerk aan de orde is. Zo gezien kleven er nadelen aan de positie van de overheid als financier voor projectactiviteiten. Maatwerk verhoudt zich slecht met de eisen van gelijkberechtiging en verdelende rechtvaardigheid waaraan de overheid gebonden is. Dit is nog een reden waarom procesinterventies lastig te hanteren zijn voor overheidsinstanties. Ook dit inzicht pleit voor het zoeken naar een betere verdeling tussen intermediären met armslag om te doen wat nodig is voor een netwerk en verantwoording in formele structuren zoals de overheid waardoor mensen het vertrouwen kunnen bewaren in een redelijke en zinvolle inzet van publieke middelen.

7.6.3 Gevolgen van het vijfde principe

- a. De overheid moet gezag verwerven.
- b. Een overmatige nadruk op streefbeelden die door overheidsbeleid moeten worden gerealiseerd staat het verwerven van gezag in de samenleving in de weg.

- c. Wanneer de overheid eenzijdig de nadruk legt op de markt, werpt zij blokkades op voor de ontwikkeling van innovativiteit en collectief bewustzijn.
- d. LNV is de inzet op kennis teveel los gaan zien van de inzet op stimulerende en restrictieve maatregelen om mensen tot maatschappelijk verantwoord gedrag te bewegen. Daardoor is het risico ontstaan dat zulke maatregelen een averechts effect bewerkstelligen.
- e. De scheiding van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving is niet hetzelfde als het verminderen van de betrokkenheid van de overheid bij kwesties die door maatschappelijke actoren moeten worden opgelost.
- f. De overheid heeft behoefte aan een nieuwe generatie intermediairen die een nieuwe invulling kunnen geven aan de leemte die is ontstaan door de versplintering van het oude maatschappelijk middenveld.

7.7 De bijdrage van het ecologische paradigma

Terug naar de vragen voor deze studie

De studie begon met de vraag of er leiderschapsfuncties zijn voor het bereiken van synergie in kennisnetwerken. Daaraan was een vervolgvraag gekoppeld die van belang was voor de rol van de overheid: is er een relatie tussen de context en de manier waarop leiderschapsfuncties over actoren verdeeld kunnen worden?³¹

Leren omgaan met verschillen

Na de beschrijving van de recente geschiedenis van de Nederlandse landbouw heb ik deze vragen gepreciseerd. We zijn cultuurhistorisch in een periode beland waarin het stramien van missie, doelen, instrumenten, inhuren en afrekenen op resultaat onvoldoende soelaas biedt. Van hernieuwde pogingen om overeenstemming te bereiken of een vernieuwd appèl op moraal is weinig heil te verwachten. Deze periode vraagt om het leren omgaan met verschillen, vanuit het besef van wederzijdse afhankelijkheid, mondiale verbondenheid en tegelijkertijd de individuele behoefte tot zelfverwerkelijking. De pluriforme netwerksamenleving van nu vergt veel van het vertrouwen van mensen in de instituties die hun wereld veilig en leefbaar moeten houden. Dat vertrouwen wordt danig op de proef gesteld. Men kan hier bijvoorbeeld denken aan het vertrouwen van mensen in de kwaliteit van hun voedsel (de BSE crisis zal niet de laatste zijn), maar dit voorbeeld is gemakkelijk aan te vullen buiten de sfeer van landbouw: klimaat, vluchtelingenstromen, de kanslozen in de Derde Wereld als *exclus*³² op mondiale schaal.

³¹ zie par. 2.1.

³² zie par. 5.6.5 en 6.5.2.

Als gangbare opvattingen over kennis, leiderschap en de rol van de overheid niet meer voldoen om antwoorden te vinden op deze vragen in de context van de pluriforme netwerksamenleving, is het dan mogelijk om een beter perspectief schetsen?

Van beheersing naar vitaliteit

Het alternatief dat ik met het ecologische paradigma heb verkend gaat uit van de erkenning van ontwikkeling als een autonoom proces. Het is een proces waar iedereen deel van is en waarin mensen steeds hun respons moeten bepalen. In dat autonome proces kan diversiteit en taakverdeling groeien met meer mogelijkheden voor individuele ontplooiing. Dit gaat gepaard met een steeds grotere gevoeligheid voor signalen van terugkoppeling. Als die terugkoppeling geblokkeerd raakt ontstaat regressie en schade.

Deze opvatting betekent een radicale omkering van de gedachte dat chaos de *default setting*, de standaard, is tussen mensen die zoveel mogelijk vrijheidsgraden zouden zoeken en dat men alleen ordening en synergie kan bereiken wanneer men leert om zijn omgeving te beheersen. Vitaliteit is niet te construeren, net zo min als het leven zelf. Men kan er alleen ruimte voor scheppen. Soms is beheersing nodig en in andere gevallen dient men juist los te laten om het vitale proces de ruimte te geven.

Het is de stap naar het bewustzijn dat mijn ik alleen zin heeft in een collectiviteit en dat die collectiviteit alleen kan functioneren met respect voor mijn ik. Het is de overgang van beheersing naar bundeling van aandacht om te zien wat ieder persoonlijk te doen heeft in het vitale proces. Daar hoort bij: receptiviteit voor signalen, intuïtie, impulsen. Daar hoort ook zingeving bij: het maken van constructies zodat men kan begrijpen wat men te doen heeft. Tenslotte hoort daar bij: het buiten sluiten van ruis en dat is de functie van doelen, procedures en structuur.

Er gaat ook veel spontaan goed

Toch is dit boek geen pleidooi voor revolutie. Er mag ook het vertrouwen zijn dat het levende proces zijn werk doet zolang mensen geen blokkades opwerpen door structuren te maken die onvoldoende meegroeien. De structuur in levend weefsel groeit mee met het organisme. Als dat niet meer gebeurt sterft het organisme om plaats te maken voor nieuw leven.

Mensen doen gelukkig intuïtief ook veel goed. De paradigma's die ik als leidraad heb gehanteerd om verschillen duidelijk te maken zijn karikaturen van wat mensen werkelijk denken. Die werkelijkheid is genuanceerder en veelvormiger. Veel van de alternatieven die ik in dit laatste hoofdstuk beschreven heb worden al wel in praktijk gebracht, al vertegenwoordigen zij niet de *mainstream* waarmee beleid wordt beargumenteerd. Dit klopt met de notie van gezonde processen en de rol van intuïtie. Een gezond ontwikkelingsproces corrigeert zichzelf. We zijn zelf deel van die

correctiemechanismen. Er gaat dus gelukkig ook meer goed dan we kunnen begrijpen of beheersen.

Leiderschapsfuncties?

Een afstreeplijstje van leiderschapsfuncties die nodig zijn voor goed functionerende kennisnetwerken met een sub-lijstje voor de overheid is niet te maken. In plaats daarvan concludeer ik uit deze studie dat er wel veel gedaan kan worden om ruimte te maken voor leiderschap. Mensen die aanvoelen dat er iets gebeuren moet en daarvoor leiding willen nemen zijn er altijd en overal. Er zijn ook overal informele netwerken van mensen die elkaar daarin vinden en elkaar willen versterken. Ik hoop dat deze studie aan hen de taal verschaft om onder woorden te brengen wat zij eigenlijk al wel wisten, maar moeilijk konden beargumenteren.

Er staat veel op het spel

Zulk leiderschap van velen is hard nodig, want de opgaven zijn groot en er staat veel op het spel. Aan de ene kant is er in de plurale samenleving ruimte nodig voor veelvormigheid van activiteiten op microschaal. Aan de andere kant vraagt de sterke internationale verweving ook om steeds grotere megaprojecten. In het ecologische paradigma is de functie van zulke projecten dat zij afstemming op grotere schaal mogelijk maken, om daarmee ruimte te scheppen voor meer variëteit op micro schaal. Die grote projecten vragen echter veel van het vertrouwen van mensen in de instituties die ervoor moeten zorgen dat hun samenleving gezond blijft. En dat is juist in deze periode van versplinterende en botsende identiteiten een moeilijke opgave.

Het zoeken is naar het juiste evenwicht. Megaprojecten zijn nodig om ruimte te scheppen voor ontwikkeling en niet om ontwikkeling te sturen. De controlevraag is: draagt het project bij aan responsiviteit, of komt steeds meer beheersing in steeds minder handen?

Een toekomst voor de Nederlandse boer?

Ik begon dit verhaal met twee Friese broers met een mooi bedrijf dat produceerde in een landbouwstructuur waarin iets merkwaardig scheef gegroeid leek te zijn. Is er een toekomst voor de Nederlandse boer?

Misschien is de neiging in de Nederlandse landbouw om de werkelijkheid te reduceren tot beheersbare projecten inderdaad te ver doorgeschoten en hebben maatregelen om problemen die zich daarbij voordeden juist een veelvoud aan nieuwe problemen veroorzaakt. Misschien moeten we er wat meer vertrouwen in hebben dat er nog steeds veel innovatieve mensen rond lopen, zeker ook onder boeren en tuinders en in de netwerken om hen heen. Misschien moeten we er wat handiger in worden om ruimte te scheppen voor ontwikkeling. Voor mensen die iets willen en daarvoor verbinding zoeken. Want ze zijn er. En bij hen is de energie voor gezonde ontwikkeling te vinden.

Samenvatting

Verhalen die zichzelf waar maken

Behoeftte aan een nieuw verhaal

Mensen vertellen elkaar verhalen over de wijze waarop de wereld functioneert. Sommige van die verhalen zijn zo krachtig dat zij richting geven aan wat men doet en daarmee maken die verhalen zichzelf waar. Tot op zekere hoogte, want de werkelijkheid is altijd complexer dan welk verhaal dan ook. Wanneer we te lang aan een bepaald verhaal vasthouden ontstaat spanning tussen de werkelijkheid die we proberen te creëren en de werkelijkheid die zich aan ons manifesteert en zich steeds akeliger onttrekt aan onze modellen. Dan is een nieuw verhaal nodig. Levend weefsel als metafoor voor menselijke netwerken biedt een opening naar een nieuw verhaal.

Deze tijd stelt hoge eisen aan de bereidheid van mensen om hun gedrag af te stemmen op hun ecologische en sociale omgeving en om creatief nieuwe oplossingen te ontwikkelen. Er zijn altijd netwerken geweest van mensen die zich met elkaar verbonden voelden en samen creatief werden en ze zijn er ook nu. Met welk verhaal kunnen we het functioneren van zulke netwerken begrijpen en in welke richting moeten we het zoeken wanneer we ze de ruimte willen geven?

De Nederlandse landbouw als decor

De Nederlandse landbouw heeft in de na-oorlogse periode opmerkelijke prestaties geleverd. Opmerkelijk, omdat een klein, dichtbevolkt en geïndustrialiseerd land als Nederland zich een zeer sterke positie op de wereldmarkt voor agrarische producten en voedsel heeft weten te verwerven. Opmerkelijk ook omdat er, zeker in de periode 1956 – 1984, sprake was van een omvangrijk netwerk van actoren met een grote bereidheid tot onderlinge afstemming en buitengewone innovativiteit, terwijl de basis werd gevormd door een groot aantal onafhankelijke en relatief kleine agrarische gezinsbedrijven. Men zou kunnen zeggen dat de Nederlandse landbouw functioneerde als een netwerk avant-la-lettre, waarin de mechanismen voor afstemming verschillen van die in doelgerichte organisaties zoals een commercieel bedrijf of een bureaucratie. Die mechanismen zijn actueel geworden nu ook bedrijven en bureaucratieën zich genoodzaakt zien hun organisatieprincipes aan te passen aan de eisen van de plurale netwerksamenleving.

De recente geschiedenis van de Nederlandse landbouw vormt daarom een boeiend decor voor een studie naar de mechanismen van vitale netwerken waarin mensen zich creatief en verbonden

voelen. Dat geldt niet alleen voor de periode van expansie. Minstens zo boeiend is de periode waarin de spanning hoog opliep, omdat de samenleving de kwalijke neveneffecten van het agrarisch productiesysteem niet meer accepteerde. Het eens zo hechte netwerk viel uiteen in verschillende partijen die op zoek moesten naar nieuwe verhoudingen tot elkaar en de rest van de samenleving. Veel mensen die dit van dichtbij meemaakten zullen 'boeiend' hier letterlijk opvatten als 'beklemmend'. In mijn observatie is dit gevoel van beklemming nog sterk aanwezig in de Nederlandse landbouwwereld. De behoefte aan nieuwe verhalen is manifest.

De opdracht voor deze studie

Aanleiding voor deze studie vormden twee beleidstrajecten waaraan ik heb meegewerkt als ambtenaar bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) in de periode 1993-1995. Eén traject bracht de veranderde positie van intermediaire organisaties in het landbouwkennissysteem in kaart, als voorbereiding op een nieuw LNV kennisbeleidsplan voor de periode tot 1999. In het andere traject werd gezocht naar nieuwe wegen voor de communicatie bij beleidsvorming met relevante actoren in de samenleving. Hierop heeft de nieuwgevormde directie Wetenschap en Kennisoverdracht (DWK) mij van 1995 tot 1999 naast een beperkt aantal beleidstaken de ruimte gegeven om te werken aan een dissertatie over de veranderende rol van de overheid in het landbouwkennissysteem. Dit boek is het resultaat van deze studie.

Kennis, leiderschap en de rol van de overheid

Kennis is een goed vertrekpunt voor wie geïnteresseerd is in innovatieprocessen. Wat is kennis, hoe ontwikkelt zich kennis en waardoor ontstaan nieuwe impulsen? Het Nederlandse landbouwkennissysteem heeft een reputatie hoog te houden: algemeen wordt aangenomen dat de wijze waarop kennis werd ontwikkeld en uitgewisseld belangrijk heeft bijgedragen aan de innovativiteit van de sector. Aan de andere kant is kennis ook cruciaal als het gaat om collectief bewustzijn op grond waarvan men verantwoordelijk gedrag mag verwachten in ecologische en sociale zin. Zeker ook in dit opzicht zijn lessen te leren uit de worsteling van de landbouwsector om tot een nieuw contract met de samenleving te komen.

Leiderschap staat centraal in deze studie, omdat ik vooral geïnteresseerd ben in wat men kan doen om creativiteit en verbondenheid in netwerken te bevorderen. Zijn er misschien essentiële functies die altijd vervuld moeten worden? Van wie mag men leiding verwachten? En welke institutionele omgeving is bevorderlijk of juist remmend voor zulk leiderschap?

De overheid schept voor een deel de institutionele omgeving waarin leiderschap al dan niet kan gedijen. In de bloeiperiode van

de Nederlandse landbouw werd het 'OVO drieluik'¹ geroemd om zijn bijdrage aan de innovatiekracht van de sector. Met name de rol van de landbouwvoorlichting is hierbij interessant, omdat deze dienst steeds gefunctioneerd heeft als intermediair tussen boeren en onderzoek, onderwijs, industrie en overheid. Toen ik aan deze studie begon waren de verhoudingen in het landbouwkennissysteem grondig door elkaar geschud en was de vraag aan de orde welke functies er voor de overheid over zouden blijven in de nieuwe realiteit van de kennismarkt. In de studie is vooral gelet op de rol van de nationale overheid.

Geen exclusief
landbouwverhaal

De Nederlandse landbouw heb ik benut als decor voor deze studie, omdat ik vermoedde dat uit haar opmerkelijke geschiedenis belangrijke lessen zijn te leren. Bovendien kon ik putten uit mijn eigen ervaring als beleidsambtenaar en voorlichtingskundige. Dat wil echter niet zeggen dat het resultaat alleen relevant is voor de landbouwsector. Ik denk dat anderen iets soortgelijks kunnen vertellen over hun werkt terrein en ik hoop dat dit boek in bredere kring stimuleert om na te denken over richtinggevend verhalen.

Vier verhalen

Het instrumentele paradigma

Uit de veelheid van verhalen zijn er drie te noemen die een belangrijke structurerende werking hebben gehad in de naoorlogse landbouw in Nederland. In het instrumentele verhaal² is de wereld een technische opgave. Hoe meer bekend is over de wijze waarop de wereld functioneert, hoe beter men de juiste doelen kan stellen en de goede instrumenten kan inzetten. Wetenschap heeft de taak om het domein van objectief vastgestelde kennis uit te breiden. Kennis is de waarheid, of de beste weg om te bereiken wat men wil. De overheid moet zorgen dat kennis wordt ontwikkeld en verspreid.

