

**Water
Governance
Centre**



Van kennishamstersaars naar innovatiemakelaars

**Reflecties op een vitale kennis- en
innovatie-infrastructuur water**

Bijlage B

Tussen een- en meervoud.

Reflecties op de kennisinfrastructuur

Essay door dr. M.W. van Buuren en

Prof.dr.ing. G.R. Teisman

COLOFON

Auteursrechten

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, mits de bron op duidelijke wijze wordt vermeld, alsmede de aanduiding van de maker, indien deze in de bron voorkomt.

Aansprakelijkheid

Water Governance Centra en degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, hebben een zo groot mogelijke zorgvuldigheid betracht bij het samenstellen van deze uitgave. Nochtans moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat er toch fouten en onvolledigheden in deze uitgave voorkomen. Ieder gebruik van deze uitgave en gegevens daaruit is geheel voor eigen risico van de gebruiker en WGC sluit, mede ten behoeve van al degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die mocht voortvloeien uit het gebruik van deze uitgave en de daarin opgenomen gegevens, tenzij de schade mocht voortvloeien uit opzet of grove schuld zijdens WGC en/of degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt. Mocht u onvolkomenheden aantreffen, dan verzoeken wij u dit bij ons kenbaar te maken.'

Auteur : dr. M.W. van Buuren en prof.dr.ing. G.R. Teisman,
Erasmus Universiteit Rotterdam

Datum / referentie : 6 juni 2010, WGC-P001-11-007

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	4
2	DEEL A NEGEN VEREENVOUDIGINGEN VAN KENNIS VOOR WATER	6
2.1	I Kennis is informatie	6
2.2	II Kennis is een product	7
2.3	III Expertkennis is objectiever en is in te zetten als tegenwicht tegen lekenkennis	9
2.4	IV Procedures leiden tot bruikbare kennis	10
2.5	V Eeuwenlange specialisatie leidt tot excellente kennis	12
2.6	VI Kennisontwikkeling tussen aanbod- en vraagsturing	13
2.7	VII Kennissturing is een vorm van contractmanagement	14
2.8	VIII Kenniswerkers moet je op producten afrekenen	15
2.9	IX Evidence-based beleid veronderstelt ex-post of ex-ante evaluaties	16
3	DEEL B REFLECTIE EN PERSPECTIEVEN	18
3.1	Kennis is geïnternaliseerde en geassembleerde informatie	18
3.2	Kennis is een ketenproduct ingebed in netwerken van kennisdragers, beleidmakers en uitvoerders	18
3.3	Expertkennis en lekenkennis vullen elkaar aan	19
3.4	Het centraal stellen van concrete samengestelde vraagstukken zet aan tot productieve kennisontwikkeling	19
3.5	Samengestelde vraagstukken vragen samengebrachte specialismen	19
3.6	Vitale kennisontwikkeling is symbiotische coevolutie tussen vraag en aanbod	20
3.7	Van contractmanagement naar contactueel vaardige hybride interactie	20
3.8	Kennisproducenten en beleidmakers moet je naast hun eigen halfproducten (beleidsnota en rapport) ook op maatschappelijk relevante eindproducten afrekenen	21
3.9	Evidence-based beleid veronderstelt parallelschakeling van kennis en beleid	21

1 INLEIDING

De manier waarop we naar de werkelijkheid kijken, bepaalt hoe we ermee omgaan. Of, om het met het bekende Thomas theorema te zeggen: *“If men define situations as real, they become real in their consequences”*. Zo kan het gebeuren dat een interpretatie van een fenomeen verandert en van daaruit consequenties heeft voor de voorzieningen die we treffen om met het fenomeen om te gaan, zonder dat het fenomeen sterk veranderd is. Ook is het andersom mogelijk dat onze interpretatie hetzelfde blijft, terwijl buiten ons zicht het fenomeen wel sterk verandert. We treffen dan geen voorzieningen, terwijl de effecten van de veranderingen van het fenomeen vroeg of laat consequenties zullen hebben.

Veel van onze interpretaties zijn gedeeltelijk. We zien wat we zien en niet wat zich aan onze waarneming en interpretatie onttrekt. De partiele interpretatie en bijkomende onwetendheid is te beschouwen als het lot van de moderne mens. Om te kunnen overleven in de complexe samenleving die zich dagelijks aandient, hanteren we met grote regelmaat simplificaties. We zoeken verklaringen voor een verschijnsel vaak dicht in de buurt van de plek waar de problemen optreden en zoeken vaak oplossingen die de tegenhanger zijn van de ‘foute’ situatie in de verwachting zo het probleem op te lossen.

Ook de praktijk van het openbaar bestuur kent eigen versimpelingen. Complexe vraagstukken worden verklaard uit een dominante oorzaak (zoals bestuurlijk onvermogen komt voort uit stroperige procedures), waarna het verleidelijk blijft om simpele procedures af te kondigen die de bestuurders en beambten helderheid verschaft en bevestigt in het verlangen het centrum van besluitvorming te zijn en te blijven. Ingewikkelde, meervoudige fenomenen die gestuwd worden door een kluwen van onderling gerelateerde oorzaken worden bewust of onbewust zover vereenvoudigd, dat de betrokkenen er weer ‘raad mee weten’. De geavanceerdheid van de verklaring die toelaatbaar is hangt af van de geavanceerdheid van het handelend vermogen, in plaats van dat we ons handelen zo geavanceerd maken dat deze past bij meervoudige fenomenen waarmee we geconfronteerd worden.

Vereenvoudigingen houden de wereld begrijpelijk en de oplossingen hanteerbaar. Ze zorgen ervoor dat we keuzen kunnen maken, processen kunnen organiseren en elkaar kunnen afrekenen. Maar niet altijd, vaak zelfs lang niet altijd, leiden ze ook tot de meest optimale resultaten. De kloof tussen droom en daad is al groot, maar tussen droom en resultaat van deze daad heerst regelmatig een ravijn, juist omdat de daad zich qua complexiteit niet verhoudt tot het vraagstuk waarop het zich richt.

In dit essay beschrijven we negen vereenvoudigingen die we zijn tegengekomen rondom het vraagstuk van kennis over water. Deze vereenvoudigingen maken het complexe vraagstuk van waterkennis hanteerbaar, maar leiden er ook toe dat de vitaliteit van de kennisontwikkeling en de onderliggende kennisinfrastructuur op punten te wensen overlaat.

De negen vereenvoudigingen die we behandelen komen voort uit een confrontatie tussen enerzijds de brede en diverse literatuur over kennis, kennismanagement, innovatie, beleid- en besluitvorming en anderzijds een aantal observaties met betrekking tot de kennisinfrastructuur water. We geven aan tot welke ‘werkelijkheid’ deze vereenvoudigingen leiden en laten zien dat deze werkelijkheid niet altijd aan de verwachtingen voldoet. Dit spiegelen we aan alternatieve interpretaties, waarmee ook perspectieven ontstaan om op een andere manier met fenomenen als kennis, kennismanagement en innovatie om te gaan.

