



Tussen kust en kennis

*Analyse van bedreigingen en kansen voor kennisgeneratie
met betrekking tot kustveiligheid*



*Afstudeerrapport van M.J.A. Hendriks
Faculteit Technische Bestuurskunde
Juni 2004*

Tussen Kust en Kennis;

Analyse van bedreigingen en kansen voor kennisgeneratie met betrekking tot kustveiligheid

Delft, juni 2004

Rapport van het afstudeeronderzoek van Michelle J.A. Hendriks

Studienummer: 9324539

E-mail: MichelleHendriks@hotmail.com

Technische Universiteit Delft, Faculteit Technische Bestuurskunde, Sectie Beleidsanalyse

Uitgevoerd bij: Dienst Weg- en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat

Afstudeercommissie

Namens TU Delft: Prof.dr.ir. W.A.H. Thissen

Mw.ir. L.J. Carton

Mw.dr. W.M. Dicke

Namens DWW: Drs. A.Roos

Foto voorkant: Michelle Hendriks, Ameland, december 2001

Voorwoord

Dit rapport vormt het sluitstuk van mijn studie Technische Bestuurskunde in Delft. Het presenteert de resultaten van mijn afstudeerwerk, dat ik heb uitgevoerd bij de Dienst- Weg en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat. Het was erg interessant om in deze roerige tijden voor Rijkswaterstaat, bij een Specialistische Dienst te mogen werken. Het maakte mijn onderwerp extra interessant en ik heb ook veel geleerd van alles wat er om me heen gebeurde.

Ik ben blij dat ik de kans heb gekregen om een onderzoek te kunnen uitvoeren op het gebied van beleidsanalyse én de 'waterwereld'. Het is geworden wat ik mij al die jaren heb voorgesteld bij het werk van een TB'er en ik heb nog veel bijgeleerd. Soms was er sprake van het zogenaamde Droste effect: mijn onderzoek ging over onderzoek. Daardoor heb ik sommige nieuwe inzichten niet alleen kunnen toepassen op onderzoekswereld met betrekking tot kustveiligheid, maar ook op mijn eigen manier van onderzoeken.

Graag wil ik mijn directe begeleiders, Alex Roos en Linda Carton, bedanken voor al hun tijd en raad. Hun kritische vragen hebben me goed aan het denken gezet en veel geholpen bij het uiteindelijke resultaat. Datzelfde geldt voor de feedback van de twee andere commissieleden, professor Will Thissen en Willemijn Dicke. Naast mijn afstudeercommissie ben ik ook dank verschuldigd aan alle mensen die bereid waren om met mij in gesprek te gaan over het onderwerp van mijn afstuderen. Dat zijn er heel wat geweest; het grootste deel van de resultaten volgde uit deze interviews. Tot slot bedank ik natuurlijk mijn familie en vrienden met wie ik in de afgelopen jaren heb samengewerkt en -geleefd. Dankzij jullie heb ik een mooie tijd gehad in Delft!

Michelle Hendriks
Delft, juni 2004

Samenvatting

Achtergrond

Om kustveiligheid in Nederland te kunnen blijven garanderen is continue opbouw en verbetering van kennis nodig. Vele soorten onderzoeksprojecten dragen bij aan deze kennis. Bij de projecten zijn verschillende actoren betrokken met elk hun eigen doelen, verwachtingen en middelen. Tevens zijn er externe factoren uit de omgeving, zoals rijksbeleid en natuurlijke ontwikkelingen, van invloed op de projecten en actoren. Samen beïnvloedt dit alles de processen en relaties rond onderzoeksprojecten. Hierdoor kunnen bedreigingen en kansen ontstaan voor de bijdrage van kennis aan kustveiligheid.

Onderzoeksprojecten worden uitgevoerd in een soort kennismarkt met vraag en aanbod van het product kennis. De Dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW), een van de specialistische diensten (SD'en) van Rijkswaterstaat, is een speler in de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid.

Onderzoek aanpak

In samenspraak met de opdrachtgever bij DWW is de volgende onderzoeksvraag opgesteld voor dit afstudeeronderzoek: *'Hoe kunnen SD'en in de toekomst omgaan met kansen en bedreigingen die zich voordoen in de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid?'* Om deze vraag te beantwoorden is de omgeving van onderzoek met betrekking tot kustveiligheid geanalyseerd aan de hand van twee uiteenlopende casussen, namelijk het project Sterkte en Belasting Waterkeringen (SBW) van de DWW en het project Uitwerking Kustvisie 2050 van de provincie Noord-Holland. Door middel van interviews en documentanalyse is het actorennetwerk geanalyseerd en zijn externe factoren die spelen rond onderzoek geïnventariseerd en geprioriteerd, vanuit het perspectief van de verschillende betrokken actoren. Dit leverde ook een lijst met bedreigingen en kansen voor kennis met betrekking tot kustveiligheid. Op basis van deze bevindingen zijn vier uiteenlopende toekomstscenario's ontwikkeld. Deze zijn vervolgens besproken met medewerkers van twee SD'en, te weten de DWW en het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ). Tot slot is een eerste aanzet voor een mogelijke strategie voor de SD'en ontworpen.

Er is in dit afstudeeronderzoek gebruik gemaakt van enkele theoretische noties, uit de netwerktheorie, het Cyclisch Innovatie Model van Berkhout en de kennismanagement theorie. Ook zijn enkele beleidsanalytische methoden en technieken gebruikt voor het structureren van het probleemveld en voor het ontwerpen van de strategie, onder ander actorenanalyse, systeem modellering en scenario ontwerp.

De kennismarkt

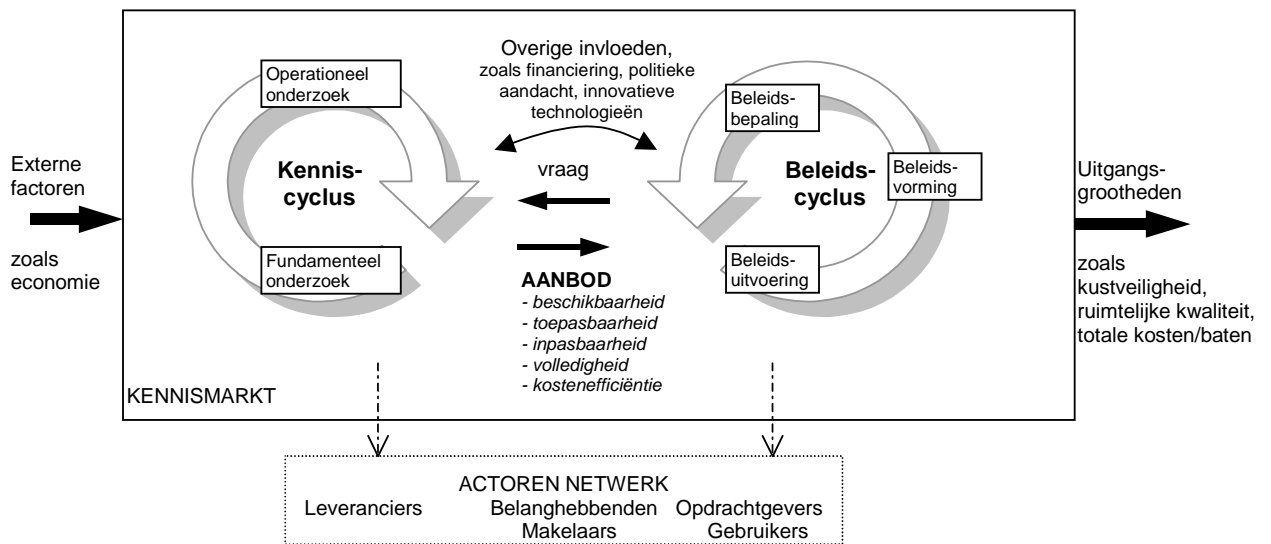
De kennismarkt bestaat uit onderdelen uit de beleidscyclus, waar opdrachtgevers en gebruikers van kennis in opereren, en de kenniscyclus, waar de leveranciers van fundamentele en toegepaste kennis werken. Daartussen bevinden zich nog kennismakelaars en belanghebbenden. Een actor kan verschillende rollen in de markt op zich nemen. Een waterschap kan bijvoorbeeld gebruiker zijn van kennis in het ene project en leverancier zijn van kennis in een ander project. Er is geen sprake van een perfecte marktwerking. Dit komt door de aanwezigheid van hiërarchische relaties, politieke afhankelijkheden, een veelheid aan samenwerkingsverbanden, monopolieposities en dubbelrollen in het netwerk van actoren.

Actoren hebben verschillende visies op kustveiligheid. Dat leidt tot onenigheid over de invulling van projecten. Enkele voorbeelden: in het project SBW is men het oneens over afbakeningskeuzes, zoals het niet meenemen van buitendijkse bebouwing. Bij Uitwerking Kustvisie is niet iedereen

het eens over de balans in de aandacht voor verschillende onderwerpen. Goede communicatie over de onderbouwing van dit soort keuzes zou wellicht onenigheid kunnen verkleinen.

Over nut en noodzaak van onderzoeksprojecten zijn de actoren het wel eens. Iedereen erkent dat de beoogde resultaten zullen bijdragen aan kustveiligheid of aan belangrijke aspecten van kustveiligheidsmaatregelen, zoals kosten en inpasbaarheid in de context. Binnen SBW is men positief over het feit dat sterkte en belasting van waterkeringen in één project wordt onderzocht. Bij Uitwerking Kustvisie ziet men veel kansen in de huidige integrale aanpak, zeker nu er nog weinig druk is, omdat het project nog geen zeer urgent veiligheidsprobleem aanpakt.

Als belangrijkste ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitkomsten van onderzoek zien de geïnterviewde personen ontwikkelingen in de politiek, omdat daar beslissingen worden genomen die grote invloed hebben op allerlei actoren en processen in de kennismarkt, en in organisatie en werkprocessen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), omdat onderdelen daarvan zowel in de beleidscyclus als in de kenniscyclus belangrijke spelers zijn.



