

# 'Polderen over de feiten': waar komt het vandaan en wat levert het op?

*Arwin van Buuren & Jurian Edelenbos*

## *Referentie*

Buuren, M.W. van & J. Edelenbos (2005) 'Polderen over de feiten': waar komt het vandaan en wat levert het op? In: Broekhans, B.; Popkema, M.; Boersma, K. (red.) *Kennis-vragen in de polder. Jaarboek Kennissamenleving Deel 1 - 2005*. Amsterdam: Uitgeverij Aksant. Pp. 203-232.

## **Introductie**

Of het nu de potentiële natuurschade van de Westerschelde Containerterminal (WCT), de impact van de mechanische kokkelvisserij op de ecologie van de Wadden, de economische baten van de Betuwelijn of de geluidshinder van luchthaven Schiphol is; in controversiële besluitvormingsprocessen wordt er zwaar en hevig gevochten over de 'feiten' die gebruikt worden door betrokken partijen ter onderbouwing van hun beleidsstandpunten. Kennis van wetenschappers en professionals is niet onomstreden. De stelling 'over de feiten kunnen we het nog wel eens worden' lijkt in dat opzicht bekritiseerbaar. Kennis is ook (naast bekende tegenstellingen in belang, zienswijze en waarden) onderwerp van strijd in actuele besluitvormingsprocessen. Juist daar waar belangen, zienswijzen en waarden met elkaar botsen, wordt kennis over de feiten vaak gebruikt ter legitimering van de eigen standpunten en het onderuit halen van andermans standpunten. In toenemende mate lijkt het genereren van algemeen aanvaarde feiten lastig te worden.

De aloude ambitie om via objectieve beleidsinformatie een einde te maken aan politieke strijd en belangenbehartiging wordt door de praktijk van alledag steeds opnieuw gelogenstraft. Desalniettemin wordt er door velen, expliciet of impliciet (al dan niet om strategische redenen) aan vastgehouden. De waarde die bijvoorbeeld wordt toegekend aan de voorspellingen van het Centraal Planbureau bewijzen dat politici het soms maar wát prettig vinden om zich te kunnen verlaten op kennisautoriteiten.

Het openbaar bestuur is vanouds een toneel van strijd. Het politieke bedrijf waarin de afweging van sterk conflicterende belangen moet plaatsvinden kan niet zonder debat. De laat-

ste decennia zien we dat een conflictbeslechtend instrument bij uitstek, gezaghebbende kennis, veel van haar effectiviteit heeft verloren. Kennis is gedemocratiseerd (Gibbons et.al. 1994) en voor alle partijen die betrokken zijn in een beleidsproces gemakkelijk te mobiliseren. De onderzoeksvraag, de aannamen of hypothesen, de gebruikte methoden, de data die als input hebben gediend, de conclusies; alle facetten van een kennisproduct kunnen worden besproken.

Iedere actor heeft zo zijn eigen kennisleverancier.<sup>1</sup> Departementen betrekken hun kennis bij vertrouwde adviesbureaus en kennisinstituten. Milieuorganisaties hebben hun eigen onderzoeksbureaus. Het bedrijfsleven tapt weer uit een ander kennisvatje. En allemaal leveren zij kennis die past bij hun eigen probleemdefinitie en bij door hen gewenste oplossingsrichting. Er is alom sprake van 'mandated science'<sup>2</sup> waarbij onderzoekers onder strikte voorwaarden opdrachtonderzoek verrichten. De kans op ongewenste en dus onbruikbare uitkomsten wordt zo door de opdrachtgever geminimaliseerd. Om de bruikbaarheid van onderzoek te kunnen vergroten kan te snel worden geredeneerd vanuit het perspectief en belang van de opdrachtgever. Wetenschap is gepolitiseerd en in het beleidsproces verstrikt geraakt.<sup>3</sup> Zij raakt te nauw verweven met de beslissingsmacht, en staat soms zelfs ten dienste van die macht. Zij werkt met voorgegeven probleemdefinities, doelstellingen en alternatieven (veelal van de opdrachtgever), en laat te vaak na deze kritisch te onderzoeken of andere probleemdefinities in het onderzoek te betrekken. Hiermee verzwijgt wetenschap eigenlijk haar politiek-normatieve vooringenomenheid.<sup>4</sup> Bovendien blijken waarden van beleidsvormers en feiten van wetenschappers minder eenvoudig uit elkaar te houden dan men in de naoorlogse decennia nog dacht.<sup>5</sup> In de jaren vijftig en zestig baseerde de hoofdstroom van beleidswetenschap zich op een strikte scheiding tussen waarden en feiten. De discussie over de waarden en na te streven doelen werd uitsluitend als een zaak van de beleidsmakers gezien. De beleidswetenschap diende informatie ('waarheid') aan te dragen (ten behoeve van besluitvormers) over de feitelijke causale verbanden tussen maatschappelijke verschijnselen.

Doel van deze bijdrage is om te achterhalen welke maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen geleid hebben tot het ontstaan van 'polderen over feiten'. We willen daarnaast bezien wat de opbrengsten zijn van dit gepolder over de feiten. Om deze meervoudige doelstelling te realiseren, brengen we allereerst in kaart wat er eigenlijk aan de hand met kennisvorming voor besluitvormingsprocessen. We geven aan welke ontwikkelingen tot een herwaardering van wetenschappelijke kennis hebben geleid en tegelijkertijd tot nieuwe vormen van gezamenlijke feitenvinding. We gaan vervolgens in op de vraag wat dit 'gepolder over de

feiten' ons nu eigenlijk oplevert. Om dat te kunnen doen, geven we eerst een inleiding op de ontwikkeling naar processen van gezamenlijke feitenvinding. Daarna gaan we in paragraaf 4 in op de verschillende typen opbrengsten die het gepolder met de feiten kunnen opleveren. Aan de hand van een casus – de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-Estuarium – laten wij zien welke opbrengsten in termen van 'kennis' door gezamenlijke feitenvinding (kunnen) worden verkregen. We sluiten deze bijdrage af met enkele conclusies over kennisvorming en een discussie over hoe gezamenlijke feitenvinding in complexe beleidsprocessen georganiseerd zouden kunnen worden.

## **De strijd om de feiten: kennis als munitie**

### *Introductie: Betuwelijn als strijdtoneel*

Enkele jaren geleden kon men veel Nederlandse auto's zien rijden met een sticker op de achterruit: 'Laat de Betuwelijn varen!' De belangrijkste controverse in de discussie over een verbeterde achterlandverbinding van Mainport Rotterdam is hiermee getekend. Toen uiteindelijk het parlement instemde met de aanleg van de Betuweroute, dwars door een van de meest rustieke landsdelen van Nederland, bleven vele belanghebbenden ontgoocheld achter.

Initiatiefnemer van de Betuweroute was de Nederlandse Spoorwegen. Samen met een invloedrijke havenlobby en (in een later stadium) het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd een campagne opgezet om te komen tot een spoorlijn die miljoenen tonnen vracht zou moeten kunnen verwerken. De spoorlobby wist kennis om dit voorstel te onderbouwen makkelijk te genereren. Met deze investering konden gouden tijden voor NS Cargo en de Rotterdamse haven aanbreken, zou het wegverkeer worden teruggedrongen en daarmee ook de uitstoot van vervuilende stoffen.

Toen de Betuweroute de planfase inging werd echter van vele zijden 'tegenkennis' geproduceerd. Zo'n 140 rapporten, talloze opinieartikelen en beschouwingen werden gepubliceerd. Vrijwel alles werd ter discussie gesteld. De uitstoot van goederentreinen bleek toch groot te zijn, zeker bij het gebruik van diesellocs en bij hoge snelheden. De gangbare meting van geluidshinder (op basis van modellen) bleek significant af te wijken van feitelijke metingen. De reductie van het verkeer over de weg zou verwaarloosbaar klein zijn. De onveiligheid van het transport zou stelselmatig onderschat zijn.

Daarnaast kwamen talloze alternatieven op tafel: een geboorde tunnel, een verlaagde tunnel, transportbuizen voor containers en de binnenvaart. De capaciteit van het grootste con-

tainerschip in de binnenvaart, de Jowi, werd spreekwoordelijk in de vergelijking met een goederentrein.

Hoe kan het zijn dat er zoveel tegenstrijdige kennis is gemobiliseerd rondom de Betuwelijn? Om die vraag te beantwoorden behandelen we enkele maatschappelijke ontwikkelingen in het produceren van kennis.

### *Van een overzichtelijke naar een ongekende samenleving*

In de negentiende en in een groot deel van de twintigste eeuw was de Nederlandse samenleving nog redelijk overzichtelijk. Overheidsbesluiten werden niet of nauwelijks in twijfel getrokken of aangevochten. Er werd veel geloof gehecht aan het idee dat de samenleving maakbaar en te plannen was. De rol van de overheid ontwikkelde zich hierdoor van een passieve nachtwaker met oog voor veiligheid en vrede naar een 'social engineer' die als ambitie had de samenleving op te voeden en te verzorgen. Kennis is onontbeerlijk voor een goede vervulling van deze rol van sociaal ingenieur. We zien dan ook dat in deze periode allerlei organisaties en instellingen worden opgericht en ingesteld om de samenleving transparanter en overzichtelijker te maken. 'Meten is weten' en 'kennis is macht', zo is in dit tijdsgewricht de dominante opvatting en voor instellingen zoals de Rijksplanologische dienst en het Centraal Planbureau, zelfs een reden van bestaan.<sup>6</sup>

In de jaren zeventig begint de maakbaarheidsgedachte en het vooruitgangsgeloof danig aan kracht in te boeten. Het adagium 'kennis is macht' verliest aan kracht en lijkt door een ander adagium namelijk 'kennis is zacht' te worden ingeruild. De dynamiek en complexiteit van maatschappelijke processen lijkt toe te nemen. Gegevens blijken meerdere inhouden te herbergen, afhankelijk van het interpretatie- en begrippenkader waarin ze geplaatst worden. Hierdoor worden ontwikkelingen in de samenleving minder makkelijk te doorgronden en al helemaal niet meer te voorspellen. Hoewel er talloze rapporten verschijnen over kenmerken en ontwikkelingen in de samenleving, is die samenleving niet begrijpelijker geworden. De complexiteit van maatschappelijke vraagstukken is dusdanig toegenomen dat informatieverschaffing hierover sterk achterblijft.<sup>7</sup> Dit leidt tot een ongekende samenleving.<sup>8</sup> Er is tegenwoordig meer kennis beschikbaar dan ooit tevoren, maar tegelijkertijd stelt dit ons niet in staat de wereld om ons heen te kennen en te bevatten.

### *Van een uniforme naar een pluriforme samenleving*

Onmiskkenbaar is de waardenpluriformiteit in onze samenleving groter geworden<sup>9</sup>. In combinatie met de toegenomen mondigheid van burgers leidt dit tot een uitbreiding van de interpretaties die worden gegeven aan beleidsproblemen en voorgestelde oplossingen. Deze pluriformiteit leidt ook tot diverse interpretaties van de onderliggende 'feiten'.