We besluiten dit essay met een negental lessen die naar onze mening gekoppeld kunnen en moeten worden aan de negen vereenvoudigingen, als waren ze het benodigde tegengif. Zij kunnen als contragewicht helpen om te komen tot een meer vitale kennisinfrastructuur in het waterdomein.

2 DEEL A NEGEN VEREENVOUDIGINGEN VAN KENNIS VOOR WATER

2.1 I Kennis is informatie

Wie kennis neemt van de stapels rapporten die er over kennis en water worden geschreven, kan gemakkelijk gaan geloven dat er veel en mogelijk voldoende kennis voorhanden is. Het is imponerend welk een grote stapels rapporten over de Nederlandse kennisinfrastructuur rond water te vinden is. Wat dat betreft is deze sector niet onproductief. Rond kleine en grote ingrepen verschijnt het ene rapport na het andere. Het liefst van strategische verkenning, via voorverkenning naar verkenning om dan de stap te zetten naar probleemdefinitie. Dit leidt regelmatig tot de verzuchting dat er meer dan voldoende kennis is.

Maar een organisatie die veel rapporten produceert of laat produceren is daarmee nog geen kennisintensieve organisatie. Al die informatie die op deze wijze is geboekstaafd zegt nog weinig over de vraag in hoeverre er ook sprake is van competente, reflexieve besluitvorming. Tussen rapporten en verstandig handelen vinden vele vertaalslagen plaats en blijven vele vertaalslagen juist ook achterwege. Van data naar gegevens is een grote stap die vereist dat data in perspectief wordt geplaatst (verschillende sectoren en gebieden en in tijdreeksen). Van gegevens naar kennis is naast kennis van de 'feiten' ook kennis nodig van de oorzaken van de feiten en de interactie tussen de oorzaken. Van kennis naar kundig handelen is ook nog eens kennis nodig van de oplossingen die denkbaar zijn (finaal denken wordt dit wel genoemd), hun gewenste en ongewenste effecten en voor wijsheid is het daarenboven nodig kennis te hebben van hoe anderen zullen reageren als de oplossing wordt toegepast en hoe hiermee adaptief om te gaan.

In deze lange weg kan er veel mis gaan. Data kunnen ongeïnterpreteerd blijven. Informatie die je kunt lezen, is te negeren, betwijfelen, bekampen en weggooien. En gekende problemen kunnen worden voorzien van oplossingen die vroeg of laat de gekende problemen of nevenliggende problemen vergroten.

In deze betekenis komen we de kennisparadox tegen: er is een overvloed aan data, er is veel informatie, er is kennis en potentieel oplossend vermogen, maar niet op het juiste moment of de juiste plaats. In deze sfeer wordt gesproken over de "kloof" tussen kennis en de lastige beleidspraktijk en worden partijen uit het ene kamp het er vaak snel over eens dat de problemen in het andere kamp liggen en moeten worden opgelost. Tot een vitale ketenontwikkeling leidt dit evenwel niet.

Sterker nog, veel kennisontwikkelingsprocessen zijn gebureaucratiseerd: ze zijn in procedures gegoten die moeten worden doorlopen en niet worden doorlopen omdat er leergierigheid achter zit. Rapporten worden vaak opgesteld, niet zozeer omdat ze interessante kennis bevatten, maar omdat het nu eenmaal moet. Het opstellen is vaak het verplichte nummer om een traject in een formele procedure af te ronden. De opdrachtgever is meer geïnteresseerd in de afronding van het traject, dan in de uitkomst zelf. De belangrijkste functie is het boekstaven van uitkomsten, waarnaar verwezen kan worden als er kritische vragen komen. Verder verzamelen ze veelal stof. In de

wilsvorming van partijen spelen rapporten slechts in kleine uithoeken van het relevante governance systeem een bescheiden rol.

Veel auteurs stellen ter discussie dat data en informatie als kennis en kunde moet worden beschouwd. Zij geven er de voorkeur aan om data, informatie, kennis en wijsheid te beschouwen als elementen van een keten die vitaal moet worden opgezet. Kennis is “eigengemaakte” informatie, verankerd in de hoofden en opvattingen van mensen. Wijsheid gaat nog een stap verder en betreft de kunst om reflexief te handelen op basis van deze kennis maar ook al lerende deze kennis door te ontwikkelen. In dit verband omschrijft Weggeman kennis als een functie van informatie in relatie tot ervaringen, vaardigheden en attitudes.

Als data en informatie geen kennis en kunde worden, kan het geen rol spelen in het denken en handelen van mensen. Informatie wordt gebruikt om beleidsdocumenten te voorzien van referenties. En zeker, daarmee worden beleidskeuzen ook onderbouwd met informatie. Maar daarmee is het nog geen kennis die binnen een governance proces van doorgaand handelen een rol van betekenis gaat spelen. Er is meer nodig om van data en informatie naar kennis en kunde te komen. Nonaka en Takeuchi spreken over een proces van internalisering en socialisering. Informatie moet “eigen” gemaakt worden. Het snel nog even presenteren van het rapport na oplevering heeft daar weinig mee te maken. Het gaat uiteindelijk om een proces van cocreatie van kennis, waarbij kennismakers en beleidsmakers samen inzichten ontwikkelen die zij ook weer meenemen naar hun thuishonk en daar verder distribueren, omdat ze zich deze kennis eigen hebben gemaakt en er ook naar handelen.

Een pregnante vereenvoudiging is daarmee dat kennis en beleid aparte werelden zijn waarbij nogal wat kennis nooit echt landt en niet geassembleerd en verankerd raakt in de beleidswereld. We hebben de indruk dat deze vereenvoudiging bestendig is. Het handelen in de kenniswereld is er een van specialisatie en productiegerichtheid (zie ook vereenvoudiging II). De status van interdisciplinaire en transdisciplinaire kennisontwikkeling is beperkt. Aan de andere zijde van de lijn lijkt het handelen in de beleidswereld minder verbonden met kennisontwikkeling over het complexe maatschappelijke fenomeen waarop het beleid zich van origine richt (vitale ontwikkeling van watersystemen) en meer op het bevredigen van het verlangen naar directe actie en overlevingsstrategieën bij de opdrachtgevers. Juist in een netwerksamenleving waar de macht verspreid is over vele actoren neemt de wil/noodzaak om zich te onderscheiden en elkaar te bestrijden toe, zo lijkt het.

2.2 II Kennis is een product

Verwant aan de notie dat vooral expliciete kennis (of liever informatie) van belang is in ons denken over kennis, is de notie dat kennis is te beschouwen als een product, dat als het eenmaal gereed is zonder verlies van kwaliteit kan worden verhandeld en overgedragen. Het idee van rapporten die een afgerond, coherent geheel vormen is een uiting van deze gedachte. De impliciete veronderstelling lijkt te zijn dat een dergelijk product een eigen gezag heeft dat door ernaar te

verwijzen (zonder het ten volle te internaliseren) gebruikt kan worden als een gezaghebbend middel om critici mee af te stoppen.

