

KENNIS VAN WAARDE

Bertien Broekhans, Erik Mostert, Tineke Ruijgh-van der Ploeg

■ Kennis en expertise spelen een grote rol in watergovernance. Hoewel veel discussies alleen over feitelijkheden lijken te gaan, spelen verschillen in waarden een belangrijke rol. Ook in kennis en expertise spelen waarden mee. Waarden beïnvloeden onvermijdelijk waar experts op letten en hoe zij interpreteren wat zij zien. Dit leidt in de praktijk van watergovernance vaak tot verschillende, tegenstrijdige kennisclaims. In dit artikel worden twee voorbeelden gepresenteerd van hoe met dergelijke conflicten omgegaan kan worden: de ontwikkeling van het waterfront Almere en de dijkversterking Commandeurspolder. Eén mogelijkheid is om de kennis en expertise en daarmee de waarden van de verschillende partijen aan elkaar te koppelen, bijvoorbeeld via een open-planproces zoals in Almere. Of koppelen of juist ontkoppelen een goede optie is, hangt onder andere af van de juridische verantwoordelijkheden en de taakopvatting van de betrokken partijen. Verder moeten de mogelijke baten van koppelen, zoals minder maatschappelijke weerstand en minder afbreukrisico, afgewogen worden tegen de kosten van open-planprocessen, die vaak langdurig zijn, een erg politiek karakter kunnen krijgen, en een onzekere uitkomst hebben.

■ Waterveiligheid is een ideaal dat velen in Nederland bewust of onbewust nastreven: een publieke waarde bij uitstek. Het draagt bij aan het welzijn van alle inwoners en is essentieel voor een welvarend Nederland. Waterprofessionals zetten zich daarvoor in. En vanzelfsprekend gebruikt iedere waterprofessional daarvoor zijn kennis en expertise. Kennis speelt in watermanagement en -governance een grote rol: kennis en informatie over de werking van het watersysteem, over het ontwerp en de constructie van allerlei maatregelen en ingrepen, over regels en instituties. Kennis wordt op verschillende manieren ingebracht. Sommige experts bewaren afstand tot politieke besluitvorming, andere maken daarentegen duidelijk kenbaar hoe zij vinden dat een bepaalde publieke waarde gerealiseerd moet worden. Bijvoorbeeld in de dossiers over meerlaagse veiligheid brengen deskundigen die waardengeladenheid duidelijk naar voren, zoals blijkt uit de onderstaande citaten.

“Ruimtelijke inrichting en rampenbestrijding zijn onzin: de dijken moeten gewoon hoger en sterker.”¹

“Meerlaagsveiligheid krijgt ten onrechte de volle laag.”¹

“Het is al eerder aangetoond, zoals in New Orleans, dat deze aanpak economisch niet wenselijk en efficiënt is. Politiek dus kennelijk wel. Het is een herhaling van zetten, maar pas bij een volgende overstroming worden we weer wakker.”¹

Veel discussies over waterveiligheid lijken alleen over feitelijkheden te gaan, maar waarden spelen een belangrijke rol. Bij nadere inspectie blijken de partijen in de discussie verschillende met elkaar strijdende waarden aan te hangen en blijken

* Alle auteurs zijn als Universitair Docent werkzaam bij de Technische Universiteit Delft: www.tudelft.nl.

afwegingskaders (per definitie) normatief te zijn. Neem nu het voorbeeld van dijkverzwaringen in de jaren tachtig. Om waterveiligheid te realiseren, leken dijkverzwaringen waterstaatkundig de beste en goedkoopste oplossing. Voor onder andere de bewoners van het rivierengebied speelden naast waterveiligheid echter ook andere waarden mee, zoals landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Die waarden waren aanvankelijk volgens sommigen ondergewaardeerd in het onderzoek naar de verschillende manieren om waterveiligheid te realiseren.²

In dit artikel proberen we handvatten te geven voor het omgaan met kennis voor watergovernance. Hierbij gaan we achtereenvolgens in op de rol van waarden in kennis, op de rol van experts in watergovernance, en op verschillende manieren om om te gaan met conflicterende kennisclaims. Het artikel concludeert dat de waarde van kennis nauw samenhangt met de waarden in kennis.

