

Van frustratie naar integratie:

Handelingsperspectieven om
kennis en beleid over de Waddenzee
beter op elkaar aan te laten sluiten

Franke van der Molen

Judith Floor

Wanda van Enst

Chris Seijger

Diana Giebels

Daniel Puente Rodríguez

Jan van Tatenhove

Hens Runhaar

Henny van der Windt



Van frustratie naar integratie:

Handelingsperspectieven om
kennis en beleid over de Waddenzee
beter op elkaar aan te laten sluiten

Colofon

In dit document presenteren wij handelingsperspectieven om kennis en beleid over de Waddenzee beter op elkaar aan te laten sluiten. De handelingsperspectieven zijn het resultaat van samenwerking tussen onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen, Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit Utrecht, Wageningen Universiteit, Universiteit Twente en Deltares. Sinds 2010 bestuderen wij de relatie tussen kennis en beleid in het waddengebied in vijf onderzoeksprojecten, gefinancierd door NWO-ZKO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, programma Zee- en Kustonderzoek) en de Waddenacademie. In 2013 ontstond het idee een discussie aan te gaan met mensen die professioneel actief zijn in het waddengebied, met de inzichten die wij hadden opgedaan in ons onderzoek. In het najaar van 2013 hebben we hiervoor een bijeenkomst op Texel georganiseerd. Daarna hebben we in verschillende schrijf- en feedbackrondes aan deze tekst gewerkt. In het najaar van 2014 hebben we onze handelingsperspectieven gepresenteerd in Leeuwarden en bediscussieerd met een gevarieerde groep deelnemers die in hun werk te maken hebben met de aansluiting tussen kennis en beleid. De huidige tekst is het resultaat van vele interacties tussen de schrijvers onderling en de discussies met de onderzoekers en beleidsmakers die naar Texel en Leeuwarden zijn gekomen. Wij hopen dat we hiermee een aanknopingspunt bieden voor discussie en reflectie. We bedanken de deelnemers aan de bijeenkomsten voor hun input en Sjaak Swart en Arwin van Buuren voor de bijdragen die ze aan onze onderzoeksprojecten hebben geleverd.

Auteurs:

Franke van der Molen, Rijksuniversiteit Groningen (f.van.der.molen@rug.nl)

Judith Floor, Wageningen Universiteit (judith.floor@wur.nl)

Wanda van Enst, Universiteit Utrecht (w.i.vanenst@uu.nl)

Chris Seijger, Universiteit Twente en Deltares (chris.seijger@deltares.nl)

Diana Giebels, Erasmus Universiteit Rotterdam (giebels@fsw.eur.nl)

Daniel Puente Rodríguez, Rijksuniversiteit Groningen en Wageningen Universiteit (daniel.puenterodriguez@wur.nl)

Jan van Tatenhove, Wageningen Universiteit (jan.vantatenhove@wur.nl)

Hens Runhaar, Universiteit Utrecht (h.a.c.runhaar@uu.nl)

Henny van der Windt, Rijksuniversiteit Groningen (h.j.van.der.windt@rug.nl)

Dit rapport is mede mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van Deltares.

Fotoverantwoording

De meeste foto's in dit document zijn gemaakt door de auteurs. Daarnaast dank aan Danny Lindenberg voor de foto op blz. 28 en het Beeldarchief Rijkswaterstaat voor de foto's bij deze pagina en die op blz. 18, 23, 26, 33 en 34.

Opmaak en druk:

Deltares

Utrecht, tweede druk, 2015
ISBN 978-90-823368-0-1



Inhoud

Inleiding	4
1 Integratie om kennisscheidslijnen te overbruggen	8
2 Vergroot het lerend vermogen	18
3 Voorkom frustratie: gebruik reflectie en tegenspraak	26
Conclusie	34

Inleiding

Hoe kan kennis bijdragen aan beter beleid voor de Waddenzee? Op deze vraag zoeken wij een antwoord in onze onderzoeksprojecten. Het waddengebied biedt mooie voorbeelden van kennisontwikkeling die goed is afgestemd op beleidsvragen. Toch constateren wij dat de relatie tussen kennis en beleid vaak niet optimaal is. Met dit document willen wij een bijdrage leveren aan een betere aansluiting tussen kennis en beleid.

De Waddenzee is een complex en dynamisch natuurgebied waar veel menselijke activiteiten in plaatsvinden. Deze activiteiten leiden tot sterke en deels tegenstrijdige claims op de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee zelf en het gebied daaromheen. Denk bijvoorbeeld aan discussies over zoutwinning, uitbreiding van havens en industrie of de impact van visserij en recreatie op de waddennatuur. Kennis kan een positieve bijdrage leveren aan dergelijke discussies. Zo kan kennis bijdragen aan het begrijpen van het complexe, dynamische waddengebied. Ook is het mogelijk met kennis de (soms lastige) keuzes tussen claims te onderbouwen en te legitimeren en nieuwe mogelijkheden te vinden om claims met elkaar te combineren. Kennis kan echter ook een negatieve bijdrage leveren. Zo kan kennis gebruikt worden om moeilijke politieke keuzes uit de weg te gaan, bijvoorbeeld door te stellen dat er eerst meer onderzoek nodig is.

Over de relatie tussen kennis en beleid bestaan versimpelde gedachten die niettemin hardnekkig kunnen zijn. Gedachten als 'meer kennis leidt tot beter beleid' en 'kennis gaat mijn beleidsprobleem wel oplossen' doen geen recht aan de werkelijkheid in het waddengebied. Zulke gedachten kunnen leiden tot het idee dat meer kennis altijd de oplossing is. Wij willen een bijdrage leveren aan het doorbreken van zulke denkpatronen. Ons uitgangspunt daarbij is dat een betere relatie tussen kennis en beleid om nuance vraagt.

In deze bijdrage presenteren we verschillende handelingsperspectieven. Onder een handelingsperspectief verstaan wij hier: een manier van doen en denken die bijdraagt aan een betere aansluiting tussen kennis en beleid. Het doel is dat keuzes over het beheer van het waddengebied tot stand komen op basis van goede informatie. We doen dit aan de hand van drie thema's. Bij het thema "integratie" analyseren wij hoe de schotten binnen en tussen kennis en beleid goed en duurzaam beheer van de Waddenzee bemoeilijken. We laten zien hoe deze schotten te overbruggen zijn met integrale concepten, processen en systemen. Bij het thema "lerend vermogen" leggen we uit hoe versnippering van kennis en beheer ertoe leidt dat waardevolle kennis over de Waddenzee onbenut blijft. We verkennen de mogelijkheden van leerprocessen en prikkels om kennisuitwisseling te bevorderen. Naast wetenschappelijke kennis worden hierbij ook proceskennis en ervaringskennis meegenomen. Bij het thema "frustratie voorkomen" bespreken we hoe een veelvoorkomende frustratie bij wetenschappers en beleidsmakers ontstaat: 'waarom doen ze niet wat wij zeggen?'. We laten zien dat deze frustratie te voorkomen is door meer aandacht te geven aan reflectie en door tegenspraak (anders) te organiseren.

We denken dat de relatie tussen kennis en beleid kan verbeteren. Tegelijkertijd willen we benadrukken dat kennis niet alles oplost, bijvoorbeeld wanneer beleidsmakers principiële keuzes moeten maken over al dan niet wenselijke activiteiten in het waddengebied. Denk bijvoorbeeld aan de vraag of zoutwinning of powerboatraces passen bij de Waddenzee. Daarnaast speelt bij de relatie tussen kennis en beleid een grote verscheidenheid aan mensen een rol: onderzoekers, beleidsmakers, bestuurders, medewerkers van natuur- en milieuorganisaties, consultants en gebruikers. De verhoudingen tussen de betrokkenen kunnen bovendien veranderen. Daarom zijn maatwerk en voortdurende reflectie nodig: dé ultieme kennisbeleidrelatie in het waddengebied bestaat niet.