De vraag kan gesteld worden of de meest cruciale kennis nu echt de kennis is die uiteindelijk is neergeslagen in (op enigerlei wijze gecertificeerde) rapporten of niet. Het lijkt erop dat het handelen met kennis van zaken een veel complexere en meer fluïde beeld van adequate kennis en kennisinfrastructuren oproept. Kennis is daarin niet het aparte product van een specialist neergeslagen in een rapport, maar veeleer het voortgaande proces van kennisuitwisseling en kennisassemblage tussen diverse partijen. Kennis is daarmee iets veranderlijks dat zich niet of nauwelijks laat codificeren. Deze ongrijpbaarheid irriteert mogelijk, maar kan ook als een aangrijpingspunt voor verbetering van kennisinfrastructuur worden gezien: niet het bevorderen van het aantal en de kwaliteit van aparte producten, maar het dynamische evolutieproces van doorgaande kennisassemblage is de kern van een goede kennisinfrastructuur.

We kunnen kennis daarmee zien als een beperkt aantal plekken waar beleidsmakers naartoe moeten gaan en zich in moeten verdiepen om zich eraan te kunnen laven (de idee van waterputten) versus de idee dat er tal van bronnen zijn van kennisontwikkeling, waarbij de kern van een kennisinfrastructuur vooral is het bevorderen dat er voortdurend nieuw vers water in stromen over de akkers van beleid en uitvoering lopen.

In een focus op 'kennis als product' ontstaat ook snel het idee 'dat we het nu wel weten, ,maar dat het er nu om gaat tot actie over te gaan'. Kennis als stroom ligt veel meer nadruk op het idee dat kennisontwikkeling nooit voltooid is en dat doorgaande ontwikkeling kan helpen om de kloof tussen beleid en uitvoering kleiner te maken.

Kennis in onze moderne netwerksamenleving ontspringt op tal van plaatsen en is aan bederf onderhevig. Kennis blijft zelden onweersproken. Of, zoals Nowotny (et al.) zeggen: *society talks back*. Kennis is in beweging en voorlopig. Kennisrapporten zijn "intermediaire eindpunten", waarna kennisontwikkeling doorgaat. Essentieel daarbij lijkt ook dat de kennis die een kennisdrager in een rapport vastlegt er niet door de kennisvrager wordt uitgehaald. Iemand die een rapport leest, haalt daar vaak veel minder en soms ook andere kennis uit dan er volgens de producent inzit. In dat opzicht is de intermediair van een rapport tussen kennisdrager en gebruiker vaak een verstoring in plaats van een bemiddeling. We zien dan ook dat kennisdragers die hun kennis oprecht in een document neerleggen daarna niet werkeloos zijn. Ze worden voortdurend gevraagd om in directe interactie de kennis over te brengen. Juist dan kan er een echt contact ontstaan en wordt er impliciet of expliciet geleerd. Ook daar geldt overigens dat de ontvanger na enige weken vaak weer een groot deel van de kennis vergeten is of tenminste niet meer expliciet kan reproduceren. In dat opzicht hebben we te maken met een zeer zwak ontwikkelde kennisinfrastructuur.

We zien dit concreet in vele trajecten van gebiedsontwikkeling, beleidsvorming en verkenning. Er bestaat een enorme hoeveelheid gecodificeerde kennis in rapporten en boeken, maar de beleidsmakers en uitvoerders vertrouwen veel meer op hun impliciete kennis over hoe zij geacht

worden zich te gedragen in hun specifieke rol en werkomgeving. De kennis die wordt aangeboden ontwikkelt zich en de behoefte eraan is eveneens grillig. Vandaag is de economie het grote probleem, morgen het klimaat en overmorgen de bevolkingskrimp en alleen voor deze deelproblemen kan geld worden gekregen. Nieuwe wensen, ideeën en opvattingen leiden tot nieuwe vragen en – omdat het geloof in kennis als product sterk blijft – tot nieuwe rapporten en studies. Een echt vitale interactie tussen kennisdragers, beleidsmakers en uitvoeders wordt wel nagestreefd (zie ICES-KIS en Kaderprogramma's), maar blijkt moeilijk te continueren.

We menen dat in een context die onzeker is, een focus op kennisvorming als schoksgewijze productie van rapport naar rapport riskant is en tijdrovend. Zodra een oud rapport van nieuwe vragen wordt voorzien, is een aanvullend rapport nodig. Een onderzoek wat ertoe leidt dat een proces weer maanden stil ligt, is in feite verspilling van tijd. Expertpanels en andere hubs (zie essay Van Twist & Schultz) die regelmatig worden geactiveerd om te reflecteren op actuele praktijkuitdagingen (zonder dat deze worden geprocedureerd en geïnstitutionaliseerd, aldus Van Twist cs) lijken flexibeler en sneller inzetbaar. We zien ze als het begin van een meer dynamische kennisopvatting, waarin ook bekende verlangens als het onderzoekend ontwerp en communities of practice een rol spelen. Tegelijkertijd lijkt de idee dat kennis actief moet worden geïnternaliseerd eerder minder dan meer support te krijgen. Het zijn en blijven vooral producten.

2.3 III Expertkennis is objectiever en is in te zetten als tegenwicht tegen lekenkennis

In de ogen van beleidsmakers is kennis afkomstig van sommige adressen waardevoller, relevanter en bruikbaar dan kennis afkomstig van andere adressen. Grofweg zouden we kunnen stellen dat onderbouwende studies meer aantrekkingskracht hebben dan ondermijnende informatie. De eerste komen regelmatig van toegewijde kennisdragers, de tweede type informatie komt van 'tegenstanders' in de samenleving. Vaak ontstaat er dan een discussie over de validiteit van dit tweede type.

De beleidswereld heeft haar eigen *preferred suppliers*. En kennis die niet een vertrouwd kwaliteitskeurmerk heeft, telt al snel minder zwaar dan kennis die dat keurmerk wel heeft. Zeker in een domein waarin een collectief goed als onze waterveiligheid dient te worden gegarandeerd, worden hoge eisen gesteld aan de kennis waarop beslissingen worden gebaseerd. En als vanzelf leidt dat tot de vertrouwde kennispartijen die deze kennis al jaren leveren. Juist in een dergelijk gesloten systeem kan gemakkelijk een vorm van zichzelf versterkende zelforganisatie optreden: zonder prikkels van buiten is er weinig reden om te veranderen, laat staan te vernieuwen.

Andersom is juist deze technocratische neiging er de oorzaak van dat velen de legitimiteit van overheidsbeslissingen in twijfel trekken. We leven in een wereld waarin wetenschappers van hun voetstuk zijn gevallen. Er is zware en fundamentele kritiek geleverd op de technocratisering van de democratie (Frank Fischer). En allerwegen zien we het proces van modernisering en emancipatie erin resulteren dat burgers en belangengroepen voorzien zijn van uiterst gedegen kennis die hen in staat stelt hun belangen op een professionele wijze te verdedigen en officiële expertise te voorzien van

contra-expertise. Juist in een samenleving waarin populisme ruimte krijgt, en experts per definitie de verdenking tegen zich hebben, is een beroep op formele expertkennis nauwelijks gezaghebbend.