Bedreigingen en kansen

Bedreigingen en kansen hebben invloed op de (generatie van) kennis die kan bijdragen aan kustveiligheid. Er zijn geen losstaande, kritieke bedreigingen naar voren gekomen in dit onderzoek. Bedreigingen en kansen komen voornamelijk voort uit een optelsom van factoren. Opvallend is deze factoren voornamelijk vanuit de onderdelen van de beleidscyclus komen en niet vanuit de natuur of het kustgebruik.

Drie factoren vormen altijd bedreigingen voor de kennis. Dat zijn: gebrek aan aandacht voor kustveiligheid, onderzoeksprojecten die teveel afhankelijk zijn van politieke keuzes en gebrek aan financiën. Het fysieke kuststelsel (de natuur en waterkeringen) biedt kansen voor (kennis voor) kustveiligheid. Dit komt doordat daar nog enige marges zijn die ervoor zorgen dat kustveiligheid niet direct in gevaar is.

De kennismarkt kent ook enkele dilemma's tussen twee opties die beiden goede en slechte gevolgen omvatten. Deze dilemma's spelen zowel op projectniveau als op een hoger niveau, bijvoorbeeld in de beleidscyclus. Het zijn de keuzes tussen: de oude en nieuwe V&W organisatie en werkprocessen, een integrale of sectorale aanpak, samenwerking of scheiding tussen actoren, brede of afgebakende aanpak, en een vrije of strakke aanpak. Een voorbeeld: een integrale aanpak kan uitlopen op onbeheersbaarheid en het meenemen van irrelevante projecten, maar een sectorale aanpak kan leiden tot slechte aansluiting van resultaten op de omgeving of verlies aan continuïteit van de beschikbare kennis.

Toekomst verkenning

Er zijn vier omgevingsscenario's ontwikkeld. Dergelijke scenario's dragen bij aan het verkennen van ontwikkelingen die men in zijn toekomstige omgeving kan tegenkomen, waar men geen directe invloed op heeft. Het is niet de bedoeling om een keuze te maken tussen de scenario's, maar om een beleid te kunnen ontwikkelen dat in elk van de scenario's robuust is.

De belangrijkste drie drijvende krachten voor mogelijke toekomstscenario's zijn: de economie, politieke aandacht voor kust of andere onderwerpen en de politieke houding ten opzichte van de rol van de overheid. Die hebben voornamelijk gevolgen voor het aantal ambtenaren, de interne organisatie van V&W, de externe relaties van V&W en het V&W (onderzoeks)budget voor de kust. Op basis van deze grootheden zijn vier omgevingsscenario's ontwikkeld: *A. Kustveiligheid als regionale speelbal*; *B. Kust als wapen tegen economische depressie*; *C. Kustveiligheid underdog in gouden tijden* en *D. Koestering van de kust als economische motor*.

De scenario's beschrijven het kuststelsel, de kennismarkt en afzonderlijke projecten inclusief de uitkomsten voor kustveiligheid en kennis. Respondenten bij de SD'en achten de ontworpen scenario's over het algemeen plausibel en consistent. In een voor alle actoren aantrekkelijk scenario is er sprake van hoge kustveiligheid in heel Nederland, waarbij het kennisaanbod vooruitloopt op ontwikkelingen in de natuur en in het kustgebruik. Alle typen kennis zijn dan breed beschikbaar, goed toepasbaar op de problematiek, inpasbaar in de context en kostenefficiënt.

Ondanks het gegeven dat de omgevingsscenario's niet te beïnvloeden zijn door de SD'en, is er wel een voorkeur: vanuit het huidige perspectief van de SD'en is scenario D het meest gewenst. Daarin is voldoende geld en aandacht voor kustveiligheid en is V&W klein en zakelijk.

Strategie voor de Specialistische Diensten van Rijkswaterstaat

Gegeven de vier scenario's kunnen de SD'en zich tot verschillende karikaturen ontwikkelen, respectievelijk administratiekantoor, spin in het web, eiland in de maatschappij en regisseur. Elke vorm heeft positieve en negatieve kanten. In de huidige situatie nemen vrijwel alle actoren de Specialistische Diensten zeer serieus in de rol die zij in de kennismarkt vervullen als deskundige actor met oog voor het algemeen belang. Wanneer de SD'en erin slagen om deze positie vast te houden, zouden ze in de toekomst een grote bijdrage kunnen leveren aan goede uitkomsten van de kennismarkt.

De basiscomponent van de strategie, die in alle scenario's toegepast kan worden, omvat de volgende doelstellingen: lange termijn en gebiedsbrede blik, evenwichtige kennis in de markt, de SD als huisleverancier van V&W, marktgerichtheid, wetenschappelijke integriteit en aandacht voor kustveiligheid. Het onderhouden van goede relaties met verschillende actoren is dan van groot belang. Op die manier kan de SD toegang krijgen tot middelen die zij in een scenario wellicht niet zelf in handen heeft. In alle gevallen zal de SD een soort makelaarsrol moeten aannemen. Dat is namelijk de manier waarop zij zich kan onderscheiden in de markt. Daarnaast zal ze zich in verband met de netwerksituatie flexibel moeten opstellen en niet te star zijn in een gekozen strategie.

De basiscomponent wordt aangevuld met een flexibele component per scenario. Daarin wordt in ieder geval ingegaan op hoe de SD aandacht voor kustveiligheid kan creëren, hoe ze de beleidskeuzes kan beïnvloeden en hoe onderzoek gefinancierd kan worden. Dat zijn namelijk factoren die direct voor bedreigingen kunnen zorgen. In de scenario's waarin er weinig aandacht voor kustveiligheid is, heeft het creëren van aandacht de hoogste prioriteit, omdat dat een voorwaarde is voor veel positieve processen. In het scenario waarin het ministerie van V&W een

belangrijke rol heeft in barre tijden, moet de SD zich vooral richten op beleidskeuzes in ministeries, omdat die negatief van invloed kunnen zijn op kennisgeneratie. Wanneer de SD vrijwel de enige uitvoerder van onderzoek is, moet ze haar middelen vooral inzetten op projectniveau, anders wordt er helemaal geen onderzoek gedaan. In scenario D waarin de omstandigheden zeer positief zijn, dient de SD zich ook vooral op projectniveau te richten. Het is dan voor alle actoren namelijk verleidelijk is om minder kritisch te worden op projectuitvoering en -resultaten, omdat er toch veel geld is.

Wanneer de SD een proactieve houding wil aannemen dan zal ze indicatoren in de gaten moeten houden, waaraan is af te lezen hoe het met de economie gaat en welke beleidskeuzes er voorlopig (gaan) gelden, bijvoorbeeld een economische prognose van het CPB of Rijksbegrotingen. Daaraan kan de SD zien waar ze haar middelen op moet inzetten om tot een wenselijke situatie te komen.

Algehele conclusie

Op dit moment zijn de meeste actoren van mening dat het nog wel goed zit met de kustveiligheid. Omdat kennis voor kustveiligheid vooruit moet lopen op ontwikkelingen in het kuststelsel, zijn er in de toekomst wél bedreigingen en kansen voor kustveiligheid. Er zijn namelijk veel ontwikkelingen gaande rond onderzoeksprojecten, die het kennisaanbod zouden kunnen beïnvloeden.

Om in de toekomst te kunnen omgaan met kansen en bedreigingen in de kennismarkt moeten de SD'en hun bijzondere rol in de kennismarkt proberen te behouden. Dat kan door een soort makelaarsrol aan te nemen met oog voor het algemene belang van de kennis voor kustveiligheid. Op die manier zouden ze in de toekomst een grote bijdrage kunnen leveren aan goede uitkomsten van de kennismarkt. Dat betekent dat de verschillende typen kennis breed beschikbaar zijn, toepasbaar zijn op de problematiek, inpassen in de context en dat kennisgeneratie kostenefficiënt is.

Aanbevelingen

Gezien de complexiteit van de kennismarkt zou verder onderzoek kunnen bijdragen aan een goede onderbouwing van keuzes die actoren maken in en rond onderzoeksprojecten. Op die manier kan voorkomen worden dat het kennisaanbod achterlijft op ontwikkelingen in de natuur en maatschappij, die uiteindelijk kustveiligheid zouden kunnen verlagen.

Om de resultaten van dit onderzoek uit te breiden zouden meer uiteenlopende scenario's op basis van de bovenstaande bevindingen ontwikkeld kunnen worden. Ook zou de externe analyse uitgebreid kunnen worden met een nadere bestudering van de invloed van de Grote Technologische Instituten en de Technische Adviescommissie Waterkeringen. Dat zijn namelijk belangrijke spelers in het netwerk rond kustveiligheid, die in de huidige analyse weinig aan bod zijn gekomen. Het Cyclisch Innovatie Model van Berkhout (2000) dat gebruikt is, biedt een goed hulpmiddel bij dit soort studies voor allerlei actoren die zich begeven op grensvlakken van beleid en kennis.

De bovengenoemde aanzet voor een strategie kan de SD'en helpen om hun rol in toekomstige kennisprojecten te bepalen, te verhelderen en te differentiëren. Voor een verdere uitwerking van de strategie is een grondige interne analyse van doelstellingen en middelen van de SD gewenst.