1 Integratie om kennisscheidslijnen te overbruggen

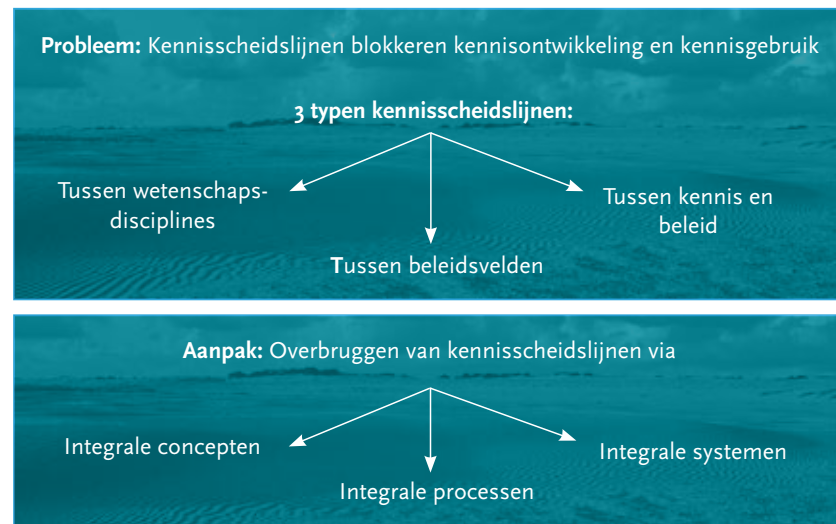
“... want, ik heb gelijk!”

Probleem

De Waddenzee is een complex en dynamisch natuurgebied, met veel menselijke activiteiten in het gebied zelf en daaromheen. Deze activiteiten gaan gepaard met sterke claims op het gebied, zoals voor de aanleg van havens, energiewinning, visserij, toerisme en natuurbehoud. Deze claims sluiten elkaar bovendien gedeeltelijk uit. Er bestaan veel verschillende opvattingen over de manier waarop het economisch gebruik van de Waddenzee in balans kan komen met het ecologisch functioneren en de ‘natuurwaarde’ van het gebied. Kennis, al dan niet wetenschappelijk, is hierbij onmisbaar. Zo is bijvoorbeeld kennis nodig om effecten te voorspellen, voor monitoring en de vormgeving van duurzaam beheer. De vraag is hoe en wanneer verschillende inzichten geïntegreerd kunnen worden. Wat de één ziet als waardevolle kennis wordt door de ander niet op waarde geschat. Integratie van verschillende opvattingen en inzichten betekent daardoor vaak het overbruggen van kennisscheidslijnen.

Met kennisscheidslijnen bedoelen wij de grenzen tussen verschillende interpretaties van kennis over één onderwerp of tussen de kennis over verschillende onderwerpen. Kennisscheidslijnen komen veelvuldig voor bij kennis over de Waddenzee en kunnen verschillend van aard zijn. Ze worden bijvoorbeeld veroorzaakt door verschillen in vakgebieden, institutionele functies en persoonlijke voorkeuren, maar ook door de belangen van de partijen in het waddengebied. Wij onderscheiden drie hoofdgroepen van kennisscheidslijnen: binnen de wetenschap, binnen beleid en tussen (al dan niet wetenschappelijke) kennis en beleid. Als personen met verschillende achtergronden bij elkaar komen, is de kans groot dat er kennisscheidslijnen zijn of ontstaan. Kennisscheidslijnen kunnen soms een verrijkende werking hebben, omdat door het botsen van perspectieven nieuwe inzichten kunnen ontstaan. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het project Deense Houting waar inzichten uit een

ander wetenschapsveld tot een nieuwe definitie van de vissoort hebben geleid. Maar vaak leiden kennisscheidslijnen tot problemen, zoals in de discussie over de effecten van kokkelvisserij (zie Tekstbox 1). Problemen ontstaan bijvoorbeeld als scheidslijnen harde grenzen worden die het proces van kennisontwikkeling en -toepassing tot stilstand brengen. Zo ontstaat er een *mismatch* tussen kennisbehoefte en daadwerkelijk beschikbare kennis. Hier ligt de uitdaging om strategieën te ontwikkelen voor het overbruggen van kennisscheidslijnen die zijn ontstaan door grenzen tussen wetenschapsdisciplines, tussen beleidsvelden en tussen kennis en beleid. Wij stellen voor om kennisscheidslijnen te overbruggen via integrale benaderingen (zie Figuur 1).



Figuur 1 Integratie is nodig om het probleem van kennisscheidslijnen aan te pakken

Kennisscheidslijnen tussen wetenschapsdisciplines

Scheidslijnen in de kennis over het waddengebied manifesteren zich op uiteenlopende manieren. Een veel voorkomende kennisscheidslijn is die tussen verschillende wetenschappelijke disciplines en scholen. Bij het waddenonderzoek zijn vele disciplines betrokken: natuurwetenschappelijke disciplines, zoals ecologie, geologie en klimaatwetenschap, maar ook maatschappij- en cultuurwetenschappen. Deze verschillende disciplines hanteren veelal verschillende begrippenkaders, richten zich op verschillende verschijnselen, formuleren verschillende onderzoeksvragen en spreken elkaars taal vaak maar ten dele of niet. Om deze redenen is samenwerking tussen onderzoekers uit verschillende wetenschapsgebieden moeilijk. Met andere woorden: interdisciplinair en integrerend onderzoek komt niet zomaar van de grond. Voor goed beheer van het waddengebied is samenhangende en integrale kennis op basis een diversiteit aan wetenschapsgebieden echter wél nodig.

Daarnaast kunnen kennisscheidslijnen ontstaan doordat verschillende onderzoeksinstituten verschillende meetmethoden hanteren. Daardoor ontstaan verschillende datasets die tot verschillende conclusies kunnen leiden, zoals in de discussie over de effecten van kokkelvisserij (zie Tekstbox 1). Ook kan het lastig zijn op basis van verschillende datasets vergelijkende studies op te zetten, omdat men niet zeker weet of daadwerkelijk over dezelfde materie wordt gesproken, of dat er appels met peren worden vergeleken. Dit is ook het geval bij lange dataseries waarbij in de loop van de tijd meetmethodes zijn veranderd.

Tot slot vindt er op verschillende fronten in het waddengebied een inhoudelijke stammenstrijd plaats, waarbij de scheidslijnen tussen disciplines duidelijk naar voren komen. De diverse conflicten over de schelpdiervisserij in de afgelopen decennia illustreren dit. Deze conflicten speelden onder meer tussen natuurbeschermers en vissers, die strijdige opvattingen hadden over het gebruik en de bescherming van de Waddenzee. Door deze strijdige opvattingen en belangen hadden de verschillende partijen verschillende vragen en waren ze veelal niet in dezelfde informatie geïnteresseerd. Deze kennisscheidslijn manifesteerde zich bijvoorbeeld tussen marien ecologen en visserijbiologen die bij deze conflicten betrokken waren (zie Tekstbox 1). Ook zij verschilden van inzicht over de materie, waren geïnteresseerd in verschillende aspecten van de schelpdierstand en hanteerden (en hanteren nog steeds) verschillende onderzoeksbenaderingen. Daardoor worden op basis van dezelfde data andere conclusies getrokken en ontstaan conflicten over de vraag welke kennis relevant is.