Kennis is gedemocratiseerd. Burgers zijn zelf expert vanwege hun toegenomen scholingsgraad, maar vooral ook vanwege het gemak waarmee zij zichzelf toegang verschaffen tot kennis. De fragmentatie in het kennisdomein draagt daaraan bij. En via moderne communicatiekanalen zijn burgers en belanghebbenden vervolgens prima in staat deze inzichten aan de grote klok te hangen en daarmee uit allerlei hoeken en gaten steun te genereren.

De kwetsbaarheid van beleid wordt vergroot als beleidsmakers exclusief gericht blijven op het kennisaanbod van gecertificeerde experts. Vruchtbaarder lijkt het om na te denken over vormen van burgerjury's of andere participatieve vormen van kennisproductie waarbij stakeholders ook hun zegje kunnen doen.

Niet alleen vanuit een perspectief op de legitimiteit van overheidsbeleid is gebruik van lekenkennis aanbevelenswaardig. Het is ook nuttig omwille van de effectiviteit van het beleid. Expertkennis is veelal gebaseerd op formele, gestandaardiseerde methoden van dataverzameling die maar matig rekening kunnen houden met contextuele en lokale factoren. Juist de inbreng van 'leken' kan op dit punt leiden tot meer kwaliteit en inzicht. Zeker in processen van gebiedsontwikkeling is dit van groot belang. Maar ook als het gaat om de wereld van beheer en onderhoud, kan de inbreng van praktijkkenners leiden tot meer effectiviteit en efficiëntie.

Daar waar het waterdomein schoorvoetend lijkt te accepteren dat stakeholderparticipatie een vraagstuk is dat om professionele vormen van procesmanagement vraagt, lijkt zij nog niet zover dat zij ook de organisatie van het kennisproces als procesmanagementvraagstuk benadert. Toch lijkt hier meer dan ooit behoefte aan. Professionele vormen van kennismanagement in een context van complexe besluitvormingsprocessen ontbreken nog te vaak, waardoor kennis eindeloos ter discussie wordt gesteld en nimmer kan dienen als gezaghebbend antwoord op maatschappelijke controversen. Het gaat dan niet alleen om de dosering van de kennis, maar ook om de wijze waarop ze wordt geproduceerd, aangeleverd en ingebracht. Het gaat erom een zorgvuldig proces van gezamenlijke feitenvinding te organiseren waarin over kennis kan worden gediscussieerd, zonder dat over de feiten kan worden onderhandeld. Dit zijn evenwel vrome wensen als we kijken naar de huidige praktijk. Nog steeds wordt een interactie tussen tacit en explicit knowledge gezien als tijdrovend, onzeker en niet getuigen van leiderschap.

2.4 IV Procedures leiden tot bruikbare kennis

De beleidswereld heeft een sterke voorliefde voor formele expertise, zo zagen wij zojuist. Maar het is ook opvallend hoe sterk dezelfde beleidswereld leunt op de wijze waarop die kennis wordt gepresenteerd. Kennisproducten zijn in veel gevallen qua vorm en inhoud strikt gereguleerd. Aan de onderbouwing van allerlei beleidsbeslissingen is een kennisproduct verbonden dat aan een aantal vormvereisten moet voldoen. In feite bepalen de voorschriften van de procedure dus de

kwaliteit van de besluitvorming. Daar wordt ook veel geloof aan gehecht. En in toenemende mate wordt zelfs aan de (hoogste) rechter gevraagd een oordeel uit te spreken over de kwaliteit van de gevolgde kennisprocedures zoals een milieueffectrapportage.

Niet zelden leidt het zorgvuldig volgen van de procedurele eisen aan de kennisvorming tot doelverschuiving. Beleidsmakers beoordelen de kwaliteit van de onderbouwing van hun keuzen vooral op basis van de vraag hoe stipt zij de bijbehorende procedures hebben gevolgd. De daadwerkelijke bevindingen uit deze procedure doet er in veel gevallen niet veel meer toe. De uitkomsten zijn ook niet bedoeld om veel toe te voegen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Zij zijn veelmeer bedoeld om later eventuele critici de mond te kunnen snoeren.

Een ander effect van deze ‘procedurele kennislogica’ is dat de kennisvragen die gesteld worden, vooral worden ingegeven door de criteria die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Met andere woorden: de effecten die bestudeerd worden, zijn wellicht niet zozeer de effecten waar belanghebbenden in geïnteresseerd zijn, maar het zijn de vragen die formeel verplicht zijn om gesteld te worden.

Het opvallende is dat in besluitvormingsprocessen vormvrije kennis vaak veel bepalender is voor de keuzen die worden gemaakt dan de berekeningen tot achter de komma die is gedocumenteerd in taaie rapporten. Een bevlogen verhaal van een gedreven expert, heeft meestal meer impact dan een multicriteria-analyse die laat zien dat een specifieke variant op enkele bureaucratisch ingegeven criteria net iets beter of minder scoort dan een andere variant.

Er is nog een wereld te winnen in het ontwikkelen van arrangementen voor kennisvorming die enerzijds voldoende handvatten en waarborgen bieden die ervoor zorgen dat de vereiste vragen afdoende worden beantwoord, maar die anderzijds flexibel kunnen meebewegen met de dynamiek van het beleidsproces. Dit soort arrangementen wordt ook wel procescontingente procedures genoemd. Daarbij is de aansluiting met de dynamiek van beleids- en besluitvormingsprocessen belangrijker dan het letterlijk volgen van de letter van de procedure.

We zouden de ontwikkelingsgerichte kennisontwikkeling willen plaatsen tegenover de bevestigingzoekende kennisontwikkeling. Een MKBA behoort traditioneel meer tot de laatste. Voorstellen worden beoordeeld op basis van de resultaten in het verleden. Deze zijn bewijsbaar en gelden als referentie. Het opzetten van een business case is te beschouwen als een kennisontwikkelingstraject waarin het er veel meer om gaat alle tacit en explicit knowledge te combineren in een voorstel die tot realisatie zou kunnen komen. De partijen zijn meer gericht op ‘leren wat er kan’. Dit is des te uitdagender, wanneer modellen uit het verleden indiceren dat het niet kan.

2.5 V Eeuwenlange specialisatie leidt tot excellente kennis

Nederland staat internationaal bekend als koploper op het gebied van waterveiligheid. Haar eeuwenlange strijd met het water heeft haar een schat aan kennis en ervaring opgeleverd die dankbaar wordt aangewend om in andere gebieden dezelfde strijd te kunnen voeren.