Waarden en kennis

Vaak wordt er in situaties waarin verschillen van inzicht zijn, gevraagd om meer aanvullend onderzoek om uitsluitel te geven. Impliciet streven betrokkenen, belanghebbenden, beleidsmakers, politici en experts het onbereikbare ideaal na dat, wanneer alle relevante kennis is verzameld en beoordeeld volgens van te voren vastgestelde criteria, daar een onomstreden en onomstotelijk “beste” oplossing uit naar voren komt. Maar nieuw onderzoek brengt meestal niet alleen antwoorden, maar ook nieuwe vragen. Op hun beurt vragen onderzoekers en ingenieurs zich dan vaak af: waarom doen ze niet gewoon wat het beste is? Ze vroegen ons toch om dat te analyseren, te modelleren of ontwerpen?

In sommige situaties geeft kennis wel uitsluitel en is als de onderzoeksvraag is beantwoord, de oplossing van het probleem ook vrij duidelijk. Wanneer sprake is van complexere situaties en ingewikkelder problemen, is de relatie tussen vraag en antwoord, probleem en oplossing, vaak minder lineair en eenduidig, evenals de bijdrage van kennis daaraan.³ Een acceptabele oplossing moet rekening houden met meerdere waarden en uiteenlopende belangen. Zo ligt vanuit het oogpunt van kustbescherming en zandsuppletie de zandmotor voor de Zuid-Hollandse kust niet op de

optimale plek.⁴ Maar het is wel “de beste plek waar de natuurlijke processen hun gang kunnen gaan zonder risico’s voor de badplaatsen Ter Heijde en Kijkduin, terwijl de gewenste extensieve (niet-massale) recreatie op de Zandmotor zelf in dit deel van de kust ook goed past”.⁵

“Beste” is dus een lastig begrip als er niet één dominante waarde of één dominant normatief kader is. Kennis is van groot belang om inzicht te krijgen in de gevolgen van mogelijke oplossingen, om deze tegen elkaar af te kunnen wegen en om beslissingen te kunnen onderbouwen. Het probleem is dat de waarden en normen die bij watergovernance spelen, ook bij kennis meespelen. Waarden zitten ingebakken in de verschillende wetenschappelijke disciplines (bijvoorbeeld ecologische waarden in de ecologie, economische in economische wetenschappen), in de concepten die gebruikt worden en hoe die ingevuld worden (bijvoorbeeld “ruimtelijke kwaliteit”), en in het beleid en de cultuur van de organisaties waarvoor de experts werken. Deze waarden beïnvloeden onvermijdelijk waar experts naar kijken en hoe zij interpreteren wat zij zien, met andere woorden: wat zij als waar zien. In de praktijk van watergovernance leidt dit vaak tot conflicterende, normatieve kennisclaims. In watergovernance wordt voortdurend gezocht naar manieren om met conflicterende kennisclaims om te gaan. Daarbij wordt gestreefd naar een gedeeld begrip van problemen die spelen en oplossingen. Alle betrokkenen – overheid, bedrijven, burgers, belangengroepen – zullen vanuit hun eigen competenties waarden en kennis inbrengen, prioriteiten uitspreken, rechten uitoefenen, verplichtingen nakomen (of niet) en verschillen uitonderhandelen. Om het eens te kunnen worden over maatregelen en oplossingen, is begrip en tot op zekere hoogte acceptatie van elkaars probleempercepties en kennis nodig. Anders is een voor iedereen acceptabele oplossing onhaalbaar; hoeveel onderzoek ook gedaan wordt en hoe goed dat onderzoek wetenschappelijk ook mag zijn. Daarbij kan niet voorbij gegaan worden aan de waarden die in de bijdragen van experts besloten liggen.

Rollen van experts

Experts en andere betrokkenen hebben bepaalde verwachtingen van de bijdrage van kennis en de rol

Analytisch perspectief	Netwerkperspectief
Wetenschappers en ingenieurs zijn de kennisleveranciers bij uitstek	Ze zijn één van de vele kennisleveranciers
Kennis is objectief en neutraal	Kennis weerspiegelt (subjectieve) waarden
Besluitvorming volgt op daarvan onafhankelijke kennisproductie	Kennis is "onderhandeld" en selecteert voor op besluitvorming
Gestandaardiseerde methodologie	Grillig en onvoorspelbaar proces
Wetenschappers en ingenieurs garanderen betrouwbaarheid en validiteit kennis	Expertise moet vertrouwen, steun en acceptatie van beslissingen vergroten

Tabel 1:

Twee visies op de bijdrage van experts en expertise⁶

van deskundigen in processen van besluitvorming en beleidsvoorbereiding. Het klassieke, analytische perspectief gaat ervan uit dat onderzoek objectieve neutrale kennis voortbrengt volgens beproefde methoden. Als het probleem duidelijk is gedefinieerd, net als de criteria waaraan oplossingen moeten voldoen, zal op basis van die kennis besloten worden tot de beste oplossing (Tabel 1).