Kennisscheidslijnen tussen beleidsvelden

De wereld van beleid is net zo versnipperd als de wetenschappelijke wereld. Het waddengebied wordt bestuurd door een veelvormig complex van beleidsinstanties die op verschillende niveaus opereren (internationaal, landelijk, provinciaal, gemeentelijk) en uiteenlopende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben. Ook voor de wereld van beleid geldt: deze organisaties zijn door hun uiteenlopende taakopvattingen niet altijd gemotiveerd samen te werken. Dergelijke scheidslijnen kunnen zich ook binnen één beleidsorganisatie bevinden. Zo is het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (thans Economische Zaken) stevig bekritiseerd door natuurorganisaties, omdat het visserij- en natuurbeschermingsbeleid (die allebei onder dit ministerie vallen) onvoldoende op elkaar afgestemd zouden zijn. Beleid komt vaak tot stand voor één type activiteit, zoals visserij of grondstoffenwinning, waardoor het overzicht voor het gehele waddengebied verloren kan gaan (zie Tekstbox 1).

Daarnaast is niet alleen de overheid betrokken als beleidsmaker, maar spelen ook natuurorganisaties en economische actoren een rol in de beleidsvorming. Soms gaat dat impliciet, door te lobbyen om beleidskeuzes te beïnvloeden, soms expliciet in de vorming van een convenant (zie Tekstbox 2). Wanneer we het over beleidsmakers hebben, zijn dit vaak ambtenaren of politici, maar andere personen kunnen dus ook de rol van medebeleidsmaker vervullen. Deze verschillende personen hebben verschillende opvattingen over de kennis die relevant is. Van persoon tot persoon verschilt bovendien de eigen kennis, al naar gelang de wetenschappelijke achtergrond of de ervaring in het gebied. Net als ambtenaren specialiseren ook degenen die het beleid proberen te beïnvloeden zich vaak op een specifiek onderwerp, zoals het visserijbeleid.

Scheidslijnen tussen kennis en beleid

Ook tussen kennis en beleid komen veelvuldig kennisscheidslijnen voor. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er niet gehandeld wordt naar de beschikbare wetenschappelijke inzichten. Zo is het wetenschappelijk bewezen dat het zeer troebele water in de Duitse Eems een ernstige bedreiging vormt voor de natuur. Hoewel er al geruime tijd plannen bestaan om dit probleem aan te pakken, prevaleren vooral nog de economische belangen. Hier bestaat een scheidslijn doordat wetenschappers en beleidsmakers verschillende onderwerpen op hun agenda hebben staan en beschikbare kennis op verschillende manieren interpreteren.

Daarnaast wordt niet ieders kennis op dezelfde manier gewaardeerd. Dat gebeurt bijvoorbeeld als niet-wetenschappers een plek opeisen in een door wetenschappelijke kennis gedomineerd beleidsproces. Zo speelt bij het toewijzen van afgesloten gebieden volgens Artikel 20 van de Natuurbeschermingswet wetenschappelijke kennis een zeer belangrijke rol, terwijl ervaringskennis van maatschappelijke partijen maar beperkt meespeelt. Als bij besluitvorming de kennis van belanghebbende partijen genegeerd wordt, leidt dat tot beleid met een beperkt maatschappelijk draagvlak.



Handelingsperspectief

De kennisscheidslijnen die we hierboven geschetst hebben, zijn op verschillende manieren te overbruggen. In alle gevallen is het daarbij noodzakelijk de kennis, inzichten, opvattingen en benaderingen van alle betrokkenen te integreren. Wij stellen een handelingsperspectief voor dat bestaat uit het opzetten van integrale kennisconcepten, -processen en -systemen.

Integrale kennisconcepten

Een van de manieren om kennisscheidslijnen te overbruggen is het ontwikkelen van een integraal kennisconcept: een concept dat de kennis van wetenschappers en beleidsmakers over een gebied samenbrengt en voor beide groepen inzichtelijk maakt. Een voorbeeld daarvan is de AMOEBE, die in één oogopslag duidelijk maakt hoe de ecologische toestand van een gebied zich verhoudt tot een beleidsmatig vastgesteld streefbeeld. Een integraal concept zoals de AMOEBE is alleen mogelijk als wetenschappers en beleidsmakers gezamenlijk een kenniskader, beleidsopties en normen formuleren. Zo ontstaat ook een gemeenschappelijke agenda. Door gezamenlijk een AMOEBE op te stellen, is het gelukt de kennisscheidslijnen binnen de wetenschap en tussen bestuur/beleid en wetenschap te overbruggen. Hiervoor moeten mensen met verschillende achtergronden met elkaar in debat, elkaar proberen te begrijpen en tot wederzijds aanvaarde resultaten komen. Dit vraagt een lange adem en inspanning. Dat bleek ook bij de ontwikkeling van het cascademodel (zie Tekstbox 1). Na verloop van tijd zal er altijd kritiek komen op de aannamen die ten grondslag liggen aan een integraal concept. Daarom zal steeds opnieuw de behoefte ontstaan om integrale concepten te ontwikkelen.

Integrale kennisprocessen

Een tweede manier om kennisscheidslijnen te overbruggen is het toepassen van participatieve processen, gericht op breed gedeelde, relevante kennis. Dergelijke processen worden wel aangeduid als co-creatie. Een voorbeeld van zo'n co-creatieproces is *joint fact finding*. Hierbij werken partijen met (deels) strijdige belangen, inzichten of opvattingen samen om de kennis boven tafel te krijgen die in de ogen van alle betrokkenen relevant en betrouwbaar is. Kennis wordt hierbij zoveel mogelijk losgekoppeld van persoonlijke belangen. Zo zijn verhitte debatten over wat wel en niet waar is, om te buigen naar constructieve samenwerking. Randvoorwaarden voor succes zijn: de deelnemers werken volgens duidelijke afspraken en regels waar alle betrokkenen zich aan committeren, er is een transparant en open overlegproces en alle partijen hebben vertrouwen in de deskundigheid van de betrokken onderzoekers.

Co-creatie van kennis kan betrekking hebben op gezamenlijke kennisontwikkeling door verschillende maatschappelijke partijen die samenwerken binnen een convenant, zoals groepen van natuurbeschermers en gebruikers van het waddengebied (zie Tekstbox 2), maar ook op gezamenlijke kennisontwikkeling door verschillende wetenschapsdisciplines, zoals in het onderzoeksproject MosselWad waar ecologisch en morfologisch onderzoek samenkomt. Een derde vorm is co-creatie van kennis door onderzoekers en beleidsmakers, waarbij deze partijen in voortdurende interactie samenwerken om kennisontwikkeling en beleidsvorming zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Dit bevordert kennisontwikkeling die relevant is voor beleid. Integrale processen kosten vaak meer geld en tijd. Ook moeten mensen hiervoor uit hun persoonlijke comfortzone stappen. Kennisintegratie kan bijdragen aan een breder draagvlak voor kennisclaims die anders omstreden zouden blijven maar daarvoor zijn wel langdurige inspanning en een constructieve houding van alle betrokkenen vereist.

Integrale kennisystemen

Ook in kennisystemen is integratie van kennis mogelijk. Een goed voorbeeld hiervan in het waddengebied is het grootschalige initiatief om tot een integraal systeem voor datamanagement en monitoring te komen, om kennisscheidslijnen te overbruggen. Met het monitoringprogramma WaLTER wordt gewerkt aan een gezamenlijke kennisbasis voor het hele Waddenzee-ecosysteem. WaLTER brengt een grote hoeveelheid data op systematische wijze samen en maakt deze inzichtelijk, transparant en vergelijkbaar. Hierdoor worden de data relevanter voor beleidsprocessen. Ook wordt binnen WaLTER gewerkt aan een nieuwe presentatie van data, om het debat tussen kennis en beleid te vergemakkelijken. Zo worden de immense hoeveelheden monitoringsdata inzichtelijk gemaakt via 'barometers'. Deze vorm van communicatie kan een gemeenschappelijk proces van beleids-evaluatie en -herziening bevorderen. Hiervoor is echter wel overeenstemming nodig over het soort kennis en data dat relevant is.