Ervaring leidt tot bekwaamheden, tot vaardigheden. Elke organisatie heeft wel een aantal 'kerncapaciteiten'. In het Nederlandse waterdomein zijn deze kerncapaciteiten eenvoudig aan te wijzen. We maken zelfs internationaal reclame voor onze deltakennis, voor onze ervaring met het veiligstellen van have en goed door middel van dijken, dammen en keringen. Er mag misschien wel eens schamper over worden gedaan, maar Nederland heeft haar waterveiligheid uitstekend georganiseerd.

Tegelijkertijd moeten we hier waken voor een misverstand. Kerncapaciteiten bevinden zich altijd in het gezelschap van kernrigiditeiten, van vaardigheden die lange tijd van grote betekenis waren, maar nu effectief handelen in de weg staan. Juist omdat een organisatie goed is in bepaald gedrag, vindt zij het uiterst moeilijk om dat gedrag aan te passen of ander gedrag te vertonen. We noemen dit ook wel de vaardighedenvalkuil (Leonard Barton).

Deze valkuilen zijn ook redelijk eenvoudig aan te wijzen. We wonen in een land dat uitstekend in staat is om met bemalingen en pompen droge voeten te houden, en met een robuust dijkstelsel het water buiten de deur te houden. Dat dwingt ons niet of nauwelijks om na te denken over de eindigheid van technische oplossingen in de strijd met het water. Het leidt ook als vanzelf tot een welhaast automatische padafhankelijkheid in de zoektocht naar oplossingen en het bedenken van eerste-orde innovaties, waarbij bestaande uitgangspunten en axioma's niet ter discussie worden gesteld. Daarom zijn we uitstekend in eindeloze optimalisaties en verbeteringen en veel minder goed in radicale innovaties.

Eeuwenlange specialisatie kan er gemakkelijk toe leiden dat kennispartijen gevangen raken in hun (te) smalle kennisspoor, zonder zich rekenschap te hoeven en te willen geven van ontwikkelingen en inzichten in andere domeinen die voor hen van betekenis kunnen zijn. Zeker in het waterdomein waar een sterke vervlechting bestaat tussen kennisdomein en beleidsdomein, versterken de monodisciplinaire tendensen in beleid en kennis elkaar.

Juist waar watervraagstukken steeds meer vanuit andere perspectieven ook worden aangevlogen (gebiedsontwikkeling, bedrijvigheid, energie, natuur, infrastructuur) neemt de noodzaak toe om ook multidisciplinair naar watervraagstukken te kijken. Specialisatie blijft nodig, om te komen tot hoogwaardige aspectkennis, maar meer en meer ontstaat behoefte aan vaardigheden om te komen tot verbindingen en assemblage van kennis uit verschillende disciplinaire invalshoeken. In feite zou de kwaliteit van de kennisproductie gelijke tred moeten houden met de complexiteit van de vraagstukken waarmee de beleidswereld kampt.

2.6 VI Kennisontwikkeling tussen aanbod- en vraagsturing

Kennisopgaven worden in het huidige tijdsgewricht weer wat meer utilitair benaderd. Ze moeten een direct bijdrage leveren aan de behoeften van de potentiële gebruikers van kennis. Dit wordt wel vraagsturing genoemd. Bij de start van opgaven (zoals het Deltaprogramma) wordt eerst tijd gestoken in het verzamelen van mogelijke kennisvragen. De idee is dat kennisdragers op deze wijze effectiever gestuurd kunnen worden om zich met de meest belangrijke zaken bezig te gaan houden. De ervaringen met recente kennisagenda's zijn echter niet onverdeeld positief en leidt niet zelden tot een enorme batterij aan vragen, waarvan sommigen rijp en anderen groen zijn en die vaak geformuleerd worden zonder veel kennis over het areaal aan studies die de vraag gedeeltelijk reeds beantwoorden.

Vraagsturing lijkt een adequate reactie op de constatering dat beleidsmakers vaak met onderzoek worden opgezadeld waar zij niets mee kunnen. Een betere aansturing van de kennisproductie door nadrukkelijk stil te staan bij de vraag welke kennisvragen er in de beleidspraktijk leveren, is dan ook alleszins nuttig. Bundeling van de vraag door intermediaire organisaties als de Waterdienst heeft ook een belangrijke ordenende functie.

Toch kan bij dit principe wel een vraagteken worden geplaatst. Want weet de kennisvrager wel voldoende goed wat hij wil? En is hij gebaat bij kennis die vervolgens moeilijk combineerbaar en assembleerbaar is? Is het niet efficiënter als hij mee kan liften (door zijn vraag aan te passen) met de organische groei van de body of knowledge die wordt ingegeven door de *curiosity-drive* van wetenschappers en experts? Vanuit de literatuur over complexiteit weten we dat systemen in hoge mate zelforganiserend zijn. Dat betekent ook dat systemen externe signalen reframen zodat ze passen in hun eigen systematiek en dus ombouwen tot vragen die met relatief weinig extra inspanning beantwoord worden.

Het is opvallend hoeveel energie er wordt gestoken in het opstellen van kennisagenda's. Op alle mogelijke plekken werken partijen aan een agenda van kennisvragen die zij binnen hun domein van belang achten. Vanuit een verkeerde interpretatie van eerlijke concurrentie wordt er over zo'n kennisagenda nauwelijks overlegd met aanbieders van kennis en wordt dus ook onvoldoende rekening gehouden met datgene wat er reeds ligt.

Vraagsturing van kennisvorming vanuit de beleidswereld leidt daarnaast tot het weinig onderkende probleem van padafhankelijkheid. Omdat beleid incrementeel verandert, zijn kennisvragen afkomstig uit de beleidswereld ook meestal niet echt vernieuwend. De vraag is dan: waar komen de echt spannende kennisvragen vandaan? En hoe voorkomen we dat we alleen maar doorlopen op eerder ingeslagen padjes? Het is wellicht veel kansrijker investeerders en uitvoerders nauw bij de vraagarticulatie te betrekken, in plaats van de "usual suspects", de beleidsmakers ten departement.

Ook aanbodsturing kent ernstige tekortkomingen. Maar de constatering dat er een dichotomie zou zijn waarbij er gekozen moet worden voor of het één, of het ander, lijkt weinig effectief.

Vruchtbaarder, maar niet eenvoudiger, lijkt het om na te denken over vormen van sturing voorbij deze dichotomie, met inachtneming van de sterke kanten van beiden.

2.7 VII Kennissturing is een vorm van contractmanagement

Een vereenvoudiging die hier nauw mee samenhangt heeft betrekking op de vraag hoe de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, tussen kennisvrager en kennisaanbieder dient te worden georganiseerd. We zien in het waterdomein een veelvoud aan geformaliseerde contractvormen, raamcontracten en subsidieovereenkomsten waarin afspraken worden gemaakt over de richting van de kennisontwikkeling.

Maar contracten leggen ook – als het maar enigszins kan – de uitkomsten vast. Ze laten weinig ruimte voor onverwachte uitkomsten die niet passen in de oorspronkelijke opdrachtoomschrijving. Ze veronderstellen ook een puur zakelijke relatie tussen degene die een vraag stelt en degene die een antwoord moet geven. Met behulp van een contract wordt voorkomen dat het product niet voldoet aan de verwachtingen. En naarmate de afstand tussen opdrachtgever en opdrachtnemer groter is, neemt de mate van gedetailleerdheid in de contracten toe.