De werkelijkheid is daarmee niet alleen onzeker, maar ook ambigue geworden. Er is sprake van ambigüiteit wanneer een situatie op vele manieren kan worden benaderd en geïnterpreteerd zonder dat er sprake is van een duidelijk criterium om valide van minder valide interpretaties te onderscheiden<sup>10</sup>. Ambigüiteit wijkt daarmee sterk af van onzekerheid.<sup>11</sup> Onzekerheid duidt op het gebrek aan inzicht in kenmerken van een keuzesituatie, zoals de kans op het optreden van bepaalde gevolgen door het uitvoeren van bepaalde acties.<sup>12</sup> Er is sprake van een informatietekort in de keuzesituatie. Onzekerheid kan gereduceerd worden door meer en adequatere gegevens te verschaffen.

Voor ambigüiteit geldt iets anders. Ambigüiteit wijst op het dubbelzinnige en meerduidige karakter van de werkelijkheid. Er bestaan meer interpretaties tegelijkertijd, die verschillende betekenissen geven aan die dingen die we om ons heen waarnemen.<sup>13</sup> Er is niet zozeer sprake van een informatietekort, maar een tekort aan eenduidigheid. De werkelijkheid is niet altijd het één óf het ander, maar soms ook allebei tegelijk. De strijdigheid tussen waarnemingen die hierdoor ontstaat, is niet op te lossen door een overzicht te geven van de feiten. In plaats daarvan moet men inzicht verwerven in de uiteenlopende beelden die er over de werkelijkheid bestaan, en proberen hiertussen bruggen te slaan.

Het door elkaar halen van onzekerheid en ambigüiteit kan in beleidsprocessen voor problemen zorgen. Gaat men uit van onzekerheid terwijl er eigenlijk sprake is van ambigüiteit, dan kunnen 'rapportenorlogen', 'versnipperd onderzoek' en/of 'kenniswedlopen' ontstaan. Men probeert immers onzekerheid in besluitvorming te reduceren door meer kennis te leveren binnen een bepaald perspectief. Hiermee worden andere zienswijzen 'de pas afgesneden', terwijl het kenmerkende van ambigue kennis is dat meerdere perspectieven mogelijk zijn op de interpretatie van die kennis. Omdat kennis vanuit een enkelvoudig perspectief wordt aangeleverd, zullen actoren met die andere kijk op de zaak deze als betekenisloos en niet-gezaghebbend ervaren. De andere partijen zullen als tegenreactie kennis leveren vanuit hun eigen enkelvoudige perspectief. Zo ontstaan 'rapportenorlogen', waarin actoren vanuit de ene loopgraaf (perspectief), de andere beschieten. Het gebruik van kennis blijkt in projecten vooral gericht op het overtuigen van de tegenstanders en het onderbouwen van de eigen standpunten. Actoren steken de meeste tijd in het deconstrueren van elkaars onderzoek door te probe-

ren aan te tonen dat de vooronderstellingen betwistbaar zijn, de dataverzameling gebrekkig is, de conclusies ook anders uitgelegd kunnen worden, et cetera. Het is gemakkelijker om kennis te bekritisieren, dan gezamenlijk te construeren.<sup>14</sup> Het elkaar bevechten leidt tot een opeenstapeling van rapporten met vaak tegenstrijdige conclusies. De Betuwelijn-discussie vormt hiervan een illustratief voorbeeld. Er wordt niet geprobeerd kennis te zoeken die perspectiefoverstijgend is. Een zoekproces naar uitonderhandelde en gedeelde kennis wordt zo sterk belemmerd.

### *Democratisering van kennis*

Wetenschappers of andere professionele 'informatieproducenten' hebben geleidelijk aan hun monopolie op het verschaffen van kennis verloren. Er is een vrije markt ontstaan van kennis en onderzoek. Wetenschappers zijn van hun voetstuk gestoten en hebben daarmee hun 'a priori gezag' verloren. Tegelijkertijd verliezen de onderzoeksresultaten ook hun gezag. Gezag voor onderzoeksresultaten moet nu iedere keer verdiend worden. Er ontstaat een markt van kennis en ideeën, waarin vele aanbieders (en vragers) aanwezig zijn en in onderlinge concurrentie moeten trachten hun beleid te realiseren. Op deze 'kennismarkt' wordt kennis al snel van tegenkennis voorzien. De tegenkennis van onder andere natuur- en milieugroepen, maatschappelijke belangengroepen of georganiseerde burgers doet naar professionaliteit niet onder voor de kennis van bestuurders op basis van wetenschappelijke ondersteuning.<sup>15</sup>

Niet alleen het aanbod van informatie, maar ook de interpretatie en waardering ervan zijn 'ontmonopoliseerd' geraakt. Besturen en beslissen is niet meer gelijk hebben op basis van het zich beroepen op superieure kennis van gerenommeerde onderzoeksinstituten, maar gelijk krijgen op basis van overtuigingskracht, onderhandelingsvermogen en wijze van in discussie treden met beleidsconsumenten. Kennis is met andere woorden een onderhandelbaar en verhandelbaar goed geworden.<sup>16</sup>

In de kennismarkt bestaat globaal gezien uit twee soorten kennis expertkennis en lekenkennis. De expertkennis is vooral gebaseerd op opleiding en professionaliteit. De lekenkennis kent zijn bases uit ervaring, kennis van de omgeving en het specifieke geval. We zien een toenemend beroep op de laatste vorm van kennis en een groeiend wantrouwen jegens expertkennis. Wanneer alleen expertkennis wordt gebruikt in processen, spreken we van een technocratische benadering van kennis.<sup>17</sup> In een dergelijke benadering is er een eenzijdige oriëntatie van experts op de technische complexiteit van zowel problemen als oplossingen. Een dergelijke kennisbenadering zorgt ervoor dat:

- men gelooft dat het probleem nauwkeurig kan worden omschreven binnen één of enkele (technische) disciplines;
- middels gestandaardiseerde methoden en procedures de wenselijkheid van de activiteit kan worden aangetoond;
- het gebruik van de beschikbare expertises voldoende is voor een efficiënte uitvoering van de oplossing;
- participatie van andere belanghebbenden overbodig is, omdat ze niet over de technische expertise beschikken, die nodig is om het probleem en de voorgestelde oplossingen te kunnen begrijpen.

Deze kenmerken van een technocratische benadering leiden tot kennisproductie waarin geen plaats is voor leken. Sommige auteurs benadrukken dat zowel van expert- als van lekenkennis gebruik moet worden gemaakt in de productie van kennis.<sup>18</sup>

Hedendaagse burgers en maatschappelijke groepen zijn steeds minder bereid onderzoeksresultaten en argumentatielijnen van wetenschappelijke autoriteiten op voorhand te accepteren. De methoden en technieken van waaruit de wetenschapper kennis aanlevert voor beleidsprocessen zijn steeds meer verdacht geworden. De maatschappelijke kritiek is dat wetenschap teveel op methoden en technieken gericht is en daarmee te technocratisch en te weinig democratisch.<sup>19</sup> De methoden die wetenschappers gebruiken zijn voor buitenstaanders veelal moeilijk te doorgronden en dus moeilijk te volgen en te begrijpen. Een begrijpelijke reactie van buitenstaanders is die van achterdocht en wantrouwen: 'eerst zien en dan geloven'. De technocratische visie op het verwerven van kennis is achterhaald geworden, omdat steeds meer aanvaard wordt dat informatie en kennis geconstrueerd wordt tijdens sociale interactieprocessen.<sup>20</sup> Overigens geldt dit niet alleen voor wetenschappelijke verhalen, maar net zo goed ook voor politiek-normatieve betogen.<sup>21</sup> 'Waarheden' zijn afhankelijk geworden van de specifieke situatie en de perspectieven die betrokkenen op dat moment hanteren.<sup>22</sup>

Bovendien heeft de mondige, zelfbewuste en belezen burger van vandaag veel meer inzicht gekregen in de aard van wetenschappelijke kennis.<sup>23</sup> Kennis is niet langer voorbehouden aan de elites van de samenleving, omdat bijna iedereen tegenwoordig tenminste een vorm van (hoger) onderwijs heeft genoten. Kennis is dan ook gedemocratiseerd geraakt, het is algemeen goed geworden. Daarnaast kan de burger via allerlei mediakanalen gemakkelijk aan informatie komen en eigen beelden vormen. Met de toegenomen kennis in de samenleving krijgen meer mensen de mogelijkheid om door middel van slimme vragen de aura en superioriteit van wetenschappelijke kennis te relativeren, te kritiseren en te ontmythologiseren.

### **Illustratie van de Bilt: experts onder vuur**

De gemeente De Bilt kampte al jaren met een verkeersprobleem: sommige aanvoer- en uitvoerwegen zitten al jaren verstopt. Om dit probleem op te lossen werd een gerenommeerd verkeersbureau Goudappel Coffeng BV ingehuurd. De uitkomsten van het onderzoek werd op een openbare bijeenkomst waaraan diverse stakeholders deelnamen. Op die bijeenkomst toonde het verkeersbureau haar rekenmodel over de verkeersstromen in de stad en probeerde onder meer aan te tonen waar de knelpunten op basis van dat model zich bevonden. Dit gerenommeerde verkeerskundige bureau kwam tot enkele knelpunten die zij aan de betrokken actoren toonden. Van daaruit wilden zij overgaan tot verkeerskundige oplossingen om deze knelpunten te verhelpen. Het verleggen van doorstroomwegen en aan het aanleggen van nieuwe wegen behoorden hiertoe. Maar voordat overgaan kon worden tot het bespreken van die oplossingen, kwamen al enkele kritische vragen uit de zaal naar voren. Op welke aannamen en criteria waren deze uitkomsten gebaseerd?, hoe had men feitelijk het onderzoek uitgevoerd?, had men op alle wegen netjes tellingen verricht?, waren deze tellingen wel op alle van belang zijnde wegen uitgevoerd?, en veel meer kritische vragen werden gesteld. Duidelijk was een ding: de uitkomsten van het onderzoek aanvaardden de deelnemers niet zonder meer. Zij moesten overtuigd worden van de relevantie en juistheid van de uitkomsten. De medewerkers van Goudappel Coffeng was hierop duidelijk niet voorbereid, en wilden eigenlijk niet ingaan op de achtergronden, uitgangspunten en methoden van het verkeerskundige rekenmodel. Maar door aanhoudende vragen, waren zij hiertoe toch wel genoodzaakt. Het bureau kon echter niet in duidelijke en simpele woorden aangeven hoe het rekenmodel in elkaar stak, en toen men aangaf met gemiddelden te werken die men gebruikte voor steden van gelijke grootte als De Bilt sloeg de vlam in de pan. Deelnemers waren verbaasd hoe het bureau durfde De Bilt te vergelijken met een gemiddelde van andere steden. De cijfers uit het model kwamen helemaal niet overeen met de belevingen van de burgers. Het bureau moest het eigen en specifieke verkeerskundige karakter van de stad betrachten, en hierop hun rekenmodel baseren, zo meenden vele deelnemers aan de bijeenkomst. De uitkomsten van het verkeerskundige model werden niet geaccepteerd. De bijeenkomst werd vruchteloos afgesloten; het model had geen bijdrage kunnen leveren aan het bieden van inzicht in de verkeerskundige problematiek van de gemeente, en in het bijzonder die van de spoorwegaanpak.