Het verdient de aanbeveling voor de SD om op regelmatige basis gebruik te maken van scenario's voor het bepalen van een strategie. Dit kan namelijk bijdragen aan inzicht in cumulatieve effecten van factoren en het ontwikkelen van nieuwe scenario's houdt de toekomstgerichte blik vast. Zeker gezien de grote veranderingen binnen de organisatie van V&W, die veel effect hebben op de SD'en, is het nodig om op zo'n manier te kijken of de gekozen strategie nog gepast is of dat er nieuwe belangrijke (invloedrijk en waarschijnlijk) toekomstscenario's opdoemen.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	i
Samenvatting.....	ii
Inhoudsopgave	vi
1 Inleiding.....	2
1.1 Achtergrond.....	2
1.2 Probleemstelling.....	2
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	3
1.4 Verloop van het onderzoek.....	4
1.5 Leeswijzer.....	4
2 Onderzoek aanpak	5
2.1 Belangrijke begrippen	5
2.2 Theoretische basis	8
2.3 Toepassing.....	11
2.4 Methoden en technieken	12
2.5 Conceptueel raamwerk samengevat	15
3 Casusonderzoek: twee onderzoeksprojecten.....	18
3.1 Verantwoording casusonderzoek	18
3.2 Sterkte en Belasting Waterkeringen (SBW).....	19
3.3 Uitwerking Kustvisie 2050 Noord-Holland.....	25
4 Systeemanalyse kust en kennis.....	31
4.1 Het kuststelsel	31
4.2 Actoren.....	35
4.3 Externe factoren.....	37
4.4 Uitgangspunten	40
4.5 Diagnose van de situatie.....	42
5 Omgevingsscenario's	46
5.1 Scenariologica.....	46
5.2 Selectie van vier scenario's.....	48
Overzicht scenario's.....	49
5.3 Scenario A: Kustveiligheid als regionale speelbal.....	50
5.4 Scenario B: Kust als wapen tegen economische depressie.....	51
5.5 Scenario C: Kustveiligheid underdog in gouden tijden.....	52
5.6 Scenario D: Koestering van de kust als economische motor.....	54
5.7 Interpretatie van de scenario's.....	55
6 Strategie voor DWW en RIKZ.....	57
6.1 Analyse van de vier scenario's voor strategieontwerp.....	57
6.2 Strategie opbouw	58
6.3 Basis component	59
6.4 Flexibele component A	62
6.5 Flexibele component B	64
6.6 Flexibele component C	65
6.7 Flexibele component D.....	67
6.8 Proactieve component.....	69
Overzicht strategie ontwerp.....	70
6.9 Discussie van de resultaten binnen de SD'en.....	71
6.10 Interpretatie strategie ontwerp	71

7	Conclusies en aanbevelingen	74
7.1	<i>Conclusies</i>	74
7.2	<i>Algemene conclusie uit het onderzoek</i>	77
7.3	<i>Aanbevelingen</i>	77
8	Reflectie.....	79
8.1	<i>Over de analyse en resultaten</i>	79
8.2	<i>Een vijfde scenario en strategie</i>	81
8.3	<i>Over het afstudeerproject</i>	82
	Begrippenlijst	84
	Afkortingenlijst.....	85
	Bronnenlijst	86
Bijlage A	Geïnterviewde personen.....	88
Bijlage B	Interviewprotocol.....	89
Bijlage C	Actoren in het kuststelsel.....	90
Bijlage D	Organogram ministerie Verkeer en Waterstaat	95
Bijlage E	Externe factoren.....	96
Bijlage F	Selectie drijvende krachten scenariologica.....	101
Bijlage G	Validatie van de strategie	103
G.1	<i>Invullijst strategie ontwerp</i>	103
G.2	<i>Beoordeling van scenario's en strategiebepaling door SD'en</i>	104
G.3	<i>Aandachtspunten voor positie en dynamiek in strategie</i>	106
G.4	<i>Discussie van de onderzoeksresultaten met de SD</i>	107

Deel I

Introductie



Bron: www.kustfoto.nl

De unieke situatie in de Nederlandse kustzone vraagt om continue aandacht voor kustveiligheid. Kennis kan bijdragen aan instandhouding en verbetering van die kustveiligheid. Alle actoren en ontwikkelingen in de kust en de omgeving van onderzoeksprojecten hebben invloed op de uitkomsten van onderzoek. In dit eerste deel van dit rapport wordt een introductie gegeven op het onderwerp en op het hele afstudeerproject.

1 Inleiding

.....

Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de achtergrond en probleemstelling bij het onderwerp van studie. Daarnaast licht het de opbouw van het onderzoek en van het rapport toe.

1.1 Achtergrond

Eeuwenlang voert Nederland al strijd tegen het zeewater. Zonder de dijken, duinen en kunstwerken zou dagelijks een groot deel van Nederland overstromen. De Nederlandse kust is te verdelen in drie zones: de Zeeuwse delta, de Hollandse kust en de Waddeneilanden. Elk gebied kent haar eigen kustverdediging, landgebruik en geschiedenis.

Kort na de watersnoodramp van 1953 werd de Deltacommissie in het leven geroepen. Die legde de basis voor het huidige veiligheidsbeleid. Op basis van de bevolking en economische omstandigheden in die tijd zijn normen vastgelegd voor de primaire waterkeringen. Voor de Hollandse kust is de norm zo gesteld dat de waterkeringen een storm moeten kunnen keren die gemiddeld eens in de tienduizend jaar voorkomt. Voor de Zeeuwse kust en de noordelijke kust, inclusief de Wadden eilanden, is de norm lager (Huisman et al., 1998).

De belangrijkste kustveiligheidsmaatregelen die in Nederlands genomen worden zijn het in stand houden van de primaire waterkeringen volgens de Wet op de Waterkering (21 december 1995) en het met behulp van zandsuppleties behouden van de basiskustlijn (BKL) zoals deze in 1990 was. Inmiddels wordt er gewerkt aan een bredere benadering van veiligheid tegen overstromen. Het studieproject De Veiligheid van Nederland in Kaart (VNK) onderzoekt hoe in de toekomst kansen en gevolgen meegenomen kunnen worden in een nieuw afwegingskader voor maatregelen ter handhaving of verhoging van de veiligheid.

In de loop der eeuwen heeft Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven groot aanzien verworven in de wereld waar het gaat om het bewoonbaar maken en houden van laaggelegen, natte delta gebieden zoals onze kust. Projecten als de Deltawerken hebben wereldwijde faam. De structuur en kundigheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) is uniek in de wereld. Voor een groot deel wordt het ministerie hierin ondersteund door de Specialistische Diensten van Rijkswaterstaat (zie tekstbox hiernaast).

De Dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW) is één van de zes Specialistische Diensten van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De andere vijf zijn: de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, de Bouwdienst (BD), de Meetkundige Dienst, het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ). De DWW en RIKZ zijn de twee natte onderzoeksdiensten die het meeste met de kust te maken hebben. In dit onderzoek worden met de term Specialistische Diensten (SD'en) dan ook deze twee diensten bedoeld.

De steeds toenemende druk op de kust vanuit zee en land vraagt continu om de opbouw van nieuwe kennis. Onderzoek hiervoor wordt momenteel grotendeels door de overheid gefinancierd via vier kanalen: vanuit het Ministerie van V&W via Directoraat-Generaal Water (DGW) en DG Rijkswaterstaat (RWS), via doelsubsidies aan de zogenaamde Grote Technologische Instituten (GTI's) en via het Delft Cluster project (een samenwerkingsverband van enkele publieke kennisinstellingen).

1.2 Probleemstelling

Aanleiding voor dit afstudeeronderzoek was de opdracht vanuit de DWW voor een analyse van de actoren die te maken hebben met het onderzoeksproject Sterkte en Belasting Waterkeringen

(SBW). De projectleider vanuit DWW was geïnteresseerd in de visies en verwachtingen van betrokken actoren.

Het SBW project is een van de vele onderzoeken die uitgevoerd worden met betrekking tot kustveiligheid. Er zijn projecten in vele vormen, maar een gemeenschappelijk kenmerk is dat het onderzoek ten doel heeft om bij te dragen aan de kustveiligheid in Nederland. Bij deze onderzoeken zijn vele actoren betrokken met elk hun eigen doelen en verwachtingen. Deze worden gevormd door de rol die zij in een netwerk hebben, persoonlijke belangen en perceptie van de werkelijkheid (Van de Riet, 2003). Aan de hand hiervan gedragen actoren zich strategisch. Tevens zijn er externe factoren uit de omgeving, zoals rijksbeleid en natuurlijke ontwikkelingen, van invloed op de projecten en actoren. Dit zijn factoren die de actoren zelf niet in de hand hebben. Dit alles werkt door op de processen en relaties rond onderzoeksprojecten. Hierdoor kunnen bedreigingen en kansen ontstaan voor de bijdrage van kennis uit onderzoeken aan kustveiligheid.

De Specialistische Diensten van Rijkswaterstaat zijn belangrijke spelers in de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid. Hun taak is om op continue basis beleidsvormers en –uitvoerders te voorzien van de benodigde kennis voor de uitvoering van hun wettelijke taken. Om te kunnen omgaan met mogelijke bedreigingen en kansen is inzicht in deze situatie nodig. Een analyse van de omgeving van onderzoeksprojecten kan daaraan bijdragen en een aanzet geven voor positie bepaling van de Specialistische Diensten.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit afstudeeronderzoek is:

Het identificeren van kansen en bedreigingen die zich vanuit de omgeving van onderzoeksprojecten met betrekking op kustveiligheid voordoen, om aan de hand daarvan aanbevelingen op te stellen over hoe de Specialistische Diensten op dit gebied (DWW en RIKZ) in de toekomst daarmee om kunnen gaan.

De omgeving wordt in dit afstudeeronderzoek benaderd als een kennismarkt met vraag en aanbod van het product kennis. Uit de bovenstaande doelstelling is een onderzoeksvraag afgeleid die in het afstudeeronderzoek beantwoord zal worden.

Hoe kunnen SD'en in de toekomst omgaan met kansen en bedreigingen die zich voordoen in de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid?