Kennissturing is echter niet alleen contractmanagement, maar vooral ook relatiemanagement. En dan het liefst niet van exclusieve, bilaterale relaties tussen preferred suppliers en oude, vertrouwde opdrachtgevers. Nee, het liefst multilaterale relaties tussen een variëteit aan kennisinstellingen en pluriforme teams van opdrachtgevers die zich gezamenlijk willen inzetten om vragen te formuleren en antwoorden te bedenken.

Strategische allianties tussen kennis en beleid kunnen een viertal verschijningsvormen hebben afhankelijk van de mate van onderling vertrouwen, de mate waarin met vaardig is op het onderlinge snijvlak te opereren en de tijd die er is voor de ontwikkeling van relaties. Deze vier verschijningsvormen zijn:

- Transactioneel;
- Herhalend transactioneel;
- Duurzame relatie
- Partnerschap (Roux et al. 2006).

De eerste type relatie is zuiver contractueel: een opdrachtgever geeft een opdracht en verwacht een resultaat dat voldoet aan de contractvoorwaarden. Tevredenheid kan leiden tot vervolgoopdrachten, waarbij de relatie zakelijk en afstandelijk blijft. Verder gaat een relatie waarbij partijen elkaar kennen, aanvoelen en weten wat ze aan elkaar hebben. Maar het verste gaan relaties waarbij sprake is van wederkerigheid en vertrouwen, waarbij partijen met elkaar mee (mogen) denken en elkaar ook aan het denken zetten.

In partnerschappen kan het gebeuren dat opdrachtgevers en opdrachtnemers samen nadenken over welke vraag er eigenlijk het beste gesteld kan worden, maar ook over de vraag welke mogelijke

antwoorden zouden moeten worden verkend. Ze investeren in onderling overleg en spelen open kaart over hun mogelijkheden, wensen en twijfels.

Daarmee evolueert het onderzoek van een 'pilletje op recept' naar een 'traject van joint problem-solving' waarbij niet eenduidig kan worden vastgesteld wie het primaat bezit en de kwaliteit van de interactie belangrijker wordt dan de kwaliteit van het contract.

2.8 VIII Kenniswerkers moet je op producten afrekenen

Veel kennisorganisaties worden aangestuurd op basis van principes die hun oorsprong vinden in het New Public Management waarbij prestatiebesturing en outputmeting belangrijke elementen zijn. Opvallend is dat – ter wille van de meetbaarheid en vergelijkbaarheid – prestaties zodanig worden gedefinieerd dat ze passen binnen het dominante activiteitenspoor van een kennisinstelling. Oftewel, ze passen binnen de dominante discipline en het dominante paradigma. Wetenschappers moeten niet alleen publiceren in A-journals, maar ook nog eens in de A-journals van hun vakgebied. Publicaties in A-journals van aanpalende disciplines tellen vaak al minder zwaar. Voor consultants geldt een ander verhaal. Zij worden afgerekend op gedeclareerde uren. Hoe meer uren zij weten te verkopen, hoe beter het is.

Met andere woorden, de verschillende prestatiesystemen waar kenniswerkers binnen werken vormen nauwelijks tot geen prikkel om over systeemgrenzen heen samen te werken of om te komen tot exploratie van nieuwe ideeën. Prikkel versterken en herbevestigen juist bestaande systeemafbakening. Pogingen om nieuwe arrangementen te vinden (zoals kennisprogramma's gebaseerd op publiekprivate samenwerking) zijn moeizaam en leiden slechts lokaal tot successen.

Veel kennisvragen of innovatiestimulansen smoren een vroegtijdige creatieve dood omdat ze ingesnoerd worden in financieel-juridische kaders waarbij de bewegingsruimte van de onderzoeker vrijwel volledig wordt afgegrensd.

In zijn rede "Verleiden tot kennisproductiviteit" geeft Joseph Kessels (2001) drie ontwerpprincipes voor een kennisintensieve organisatie:

- werken aan wederzijdse aantrekkelijkheid. Hierbij gaat het om wederzijds respect, waardering en integriteit die ervoor zorgen dat er ruimte is voor constructieve terugkoppeling en pijnlijke confrontatie;
- op zoek naar een passie. Je kunt niet tegen iemand zeggen: 'wees eens wat slimmer'. Je kunt wel de inhoudelijke gedrevenheid van mensen faciliteren en bevorderen. Roeping en beroep worden weer met elkaar herenigd;
- verleiden tot kennisproductiviteit vanuit een gevoelde noodzaak om samen te werken, te ontwerpen en te leren, waarbij niets wordt opgelegd maar wel alles wordt uitgenodigd.

Dit betekent (volgens Verkaik) dat processen van innovatie zodanig moeten worden ingericht dat ze de vraagstukken van de overheid oplossen, omzet en winst voor het bedrijfsleven genereren en

wetenschappers triggeren om hun kennis te verdiepen. De vraag is dan welke prikkels er bedacht kunnen worden om de gedrevenheid die er bij kenniswerkers is, aan te boren en in de gewenste richting te stuwten.

2.9 IX Evidence-based beleid veronderstelt ex-post of ex-ante evaluaties

Het valt op dat discussies over evidence-based beleid vaak resulteren in een vraag om meer kennis *voorafgaand* aan een beleidsbeslissing of *nadat* een beslissing is geïmplementeerd. Met andere woorden: beleidsmakers hechten aan kennisvorming voordat beslissingen worden genomen en zij hechten aan kennisvorming op het moment dat een beslissing effecten heeft laten zien. In het eerste geval ligt de nadruk op ex ante evaluaties (vooraf inschatten welke effecten beleid zal hebben), terwijl in het tweede geval de nadruk ligt op ex post evaluaties waarbij gekeken wordt welke effecten daadwerkelijk zijn opgetreden.

Deze interpretatie van “evidence-based” beleid past naadloos in de dominante opvatting dat kennis en beleid twee gescheiden domeinen zijn met een eigen verantwoordelijkheid, waarbij het beleidsdomein dominant is en keuzen uiteindelijk daar ook worden gemaakt. Kenniswerkers worden daarbij bewust of onbewust op afstand gehouden, omdat het primaat om keuzen te maken nu eenmaal niet bij hen ligt. Deze primaatgedachte geeft de omgang met kennis een zekere vrijblijvendheid. Het zijn de beleidsmakers die de kennisproducten interpreteren en daar al dan niet gevolgtrekkingen aan ontleen.

Deze interpretatie van evidence-based beleid past ook naadloos in de opvatting dat beleid keurig fasegewijs verloopt en kennis slechts in enkele stadia ertoe doet. Het veronderstelt daarbij dat beleidsmakers en besluitvormers keurig wachten met het nemen van beslissingen totdat de noodzakelijke kennis op tafel ligt. Het veronderstelt ook dat deze kennis in het proces van besluitvorming volledig tot zijn recht komt en niet ondersneeuwt in de baai van signalen die beleidsmakers moeten verwerken.