Conclusie

We onderscheiden drie soorten kennisscheidslijnen die de ontwikkeling en het gebruik van kennis voor duurzaam beheer van het waddengebied in de weg kunnen staan: scheidslijnen tussen wetenschapsdisciplines, tussen beleidsvelden en tussen kennis en beleid. Om deze scheidslijnen te overbruggen is integratie van kennis nodig. Wij bieden de volgende handelingsperspectieven: ontwikkel kennisconcepten waarin meerdere wetenschapsdisciplines en/of beleidsvelden bij elkaar komen, organiseer participatieve processen waarin mensen met verschillende achtergronden en belangen tot gezamenlijke kennisontwikkeling komen (co-creatie) en richt kennissystemen in die op een systematische manier inspelen op de eisen van verschillende wetenschapsdisciplines en/of beleidsvelden, zoals een integraal monitoringsprogramma. Kennisintegratie is een lastige stap, die extra inspanning en tijd vraagt, maar noodzakelijk is om het gehele waddengebied te overzien.

Tekstbox 1. Het cascademodel voor integratie van kennis over het waddengebied

In 2004 vond integratie van kennis uit twee beleidsvelden plaats: kokkelvisserij en gaswinning. Uiteindelijk leidde dat tot het beëindigen van machinale kokkelvisserij en het toestaan van geregleerde gaswinning onder de Waddenzee volgens het principe van 'hand aan de kraan'. Voor veel mensen waren dit controversiële beslissingen. Toch is dit een succesvol voorbeeld van integratie, waarbij over de grenzen van beleidsvelden werd gekeken.

Over de effecten van kokkelvisserij en gaswinning op het ecosysteem van de Waddenzee is lang gediscussieerd. Onderzoeksinstituten kwamen tot tegenstrijdige interpretaties die samenvielen met tegenstrijdige waarden en belangen van voor- en tegenstanders. Zo bestond er een belangrijke kennisscheidslijn tussen marien ecologen en visserijbiologen. De wetenschappers uitten stevige kritiek op elkaars bevindingen.

In 2004 vond een bijeenkomst van experts plaats met als doel een rangorde aan te bren-

gen in de effecten van verschillende activiteiten in het waddengebied. Deze bijeenkomst, het Fryske Akademyberaad genoemd, was een initiatief van IMSA (Instituut voor Milieu en Systeem Analyse), die als mediator optrad in het gaswinningsconflict. IMSA introduceerde het 'cascademodel'; een risicomodel om de schadelijkheid van twintig menselijke ingrepen in het waddengebied vergelijkbaar te maken. De deelnemende experts schatten met dit model gezamenlijk in dat kokkelvisserij het grootste negatieve effect had op het ecosysteem van de Waddenzee. Gaswinning oordeelden zij als een veel minder schadelijke activiteit. De experts bereikten hier consensus over. Het cascademodel is te beschouwen als een integraal concept dat de kennisscheidslijnen tussen beleidsvelden overbrugt. De bevindingen die op basis van het model tot stand zijn gekomen, speelden een rol in het advies van de commissie-Meijer. Deze commissie was door het kabinet aangesteld om te adviseren over schelpdiervisserij, gaswinning en natuurbescherming in de Waddenzee.

2 Vergroot het lerend vermogen



”Dit zouden meer mensen moeten weten...”

Probleem

Er is veel kennis over de Waddenzee, maar de ‘kennishuishouding’ laat op sommige punten te wensen over. Dit constateerde de commissie-Meijer, die in 2004 advies uitbracht over belangrijke beleidsbeslissingen voor het waddengebied. Met kennishuishouding bedoelen we hier het agenderen, ontwikkelen, inventariseren, beschikbaar maken en uitwisselen van kennis. Er is een schat aan kennis aanwezig bij alle kennis- en onderzoeksinstanties, beleidsorganisaties, non-gouvernementele organisaties en individuen die in het waddengebied actief zijn. Verschillende instanties hebben initiatieven genomen om de kennishuishouding te verbeteren, zoals in het verleden het Rijksinstituut voor Natuurbeheer, het Rijksinstituut voor Kust en Zee en het Internationale Waddensecretariaat en meer recent de Waddenacademie. Toch houdt de kennishuishouding ten dele een versnipperd karakter. Deze versnippering is niet verwonderlijk, gezien de diversiteit van beleidsterreinen, organisaties en inhoudelijke thema’s die een rol spelen in het waddengebied. Het gevolg van versnippering is dat afzonderlijke problemen veelal in afzonderlijke arena’s worden aangepakt. Met arena’s bedoelen we verbanden tussen groepen belanghebbenden rond bepaalde thema’s, zoals mosselvisserij (zie Tekstbox 2), recreatie en zoutwinning. Kennisversnippering blijft in stand doordat onvoldoende sprake is van een brede kennisinventarisatie en uitwisseling van kennis tussen arena’s. Kennisversnippering beperkt het lerend vermogen in het waddengebied: het vermogen om op basis van voortdurende ontwikkeling en uitwisseling van kennis te komen tot de beste manieren om duurzaam met de Waddenzee om te gaan en adequaat in te spelen op onzekere en veranderende omstandigheden. We gaan in op drie oorzaken van het beperkte lerend vermogen: beperkte leerprocessen binnen arena’s, beperkte uitwisseling tussen arena’s en een vernauwde visie op kennis (zie Figuur 2).



Figuur 2 Het beperkt lerend vermogen verklaard door drie oorzaken

Beperkt lerend vermogen binnen arena's

In een arena rond een specifiek thema (bijvoorbeeld zoutwinning) zijn verschillende personen en organisaties betrokken, zoals natuurorganisaties, onderzoekers, overheidsinstanties en de industrie. Elk van deze partijen heeft zijn eigen visie en kennis. De werkwijze binnen een arena verloopt via regels die vaak deels vastliggen in de wet en deels tijdelijk en onderhandeld zijn (zoals regels in convenanten). Verschillende oorzaken kunnen het lerend vermogen binnen een arena beperken. Ten eerste wordt het lerend vermogen beperkt wanneer onvoldoende wisselwerking plaatsvindt tussen kennisontwikkeling en beleidsvorming. Ten tweede kunnen botsende (natuur)visies, belangen of overtuigingen het gezamenlijk ontwikkelen en uitwisselen van kennis in de weg staan. Zo kan de waddennatuur als een bruikbare hulpbron worden gezien of als een wildernis die zoveel mogelijk met rust gelaten moet worden. Ten derde kunnen regels, wetgevende kaders en juridische procedures als een keurslijf werken dat kennisuitwisseling en “leren door doen” verhindert. De combinatie van botsende natuurvisies en de dominantie van juridische procedures heeft zich door de jaren heen in vele arena's rond het waddengebied voorgedaan. Voorbeelden hiervan zijn delfstofwinning en mosselvisserij (zie Tekstbox 2). De combinatie van botsende natuurvisies en juridische procedures is lange tijd een blokkade geweest om de mosselvisserij op een breed gedragen en adaptieve manier te verduurzamen.