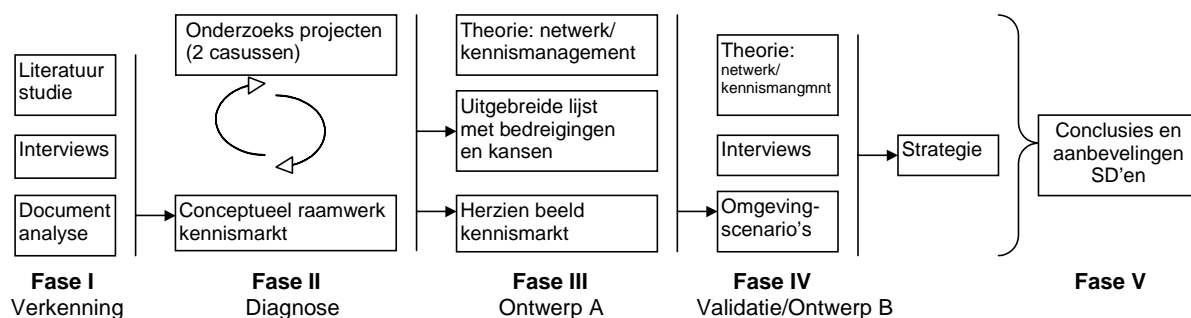
Omdat deze vraag niet direct te beantwoorden is, is een aantal deelvragen opgesteld die samen zullen leiden tot het antwoord op de hoofdvraag.

- 1 a) *Hoe ziet de kennismarkt er uit?*
 - b) *Welke ontwikkelingen zijn er in en rond de kennismarkt (recent verleden en toekomst)?*
 - c) *Welke hebben invloed op de kennis m.b.t. kustveiligheid?*
- 2 a) *Zien de betrokken actoren bedreigingen voor de kennis?*
 - b) *Zien de betrokken actoren kansen voor de kennis?*
- 3 *Hoe zou de omgeving van de Specialistische Diensten zich in de toekomst kunnen ontwikkelen?*
- 4 a) *Wat zijn doelstellingen van de Specialistische Diensten in mogelijke toekomstscenario's?*
 - b) *Welke basisstrategie moeten ze in ieder geval toepassen?*
 - c) *Welke flexibele componenten zijn er als aanvulling hierop mogelijk?*
 - d) *Welke proactieve component is mogelijk?*

1.4 Verloop van het onderzoek

Het afstudeeronderzoek heeft vijf fasen doorlopen. In de eerste fase is het probleemveld verkend aan de hand van literatuur over beleidsprocessen en kennisontwikkeling en documenten over kustbeleid en –onderzoek. Inzichten hieruit zijn aangevuld met gegevens uit gesprekken bij DWW en RIKZ. Dit leverde een globaal beeld van de kennismarkt, actoren en projecten. Om een diagnose te kunnen stellen over de daadwerkelijke problematiek is dit beeld met behulp van twee casussen verder ingevuld en aangepast. Na deze fase zijn de 3^e en 4^e onderzoeksvraag geformuleerd.

Bevindingen uit het casuonderzoek zijn vervolgens geconfronteerd met theoretische noties. Verschillende concepten uit de literatuur, over besluitvorming en innovatie in netwerken (respectievelijk De Bruijn et al en Berkhout) en kennismanagement (Weggeman; Verwijs et al), zijn overgenomen om de situatie te beschrijven. Hiermee zijn de scenario's en strategie ontwikkeld, die na bespreking met personen van DWW en RIKZ hebben geleid tot de conclusies en aanbevelingen.



Figuur 1: verloop van het afstudeeronderzoek

Gedurende het hele onderzoek is door middel van triangulatie gezorgd voor validatie van gegevens. Ten eerste door brontriangulatie: empirische documenten, gesprekken en theoretische literatuur. Daarnaast zijn ook verschillende invalshoeken gebruikt: personen, casussen en theoretische invalshoeken.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is in eerste instantie bedoeld voor de afstudeercommissie bestaande uit de opdrachtgever vanuit de DWW en de professor en begeleiders vanuit de faculteit Technische Bestuurskunde. Daarnaast kan het ook bijdragen aan inzicht van alle andere actoren dan DWW, die direct of indirect te maken hebben met onderzoek met betrekking tot kustveiligheid. Uiteraard zijn alle overige geïnteresseerden welkom om het rapport te lezen.

Het rapport is opgedeeld in vijf delen. Dit eerste deel vormt een inleiding in het onderwerp en de gebruikte onderzoeksmethode. Deel twee is uitwerking van de bevindingen van het casuonderzoek. Met behulp van de casussen, die in hoofdstuk drie beschreven worden, wordt in hoofdstuk vier het beeld van het onderwerp van studie ingevuld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een diagnose van de huidige situatie. Het derde deel gaat in op de ontwerpfase en beschrijft de scenario's (hoofdstuk zes) en de eerste aanzet voor een strategie (hoofdstuk zeven). Conclusies en aanbevelingen van het gehele onderzoek staan in hoofdstuk acht in het vierde deel. Er wordt afgesloten met een reflectie op het afstudeerwerk. In de bijlagen is achtergrondinformatie of meer gedetailleerde toelichting op bepaalde onderdelen te vinden.

2 Onderzoek aanpak

.....

De onderzoek aanpak is gebaseerd op bestaande theorieën, methoden en technieken. Dit hoofdstuk beschrijft welke daarvan en hoe deze zijn toegepast op het onderwerp. Eerst wordt er door vaststelling van enkele begrippen een afbakening van het onderzoek gegeven. Als afsluiting wordt een conceptueel raamwerk gepresenteerd; dit is een samenvatting van de belangrijkste noties.

2.1 Belangrijke begrippen

Het is noodzakelijk om duidelijk te hebben wat de uitgangspunten van het onderzoek zijn. Daarom wordt hieronder voor de belangrijkste begrippen een analyse gegeven van verschillende omschrijvingen die doorgaans gebruikt worden voor deze begrippen. Hieruit volgt een keuze voor de definiëring van het begrip zoals deze in dit onderzoek gebruikt wordt.

2.1.1 Kustveiligheid

Kustveiligheid is een combinatie van twee begrippen. Het begrip kust is vooral een definiëring van het gebied langs de grens tussen land en zee. Verschillende partijen gebruiken hier verschillende namen en grenzen voor. Zeewaarts wordt met betrekking tot de waterkerende functie, dus bijvoorbeeld voor waterkeringsbeheerders, over het algemeen de grens op –20 NAP dieptelijn gesteld. Voor kustgemeenten en –provincies is die grens van hun gebied op 1 kilometer uit de basiskustlijn (Minister van VROM, 2003). De landwaartse grens van de gebieden van verschillende instanties verschilt nog meer. Het ‘kustfundament’ (TAW, 2002) is het gebied dat van belang is voor de bescherming van het laaggelegen deel van Nederland tegen overstroming en omvat landwaarts zowel duinen als zeedijken. Met ‘kustzone’ (TAW, 2002) heeft men het over het gebied waarin de kustgebonden of sterk kustgeoriënteerde processen, waaronder menselijk (mede)gebruik, zich afspelen. Vaak spreekt men over *achterland* dat gevaar loopt bij falen van de waterkering, maar ook in of voor de waterkering zijn er gebieden (respectievelijk badplaatsen en *buitendijkse* gebieden) die gevaar lopen vanuit zee.

Van Dale omschrijft veilig als ‘beschermd tegen gevaar, met weinig risico’ en veiligheid als ‘het veilig zijn’. Bij een definiëring van het begrip veiligheid zijn veel verschillende invalshoeken mogelijk. Het kan kwantitatief gedefinieerd worden, maar het begrip kent ook een hele gevoelsmatige kant. ‘Mensen beoordelen verschillende risico’s met dezelfde waarde van het individuele risico verschillend’ (Ale, 2003). Beoordeling kan dus erg subjectief zijn. Ondanks dat gegeven heeft de Nederlandse overheid wel als taak om de veiligheid te waarborgen voor al haar inwoners. Dit staat in artikel 21 en 22 van de Grondwet, waarin de zorg van de overheid voor de woonbaarheid van het land, de verbetering van het leefmilieu en de bevordering van de volksgezondheid is vastgelegd (Raad voor V&W en VROM raad, 2003). In het huidige waterbeleid realiseert de overheid zich dat oplossingen niet meer alleen met technische middelen kunnen worden gerealiseerd, maar dat ook in het bestuurlijke en sociaal-culturele vlak veranderingen nodig zullen zijn om een duurzaam waterbeheer te kunnen realiseren (Ministerie van V&W, 14-03-2001).

Niet alle veiligheidskwesties in het kustgebied vallen onder kustveiligheid. In het begrip is ‘kust’ niet alleen een plaats aanduiding, maar ook een aanduiding van de gevaarbron, vergelijkbaar met brandveiligheid. Het gaat om gevaar vanuit de zee, het zeer dynamische deel van de kust. Mogelijke ongewenste uitkomsten hiervan zijn negatieve effecten van de zee op het socio-

economisch systeem. Dit loopt uiteen van dood of letsel van mensen tot waardevermindering van socio-economische objecten in het kustgebied, zoals gebouwen, landbouwgronden, wegen. Waardevermindering is niet altijd letterlijk schade, maar kan bijvoorbeeld ook verslechterde bereikbaarheid zijn bij overstroming. Beide zijn directe gevolgen van gevaar uit zee. Indirecte gevolgen, zoals bijvoorbeeld waardevermindering door ingrepen aan de waterkering vallen niet binnen kustveiligheid, maar zijn er natuurlijk wel mee verbonden.

Het Nederlandse kustbeleid onderscheid vier typen kustveiligheidsproblemen (Ministerie van EZ et al., 2002): het handhaven van de huidige kustlijn ondanks de zeespiegelstijging, wateroverlast door golfoverslag, veiligheid tegen overstromen achter de waterkering en risicobeheersing in buitendijks gebied.

Omdat dit afstudeeronderzoek een exploratieve aard heeft wordt kustveiligheid in een zeer brede definitie beschouwd. Kustveiligheid zal in dit onderzoek betrekking kunnen hebben op het hele gebied waar de vier bovengenoemde typen veiligheidsproblemen zich voor kunnen doen (dus achterland en buitendijkse gebieden) met negatieve gevolgen voor het socio-economisch systeem. Ook de gevoelsmatige aspecten van veiligheid kunnen onderwerp zijn.