Een opvatting waarin evidence-based beleid wordt benaderd als het gelijkschakelen en vervlechten van processen van kennisvorming en beleidsvorming, lijkt tot op heden weinig voet aan de grond te krijgen. Het veronderstelt een duurzame verbintenis tussen beleidsmakers en experts die door intensieve interactie samen vragen stellen, alternatieven ontwerpen, effecten analyseren en conclusies formuleren. Het geeft invulling aan de gedachte dat beleid veel meer zou moeten worden benaderd als een (lerend) experiment, waarbij het leren en niet het scoren voorop staat.

In een “ex durante” benadering van evidence-based beleid liggen volop kansen. In de wetenschap wordt veelvuldig aandacht geschonken aan “collaboratief actieonderzoek” als methode om te komen tot krachtige synergie tussen wetenschappelijk valide, empirisch bewezen en praktisch bruikbare kennis.

Deze zelfde gedachtegang gaat op voor innovatieprocessen. Ook daar moet een vinding eerst op de tekentafel zijn bedacht alvorens de lange strompeltocht naar realisatie kan worden ingezet. Ook hiervan geldt dat gelijkschakeling van 'trail and error' efficiënter en effectiever lijken dan serieschakeling van ontwerp, toetsing, toepassing en evaluatie.

3 DEEL B REFLECTIE EN PERSPECTIEVEN

We hebben hierboven negen vereenvoudigde beelden besproken. In het tweede deel van dit essay willen we deze vereenvoudigingen proberen op te rekken en er andere, weliswaar meer ingewikkelde maar daarmee ook meer productieve beelden tegenover zetten. Een andere blik op dezelfde werkelijkheid kan perspectieven openen die bijdragen aan vitale kennisinfrastructuur. Die infrastructuur is niet per definitie simpeler (zoals het verlangen van veel beleidsmakers en onderzoekers vaak is), maar is wel soepeler. In het tweede deel van dit essay geven we bij elke vereenvoudiging die we hebben aangetroffen een alternatieve interpretatie die ook de weg opent naar andere, wellicht beter werkbare handelingsperspectieven.

3.1 Kennis is geïnternaliseerde en geassembleerde informatie

We zouden de stelling willen betrekken dat een vitale kennisinfrastructuur gericht is op het bevorderen en belonen van internaliseren en assembleren van kennis. Zolang data en gegevens niet verder komen dan informatie bij de producent, is de valorisatie ervan gering. Internaliseren is een eerste vereiste om data en gegevens op te werken tot kennis bij de gebruiker ervan. Assemblage is het tweede vereiste om tot meer competent gedrag van kennisgebruikers te komen. In het nadenken over kennisinfrastructuur krijgt het eerste vereiste enige aandacht (via aparte persoonlijke ontwikkeltrajecten) en de tweede weinig aandacht. In dat licht lijkt een pleidooi voor nieuwe vormen van kennisproductie en kennisoverdracht meer dan legitiem. Kernconcepten die kunnen helpen om de kennisinfrastructuur te versterken zijn kennisproductie en paralleliteit. In plaats dat indirecte communicatie via rapporten wordt gestreefd naar direct samenwerken aan het vergroten van handelend vermogen. De afstand die er tussen kennisvrager en kennisaanbieder traditioneel bestaat, wordt overbrugd. De kernvraag hierbij is wel of en hoe er incentivestructuren zijn te ontwikkelen aan beide zijden van de relatie,

3.2 Kennis is een ketenproduct ingebed in netwerken van kennisdragers, beleidsmakers en uitvoerders

Daarbij is de samenleving de klant en de ontwikkelpotenties in deze samenleving. Kennisontwikkeling is dynamisch. Rapporten zijn niet meer dan intermediaire halfproducten. De beloning daarvoor zou moeten afnemen en de beloning voor het maken van een gezamenlijk eindproduct zou moeten groeien.

Daarmee verschuift de aandacht van kennisproduct naar kennisdrager, van data en informatieoverdracht naar hybride netwerken en rijke leermomenten. Wijze mannen en vrouwen nemen de plaats in van wijze woorden. Kennisprocessen worden niet meer georganiseerd als schoksgewijze hink-stap sprongen van het ene rapport naar het andere, maar worden doorgaande interactieprocessen, waarbij de wijze mensen (gevraagd en ongevraagd) input leveren die direct van nut kan zijn in complexe besluitvormingsprocessen.

3.3 Expertkennis en lekenkennis vullen elkaar aan

De legitimiteit van expertkennis wordt vaker in twijfel getrokken. Dit proces is mogelijk te stoppen door lekenkennis meer het primaat te geven. Lekenkennis is niet alleen accuraat, zij is ook verbonden met belangen en standpunten en kan daarom buitengewoon effectief zijn in besluitvormingsprocessen. De gedachteontwikkeling en uitvoerbaarheid kunnen beter verbonden raken.

Dat noodzaakt tot het opnieuw doordenken van de positie van de expert. Hij behoudt een speciale positie in het benoemen van zin en onzin en krijgt steeds meer de opdracht om de buitenwereld binnen te brengen. Dit laatste is belangrijk om een te behoudzuchtige oriëntatie in processen te voorkomen. De kennisdrager wordt niet eerder dan anderen gemobiliseerd, maar krijgt als opdracht in samenspraak met anderen te komen tot valide en maatschappelijk robuuste uitspraken. Dat maakt zijn opdracht niet makkelijker, maar wel waardevoller. Burgerjury's vullen het systeem van wetenschappelijke peer review aan. Joint fact-finding wordt daadwerkelijk vervlochten met professionele vormen van proces- en projectmanagement.

Het is goed om stil te staan bij de vraag in welke situatie men kan volstaan met formele expertise en in welke situatie lekenkennis belangrijker is bij het realiseren van draagvlak en legitimiteit. De controversialiteit van problemen en de potentiële gevoeligheid van oplossingen is daarbij een belangrijk criterium. Soms hoeft men de kennisopgave niet moeilijker te maken dan zij is; soms mag men ze niet onterecht vereenvoudigen door alleen experts te bevragen.

3.4 Het centraal stellen van concrete samengestelde vraagstukken zet aan tot productieve kennisontwikkeling

Kennisprocedures leveren keurig de informatie op die voorgeschreven is. Het effect ervan is meestal een binaire afweging: iets voldoet of iets voldoet niet. Kennisproductie die daadwerkelijk een zoekproces moet faciliteren, laat zich moeilijk in procedures dwingen. Afwegingskaders en doelen evolueren snel, en kennis die nog uitgaat van eerder vastgestelde criteria is daarom snel verouderd. Vormen van ontwerpend onderzoek kunnen helpen bij het gelijkschakelen van de onderhandelingstafel, de rekentafel en den tekentafel. Het gezamenlijk ontwikkelen van een business case rondom gebiedsontwikkeling is effectiever dan het (serieel) afwikkelen van de verschillende verplichte procedurele toetsen. Deze zijn weliswaar op sommige momenten nodig om aan juridische voorschriften te voldoen, maar moeten niet meer energie opslurpen dan nodig is, en zeker niet het kennisproces domineren en daar de lenigheid uit weghalen.