Tot zover hebben we enkele ontwikkelingen geschetst die hebben geleid tot moeizame kennisvormingsprocessen in complexe besluitvorming. In de volgende paragraaf beschrijven we een reactie hierop, namelijk de ontwikkeling naar een gezamenlijke feitenvinding.

### **Naar fora voor gezamenlijke feitenvinding**

*Inleiding: kennisontwikkeling als een interactieproces*

De voorgaande paragraaf maakt duidelijk dat kennis sociaal geconstrueerd wordt. De expert of wetenschapper bepaald niet langer in afzondering wat kennis is. Objectieve kennis bestaat niet; dezelfde gegevens kunnen verschillend worden geïnterpreteerd. Dé waarheid bestaat niet; er kunnen meerdere waarheden tegelijk bestaan. In dit perspectief levert de onderzoeker



of wetenschapper niet de informatie aan, maar bepaalt in onderlinge interactie met de opdrachtgever, de doelgroepen en de belanghebbenden welke kennis gedeeld wordt en waarover nog geen overeenstemming bestaat.

Hiermee wordt het proces waarin kennis gevormd wordt steeds belangrijker.<sup>24</sup> Kennis wordt ontwikkeld in een interactieproces tussen belanghebbenden, beslissers en experts. Vanuit de constatering dat de huidige manier van kennisvorming en -presentatie maar een beperkte bijdrage levert aan de beleidsvorming en soms zelfs frustrerend werkt<sup>25</sup>, wordt gepleit voor arrangementen waarbij in samenspraak met belanghebbenden wordt gewerkt aan onderzoek.<sup>26</sup>

### *Joint fact-finding of gezamenlijke feitenvinding*

Tussen de verschillende benaderingen bestaan de nodige nuanceverschillen. Daar zullen we niet verder op ingaan. Wij kiezen ervoor om de algemeen gangbare term joint fact-finding, door ons vertaald als gezamenlijke feitenvinding in het vervolg van ons betoog centraal te stellen. Joint fact-finding kan worden omschreven als: 'stakeholders with differing viewpoints and interests work together to develop data and information, analyze facts and forecasts, develop common assumptions and informed opinions, and, finally, use the information they have developed to reach decisions together'.<sup>27</sup>

Belangrijkste vertrekpunt voor alle initiatieven op het gebied van gezamenlijke feitenvinding is (uiteraard) het voorkomen van rapportenoorlogen en het bereiken van 'uitonderhandelde kennis'. Het creëren van draagvlak voor de onderzoeksresultaten vergroot de kans op het vinden van overeenstemming in de beleidsbepaling. Belangengroeperingen, overheden, bedrijfsleven en burgers worden hierbij al in een vroeg stadium betrokken bij het onderzoek. Hun rol blijft niet beperkt tot het achteraf reageren op of bekritisieren van onderzoeken met voor hen onwelgevallige resultaten. Al in de beginfase bepalen zij mede de randvoorwaarden, probleemstelling, onderzoeksvragen en de keuze voor de uitvoerder van het onderzoek. Zo wordt gestreefd naar een gezamenlijk onderzoek en wordt voorkomen dat partijen zich uitsluitend toeleggen op het onderuithalen van elkaars onderzoek. Een dergelijk proces '... extends the interest-based, cooperative efforts of parties engaged in consensus building into the realm of information gathering and scientific analysis'.<sup>28</sup> Er zijn diverse praktijkvoorbeelden waarbij geëxperimenteerd is met gezamenlijke feitenvinding. Een voorbeeld ervan is het open onderzoeksproces rond het Project Mainport Rotterdam (PMR), de evaluatie van het kokkelvisserijbeleid en de voorbereidingsstudies voor een vliegveld in zee: Flyland.

Een belangrijk element van gezamenlijke feitenvinding is dat stakeholders - actoren die een belang hebben bij een beleidsonderwerp - in samenspraak een onderzoeksdesign opstellen. In interactie wordt gezocht naar werkbare onderzoeksmethoden en de uitgangspunten, aannames en vooronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen. Ook de (inhoudelijke, temporele en geografische) grenzen en de scope van het onderzoek worden in overleg bekrachtigd.

Mocht het zo zijn dat stakeholders niet komen uit de vraag welke methodieken gebruikt moeten worden, dan kunnen ze besluiten meerdere (concurrerende) methodieken en/of gevoeligheidsanalyses uit te voeren om te analyseren in hoeverre de uitkomsten variëren bij verschillende aannames die ten grondslag liggen bij de verschillende methodieken. Ook kunnen ze beslissen om meerdere onderzoeksmodellen met elkaar te integreren. Tenslotte kunnen ze een commissie van wijzen samenstellen, waarin onafhankelijke experts vanuit verschillende disciplines zitting hebben en als taak hebben hardnekkige kennisconflicten te beslechten.

Experts kunnen op verschillende manieren in het proces van gezamenlijke feitenvinding worden ingezet. In de eerste plaats kan het kennis- en waarderingsvormingsproces sterk door hen worden bepaald. Diverse stakeholders sturen hun eigen expert. Vervolgens ontstaat er een proces waarin de experts uitmaken wat kennis is en hoe iets gewaardeerd moet worden. In de tweede plaats kunnen experts meer ondersteunend worden ingezet. Stakeholders (als maatschappelijke groepen, overheden, et cetera) bepalen in een interactief proces zelf hoe kennis en waardering tot stand komt en kunnen experts inzetten om haalbaarheid en uitvoerbaarheid van bepaalde plannen na te gaan. Op die manier kan worden voorkomen dat 'negotiated nonsense' ontstaat. Dat wil zeggen: kennis waarover men het onderling wel eens is, maar die niet door de experttoets komt.<sup>29</sup>

Via gezamenlijke feitenvinding worden diverse kennisbronnen geactiveerd zoals: expertkennis, ervaringskennis, omgevingskennis, bestuurlijke kennis et cetera. In de context van een gezamenlijk forum worden deze verschillende vormen van kennis met elkaar geconfronteerd en wordt de kans vergroot dat ze met elkaar verbonden raken. Het koppelen van kennis moet wel zo geschieden dat iedere kennisvorm zijn eigen identiteit behoudt; de kracht ligt juist in de meerwaarde die verschillende kennisvormen aan elkaar kunnen geven.

Het maken van een duidelijk procesontwerp is van essentieel belang voor gezamenlijke feitenvinding. Heldere afspraken zijn nodig over hoe het proces wordt uitgevoerd en hoe met de resultaten zal worden omgegaan. Alle stakeholders zullen bij het procesontwerp moeten wor-

den betrokken. Van belang is dat alle stakeholders het kennis- en waarderingsvormingsproces als 'fair' beschouwen. In zo'n procesontwerp zullen de volgende zaken aanwezig moeten zijn.<sup>30</sup>

1. Vaststellen van de onderwerpen waarover de discussie gaat;
2. Vaststellen van een proces van informatieverzameling;
3. Vaststellen van vragen die moeten worden gesteld en een analysemethode;
4. Vaststellen van de beperkingen van analysemethoden;
5. Vaststellen van de wijze waarop de analyse het best kan worden uitgevoerd;
6. Afspreken hoe om te gaan met de uitkomsten;
7. Vaststellen van een procedure voor het kiezen van een uitvoerder van het onderzoek.

Hierbij maakt men ook een keuze uit:

- a. Ieder schuift zijn eigen deskundige naar voren;
- b. Gemeenschappelijke keuze voor een aantal deskundigen.

Bij gezamenlijke feitenvinding wordt intersubjectieve kennis geproduceerd. Men is op zoek naar een gemeenschappelijke basis op grond waarvan gezamenlijk handelen mogelijk wordt. Een mogelijkheid hiertoe is om te streven naar 'negotiated knowledge'. Deze vorm van kennis wordt niet langer gezien als de 'echte' feiten, de 'juiste' interpretaties of de 'werkelijke' situatie. Het is in onderhandeling nagaan waarover men het eens kan zijn en waarover (nog) niet ('agree to disagree') om vervolgens gezamenlijk te bepalen op welke wijze eventueel alsnog overeenstemming te bereiken is.

Er is sprake van 'negotiated knowledge' als aan twee eisen wordt voldaan: (1) het wordt door belanghebbenden aanvaard; en (2) het kan de toets van wetenschappelijkheid doorstaan.<sup>31</sup> De betrokken partijen zullen moeten onderhandelen over de vraag welke kennis gezaghebbend is. Maar tegelijk geldt dat 'negotiated knowledge' het resultaat is van wetenschappelijke inzichten. Deze twee eisen houden in dat kennis van experts en die van zogenaamde 'leken' vervlochten dienen te worden. De expertkennis wordt niet op voorhand als een superieure vorm van kennis beschouwd die voor zich spreekt. Zij moet 'wedijveren' met andere kennisvormen, als 'praktijkkennis' of 'ervaringkennis' van belanghebbenden, om de status van betekenisvolle kennis te krijgen. 'An expert is not a special kind of person, but each person is a special kind of expert, especially with respect to his or her own problems'.<sup>32</sup> De resultaten van het kennisvormingsproces worden onderworpen aan een 'extended peer review' waarin belanghebbenden, wetenschappers, experts en besluitvormers gezamenlijk de resultaten toetsen.<sup>33</sup>

### **Een terechte vraag: wat levert het op?**

Op het eerste gezicht lijkt er weinig in te brengen tegen gezamenlijke feitenvinding. Maar een belangrijke vraag is echter wel wat de opbrengsten zijn van dergelijke processen. Wat levert het gepolder over de feiten ons nu eigenlijk op? De vraag naar de opbrengsten van polderconstructies in het onderzoeksproces klemt te meer als we recente kritieken op het polderen rond grote infrastructurele projecten horen.<sup>34</sup> Polderen leidt in vele gevallen tot oeverloos geklets in kostbare processen zonder vooruitgang en zicht op verrassende en innovatieve resultaten.<sup>35</sup> Sommige criticasters werpen tegen dat het gepolder slechts wordt ingezet als een vrijblijvend middel om draagvlak voor eigen beleidsvoorkeuren te verwerven. Het verwordt gemakkelijk tot een 'praatcircuit' waar belanghebbenden het idee krijgen dat ze hun mening mogen ventileren.<sup>36</sup> Feitelijk zouden ambtenaren, bestuurders en politici, de uitkomsten van het gepolder slechts gebruiken als deze in hun straatje te pas komen. Ook wordt het gepolder over de feiten aangewend om moeilijke onderwerpen te depolitiseren en om tegenstanders op het verkeerde been te zetten. Initiatiefnemers hebben ruimschoots de mogelijkheid de richting en inhoud van het debat al vooraf te manipuleren middels de keuze van timing, onderwerp, vraagstelling enzovoorts.

