

Do's and don'ts van sociaal leren in het waterbeheer



Foto: Ontmoeting van bestuurders en boeren in het kader van het DUWA programma.
Bron: DUWA, ZLTO Tilburg.

In het Nederlandse waterbeheer groeit de aandacht voor interactieve vormen van planning en besluitvorming. Het besef dat een waterbeheerder met technische interventies alleen een goed beheer van het water krijgt ligt achter ons. Een waterberging aanleggen vraagt bijvoorbeeld om hydrologische, maar ook om ecologische en planologische expertise. Bovendien dienen belangen vertaald te worden in een ontwerp en daarvoor zijn procesmanagementvaardigheden nodig. Deze brochure gaat, onder de noemer van sociaal leren, in op deze interactieve processen in het waterbeheer. Het begrip sociaal leren wordt beschreven. Naar sociaal leren is veel onderzoek gaande, zowel in Nederland als daarbuiten. Maar het is nog een jong thema en onderzoekers geven verschillende invullingen en definities aan het onderwerp. Toch is de consensus dat sociaal leren iets te zeggen heeft over coördinatie van handelen binnen milieudilemma's. Met traditionele strategieën blijkt het moeilijk en volgens velen onmogelijk, om hardnekkige milieuproblemen aan te pakken. Sociaal leren voegt een strategie toe aan de zoektocht naar een duurzame inrichting van onze leefomgeving en naar duurzame watersystemen.

Deze brochure bestaat uit statements over sociaal leren binnen het waterbeheer. De statements en korte voorbeelden volgen uit een onderzoek naar verankering van sociaal leren dat in 2006 en 2007 is uitgevoerd (zie verantwoording). Het zijn statements over de rol van de waterbeheerder binnen interactieve processen en over de inrichting van zulke processen.

Definitie

Een definitie van sociaal leren luidt: *‘het proces van gedeeld leren dat plaats kan vinden door gefaciliteerde interactie tussen onderling afhankelijke belanghebbenden met als resultaat gemeenschappelijke actie met het doel om een gedeelde probleemsituatie te verbeteren’*. Deze definitie is interventie gericht. De veronderstelling is immers dat een procesbegeleider het leerproces kan beïnvloeden. Bovendien suggereert het dat er zonder facilitator geen leerproces kan plaatsvinden. Vanuit dit perspectief op sociaal leren is het mogelijk om aanbevelingen te formuleren die de kans op een succesvolle afloop van een leerproces vergroten. Er zijn onderzoekers die bezwaar maken tegen deze instrumentele visie op sociaal leren. Maar wij, als onderzoekers, hebben de ervaring dat waterbeheerders op zoek zijn, naar kennis die hen helpt in gebiedsgerichte processen en wij denken dat het concept sociaal leren daarbij behulpzaam kan zijn.

De planvormingsraket

Veel planningsprocessen van waterbergingsgebieden hebben de kenmerken van een *tweetrapsraket*. De eerste trap is dat overheden eerst zelf hun zaken onder elkaar regelen voordat ze ‘ermee naar buiten gaan’. De logica van deze strategie is dat het vinden van multifunctionele oplossingen en de financiering daarvan zo moeilijk is dat alle aandacht naar onderhandeling met medeoverheden gaat. Hieruit volgt wel dat overheden hun maatstaven voor succes aan de ‘eerste trap’ van de raket verbinden. Het resultaat van de planvorming is dan al behoorlijk dichtgetimmerd. Het gevolg is dat de ‘tweede trap’, namelijk het planproces met lokale belanghebbenden, minder prioriteit krijgt. Lokale belanghebbenden kunnen het proces nauwelijks meer beïnvloeden. Dit leidt niet alleen tot teleurstelling en frustratie, maar het vormt ook een faalfactor.

Want kwade mensen zullen niet geneigd zijn constructief mee te denken en zullen eerder gebruik maken van de vele juridische mogelijkheden die er bestaan om het proces te hinderen. Men zegt dan vaak verontschuldigd dat er geen draagvlak is. Een gebrek aan draagvlak is vaak te wijten aan belangentegenstellingen, maar deze tegenstellingen worden vergroot in de tweetrapsraket. Als belangenvertegenwoordigers de gelegenheid krijgen om hun belang mee te vertellen in het ontwerp (hetzelfde dus wat de overheden in de eerste trap doen) dan groeit de kans dat het ontwerp geaccepteerd wordt.