Beperkt lerend vermogen tussen verschillende arena's

In het waddengebied zijn kennisontwikkeling en beleid vaak gericht op concrete, afgebakende thema's en sectoren. Verschillende malen is al gesignaleerd dat dit tot versnippering leidt. Zo constateerde de commissie-Meijer in 2004 dat de kennis over de Waddenzee “meer versnipperd en verkokerd [is] dan wenselijk is”. Van recentere datum is de uitspraak van de Rekenkamer in 2013 dat “gebrek aan coördinatie op uitvoering van Waddenbeleid in diverse sectoren heeft geleid tot versnippering van beheer”. In allerlei arena's vindt samenwerking, kennisontwikkeling en besluitvorming plaats, zoals rond de thema's visserij, recreatie en natuurherstel. Het landschap van versnipperde arena's belemmert de mogelijkheid om van elkaar te leren. We willen niet de indruk wekken dat er in het geheel geen uitwisseling van kennis, ervaringen en best practices tussen arena's plaatsvindt. Deze uitwisseling vindt plaats door personen en organisaties die in meerdere arena's participeren, door het publiceren van voorgangrapportages (zie ook Tekstbox 2) en door sectoroverstijgende initiatieven zoals het Programma Rijke Waddenzee en de Waddenacademie. Wij constateren wel dat sommige arena's nog te veel als betrekkelijk gesloten bastions opereren en dat meer uitwisseling van opgedane kennis en ervaringen wenselijk is. Zo staat het overleg over de mosselvisserij maar in beperkte mate open voor de participatie en input van partijen die betrokken zijn in andere visserijsectoren of de vaarrecreatie. Dit leidt tot frustratie en beperkt de mogelijkheid om van elkaars kennis en ervaringen te leren. Daarnaast beperkt dit de mogelijkheden om op een werkelijk integrale manier met de Waddenzee om te gaan (zie ook het voorgaande hoofdstuk).

Beperkt lerend vermogen door een enge opvatting van kennis

Beperkt lerend vermogen ontstaat ook doordat bepaalde soorten kennis prioriteit krijgen. Doorgaans ligt de nadruk op natuurwetenschappelijke kennis over het waddengebied. Dit komt doordat velen de Waddenzee primair als natuurgebied zien en natuurwetenschap een belangrijk kader biedt om de Waddennatuur te doorgronden en betekenis te geven. Het risico van deze natuurwetenschappelijke bril is dat andere kennisthema's, die ook van belang zijn voor duurzaam beheer, niet in beeld komen, zoals kennis over sociale en economische aspecten. Daarnaast worden ervaringskennis en proceskennis nog onvoldoende op waarde geschat, uitgewisseld en benut. Onder ervaringskennis verstaan we kennis die wordt opgedaan door observaties en ervaringen in de praktijk. Hieronder valt bijvoorbeeld de kennis van recreanten, vissers en vrijwilligers die zich voor natuurbeheer inzetten. Er zijn steeds meer voorbeelden waarin ervaringskennis wel benut wordt. Zo wordt in de monitoring en regulering van vaarrecreatie de kennis van vaarrecreanten steeds

belangrijker. Door dergelijke kennis op waarde te schatten en goede voorwaarden te scheppen om deze uit te wisselen, wordt de beschikbare kennis over het wadden-gebied verrijkt. Onder proceskennis verstaan we kennis op basis van ervaringen met beleids- of samenwerkingsprocessen. In het waddengebied vindt geen structurele inventarisatie en uitwisseling van dergelijke proceskennis plaats. Daardoor kunnen anderen er niet van leren.

Handelingsperspectief

Een groter lerend vermogen is een voorwaarde voor een betere kennishuishouding en daarmee beter beheer in het waddengebied. Wij stellen de volgende uitgangspunten voor.

Versterk het lerend vermogen binnen arena's.

Het lerend vermogen is te versterken door co-creatie van kennis (zie het handelingsperspectief bij het eerste thema, over kennisscheidslijnen). Een andere manier is adaptief management: 'leren door doen'. Leren is daarbij een expliciet doel. In een gezamenlijk proces zoeken betrokkenen stapsgewijs oplossingen, door voortdurend de koppeling te leggen tussen kennis ontwikkelen, besluiten nemen, uitvoeren en daarmee nieuwe kennis opdoen. Een voorbeeld is het principe van 'hand aan de kraan': hier houden de betrokken de effecten van gasboringen op de bodemdaling constant in de gaten door monitoring. Zo kunnen zij actief reageren als de bodemdaling de gestelde grenzen overschrijdt. Ook bij de transitie van de mosselvisserij wordt deze aanpak toegepast (zie Tekstbox 2). Deze aanpak zal niet alle verschillen tussen betrokkenen wegnemen, maar kan behulpzaam zijn bij het omgaan met onzekerheden en bijdragen aan verbreding van de gebruikte kennis. De keuze van personen en instanties die betrokken worden in het proces, bepaalt ook het type kennis dat ingebracht wordt en de mogelijkheden om kennis en ervaringen uit te wisselen. Iedereen overal bij betrekken is onmogelijk en vaak onwenselijk, maar een bewuste keuze over de diversiteit aan betrokkenen kan bijdragen aan het lerend vermogen.



Versterk het lerend vermogen tussen arena's

Om het lerend vermogen tussen arena's te versterken is een verbeterde kennisuitwisseling tussen arena's nodig. Hier is duidelijk een rol weggelegd voor organisaties, instanties en individuen die zich in meerdere arena's bewegen of een verbindende positie tussen deze arena's innemen. Zij kunnen bevorderen dat rapportages of websites ook aandacht schenken aan ervaringen, leerpunten en reflecties op het gevolgde proces. Dit zal niet vanzelf gaan. Immers, binnen begrensde arena's komen mensen bij elkaar met gedeelde problemen, verantwoordelijkheden of doelen. Men kent elkaar, waardoor het benodigde vertrouwen kan ontstaan om tot nieuwe oplossingen te komen. Hierdoor is er een vanzelfsprekende drijfveer om te investeren in de uitwisseling binnen de eigen arena. De drijfveer om tussen arena's kennis uit te wisselen is veel minder sterk. Dat vraagt vaak een externe prikkel. In het verleden kon de Waddenadviesraad deze geven. Tegenwoordig bieden de bijeenkomsten die het Programma naar een Rijke Waddenzee en de Waddenacademie organiseren een omgeving voor interactie en kennisuitwisseling. Een aanvullende prikkel zou kunnen ontstaan door bij de financiering van nieuwe initiatieven, zoals uit het Waddenfonds, expliciete voorwaarden te stellen aan het rapporteren van ervaringskennis en proceskennis, zoals kennis die is opgedaan met projectmanagement of de samenwerking tussen betrokken partijen. Op deze manier kunnen procesbegeleiders ervaringen intensiever uitwisselen en benutten.

Verbreed de notie van 'kennis'

Niet alleen natuurwetenschappelijke kennis is relevante kennis. Ook ervaringskennis en proceskennis zijn van belang om het lerend vermogen - en daarmee een duurzame omgang met het waddengebied- te verbeteren. Om dit te bereiken, is het niet nodig het institutionele landschap van de Waddenzee verder uit te breiden. Bestaande initiatieven zoals de (internationale) Waddenzeeconferenties kunnen hieraan bijdragen. Als zij hun werkzaamheden uitbreiden door hun notie van 'kennis' te verbreden en dit actief uit te werken binnen de eigen doelen, kan in onze ogen verbreding én verdieping van kennis optreden. Door verschillende vormen van kennis actief te gebruiken en te combineren, ontstaat een meer holistisch beeld over de dynamiek in en rond Waddenzee. Dit is geen diskwalificatie van natuurwetenschappelijke benaderingen, maar een uitbreiding en verbreding. De uitdaging is om andere kennis meer op waarde te schatten en te gebruiken. Partijen kunnen gezamenlijk besluiten welke natuurwetenschappelijke kennis nodig is en hoe zij omgaan met de verschillende interpretaties van natuurwetenschappelijk onderzoek. Om het leereffect te vergroten, moet reflectie hierop onderdeel van de procesgang zijn.