In deze paragraaf willen we de (potentiële) opbrengsten van gezamenlijke feitenvinding nader onder de loep nemen. Hierbij vatten we opbrengsten breed op. De literatuur over joint fact-finding lijkt een bias te kennen in de richting van de reductie van cognitief conflict. In samenhang wordt veel belang gehecht aan het creëren van draagvlak, mede in het licht van te nemen beleidsbeslissingen. Er zijn echter ook andere opbrengsten van processen van gezamenlijke feitenvinding dan alleen 'draagvlak'. In de literatuur worden diverse opbrengsten van gezamenlijke feitenvinding genoemd. Een goed voorbeeld geven Innes & Booher, die bij de evaluatie van wat zij noemen 'collaborative dialogues' meerdere typen evaluatiecriteria onderscheiden. Zij benadrukken dat het noodzakelijk is om aandacht te hebben voor meer indirecte en impliciete effecten van dialoogvormen tussen belanghebbenden in beleidsprocessen. Een greep uit de door hen verwachte opbrengsten van collaboratieve dialogues:

- informatie waar overeenstemming over bestaat en gedeelde kennis;
- leerprocessen en verandering bij de oorspronkelijke belanghebbenden;
- het einde van verstrikte processen;
- innovatie;
- meer flexibiliteit bij instituties om zich aan te passen aan een dynamische omgeving.

Als er sprake is van verscheidenheid en afhankelijkheid tussen actoren en zij komen tot een 'authentieke dialoog' resulteert deze in wederkerigheid, relatievorming, leerprocessen en creativiteit. Op systeemniveau betekent dit: gedeelde identiteiten; gedeelde meningen; nieuwe heuristieken en creativiteit.<sup>37</sup>

Gezamenlijke feitenvinding is een specifieke benadering van onderzoeksprocessen. Zij genereren kennis. Maar wel kennis in soorten en maten. In veel beschouwingen worden ze aangeprezen als een middel om de kwaliteit van het onderzoeksmateriaal te vergroten. De betrokkenheid van stakeholders bij het onderzoek zorgt ervoor dat invalshoeken en gegevens die anders makkelijk over het hoofd zouden zijn gezien, nu worden meegenomen. De betrokkenheid van diverse bronnen van expertise verhoogt de kwaliteit van de gegenereerde kennis.<sup>38</sup> Daarnaast zien we – logisch gezien de oorsprong van joint fact-finding – veel aandacht voor de wijze waarop gezamenlijke feitenvinding bijdraagt aan het verminderen van cognitief conflict en het vergroten van de mate waarin kennis gedeeld wordt en er overeenstemming bij de actoren bestaat over de kennis. Tot slot zien we ook aandacht voor de handelingscomponent: innovatieve praktijken en nieuwe strategieën, maar ook sociaal en organisatorisch kapitaal als resultaat van gezamenlijk feitenonderzoek.<sup>39</sup>

Hieronder werken we deze drie categorieën (potentiële) opbrengsten van gezamenlijk feitenvinding conceptueel verder uit.

#### *Betere kennis door gezamenlijke feitenvinding*

Het eerste antwoord op de vraag naar opbrengsten, wordt gegeven door de positivistische wetenschapsstroming, waarin de kwaliteit van de kennis afhankelijk is van wetenschappelijke en onderzoeksmatige maatstaven. Beter onderzoek leidt tot betere, plausibele kennis. Leereffecten op basis van kennis zijn met name cognitief: actoren leren van nieuwe informatie door bestaande kennis bij te stellen en aan te vullen.

Deze opvatting van kennis leidt tot een specifieke set criteria aan de hand waarvan processen van gezamenlijke feitenvinding kunnen worden beschreven en geëvalueerd. Het gaat daarbij om:

- meer volledige kennis door incorporatie van aanvullende gezichtspunten en aspecten;
- meer betrouwbare kennis door aanvullende toetsing, betere data;
- rijkere kennis, creatieve ideeën, innovaties.

Een verklaring voor de snelle opkomst van gezamenlijke feitenvinding is dat in complexe samenlevingen het voor de overheid - maar ook voor andere actoren - steeds minder mogelijk is op eigen kracht problemen op te lossen of doelstellingen te realiseren.<sup>40</sup> De kennis en hulpbronnen, die daarvoor nodig zijn, zijn verspreid over verschillende partijen en bestuurslagen.<sup>41</sup> Beleidsvorming vindt veelal plaats in netwerkachtige situaties, die zich kenmerken door wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Gezamenlijke feitenvinding verwoordt het netwerkarakter van onze samenleving.

Met behulp van gezamenlijke feitenvinding worden vroegtijdig verschillende stakeholders betrokken voor het proces van kennisontwikkeling. Omdat verschillende stakeholders betrokken zijn kunnen meerdere bronnen van kennis, deskundigheid en creativiteit worden aangeboord. Het beleidsprobleem kan in al zijn facetten beter begrepen worden en oplossingen met een groot oplossend vermogen kunnen worden bedacht. In het interactieve proces kan een variëteit aan oplossingen worden gecreëerd die recht doet aan de meerduidigheid en complexiteit van het probleem. Het maakt het mogelijk om 'rijker beleid' te verwezenlijken.<sup>42</sup> (1999) geeft aan dat gezamenlijke kennisprocessen het wederzijds wantrouwen doet afnemen waardoor actoren erin slagen een algemeen aanvaard kennisfonds te creëren op basis waarvan beleidsbeslissingen kunnen worden genomen. Hij vergelijkt een proces van 'adversarial analysis' met een proces van 'collaborative analysis' en komt tot de conclusie dat de laatste vorm er in potentie in kan slagen om een vertrouwensbasis te genereren, daar waar bij de rapportenoorlogen juist vaak sprake is van een vicieuze cirkel van wantrouwen en conflicten.

Wanneer er een vertrouwensbasis is tussen belanghebbenden zijn zij eerder geneigd om informatie en kennis te delen met andersdenkenden. Deze open houding vergroot de kans dat wederzijds begrip ontstaat en het gedrag van de andere partijen beter kan worden ingeschat. Daarnaast creëert het gunstige condities om kennis te willen inbrengen in het proces. Vertrouwen wordt als een voorwaarde gezien voor het leveren van een superieure performance<sup>43</sup>.

In een open uitwisseling van kennis en informatie worden partijen bovendien ontvankelijker voor elkaar. Men is bereid eerder iets van elkaar aan te nemen en van elkaar te leren.<sup>44</sup> Omdat in een situatie van vertrouwen kennisuitwisseling, creatieve coproductie en leren worden gefaciliteerd, kunnen rijke en productieve processen zich gemakkelijker ontwikkelen.<sup>45</sup>

### *Gedeelde kennis door joint fact-finding*

Bij deze categorie opbrengsten gaat het niet in de eerste plaats om de kwaliteit van de kennis (gemeten naar klassieke wetenschappelijke maatstaven) maar om de mate waarin er overeenstemming over de kennis bestaat tussen actoren met verschillende interpretatiekaders en perspectieven. Kennis wordt hierbij opgevat als een sociaal gedeeld goed. Kennis is een sociale constructie, gevormd in interactie met andere personen, afhankelijk van een specifieke (institutionele) context. In interactie met elkaar komen actoren tot gezamenlijk geconstrueerde, dus gedeelde kennis. Leren betekent in deze opvatting het leren van elkaar: ~~De~~ <sup>46</sup> ~~De~~ <sup>46</sup> opvatting van kennis leidt tot de volgende criteria om 'gepolder over de feiten' te beoordelen:

- de mate waarin overeenstemming bestaat over de diverse aspecten van het onderzoekstraject (vraagstelling, methoden, kennisleverancier, uitkomsten, analyse);
- de herkenning van ieders referentiekader in de kennisproducten alsmede in besluitvorming op basis van die kennis;
- overeenstemming tussen divergerende referentiekaders dus overbrugging van controverses.

Het centrale idee bij deze opbrengst is dat als in gezamenlijkheid wordt afgesproken wat de vraagstelling voor het onderzoek wordt, welke methoden zullen worden gehanteerd, wie de feiten gaat achterhalen en hoe met de uitkomsten van onderzoeksproces wordt omgesprongen, ook eerder steun voor de onderzoeksuitkomsten zal ontstaan. Belangrijke voorwaarde is dat de betrokkenen hun referentiekader en probleemperceptie, terugzien in de onderzoeksaanpak. Op die manier voelen zij zich betrokken en gecommitteerd aan het feitenvindingsproces.

Als we vanuit deze opvatting kennisprocessen benaderen, zien we ze primair als een zoektocht naar een gedeeld handelingsperspectief, gevormd op basis van een argumentatief proces.<sup>47</sup> Met de woorden van Dryzek: 'The argumentative turn [...] seeks to overturn objectivist and instrumental notions of judgment and action in the name of practical reasoning. The essence of judgment and decision becomes not the automatic application of rules or algorithms, but a process of deliberation which weighs beliefs, principles, and actions under conditions of multiple frames for the interpretation and evaluation of the world'.<sup>48</sup>

Een proces van gezamenlijke feitenvinding moet daarom een proces van framereflectie bevorderen.<sup>49</sup> Actoren met totaal verschillende frames en dus verschillende kennis moeten gestimuleerd te worden om hun opvattingen te confronteren met andere opvattingen. Een proces om te komen tot gedeelde kennis moet worden gestimuleerd. Dit kan alleen als er sprake is

van een robuuste sociale context waarin sprake is van onderling vertrouwen, voldoende openheid en onderlinge interactie. Ook de procesbegeleiding is hierbij van belang.

### *Competentieontwikkeling door gezamenlijke feitenvinding*

De laatste categorie potentiële opbrengsten van gezamenlijke feitenvinding die wij onderscheiden richt zich op de ontwikkeling van persoonlijke en organisatorische competenties of handelingsbekwaamheid. In zekere zin wordt daarbij teruggegrepen op de pragmatische wetenschapsfilosofie, waarin het 'kennen' in sterke mate verbonden wordt aan het handelen en gelijkgesteld aan handelingsbekwaamheid. Kennis bestaat in de persoonlijke expertise van actoren en in de collectieve capaciteiten van organisaties (waarvan kan worden gesteld dat het geheel meer is dan de som der delen). Leren is hier op te vatten als het al doende<sup>50</sup> interpretatie van kennis als persoonlijke en organisatorische expertise of handelingsbekwaamheid komen we tot de volgende criteria waarmee we polderkennis kunnen beoordelen:

- (organisatorische) handelingsbekwaamheid, nieuwe praktijken, expertise;
- nieuwe coalities, initiatieven en samenwerkingsprocessen.