Het instrumentele paradigma was dominant in de landbouw zolang men zich binnen dit netwerk identificeerde met het gemeenschappelijk belang. Men was het in grote lijnen eens over de hoofdrichting en kon de problemen over de schutting zetten. Hierin kwam na 1984 verandering toen het Ministerie van Landbouw impopulaire maatregelen moest nemen tegen overproductie en de gevolgen van het landbouwsysteem op het milieu. De wetenschap schoot tekort als objectieve scheidsrechter in het belangenconflict dat zo ontstond. Noodzakelijke koerswijzigingen bleven uit en de spanning liep verder op door de druk op consensus in het belang van gezamenlijke sturing.

¹ De samenwerkende instellingen voor van onderzoek, voorlichting en onderwijs die door het landbouwministerie werden gefinancierd en beheerd

² Kuhn (1970) lanceerde voor sterk structurerende verhalen in de wetenschap het paradigma begrip: deze term wordt verder in het boek gebruikt.

Geleidelijk aan won het strategische paradigma veld. Vanaf 1994 werd het dominant in het overheidsbeleid, toen werd gebroken met de hechte overlegstructuur waarin overheid en landbouworganisaties decennia lang de sector samen hadden bestuurd.

In het strategische verhaal is de wereld een arena waarin men kan winnen en verliezen. Het draait om belangen en om macht. Samenwerking is alleen mogelijk op basis van win-win constructies of onder dwang van de omstandigheden. Kennis heeft strategische waarde. Kennis is een product en kan worden verhandeld op een kennismarkt met vraag en aanbod. De overheid moet zorgen dat die markt goed functioneert door kennisinstellingen ertoe te bewegen klantgericht te produceren. Voor die aandachtsvelden waar marktpartijen onvoldoende in kennis investeren, dient de overheid zichzelf als klant op de markt te begeven. Voorts heeft de overheid de taak om haar macht en middelen in te zetten om partijen aan maatschappelijke randvoorwaarden te binden.

Het strategische paradigma verloor partijen uit elkaars klemmende greep. De overgang van collectieve sturing naar marktverhoudingen in het landbouwkennissysteem deed bovendien recht aan de voortgeschreden specialisatie en de grotere invloed van actoren van buiten de sector. Ook het strategische verhaal heeft echter zijn keerzijde. Het leidt tot een wereld waarin men moet winnen om te overleven. In zo'n wereld is er weinig ruimte om over de grenzen van het eigen belang heen te kijken en te doen wat nodig is voor het netwerk waarvan men afhankelijk is. Het is bovendien moeilijk in te zien waar gezonde competitie escaleert in machtsstrijd met schade voor alle strijdende partijen. De verhoudingen in de landbouwsector zijn er dan ook niet beter op geworden sinds het strategische verhaal de boventoon voert.

In de onderstroom werd een derde verhaal zichtbaar. Volgens het communicatieve verhaal is de wereld een dorp waarin iedereen van elkaar afhankelijk is, ook al zien velen dat helaas niet in. Voor collectieve actie is collectief bewustzijn nodig, maar zulk bewustzijn kan slechts groeien in een sociaal leerproces. Voorwaarde voor dit leerproces is de erkenning dat niemand de waarheid in pacht heeft. Kennis is in dit paradigma een individueel construct van de werkelijkheid en collectieve kennis ontstaat door interactie. Alleen als partijen elkaars beelden van de werkelijkheid serieus nemen, groeit de bereidheid tot interactie.

Interactieve beleidsvorming belooft oplossingen te genereren. Door partijen hun eigen verantwoordelijkheid te geven, ontstond uitzicht op verbetering van de vaak moeizame verhoudingen tussen de landbouwsector en andere actoren in de groene ruimte.

In de praktijk bleken partijen deze processen echter gemakkelijk te kunnen frustreren door die niet mee werken of er verborgen agenda's op na te houden. Strategische denkers leverden hun wapens niet graag in voor dit soort onzekere processen waarop partijen moeilijk waren af te rekenen.

Het ecologische paradigma

Een vierde verhaal wordt in dit boek uitgewerkt. In het ecologische paradigma is de wereld één groot levend organisme, waarin menselijke netwerken figureren als levend weefsel. Levensprocessen zijn autonoom en netwerken kunnen vitaal of ziek zijn. Kennis heeft in dit verhaal de biologische functie van sociale interactie: kennis stelt mensen in staat om zowel individueel als collectief respons te geven op hun omgeving. Ik noem dit verhaal in navolging van Rölöf en Jiggins (2000) het ecologische paradigma, omdat de nadruk ligt op de kwaliteit van die respons, waarmee mensen hun gedrag al dan niet in overeenstemming brengen met de eisen van hun ecologische en sociale omgeving.

Elk verhaal heeft zijn domein

Elk paradigma is waardevol binnen een bepaald domein. Treedt men daarbuiten, dan is een nieuw verhaal nodig dat antwoorden geeft op de vragen waarvoor dat verhaal tekort schoot. Dat doet niets af aan de waarde van het vorige verhaal: de kunst is alleen om te herkennen wanneer men het domein verlaat en zijn toevlucht moet zoeken bij een nieuw verhaal voor het vinden van adequate antwoorden.

De opzet van het boek

Na de inleiding en de methodische verantwoording wordt de naoorlogse geschiedenis verteld van de Nederlandse landbouw. In zes perioden wordt beschreven hoe opvattingen over kennis en beleid veranderen. De landbouwvoorlichting krijgt speciale aandacht. Die werd door de overheid gezien als instrument op het snijvlak tussen communicatie en beïnvloeding van de condities voor agrarische productie. Veranderende omstandigheden waren steeds aanleiding om opvattingen te herzien, wat vervolgens weer effect had op de omstandigheden. Deze geschiedenis wordt verteld op een manier waarop veel direct betrokkenen haar zullen herkennen.

De volgende hoofdstukken behandelen de rol van kennis, leiderschap en de overheid in het ecologische paradigma. Elk hoofdstuk sluit af met een terugblik op de landbouwgeschiedenis om na te gaan wat het ecologische paradigma als analysekader oplevert in vergelijking met voorgaande verhalen. Het laatste hoofdstuk zet uiteen welke gevolgen het kan hebben wanneer men het ecologische paradigma accepteert. Wat zou men dan anders doen in vergelijking met de gangbare beleidspraktijk?

Levend weefsel als metafoor

Levende organismen bestaan uit componenten die door interactiepatronen structureel aan elkaar gekoppeld zijn en zo het organisme reproduceren. Dat organisme reproduceert op zijn beurt de componenten die functies hebben in het grotere geheel. Dat geheel heeft een identiteit met een binnen- en een buitenwereld, waarop elke component zijn bijdrage afstemt. Levende organismen bestaan uit netwerken, die elk een knoop vormen in één of meer grotere netwerken waarvan het deel uitmaakt. In levende organismen bestaat een taakverdeling, die in het evolutionaire proces is gegroeid tot grote diversiteit en schoonheid. Men kan dat mooi zien in complexe ecosystemen als het regenwoud of het koraalrif.

Zien we menselijke netwerken als levende organismen, dan krijgen zulke netwerken een identiteit, die invloed heeft op de bereidheid van mensen om hun inzet af te stemmen op de interactie in het netwerk. In een vitaal netwerk is die bereidheid hoog en dat maakt het netwerk aantrekkelijker. Daardoor neemt de bereidheid weer toe zodat het vitaliserende proces zichzelf versterkt.

Men kan veronderstellen dat aan de energie die in deze interactie vrij komt twee biologische drijfveren ten grondslag liggen. Ten eerste is er de behoefte om zichzelf in te zetten en te manifesteren. Zelfverwerkelijking heeft de functie individuele kwaliteit te ontwikkelen voor de collectiviteit. In de tweede plaats wil men zinvol bijdragen aan een groter geheel dat veiligheid biedt en waarin de eigen inzet ertoe doet. In een gezond vitaal proces zorgt taakverdeling voor meerwaarde, want iedereen kan zijn eigen kwaliteiten ontwikkelen in de veilige en stimulerende omgeving van het netwerk.

Elk netwerk ontwikkelt structuur: een complex van afspraken, procedures, instituties en materiële omstandigheden die de interactie in banen leidt. Zonder structuur ontstaat geen meerwaarde. Structuur is het weefsel dat levende processen mogelijk maakt. Het in stand houden van structuur kost energie, maar de interactie die het mogelijk maakt, levert meer energie op.

Dit is echter niet altijd het geval. Net als bij levende planten en dieren kunnen structuren hun flexibiliteit verliezen. Zij groeien dan niet meer mee met het autonome levende proces. Structuren kunnen afsterven en plaats maken voor nieuwe. In menselijke netwerken is sprake van regressie wanneer procedures en controle de overhand krijgen en de bereidheid afneemt om zich in te zetten voor en af te stemmen op het netwerk. Ook dit is een zichzelf versterkend proces.

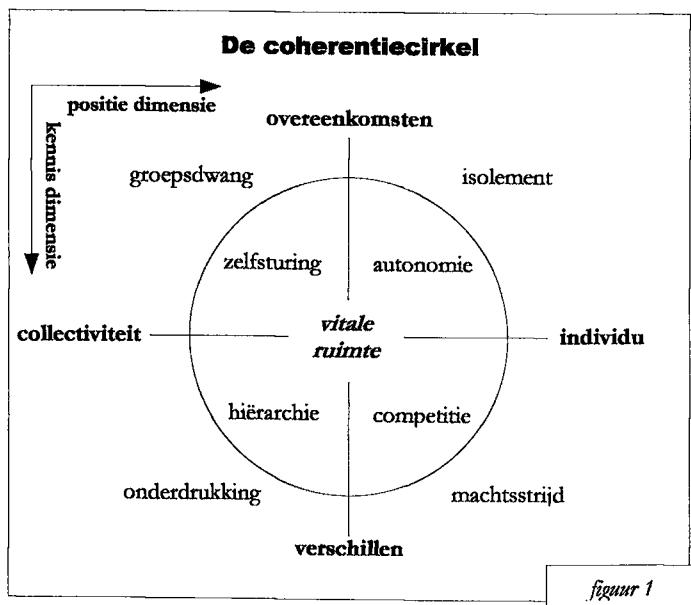
Responsiviteit

Het vermogen van een organisme om effectief te reageren op omstandigheden hangt af van responsiviteit. Responsiviteit omvat zowel het vermogen tot afstemming op de eisen van de omgeving, als de authentieke inzet die bijdraagt aan de vitaliteit van het netwerk rond het organisme. Als de responsiviteit van het organisme geblokkeerd raakt, groeit de structuur niet meer mee met het vitale proces.

Vitale ruimte als concept

De coherentiecirkel [figuur 1] maakt het verschil tussen vitaliteit en regressie in netwerken zichtbaar. De cirkel is een tweedimensionaal model voor interactiepatronen. Interactiepatronen in het centrum van de cirkel zijn vitaliserend: dit centrum wordt de vitale ruimte genoemd. In het kwadrant van de autonomie interacteren mensen op basis van ruil en in het kwadrant van de competitie op basis van uitdaging. In het kwadrant van de hiërarchie accepteren mensen discipline en onderlinge verschillen, terwijl in het kwadrant van de zelfsturing mensen op basis van gelijkheid en dialoog hun verantwoordelijkheid nemen voor de collectiviteit. Al deze patronen zijn bevredigend. Zij dragen bij aan de versterking van de identiteit van het netwerk en daarmee aan de bereidheid tot inzet en afstemming.

Elk patroon kan vervormen tot regressie. Autonomie kan ontaarden in isolement en competitie kan omslaan in machtsstrijd. Hiërarchie kan vervormen in dominantie met een bovenliggende en onderdrukte partij en zelfsturing kan verzanden in groepsdwang. Met dit laatste patroon heeft de landbouwsector indringend kennis gemaakt aan het einde van de consensusperiode. Regressieve patronen herkent men aan verlies van energie, waardoor het netwerk inert wordt of ontbindt in chaos.



Het verschil tussen vitaliteit en regressie is respect: de erkenning dat zowel de ander als de actor zelf een zinvol deel is van het netwerk en dat alles wat zich voordoet in het netwerk een functie kan hebben, ook als men (nog) niet in staat is de betekenis te begrijpen. In biologische zin gaat het hier om de kwaliteit van de structurele koppeling tussen de componenten van het levende netwerk. Verlies aan respect heeft tot gevolg dat de koppeling wordt geblokkeerd.

Waar de vitale ruimte zich precies bevindt is niet objectief vast te stellen. Men kan wel ervaren dat de interactie zinvol en inspirerend is, of dat stagnatie optreedt. Vitaliteit is niet te construeren of af te dwingen. Men kan er slechts ruimte voor scheppen door bij te sturen op signalen van stagnatie.

De kennis- en positie dimensie in de coherentiekring

De eerste dimensie waarmee de coherentiekring wordt opgespannen is de kennis-as (verticaal). Als we kennis zien als het complex van constructies van de werkelijkheid en gedragspatronen waarmee mensen bepalen hoe ze reageren op hun omgeving, dan ontwikkelt kennis zich in het creatieve spanningsveld tussen overeenkomsten en verschillen. Er moet voldoende herkenning zijn om zich veilig te voelen en te experimenteren en gemeenschappelijke taal om met elkaar te kunnen communiceren. Aan de andere kant moeten er voldoende verschillen zijn om geïnteresseerd te raken en om bestaande beelden en patronen te kunnen verwisselen voor nieuwe. Kortom: om te leren.

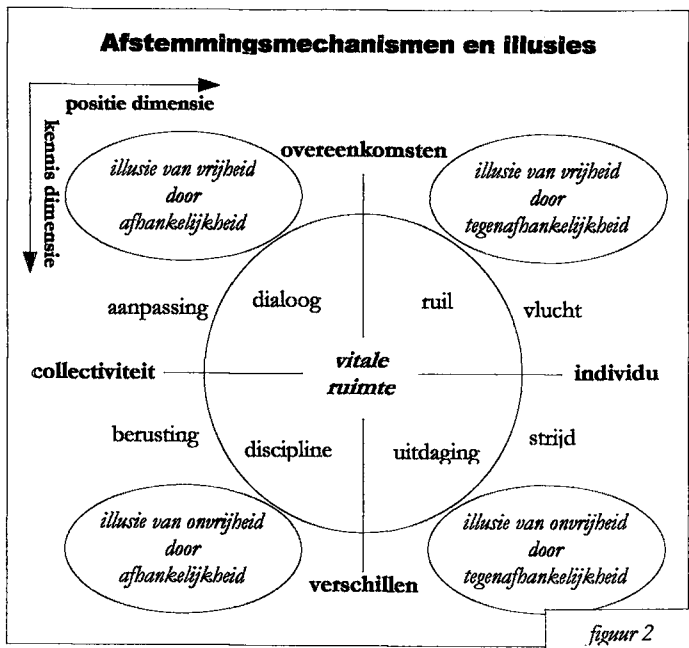
De tweede dimensie is de positie-as (horizontaal). Ook op deze as is sprake van creatieve spanning, maar nu tussen de positie van het individu en van de collectiviteit. Interactie is bevredigend wanneer het individu de ruimte ervaart om zich in te zetten en die inzet ertoe doet. Het is de spanning tussen de eisen die de collectiviteit stelt aan afstemming en de ruimte die een individu opeist voor zijn authentieke inzet.

Deze twee dimensies leveren een kring op met vier kwadranten, waarin de vier vitaliserende en regressieve patronen kunnen worden ingevuld. Wanneer vitaliserende patronen de overhand hebben, neemt de bereidheid tot inzet en afstemming toe. Dit leidt tot meer taakverdeling en kwaliteit en toenemende coherentie in het netwerk. Daarom heb ik het model de coherentiekring genoemd.

Illusies en escalerende interactiepatronen

Belangrijk is de vraag waarom mensen het zichzelf en anderen aandoen om in regressieve patronen te vervallen. Mensen kunnen niet anders dan denken in beelden, ook al is elk beeld beperkter dan de werkelijkheid zelf. Het zijn dus eigenlijk illusies en elke illusie kan de structurele koppeling blokkeren tenzij mensen bereid zijn op tijd los te laten en zich open te stellen voor wat zich aan hen voordoet. Dat laatste kan bevredigend zijn, maar ook riskant. Vasthouden aan een illusie is een vorm van zelfbescherming om pijn te vermijden. Dit vertaalt zich in gedragspatronen die nog lang doorwerken, ook al is de reële dreiging niet meer aan de orde.