Anderen beschouwen wetenschappers en ingenieurs als één van vele bronnen van kennis. Ook andere betrokkenen, zoals beleidsmakers, gebruikers en bedrijven, hebben kennis die voor de aanpak van problemen relevant kan zijn. Denk aan gebiedskennis en praktijkkennis over watergebruik, gebaseerd op dagelijkse observaties en persoonlijke ervaring en aansluitend bij andere probleempercepties. Wat in een specifieke situatie door de betrokkenen als relevante kennis zal worden beschouwd, is niet op voorhand vast te stellen; herkenning en erkenning van kennis, en het gedeeld begrip van de situatie ontstaat als het ware tijdens hun samenwerking.

De verschillende visies op kennis hebben implicaties voor de verschillende rollen die experts, zoals ingenieurs kunnen vervullen in beleidsprocessen.⁷ In het analytische perspectief vormt kennis een objectieve en neutrale basis voor besluitvorming en heeft de ingenieur of andere expert geen directe bemoeienis met de beslissing zelf. Als de expert echter onderkent dat alle kennis waardegeleden is, dan sorteert hij of zij met een kennisbijdrage als het ware voor op een bepaalde beslissing of beleidsrichting. Dat kan op verschillende manieren:

- De expert kan zich opstellen als pleitbezorger voor een bepaalde oplossing of als adviseur van één van de partijen in beleidsprocessen.
- De expert kan als scheidsrechter optreden en vanuit zijn of haar perspectief aangeven welke oplossingen wel en niet uitgevoerd kunnen worden.
- De expert kan proberen te bemiddelen tussen verschillende kennisclaims of proberen ze te combineren of integreren. In dat geval streeft de expert naar beleid of een oplossing die voor velen – verschillende experts, beleidsmakers en betrokkenen – betrouwbaar en acceptabel is.

Welke rol het meest geschikt is, hangt onder andere af van het probleem, de context, de waarden die in het geding zijn, de vaardigheden en waarden van de expert zelf, en de aard en organisatie van het betreffende beleidsproces.

Omgaan met conflicterende kennisclaims

Als beleidsmakers met de hulp van experts op zoek gaan naar oplossingen voor waterbeheerproblemen, dan worden analytische en politieke argumenten gecombineerd. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Om dit te illustreren geven we twee voorbeelden waarin verschillend wordt omgegaan met conflicterende kennisclaims.⁶

Het eerste voorbeeld is het initiatief voor een herontwerp van een dijk in Almere. Het initiatief kwam in dit geval van stedenbouwkundige planologen die deskundigen van het waterschap hadden gevraagd om mee te werken aan de ontwikkeling van het waterfront van Almere. De planologen wilden nadenken over een zogenaamde superdijk die onder andere een woonfunctie zou kunnen vervullen. In zo'n multifunctionele dijk zouden in hun optiek verschillende stedelijke waarden samen kunnen komen: naast veiligheid tegen overstromingen ook een aantrekkelijke woon- en verblijfsomgeving. De planologen vroegen het waterschap om actief mee te denken over de ontwikkeling van zo'n superdijk. In eerste instantie twijfelden de waterschappers. De dijk zou het overstromingsrisico onnodig ver reduceren – lager dan de wettelijke veiligheidsnorm. Die norm stond weliswaar ter discussie, maar toekomstige normstelling was nog hoogst onzeker. Het zou dus niet gegarandeerd kosteneffectief zijn om hierop te anticiperen in een dergelijk ontwerp. Bovendien waren er geen passende normen beschikbaar waaraan zo'n innovatief ontwerp getoetst zou kunnen worden. Dat betekende dat niet kon worden berekend wat de impact van andere functies op de waterveiligheid zou zijn. Het waterschap zag daarom uiteindelijk af van medewerking, en zonder de expertise en wettelijke verantwoordelijkheid vanuit het waterschap kon het project niet verder ontwikkeld worden.⁸ In dit voorbeeld probeerden de planologen vanuit een netwerkperspectief een bemiddelende rol te vervullen