2.1.2 Kennis

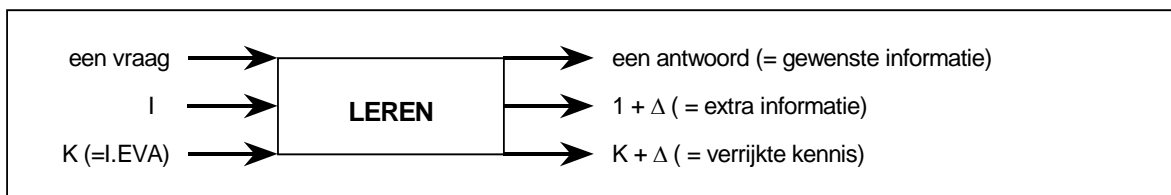
Kennis is een begrip waar men geen eenduidige omschrijving voor heeft. Sommigen omschrijven kennis als een object, maar voor dit onderzoek is de keuze gemaakt voor een definitie van kennis die verbonden is aan personen. Weggeman (1997) stelt kennis gelijk aan 'een *persoonlijk vermogen dat iemand in staat stelt een bepaalde taak uit te voeren*'. Deze definitie behoeft voor dit onderzoek een nadere uitwerking op twee punten:

- Impliciete en expliciete kennis

Weggeman gebruikt de metafoer 'Kennis = Informatie x EVA', waarbij de laatste term staat voor Ervaringen, Vaardigheden en Attitude. Een bestaande kennisbasis kan dus verrijkt worden door ofwel verandering van de eerste term ofwel van de tweede. De tweede wordt ook wel impliciete kennis of 'tacit knowledge' genoemd. Deze kennis zit voor het grootste deel verborgen in personen en slechts het topje van de ijsberg is zichtbaar. Expliciete kennis daarentegen is volledig overdraagbaar en gelijk aan informatie. In dit onderzoek wordt met kennis soms dus ook informatie bedoeld. Leren is het actualiseren van de kenniscomponenten I en EVA in het licht van de uit te voeren taken.

- Individuele of groeps-kennis

Vaak bevinden personen zich in een organisatie (de eigen organisatie en/of een project organisatie) en wordt individuele kennis gedeeld om een doel te bereiken. Ook bij een groep kan men expliciete en impliciete kennis onderscheiden. Kennis kan dus ook het vermogen van een groep zijn om een bepaalde taak uit te voeren. Doordat er sprake is van een organisatie spelen aspecten zoals cultuur, structuur en visie echter een grotere rol dan bij een individu (Verwijs, 1999). Een factor voor succes van een organisatie is synergie, namelijk dat het geheel aan kennis meer is dan de som der delen.



Figuur 2.1 Kennis maken door leren, uit Weggeman (1997)

In dit afstudeeronderzoek is het onderwerp onderzoek met betrekking tot kustveiligheid. Een onderzoeksproject is te zien als een groepsleerproces waarbij de bestaande kennisbasis van de (project)organisatie wijzigt (zie figuur 2.1). Dit kan zowel een verandering van expliciete kennis (informatie) zijn als van impliciete kennis, of beide. Die kennisverandering is een tussenproduct dat de ontwikkeling van de eindproducten (een technologie of beleidsinstrument), die bij kunnen dragen aan het verhogen van kustveiligheid, mogelijk maakt. Anders gezegd: de organisatie leert, er wordt nieuwe of verbeterde kennis geproduceerd en die wordt vervolgens toegepast om het tastbare of overdraagbare product te maken zoals bijvoorbeeld verbeterde modellen of een ontwerp voor kustverdediging. Op die manier is kennisgeneratie via de ontwikkeling van technologieën of instrumenten faciliterend voor onderdelen van de beleidscyclus (zie ook paragraaf 2.2.2).

Het bovenstaande leidt tot de volgende definitie van kennis in dit afstudeeronderzoek:

Kennis : Een vermogen van een individu of een (project)organisatie dat hem/hen in staat stelt om bij te dragen aan de kustveiligheid.

Binnen deze definitie zijn verschillende typen kennis te onderscheiden, doordat de kennis in verschillende processen en voor verschillende doelen tot stand komt. De belangrijkste typen zijn:

- Vernieuwend of verbeterend

Vernieuwende kennis breidt de bestaande kennisbasis uit. Ze komt voort uit experimenteren en importeren van kennis. Verbeterende kennis wijzigt de kennis die aanwezig is en komt tot stand bij probleem oplossen en integratie-implementatie van kennis (zie ook paragraaf 2.2.3 over leerprocessen).

- Fundamentele of operationele kennis (Water-front, 2002)

De eerste soort is generieke kennis met brede toepassingsmogelijkheden, maar nauwelijks geconsolideerd en niet gebruiksklaar. Dit is de kennis vanuit het wetenschappelijk onderzoek. Fundamentele kennis is input voor de ontwikkeling van de tweede soort kennis. Dat is toegepaste kennis met als extreme vorm informatie voor direct praktisch gebruik.

- Bèta of gamma

In het kustonderzoek is bèta kennis nodig voor begrip van het natuurlijk systeem en voor technische oplossingen. Zogenaamde gamma-kennis verschaft inzicht in de maatschappij en de eisen die ze stelt aan beleid en/of kennis.

2.1.3 Kennisgeneratie en kennismarkt

Onderzoek is een productieproces van kennis. In dit afstudeerrapport zal als verzamelnaam voor alle onderzoeken ook wel het begrip *kennisgeneratie* gebruikt worden.

Bij kennisgeneratie is er sprake van vraag en aanbod oftewel een markt. Het gaat bij een markt om actoren met een vraag, in dit geval opdrachtgevers met een kennisvraag over de kust, en actoren met aanbod, de kennisleveranciers, die tevens vrij onderzoek kunnen doen. Hiertussen staan ook nog makelaars die de vraag en het aanbod kunnen koppelen. Zij kunnen optreden als leverancier of opdrachtgever. Ook zijn er belanghebbenden die indirect met de kennis(generatie) te maken hebben. Kennisvragen kunnen zowel vanuit actoren in de beleidswereld komen als vanuit andere kennisleveranciers in de markt. Belangrijk in deze markt is dat de gebruikers van de geleverde kennis niet altijd gelijk zijn aan de opdrachtgever. Analoog aan omschrijvingen van andere markten, bijvoorbeeld de energiemarkt, wordt het te bestuderen systeem *kennismarkt* met betrekking tot kustveiligheid genoemd.

2.2 Theoretische basis

Bij bestudering van het onderwerp en in de ontwerpfase is gebruik gemaakt van enkele theoretische concepten uit de literatuur. De voor dit onderzoek relevante aspecten daarvan worden hieronder toegelicht.

2.2.1 Netwerkparadigma

Een netwerk is 'een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Bij onderzoeksprojecten met betrekking tot kustveiligheid zijn vele, verschillende actoren betrokken. Zij bevinden zich in een steeds wisselend netwerk. In netwerken vindt besluitvorming op andere wijze plaats dan in hiërarchische structuren. De procesbenadering geeft handvaten hoe hiermee omgegaan moet worden. De innovatietheorie van Berkhout gaat specifiek in op de dynamische processen in het grote netwerk van actoren in de kenniswereld en beleidswereld.

Besluitvorming in netwerken

Door de kenmerken van netwerken (dynamiek, interdependenties, pluriformiteit en geslotenheid) is besluitvorming er een strategisch-interactie proces, de tegenhanger van het analytisch-inhoudelijk proces. Er is sprake van complexe beslissingen, want problemen zijn vaak ongestructureerd. Dat wil zeggen: men is het oneens over feitelijke informatie en men is het oneens over de normen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Dit komt doordat er sprake is van verschillende percepties van actoren over het probleem en de mogelijke oplossingen, waardoor er geen eenduidige, vaststaande probleemdefinitie mogelijk is, en doordat men verschillende belangen nastreeft.

Het rondemodell van Teisman (1995) stelt dat 'besluitvorming een cumulatie is van elkaar beïnvloedende beslissingen, genomen door verschillende partijen'. Een bepaald besluit kan altijd weer herzien worden in een nieuwe ronde. Oplossingen en problemen zijn pas relevant als een van de actoren ze naar voren brengt. Verklaringen voor de besluitvorming worden gezocht in de definitie die de actoren van de werkelijkheid hebben, in plaats van in de 'objectieve' werkelijkheid. Om inzicht te krijgen in de besluitvorming dient men in kaart te brengen welke deelnemers, op welk moment en in welke rol actief zijn in de zogenaamde besluitvormingsarena. De wisselwerking tussen actoren bepaalt het resultaat van besluitvorming en actoren gedragen zich strategisch. Dat laatste wil zeggen dat een actor niet uit is op een ordentelijk verloop van de besluitvorming, maar op maximalisatie van het eigen belang (De Bruijn, 1999). Op een zelfde tijdstip kan besluitvorming in meerdere arena's aan de gang zijn. Een ronde wordt afgesloten door een cruciale beslissing in het proces, maar steeds is het mogelijk dat een ronde opnieuw gespeeld wordt en dat de beslissingen herzien worden.