In het boek worden vier typen illusies genoemd, die behoren bij de vier kwadranten [figuur 2]. Wie vlucht in isolement, waant zich vrij door zich af te schermen van anderen en stelt zich daarmee tegenafhankelijk op. Wie de ander bestrijdt, voelt zich onvrij en



denkt zich vrijheid te kunnen verwerven door de ander onschadelijk te maken. Ook dit is een tegenafhankelijke opstelling. In het geval van onderdrukking is sprake van berusting in een illusie van onvrijheid. Zowel de onderdrukker als de onderdrukte voelt zich gevangen door het idee dat de ander hem geen ruimte laat. Dit is een afhankelijke positie. Dat is ook het geval bij groepsdwang, waar men zich juist vrij voelt dankzij de ruimte die anderen bieden. In dit geval past men zich aan en vermijdt men elk risico dat deze bescherming in gevaar brengt. In interactie kan elk van deze illusies zichzelf

versterken doordat het gedrag dat bij de ander wordt opgeroepen de illusie opnieuw bevestigt. Zo ontwikkelen zich escalerende interactiepatronen die ten koste gaan van de responsiviteit van het netwerk.

Een belangrijk deel van deze patronen en impliciete keuzes van mensen onttrekken zich aan hun bewustzijn, of zijn om andere redenen onbespreekbaar. Dit verklaart waarom de communicatieve aanpak vaak strandt: interactieve beleidsvorming is effectief zolang mensen bereid zijn te communiceren over hun wensen, beelden en risico's. Daaraan zijn grenzen. De strategische benadering steunt op de inzet van macht en middelen om de omstandigheden van de ander te beïnvloeden. Dan valt moeilijk in te zien wanneer die inzet blokkades wegneemt of juist de escalatie versterkt.

Intuïtie

In levende processen roepen krachten hun tegenkrachten op. Ook in levende netwerken zijn er steeds mensen die intuïtief aanvoelen dat er iets nodig is om de vitale ruimte te herstellen. Dit is een belangrijk aanknopingspunt voor leiderschap, dat verder gaat dan rationaliteit.

Zowel het communicatieve, het strategische als het instrumentele verhaal gaat uit van rationeel denkende en handelende mensen. Rationaliteit verklaart echter slechts een deel van menselijk gedrag. Het ecologische paradigma biedt een opening om ook de emotionele en intuïtieve componenten van gedrag bij de analyse te betrekken.

Leiderschap als het selectief
scheppen van ruimte voor
vitaliteit

Vitaliteit is niet te construeren of te sturen, maar men kan er wel ruimte voor scheppen. Zo kan leiderschap in het ecologische paradigma worden opgevat. Leiderschap is het selectief scheppen van ruimte voor vitaliteit door het herstellen van de structurele koppeling tussen de actoren in het netwerk. Dat kan door inzet en afstemming te stimuleren en door illusies die het vitale proces blokkeren te doorbreken. Hiervoor zijn veel manieren en het boek bevat diverse voorbeelden. Van belang is dat een leiderschapsinterventie die in één situatie effectief is juist contra-productief kan zijn in de andere. De coherentiekring biedt inzicht in het type leiderschap dat bij verschillende blokkades behulpzaam kan zijn om de verbinding te herstellen.

Verder wordt onderscheid gemaakt tussen rationele en emotionele blokkades. In het eerste geval zijn blokkades bespreekbaar. Niet elke vorm van samenwerking is zinvol en niet elk voorstel tot verandering levert meerwaarde op. Er zijn reële risico's waarmee men rekening dient te houden. Hier zijn stimulerende leiderschapsrollen aan de orde die communicatie en bewustzijn bevorderen. Anders wordt het bij emotionele blokkades die niet communiceerbaar zijn. Dan kunnen antagonistische leiderschapsrollen nodig zijn die ingrijpen op de omstandigheden van de actoren in het netwerk. In die gevallen dreigt steeds het gevaar van escalatie als gevolg van de leiderschapsinterventie. Alleen een actor met gezag kan met een interventie van deze categorie respect herstellen, omdat hij geen hechtpunten biedt waarmee actoren hun illusies kunnen voeden.

Veranderaars, ordebewaarders
en overlevers

In vitale processen zijn niet alleen acties voor herstel van belang, maar ook de verstoringen. Leven ontwikkelt zich in de wisselwerking tussen convergentie en divergentie, tussen de opbouw van structuur en de afbraak ervan om ruimte te scheppen voor verandering. Passen we de theorie over leiderschap toe op de praktijk van veranderingsprocessen, dan ontstaat het beeld van de veranderders, de ordebewaarders en de overlevers.

Veranderaars zien kansen en zetten zich daarvoor in. Zij kunnen werking hebben op anderen die zich aansluiten waardoor de beweging voor verandering sterker wordt. Zo kan een informeel vitaal netwerk ontstaan dat energie genereert. Vroeger of later ontmoeten zij weerstand in de formele structuur waarvoor de ordebewaarders zich verantwoordelijk voelen. Niet elke verandering is immers een verbetering. Beide partijen zijn nodig voor gezonde verandering. Vrijwel elk netwerk kent echter ook overlevers die in de eerste plaats uit zijn op het veilig stellen van de eigen positie en niet de risico's kunnen of willen lopen die elk veranderingsproces met zich meebrengt. Elk van de genoemde rollen is legitiem en in feite heeft iedereen elk van de rollen in zich. Afhankelijk van de omstandigheden en de moed van de

actor in kwestie manifesteert één van de rollen zich het meest in een bepaalde situatie.

Deze voorstelling van zaken werpt nieuw licht op de verhouding tussen formele en informele netwerken, op de aard van verborgen agenda's, op strategieën voor verandering en op de ruimte die gecreëerd kan worden voor leiderschap.

Drie niveaus van leiderschap

In de verhouding tussen individu, netwerk en het grotere geheel waarvan dat netwerk deel uitmaakt worden drie niveaus van leiderschap onderscheiden. Als eerste is er het persoonlijk leiderschap. Dit is de leiding die iemand neemt voor zijn eigen rol in een netwerk. Het is de authentieke inzet van iemand die beweging wenst. Zijn inzet kan werking hebben op anderen die de beweging vervolgens versterken. Horizontaal leiderschap is wat iemand doet om inzet van actoren in een netwerk op elkaar af te stemmen zodat meerwaarde ontstaat. Verticaal leiderschap tenslotte heeft betrekking op de afstemming tussen een netwerk en het grotere geheel.

Institutionele omgeving en drempels voor leiderschap

In de ene situatie is het riskanter om leiding te nemen dan in de andere. Ook als de drempel voor leiderschap hoog is zijn er helden, maar de kans op helden is kleiner dan wanneer de drempel lager is. Elk netwerk dat zich ontwikkelt vormt structuur en elke structuur schept mogelijkheden maar ook beperkingen die drempels opwerpen voor leiderschap op de drie genoemde niveaus. In analytische zin is deze notie van drempels bruikbaar als indicatie voor de responsiviteit van het netwerk. In het boek wordt dit geïllustreerd door drempels voor leiderschap in verband te brengen met de veranderingen in de institutionele omgeving van het landbouwnetwerk in zes opeenvolgende perioden van de Nederlandse landbouw.

De rol van de overheid

De overheid is geen actor als alle andere. De overheid heeft een mandaat van de samenleving om te waken over collectieve belangen en beschikt over specifieke bevoegdheden. Daarmee heeft de overheid invloed op de institutionele omgeving die hogere of lagere drempels opwerpt voor leiderschap.

De sturende rol van de overheid staat ter discussie. Voor die discussie worden in het boek drie dilemma's genoemd: het dilemma van de beheersing (waar stuurt men heen?), van de regie (wie stuurt?) en van de legitimiteit (wat legitimeert interventie door de overheid?). Het eerste dilemma komt in het ecologische paradigma overeen met de spanning op de kennis-as: het sturen tussen zekerheid en onzekerheid. Het tweede dilemma heeft betrekking op de positie-as: op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en andere actoren in de samenleving als het gaat om het beïnvloeden van de richting waarin de

samenleving zich ontwikkelt. Het dilemma van de legitimiteit tenslotte verwijst naar de vraag of voldoende mensen het gezag van de overheid accepteren in het netwerk waarmee zij zich identificeren. Dit is het dilemma tussen controle en draagvlak.

De overheid in een responsieve samenleving

Naarmate de complexiteit in de samenleving groeit worden hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van de structurele koppelingen tussen diverse groepen actoren. Dat is nodig voor het vertrouwen in het institutionele kader dat de vergaande taakverdeling mogelijk maakt. De overheid heeft hierin per definitie de positie van ordebewaarder, met een specifiek mandaat om in te grijpen wanneer dat vertrouwen in gevaar komt. Dat gebeurt wanneer netwerken niet goed functioneren en koppelingen ontbreken.

Voor de kwaliteit van de samenleving is het essentieel dat er een circuit bestaat waarlangs gesignaleerd wordt dat bepaalde netwerken onvoldoende in staat zijn hun problemen zelf op te lossen, dat dit disfunctioneren onacceptabele gevolgen heeft voor de samenleving als geheel en waarlangs vervolgens ingegrepen kan worden. We mogen er op vertrouwen dat er altijd actoren zijn die ijveren voor herstel van vitaliteit. Het is de kunst om hen op te sporen en om voor hen ruimte te creëren.

De positie van de overheid in dit circuit is delicaat. Zeker in die gevallen waarbij emotionele blokkades en escalerende interactiepatronen aan de orde zijn. Dan komt het er op aan dat haar ingrijpen als legitiem wordt ervaren en dat haar gezag wordt geaccepteerd. Daar is meer voor nodig dan het formele mandaat op grond van wetgeving en een gekozen volksvertegenwoordiging. Om gezag te verwerven moet voorkomen worden dat de overheid zelf deel wordt van escalerende machtsstrijd.

Het riskante heden

In de periode van collectieve sturing in de landbouw functioneerden de koppelingen binnen de sector uitstekend, maar de koppeling tussen de sector en de rest van de samenleving ontbrak. Het landbouwdepartement had zich teveel met het netwerk geïdentificeerd, informele netwerken regeerden over de formele structuren en de drempel voor verticaal leiderschap was hoog. Daarna volgde de onthechting waarin informele netwerken in diskrediet raakten, de nadruk werd gelegd op eigen verantwoordelijkheden en de overheid zich toelegde op het vaststellen van de randen van het speelveld.

Bekijken we de gegroeide situatie vanuit het ecologische analysekader zoals dat in het boek is uiteengezet, dan is een riskante situatie ontstaan. Het politieke mandaat waarop de overheid zich beroept is dun. De weg tussen kiezer en concrete beleidsmaatregel is lang en bochtig. Informele netwerken over partijen

heen zijn opgebroken en de rol van intermediairen in het landbouwkennissysteem is afgebrokkeld. Het open kennissysteem is een kennismarkt geworden waar een afrekencultuur heerst. Als gevolg hiervan steekt zelfreferentialiteit gemakkelijk de kop op bij zowel beleidsmakers en financiers als belangengroepen. Beelden van de werkelijkheid in eigen kring worden versterkt tot krachtige illusies en tussen partijen groeit het onbegrip. Boeren zien hun onzekerheid groeien en voelen zich miskend. Beleidsmakers voelen zich genoodzaakt om steeds stringenter maatregelen te nemen om boeren aan randvoorwaarden te binden.

Het gevolg is escalerende machtsstrijd, waarin de overheid zelf partij is. Dit alles draagt niet bij aan responsiviteit: niet in het netwerk van de landbouwsector maar ook niet in het netwerk van de samenleving als geheel. Een overheid die teveel zelf inhoudelijk wil sturen verspeelt zijn positie om in te grijpen wanneer dat werkelijk nodig is. Het strategische verhaal dat thans dominant is biedt geen inzicht in de grenzen tussen noodzakelijk en legitiem ingrijpen dat vitaliteit kan herstellen en interventies die regressieve patronen verder versterken.

Gevolgen

Vijf principes

In deze studie heb ik de contouren verkend van het ecologische paradigma. Zonder de pretentie uitputtend te zijn worden in het laatste hoofdstuk voor de beleidspraktijk enkele tientallen gevolgtrekkingen gemaakt die zijn vervat in vijf leidende principes.

1. Vitaliteit in een netwerk wordt gevoed door persoonlijk leiderschap

De authentieke inzet van mensen die zich ergens voor willen inzetten komt centraal te staan. Zonder zulke inzet is geen vitaliteit mogelijk. Dit betekent een omkering van opvattingen over taakuitoefening en vraagsturing. Mensen dragen bij aan vitale netwerken wanneer zij ruimte creëren voor wat zij wensen en daarbij afstemming zoeken met anderen zodat meerwaarde kan ontstaan. Dit vraagt om een andere attitude dan het zich voegen in een vastgestelde taakverdeling en het voldoen aan verwachtingen. Dit laatste geldt voor de verwachtingen van de meerdere of de financier, maar net zo goed voor de veronderstelde vraag van de markt.

De theorie betekent een relativering van het doelgerichte denken dat in de eerder genoemde verhalen een prominente rol speelt. In het instrumentele denken leidt solide kennis tot individuele en collectieve doelen. Een beter begrip van de werkelijkheid en de onderlinge afhankelijkheid maakt immers duidelijk wat de beste weg is voor iedereen. Het strategische denken neemt individuele doelen als vertrekpunt. Mensen streven hun eigen belangen na en wie samenwerking wil, moet de overlap in doelen zichtbaar maken. De waarde van kennis hangt af van de doelen van

actoren. In het communicatieve denken zijn mensen pas bereid een sociaal leerproces aan te gaan wanneer zij begrijpen dat zij een gezamenlijk belang hebben. Het doel is hier dus leidend voor de ontwikkeling van relevante kennis. In het concept van vitale ruimte zijn doelen slechts een afgeleide van de bereidheid tot inzet en samenwerking. Doelen vormen een onderdeel van structuur en geven focus aan gezamenlijke inzet. Niet een doel maar vitaliteit vormt het richtpunt voor actie. Met persoonlijk leiderschap als vertrekpunt is in te zien dat soms doelen en mandaten juist moeten worden aangevochten om vitaliteit te herstellen.

In het ecologische verhaal krijgen intuïtie en geïnspireerd leiderschap een prominente rol, in een gezonde verhouding tot rationaliteit. De voeding van levende processen moeten we niet zoeken in rationele afwegingen, maar in de intuïtie die eraan vooraf gaat.

2. Relevante kennis ontstaat in interactie

In elk van de vier genoemde verhalen heeft kennis een andere betekenis. In de loop van de na-oorlogse geschiedenis van de landbouwvoorlichting werd zeven maal een nieuw aspect aan het kennisbegrip toegevoegd, omdat voorgaande opvattingen te smal waren geworden voor de vraagstukken waarvoor men stond en een achtste aspect is nu aan de orde.

In het ecologische paradigma wordt kennis gekoppeld aan effectieve actie. Kennis die in één situatie effectief was kan in een andere situatie een verblindend inzicht worden dat het zicht ontnemt op wat dan nodig is. Dit verhaal relativiseert statische opvattingen van kennis zoals de objectieve waarheid, de formele kennis zoals opgeslagen in boeken of harde schijven en kennis als verhandelbaar product. Kennisoverdracht is in strikte zin niet mogelijk. Mensen kunnen kennis verwerven en dat doen zij door interactie met hun omgeving en reflectie op die interactie.

Deze opvatting verlegt de aandacht van de kwaliteit van kennis in de zin van betrouwbare of waardevolle informatie naar de kwaliteit van de interactie waaruit relevante kennis kan voortkomen. Wie anderen wil stimuleren tot creatief en verantwoordelijk gedrag moet zorgen dat zij relevante kennis verwerven. Zulke interventies zijn altijd een combinatie van communicatie en van positiespel. Welke combinatie effectief is hangt af van het type blokkade dat het proces van kennisverwerving in de weg staat en van de positie waarover de leidende actor beschikt.

Een boodschap kan inspirerend zijn, omdat hij woorden geeft aan wat iemand intuïtief al aanvoelde en daardoor ruimte schept in de wirwar van conflicterende constructies van de werkelijkheid in iemands hoofd. Interventies kunnen ook ruimte scheppen

voor kennisverwerving omdat zij illusies doorprikken die responsiviteit in de weg stonden.