Met name binnen de literatuur over Communities of Practices (CoPs) is er veel aandacht voor het ontwikkelen van competenties. Bij een CoP is sprake van een groep mensen rond een gedeeld probleem of met een gemeenschappelijk belang die kennis en ervaringen uitwisselen om te komen tot gedeelde kennis en gezamenlijke expertiseontwikkeling.<sup>51</sup>

Kennis is een factor die ingezet wordt om beter (persoonlijk maar ook collectief) te presteren.<sup>52</sup> Kennis als competentie is een relatief nieuw thema in de literatuur over kennismanagement. Het vestigt onze aandacht op het lerend vermogen van actoren. Leren is iets wat al doende plaatsvindt. Een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen leren is de aanwezigheid van absorptiecapaciteit, persoonlijk en organisatorisch. Van den Bosch e.a. (1999) wijzen erop dat de absorptiecapaciteit van een organisatie afhangt van de organisatorische vorm en de combinatiecapaciteiten, met andere woorden de vaardigheden om nieuwe kennis te koppelen aan bestaande kennis en werkprocessen om daarmee te komen tot verbeteringen. Zij onderscheiden deze vaardigheden in systeemcapaciteiten, coördinatiecapaciteiten en socialisatievaardigheden.

Het is echter niet terecht om alleen in termen van inhoudelijk kenniskapitaal dat ten grondslag ligt aan nieuwe vaardigheden te denken. Het is evenzeer van belang om vaardigheden op het procesmatige, relationele en organisatorische vlak te onderscheiden. Een proces



van samenwerking laat actoren ook 'kennismaken' met elkaar. Dat betekent dat er meer kennis ontstaat over de wederzijdse aantrekkelijkheden en onderlinge afhankelijkheden. Deze kennis kan toekomstige samenwerking vergemakkelijken.

Als het gaat om dit type kennisopbrengsten van een beleidsproces is dus niet alleen het 'lerend vermogen' van de deelnemende partijen en de trekkende organisatie van belang, maar ook de koppeling tussen de deelnemers aan dit proces en hun achterban, hun thuishonk, zodat inzichten die zijn opgedaan in de grenspraktijk waar actoren met totaal verschillende achtergronden samenkwamen, hun doorwerking krijgen in de verschillende thuishonken.<sup>53</sup>

### **ProSes: een actueel voorbeeld van gezamenlijke feitenvinding**

We illustreren deze drie clusters opbrengsten aan de hand van het proces van gezamenlijke feitenvinding dat de Vlaams-Nederlandse projectorganisatie ProSes in 2002 – 2004 doorliep. In 2001 werd door de Vlaamse en Nederlandse bewindslieden besloten om, in vervolg op de opgestelde en overeengekomen Lange Termijnvisie voor het Schelde-estuarium (LTV), te komen tot een Ontwikkelingsschets Schelde Estuarium 2010 (OS 2010) waarin een concreet pakket van maatregelen zou moeten worden opgesteld waarmee de drie centrale streefbeelden ten aanzien van de natuurlijkheid, de veiligheid en de toegankelijkheid van de Schelde uit de LTV dichterbij moesten worden gebracht.

Daartoe werd in 2002 een Vlaams-Nederlandse projectorganisatie 'ProSes' opgericht, die voortvarend aan de slag ging om eind 2004 een Ontwikkelingsschets, een Strategisch MER en een MKBA aan de beide regeringen te kunnen voorleggen. Omdat de beide bewindslieden hadden aangegeven dat er gestreefd moest worden naar een zo groot mogelijk draagvlak, tuigde de projectorganisatie ProSes een proces op waarin alle ruimte werd gegeven aan betrokkenheid van maatschappelijke en bestuurlijke partijen. Dit gold ook voor het onderzoeksproces.

De voorgeschiedenis van ProSes is in termen van kennisproductie niet vlekkeloos verlopen. De Vlaamse en Nederlandse overheid zijn in 1998 een traject gestart om tot een gezamenlijke visie op het Schelde estuarium te komen voor de lange termijn (2030). In het kader van de totstandkoming van deze visie is een hevige rapportenstrijd ontbrand over de morfologische studies naar de mogelijke effecten van ingrepen in het estuarium.

#### *Rapportenoorlog rond de Westerschelde*

De belangrijkste kenniscontroverse in het traject rond de totstandkoming van de Langetermijnvisie betreft de inschatting van de morfologische ontwikkeling van het estuarium en de

effecten van mogelijke ingrepen. Het Waterloopkundig Laboratorium te Delft wordt in de arm genomen om een morfologische studie te verrichten. Haar onderzoek wordt echter fors becommentarieerd door het 'Port of Antwerp Expertteam' (PAET).

Het Waterloopkundig Laboratorium (WL Delft) heeft een lange geschiedenis van onderzoek naar de Westerschelde achter de rug. Wereldwijd staat zij bekend om haar geavanceerde modellering van riviermorfologie. Zij heeft, ten behoeve van beheer en beleid van de Westerschelde vele onderzoeken uitgevoerd. Aan de Nederlandse zijde van de Schelde bestaat een hecht kennis-beleidscircuit waarin Rijkswaterstaat Directie Zeeland, het Rijksinstituut voor Kust en Zeeonderzoek en het WL Delft participeren, dezelfde taal spreken en op elkaar zijn aangewezen.

Impliciete vooronderstelling in dit circuit is dat de impact van menselijke ingrepen het systeem geen goed hebben gedaan. De continue bagger- en stortwerkzaamheden ten behoeve van de vaargeul verstoren de dynamiek in het systeem en leiden tot een degeneratie van de ecologie. Meer baggeren is eigenlijk niet meer mogelijk omdat de maximale stortcapaciteit van het systeem bijna bereikt is. Meer storten betekent een ontwikkeling van een meergeulensysteem in de Schelde naar een één-geulensysteem, met alle nadelige gevolgen van dien. De Haven van Antwerpen heeft het laatste decennium geïnvesteerd in een eigen expertteam (PAET). Een morfoloog met levenslange ervaring op rivieren leidt dit team. Zijn visie is sterk historisch (een systeem kan alleen begrepen worden door te kijken naar de lange termijnevoluties) en sterk praktisch (je moet soms gewoon zaken uitproberen om te kijken wat werkt). PAET benadrukt de moeilijkheden om de impact van menselijke ingrepen te kunnen vaststellen en stelt dat de invloed van natuurlijke ontwikkelingen veel groter is, alsmede de rol van de inpolderingen in vroeger jaren. Zij hebben grote bedenkingen bij de modelmatige aanpak van WL Delft.

Uiteindelijk worden er twee morfologische rapporten geschreven ten behoeve van de LTV discussie: zowel WL Delft als PAET schrijven een rapport. Met name door de politieke druk uit Vlaanderen worden partijen gedwongen het onderzoeksresultaat van PAET serieus te nemen en mee te nemen in het vervolgtraject van de LTV, de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets 2010.

#### *Naar een arrangement voor een gezamenlijke feitenzoektocht*

ProSes staat voor de uitdaging om te komen tot een breed gedragen Ontwikkelingsschets. Daartoe start zij een intensief overlegtraject met bestuurlijke en maatschappelijke partijen. Er is een geregeld overleg met de betrokken ambtelijke instanties, periodiek contact met politie-

ke partijen en er is daarnaast een Overleg Adviserende Partijen in het leven geroepen dat regelmatig bij elkaar komt om de gang van zaken te bespreken en te werken aan een gezamenlijk eindadvies over de Ontwikkelingsschets. In dit OAP zitten zowel de decentrale overheden van Nederlandse en Vlaamse zijde, als de milieuorganisaties en de economische belangenpartijen.

Daarnaast moet er een Strategisch Milieueffectrapport en een Maatschappelijke Kosten-Baten analyse komen. De totstandkoming daarvan wordt begeleid door groepen experts (van zowel kennisinstellingen alsook van belangengroepen) in enerzijds werkgroepen (meer gedomineerd door experts) en een Begeleidingskoepel (meer gedomineerd door belanghebbende overheden en maatschappelijke partijen). Het is de bedoeling van ProSes om met deze structuur te bereiken dat het onderzoek in de beleidsvorming een gezaghebbende rol kan spelen omdat actoren van de hoed en de rand wisten en zelf hun bijdrage hebben kunnen leveren aan het onderzoek. Door te investeren in een open en transparant onderzoeksproces wil ProSes voorkomen dat er rond de Ontwikkelingsschets naast een politiek gevecht ook een feitenoerlog zal uitbreken.

In de onderstaande tekst analyseren we aan de hand van de door onderscheiden clusters de opbrengsten van het onderzoeksproces van ProSes. Allereerst gaan we in op de mogelijke kwaliteitsbijdrage van de belanghebbenden aan de uiteindelijke onderzoeksresultaten. Vervolgens letten we op de wijze waarop de verkregen kennis ook gedeeld wordt door belanghebbenden. Tot slot kijken we of het gezamenlijke proces van feitenvinding ook leidt tot nieuwe praktijken of innovaties in de wijze waarop met de Schelde wordt omgegaan.

#### *Betere kennis door gezamenlijke feitenvinding?*

Het morfologisch onderzoek dat wordt verricht ten behoeve van de voorgenomen verdieping van de Westerschelde wordt begeleid door de Werkgroep Morfologie en Waterbeweging (waaronder een aantal experts van belangenpartijen zoals de Haven van Antwerpen en de milieuorganisaties) en de Begeleidingskoepel.

De Werkgroep Morfologie beïnvloedt de kwaliteit van het onderzoek zeker. De experts leveren gegevens aan die zondermeer door WL Delft kunnen worden gebruikt. Aannames worden door hen kritisch tegen het licht gehouden. Een belangrijke rol speelt de Werkgroep ook in het nuanceren van de onderzoeksresultaten en het goed verwoorden van de onzekerheden die ermee samenhangen. De Werkgroep is voor een groot deel sceptisch over de gebruikte modellen en dringt aan op voorzichtigheid om toch niet teveel waarde te hechten aan de modelresultaten. Voorstellen om een andere onderzoeksaanpak te volgen, worden om

uiteenlopende redenen niet gehonoreerd. Het WL Delft houdt – mede door de krappe randvoorwaarden van tijd en geld – vast aan haar eigen onderzoeksopzet.

Door een werkgroep lid wordt een zeer kritische noot geplaatst bij de wijze waarop de hoeveelheid onderhoudsbaggerwerk na een verdere verdieping werd voorspeld. Zijn commentaar is dat het model als uitkomsten geeft wat er aan parameters en veronderstellingen wordt ingestopt. Op zijn voorstel worden een aantal aanvullende sommen gemaakt waarmee de gevoeligheid van dit model wordt getoetst. Deze modelberekeningen geven het WL overigens gelijk. Als we kijken naar de wijze waarop de onderzoeksresultaten verwoord zijn in de uiteindelijke argumentatie omtrent de voorgestelde maatregelen in de Ontwikkelingsschets, zien we dat de bijdrage van de Werkgroep op dát niveau niet groot is. Veel van de door de Werkgroep geopperde nuances zijn hier niet meer terug te vinden.