Conclusie

We hebben drie oorzaken voor het huidige versnipperde kennislandschap benoemd: beperkt lerend vermogen binnen arena's, beperkte uitwisseling van kennis tussen arena's en een beperkte opvatting van kennis. We denken dat hiervoor oplossingen te vinden zijn. Het is mogelijk het lerend vermogen binnen en tussen arena's te vergroten, bijvoorbeeld door adaptief management. Ook denken we dat het mogelijk en zinvol is de aandacht niet alleen op natuurwetenschappelijke kennis te richten, maar ook op ervaringskennis van gebruikers en kennis over het beleidsproces. Inbreng van deze soorten kennis zal de blik verbreden en het gebruik van kennis verbeteren. Dit vraagt wel institutionele aanpassingen, waarbij bestaande of vernieuwde instellingen een rol kunnen spelen. Ook is meer aandacht nodig voor procesbegeleiding, reflectie op het proces en het vastleggen en uitwisselen van leerpunten en ervaringen.

Tekstbox 2. Transitie van de mosselvisserij

Jarenlang hebben de overheid, visserijsectoren en natuurorganisaties strijd gevoerd over de vraag of schelpdiervisserij in het waddengebied toelaatbaar is en zo ja, binnen welke ecologische randvoorwaarden. Zo zijn jarenlang rechtszaken over de vergunningen voor mosselvisserij gevoerd. Hier kwam een eind aan in 2008, toen overheid, mosselsector en natuurorganisaties onder grote juridische, maatschappelijke en politieke druk een convenant hebben gesloten. Daarin hebben zij afgesproken gezamenlijk toe te werken naar een gedeeld toekomstbeeld van duurzame mosselvisserij in 2020. Het convenant heeft niet alle onenigheden tussen de visserijsector en natuurbeschermers opgelost, maar het markeert een duidelijke omslag van strijd naar constructief samenwerken. De resultaten van het convenant zijn tot nu toe bemoedigend: economisch perspectief voor de mosselsector en natuurherstel lijken hand in hand te kunnen gaan.

het succes. De convenantpartners hebben afgesproken dat ze kennis voorop zetten in hun samenwerking. Ze werken via een proces van co-creatie (joint fact finding) aan een gedeelde kennisbasis. Daarmee zijn niet alle kennisdisputen tussen de betrokkenen slecht, maar de partijen voeren de dialoog wel zoveel mogelijk op wederzijds geaccepteerde kennis. Daarnaast werken de convenantpartners samen volgens het concept 'leren door doen'. Ze laten zich niet tegenhouden door onzekerheid of ontbrekende kennis, maar grijpen deze juist aan om te experimenteren en op basis daarvan te leren en het transitieproces zo nodig aan te passen. Dit adaptieve proces maakt het mogelijk mee te bewegen met variaties in natuurlijke omstandigheden en te leren van meer en minder succesvolle innovaties en natuurbeheerstrategieën. De convenantpartners beschrijven de voortgang in een jaarlijks voortgangsrapport. Zo kunnen ook andere partijen op de hoogte blijven van de kennis die in het kader van de transitie is ontwikkeld.

De wijze van samenwerken rond de mosseltransitie heeft in sterke mate bijgedragen aan



3 Voorkom frustratie:

gebruik reflectie en tegenspraak

“Waarom doen ze niet wat wij zeggen?!”

Probleem

Bij veel professionals rond de Waddenzee leven frustraties over verkeerde conclusies uit onderzoek. Zo zijn er onderzoekers die al jaren studies verrichten in de Waddenzee, hierover publiceren en beleidsveranderingen bepleiten, maar het beleid niet zien veranderen. Bij onderzoekers kan sprake van frustratie zijn als onderzoeksgroepen die gelijksoortig onderzoek uitvoeren, hierover niet communiceren. Frustratie bestaat ook bij beleidsmakers als zij onderzoeksrapporten ontvangen die geen antwoord geven op de beleidsvraag. Tot slot ontstaat frustratie bij beleidsmakers als er te weinig integratie tussen verschillende beleidsvelden is, wat ook binnen één en hetzelfde ministerie kan voorkomen.

Deze vormen van frustratie zijn volgens ons te verklaren uit twee oorzaken: 1) onrealistische verwachtingen over het effect van kennis op beleid en 2) uiteenlopende verwachtingen over de benodigde inhoudelijke kennis (zie Figuur 3).

Probleem: Frustraties doordat ‘de verkeerde conclusies worden getrokken’

Oorzaak 1: onrealistische verwachtingen over doorwerking van kennis in beleid

Aanpak: reflectie op verwachtingen

Oorzaak 2: uiteenlopende verwachtingen over de te ontwikkelen inhoudelijke kennis

Aanpak: reflectie tijdens een interactief proces

Aanpak: georganiseerde tegenspraak

Figuur 3 Twee oorzaken voor frustraties over de aansluiting tussen kennis en beleid

Onrealistische verwachtingen over doorwerking van kennis

Frustratie wordt deels veroorzaakt door de mate waarin kennis doorwerkt in beleid: het is onrealistisch om te verwachten dat ontwikkelde kennis altijd direct doorwerkt in het beleidsproces. De veronderstelling dat er een directe relatie bestaat tussen kennisontwikkeling en kennisgebruik, creëert vaak onrealistische verwachtingen bij zowel onderzoekers als beleidsmakers.

Veel frustraties ontstaan door de veronderstelling dat de rollen van onderzoekers en beleidsmakers strikt gescheiden zijn. De praktijk is echter complexer: denk bijvoorbeeld aan de rol van consultants. Onduidelijkheid over de rol die een persoon speelt in het proces, is hierdoor ook vaak een bron van frustratie. We lichten deze rollen hieronder toe.

Onderzoekers hebben hoofdzakelijk de rol om kennis te ontwikkelen, via universiteiten en onderzoeksinstituten. Zij verwachten dat hun data en kennis als feiten



in beleidsprocessen gebruikt worden en raken gefrustreerd als dit niet naar hun verwachting gebeurt. De realiteit kan bijvoorbeeld zijn dat hun onderwerp geen prioriteit heeft in de politieke context, zoals lange tijd gold voor de troebelheid van de Eems. Daarnaast werkt kennis niet altijd door in een eindbesluit of worden andere doelen nagestreefd dan de onderzoeker in gedachten had bij het uitvoeren van zijn onderzoek. Voor de Afsluitdijk werden bijvoorbeeld multifunctionele ontwerpen ontwikkeld, terwijl de nadruk uiteindelijk kwam te liggen op een sobere versteviging van de dijk. Ook in andere fasen van het beleid werkt kennis niet altijd direct door in een besluit, bijvoorbeeld bij het identificeren van problemen, bij contra-expertise of bij evaluatie en monitoring van geïmplementeerd beleid.

Beleidsmakers verlenen opdrachten voor kennisontwikkeling. Zij verwachten vaak dat onderzoekers met hét antwoord op hun vragen komen. Als dit niet gebeurt of als het probleem alleen maar ingewikkelder lijkt worden, zorgt dat voor veel frustratie. De realiteit is dat meer kennis over het complexe en dynamische waddengebied soms ook onvoorziene kennishiaten blootlegt, zoals de samenhang tussen het gedrag van buitendelta's en dynamisch kustbeheer.

Inhoudelijke verwachtingen van kennis

Frustratie kan ook ontstaan als de verwachtingen over de inhoud uiteenlopen. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Allereerst hebben betrokkenen uiteenlopende posities en belangen en zijn er voor één probleem verschillende probleemdefinities te maken (zie ook Tekstbox 3): de ene onderzoeker zal de Waddenzee als een prachtig vogelgebied zien, terwijl een ander gefascineerd is door de dynamische morfologie van het wad. Een gemeenteambtenaar waardeert een havenuitbreiding op een andere manier dan een rijksambtenaar. Een natuurorganisatie beschouwt de Waddenzee als een wildernis, terwijl een mosselkweker in hetzelfde gebied een akker ziet waar hij zijn mosselzaad laat groeien om het later te oogsten. Kortom, uiteenlopende perspectieven genereren uiteenlopende verwachtingen over kennis, wat regelmatig tot frustraties bij betrokken partijen leidt.