Sociale leerprocessen scheppen de mogelijkheid voor belanghebbenden om mee te werken aan het ontwerp. Er zijn een aantal uitgangspunten aan zo’n proces:

- Er dient rekening gehouden te worden met meerdere perspectieven, ervaringen en verschillende soorten kennis van belanghebbenden bij het ontwerp omdat men van elkaar afhankelijk is.
- Kennis van watersystemen is per definitie gelimiteerd en kennis van belanghebbenden is vaak gefragmenteerd.
- Een objectieve kennisbasis (wetenschappelijk advies, technisch ontwerp) is niet voldoende om de spanning tussen perspectieven te doorbreken;
- Een interventie in watersystemen is een actie die gecoördineerd wordt tussen actoren en die de belangen in zekere mate vertaalt in het ontwerp *“ik kan alleen mijn doel bereiken als ik met jouw doel rekening houdt en een deel van mijn doel loslaat”*



Foto: waterberging Itterbeek. Bron: brochure DUWA

Statements

1. Sociaal leren naast regelgeving en marktwerking

Sociaal leren is geen vervanging van regelgeving, maar een toevoeging. Een overheid beschikt over drie mogelijke strategieën om maatschappelijke processen zo goed mogelijk in een gewenste richting te sturen. De eerste is regulering en gebruik van hiërarchische macht door middel van instrumenten en controle. Dit is een sturingsfilosofie die wijd gebruikt wordt in het waterbeheer. Ze gaat uit van de idee dat individuele gebruikers te weinig oog hebben voor het behoud van natuurlijke hulpbronnen (The tragedy of the commons) en dat er dus een overheid nodig is die moet voorkomen dat gebruikers natuurlijke hulpbronnen uitputten of vervuilen. Het beheer wordt gevoerd door middel van regels en handhaving.

De tweede is het vertrouwen op de krachten van de markt, zelfregulering en de veronderstelling van rationele keuze. Deze filosofie veronderstelt dat partijen in een systeem ieder voor zichzelf individuele doelen nastreven. Maar door de interacties ontspruiten (of emergeren) nieuwe eigenschappen, zoals prijsmechanismen in competitieve markten, waar consumenten voor het oog chaotisch opereren, maar waarin toch patronen en stabilisaties optreden. In het beheer van natuurlijke hulpbronnen leidt degradatie van het milieu volgens deze filosofie tot automatische aanpassing van gedrag door gebruikers. Ook industrieën hebben immers belang bij schoon water of een schone omgeving, om bijvoorbeeld goed personeel aan te trekken. Een overheid kan marktmechanismen proberen te sturen door de instelling van prijsvoordelen of subsidies en heffingen.

De derde sturingstrategie is vertrouwen en stimuleren van sociaal leren. Door te investeren in gedeelde experimenten en de resultaten en ervaringen te bespreken en vergelijken in netwerken en groepen kan vernieuwing van kennis en van institutioneel en individueel gedrag worden gestimuleerd.

Je zou kunnen zeggen dat het palet van sturingsmiddelen van een overheid toeneemt met sociaal leren. Sociaal leren is een vorm van sturing die nog in de kinderschoenen staat. Welke mix van sturingsmiddelen is nu in welke situatie het meest geschikt? In situaties waar duidelijk is wat er moet gebeuren en waar weinig controversen bestaat over de gekozen koers is regelgeving nuttig. Maar in complexe situaties, met hardnekkige problemen waar (nog) geen duidelijk oplossingskoers bestaat kan beter gekozen worden voor een sociaal leren strategie. Maar zoals al eerder gesteld, sociaal leren staat nog in de kinderschoenen en daarom is veel praktijkervaring en onderzoek nodig om de juiste mix te vinden.



Foto. Experimenteren met stuwijtjes op boerenland. Bron: DUWA, ZLTO, Tilburg

2. Eerst problemen dan oplossingen

Het is belangrijk om de relevante actoren vroeg in het proces bij elkaar te brengen.

Belanghebbenden zijn zeer gevoelig voor het feit dat er al een 'plan' is op het moment dat ze voor het eerst samenkomen. Snel kan de indruk ontstaan dat ze niet gehoord en gezien worden en dat hun input niet gewenst is. Dit vraagt van initiatiefnemers dat ze vanaf het begin een relatie aangaan met belanghebbenden, zowel verstandelijk als emotioneel. Dit vraagt van initiatiefnemers dus het gedeeltelijk loslaten van de eigen ideeën.

3. Wat is succes?

Een resultaat van een gebiedsproces kan in de ogen van een technicus niet optimaal zijn, maar zal vanuit het perspectief van betrokkenen toch te prefereren zijn boven de technisch optimale oplossing. Iedere belanghebbende heeft een eigen maatstaf voor succes. In een succesvol proces worden overigens onderling afspraken gemaakt over hoe de voortgang en het resultaat gemeten en beoordeeld wordt. Een voorbeeld is de waterberging in de polder Obdam. Deze is aangelegd op een andere plaats dan het waterschap voor ogen had.