De Begeleidingskoepel draagt aan de kwaliteit van het onderzoek concreet niet veel bij. Daarvoor staat zij op een te grote afstand van het daadwerkelijke onderzoeksproces. Wel beïnvloedt zij de formulering van de Kennisgeving waarin de uitgangspunten van het onderzoek worden gepresenteerd. Zij wordt door ProSes geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek en over belangrijke ontwikkelingen zoals de conclusies van de Commissie MER over de richtlijnen voor de MER. De Begeleidingskoepel tracht ProSes nog wel (vergeefs) ervan te overtuigen een multicriteria-analyse toe te passen bij de onderbouwing van haar voorstellen. Daarnaast is er vanuit de Koepel af en toe sprake van een nuance met betrekking tot de onderzoeksresultaten. Tot zichtbare bijstellingen in de onderzoeksrapportages heeft dit echter niet geleid.

Uiteindelijk kan gesteld worden dat de betrokkenheid van de Werkgroep (en in mindere mate van de Koepel) leidt tot een relatieve kwaliteitsverbetering van het onderzoek. De krappe tijdsplanning en de vasthoudendheid waarmee aan de oorspronkelijke opzet en de specifieke keuze van methoden wordt vastgehouden verijdelt een verdere doorwerking van de specifieke kennis van de participerende experts. Hier komt bij dat een aantal experts de schijn van partijdigheid tegen hebben. Het WL als 'neutrale instantie' wil de indruk vermijden dat zij zich laat beïnvloeden door een expertteam dat uit de hand van het Havenbedrijf eet.

Een vergelijking met de eveneens door ProSes opgestarte Werkgroep Ecologie kan hier verhelderend zijn. Deze Werkgroep wordt gekenmerkt door een veel meer in gezamenlijkheid zoeken naar inzicht in de ecologische toestand van het estuarium. Als we zoeken naar de oorzaken van dit verschil zien we dat die tweeledig zijn. Het ecologisch onderzoek heeft een voordeliger tijdsplanning (de onderzoeksaanpak kan in interactie worden opgesteld) en binnen

de Werkgroep leve veel minder sterke (negatieve) beelden van elkaar. Veel meer is hier een gedeelde passie aanwezig om meer inzicht te verkrijgen in het fascinerende estuarium.

### *Gedeelde kennis door gezamenlijke feitenvinding ?*

Het belangrijkste dilemma als het gaat om een verdieping van de Westerschelde is de combinatie van de natuurlijkheid van het systeem en de toegankelijkheid van de haven van Antwerpen. De beelden van de actoren rond de Westerschelde omtrent deze functiecombinatie verschillen sterk. De milieuorganisaties, maar ook met name de decentrale overheden in Zeeland kijken met wantrouwen naar de Haven van Antwerpen. De decentrale overheden zijn vooral bang dat een verdieping natuurcompensatie noodzakelijk maakt, waardoor in Zeeland onpopulaire maatregelen moeten worden genomen. De natuurbeweging veronderstelt lange tijd een directe relatie tussen de negatieve toestand van het estuarium en de menselijke ingrepen ten gunste van de toegankelijkheid van Antwerpen. Het Gemeentelijk Havenbedrijf is daarentegen kritisch over de opstelling van de Nederlandse partijen. De ecologische toestand van de Schelde is in hun ogen voor Nederland een stok om de hond te slaan en een verdieping keer op keer uit te stellen. Gunnen de Hollanders de Antwerpenaren hun welhaarselgandijk noodzakelijk dat ProSes vanaf het begin haar werkzaamheden zodanig inricht dat het proces en de resultaten zullen kunnen rekenen op steun van de betrokkenen. Ook het onderzoek moet daartoe zorgvuldig worden opgezet, uitgevoerd en begeleid. In de Werkgroep Morfologie zitten daarom zowel ambtelijke experts, onafhankelijke wetenschappers, als vertegenwoordigers van het havenbedrijf en van de milieuorganisaties. De samenstelling van de Koepel is nog breder. Daar zitten ook vertegenwoordigers van de diverse ministeries en decentrale overheden in. In de Werkgroep Morfologie worden de diverse partijen uitgedaagd hun standpunt helder op tafel te leggen en wordt dit geconfronteerd met andere standpunten. Dit leidt in een geringe mate tot nuances over en weer. De belangrijkste bron van ambiguïteit bestaat rond de vraag hoe ontwikkelingen in het estuarium moeten worden geïnterpreteerd. Zijn zij vooral het gevolg van natuurlijke processen of van menselijke ingrepen? Ook dan middelijke ingrepen? De partijen zijn het erover eens dat het systeem er niet zo florissant bij staat als vijftig jaar geleden, maar met name de Vlaamse partijen hebben hun twijfels bij de klaagliederen uit Nederlandse hoek en van de milieuorganisaties. De Vlaamse partijen kiezen liever een langetermijnperspectief en relativeren daarmee de ontwikkelingen op de korte termijn.

De beelden van elkaar zijn sterk. De geschiedenis van samenwerking rond de Westerschelde laat een weinig verheffend beeld zien.<sup>54</sup> De ervaringen uit het LTV-traject zijn dusda-

nig dat er een sterk wantrouwen over en weer leeft. Persoonlijke rancune (of veronderstelde rancune bij de ander!) belemmeren actoren om zich open te stellen voor de argumenten van elkaar. Gedurende de gehele periode dat de Werkgroep Morfologie actief is blijven de belangrijkste tegenstellingen in essentie bestaan. Wel kan geconstateerd worden dat er meer wederzijds begrip ontstaat, en gematigder opvattingen van elkaar omdat actoren elkaar regelmatig spreken over uiteenlopende facetten van het onderzoek waardoor steeds weer een uitwisseling van ideeën plaatsvond. De argumentatielijns van PAET wordt op den duur steeds serieuzer genomen. Met name omdat hun benadering een aantal Nederlandse critici van de WL-aanpak ondersteunt in hun kritiek. De vertegenwoordiger van de milieubeweging stelt zich zeer open op. Hij laat zich graag overtuigen door argumenten die hij als redelijk ervaart en maakt geen a-priori keuze voor de argumenten van WL of voor die van PAET.

De leden van de Werkgroep onderschrijven uiteindelijk de conclusies van het onderzoek. Dat is in zekere zin een toevalstreffer. De onderzoeksresultaten vallen mee voor Vlaanderen en komen overeen met het expertoordeel van de deelnemende partijen. De verschillen in achterliggende visies en de onvrede over de wijze waarop de conclusies worden gestaafd blijven echter bestaan. Terugkijkend kan gesteld worden dat het gezamenlijk onderzoeksproces kwetsbaar was. Als de uitkomsten niét overeengekomen waren met de inschattingen van de deelnemende partijen, waren de onderliggende meningsverschillen alsnog aan de oppervlakte gekomen en was het proces uiteindelijk mislukt.

Gezien de grote tijdsdruk op het onderzoekstraject kan de Werkgroep zich niet uitspreken over de keuze voor het WL Delft als onderzoeksinstituut en over een groot deel van de onderzoeks aanpak. Dit veroorzaakt veel onvrede bij de deelnemende partijen, die gedurende het gehele proces blijft bestaan. Uiteindelijk zorgen fora als de Werkgroep Morfologie en de Begeleidingskoepel voor het nodige vertrouwen bij de achterban zodat het onderzoek in de onderhandelingen over het pakket maatregelen slechts in geringe mate wordt bediscussieerd. Een aantal partijen benadrukt graag de onzekerheden van de resultaten, maar verwijten over partijdig onderzoek en dichtgetimmerde kennisvragen worden niet gehoord.

### *Competentieontwikkeling door gezamenlijke feitenvinding?*

Deze derde soort opbrengsten is uiteraard het moeilijkst op te sporen. Het heeft alles te maken met de vraag wat actoren en hun organisaties leren van deelname aan een proces als dat rond de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets. Het heeft ook alles te maken met de vraag wat men gezamenlijk weet te bereiken. Is men in staat om het wederzijds handelen meer op elkaar af te stemmen en zo door coproductie meer te bereiken?

Gedeeltelijk moet nog worden afgewacht of dit inderdaad het geval is. Eén opvallend voorbeeld is echter te noemen. Dankzij de inbreng van PAET wordt er in het Vlaams-Nederlandse netwerk nagedacht over een totaal andere wijze waarop het baggeren en storten in de Westerschelde vorm kan krijgen. Met deze 'flexibele stortstrategie' gaat men proberen het stortbeleid zodanig in te richten dat de stortstrategie de functies van natuurlijkheid, veiligheid en toegankelijkheid kan dienen. Dat betekent bijvoorbeeld dat er kunstmatig platen worden aangelegd of dat de stroming in een bepaalde richting wordt geleid.

De flexibele stortstrategie is een concrete beleidsinnovatie die echter nog wel moet worden geïmplementeerd. Dat vereist de noodzakelijke afstemming tussen de Vlaamse en Nederlandse overheidsdiensten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de Westerschelde. Het vereist ook een andere invulling van het juridisch kader (de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren Vergunning waarmee het storten wordt gereguleerd). Het is de vraag of de bestaande instituties de flexibiliteit hebben om deze verandering daadwerkelijk door te voeren. Daarnaast zien we dat actoren elkaar beter leren kennen en op hun waarde leren schatten. De verdere validatie van het Delft 3 D model (cruciaal voor het onderzoek ten behoeve van de project MER's) wordt uitgevoerd in samenwerking met het Waterbouwkundig Laboratorium Borgerhout (de Vlaamse – overigens publieke – tegenhanger van WL Delft). Het Expertteam van Peters heeft het model ter beschikking gekregen om te trachten te komen tot een historische validatie ervan. PAET gaat proberen historische ontwikkelingen 'na te doen' in het model. Ook hebben de diverse partijen de sterke kanten van elkaar beter leren waarderen. Er wordt nu, zij het op kleine schaal, intensiever samengewerkt, meer uitgewisseld en meer afgestemd. Deze opbrengst, een vorm van organisatorisch kapitaal, wordt vaak over het hoofd gezien, maar is voor toekomstige projecten van groot belang. Het vergemakkelijkt samenwerking in de toekomst.

De uiteindelijke opbrengsten van een gezamenlijk feitenproces in termen van toegenomen collectieve handelingsbekwaamheid moeten worden afgewacht. Er is een belangrijke hobbel te nemen als het gaat om het ingang laten vinden van ideeën die zijn ontwikkeld in een gezamenlijk proces in de staande organisaties. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De eerder genoemde flexibele stortstrategie heeft een belangrijke rol gespeeld in de discussie over de Ontwikkelingsschets. Zij vormt een belangrijk middel om te komen tot overeenstemming. Echter, de beheerder van de Westerschelde – Directie Zeeland van Rijkswaterstaat – is zeker nog niet overtuigd van de meerwaarde van deze beleidswijziging. Het zal heel wat voeten in de aarde hebben om uiteindelijk alle 'thuishonken' te overtuigen van dit idee en tot implementatie over te kunnen gaan.