3.5 Samengestelde vraagstukken vragen samengebrachte specialismen

Voortgaande specialisering wordt in alle kennisdomeinen hogelijk gewaardeerd. Tegelijkertijd zien we in de beleidspraktijk de behoefte groeien om maatschappelijke vraagstukken die sterk met elkaar vervlochten zijn, ook in onderlinge samenhang te bestuderen en als het even kan op te lossen.

Dat stelt nieuwe eisen aan de wijze waarop kennisproductie wordt georganiseerd. Specialismen blijven onmisbaar, maar belangrijker wordt de kwaliteit van de voorzieningen om specialismen bij elkaar te brengen. Deze voorzieningen zijn niet alleen "infrastructureel" van aard (in de vorm van

organisatorische arrangementen) maar betreffen ook competenties van kenniswerkers en kennisvragers. Het begint in ieder geval bij de bereidheid om naar elkaar te luisteren en kennis uit te wisselen.

Er zijn overigens voorbeelden van arrangementen die laten zien dat het mogelijk is om multidisciplinaire kennis toe te leveren en productief te maken in complexe besluitvormingsprocessen. Soms is dat door een Critical Review Team (Zuiderzeelijn). Soms is dat door een panel van professoren (Leertafel Water Governance). Soms is dat door een breed samengestelde groep ervaringsdeskundigen (NederlandBovenWater). Kenmerkend hiervoor is dat de specialisten vanuit de verschillende domeinen specialist blijven, maar door de kennisuitwisseling worden ze wijzer en competentier met name over de variëteit aan kennis en de daarop gebaseerde mogelijkheden.

3.6 Vitale kennisontwikkeling is symbiotische coevolutie tussen vraag en aanbod

De richting van de kennisontwikkeling is in hoge mate afhankelijk van het zelforganiserend vermogen van kennisinstellingen. Kenniswerkers hebben een sterk autonome drive. Zij geloven in hun werk (als het goed is) en zijn gedreven door nieuwsgierigheid om hun vak verder te brengen. Zij hebben ruimte nodig om die drive om te zetten in inspirerend onderzoek. Dat betekent dat kenniswerkers de ruimte moeten krijgen om opdrachten om te zetten in uitdagende zoektochten naar bruikbare kennis. Kenniswerkers moeten zelf de boer op om te achterhalen wat de kennisbehoefte daadwerkelijk is en met welk antwoord zij bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Daarbij zullen kenniswerkers de vraag zo proberen te framen dat deze past in hun eigen agenda. In plaats van hen daarvan te weerhouden, is het veel interessanter te bezien hoe dit kan leiden tot gezamenlijk gefinancierde projecten waarbij de opdrachtgever minder betaalt omdat de opdracht gedeeltelijk ook van nut is voor de kennispartij.

Het combineren van vraag- en aanbodsturing veronderstelt de bereidheid om intensief met elkaar samen te spreken. Het veronderstelt ook andere, meer tijdelijke en ad-hoc arrangementen om te komen tot interactie. Daarbij is “elkaar kennen” cruciaal en is de aanwezigheid van intermediaire partijen tussen kennis en beleid soms onnodig complicerend.

3.7 Van contractmanagement naar contactueel vaardige hybride interactie

Het sturen van kennisvorming is niet een zaak van dichtgetimmerde contracten. De problemen tussen vrager en aanbieder (principaal en agent) zijn veel beter op te lossen door te investeren in goede relaties en intensieve interacties. Hier doet zich wel een spanning voor, omdat zakelijkheid en nabijheid met elkaar lijken te contrasteren. Maar een intensieve relatie kan ook zakelijk zijn. Van belang is dat doorgaande interactie in de plaats komt van een vooraf dichtgetimmerd contract. Transparantie komt in de plaats van gereguleerd wantrouwen. Strenge eisen voor tussenrapportages en accountantsverklaringen worden vervangen door regelmatige reflectiesessies waarbij tussentijdse bevindingen worden gepresenteerd en bediscussieerd. Niet het aantal uren dat verspikerd mag worden, staat centraal, maar de beoogde meerwaarde van het eindproduct.

3.8 Kennisproducenten en beleidsmakers moet je naast hun eigen halfproducten (beleidsnota en rapport) ook op maatschappelijk relevante eindproducten afrekenen

Juist de versplintering in de systemen waarin mensen worden afgerekend, bemoeilijkt samenwerking en leidt tot de prestatieparadox: mensen presteren zoals het systeem dat van hen verlangt. Wetenschappers gaan artikelen schrijven, consultants gaan declarabele uren maken, beleidsmakers gaan nota's schrijven. Voor samenwerking bestaan maar weinig prikkels. Prestatiesystemen in de beleidswereld en de kenniswereld richten zich op de korte termijn. Daarbij komt dat er weinig duurzame aandacht is voor specifieke vraagstukken. De aandacht wordt al snel op nieuwe, meer actuele onderwerpen gericht. Dat geldt niet alleen in de – door de politiek en media gedomineerde – beleidswereld, maar ook in de door de opdrachtstroom of subsidiepotten gestuurde kenniswereld. Als extra complicerende factor kunnen we wijzen op de hoge omloopsnelheid van mensen waardoor samenwerkingsrelaties per definitie moeilijk zijn te consolideren.

Dat roept de even relevante als lastige vraag op, hoe we de zo broodnodige samenwerking kunnen organiseren en belonen. Op enigerlei wijze moet de aandacht verschuiven van de korte naar de middellange termijn, en van deelproducten naar eindproducten. Het wordt de kunst gezamenlijke, integrale projecten te definiëren die de tijd krijgen en waar mensen uit beide werelden zich voor langere tijd aan mogen verbinden. Voortgang en verrijking worden criteria om betrokkenen tussentijds te evalueren en impact en meerwaarde worden de criteria bij afronding.

3.9 Evidence-based beleid veronderstelt parallelschakeling van kennis en beleid

Als kennisvorming niet parallel wordt geschakeld met beleidsvorming en er geen intensieve interactie plaatsvindt, blijft de roep om evidence-based beleid een lege huls. Evidence-based beleid betekent niet het maken van de meest verstandige keuze op basis van de best beschikbare kennis, maar veel meer het samen problemen definiëren en samen aanpakken uitproberen. Samen leren van experimenten en samen nadenken over eventuele bijstellingen, in plaats van vragen en antwoorden naar elkaar (over de schutting) gooien. Parallelschakeling van kennisvorming en besluitvorming lijkt moeilijk te passen in dominante denkbeelden over het primaat van de politiek en de dienstbaarheid van kennis, maar levert wel meer wederzijdse bevruchting en verrijking op.