3. Leiderschap is ruimte scheppen voor vitaliteit

Naast de leidinggevende die handelt op grond van een mandaat zet het ecologische verhaal de actor die leiding neemt op de voorgrond. Dit biedt perspectieven voor al die situaties waarin slecht functionerende structuren niet in staat zijn om goede mandaten af te geven en voor fluide netwerken waarin niet duidelijk is wie welk mandaat heeft. Het ontnemt bovendien het excuus van iedereen zonder formeel leidinggevend mandaat om zich niet in te zetten voor wat hij wenselijk vindt.

Het verhaal heeft gevolgen voor veranderingsstrategieën. De energie voor verandering wordt gegenereerd in informele netwerken van veranderaars. Structuur geeft mee wanneer voldoende vertrouwen bij de ordebewaarders bestaat dat de verandering een verbetering zal zijn. Wie vanuit een formele leidinggevende positie verandering wil doet er daarom goed aan eerst de informele netwerken op te sporen die voor energie kunnen zorgen en hen de ruimte geven en vervolgens het debat tussen de veranderaars en de ordebewaarders in goede banen te leiden zodat de laatsten bereid zijn de deuren in de structuur die zij bewaken van binnen uit open te zetten.

De functie van leiderschap is het scheppen van ruimte voor vitaliteit, door de responsiviteit in een netwerk te bevorderen. Dit betekent het versterken van de structurele koppelingen met de levende kernen in het netwerk. In feite geldt dit ook voor het individu, want iedereen heeft levende kernen in zich, ook al heeft hij ze nog zo diep weggestopt. Leiderschap is hulp wanneer de leidende actor iemand in staat stelt weer contact te maken met zijn eigen vitale kern. De coherentiekring maakt zichtbaar dat de opvatting van leiderschap als het geven van richting slechts betrekking heeft op één van de mogelijke leiderschapsfuncties die aan de orde kunnen zijn. In veel gevallen kan deze functie ook contraproductief uitwerken op de vitaliteit van het netwerk.

De studie begon met de vraag of er een lijst van essentiële functies te construeren was voor goed functionerende kennisnetwerken. Het antwoord op deze vraag is ontkennend: het aantal mogelijkheden om vitaliteit te bevorderen is eindeloos en een checklist is niet te maken. In plaats daarvan biedt de notie van drempels voor leiderschap een analysekader voor het opsporen van blokkades voor vitaliteit.

4. Structuur is gunstig voor vitaliteit als de drempel voor leiderschap laag is

Het ecologische verhaal relateert de gangbare ijkpunten voor structuur, zoals effectiviteit en efficiëntie. Minstens zo belangrijk is de vraag of structuur bijdraagt aan vitaliteit, doordat de drempels voor leiderschap op de diverse niveaus laag zijn.

Responsiviteit wordt het voornaamste criterium. Soms is daarvoor meer nadruk op effectiviteit en efficiëntie nodig, maar teveel druk kan leiden tot een cultuur van overlevers waarin de energie voor beweging in de richting van vitaliteit ontbreekt.

Leiderschap moet men zich kunnen permitteren. Een netwerk heeft minstens één actor nodig die over de randen van het eigenbelang heen kan kijken en over de positie en de middelen beschikt om te doen wat nodig is voor het netwerk. Dit inzicht pleit voor een herwaardering van intermediairen in het kennissysteem.

5. Een samenleving heeft een collectief circuit nodig om maatschappelijk relevante netwerken vitaal te houden

De studie laat zien hoe het Ministerie van Landbouw tegen wil en dank in een regelende rol terecht is gekomen, waarin het steeds meer verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke vormgeving van de groene ruimte op het bord geschoven kreeg. In het ecologische verhaal is die vormgeving echter niet de hoofdtaak van de overheid en kan teveel bemoeienis daarmee afbreuk doen aan de positie die nodig is om essentiële netwerken vitaal te houden.

De toekomst wordt niet gevormd door een overheid die toekomstbeelden vaststelt en instrumenten inzet op grond van een politiek mandaat. Maatschappelijke vormgeving komt voort uit de interactie tussen maatschappelijke actoren die zich al dan niet voor hun collectieve toekomst inzetten. De kwaliteit van de toekomst hangt af van de kwaliteit van die interactie: van de kwaliteit van de vitale ruimte waarin voldoende uitdaging bestaat voor ontwikkeling en voldoende vertrouwen in het institutionele kader dat zorgt voor afstemming zodat actoren hun specifieke inzet blijven leveren.

Een overheid moet in staat zijn om blokkades met onacceptabele gevolgen voor de samenleving op tijd te signaleren en om de juiste rol te spelen voor interventie. Dit vraagt in de eerste plaats om een betrokken overheid, die voeling heeft met wat er in netwerken gebeurt. Het betekent een herwaardering voor de rol van informele netwerken waarin ook mensen uit de overheid participeren. Het pleit voor gemengde arrangementen waarin partijen elkaar kunnen aanvullen vanuit hun specifieke kwaliteiten en elkaar kunnen behoeden voor de valkuilen die elke maatschappelijke positie met zich mee brengt. In die arrangementen is een gezonde verhouding nodig tussen informele netwerken en de formele structuur waarin elke partij haar eigen verantwoordelijkheid draagt en ter verantwoording kan worden geroepen.

Het pleit ook voor een herwaardering van intermediairen met armslag om horizontaal leiderschap op zich te nemen. In de periode van gemeenschappelijke identiteit in de landbouw fungeerde het OVO drieluik als omvangrijk reservoir van

vrijgestelde intermediaren die konden doen wat nodig was voor de vitaliteit van het netwerk. In de kennismarkt van de 90er jaren werd deze functie verregaand gemarginaliseerd. Er zijn evenwel intermediaren in nieuwe vormen die ruimte verdienen.

In de tweede plaats vraagt het om een overheid die in staat is om de juiste rol te kiezen voor interventie en in de positie is om die rol naar behoren te vervullen. In het boek worden vijf opties genoemd voor inzet van beleidscommunicatie in samenhang met maatregelen die ingrijpen op de condities voor actoren (regels, financiële prikkels). De keuze is afhankelijk van de mate waarin

actoren zelf verantwoordelijkheid nemen voor de inhoud en het proces van de interactie.

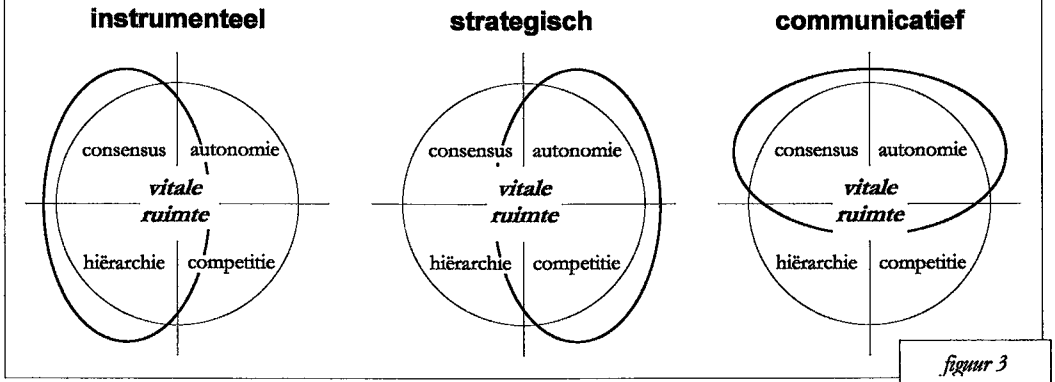
De positie van de overheid om in te kunnen grijpen hangt ook af van de legitimiteit ervan zoals actoren die ervaren. Een formeel mandaat op grond van wetgeving en verkiezingsuitslagen is daarvoor onvoldoende. Er moet vertrouwen zijn in de koppelingen tussen het optreden van de overheid en de opinie van mensen daarover. De kwaliteit van die koppelingen hangen deels samen met de identiteit van het netwerk uit naam waarvan de overheid optreedt en die waarmee mensen zich verbonden voelen. Voor een ander deel hangt de kwaliteit af van de mate waarin mensen erop vertrouwen dat correctie mogelijk is wanneer het overheids-optreden te ver afwijkt van wat men wenselijk vindt. Op beide punten is er reden tot zorg.

Tenslotte

Vier verhalen in perspectief

Ook het ecologische verhaal dat ik in deze studie heb verkend is niet meer dan een beeld van de werkelijkheid en opnieuw zal dit verhaal niet het laatste zijn. Het instrumentele verhaal creëert vooral ruimte voor de interactiepatronen van hiërarchie en zelfsturing, waarbij de collectiviteit voorop staat [figuur 3]. Het verhaal schiet tekort wanneer individuele belangen meer ruimte opeisen en mensen zich onvoldoende verbonden voelen met de identiteit van het geheel. Het strategische verhaal daarentegen biedt juist ruimte aan autonomie en aan competitie: de basale bestanddelen van de marktwerking. Dit verhaal schiet tekort als het gaat om zorg voor de collectiviteit en kan ontaarden in een afrekencultuur waarin men nog slechts bezig is te overleven en de ruimte ontbreekt om te doen wat nodig is voor het grotere geheel. Het communicatieve verhaal benadrukt de combinatie van autonomie en de noodzaak van overeenstemming om tot collectieve actie te komen. Hier missen de wapens om machtsstrijd en dominantie, als vervormingen van competitie en hiërarchie, te doorbreken.

Dominante interactiepatronen in drie paradigma's



Het ecologische verhaal stelt ons in staat in te zien waar de voorgaande verhalen hun waarde hebben en waar men het domein ervan verlaat. Het breukpunt met de voorgaande verhalen is dat niet langer doelen en rationele actie centraal staan, maar ruimte voor vitaliteit. Het is de erkenning voor ontwikkeling als autonoom proces: voor de stroom waarvan niemand precies kan weten waarheen hij leidt, in het vertrouwen dat de uitkomst goed zal zijn op voorwaarde dat de netwerken waarvan we deel uit maken responsief blijven.

Misschien zal in het volgende verhaal een derde dimensie aan de cohesiecirkel worden toegevoegd, waarin de inspiratie zichtbaar wordt die mensen ertoe brengt om signalen van regressie op te vangen en te doen wat nodig is om vitaliteit te herstellen. Wellicht is dat de verbinding met het besef van spiritualiteit dat door veel mensen ervaren wordt, maar dat zo moeilijk in verband te brengen is met de verhalen die in management en beleid domineren. Mijn verkenning is slechts een stap op een doorgaande weg.

Ik hoop evenwel dat het stimuleert om na te denken over de knellende verhalen die ons leven structureren en dat het ruimte creëert voor mensen die daar verandering in willen brengen. Want innovatieve en verantwoordelijke mensen zijn er nog steeds, ook onder boeren, beleidsmakers en in de netwerken om hen heen.

Summary

Self fulfilling narratives

The need for a new narrative

People tell narratives to each other about the way the world functions. Some of the narratives are so powerful that they influence the way many people act, and thus these narratives become selffulfilling. To a certain extent this is, because the real world is always more complex than any narrative describes. If we stick too long to a certain narrative, increasing tension will be felt between the world we wish to create and the world as it appears to us: a world that refuses to obey our models in rather unpleasant ways. At this point we need a new narrative. “Living Tissue” as a metaphor for human networks offers an opening to a new narrative.

The present day requires a high degree of willingness among people to attune their behaviour to the needs of their ecological and social environment, as well as creativity in developing new solutions. There have always been networks of people who feel committed and who become creative together, and such networks also exist in the present time. What narrative offers sufficient understanding of the way such networks function, and what can we do to make such networks flourish?

Dutch agriculture as scenery

The Dutch agricultural sector has performed remarkably well in the post war period. It is remarkable that the Netherlands as a small industrialised country has conquered such a strong position on the world market for agricultural products and food. It is also remarkable that, especially in the period 1956 – 1984, this was achieved by a large network of actors with a high degree of commitment and extraordinary innovativeness, while the basis was formed by a large number of relatively small family farms. One could say that Dutch agriculture functioned as a network *avant-la-lettre*. The mechanisms in such networks differ from those in goal-oriented organizations such as commercial enterprises or bureaucracies. These mechanisms are currently interesting whereas enterprises and bureaucracies also feel the need to adapt their modes of organization to the new reality of the plural network society.

Recent history of Dutch agriculture offers a fascinating scenery for a study of mechanisms behind networks of people who feel committed and creative. This goes not only for the period of

expansion. Equally fascinating is the period that followed, when tension increased because society did not accept the negative side effects of the intensive agricultural production system any longer, and the once so strong agricultural network fell apart into different interest groups that had to find new relationships with each other and with the rest of society. Many people involved have experienced this period as rather depressing, and at present this feeling of depression is still quite persistent in the Dutch agricultural scene. The need for new narratives is manifest.

The assignment for this study

Two policy development projects have paved the way for this study. As an officer for the Dutch Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries (LNV) I was involved in these projects in the period 1993-1995. One project investigated the changing role of intermediate organizations in the Agricultural Knowledge System, as a contribution to a new LNV knowledge policy plan for the period until 1999. The other project tried to find new ways to communicate with stakeholders in society during the preparation of new government policies. In combination with a few policy tasks, the newly formed Department for Science and Knowledge Dissemination allowed me in the period 1995 - 1999 to work out a PhD thesis on the changing role of Government in the agricultural knowledge system. This book is the result of this study.

Knowledge, leadership and the role of governments

Knowledge is an interesting starting point for those who are interested in innovation processes. What is knowledge, how does knowledge develop, and where do new impulses come from? The Dutch agricultural knowledge system has a good international reputation: it is generally assumed that the system for knowledge development and exchange has contributed substantially to the innovative capacity of the sector. On the other hand knowledge is also crucial for collective awareness that leads to conscious behaviour with respect to ecology and social justice. The struggle of the agricultural sector to achieve a new agreement with society for its licence to produce, provides lessons to be learned in this respect as well.

The focus of this study is on leadership, since I am especially interested in what people can do in order to stimulate creativity and commitment in networks. Are there possibly some essential leadership functions that always need to be performed in whatever way? From whom can we expect leadership? And what institutional environment is favorable or inhibitive for such leadership performance?

To a certain extent governments create the institutional environment that is more or less conducive for leadership. In the period of Dutch agricultural expansion the "Research - Extension

– Education Tryptich” was famous for its contribution to agricultural innovation. The Ministry of Agriculture governed all institutions in this tryptich, and they worked closely together for the benefit of the sector. The role of the agricultural extension service is of special interest, because this service acted as the interface between farmers, research, education, industry and policy makers. By the time I started this study all interrelationships had been shaken up drastically, and it was crucial to know what functions would be left exclusively for governments in the new reality of the knowledge market. When I mention the government in this study, I therefore primarily have the Dutch national government in mind.

The story is not exclusive for agriculture

I gratefully made use of the Dutch agriculture as a scenery for this study, because I assumed that important lessons could be learned from its remarkable history. Furthermore this enabled me to make use of my experience as a government official and as an expert in rural extension. This does not mean however that the result of the study would be exclusively of interest to the agricultural sector. Along the lines of this study I think others could tell similar stories about their fields of work, and I hope that this book will stimulate further thinking about the narratives that structure our lives.

Four narratives

The instrumental paradigm

From the many narratives that are told, three could be mentioned as particularly influential in post war agriculture in the Netherlands. In the instrumental narrative¹ the world is a technical challenge. The more mankind knows about the way the world functions, the better people will know how to set the proper goals and to develop the appropriate instruments to achieve them for the benefit of all. Knowledge is the objective truth, or the best way to achieve what people want. The government must ensure that proper knowledge is developed and disseminated.

The instrumental paradigm was dominant in agriculture as long as people in the agricultural network identified themselves with their common interest. They generally agreed on a common direction, and problems could be solved or externalised rather easily. This situation changed in 1984 when the Ministry of Agriculture was forced to impose unpopular measures against overproduction and pollution. Science was no longer capable of being the objective referee in the conflicts of interests that arose. The pressure to reach consensus in order to preserve the system of shared responsibility in governing the sector made it impossible to

¹ Kuhn (1970) postulated the concept of paradigm for narratives with a strong structuring influence in science: this term is used throughout the book.

effectuate necessary changes, and this resulted in increasing tension between farmers, government and other interest groups.