ProSes zelf vormt ook een leerervaring voor beide overheden. Bij de vormgeving van haar opvolger 'ProSes 2010' wordt hard gewerkt aan het borgen van de leerervaringen die binnen ProSes zijn opgedaan, om zo ook in de toekomst vruchtbare samenwerking tussen de twee nationale overheden, de talrijke decentrale overheden en de vele maatschappelijke en private belanghebbenden vorm te geven.

### **Conclusie en discussie**

We hebben gezien dat het in de huidige samenleving lastig is om te komen tot een robuuste en breed geaccepteerde kennisbasis voor te nemen beslissingen. De aanvallen op de – vaak door publieke partijen – gemobiliseerde kennis komen van vele kanten en zorgen niet zelden voor meer onzekerheid en ambiguïteit dan er bestond vóór het kennisverwervingsproces. Kennis wordt vooral gebruikt als ammunitie en niet zozeer als middel om tot elkaar te komen en collectieve besluitvorming te onderbouwen. Beleidsmakers pogen deze ontwikkeling te keren door in een vroeg stadium van het onderzoeks- en beleidsproces een brede betrokkenheid van experts en belanghebbenden te organiseren.

Hoewel dergelijke gezamenlijke processen van gezamenlijke feitenvinding vaak primair ingestoken zijn om het broodnodige draagvlak voor beleidsmaatregelen te creëren, is deze in steek eenzijdig en doet zij geen recht aan de rijkdom die we kunnen onderscheiden in opbrengsten van kennisprocessen. Deze rijkdom bestaat enerzijds in 'betere' kennis (verfijning, verbetering, verrijking, meer kritische toetsing). Anderzijds bestaat zij ook in de mate waarin kennis gedeeld wordt tussen actoren, aanleiding heeft gegeven tot kritische reflectie, meer wederzijds begrip en meer overeenstemming in interpretaties. Tot slot kan een gezamenlijk kennisproces een bijdrage leveren aan de realisatie van een groter collectief handelingsvermogen.

Onze analyse van de casus 'Ontwikkelingsschets Schelde-Estuarium 2010' laat zien dat deze drie opbrengsten alledrie in meerdere of mindere mate zijn terug te vinden in de praktijk van gezamenlijke feitenvinding. Wel is duidelijk geworden dat de klassieke kwaliteitsbewaking nog voor de minste problemen zorgt. Het bereiken van overeenstemming is al lastiger te bereiken. De keuze voor WL Delft als onderzoeksinstituut en een groot deel van de onderzoeksaanpak zonder betrokkenheid van de Werkgroep is een belangrijke weeffout geweest in de opzet van het gezamenlijke feitenvindingsproces door ProSes. Het veroorzaakt veel onvrede bij de deelnemende partijen, die gedurende het gehele proces merkbaar blijft. Gezamenlijke feitenvinding betekent juist dat belanghebbenden ook bij de opzet van het kennisproces nauw betrokken worden. En het ontwikkelen van persoonlijke en organisatorische vaardigheden is afhankelijk van zoveel factoren dat de actor die verantwoordelijk is voor het proces van



gezamenlijke feitenvinding daar weinig invloed op kan uitoefenen. Echter, dit ontslaat de procesbegeleider niet van de plicht expliciet aandacht te besteden aan kennis als competentie door zich in te zetten op het aanleren van nieuwe vaardigheden die stakeholders nodig hebben om *zelf* tot gezamenlijke feitenvinding te kunnen komen. Vaak wordt gezamenlijke feitenvinding als een tijdelijk proces gezien, zonder besteding in de toekomst. De kunst is juist om kennisvormingsprocessen blijvend te veranderen; dit kan alleen als kennis meer competentie wordt gezien, en niet enkel als rapport, memo, of een ander document.

We hebben gezien dat de diversiteit in typen opbrengsten uiteindelijk voortkomt uit de verschillende antwoorden die kunnen gegeven worden op de vraag wat kennis nu eigenlijk is. Deze diversiteit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop een proces van gezamenlijke feitenvinding wordt ingezet. De traditionele nadruk op het verkrijgen van kwalitatief goede kennis wordt in de literatuur reeds aangevuld met aandacht voor het construeren van gedeelde beelden (consensus).<sup>55</sup> Daarnaast is echter aandacht voor de competenties en handelingsbekwaamheid die met het kennisproces wordt gegenereerd van belang. In deze bijdrage zijn hiertoe enige aanzetten gedaan.

De drie typen opbrengsten van processen van gezamenlijke feitenvinding hebben alles met elkaar te maken en beïnvloeden elkaar. De kwaliteit van de kennis heeft gevolgen voor de mate waarin zij wordt geaccepteerd door partijen met uiteenlopende achtergronden. Meer overeenstemming over de aanwezige kennis zal de bereidheid tot het daadwerkelijk veranderen van gedrag (het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden) positief beïnvloeden.

Om te komen tot daadwerkelijke verbeteringen van de kennisvoorziening in beleidsvorming, moet er daarom ruimte komen voor een meervoudige oriëntatie op kennis. Er moet een oriëntatie komen op kennis als expliciete kennis, kennis als draagvlak en kennis als competentie. Processen van kennisontwikkeling zijn gelaagd en dienen derhalve ook meervoudig geanalyseerd te worden; alleen dan kunnen kennisontwikkelingsprocessen in samenhang begrepen en gewaardeerd worden. Weeffouten in de organisatie van een gezamenlijk feitenvindingsproces leiden dan al snel tot minder opbrengsten. De drie potentiële opbrengsten van kennis zouden naar ons idee als ontwerpeisen moeten gelden voor het opzetten en uitvoeren van gezamenlijke feitenvinding. Kennisvormingsprocessen zijn pas geslaagd als aan alle drie de criteria is voldaan: er is een gezamenlijke kennisbasis gecreëerd (kennis als draagvlak), er zijn innovatieve en verrassende resultaten geboekt (kennis als verrijking) en stakeholders hebben zich andere handelingsvaardigheden aangeleerd in het creëren van kennis (kennis als competentie). Als kennisprocessen voor al deze drie ambities effectief moeten zijn, moet er aan een groot aantal randvoorwaarden worden voldaan. Er moet eerst een vertrouwde situatie

geschapen worden waarin men überhaupt overgaat tot kennisinbreng en –uitwisseling. Dit vereist een zorgvuldig procesontwerp waar stakeholders integraal bij betrokken dienen te worden. Daarna moet er gezocht worden naar een gedeelde noemer, waarop actie mogelijk wordt. De bereidheid tot kritische zelfreflectie bij alle deelnemende partijen is hiervoor cruciaal. In de casestudy zagen we ook de moeilijkheden die veroorzaakt worden door te krappe randvoorwaarden in termen van beschikbare tijd en geld. Beperkingen kunnen leiden tot barrières in de ontwikkeling van vertrouwen en gedeelde kennis.

Tenslotte moet kennis niet alleen in de hoofden blijven zitten, maar in het handelen doorvertaald worden. Dit vereist veel meer actiegericht onderzoek waarbij al doende leren centraal staat. Verschillende (vaak institutionele) hobbels moeten worden overwonnen. De belangrijkste daarvan is wel het meekrijgen van de diverse organisaties die verantwoordelijk zijn voor het dagelijks beleid en beheer. Deze organisaties hebben op een afstand van het gezamenlijke feitenvindingsproces gestaan en moeten nu worden overtuigd van het nut om te komen tot veranderingen. Hierbij is het noodzakelijk dat de representanten van deze organisaties in het gezamenlijke feitenvindingsproces voldoende mandaat hebben gekregen en ook in staat zijn, dat wil zeggen voldoende competenties hebben om hun eigen thuisorganisaties mee te krijgen in uitkomsten van het feitenvindingsproces. Met name aan dit laatste punt schort het nog wel eens in de praktijk. Gezamenlijke feitenvinding is vaak – evenals veel interactieve beleidsprocessen– onvoldoende verankerd in bestaande instituties met als gevolg dat opbrengsten als sneeuw voor de zon verdwijnen, en kennis er uiteindelijk weer niet toe doet.<sup>56</sup>

## Literatuur

- Alter, C. & J. Hage (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park: Sage.
- Bäckstrand, K. (2004) Civic science for sustainability: reframing the role of scientific experts, policy-makers and citizens in environmental governance. In: Biermann, F.; S. Campe; K. Jacob (eds.) *Proceedings of the 2002 Berlin Conference on the human dimensions of global environmental change. Knowledge for the sustainable transition. The challenge for Social Science*. Global Governance Project: Amsterdam, Berlin, Potsdam and Oldenburg, pp. 165-174.
- Bernstein, R.J. (1991). *The new constellation. The ethical-political horizons of modernity/postmodernity*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bijker, W.E. (1990). *The Social Construction of Technology*. Alfa, Enschede.
- Bogenrieder, I. & B. Nooteboom (2001). *Social structures for learning*. ERIM Report Series Research in Management ERS-2001-23-ORG.
- Bood, R. & M. Coenders (2003). *Communities of Practice. Bronnen van inspiratie*. Lemma, Utrecht.
- Bosch, F.A.J. van den; H.W. Volberda. & M. de Boer (1999). *Coevolution of firm absorptive capacity and knowledge environment: organizational forms and combinative capabilities*. In: *Organization Science*, vol. 10, no. 5, September – October 1999, p. 551-568.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (1998). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service, Schoonhoven.
- Busenberg, G.J. (1999). *Collaborative and adversarial analysis in environmental policy*. In: *Policy Sciences*. Vol. 32, p. 1-11.
- Buuren, M.W. van & J. Edelenbos (2004). *Conflicting knowledge. Why is knowledge production such a problem?* *Science and Public Policy*. vol. 31(4) p. 289-299.