Bovendien is kennis vaak vervlochten met waardeoordelen. Volledig neutrale kennis als antwoord op beleidsvragen is een illusie. Het oordeel dat op Texel geen dijkversterking op het wad kon plaatsvinden, was sturend voor de kennis die ontwikkeld werd. Een dergelijke afbakening van problemen en oplossingsrichtingen kan valide kennis opleveren, maar deze kennis hoeft niet ieders kennisbehoefte te dekken. Wie van oordeel is dat dijkversterking op het wad wel mogelijk is, heeft behoefte aan andere kennisontwikkeling.

Tot slot opereren onderzoekers en beleidsmakers vaak op verschillende schaalniveaus. Zo kan een beleidsmaker tijdsdruk voelen omdat er politieke urgentie is om een besluit te nemen, terwijl een onderzoeker denkt in termijnen van onderzoeksprogramma's. Vaak richt een beleidsmaker zich op het schaalniveau van één specifiek probleem, terwijl een onderzoeker meer geïnteresseerd is in bredere problemen waar het vraagstuk van de beleidsmaker slechts een (klein) onderdeel van is. En waar een beleidsmedewerker behoefte heeft aan veel detail om stevig te staan in een juridisch conflict, neemt een onderzoeker of consultant soms genoegen met *expert judgement* vanwege beperkte financiële middelen. Kortom, beleidsmakers en onderzoekers hanteren verschillende doelen en uitgangspunten bij het ontwikkelen van kennis.

Kennisproductie vindt vaak plaats op basis van één perspectief: een bepaald probleem wordt vanuit één (wetenschappelijke) richting gezien. Dit kan tot een zeer beperkt beeld van problemen en oplossingen leiden, wat frustraties kan geven bij betrokkenen die in een ander (wetenschappelijk) veld opereren. De frustratie dat verkeerde conclusies worden getrokken omdat de onderzoeksopzet verkeerd was, kan zich bij zowel onderzoekers als beleidsmakers voordoen. Dit leidt er soms toe dat nieuw onderzoek of vervolgonderzoek nodig is vanuit een ander perspectief (zie ook Tekstbox 3).

Handelingsperspectief

Wij zien twee oplossingsrichtingen voor het tegengaan van frustratie: reflectie op onrealistische verwachtingen en georganiseerde tegenspraak creëren.

Reflectie op onrealistische verwachtingen

Wij stellen twee manieren voor om via reflectie te komen tot een betere aansluiting tussen kennis en beleid. Allereerst pleiten we voor reflectie op de verwachting dat kennis direct doorwerkt in beleid: in werkelijkheid liggen deze processen niet direct in elkaars verlengde. Kennisontwikkeling kan op vele manieren van betekenis zijn voor beleid: door problemen te agenderen, door beleid te legitimeren, door leerprocessen te faciliteren. Kennis kan oplossingsrichtingen ondersteunen, maar ook de aandacht laten verschuiven naar andere problemen. Reflectie op het feit dat kennis in werkelijkheid niet direct doorwerkt in het beleid, kan persoonlijke frustratie verminderen en meer realistische verwachtingen creëren. In het waddengebied is deze reflectie al gestart: de Waddenacademie bespreekt dit onderwerp en het

heeft een plaats in ons NWO-ZKO-onderzoek. Het doel van deze reflectie is dat al te simpele oplossingen uit beeld raken en tegengas wordt gegeven aan onrealistisch optimisme in de trant van “we doen even een onderzoek” of “dit rapport moet wel tot beleidswijzigingen leiden”.

Daarnaast adviseren we regelmatig te reflecteren op de verwachtingen over te ontwikkelen kennis: moeten de onderzoeksvragen aangescherpt worden, willen we nog steeds hetzelfde weten of zijn er zaken veranderd, wat verwachten we van de geproduceerde data en kennis? Door in een vroeg stadium de verscheidenheid aan problemen en oplossingen en het doel van de kennisontwikkeling expliciet te maken, kan meer begrip voor elkaars verwachtingen ontstaan. Door deze tussen-tijdse bewustwording zijn conflicten mogelijk in een vroeg stadium te vermijden. Wij zien hiervoor een duidelijke rol voor een procesmanager: die kan ervoor zorgen dat alle betrokken partijen durven te reflecteren. Reflectie kan namelijk ook tot meer discussie leiden, met als risico dat sluimerende conflicten exploderen.

Het is aan te bevelen momenten van reflectie te verankeren in het proces, bij voorkeur aan het begin van het proces en halverwege, en hier rekening mee te houden in de planning. Wanneer evaluatie en reflectie aan het eind van een project plaatsvinden, zoals na het EVAI-onderzoek is gebeurd, is het vaak te laat om bij te sturen op basis van de bevindingen. Om frustratie binnen een proces te voorkomen (of in ieder geval te verminderen) en leermomenten te stimuleren, is reflectie op uiteenlopende verwachtingen in een vroeg stadium noodzakelijk.

Georganiseerde tegenspraak

Tot slot adviseren wij het gebruik van *georganiseerde tegenspraak*, om de diversiteit in mogelijke interpretaties een plaats te geven. Deze tegenspraak zou zich moeten richten op de conclusies die op basis van het onderzoek te trekken zijn. Een precieze invulling van tegenspraak (door wie, tegen wie) blijft maatwerk. Hieronder bespreken wij echter enkele aspecten (doel, vorm, moment, rol).

Het *doel* van tegenspraak is structureel ruimte te bieden voor het perspectief van verschillende wetenschappelijke disciplines, verschillende waardeoordelen en visies op het waddengebied en verschillende waarderings van onzekerheden. Wij verwachten dat het organiseren van tegenspraak betere conclusies voor beleid oplevert en dat besluiten geloofwaardiger worden door tegenspraak op te nemen in de onderbouwing.

Tegenspraak kan *verschillende vormen* aannemen, bijvoorbeeld: i) beoordeling van de kwaliteit van de kennis, zoals de commissie m.e.r. doet, of een wetenschappelijke review door de Waddenacademie, ii) verschillende conclusies in beeld brengen op basis van één onderzoek, zoals nu ad hoc plaatsvindt als contra-expertise in conflictsituaties en iii) aanvullend onderzoek met andere invalshoeken, zoals in het project Marconi (zie Tekstbox 3). Op dit moment vindt georganiseerde tegenspraak al plaats als betrokkenen zienswijzen kunnen indienen op een overheidsplan. Om tegenspraak meer ruimte te geven in de vorm van nieuw onderzoek en kwaliteitsbeoordeling, zijn extra fondsen en structurele initiatieven nodig. Tegenspraak kan in een later stadium echter tijd en geld besparen, doordat oplossingen en besluiten op meer begrip en draagvlak kunnen rekenen.

Een *goed moment* voor tegenspraak is wanneer conclusies zijn geformuleerd, maar een definitief besluit nog niet is genomen. Op deze manier is tegenspraak ook in te bouwen in een onderzoeksproject, ook als niet via een participatief proces naar consensus wordt gestreefd (zie thema 1, handelingsperspectief integrale kennisprocessen). De verschillende perspectieven kunnen in dit geval in een parallel proces tot uiting komen, zodat tegenspraak kan bijdragen aan een constructief conflict waarin respect bestaat voor de verschillende interpretaties.

Als laatste moet de *rol* van tegenspraak duidelijk zijn, om te voorkomen dat tegenspraak tot onrust leidt, veel tijd en geld kost of niet benut wordt in de besluitvorming. Binnen een project of besluitvormingsprocedure moet helder zijn of tegenspraak wordt georganiseerd en op welke manier met de ingebrachte tegenspraak wordt omgegaan. Het Marconiproject (zie Tekstbox) laat zien dat het organiseren van tegenspraak kan leiden tot bredere steun voor ontwikkelde kennis. Als tegenspraak geen plaats krijgt bij onderzoek over maatschappelijk gevoelige thema's (zoals over de relatie tussen gaswinning en aardbevingen), kan dit leiden tot maatschappelijke onvrede over de ontwikkelde kennis en de beleidsplannen.