The strategic paradigm

Gradually the strategic paradigm became more powerful. From 1994 onwards it became dominant in government policies when the structure, in which the government and farmers organizations had jointly governed the sector, broke down.

In the strategic narrative the world is an arena where one can win and lose. Individual interest and power struggle rule everyday life, and co-operation is only possible by creating win-win situations or under pressure from external conditions. Knowledge has strategic value. Knowledge is a product that can be produced and traded on a knowledge market where there is demand and supply. The government must ensure that the market functions properly, for example by urging knowledge institutions to make knowledge production demand driven. For those fields of interests, where parties in the open market cannot be expected to invest properly, the government must intercede and act as a client on the market. Furthermore the government must use its power and means to bind actors to boundary conditions set by society.

The strategic paradigm released parties from their strangulating entwinement. Furthermore the shift from collective governance to market relationships in the agricultural knowledge system gave way to the ever advancing specialization in the sector, and to the increased influence of actors from outside. However, the strategic narrative has its limitations as well. It leads to a world where one must win to survive. In such a world there is little space for doing what is needed in the network from which people depend. In this paradigm it is hard to see where healthy competition escalates into power struggle that is harming all parties involved. Relationships in the agricultural sector did not quite improve since the strategic narrative became dominant.

The communicative paradigm

Under the surface a third narrative gained influence in the nineties. In the communicative paradigm the world is a village where all inhabitants are interdependent, although many are not aware. Thus, unfortunately, they are digging their own grave. Collective action follows collective consciousness, but such consciousness can only emerge from a social learning process. Precondition for this learning process is that all parties acknowledge that no one can claim the sole truth. In this paradigm knowledge is an individual construct of reality, whereas collective knowledge can develop through interaction. The willingness to interact can only increase if parties accept that others can have different conceptions of reality that may be meaningful.

Interactive policy development was a promising approach, making stakeholders in society responsible for their share in collective solutions. It gave hope for those who wished to improve troublesome relationships amongst parties in the agricultural network as well as relationships with other actors in the green space. In practice it appeared that these processes could be easily frustrated by parties that were not willing to collaborate or that held hidden agendas. Strategic thinkers did not like to lay down their weapons in exchange for such vulnerable processes where it is hard to make actors accountable for their results.

The ecological paradigm

A fourth narrative is explored in this book. In the ecological paradigm the world is a huge living organism, in which human networks figure as living tissue. The process of life is autonomous, and living networks can be healthy or sick. In this paradigm knowledge has the biological function of social interaction: knowledge enables people to respond to their social and ecological environment. I call this narrative the ecological paradigm, following Røling and Jiggins (2000) who focus on the quality of this response. This quality is high if people adjust their behaviour effectively to the environmental requirements.

The structure of the book

After the introduction and the methodological justification, the post war history of Dutch agriculture is told. In six time periods it is described how the meaning of knowledge and opinions on policies have changed. Special attention is paid to the role of agricultural extension, which was regarded as a policy instrument on the edge of communication and influencing farming conditions. Changing circumstances made it necessary to change opinions, thus affecting the circumstances in turn. This story is told in a manner which most of those directly involved will recognise.

In the chapters which follow the role of knowledge, leadership and governments in the ecological paradigm are discussed. Each chapter concludes with a review, in order to evaluate what the ecological paradigm as a framework for analysis could add to our understanding of history. The last chapter investigates the practical consequences if this paradigm be accepted. How would this affect peoples actions as compared with current policy making practices?

Living tissue as a metaphor

Living processes

Living organisms consist of particles that are structurally coupled through patterns of interaction. The organism is reproduced by these patterns, and the organism reproduces its particles, each having their function within the entire organism. The organism has an identity, distinguishing the inside world from the outside.

Living organisms can be seen as networks, and each network is a node in one or more larger networks, up to the universal network of the living world. In living networks a division of tasks exists, and in the evolutionary process this task division can develop into impressive complexity and beauty, as can be observed in the tropical rainforest or the coral reef.

If we see human networks as living organisms, such networks can have a strong or weak identity that influences the willingness of people to attune their behaviour to the interaction within the network. In a vital network this willingness is apparent, making the network more attractive. This positively affects willingness again, thus making the vital process selfpropelling.

From the biological point of view it can be assumed that there are two driving forces behind the energy released in this interaction. Firstly, there is the need of the individual to provide input and to manifest him/herself. The function of this drive for selffulfilment is the development of individual quality to the benefit of the collective. Secondly, there is the need to be a useful part of a larger entity, which provides safety and meaning to individual efforts. In a healthy vital process added value is generated by reaching higher degrees of task division, creating space for individuals to develop their own qualities further within the safe and stimulating environment of the network.

Energy en structure

Each network develops structure as a complex of agreements, procedures, institutions, culture and material circumstances, which channels interaction. Without structure there is no added value. Structure is the tissue which gives shape to living processes. Maintaining structure requires energy, but the balance is positive if more energy is released by the interaction enabled by the structure.

However, this is not always the case. Just like in living plants and animals, structures can lose their flexibility to grow along with the autonomous living process. Structures may have to die in order to give way to new life. In human networks regression can be recognized when procedures and control are predominant over enthusiasm and satisfaction. This results in decreasing willingness of people to provide their input and to attune to the network. This is a process that is self reinforcing too.

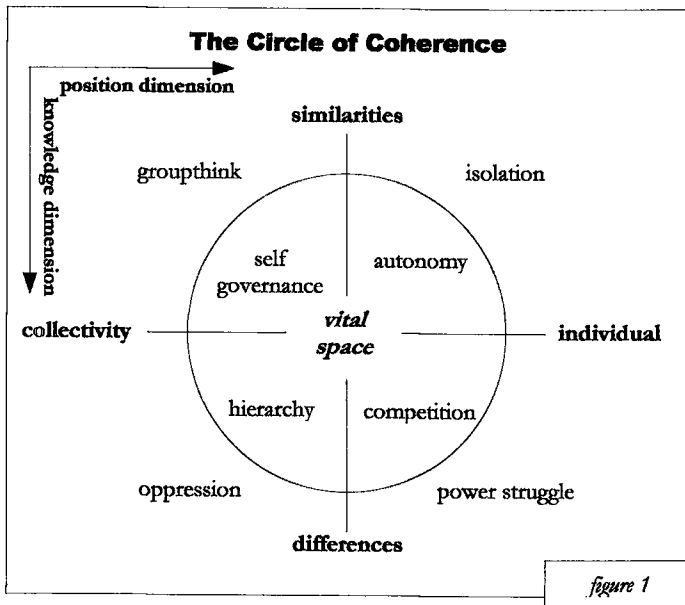
Responsiveness

The ability of an organism to respond effectively to its environment is determined by its responsiveness. Responsiveness is made up by two abilities: firstly to attune actions to the environmental requirements, and secondly to provide authentic input based on specific qualities. If the responsiveness of the

organism gets blocked, structure cannot grow properly along with the vital process.

Vital space as a concept

In the book the Circle of Coherence visualises the distinction between vitality and regression. [figure 1]. The circle is a two-dimensional model for interactive patterns. The patterns in the centre of the circle are vitalising; this centre is called the vital space. In the quadrant of autonomy people interact on the basis of exchange, whereas in the quadrant of competition they do so on the basis of challenge. In the quadrant of hierarchy they accept discipline and mutual differences, and in the quadrant of self-governance people take their own responsibility for the network based on dialogue and equal relationships. All these patterns are satisfying. They contribute to the identity of the network, and thus to the willingness to provide authentic input and to attune.



Each pattern can deform into regression. Autonomy can degenerate into isolation, and competition can escalate into power struggle. Hierarchy can turn into dominance with oppressors and oppressed parties, while self-governance can get bogged down into groupthink. This last pattern was at stake at the end of the period of consensus in the Dutch agricultural network. Regressive patterns can be recognized by loss of energy, resulting in a network that gets stuck in inertia or dissolves into chaos.

The difference between vitality and regression is responsiveness. In human relationships this is equal to respect: the acknowledgement of all parties being meaningful parts of the network, and the recognition of the fact that all that reveals itself in the network can have a function, even if it cannot (yet) be understood. In biological terms this constitutes the quality of the structural coupling between the components of the living network. Loss of respect means that the coupling is blocked.

It is impossible to determine objectively where the vital space is situated. One can experience that interaction is meaningful and inspiring or that regression occurs. Vitality cannot be constructed or forced. One can only create space for vitality by steering on the signals of regression.

The knowledge- and position
dimensions in the Circle of
Coherence

The first dimension that mounts the circle is the knowledge axis (vertical). If we see knowledge as the complex of constructs of reality and behavioural patterns people use to respond to their environment, then knowledge develops in the creative tension between similarities and differences. There needs to be sufficient recognition to feel safe and to experiment, and common language to communicate with others. On the other hand there need to be sufficient differences in order to become interested, and to exchange existing images and patterns of behaviour for new ones. In short: in order to learn.

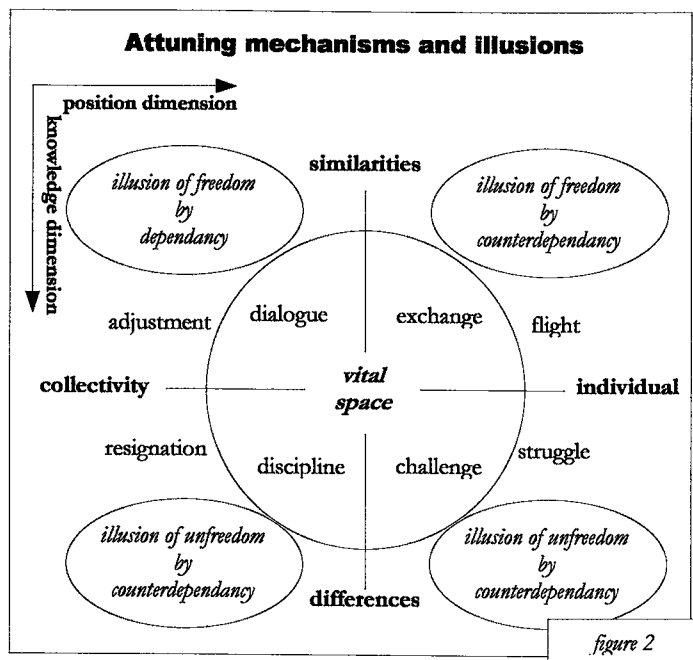
The second dimension is the position axis (horizontal). On this axis there is also creative tension, this time between the positions of the individual and the collectivity of the network. Interaction is satisfactory if the individual experiences freedom to provide its input, and if that input is of importance to the whole. This is the tension between attuning as required by the network and the space the individual needs to provide his authentic input.

These two dimensions produce a circle with four quadrants, where vitalising and regressive patterns can be located. If vitalising patterns are stronger than the regressive ones willingness to give input and to attune in increases. This leads to more task division, diversity and quality, resulting in more coherence in the network. This is why the model is referred to as the Circle of Coherence.

Illusions and escalating
interactive patterns

Why do people cause trouble to themselves and others by slipping away into regressive patterns? People can't help thinking by images, although any image is a simplification of reality. In fact these images are illusions, and any illusion can block the structural coupling unless people are prepared to drop these illusions in time and to be receptive to what reveals to them. The latter can be satisfactory, but also risky. Sticking to an illusion is a means of self-defence in order to avoid stress. This way of dealing with threats can clog into long lasting behavioural patterns, even when the real threat is no longer apparent.

In the book four types of illusions are mentioned, belonging to each of the four quadrants in the circle of cohesion [figure 2]. The one who flees imagines being free by isolating himself from others. This is a counterdependent position, because he makes his awareness of freedom depending from the supposed influence of those from whom he is trying to escape. The fighter does not feel free until he has conquered his freedom upon the other party. This is a counterdependent position as well. In case of dominance parties resign in an illusion of "unfreedom". Both the oppressor and the oppressed feel imprisoned in the idea that the other party makes it impossible for them to move. This is a



dependent position, just as is the case in groupthink where people feel free at the grace of the protection offered by others. In this case people adapt their behaviour, avoiding any risks that could damage the protection. Each illusion is easily reinforced because the behaviour it provokes in others keeps on reconfirming it. This is how escalating interaction patterns develop, which form blockages to the responsiveness of the network.

These patterns are to a large extent due to choices people make implicitly. They cannot be discussed because most of

them occur subconsciously. There might also be reasons people would rather not admit to. This explains why the communicative approach often fails: interactive policy development and other participatory methods are effective as long as people are willing to communicate their wishes, images and perceived risks. There are limits to this willingness. The strategic approach makes use of power in order to influence the conditions of others. Then it is hard to see in what cases an intervention breaks down a blockage, and when it simply reinforces the escalating pattern.

Intuition

In living processes power evokes counterpower. Similarly in living human networks there are always people who intuitively feel that something needs to be done in order to restore vital space. This is an important notion of leadership that surpasses rationality. The instrumental, strategic and communicative narrative all take rational thinking and acting individuals as their basis for analysis. Rationality only explains part of human behaviour. The ecological paradigm offers a perspective that also involves its emotional and intuitive aspects.

Leadership as creating space for vitality.

Vitality cannot be constructed or directed. However, it is possible to create space for it to develop. This is what leadership is all about in the ecological paradigm. Leadership means selectively creating space for vitality by restoring the structural coupling between the actors in the network. This can be done by stimulating input and tuning, or by shattering illusions that block the vital process. There are many ways to do so, and the book contains several examples. It is important to notice that a leadership intervention that is effective in one situation can be

counterproductive in another. The circle of coherence provides insight in types of leadership that might be needed to remove obstruction and to restore the structural coupling, related to different kinds of blockages.

Rational blockages can be distinguished from emotional ones. Rational blockages can be discussed. Not all cooperation is useful, and a proposal for change does not necessarily lead to improvement. Risks can be real and should be taken into account. Here stimulating leadership roles are helpful to improve communication and awareness. Emotional blockages are different because they cannot be communicated. Then antagonistic leadership roles might be needed that affect the conditions of actors in the network. Taking such roles, there is always a looming danger that regressive patterns escalate further, instead of the healthy effects which are hoped for. Only an actor with authority can restore respect by an intervention of this kind, because he does not offer any provocations that can fuel the illusions of actors involved.

Change agents, gatekeepers
and survivors

Not only are constructive actions needed for vital processes: disturbances are important as well. Life develops in interaction between convergent and divergent movements: between construction and destruction in order to give way to change. Looking at processes of change, this notion leads to the image of change agents, gatekeepers and survivors.

Change agents recognize opportunities, and take initiatives for action. They influence others who join the action and strengthen the movement. In this way informal networks develop that generate energy. Sooner or later the change agents run into the gatekeepers who feel responsible for the existing structure. Not every change is an improvement. Both parties are necessary for healthy change. In practically every network survivors can also be found. They primarily are concerned with their own position and refuse to take the risks of change, either because they do not want it, or because they cannot afford to do so. Each of these roles is justifiable, and in fact the behaviour of every person is a mixture of all three of them. It depends on the circumstances and the courage of the person involved what role will surface in each specific situation.

This view on change sheds new light on the relationship between formal and informal networks, the nature of hidden agendas, on strategies for change, and on the space which can be created for leadership.

Three levels of leadership

With respect to the couplings between the individual, the network, and the outside world, three levels of leadership are

distinguished. The first level is personal leadership. This is the initiative taken by an individual to make the network move. It is the authentic input of someone who wishes change. His input can influence others who join and strengthen the movement. Horizontal leadership is what someone does in order to make the network function properly: this concerns efforts to stimulate input from actors involved and to make them fit in order to create synergy. At the third level there is vertical leadership, seeking proper attunement between the network and the bigger entity of which the network forms a part.

The institutional environment and thresholds for leadership

The degree of risk in taking leadership role differs from one situation to another. Even if the threshold of leadership is high there are heroes, but there is less chance that they surface than if the threshold is low. Every network develops structure, and every structure creates possibilities as well as limitations which create thresholds for leadership on the three levels of leadership as mentioned earlier. This notion of thresholds can be used as an analytical tool for the investigation of responsiveness of a network. In the book this is illustrated by correlating thresholds for leadership at three levels with the changes in the institutional environment of the agricultural network in six successive periods of Dutch agriculture.