Vanuit waterhuishoudkundig perspectief ligt de berging niet optimaal, maar nu dient ze, naast de waterbelangen, ook het belang van recreatie, natuur en water langs een nieuwbouwwijk. Als het waterschap had vastgehouden aan de optimale plek dan was de berging er waarschijnlijk nooit gekomen. Het realiseren van de waterberging Obdam is een succesvol project, maar verhalen van betrokkenen over dat succes zijn zeer verschillend.

4. Emoties

Waterbeheerders zijn geneigd om snel in oplossingen te denken. Hierdoor missen zij vaak de dieperliggende waarden en emoties die geraakt worden bij belanghebbenden in plannen. Een vrouw binnen het retentiegebied Noord en Zuid Meene vertelde dat zij nachtenlang niet kon slapen en dat de kinderen op school gepest werden omdat 'hun land' weer water zou worden. Ieder plan zowel in het landelijke als het stedelijke gebied dwingt mensen om zich aan te passen en dat roept emoties op. Het beeld van de technische ambtenaar achter de tafel in een zaal met hevig geëmotioneerde belanghebbenden, die tot frustratie van de zaal alleen technische antwoorden geeft, zal voor velen bekend zijn. De vaardigheid om emoties en waarden rond planprocessen te herkennen en te erkennen en het leren hier constructief mee om te gaan is een essentiële succesfactor van sociaal leren.

5. Geschiedenis en vertrouwen

Voor het ontwerp van processen is inzicht in de geschiedenis onontbeerlijk. Voor de geschiedenis en de archeologie van het gebied bestaat door regelgeving voldoende aandacht. Maar er is ook inzicht nodig in de geschiedenis van relaties tussen overheden en belanghebbenden en tussen belanghebbenden onderling. Vertrouwen of het ontbreken daarvan is meestal gebaseerd op ervaringen in het verleden.



Foto: Community of Practice Dialoog over Water in Actie.

6. Veel tijd

Voor een zoekproces is tijd nodig - vaak veel tijd - zeker als er geen sprake van een crisis of van een andere vorm van urgentie is. Als een waterschap geen tijd heeft dan kan zij beter geen interactief proces beginnen, maar via bestaande instrumenten proberen door te pakken. De kans bestaat dat het eenzijdig doordrukken van plannen, door gebruik van 'hindermacht' van betrokkenen die niet akkoord zijn, langer duurt dan een interactief proces.

7. Sociaal kapitaal

Onder sociaal kapitaal worden netwerken van mensen met ervaring in samenwerking verstaan die al bestaan. Er bestaat dan een zekere mate van vertrouwen en mensen kennen elkaars positie. In Brabant is relatief veel ervaring met interactieve werkvormen, onder andere door de planvorming rond de reconstructie van het landelijke gebied. In deze situatie weten mensen wat ze aan elkaar hebben en processen lopen over het algemeen gemakkelijker. Ook problemen en obstakels worden eerder opgelost, simpelweg omdat er voldoende relaties tussen partijen bestaan.

8. Wie hebben er eigenlijk belang en wie niet?

In veel interactieve processen ontbreekt een definitie wie er belanghebbend is en wie niet. Het gevolg is dat mensen op een academisch niveau meepraten zonder dat de gevolgen hen raken. In de wijkverbetering van Arnhem klaagde een ambtenaar dat hij zeven dagen per week klankbordgroep vergaderingen had, zonder dat er sprake was van betekenisvolle planvorming. Teveel mensen stoort een sociaal leerproces en te weinig mensen ook. Want als cruciale partijen niet meedoen dan ontstaat het risico dat een zorgvuldig proces uiteindelijk van buiten uit verstoord wordt. Als stakeholders met ervaring en relevante kennis niet bij het proces betrokken worden of hun ervaring en kennis wordt niet op waarde geschat, dan is er sprake van verarming van de besluitvorming en soms van concrete obstakels in de voortgang van het proces. Zo was men in een Vlaamse case vergeten de buurgemeente te betrekken, terwijl deze grond moest afstaan.

Overigens kan betrokkenheid gedurende processen veranderen. Zo was in het proces van de realisering van een waterberging in Obdam aanvankelijk een lokale projectontwikkelaar betrokken. Deze zag op den duur geen belang meer en is afgevallen, terwijl juist het recreatieschap erbij kwam. Een open oog voor de mate van betrokkenheid van belanghebbenden is nodig.