Procesbenadering

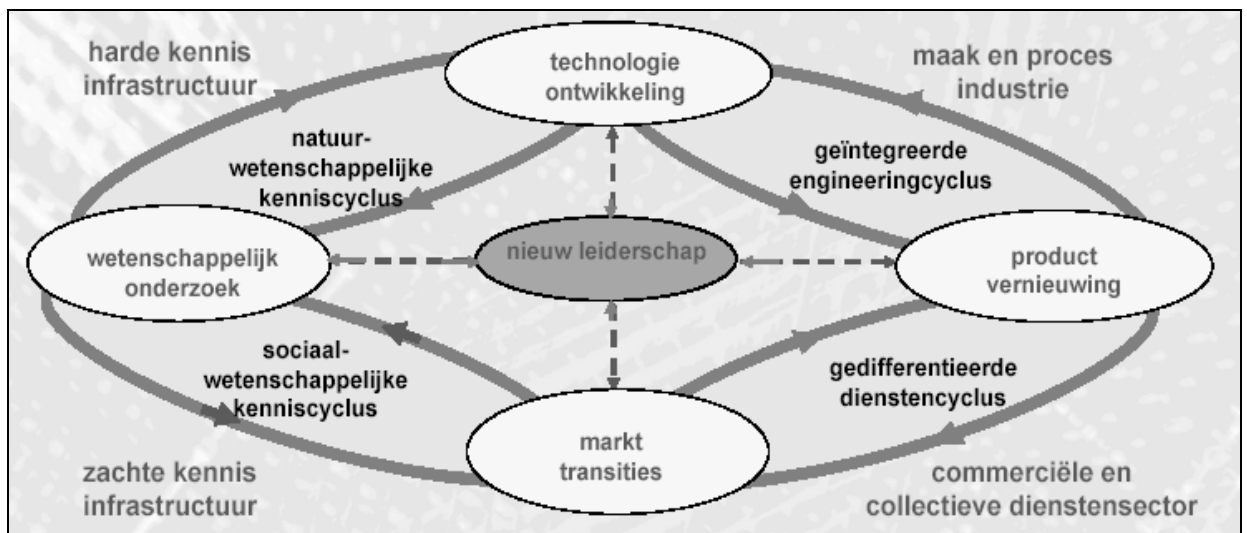
Problemen die zich voordoen in een omgeving zoals hierboven beschreven zijn ongestructureerd, dynamisch en vergen draagvlak bij actoren om opgelost te kunnen worden. Dat vraagt om een actorgerichte procesbenadering. Dit is de tegenhanger van de inhoudelijke projectmatige benadering. Er zijn verschillende argumenten voor een procesbenadering. Ten eerste zorgt het voor draagvlak voor de uiteindelijke besluiten en oplossingen. Daarnaast reduceert het de inhoudelijke onzekerheid door confrontatie van de verschillende informatiebronnen. Ook verrijkt het de probleemdefinitie en oplossingen, incorporeert het de dynamiek, maakt het de besluitvorming transparant en weerlegt het weerstand tegen besluiten. Om deze voordelen te kunnen behalen dient er wel voldaan te zijn aan een aantal randvoorwaarden. Er moet een sense

of urgency zijn. Dat wil zeggen dat voldoende actoren het probleem erkennen en inzien dat het door samenwerking opgelost moet worden. Er moet openheid zijn waarin overleg en onderhandeling centraal staan met zo min mogelijk inhoudelijke beperkingen. De kernwaarden van actoren dienen gerespecteerd te worden zodat ze zich niet bedreigd voelen. Ook moet voortgang gewaarborgd worden door prikkels voor medewerking van actoren. Tot slot moet voldoende inhoud gewaarborgd blijven; dit is belangrijk omdat er sprake is van ongestructureerde problemen (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998).

Vanwege de bovenstaande kenmerken van netwerken en eisen aan de procesbenadering kenmerkt effectief gedrag in een netwerk zich door redundante relaties met aandacht voor winnaars én verliezers van de besluitvorming. Dit betekent dat een actor zich niet alleen moet richten op nuttige en krachtige relaties, maar ook continu moet investeren in relaties die op een bepaald moment niet nuttig lijken. De benadering vraagt flexibiliteit in verschillende fasen van de besluitvorming. Zo worden problemen geformuleerd als probleemcomplexen, om te zorgen voor een gemeenschappelijk beeld dat bij de meeste percepties past. Doelen worden breed gesteld, zodat ze voldoende herkenbaar zijn. Randvoorwaarden moeten flexibel blijven. Besluitvorming moet open gehouden worden en evaluatie is een monitoring proces dat zich vooral richt op tevredenheid van actoren in plaats van inhoudelijke resultaten. Voordelen zijn het vergroten van keuzeruimte, leerprocessen en de mogelijkheid voor 'package deals' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

Enkele bezwaren tegen de procesbenadering zijn dat het vooraf minder inhoudelijke duidelijkheid geeft en dat het relatief veel tijd kost. Dit is waar, maar ze zijn inherent aan de situatie in een netwerk. Juist in die situatie is er geen sprake van duidelijke, objectieve inhoud van problemen en oplossingen. Daarom moet ook relatief veel tijd genomen worden voor besluitvorming. Als dat niet gebeurt zal er overigens vanzelf een nieuwe ronde gestart worden.

2.2.2 Cyclisch Innovatie Model (Berkhout, 2000)



Figuur 2.2 Model van Berkhout (Bron: presentatie van Berkhout en Van der Duin)

Het Cyclisch Innovatie Model (CIM) van Berkhout beschrijft de interactie tussen twee belangrijke innovatieprocessen in de maatschappij: de kenniscyclus en de marktscyclus, respectievelijk de linker en rechterhelft in figuur 2.2. Volgens Berkhout kan in plaats van de commerciële markt ook de publieke markt beschouwd worden oftewel de beleidscyclus. Beide cycli beïnvloeden elkaar. Conform het netwerkparadigma stapt het CIM af van het statische, lineaire concept. Een lineair

model is niet realistisch, maar ook niet gewenst voor innovatie omdat segmentatie van processen in en tussen beide cycli slechte resultaten zou leveren. Er is sprake van dynamiek door vraag en aanbod van kennis en diensten, door cultuurverschillen tussen actoren en door proces inefficiënties.

Het model (figuur 2.2) onderscheidt vier processen, die elkaar in cyclische interactie beïnvloeden. In de onderstaande tabel zijn deze vertaald naar de kennismarkt.

	Onderdelen in CIM	Onderdelen in kennismarkt
Kenniscyclus	Wetenschappelijk onderzoek = Technologie ontwikkeling =	Fundamenteel onderzoek β en γ Operationeel onderzoek voor beleidscyclus
Beleidscyclus	Productvernieuwing = Markttransities =	Beleidsvorming Beleidsuitvoering (en beleidsbepaling)

De kenniscyclus is de linkerkant van het model. Wetenschappelijk onderzoek draagt in deze cyclus bij aan het ontwikkelen van betere technologieën (bèta-kennis, links boven), maar ook aan beter inzicht in het socio-economische systeem (gamma-kennis, links onder), bijvoorbeeld welke diensten gewenst zijn. Andersom sturen ambitieuze technologieën of vraag naar meer inzicht voor het beheersen van socio-economische processen het wetenschappelijk onderzoek.

De rechterkant van het model is de beleidscyclus. In deze cyclus worden beleidsinstrumenten (producten van beleidsvorming) gebruikt om een geïntegreerd beleid te implementeren in de maatschappij (diensten te leveren in beleidsuitvoering), maar ook stelt de beleidsvorming specificaties voor de technologieontwikkeling. Ook in deze cyclus kunnen technologieën en diensten het middelste proces (product vernieuwing) beïnvloeden, bijvoorbeeld door nieuwe computertechnieken die beleidsvormers kunnen gebruiken of door de eisen die de maatschappij stelt aan de overheid.

De relaties tussen deze vier knooppunten van het cyclische netwerk zijn dynamisch en interactief. Ze zijn onder te verdelen in 'één-naar-meer' en 'meer-naar-één' relaties. Een beleidsinstrument kan bijvoorbeeld bijdragen aan meerdere diensten of een technologie kan voortkomen uit verschillende wetenschappelijke disciplines. Daarnaast kan de interactie van richting verschillen: voorwaarts of achterwaarts, bijvoorbeeld een instrument dat bijdraagt aan een dienst respectievelijk de eisen die de gewenste dienst stelt aan instrumenten.

Technologie ontwikkeling en markttransities (eisen vanuit de markt, regelgeving, concurrentie) bevinden zich op het snijvlak van wetenschap en bedrijvigheid. Het zijn drijvende processen voor innovatie. Wetenschappelijk onderzoek en product vernieuwing zijn interfaces die deze processen ondersteunen. Zij leggen de link tussen wat mogelijk en wat wenselijk is. Het voorspellen van technologische innovatie moet gebaseerd zijn op 'wetenschap push' en 'product pull'; voorspellen van product innovatie moet gebaseerd zijn op 'technologie push' en 'dienst pull' enzovoort. Succesvolle innovatie vereist het ontwikkelen van samenwerking op alle interactie punten tussen de vier knooppunten en uitgebalanceerde investeringen in alle vier de cycli.

2.2.3 Kennismanagement

Bij het bestuderen van onderzoeksprojecten ontkomt men er niet aan om vast te stellen wat kennis is en hoe men ermee om kan gaan. Literatuur over kennismanagement beschrijft verschillende benaderingen van kennis.

Belangrijke termen die gebruikt worden zijn gegevens, informatie en kennis. Gegevens zijn symbolische weergaven zonder betekenis. Zodra ze een betekenis krijgen wordt het informatie. Kennis gaat nog een stap verder in waarde, maar wat kennis precies is, verschilt per benadering.

Zie paragraaf 2.2 voor de definitie van kennis zoals die in dit onderzoek gebruikt wordt. Over het algemeen is kennismanagement te omschrijven als 'het beheren van de productiefactor kennis'.

Een eerste benadering beschouwt kennis als een object dat overdraagbaar is en onafhankelijk van de kennisdrager. In deze zogenaamde opslag-benadering is het expliciet maken van kennis het hoofddoel van kennismanagement (Verwijs et al, 1999). Deze benadering is niet altijd toepasbaar gebleken.

Andere benaderingen, de kennisstroom- en leerproces benadering, stellen dat kennis niet los staat van de drager. In de kennisstroom-benadering staat het faciliteren van processen van kennisuitwisseling centraal. Dit kan onder andere door het kennisproces in kaart te brengen. Een voorbeeld hiervan is de kenniswaardeketen (Weggeman, 1997): kennis ontwikkelen (of importeren), (ver)delen, toepassen en evalueren. Deze keten wordt voorafgegaan door het vaststellen van kennisleemten aan de hand van vooraf gestelde doelen. Kennisopslag is geen hoofdonderdeel van de keten. In deze benadering is kennismanagement 'het inrichten en besturen van de operationele processen in de kenniswaardeketen'.