The role of government

Government is not an actor just like the others. Government has a public mandate to guard collective interests, and it is authorized to impose taxes and to use force. Government has considerable influence on the institutional environment which creates thresholds for leadership.

The steering role of governments is disputed. The book mentions three dilemmas for the debate: the dilemma of control (where to go?), the dilemma of direction (who is in control?), and the dilemma of legitimacy (how is government intervention justified?). The first dilemma refers to the knowledge dimension [figure 1] in the ecological paradigm, and the tension between certainty and uncertainty. The second dilemma is situated at the position dimension, and includes the repartition of responsibilities between government and other actors in influencing the future. The dilemma of legitimacy points at the question whether people accept the authority of government if it intervenes in the network they identify themselves with. This is the dilemma between control and public support.

The government in a responsive society

In a complex society the quality of the structural couplings between various groups of actors becomes crucial. These high quality couplings feed trust in the institutional environment that enables an extended task division. Government holds per definition the position of a gatekeeper. Not as the one and only,

but as a gatekeeper with a specific mandate to intervene if trust is at stake. This is the case if essential networks do not function well or if interfaces are lacking.

Essential for the quality of society is the existence of circuits through which malfunctioning networks can be detected and repaired. If such networks appear to be unable to solve their own problems, and if this has serious consequences for society, there must be a collective circuit which is mandated to intervene, and capable of intervening effectively.

The position of government in this circuit is delicate. Especially in cases where emotional blockages and escalating patterns occur, the acceptance of the authority of government and the legitimacy of its intervention are crucial. It takes more than just a mandate based on legislation or a majority of elected representatives in Parliament. In order to acquire authority government must avoid becoming part of the escalating power struggle itself.

The risky present day

In the period of collective responsibility in Dutch agriculture the structural couplings within the sector were functioning extraordinarily well. However, the coupling with the rest of society was lacking. The identification of Ministry of Agriculture with the sector was too strong, informal networks were overruling the formal ones, and the threshold for vertical leadership was high. This period was followed by a period of detachment, when informal networks were in disgrace, separate responsibilities of different parties were stressed, and government set out to determine the sidelines of the playing field.

If we review the present day with the analytical framework as explored in this book, we see that risky situation has developed. The political mandate government calls upon is rather thin. The road between voters and concrete policy measures is long and winding. Informal networks which once connected different networks have been broken up, and the role of intermediate actors in the agricultural knowledge network has crumbled. The “open agricultural knowledge system” has turned into a knowledge market with a culture of accountability. As a result selfreferential circles pop up easily, amongst policy makers and funding agencies as well as interest groups. Images of reality are confirmed within their own circle, and develop into strong illusions. Consequently, between various groups mutual misunderstanding grows. Farmers feel misunderstood and undervalued. Policy makers feel forced to impose more severe measures in order to bind farmers to limiting conditions.

The result is an escalating power struggle involving government . This does not contribute to responsiveness: neither within the

network of actors in agriculture, nor within the larger network of society either. A government that is too deeply involved in the design of society loses the position that is needed to intervene if necessary. The strategic narrative, that is presently dominant, does not offer criteria to distinguish interventions that can restore vitality from those which only fuel regressive patterns.

Consequences

In this study I have explored the features of the ecological paradigm. Without pretending to be exhaustive, the last chapter offers dozens of practical consequences for policy development, categorized under five leading principles.

Five principles

[1] Vitality in a network is nourished by personal leadership

The focus of attention is put on the authentic input of people who are willing to make an effort for what they believe in. Without such input no vitality can emerge. This focus turns common opinions about task fulfillment and control by demand upside down. People contribute to vital networks if they create space for their desires, and look for attuning with others in a way that adds value and synergy emerges. This requires an attitude that differs from that of people who comply with existing rules and mandates, and seek to satisfy demands from others. This goes for the requirements from bosses or financiers, just the same as the supposed demands in the market.

This theory puts earlier goal oriented paradigms into perspective. In the instrumental paradigm solid knowledge leads to individual and collective goals. A better understanding of reality and mutual dependency is supposed to make clear which road is best to follow. The strategic paradigm takes individual goals as the starting point. People strive for their own personal interests. Cooperation can only be successful if such interests overlap. The value of knowledge is related to the interests of the actors. According to the communicative paradigm people are willing to enter into a social learning process only if they believe they have a common interest. Here the common goal is a precondition for the development of relevant knowledge. In the concept of vital space however, goals emerge from the willingness to provide input and to attune. Goals form part of structure, and channel collective input. Not a common goal but vitality is the focus for action. Personal leadership as the point of departure allows us to see that in some cases we need more structure, but in other cases we need to oppose against set goals and mandates in order to restore the vital process.

In the ecological paradigm intuition and inspired leadership fill a prominent role, in a healthy relationship with rationality.

Nourishment of vital processes is not to be found in rational calculations, but in the intuition which precedes them.

**[2] Relevant knowledge
emerges from interaction**

In the four narratives as described here knowledge has different meanings. The book illustrates seven occasions in the course of post war history of Dutch agriculture. In each period new aspects of knowledge were added to the existing, because previous understanding of knowledge had become too narrow in order to face new challenges. An eighth aspect is surfacing at the present day.

In the ecological paradigm knowledge is linked to effective action. Knowledge which is valid in one situation can become a blinding insight in another, distracting people from what needs to be done. Knowledge as the objective truth; formal knowledge that can be stored in books or hard disks; or knowledge as a product to be produced and traded: all these static notions of knowledge are put into perspective by this paradigm. In the strict sense knowledge transfer is impossible. People can acquire knowledge, and they do so in interaction with their environment.

This understanding shifts the focus of attention from the quality of knowledge in terms of reliability or validity towards the quality of the interaction from which relevant knowledge may emerge. An actor who seeks to stimulate creative and responsible behaviour amongst others, must exert effort to ensure that they acquire relevant knowledge. Such interventions always combine communication and positional game. The most effective combination depends on the type of blockages which hamper the process of knowledge development, and the position of the actor who intervenes. What is effective in one situation might be counterproductive in another.

A message can be inspiring because it adds words to what someone has already felt intuitively. Thus space is created in the mixture of conflicting images of reality within the mind. Interventions can also create space for the acquisition of knowledge because they shatter illusions which block the path of perception and responsiveness.

**[3] Leadership is creating
space for vitality**

Apart from the leader who acts within the limits of his mandate, the ecological paradigm emphasizes the actor who takes up leadership, based on his personal authority. This offers new perspectives for all those cases in which malfunctioning structures are unable to produce proper mandates, and cases of fluid networks where hierarchy is fuzzy. Furthermore it deprives anyone from the excuse of not being authorized to take action on what he thinks is necessary, because he lacks the formal mandate to do so.

The ecological narrative sheds new light on strategies for change. The energy for change is generated within informal networks of change agents. Structure allows for change if gatekeepers feel confident that the proposed change will mean improvement. If a manager desires change, he should first detect informal networks which can provide the energy for change, and create space for them to develop. Then he should facilitate the debate between the change agents and the gatekeepers, hoping that the latter will open the gates from the inside.

Thus, the function of leadership is to create space for vitality, by stimulating responsiveness of a network. This means strengthening the structural couplings with the vital centres within the network. In fact, the same is true at the individual level, because everyone possesses vital centres in his own mind, even though he might have locked them thoroughly away. Leadership means help if the leading actor succeeds in enabling a person to make contact again with his own vital sources. The circle of coherence shows that the notion of leadership as giving direction only relates to one of the possible functions of leadership. In many situations this function might counteract vitality in the network.

The study originally posed the question whether it would be possible to draw up a checklist for essential leadership functions for well functioning knowledge networks. The outcome is negative: the number of possibilities for stimulating vitality is infinite, and a checklist cannot be made. However, much can be done to create space for vital processes. The notion of thresholds for leadership offers an analytical framework for detecting blockages of vitality in networks.

[4] Structure is favourable for vitality if thresholds for leadership are low

The ecological paradigm puts common measures for structure, like effectiveness and effectivity, into perspective. At least as important is the question whether structure facilitates vital processes by providing low thresholds for leadership. The prime criterion is responsiveness. Sometimes this requires more emphasis on effectiveness and efficiency, but this can be driven too far as well, resulting in a culture of survival that lacks the energy needed to move towards vitality.

Not everyone feels he can afford to take a leadership role. A network needs at least one actor who is able to look beyond his own interests, and who possesses the means and the position to do what is necessary for the network. This insight entails a plea for rehabilitation of intermediate actors in the knowledge system.

[5] A society needs a collective circuit which is able to keep essential networks vital.

The study shows how the Ministry of Agriculture reluctantly ended up into a regulators role, where it accumulated responsibilities in shaping the environment for agriculture and nature. areas. In the ecological perspective this shaping activity is not a core task of Government. Too much involvement can even deteriorate the position that is needed for interventions in order to keep essential networks vital and responsive.

The future is not created by governments that set desirable goals and apply appropriate instruments, backed up by political mandate and tax money. Society is shaped by interaction between actors in society who exert themselves for their own or for collective interests. The quality of future depends on the quality of this interaction: from the quality of the vital space that allows for challenges and competition, that can deal with conflicts, and that creates sufficient trust in the tuning mechanisms in society, that makes people willing to share their qualities for the benefit of all.

Governments must be capable of detecting blockages which hold unacceptable consequences for society, and they must intervene effectively. There are at least three requirements to this effect. Firstly it requires an involved government, on line with what is happening in essential networks. This entails a rehabilitation of informal networks, in which government workers participate. It calls for mixed arrangements where people can complement the qualities of one another, and where they can prevent each other from stepping into pitfalls that are specific to various positions in society. In those mixed arrangements a healthy balance needs to be maintained between informal networks, generating energy and creativity, and the formal structure where every actor bears his own responsibility and can be held accountable for his share.

This is also a plea for the reinvention of intermediate parties which have sufficient space to manoeuvre for horizontal leadership. In the period of shared identity in Dutch agriculture, the research-extension-education tryptich acted as a huge reservoir of intermediates who were free to do what they thought necessary for the vitality of the network. In the knowledge market that took over in the nineties their role has been marginalized. Nowadays there are new kinds of intermediate actors who deserve more space to manoeuvre.

The second requirement is the capability of governments to choose the appropriate leadership intervention. In the book five different options for intervention are given, each combining communication and measures which affect conditions for actors (legislation, financial stimuli) in different ways. The proper choice depends on the degree to which actors in the network take

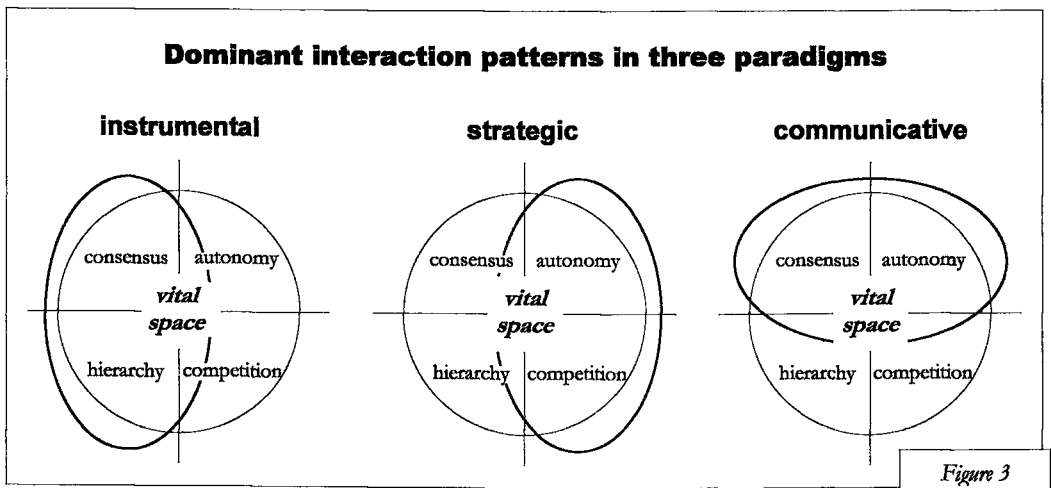
responsibility for the solution and for the process of interaction through which these solutions must be found.

The position of authority required for effective intervention depends as well on the legitimacy in the eyes of the actors involved. This is the third requirement: the government agency must be accepted in the role it chooses. A formal mandate, based on existing laws and election outcomes is not sufficient to this end. People must feel that a government body is acting for the network with which they identify themselves: they must share the same identity. Furthermore people must have trust in opportunities to correct government when its actions deviate too much from public opinion. On both points there is reason for serious concern.

Concluding remarks

Four narratives in perspective

The ecological narrative I have explored in the book is just another image of reality, and again it won't be the last one. The instrumental paradigm creates space for the interactive patterns hierarchy and self-governance, and puts the collectivity first [figure 3]. This narrative falls short if individual interests demand more space, and if people do not feel sufficiently connected to the identity of the network. In contrast, the strategic paradigm favours autonomy and competition, the basic ingredients for the market place. This narrative falls short with respect to collective interests. It leads to a culture of accountability and calculation, where everyone is just struggling to survive and where the energy to do what must be done for vital networks is lacking. The communicative paradigm stresses the combination of autonomy and the necessity of dialogue and agreement for collective action. This narrative lacks the weapons to break through power struggle and dominance.



The ecological paradigm enables us to see in which domain the previous narratives are valuable, and when one leaves this domain behind. The breaking point in the comparison however is the fact that goals and rational action are no longer the core focus, but vital space. It is the recognition of development as an autonomous process; the acceptance of the stream that leads to uncharted realms, and the confidence in a good outcome as long as our networks remain responsive.

Perhaps the next narrative will add a third dimension to the circle of coherence, clarifying the role of inspiration in making people aware of signals of regression and making them do what needs to be done for restoring vitality. Maybe this will be the connection to spiritual awareness many people experience. An awareness that is hardly compatible with the narratives dominating management and policies at present. My exploration is just one step on a continuous road.

Yet, I hope that this work will stimulate thinking about the restrictive narratives which dominate our lives, and help to create space for those who wish to change them. Innovative and responsible people: they still are present everywhere, amongst farmers, policy makers and in the networks surrounding them.