9. Procesbegeleiding is een vak

Begeleiding van interacties tussen belanghebbenden is nodig. In Brabantse waterschappen was sprake van een professionele benadering van de procesbegeleiding. Hiervoor zijn vaardigheden nodig, een duidelijke rolopvatting en een expliciet mandaat vanuit de organisatie. Een procesbegeleider heeft oog voor de kwaliteit van interacties tussen belanghebbenden en voor de voortgang van het proces. Hij of zij opereert op het vlak van organisatie en groepsdynamiek en minder op het vlak van de technische inhoud.

10. Omgaan met conflict

Het is een hele uitdaging om met een brede waaier van belanghebbenden rond de tafel te zitten en samen te zoeken naar 'common ground' en oplossingen. Dikwijls zullen verschillen leiden tot onbegrip, irritatie, spanningen en zelfs conflict. De kunst is dan om de verschillende belangen op tafel te krijgen en van daaruit te gaan zoeken waar de gelijknissen en de verschillen zich situeren. Wanneer conflicten op een dergelijke manier aangepakt worden, kunnen de partijen ook hieruit leren van elkaar.

11. Begrip van natuurlijke systemen

Versillen in belang, in perspectief of geschiedenis vervallen als het water over de deurdrempel stroomt. Maar over onkruid en maaibeheer wordt heel verschillend gedacht, evenals over de schoonheid van het landschap. Binnen sociale leerprocessen is het dus van belang om aandacht te besteden aan perspectieven op de natuurlijke omgeving. Of aan gebrek aan kennis over bijvoorbeeld ecosystemen of watersystemen.



Foto: Theater productie Blauwboer; J. Jiggins

12. Probleempercepties

Betrokkenen rond een probleem kunnen het eens zijn dat er een probleem of aandachtsveld is, maar deze toch verschillend definiëren. Wateroverlast zal voor een stadsbewoner met waterschade andere emoties oproepen dan een

boer met een nat weiland, of een bollenboer met grote economische schade, of een natuurbeheerder. Aandacht voor de verschillen is nodig. Vanuit de verschillende frames en belangen kan een omvattende probleemdefinitie geformuleerd worden.

13. Diversiteit aan kennis

In sociale leerprocessen is het de kunst om soorten kennis bij elkaar te brengen. De gekozen detailniveaus van plannen en implementatie activiteiten moeten passen binnen die van belanghebbenden. Lokale kennis is essentieel voor het ontdekken van wat past en wat niet. Maar ook andere vormen van kennis (technische, wetenschappelijke, ervaringskennis) spelen een rol. Voorwaarde is dat ruimte bestaat om relevant geachte kennis in het proces in te brengen en dat kennis gecommuniceerd kan worden. Instrumenten kunnen hierbij een rol spelen. Voorbeelden zijn: simulatie modelleringen, scenario constructies en analyses en remote sensing analyses. In de praktijk blijkt dat juist dit soort instrumenten nog ver verwijderd zijn van mogelijke interactieve toepassingen in gebiedsprocessen.

14. Technisch specialist en communicator

In veel bestudeerde gevallen kiezen waterschapsmedewerkers een objectief technische insteek in ruimtelijke onderhandelingsprocessen. Hoewel deze objectieve stelling name gebaseerd is op goede technische kennis, blijkt ze als inbreng in processen weinig effectief. Deels omdat ruimtelijke processen om verfijnde onderhandelingsvaardigheden vragen, maar ook omdat andere partijen, met behulp van specialisten, met andere en vaak tegenovergestelde 'technische waarheden' komen. In Obdam stelden de bollenboeren een studie van het Waterloopkundig Laboratorium uit Delft tegenover de normen van het hoogheemraadschap. De eisen aan kennis van waterbeheerders groeien. Technische kennis blijft nodig, maar daarnaast zijn interactie en onderhandelingsvaardigheden nodig.

Verantwoording

Deze brochure komt voort uit het Onderzoek Verankering van Sociaal Leren. Dit onderzoek is uitgevoerd door een team van mensen van ARCADIS Nederland, De leerstoelgroep Communicatie en Innovatiestudies van Wageningen Universiteit en van het Centrum voor Organisatie- en Personeelspsychologie van de Katholieke Universiteit Leuven. Financiële steun van het Leven met Water Programma en van het Programma Leren voor

Duurzame Ontwikkeling van SenterNovem en van de Leerstoelgroep Communicatie en Innovatiestudies van Wageningen Universiteit heeft de uitvoering van het onderzoek mogelijk gemaakt.

Meer informatie?

Zie: www.levenmetwater.nl onder kopje 'Communicatie' en klik door naar 'Dialogo over Water'.