De leerproces-benadering is nog minder analytisch en stelt de drager van de kennis centraal. Hierin is kennismanagement 'het sturen van de gewenste leerprocessen' (Verwijs et al, 1999). Door interactie krijgt wat de individuele mensen leren waarde voor de organisatie. Dit sluit aan bij het CIM waarin de kenniscyclus interacteert met de beleidscyclus. Leonard-Barton (1995) onderkent vier wegen waarlangs de gewenste kennis ontwikkeld moet worden: probleem oplossen (leren door terugkoppeling in de huidige situatie), implementatie en integratie (intern leren), experimenteren (ontwikkelen van nieuwe kennis) en importeren van kennis (extern leren). Uitgangspunt voor welke leerprocessen in een organisatie gewenst zijn, is de *kerncompetentie*. Dat zijn de onderscheidende kenmerken van een organisatie waarmee zij toegevoegde waarde creëert (Verwijs et al, 1999).

2.3 Toepassing

In deze paragraaf worden de belangrijkste noties uit de bovenstaande begrippen en theoretische basis toegepast op het onderwerp van dit afstudeeronderzoek.

In de kennismarkt zijn netwerken op verschillende niveaus te onderscheiden. Een project organisatie kan op zichzelf een netwerk van actoren zijn, maar een netwerk kan bijvoorbeeld ook actoren omvatten die niet formeel bij een project betrokken. Daarnaast zijn er netwerken die niet direct te maken hebben met onderzoek, maar waarin wel besluiten worden genomen die (kennis over) kustveiligheid kunnen beïnvloeden zoals bijvoorbeeld een netwerk binnen de beleidscyclus uit het CIM. Een actor kan zich in verschillende netwerken tegelijk bevinden en ook verschillende rollen hebben: opdrachtgever, makelaar, gebruiker, kennisleverancier, belanghebbende. Ook zijn er verschillende afhankelijkheden. Sommige relaties staan formeel vast en/of zijn erg hiërarchisch. Andere relaties hebben een meer tijdelijke vorm en zijn vooral gebaseerd op evenwichtig uitruilen van middelen.

Vanwege de netwerk situatie kent dit onderzoek een strategisch-interactie perspectief op besluitvorming. De kwaliteit van de besluitvorming neemt toe wanneer actoren er beter in slagen om verschillende beslissingen, die gelijktijdig door verschillende actoren worden genomen, op elkaar af te stemmen. Individuele besluiten worden echter meestal genomen op basis van eigen percepties. In dit afstudeeronderzoek wordt een multi-actorperspectief gebruikt om te ontdekken welke percepties van problemen en oplossingen er spelen in de kennismarkt en onderzoeksprojecten. De theoretische noties over besluitvorming in netwerken worden zowel descriptief gebruikt bij verkenning van het onderwerp van dit afstudeeronderzoek en de ontwikkeling van scenario's als prescriptief bij het ontwerpen van een strategie. Het strategie

ontwerp zal uitgaan van een procesbenadering, deels omdat een inhoudelijke projectbenadering niet aansluit bij de netwerk situatie en deels vanwege de keuze voor benadering van kennismanagement (zie hieronder).

Het CIM vormt de basis voor de beeldvorming van het onderwerp van dit afstuderen. Daarnaast vormt het model een belangrijke bijdrage aan de strategie ontwikkeling. Het draagt bij aan strategische keuzes over in welke cyclus een actor moet opereren, welke partners pro-actief betrokken moeten worden, welke doelgroepen er zijn en hoe een goede terugkoppeling gerealiseerd moet worden.

Een organisatie is 'een verzameling mensen waarvan de meesten er voor gekozen hebben om met elkaar een zelfde, voor hen toetsbaar ideaal of doel na te streven' (Weggeman, 1997). Deze definitie is vergelijkbaar met een project organisatie. In dit afstudeeronderzoek wordt de theorie van kennismanagement dan ook toegepast op een hoger niveau, namelijk tussen organisaties in plaats van binnen een organisatie. Vanwege de vastgestelde definitie van kennis (actorgebonden) worden de kennisstroom en leerproces benadering gebruikt. De kennisstroom-benadering biedt inzicht in de verschillende processen in de kenniswaardeketen. Verschillende typen onderzoek kunnen een of meerdere van deze processen omvatten of de nadruk hebben op een bepaald proces. Er is bijvoorbeeld probleemverkenkend onderzoek, dat onderzoekt welke problemen er zijn en welke kennis daarvoor nodig is. Of er zijn onderzoeken waarin kennis verzameld (geïmporteerd) wordt om vervolgens in samengevatte vorm, bijvoorbeeld een leidraad, gedeeld te kunnen worden. Alle typen onderzoek worden in beschouwing genomen in dit afstudeerproject, omdat ze allemaal kunnen bijdragen aan kustveiligheid. De leerproces-benadering is meer actorgericht. Dit sluit aan bij de procesbenadering, want die houdt rekening met strategische gedrag van actoren en biedt ruimte voor leerprocessen. De vier typen leerprocessen worden gebruikt in de strategie bepaling. Om de gewenste leerprocessen op gang te krijgen moet de inzet van middelen dynamisch zijn, moet er ruimte zijn voor variëteit, redundantie en interactie. Een te zeer inhoudelijk gerichte benadering zou wellicht kansen laten liggen, omdat ze de kennis die actoren hebben niet ten volle benut.

2.4 Methoden en technieken

De voorgaande paragrafen hebben toegelicht met welke theoretische bril naar het onderwerp gekeken is. In de onderstaande subparagrafen wordt kort toegelicht waarom en hoe bepaalde methoden daarbij gebruikt zijn. Het betreft actorenanalyse, scenario ontwikkeling en strategie ontwerp. Daarna wordt ingegaan op enkele technieken (modelleer- en interviewtechniek), die hebben bijgedragen aan het structureren en vergaren van informatie.

2.4.1 Actorenanalyse

De keuze voor een actorenanalyse volgde direct uit de originele opdracht van DWW. Daarnaast was het een logische keuze gezien het strategisch-interactie perspectief op besluitvorming (paragraaf 2.2) waarmee dit onderzoek is uitgevoerd.

Actorenanalyses kunnen op verschillende manieren bijdragen aan een beleidsanalytisch onderzoek. In de eerste plaats heeft de inbreng van verschillende actoren de probleemanalyse in dit onderzoek kwalitatief verbeterd. Het heeft een beter begrip geleverd van het systeem en inzicht in welke factoren het belangrijkste zijn. Daarnaast zorgt een overzicht van de verschillende percepties, doelen, posities, middelen en relaties voor inzicht in bedreigingen en kansen voor doelstellingen. Tot slot draagt een intensieve actoranalyse (zie hieronder) bij aan het draagvlak voor en de bekendheid van het onderzoek.

Actorenanalyse is gebruikt om een diagnose te kunnen stellen van de situatie in de kennismarkt. In eerste instantie is een eenvoudige actorenanalyse uitgevoerd voor bijna alle actoren of actorgroepen (verzameling van gelijksoortige actoren) rond kustveiligheid en –onderzoek. Aan de hand van documenten en internetsites is per actor het volgende uitgezocht: officiële taak, rol bij onderzoek, maatstaf, probleemperceptie, beïnvloedings mogelijkheden van de situatie, belangen en doelen. In het casus onderzoek zijn een groot aantal van deze actoren intensiever onderzocht door middel van interviews. Ook is van beide casussen een netwerk kaart gemaakt waarin de beïnvloedingsmogelijkheden, rollen en verhoudingen visueel gemaakt zijn.

Een belangrijke notie is dat een dergelijke analyse onderhevig is aan de dynamiek in het netwerk en dat het dus niet onbeperkt geldig blijft.

2.4.2 Scenario ontwikkeling

Aan de hand van de bevindingen uit de eerste fases van het onderzoek zijn scenario's ontwikkeld. Een scenario is een creatieve narratieve beschrijving van een toekomstige situatie volgend uit causale processen en geconstrueerd door logisch redeneren (Enserink, 2003). In dit onderzoek zijn verkennende omgevingsscenario's ontwikkeld voor de Specialistische Diensten. Deze geven een beeld van de toekomstige omgeving van het beschouwde systeem. Het beleid van de SD'en blijft nog buiten beschouwing. Het verkennend scenario geeft een beeld van de verwachte situatie, niet van de gewenste situatie. Het draagt bij aan het verkennen van de kansen en bedreigingen die men in de toekomst tegen kan komen.

Het ontwikkelen van scenario's bestaat doorgaans uit zes stappen (Wilson, 1998). De eerste drie van deze stappen zijn voor het grootste deel uitgevoerd in de eerste twee fases van het afstudeeronderzoek. Het betreft de identificatie van het probleem(veld), specificatie van de belangrijkste factoren hierin en analyse van de belangrijkste externe factoren. De volgende stap is het ontwikkelen van zogenaamde scenariologica. Op basis van onzekerheid en effect op de uitgangsgrootheden van het systeem worden de belangrijkste drijvende krachten geselecteerd die de structuur van de scenario's bepalen. Stap vijf is een selectie van scenario's voor nadere uitwerking. Alle scenario's uitwerken zou veel werk zijn en beperkte toegevoegde waarde hebben. Criteria voor selectie zijn: plausibiliteit (is het realistisch?), differentiatie (zijn ze structureel verschillend?), consistentie (interne consistentie is nodig voor geloofwaardigheid), bruikbaarheid bij beslissingen en uitdaging voor het huidige toekomstbeeld van de organisatie. Na uitwerking van de scenario's volgt de laatste stap: interpretatie van de scenario's voor de gevolgen van beslissingen. Dit is de stap naar strategie ontwikkeling.