Literatuurlijst

- Aarts, M.N.C., Woerkum, C.M.J. van, (1994) *Wat heet natuur? De communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid*. Studie vakgroep voorlichtingskunde in opdracht van RVD. Wageningen, LUW.
- Ames, R.T. (1993) *Sun-Tzu: The Art of Warfare*. New York, Ballantine Books.
- Ashby, R. (1952) *Design for a Brain*. New York, John Wiley.
- Ban, A.W. van den, (1965) *De ontwikkeling van de Landbouwhogeschool*. Wageningen, Almanak Unitas 1965.
- Ban, A.W. van den, (1970) *Interpersonal Communication and the Diffusion of Innovations*. In: Sociologica Ruralis, Vol X(3). pp.199-219.
- Ban, A.W. van den, (1974) *Inleiding tot de voorlichtingskunde*. Meppel, Boom.
- Ban, A.W. van den, Bauwens, A.L.G.M. (1988) *Small Farmers Development: Experiences in the Netherlands*. In: Quarterly Journal of Agriculture (27) pp.215-227.
- Ban, A.W. van den, Hawkins, H.S.(1996) *Agricultural Extension*. (2nd edition). Oxford, Blackwell Science.
- Beal, G.M., Dissanayake, W., Konoshima, S. (1986) *Knowledge Generation, Exchange, and Utilization..* Boulder, Westview Press.
- Beck, D.E.; Cowan, C.C.(1996) *Spiral Dynamics: mastering Values, Leadership, and Change*. Blackwell Publishers Massachusetts USA.
- Bekke, A.J.G.M., (1992) *De wispelturige bureaucratie*. In: Bestuurskunde 1992-2.
- Bekke, A.J.G.M., Hakvoort, J.L.M., Heer, J.M. De. (red) (1994) *Departementen in beweging*. 's-Gravenhage, VUGA.
- Bekke, H., Nelissen, G., en De Vries, J. (1994) *De Salto Mortale van het Ministerie van LNV: Beleid, organisatie en management op een breukvlak*. Alphen aan de Rijn, Samsom Tjeenk Willink.
- Bertalanffy, L. Von (1968) *General Systems Theory: A Critical Review*. In: Buckley, W. (ed.) (1968) *Modern Systems Research for the Behavioural Scientist*. Chapter 2, pp. 11-31. Chicago, Aldine Publishing Co.
- Bicker, J.G., Den Hollander, J. (1989) *Vasthouden door loslaten: modern management bij de overheid*. Van der Bunt, Amsterdam.
- Bloemendaal, F. (1994) *Minister van Aartsen behoeft het land voor netwerksturing*. In: Agrarisch Dagblad, rubriek Haagse Hobbels, 15-10-94.
- Bloemendaal, F. (1995) *Het mestmoeras*. Den Haag, SDU.
- Bos, A.H. (1974) *Oordeelsvorming in groepen, willens en wetens / kijken en wegen. Polariteit en ritme als sleutel tot ontwikkeling van sociale organismen*. Wageningen, Dissertatie Landbouwhogeschool.
- Bos, J. (1987) *Workshop kennisdoorstroming in de landbouw: 3 juni 1987. verslag*. verslag van een studiedag van de afdelingen landbouwvoorlichting L&V-VZ+AT met de vakgroep voorlichtingskunde van de LUW. Den Haag, L&V-VZ.
- Bos, J., Harting, E. [red] (1998) *Projectmatig creëren*. Schiedam, Scriptum Books.
- Bos, R. Ten (1998) *Lerende organisaties en foutentolerantie*. In: MO (52)2, p18 ev.
- Broekhuizen, R. van, Klep, L., Oostindie, H., Ploeg, J.D. van der (1997) *Atlas van het vernieuwende platteland: tweehonderd voorbeelden uit de praktijk*. Doetinchem, Misset.
- Bijbel* vertaling 1970 voor het Nederlandsch Bijbelgenootschap. Wageningen, Veenman.
- Capra, F. (1996) *The Web of Life: a New Synthesis on the Matter of Mind*. London, HarperCollins.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*. Malden Massachusetts, Blackwell Publishers.
- Checkland, P. (1981) *Systems Thinking, Systems Practice*. Chistester, John Wiley.
- Checkland, P., Scholes, J. (1990) *Soft Systems Methodology in Action*. Chistester, John Wiley.
- Cochrane, W.W. (1958) *Farm Prices: Myth and Reality*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

- Commandeur, M. (1998) *Gesloten bedrijven: verscheidenheid in de zeugenhouderij*. Circle for Rural European Studies. Wageningen, LUW.
- Cornelis, A. (1988) *De logica van het gevoel. Filosofie van de stabiliteitslagen in de cultuur als nesteling der emoties*. Amsterdam, Essence.
- Dennett, D. (1984) *Elbow Room: The Varieties of Free Will Worth Wanting*. Cambridge, MIT Press, Bradford Books.
- Dirven, J.M.C., Kusiak, L.J.H. (1998) *Een zorg en een droom: Een pleidooi voor agendabouw bij beleidsontwikkeling*. Den Haag, LNV.
- Dokter, H. (1993) *Doe wat je ligt; verschillende stijlen om boer te blijven*. Boerderij (78) 22 2-3-1993 pp.21-33.
- Dongen, H.J. van; Laat, W.A.M. de; Maas, A.J.J.A. (1996) *Een kwestie van verschil: conflictbantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie*. Delft, Eburon.
- Edelman, G.M. (1994) *Bright Air, Brilliant Fire: On the Matter of Mind*. London, Penguin Books.
- Eijk, T. van (1998) *Farming Systems Research and Spirituality*. Dissertatie. Wageningen, Landbouw-universiteit.
- Elster, J. (1983) *Sour Grapes: studies on the subversion of rationality*. Cambridge, Cambridge Press.
- Engel, P.G.H. (1995) *Facilitating Innovation: An Action-Oriented Approach and Participatory Methodology to Improve Innovative Social Practice in Agriculture*. Wageningen, Dissertatie Landbouw-universiteit.
- Engel, P.G.H., Salomon, M.L. (1997) *The Social Organisation of Innovation: a focus on stakeholder interaction*. Amsterdam, KIT.
- Ettema, M., Nooij, A., Dijk, G. van., Ploeg, J.D. van der., Broekhuizen, R. van (1995) *De toekomst: Een bespreking van de derde Boerderij-enquête voor het Nationaal Landbouwdebat*. Doetinchem, Misset.
- Fishbein, M., Ajzen, I. (1975) *Belief, Attitude, Intention and Behaviour. An Introduction to Theory and Research*. Reading Massachusetts, Addison-Westly Publishing company Inc.
- Frissen, P.H.A. (1991) *De versplinterde staat: over informatisering, bureaucratie en technocratie voorbij de politiek*. Alphen, Samsom Tjeenk Willink.
- Frissen, P.H.A. (1996) *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven, Academic Service.
- Frouws, J. (1994) *Mest en macht: Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*. Dissertatie. Wageningen, Landbouwuniversiteit.
- Funtowicz, S.O., Ravetz, R. (1990) *Global Environment Issues and the Emergence of Second Order Science*. Luxemburg, Commission for the European Community, DG Telecommunications, Information Industries and Innovation. CD-NA 12803 EN C, Report EUR 12803 EN.
- Funtowicz, S.O., Ravetz, R. (1993) *Science for the Post-Normal Age*. In: Futures 1993 (25) 7 pp.739-755.
- Funtowicz, S.O., Ravetz, R. (1994) *Emergent Complex Systems*. In: Futures 1994 (26) 6 pp.568-482.
- Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*. Cambridge, Polity.
- Glaser, B.G., Strauss, A.L. (1967) *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York, De Gruyter.
- Gleick, J. (1987) *Chaos: making a new science*. New York, Viking.
- Guba, E.G., Lincoln, Y. (1989) *Fourth Generation Evaluation*. London, Sage.
- Gunsteren, H.R. van (1994) *Culturen van besturen*. Meppel, Boom.
- Gunsteren, H.R. van, Andeweg, R. (1994) *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem, Aramith.
- Gunsteren, H.R. van (1998) *A Theory of Citizenship: Organising Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder, Westview Press.

- Habermas, J. (1981a) *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 1. Handlungsrationali  t und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt am Main, Surkamp Verlag.
- Habermas, J. (1981b) *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2; Zur Kritik der functionalistischen Vernunft. Frankfurt am Main, Surkamp Verlag.
- Haverkort, B., Hiemstra, W., Millar, D., Rist, S. (1996) *Compas: platform for intercultural dialogue on cosmovision and agri-culture*. Position paper. Leusden, ETC.
- Haverkort, B., Hiemstra, W. (Eds)(1998) *Experimenting within farmers' worldviews*. Report of the inception workshop Compas, Feb. 1998. Leusden: ETC.
- Henkes, C.H. (1969) *Problemen rond de organische mestproductie*. rapport Consulentenschap voor Bodem en Bemesting, Wageningen.
- Hersey, P., Blanchard, K.H., (1977) *Management of Organizational Behaviour: Utilizing Human Resources*. Engelwood and Cliff, Prentice Hall.
- Hollander, J. de (1995) *Sturen op afstand*. Utrecht, Lemma.
- Hollander, J. den, Leeuwen, R. van, Kasen, A. Boelrijk, E.M.A. (1996) *Samenwerking tussen LNV kennisinstellingen: een quick scan*. Amsterdam, Van der Bunt.
- Hope, V., Hendry, J. (1996) *Corporate Cultural Change - is it relevant for the organisations in the 1990s?* In: Human Resource Management Journal, Vol 5, No 4, 1996, pp.61-73.
- Ned. vert. *De relevantie van cultuurverandering in de jaren negentig*; M&O Quarterly, (4)1996, pp.7-27.
- Idenburg, P.A. (1999) *Het gaat om mensen. Excellente veranderaars in organisaties*. Amsterdam, Balans.
- IKC-L (2000) *Eindevaluatie project Maatschappelijk Ondernemen in het Landelijk Gebied*. Eindrapport van de werkgroep verkenning MO-platteland o.l.v. J.van Vliet. Ede, IKC-L.
- Jacobs, D. (1996) *Het kennisoffensief: slim concurreren in de kenniseconomie*. Alphen aan de Rijn, Samsom.
- Jackson, T. (1998) *The Unfinished Symphony: an Evolutionary Perspective on the Conception of Sustainable Development*. Proceedings 2nd Conference of the European Society for Ecological Economics, Geneva, March 1998.
- Jong, J.D. (1952) *De positie van de assistent in de Rijkslandbouwvoorlichtingsdienst*. In: Maandblad voor de Landbouwvoorlichtingsdienst (2) 6, p.209.
- Jong, N. (1995) *De invloed van wetenschappelijke kennis op het beleid: De betekenis van het additioneel programma verzuringsonderzoek (1  fase voor het Nederlandse verzuringsbeleid)*. Doctoraalstudie vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving, Universiteit Utrecht.
- Klein, A.F. (1972) *Effective Group Work, an Introduction to Principle and Method*. New York, Association Press.
- Kline, S.J., Rosenberg, N., (1986) *An Overview of Innovation*. In: Landau, R., Rosenberg (Eds) *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*. Washington D.C., The National Academy Press.
- Knoope, M. (1998) *De creatiespiraal: natuurlijke weg van wens naar werkelijkheid*. Nijmegen, KIC.
- Kuhn, T.S. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, University of Chicago Press.
- Leeuwen, G. van (1996) *De Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw 1968-1996*. Bundel samengesteld te gelegenheid van het opheffen van de Raad. Den Haag, LNV.
- L&V (1981) *Meerjarenplan voor de Landbouwvoorlichting*. Den Haag, Directie BSA, Hoofdafdeling Voorlichtingszaken.
- L&V (1982) *Denken en Doen: Een blauwdruk voor de voorbereiding van voorlichtingsactiviteiten*. Den Haag, Directie BSA, Hoofdafdeling Voorlichtingszaken.
- LNV (1993) *LNV-Kennisbeleid: Eenheid in Verscheidenheid*. Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag.
- LNV (1994) *Sturing op maat: een andere benadering van milieuproblemen in de land- en tuinbouw*. Eindrapport van de commissie Bestuurlijke Aanpak Landbouw Milieuproblematiek (BALM). Den Haag.

- LNv (1995a) *Intermediairen in beweging: van institutioneel naar functioneel denken*. Eindrapport van de projectgroep Kennis Transformatie en Transfer. LNv/VZ/AT, Den Haag.
- LNv (1995b) *Dynamiek en vernieuwing: Beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Brief van de Minister van LNv aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. Kamerstuk 24 140. Den Haag.
- LNv (1995c) *Taak en Omgevingsanalyse IKC's*. Eindrapport van het gelijknamige project o.l.v. J. Bos. Den Haag, LNv.
- LNv (1999) *Kracht en kwaliteit. Het LNv beleidsprogramma 1999-2002*. Brief van de Minister van LNv aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag.
- LNv (2000) *Businessplan voor NT&I*. Eindrapport van de gelijknamige taakgroep o.l.v. C.J.Kalden.
- Long, N., and Long, A. (Eds)(1992) *Battlefields of Knowledge: the Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. London, Routledge.
- Lovelock, J. (1979) *Gaia*. New York, Oxford University Press.
- Machiavelli (1532) *De Vorst*. Vertaling Otten, J.F. (1951) 's-Gravenhage, Boucher Maslow, A. (1943) *A Theory on Human Motivation*. Psychological Review (50) pp.370-396.
- Maslow, A. (1954) *Motivation and Personality*. New York, Harper and Row.
- Maslow, A. (1964) *Religions, Values and Peak Experiences*. Columbus, Ohio, Ohio State University Press.
- Maturana, H., Varela, F. (1987) *The Tree of Knowledge. The Biological Roots of Human Understanding*. Boston, Shambhala.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995) *The Knowledge Creating Company*. New York, Oxford University Press.
- NRLO (1998) *Jaarverslag 1998*. Den Haag, NRLO.
- Ofman, D.D. (1992) *Bezieling en kwaliteit in organisaties*. Cothen, Servire.
- Oomkes, F.R. (1976) *Handboek voor gespreksstraining*. Meppel, Boom.
- Oomkes, F.R. (1986) *Communicatieleer*. Amsterdam/Meppel, Boom.
- Peper, B. (1996) *Duurzame kennis, duurzame landbouw*. Advies aan de Minister van LNv over de kennisinfrastructuur van de landbouw in 2010. Rotterdam.
- Peters T., Waterman, R. (1982) *In Search of Excellence*. New York, Warner.
- Popper, K.R. (1959) *The Logic of Scientific Discovery*. New York, Basic Books.
- Ploeg, J.D. van der (1987) *De verwetenschappelijking van de landbouwbeoefening*. Mededelingen van de Vakgroepen Sociologie, 21. Wageningen, Landbouwuniversiteit.
- Ploeg, J.D. van der (1999) *De virtuele boer*. Assen, Van Gorcum.
- Rapport Commissie Kroes (1992) *Op weg naar een groene balans*. Eindrapport Commissie van externe deskundigen inzake het functioneren van het Ministerie van LNv. Den Haag.
- Remmers, G., Broekhuizen, R. van, Ploeg, J.D. van der (2000) *Initiatiefgroepen op het platteland: naar het creëren van koppelingen tussen beleid en praktijk*. Hoofdrapport. Wageningen, Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep Rurale Sociologie.
- Rogers, E.M. (1962) *Diffusion of Innovations*. New York, Free Press of Glencoe.
- Rogers, E.M. (1983) *Diffusion of Innovations*. 3rd edition. New York, The Free Press.
- Röling et al. (1976) *The Diffusion of Innovations and the Issue of Equity in Rural Development*. Communication Research (3) p.155-170.
- Röling, N.G., (1988) *Extension Science: Information Systems in Agricultural Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Röling, N.G., (1993) *Land Use Negotiation*. proposal for action research to develop a methodology for participatory land use development; submitted to FAO-L&WD, IIED, and LUW. Wageningen, Landbouwuniversiteit.
- Röling, N.G., (1994a) *Communication Support for Sustainable Resource Management*. In ids bulletin (25)2, p.125-133.

- Röling, N. (1994b) *Platforms for decision making about eco-systems*. Chapter 31 of L.O. Fresco et al (Eds.) *Future of the Land: Mobilising and Integrating Knowledge for Land Use Options*. Chicester, John Wiley and Sons, Ltd., pp.386-393.
- Röling, N.G., (1995) *Naar een interactieve beleidswetenschap*. Inaugurele rede., Wageningen, Landbouwwuniversiteit.
- Röling, N.G., Wagemakers, M.A.E. (Eds) (1998) *Facilitating Sustainable Agriculture: Participatory Learning and Adaptive Management in Times of Environmental Uncertainty*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Röling, N.G., Jiggins, J., Leeuwis, C. (1998) *Treadmill Success and Failure*. Presentation AFSRE Conference Pretoria, South Africa. Dec. 1998.
- Röling, N.G., Maarleveld, M. (1999) *Facing Strategic Narratives: an Argument for Interactive Effectiveness*. *Agriculture and Human Values* (16) pp.295-308.
- Röling, N.G., Jiggins, J (2000) *Agents in Collaborative Management: The Logic of Collective Action*. In: Buck, L.E., Geisler, C.G. et al (eds) *Biological Diversity: Balancing Interests through Adaptive Collaborative Management*. Boca Raton, CRC Press.
- Schijfen, J.M.(1961) *Agrarische voorlichting*. Den Haag, Staatsdrukkerij. pp.467-480.
- Schuijt, L. (1999) *De kracht van bezieling: drijfveren van individuen en organisaties*. Schiedam, Scriptum management.
- Senge, P.M. (1990) *The Fifth Discipline: the art and practice of the learning organisation*. New York, Doubleday.
- Stolzenbach, J., en Engel, P.G.H., (1996) *Kennis op bedrijfsniveau*. Deelrapport LUW, in opdracht van LNV/DWK. Wageningen, Landbouwwuniversiteit.
- Stroosnijder, I. (2000) *De gemeente vernieuwt: Dualisme en lokale democratie*. Verkorte uitgave rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie Elzinga). Alphen aan de Rijn, Samsom.
- Sun Tzu (± 3000 v. chr) Zie Ames (1993).
- Swanson, B. (1986) *INTERPAKS and the Development of Knowledge Systems*. Plenary lecture ICRE, Wageningen.
- Termeer, C.J.A.M. (1993) *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid*. Dissertatie. 's-Gravenhage, VUGA.
- TNO (1998) *De rol van milieukennis in besluitvorming*. TNO Rapport STB-89-11. Delft, TNO.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1993) *Concurreren met kennis*. Nota van de Minister van EZ.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1993b) *Mest- en ammoniakbeleid derde fase*. Brief van de Minister van LNV. Kamerstuknr 19 882 nr 34.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1995a) *Nota Kennis in Beweging*. Brief van de Ministers EZ, OCW en LNV. Kamerstuknr 24 229.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1995b) *Nota Dynamiek en vernieuwing: beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Brief van de Minister van LNV. Kamerstuk 24 140 nr 1.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1995c) *LNV-Kennisbeleidsplan tot 1999*. Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. Kamerstuk 24 430 nr 1.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1996) *Verslag van een nota overleg: de nota LNV-kennisbeleid tot 1999*. Stenografisch verslag overleg Vaste Kamercommissie Landbouw, 26-1-1996. Den Haag.
- Varela, F. (1995) *Resonant Cell Assemblies*. *Biological Research* 28, 81-5.
- Varela, F. (1999) *Ethical Know-how: Action, Wisdom, and Cognition*. Three lectures. Stanford California, Stanford University Press.
- Veld, R.J. in 't. (1989) *De verguisde staat*. Inaugurele rede. Den Haag, VUGA.
- Verschuur, A. (1998) *Van alle markten: Banen maken door Maatschappelijk Ondernemen*. Brochure. Deventer, Expec.