- Caswill, C. & E. Shove (2000). Introducing interactive social science. *Science and Public Policy*. Vol. 27 (3), p. 154-157.
- Dryzek, John. S. (1990). *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Department of Political Science, University of Oregon, Cambridge University Press.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma, Utrecht.
- Edelenbos, J., R. Monnikhof & O. van de Riet (2000). Hechten met een dubbele helix: Een voorstel voor het helen van de breuk tussen inhoud en proces in beleidsvorming. in: *Beleidswetenschap*. nr. 1, p.3-28.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: insights from Dutch practice. *Governance*, vol. 18, no. 1, p. 111-134.
- Eeten, M, van, & E. Ten Heuvelhof (1998). Serviceable truth: de proces-contingente inzet van wetenschappelijke expertise. In: Hoppe, R. & A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Elsevier, Den Haag, p.161-173.
- Ehrmann, J.R. & B.L. Stinson (1999). Joint fact-finding and the use of technical experts. *The consensus building handbook. A comprehensive guide to reaching agreement*. Edited by L. Süsskind, L., S. McKernan & J. Thomas-Larmer. London: Sage, p. 375-400.
- Feldman, M.S. (1989). *Order Without Design*. Stanford UP, Stanford.
- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Sage Publications, New York.
- Frissen, P.H.A. (1996). *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Academic Service, Schoonhoven.
- Frissen, P.H.A. (1999). *De lege staat*. Nieuwezijds, Amsterdam.
- Gherardi, S. (2000). Practice-based theorizing on learning and knowing in organizations. In: *Organization*. Vol. 7, no. 2, p. 211-223.
- Gibbons, M., C. Limoges & H. Nowotny (1994). *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage.
- Gnyawali, D.R. & Stewart, A.C. (2003). A contingency perspective on organizational learning: integrating environmental context, organizational learning processes, and types of learning. In: *Management Learning*. Vol. 34, no.1, p. 63-89.
- Gunsteren, H.R. van & E. van Ruyven (1995). *Bestuur in een ongekende samenleving*. Sdu Uitgeverij, Den Haag.
- Hisschemöller, M. (1993). *De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. VU Uitgeverij, Amsterdam.
- Hisschemöller, M. & R. Hoppe (1998). Weerbarstige beleidscontroverses: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en -analyse. in: Hoppe, R. & A. Peterse (red.). *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Elsevier, Den Haag, p.53-75.
- Hoppe, R. (1998). *De broosheid van debat en argumentatieve beleidsanalyse*. Universiteitsdrukkerij, Universiteit Twente.
- Hoppe, R. & A. Peterse (1998). Met argumentatieve beleidsanalyse van dilemma's naar oplossingen. In: Hoppe, R. & A. Peterse (red.). *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Elsevier, Den Haag, p.1-10.
- Innes, J.E. & D.E. Booher (1999). Consensus building and complex adaptive systems. A framework for evaluating collaborative planning. In: *Journal of the American Planning Association*. Vol. 65, no. 4, p. 412 – 423.
- Jasanoff, S. (1990). *The fifth branch; advisers as policy makers*. Harvard University Press.
- Kazancigil, A. (1998). Governance and science: market-like modes of managing society and producing knowledge. In: *Unesco 50*, p. 69-79.
- Kessels, J.W.M. (2001). *Verleiden tot kennisproductiviteit. Rede, uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van hoogleraar Human Resource Development aan de Faculteit der Toegepaste Onderwijskunde, 8 februari 2001*, Twente.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.) (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage, London.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (1998). Tussen representatieve democratie en directe democratie: interactieve besluitvorming en 'de politiek'. In: *Bestuurskunde*. Themanummer 'Dilemma's van interactieve beleidsvorming' (onder redactie van I. Pröpper en J. Berveling). nr.7, p.302-307.
- Klijn, E.H., E. van Bueren & J.F.M. Koppenjan, (2000). *Spelen met onzekerheid; over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en de mogelijkheden voor management*. Delft: Eburon.
- Köbben, A.J.F. & H. Tromp (1999). *De onwelkome boodschap, of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*. Uitgeverij Jan Mets, Amsterdam, 1999.
- Lane, C. (1998). Introduction: Theories and Issues in the Study of Trust. In: Lane, C. en R. Bachman (eds.). *Trust Within and Between Organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications*. Oxford University Press, p.1-24.

- Laswell, H.D. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How?* McGraw Hill, New York.
- Lindblom, C.E. (1959). The Science of 'Muddling Through'. In: *Public Administration Review*, p.79-88.
- Lubell, M. (2004). Collaborative environmental institutions: all talk and no action? *Journal of Policy Analysis & Management* Vol. 23(3) p. 549-584.
- McCreary, S., J. Gramman & B. Brooks (2001). Refining and Testing Joint Fact-Finding for Environmental Dispute Resolution: Ten Years of Success. In: *Mediation Quarterly*. Vol. 18(4) p. 329-348.
- Mayer, I., J. Edelenbos & R. Monnikhof (2002). Stormram of stut? Democratische dilemma's van interactieve beleidsontwikkeling. In: Mudde, C. & J. van Holsteyn (red.). *Democratie in verval? Boom*, p.83-104.
- Marsh, D. & R.A.W. Rhodes (red.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press, Oxford.
- Meijerink, S.V. (1998). *Conflict and Cooperation on the Scheldt River Basin*. Zwolle (diss.).
- Mitroff, I.I. (1983). *Stakeholders of the Organizational Mind, Towards a New View of Organizational Policy Making*. Jossey-Bass Publishers, Londen, 1983.
- Morgan, G. (1986). *Images of organizations*. Sage, Londen.
- Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*. Eburon, Delft.
- Ravetz, J.R. (1999). What is Post-Normal Science. *Futures*. 31 (4), pp. 647-653.
- Riet, O. van de (2003). *Policy analysis in multi-actor policy settings*. Delft: Eburon
- Rosenthal, U. e.a. (1996). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Scharpf, F.W. (1978). *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*. In: Hanf, K. & F.W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. Sage, Londen, p.345-370.
- Schneider, M., J. Scholz, M. Lubell, D. Mindruta & M. Edwardson (2003). Building consensual institutions: Networks and the National Estuary program. *American Journal of Political Science*. Vol. 47(1) p. 143-158.
- Schön, D.A. & M. Rein (1994). *Frame Reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Stehr, N. (1992). *Practical knowledge. Applying the social sciences*. London: Sage Publications.
- Süsskind, L. & J. Cruikshank (1987). *Breaking the impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. BasicBooks.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming*. Vuga, Den Haag.
- Teisman, G.R. (1997). *Sturen via creatieve concurrentie; een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen, 1997.
- Teisman, G.R. (2001). *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen. Over management in netwerksamenlevingen*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Veld, R.J. in't (1999). *Beleid en kennis moeten in evenwicht zijn*. In: *NRC Handelsblad*: 12-10-1999.
- Veld, R.J. in 't. & Verheij, T. (2000). *Willens en Wetens*. In: Veld, R.J. in 't. (ed.) *Willens en wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*. Utrecht: Lemma.
- Weggeman, J. (2003). *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van groen polderoverleg*. Lemma, Utrecht.
- Weggeman, J. (2004). *Resultaatgericht polderoverleg. Openbaar Bestuur*. Augustus 2004, p. 11-14.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Sage, Thousand Oaks.
- Wenger, E. (1998). *Communities of Practice. Learning, meaning and identity*. Cambridge University Press, Cambridge.

---

<sup>1</sup> (Köbben & Tromp 1999)

<sup>2</sup> (Stehr, 1992)

<sup>3</sup> Zie ook: (Van Eeten & Ten Heuvelhof 1998) p. 161

<sup>4</sup> (Hoppe en Peterse 1998) p. 3

<sup>5</sup> (Lasswell 1958, Lindblom 1959, Wildavsky 1987)

<sup>6</sup> (Rosenthal, e.a. 1996)

<sup>7</sup> (Teisman 2001)

<sup>8</sup> (Van Gunsteren & Van Ruyven 1995)

<sup>9</sup> (Weggeman 2003)

<sup>10</sup> (Feldman 1989)

<sup>11</sup> (Edelenbos 2000, 223)

<sup>12</sup> (Weick 1995)

<sup>13</sup> (Morgan 1986, Weick 1995, Noordegraaf 2000)

<sup>14</sup> (In 't Veld en Verheij 2000) p. 115

- 
- <sup>15</sup> WRR 1998) p. 119
- <sup>16</sup> De term 'negotiated knowledge' is uit deze gedachtegang voortgekomen (De Bruijn, e.a. 1998)
- <sup>17</sup> (Hisschemöller 1993, Fisscher 1990)
- <sup>18</sup> (Bernstein 1991, Hisschemöller 1993, Hoppe 1998)
- <sup>19</sup> (Van Eeten & Ten Heuvelhof 1998)
- <sup>20</sup> (Bijker 1990)
- <sup>21</sup> (WRR 1998) p. 117
- <sup>22</sup> (Frissen 1996, 1999)
- <sup>23</sup> (WRR 1998) p. 118
- <sup>24</sup> (Edelenbos 2000, Teisman 2001)
- <sup>25</sup> (zie bijvoorbeeld: Teisman 1992, In 't Veld 1999, Edelenbos 2000)
- <sup>26</sup> Een greep uit de termen die in omloop zijn, bevat: 'negotiated knowledge' (Van Eeten & Ten Heuvelhof 1998, Van de Riet 2003), 'joint fact-finding' (Ehrmann & Stinson 1999, Edelenbos e.a. 2000, McCreary e.a. 2001), gedeeld opdrachtgeverschap (Klijn e.a. 2000), collaboratieve analyse (Busenberg 1999), collaboratieve dialoog of planning (Innes & Booher 1999), communities of practice (Bood & Coenders 2003), interactieve sociale wetenschap (Caswill & Shove 2000) en vervlechting van het onderzoeks- en beleidsproces (De Bruijn e.a. 1998).
- <sup>27</sup> met Ehrmann & Stinson (1999) p. 376
- <sup>28</sup> (Ehrmann en Stinson 1999) p. 376
- <sup>29</sup> (De Bruijn e.a. 1998)
- <sup>30</sup> (Ehrman & Stinson 1999) p. 390
- <sup>31</sup> (Jasanoff 1990; De Bruijn, e.a. 1998) p. 178
- <sup>32</sup> (Mitroff, e.a. 1983) p. 125. Zie ook: (Hisschemöller en Hoppe 1998) p. 68
- <sup>33</sup> (Ravetz 1999)
- <sup>34</sup> (Weggeman 2004)
- <sup>35</sup> (Edelenbos 2000, Mayer e.a. 2002)
- <sup>36</sup> (Lubell 2004)
- <sup>37</sup> (Innes & Booher 1999) p. 21
- <sup>38</sup> (Bäckstrand 2004, Van Buuren & Edelenbos 2004)
- <sup>39</sup> Zie: (Innes & Booher, Schneider et.al. 2003)
- <sup>40</sup> (Klijn & Koppenjan 1998)
- <sup>41</sup> (Scharpf 1978, Marsh en Rhodes 1992, Kickert e.a. 1997)
- <sup>42</sup> (Teisman 1997)
- <sup>43</sup> (Lane 1998) p. 1
- <sup>44</sup> (Woolthuis 1999)
- <sup>45</sup> (Alter & Hage 1993)
- <sup>46</sup> (Bogenrieder & Nooteboom 2001, Gnyawali & Stewart 2003)
- <sup>47</sup> Dit perspectief past in een postpositivistische wetenschapsopvatting (Hoppe & Peterse 1998, Hoppe 1998).
- <sup>48</sup> (Dryzeck 1990) p. 214
- <sup>49</sup> (Schön & Rein 1994)
- <sup>50</sup> (Gherardi 2000)
- <sup>51</sup> (Bood & Coenders 2003)
- <sup>52</sup> Kessels (2001) spreekt in zijn oratie van kennisproductiviteit.
- <sup>53</sup> Zie (Wenger 1998)
- <sup>54</sup> Zie (Meyerinck 1998)
- <sup>55</sup> Zie (Van Eeten & Ten Heuvelhof 1998, Van de Riet 2003)
- <sup>56</sup> Zie (Edelenbos 2005)