tussen verschillende waarden en kennisclaims. Ze riepen de kennis en kunde van waterschappers in. De experts van het waterschap keken als ingenieurs naar de noodzaak om het probleem van de planologen op te pakken, en beslisten als scheidsrechter over de effectiviteit daarvan. Hierbij keken ze alleen naar veiligheid en kosten. Ze hielden vast aan de instituties die beschrijven wat de verantwoordelijkheden van waterschappers zijn, en wat ze wel en niet mogen. De planologen probeerden vanuit een netwerkperspectief te bemiddelen, maar de ingenieurs van het waterschap meenden dat ze waren gevraagd waardevolle kennis aan te leveren over “goede” waterkeringen en de regels daaromtrent. Ondanks dat experts van beide partijen zich hebben ingezet voor een gedeeld begrip van de situatie en een passend ontwerp, is het idee geparkeerd. Planologen en waterschappers slaagden er niet in hun waarden en kennis aan elkaar te koppelen in een gezamenlijk ontwerp voor een multifunctionele waterkering.

In het tweede voorbeeld nam het waterschap initiatief voor de herinrichting van de dijk van de Commandeurspolder. De aanvankelijk analytische aanpak van de ingenieurs leidde tot een plan dat voldeed aan bestaande normen en gebaseerd was op hun kennis en kunde, maar waarvan de uitvoering in de praktijk op veel maatschappelijke weerstand stuitte. Experts van het waterschap hebben het project daarop hernomen en verkend hoe de haalbaarheid van een ander ontwerp kon worden geborgd. De waterschappers hebben zich niet langer als pleitbezorger van hun eigen ontwerp opgeworpen, maar samen met deskundigen van de gemeente een participatief ontwerpproces geïnitieerd. Daarin werkten lokale belanghebbenden actief samen met een team van experts, zoals een landschapsarchitect, een waterbouwkundige en een communicatiespecialist. De gebruikelijke ontwerpseisen werden vertaald in functionele randvoorwaarden, om een gesprek over gebiedsgericht maatwerk te faciliteren.⁹ In eerste instantie leken de waterschappers pleitbezorgers van het ontwerp. Na discussie en beraad kozen de waterschappers echter voor een bemiddelende rol tussen verschillende waarden en kennis, zonder daarmee hun eigen deskundigheid uit het oog te verliezen. Ze hebben die op een andere manier in praktijk gebracht. Als deelnemende experts

in het participatieve ontwerpproces hebben ze samen met anderen verschillende waarden en kennis succesvol gekoppeld in een gezamenlijk en acceptabel ontwerp dat voldeed aan de veiligheidseisen en binnen het budget paste.

In de voorbeelden zijn verschillende keuzes gemaakt. In het voorbeeld van de superdijk in Almere ontmoette een initiatiefnemer die uit was op samenwerking ingenieurs met een duidelijke opvatting van hun taak en professionele waarden. Kennis en waarden van beide partijen bleven ontkoppeld, en zijn niet in een gezamenlijk ontwerp terecht gekomen. Heel anders verging het de experts die hun ontwerp van de dijk van de Commandeurspolder bepleitten. Toen dat maatschappelijk onacceptabel bleek, zijn in een participatief ontwerpproces kennis en waarden van verschillende partijen aan elkaar gekoppeld.