- Verkaik, A.P. (1997) *Uitdagingen en concepten voor toekomstig kennisbeleid*. NRLO Rapport 97/17. Den Haag, NRLO.
- Vijverberg, A.J. (1996) *Glastuinbouw in ontwikkeling: beschouwingen over de sector en de beïnvloeding ervan door de wetenschap*. Dissertatie Landbouwniversiteit Wageningen. Delft, Ebubron.
- Wagemans, M.C.H. (1987) *Voor de verandering*. Dissertatie Landbouwniversiteit Wageningen.
- Wagemans, M.C.H. (1991) *Analysis of the Role of Information and Planning: the Case of Town and County Planning*. In: Innovative Society, winter 1990-1991 (3) 4.
- Wagemans, M.C.H. (1998) *Geregeld mis*. Delft, Eburon.
- Watzlawick, P., Beavin, J.H., Jackson, D.D. (1970) *De pragmatische aspecten van de menselijke communicatie*. (vert.) Deventer, Van Logterom Slaterus.
- Watzlawick, P., Weakland, J.H. (1974) *Het kan anders. Over het onderkennen en oplossen van menselijke problemen*. (vert.) Deventer, Van Logterom Slaterus.
- Weggeman, M. (1997) *Kennismanagement: inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*. Schiedam, Scriptum.
- Westerman, F. (1999) *De graanrepubliek*. Amsterdam, Atlas.
- Wielinga, H.E. (1988) *The Agricultural Extension System in the Netherlands*. Provisional edition (ook vertaald in het Frans). Den Haag, Ministerie van LNV, Directie Veehouderij en Zuivel.
- Wielinga, H.E. (1994) *De rol van de overheid: vijf opties voor het kiezen van positie in de voorbereiding van beleid*. Werkdocument IKC-NBLF nr 50. Wageningen, IKC-NBLF.
- Wielinga, H.E. (red.) (1995a) *Intermediairen in beweging: van institutioneel naar functioneel denken*. Eindrapport van de projectgroep Kennis Transformatie en Transfer. Den Haag, LNV/VZ.
- Wielinga, H.E. (1995b) *Resultaten acties ter voorbereiding van het kennisbeleidsplan tot 1999*. Intern rapport. Den Haag, LNV/DWK.
- Wielinga, H.E. (2000) *Rural Extension in Vital Networks: The Changing Role of Extension in Dutch Agriculture*. Journal of International Agricultural and Extension Education (7)1, p.23-36.
- Winkels, J., Grave, H., Brugman, H. (1995) *Participatiebevordering in lokale vernieuwing. Een handreiking voor de praktijk*. Brochure. Utrecht, NIZW.
- Wiskerke, J.S.C. (1997) *Zeeuwse akkerbouw tussen verandering en continuïteit: Een sociologische studie naar diversiteit in landbouwbeoefening, technologieontwikkeling en plattelandsvernieuwing*. Dissertatie LUW. Wageningen, Circle for Rural European Studies.
- Woerkum, C. van, (1995) *Voorlichtingsbeleid: de mythe van 'accountability'*. Massacommunicatie 1995/4 pp.335-342.
- Woerkum, C. van, (1997) *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Bohn Stafleu Van Lochem, Houten.
- Woerkum, C. van, (2000) *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Tweede herziene druk. Bohn Stafleu Van Lochem, Houten.
- Woodhill, J., Röling, N.G., (1998) *The Second Wing of the Eagle: the Human Distiction in Learning our way to more Sustainable Futures*. In: Röling en Wagemakers (1998).
- Zuurbier, P.J.P. (1984) *De besturing en organisatie van de landbouwvoorlichtingsdienst*. Dissertatie. Wageningen, LandbouwHogeschool.

Lijst met kaders

kader	onderwerp	pagina	par.	kader	onderwerp	pagina	par.
1	Vier paradigma's	20	1.4	37	Sturende emoties	157	4.5.7
2	<i>Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems (RAAKS)</i>	34	2.2.4	38	De kunst van het vechten	159	4.5.7
3	Eisen aan onderzoek in vier paradigma's	36	2.2.5	39	Waardensystemen (Graves)	160	4.5.8
4	Perioden na-oorlogse landbouw	44	3.1	40	Gedragsmodel (Fishbein, Azjen)	164	4.5.9
5	Takken en vakken	48	3.2.2	41	Aangepast model (Van Eijk)	165	4.5.9
6	1e en 2e lijns voorlichting	48	3.2.4	42	Fysieke, sociale en spirituele werkelijkheid (Compas project)	164	4.5.9
7	Adoptiecurve (Rogers)	57	3.3.4	43	Kennis in vier paradigma's	168	4.6.
8	Definitie voorlichting (Vd Ban)	58	3.3.4	44	Rollen voorlichting als respons	170	4.7.1
9	Landbouwkennissysteem in 1985	70	3.5.2	45	Rollen voorlichting in de coherentiecirkel	172	4.7.1
10	Landbouw Informatie Systeem (Röling)	77	3.5.4	46	Intermediaire functies	190	5.2.3
11	Bedrijfstijlen (Vd Ploeg)	88	3.6.5	47	Lerende organisaties (Senge)	190	5.2.3
12	De LAT relatie (Verkaik)	100	3.7.5	48	Dominante interactiepatronen in drie paradigma's	193	5.2.4
13	Overzicht veranderende opvattingen beleid en kennis	104	3.8.1	49	Catastrofe didactiek (Bos)	195	5.3.1
14	Rollen van voorlichting in het perspectief van de tijd	106	3.8.1	50	Afstemming en illusies	197	5.3.2
15	Zender-ontvanger model	113	4.2.1	51	Situationeel leiderschap (Hersey & Blanchard)	202	5.3.2
16	Rijles en het instrumentele paradigma	114	4.2.1	52	Leiderschapsrollen	204	5.3.2
17	Domeingebonden kennis	120	4.2.3	53	Yin, yang	217	5.3.5
18	De fictie van rationaliteit (Elster)	126	4.3.2	54	Niets is moeilijker dan vernieuwing (Machiavelli)	227	5.3.6
19	Sociaal constructionisme (Van Dongen)	127	4.3.2	55	Vuurgangen	228	5.5.2
20	Het Eerste Gebod	132	4.4.1	56	Ethisch weten (Varela)	229	5.5.3
21	Een schilderij als systeem	133	4.4.2	57	Drie niveau's van leiderschap	230	5.6.1
22	Ontwikkeling van het systeemdenken (Capra)	134	4.4.2	58	Leiderschap in vier paradigma's	242	5.6.
23	Een kat als structuur	135	4.4.2	59	Leiderschap in het landbouwnetwerk	244	5.7.1
24	Kennisnetwerk (Engel)	135	4.4.2	60	Dilemma's voor de overheid	271	6.1.2
25	Kennisnetwerk (Termeer)	135	4.4.2	61	Vijf rollen voor de overheid	274	6.1.2
26	<i>Deep ecology</i> (Capra)	138	4.4.2	62	Overheid in vier paradigma's	276	6.2.1
27	Op zoek naar het zelf (Dennet)	139	4.4.3	63	De overheid in het landbouwnetwerk	292	6.4.
28	Cognitief systeem (Röling, Jiggins)	140	4.5.1	64	Sleutelwoorden in het ecologisch paradigma	314	7.1
29	Kennis (Maturana en Varela)	140	4.5.1	65	Vijf principes voor de ontwikkeling van relevante kennis	315	7.1
30	Groepsonwikkeling in 4 fasen	144	4.4.5	66	Herdefinitie van voorlichting	324	7.3.2
31	Kennis en positie dimensie	145	4.4.5	67	Overheidsbeleid en communicatie	344	7.6.1
32	Coherentiecirkel	150	4.5.4	68	Maatschappelijk Ondernemen	348	7.6.2
33	Interactiepatronen	151	4.5.4	1	<i>The Circle of Coherence</i>	379	sum
34	Vervormingen en kwaliteiten	152	4.5.5	2	<i>Attuning ans illusions</i>	381	sum
35	Tryadisering	155	4.5.5	3	<i>Dominant interactions patterns</i>	389	sum
36	Sun Tzu en Machiavelli	156	4.5.5				

Afkortingen

50/50 voorlichter	Bedrijfsvoorlichter betaald door bedrijfsleven (Productschap) en overheid (L&V) op basis van 50 % ieder.	LEI	Landbouw Economisch Instituut
AID	Agrarische Inspectie Dienst (L&V/LNV)	LVN	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1989-heden)
AKK	project Agrarische Keten Kennis	LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie (overkoepelende belangenorganisatie van agrarische ondernemers: sinds 1995)
APVA	Directie Agrarische Productie Verwerking en Afzet (1972-1978)	MJP-G	Meerjarenplan Gewasbescherming
AT	Directie Akker- en Tuinbouw L&V/LNV	MO	Maatschappelijk Ondernemer
BALM	project Bestuurlijke Aanpak Landbouw -Milieu problematiek: 1993-1994	MvT	Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting
BSA	Directie Bedrijfs Structurele Aangelegenheden (L&V: 1978-1984)	NAJK	Nationaal Agrarisch Jongeren Kontakt
BTD	BedrijfsTak Deskundige	NBLF	directie Natuur-, Bos-, Landschap- en Fauna-beheer (L&V/LNV 1983-1995)
CAD	Consulentschap in Algemene Dienst	NRLO	Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek
CBB	project Communicatie Bij Beleidsvorming (1993-1995)	NidP	Natuurbeleid in de Peiling (LVN project)
CL	Consulentschap voor de Landbouw (1989-1995)	NTS	Nederlandse Tuinbouw Studieclubs (private adviesdienst)
CLM	Centrum voor Landbouw en Milieu (stichting)	NVV	Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders
CRM	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (-1983)	O&S	fonds: Ontwikkelings- en Saneringsfonds
DG	Directeur Generaal	OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
DL	Directie Landbouw (LVN: 1995 -)	OVO	Het samenhangend stelsel van Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs onder verantwoordelijkheid van het Nederlandse Ministerie van L&V
DLO	Dienst Landbouwkundig Onderzoek (LVN)	PAGV	Proefstation voor de Akkerbouw en de Groententeelt in de Volle grond.
DLV	De Landbouw Voorlichting (Dienst Landbouw Voorlichting 1989 - 1994)	PBO	Publiek Rechtelijke Organisatie (bijv. Landbouwschap, Productschappen)
DN	Directie Natuurbeheer (LVN: 1995 -)	POM	Project Organisatie Mest (LVN)
DWK	Directie Wetenschap en Kennisoverdracht (LVN: 1995 -)	RAAKS	Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems (<i>Engel 1995</i>)
EEG	Europese Economische Gemeenschap	SEV	Sociaal Economische Voorlichtingsdienst,
EG	Europese Gemeenschap	STOAS	Instituut voor agrarische onderwijsondersteuning
EHS	Ecologische Hoofd Structuur	tak-	<i>in bijv. tak-CAD of takdirectie:</i> betrekking hebbend op een bedrijfstak
EZ	Ministerie van Economische Zaken	vak-	<i>in bijv. vak-CAD of vakspecialist:</i> vakdiscipline voor één of meer bedrijfstakken van belang
FSR	Farming Systems Research	VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (vanaf 1982)
HBO	Hoger Beroeps Onderwijs	VoMil	Ministerie van Volkshuisvesting en Milieu (- 1982)
HID	Hoofd Ingenieur Directeur provinciaal directeur voorlichting (1963-1984)	VZ	Directie Veehouderij en Zuivel. (L&V / LVN)
IKC	Informatie- en KennisCentrum (1989 - 2000)	WTO	World Trade Organisation
IMF	Internationaal Monetair Fonds		
IPC	Innovatie en Praktijk Centrum (LVN), voorheen praktijkschool		
KIC	Kennis- en Informatie Centrum voor de Recreatie		
L&V	Ministerie van Landbouw en Visserij (1945- 1989)		
LUW	LandbouwUniversiteit Wageningen		

Curriculum vitae

Ir H.E. (Eelke) Wielinga werd geboren op 20 september 1950 in Leiden. Vanaf 1972 studeerde hij Humane Voeding aan de Landbouwhogeschool in Wageningen, met Voorlichtingskunde als specialisatie. Tijdens zijn studie was hij actief als student-lid van de faculteitsraad, de hogeschoolraad en van het vakgroepbestuur van de vakgroep Voorlichtingskunde. Ook gaf hij communicatietrainingen voor het Instituut voor Toegepaste Voorlichtingskunde.

Nadat hij in 1981 zijn ingenieursdiploma had behaald vertrok hij naar Bénin, waar hij in dienst van de vakgroep Voorlichtingskunde een curriculum voorlichtingskunde ontwikkelde voor studenten aan de landbouwfaculteit van de nationale universiteit van Bénin. In 1984 trad hij in dienst bij het Nederlandse Ministerie van Landbouw en Visserij, waar hij vanaf 1985 tot 1990 beleidsmedewerker internationale samenwerking was voor de landbouwvoorlichting en het praktijkonderzoek. In deze periode was hij, als workshopleider en lid van de *Curriculum Development Committee*, nauw betrokken bij de *International Course on Rural Extension*.

Van 1990 tot 1993 was hij als teamleider en *Chief Technical Advisor* verantwoordelijk voor de Nederlandse bijdrage aan het *International Training Centre on Pig Husbandry (ITCPH)* in de Filipijnen. Daar zette hij zich vooral in voor het interne management en het opbouwen van een extern netwerk dat ook na beëindiging van de Nederlandse bijdrage het centrum kon dragen.

Na terugkeer bij het Ministerie van LNV in 1993 werd hij in diverse projecten ingezet, zoals het Kennis Transformatie en –Transfer project, dat beleidsaanbevelingen formuleerde ten aanzien van de veranderende rol van intermediaire organisaties in het door LNV gefinancierde landbouwkennissysteem, en het project Communicatie Bij Beleidsvorming, dat op zoek was naar nieuwe wegen voor beleidsvorming in interactie met betrokken partijen in de samenleving.

Bij de reorganisatie van het Ministerie van LNV in 1995 werd hij aangesteld als beleidsmedewerker voorlichtingskunde en leerspsychologie bij de nieuwgevormde Directie Wetenschap en Kennisoverdracht. Als deel van zijn opdracht kreeg hij de ruimte om aan een dissertatie te werken over de veranderende rol van de overheid in het landbouwkennissysteem. Dit boek is hiervan het resultaat.

Vanaf 1999 is ir. Wielinga zelfstandig adviseur op het gebied van leiderschap in rurale netwerken en heeft hij zijn eigen adviesbureau: LINK Consult in Driebergen.

ISBN 90 5808 393 4

NUGI 659

trefwoord: communicatie / kennis / leiderschap / overheid /
Nederlandse landbouw / voorlichting

© 2001 H.E. Wielinga, Driebergen, hewielinga@cs.com

omslag / binnenwerk buro Wildenberg BNO, Arnhem
foto's omslag Michiel Wijnbergh, Driebergen
druk PlantijnCasparie Heerhugowaard bv

dissertatie Wageningen Universiteit
april 2001