Conclusie

Frustraties over het gebruik van kennis in het beleid komen veel voor, zowel bij beleidsmakers als onderzoekers. De oorzaken van deze frustratie zijn divers. Een belangrijke oorzaak vormen de hooggespannen verwachtingen over de doorwerking en de bruikbaarheid van kennis in beleid. Wij zien twee mogelijkheden om tot realistische verwachtingen te komen: momenten van reflectie inbouwen en een vorm van tegenspraak organiseren. Georganiseerde tegenspraak, zoals in het Marconiproject en bij m.e.r.-procedures, kan conflicten voorkomen of omzetten in constructieve conflicten die leiden tot overeenstemming.



Tekstbox 3. Project Marconi in Delfzijl

Het doel van het project Marconi is om van Delfzijl weer een echte havenstad te maken, door het stadscentrum sterker te verbinden met de haven en de Waddenzee-kust. Het consortium Ecoshape voerde hier een belangrijk onderzoek voor uit in de periode 2012-2013. Het onderzoek werd voor 50% gefinancierd door het consortium en voor 50% door de partners van het project.

Vanwege uiteenlopende verwachtingen over de te ontwikkelen kennis worstelden onderzoekers en projectpartners met het onderzoeksvoorstel. Doordat onderzoekers en projectpartners eigen geld inbrachten, waren ze erop gebrand hun belangen een plaats te geven in het onderzoeksvoorstel. De onderzoekers van Ecoshape waren geïnteresseerd in wereldwijd toepasbare oplossingen volgens het concept van *building with nature*, terwijl de partners van Marconi oplossingen zochten voor Delfzijl. Daarnaast wilden de onderzoe-

kers de Griesberg in het onderzoek betrekken (een voormalige stortplaats in de Eems), terwijl de bestuurlijke partners van het Marconiproject deze locatie buiten het project wilden houden vanwege hoge saneringskosten. Uiteindelijk werden de uiteenlopende belangen gecombineerd in het onderzoeksvoorstel, door zowel generieke onderzoeksvragen op te nemen als de lokale wensen van het Marconiproject. Daarnaast organiseerden de partijen tegenspraak en reageerden zij daar ook op. Een voorlopige versie van het rapport werd zwaar bekritiseerd door de natuurorganisaties. Zij voorzagen dat de voorgestelde oplossing negatieve gevolgen voor het geulenstelsel in de Eems zou hebben. Deze tegenspraak leidde tot vervolgonderzoek. Daaruit bleek dat het verwijderen van de Griesberg een klein positief effect op het geulenstelsel zou geven. Vanwege dit vervolgonderzoek schaalden de natuurorganisaties zich ook achter de plannen voor Marconi buitendijks.

Conclusie

Goed beleid en duurzaam beheer in het waddengebied zijn niet mogelijk zonder goede kennisvoorziening. Dit is geen nieuwe boodschap, maar wel een boodschap die volgens ons voortdurend aandacht vraagt. Er is al geïnvesteerd om kennis en beleid over het waddengebied beter op elkaar aan te laten sluiten. Dat heeft veel initiatieven opgeleverd waar wij inspiratie uit hebben geput om tot handelingsperspectieven voor verdere verbetering te komen. Wij hopen een bijdrage te leveren aan de discussie door een aantal denk- en handelingsrichtingen aan te reiken die uitnodigen tot nuance. Nuance is nodig om de soms gepolariseerde verhoudingen rond de Waddenzee te overbruggen, opvattingen over wat relevante kennis is te verrijken en onproductieve verwachtingspatronen over de betekenis van kennis voor beleid te doorbreken. Tegelijkertijd hopen we met onze handelingsperspectieven een prikkel te geven om met een nieuwe of net wat andere blik naar de verhoudingen tussen kennis en beleid te kijken.

In een gebied waarin zo veel beleidsinstanties, onderzoekers en maatschappelijke partijen betrokken zijn is het ontstaan van kennisscheidslijnen haast onvermijdelijk. Dergelijke scheidslijnen manifesteren zich op verschillende vlakken: binnen de wetenschap, binnen de beleidswereld en tussen kennis en beleid. Om zulke scheidslijnen te kunnen overbruggen, is het broodnodig de kennis van verschillende partijen te integreren. Integratie kan ten eerste tot stand komen door integrale concepten toe te passen die verschillende wetenschapsdisciplines of verschillende beleidsvelden verenigen. Ten tweede kunnen integrale kennisprocessen, zoals co-creatie van kennis, bijdragen aan het overbruggen van kennisscheidslijnen. Ten derde leveren integrale kennissystemen een bijdrage, zoals integrale monitoringsprogramma's die op een systematische manier tegemoetkomen aan de eisen van verschillende groepen betrokkenen. Kennisintegratie kan lastig zijn en veel inspanning vergen. Tegelijkertijd is kennisintegratie nodig om verschillende aspecten van het waddengebied in onderlinge samenhang te kunnen doorgronden en het gebied duurzaam te beheren.

Naast kennisscheidslijnen constateren we een andere vorm van versnippering: de verschillende beleidssectoren en thema's die ten dele los van elkaar bestaan. Thema's en problemen in het waddengebied worden in afzonderlijke verbanden aangepakt. Wij gebruiken de term arena's voor deze verbanden en constateren dat het lerend vermogen zowel binnen als tussen arena's onderbenut blijft. Met lerend vermogen bedoelen we het vermogen om op basis van onderzoek en kennisuitwisseling te komen tot de beste manieren om met de Waddenzee om te gaan en adequaat in te kunnen spelen op onzekere en veranderende omstandigheden. Wij bepleiten een versterking van het lerend vermogen binnen arena's door een adaptieve benadering te hanteren ("leren door te doen"). Dit is op sommige terreinen al succesvol toegepast. Het lerend vermogen tussen arena's is te versterken door meer aandacht te geven aan de uitwisseling van ervarings- en proceskennis (kennis over beleids- en samenwerkingsprocessen) en door de kennishuishouding hiervoor in te richten. Dit vraagt mogelijk institutionele aanpassingen en aanvullende prikkels, zoals aanvullende voorwaarden bij de financiering van initiatieven. Ook is het van belang de kennis en ervaringen van procesbegeleiders te inventariseren en uit te wisselen.

Er gaat veel goed bij de aansluiting tussen kennis en beleid, maar op dit gebied ontstaan ook veel frustraties tussen beleidsmakers, onderzoekers en maatschappelijke partijen. Dit heeft verschillende oorzaken. Om te beginnen zijn er onrealistische en overspannen verwachtingen over de doorwerking en bruikbaarheid van kennis in beleid. Daarnaast botsen inhoudelijke verwachtingspatronen en verschillende interpretaties van kennis regelmatig. Om dergelijke verwachtingen te doorbreken, pleiten we voor reflectie en georganiseerde tegenspraak. Bij reflectie denken we zowel aan persoonlijke reflectie op wat kennis al dan niet voor beleid kan betekenen, als aan geïnstitutionaliseerde reflectie als een terugkerend onderdeel in het proces. Door tegenspraak goed te organiseren, worden niet alle conflicten opgelost, maar zijn conflicten wel constructief te benutten om tot werkbare oplossingen te komen, met respect voor tegengestelde opvattingen.

We hopen dat deze handelingsperspectieven aanzetten tot reflectie en ook dat onderzoekers, beleidsmakers en andere partijen die betrokken zijn bij het waddengebied hiermee aan de slag gaan. Onze bijdrage aan de voortdurende discussie over kennis en beleid is zeker niet in beton gegoten en nodigt hopelijk uit om zowel te overdenken als te experimenteren en aan te pakken.





UNIVERSITY OF TWENTE.