Professionele omgang met kennis van waarde(n)

In de hiervoor beschreven voorbeelden hebben we getracht te laten zien dat de mogelijkheden voor het koppelen of ontkoppelen van uiteenlopende kennisclaims en expertise en de daarin besloten waarden, afhangen van de specifieke situatie. Koppelen is niet per definitie beter dan ontkoppelen. De keuze voor het één of het ander is een afweging van een organisatie of van de individuele waterprofessional. Hierbij spelen wettelijke bevoegdheden en taakopvattingen mee, maar ook verwachtingen over de bijdrage die een professional en zijn organisatie kunnen leveren. Organisaties met een beperkte wettelijke taak, zoals waterschappen, zullen zich af moeten vragen of zij deel willen nemen aan een open ontwerpproces of zo'n proces willen trekken. Ze zouden hiervoor kunnen kiezen als ze een brede interpretatie aan hun wettelijke taak geven (een “brede blik” hebben) en ze open staan voor andere waarden, partijen, experts en kennis. Een ander argument voor deze keuze kan zijn om maatschappelijke weerstand tegen hun plannen te voorkomen of verminderen. Dit is natuurlijk een inschatting en hangt af van de specifieke situatie. Bovendien moeten de betrokken professionals deze rollen kunnen vervullen. Niet iedere professionele organisatie of professional past iedere rol, en niet alle situaties of ieder soort proces vraagt iedere rol. Daar

komt nog bij dat open planprocessen tijd en geld kosten, en de baten van dergelijke processen moeten worden afgewogen tegen deze kosten.

Ook als er niet gekozen wordt voor het koppelen van kennis en waarden is het werk van experts onlosmakelijk verbonden met de normatieve aspecten van kennis. Vanuit ieders kennis, kunde en beroepsethiek dragen verschillende professionals op verschillende wijze bij aan de realisatie van gedeeltelijk verschillende publieke waarden. In veel gevallen hebben ze verschillende verwachtingen van de bijdrage die hun kennis aan de oplossing van watervraagstukken kan leveren. Deze verwachtingen geven richting aan de manier waarop ze hun werk proberen te doen.

We gaan ervan uit dat de meeste waterprofessionals voortdurend reflecteren op de vraag wat ze met hun werk willen bereiken en of zij dat op de beste manier doen, en dat zij hun klanten en partners duidelijk maken wat zij wel en wat zij niet kunnen doen. Hierbij verdienen de waarden die in het geding zijn en de mogelijke bijdrage van hun (en andermans) kennis aan de realisatie van die waarden, ruime aandacht. In de voorbeelden in dit artikel hebben we daarbij vooral vanuit organisaties gekeken. Waterprofessionals hebben echter ook hun eigen individuele werkwijze, kennis en moraal. Wat een professional uiteindelijk doet, zal gebaseerd zijn op een balans tussen collectieve praktijken, kennis en verantwoording en zijn individuele invulling en reflectie daarop. ■

ABSTRACT

Knowledge and expertise play an important role in water governance. Discussions often seem to be only about facts, but values are important as well. This also holds for research. Values influence what experts look for and how they interpret what they see. As a result, knowledge claims often conflict in water governance practice. This article discusses how such conflicts can be dealt with, using two cases as examples: the development of the waterfront of Almere and dyke reinforcement of the polder Commandeurspolder. One option is to couple the knowledge and expertise and thereby the values of the parties involved, for instance by means of an open planning process. This option was chosen in the Almere case. Whether coupling or de-coupling is a good option depends, among others, on the legal responsibilities of each party and their own perception of their task. Moreover, the potential benefits of coupling, such as increased public acceptance, have to be balanced against the costs of open planning processes, which often are lengthy, costly and characterised by fierce political debate and have an uncertain outcome.

1 Waterforumonline.nl

2 Roth, D., Warner, J., & Winnubst, M. (2006). Een noodverband tegen hoog water. Waterkennis, beleid en politiek rondom noodoverloopgebieden. Wageningen Universiteit en Researchcentrum: Wageningen.

3 Turnhout, E., Hisschemoller, M., & Eijssackers, H. (2007). Ecological indicators: Between the two fires of science and policy. *Ecological Indicators*, 7, 215-225.

4 DHV (2010). Projectnota/ MER Aanleg en zandwinning Zandmotor Delflandse kust: tabel 0-2. zandmotor.nl

5 zandmotor.nl

6 Overgenomen en vertaald uit: Broekhans, B., & Ruijgh-van der Ploeg, T. (2012). *Experts and Expertise in the Governance of Infrastructures: Flood-Risk Management as an Example*. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 13(1), 20-38.: p. 27.

7 Pielke, R. A. (2007). *The honest broker – making sense of science in policy and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

8 Van der Sande, C. M. (2009). *Design of a Dutch Superlevee*. MSc thesis, Delft University of Technology, Delft. innoverenmetwater.nl

9 hhdelfland.nl