Deze deductieve aanpak (Schwartz&Ogilvy, 1998) heeft als voordelen dat het verzekert dat scenario's kwalitatief verschillend zijn en dat de belangrijkste factoren in alle scenario's drijvende kracht zijn. Diversiteit aan input schept een goede kennisbasis, sociaal draagvlak en meer creativiteit. Belangrijk is om niet teveel scenario's te maken, concreet te worden tot op het niveau van dagelijkse beslissingen en een tijdsperiode te gebruiken die wordt beïnvloed door de beslissingen die gemaakt worden (Schoemaker, 1998). Scenario's maken is een uitdaging. Schoemaker verwoordde dit als volgt: "We can think of scenario planning as creating surrogate crises, which at first engender denial or anger and then lead to bold action."

2.4.3 Strategie ontwikkeling

Drie componenten vormen na confrontatie en synthese samen de input voor een strategie, namelijk: de wilscomponent, externe analyse en interne analyse (capaciteiten en middelen) (Van der Heide & Spaans, 1991). In dit onderzoek ligt de nadruk op de externe analyse.

Drie verschillende componenten van strategieën worden onderscheiden. Ten eerste de basis component. Dit is een robuust deel dat in elke scenario ingezet zal worden. Daarnaast de flexibele component. Dit is het deel dat per scenario verschilt. Tot slot is er een pro-actieve component, die erop gericht is om bepaalde ontwikkelingen te sturen. De dynamiek in het netwerk maakt het namelijk niet ondenkbaar dat omgevingsfactoren in de toekomst toch binnen de invloed van de actor kunnen vallen.

In het meest uitgewerkte geval bestaat een strategie uit een concreet actieprogramma, waarin beoogde resultaten, verantwoordelijkheden etc. worden vastgelegd. Omdat in dit onderzoek niet de nadruk ligt op strategievorming zal de ontworpen strategie voornamelijk een eerste aanzet voor een strategie in de toekomstige omgeving zijn. De strategie bestaat uiteindelijk uit: doelstellingen, aandachtspunten en middelen die de SD kan inzetten. Daarin komen de volgende aandachtspunten aan bod: welke diensten, welke doelgroepen, welke rol in het strategisch spel en wat voor relaties in het netwerk (gebaseerd op systematische beschrijvingskenmerken van een strategie uit Van der Heide en Spaans, 1991).

2.4.4 Conceptuele modellen

Om de bovenstaande methoden toe te kunnen passen is inzicht in het onderwerp van studie nodig. Twee typen conceptuele modellen hebben bijgedragen aan dit inzicht, doordat ze het mogelijk maken om een probleem en zijn omgeving gestructureerd in kaart te brengen.

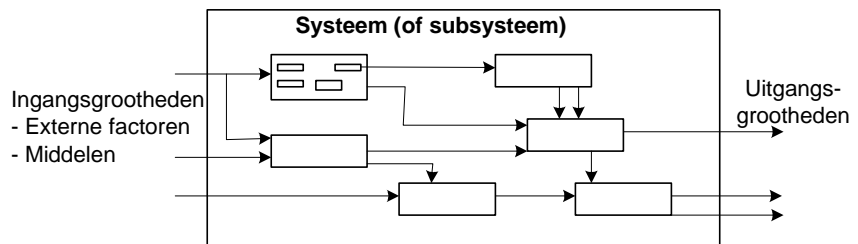
Systeem model

Figuur 2.3: systeem model

Een systeemmodel beschrijft in welke situatie een probleem zich manifesteert. Het onderscheid het systeem dat onderwerp van studie is van haar omgeving, maakt

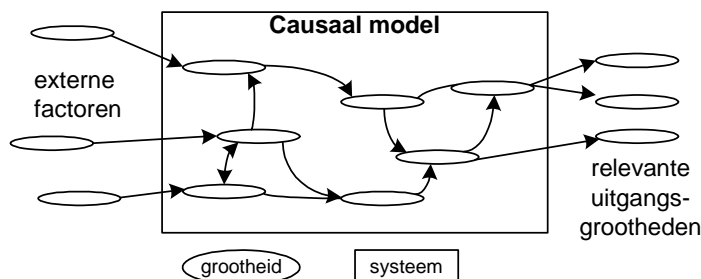
duidelijk uit welke onderdelen (subsystemen) het systeem bestaat en hoe deze elkaar beïnvloeden. Het systeem en subsystemen worden beïnvloed door externe factoren waar actoren in het systeem niets aan kunnen veranderen. Subsystemen kunnen ook beïnvloed worden door middelen van actoren in het systeem. Of iets een externe factor is of een middel verschilt per actor. Uitgangsgrootheden zijn te zien als criteria voor de prestatie van een systeem.

Het systeem model heeft bijgedragen aan het beeld van de kennismarkt en haar omgeving. Het heeft het mogelijk gemaakt om actoren te plaatsen in verschillende subsystemen en daarmee relaties en/of rollen te verduidelijken.



Causaal model

Figuur 2.4: causaal model



Voor scenario en strategie ontwikkeling is het systeem model uitgebreid naar een causaal model. In zo'n model worden de afzonderlijke grootheden in een systeem geëxpliciteerd. Voor elke grootheid wordt bepaald wat het verwachte effect van een verandering ervan op andere

grootheden zal zijn (relaties). Op die manier draagt het model bij aan inzicht in de gevolgen van wijzigingen in het systeem. Het causaal model maakte het mogelijk om voor de scenario's mogelijke veranderingen in de externe factoren via allerlei grootheden in het systeem te vertalen naar de uiteindelijke gevolgen voor de kennis. Ook heeft het bijgedragen aan het bepalen van de beste middelen die de SD'en kunnen inzetten om negatieve uitkomsten van de kennismarkt te voorkomen. In beide gevallen was het model echter voornamelijk een hulpmiddel om het denken te structureren. Het is niet keihard analytisch toegepast door bijvoorbeeld per factor de veranderingen in kaart te brengen.

2.4.5 Interviews

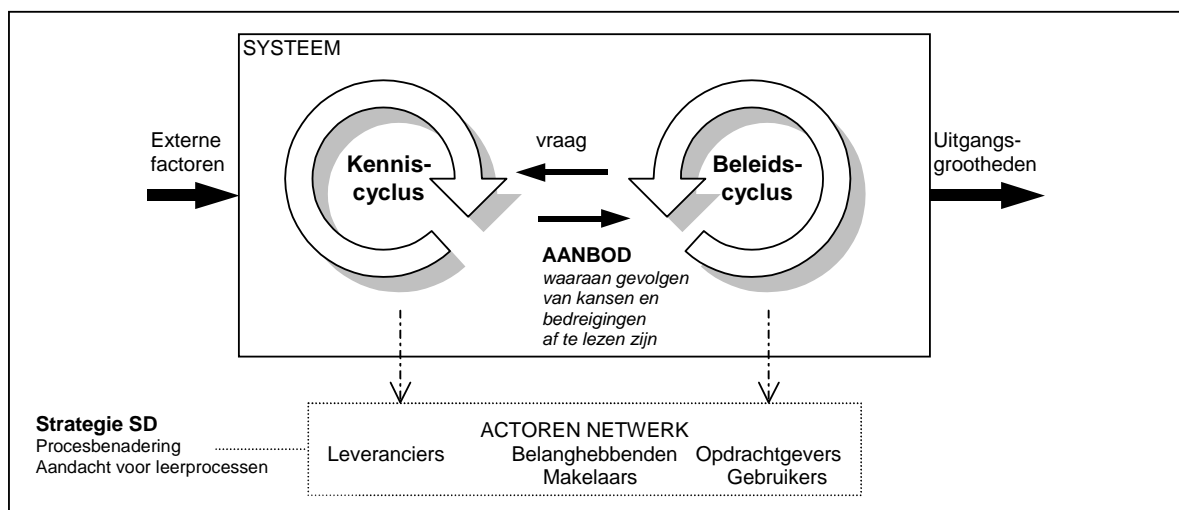
Interviews zijn gebruikt bij de eerste verkenning van het onderwerp, voor de actorenanalyse, voor interpretatie van de scenario's en bij de discussie van de ontworpen strategie. Voor een lijst van geïnterviewde personen, zie bijlage A.

Persoonlijke, open interviews maken het mogelijk om complexe onderwerpen te behandelen. Er kan makkelijk doorgevraagd worden bij onduidelijkheden of opvallendheden, in tegenstelling tot schriftelijke vragen. Ook van de kant van de geïnterviewde geeft een persoonlijk interview de mogelijkheid om nadere uitleg te vragen, wat de antwoorden ten goede komt. Dit alles sluit aan bij het voordeel van wendbaarheid van casusonderzoek. Ieder interview kan anders ingevuld worden. Er dient wel opgelet te worden dat niet van het onderwerp wordt afgeweken, maar dat tegelijkertijd de vragen weer niet te sturend werken.

De interviews in de actorenanalyse zijn gestructureerd aan de hand van de drie factoren die een actor beïnvloeden: actor, context en project. Op die manier worden alle relevante onderwerpen aangesneden. Deze indeling voorkomt dat de antwoorden teveel gestuurd worden naar zaken die al bekend zijn. Zie ook bijlage B Interview protocol.

2.5 Conceptueel raamwerk samengevat

De voorgaande paragrafen leiden tot een conceptueel raamwerk dat in dit afstudeeronderzoek als uitgangspunt heeft gediend. Figuur 2.5 geeft dit visueel weer.



Figuur 2.5 Conceptueel raamwerk

Centraal in dit onderzoek staan het systeem van de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid en de kennis die daarin gegenereerd wordt (het aanbod). Actoren in deze markt bevinden zich in

een netwerk. Elke actor kan een of meer van de vijf marktrollen in figuur 2.5 aannemen. Alle rollen zijn van belang voor een goede besluitvorming in de markt, die uiteindelijk moet leiden tot het juiste aanbod van kennis in de markt. Criteria voor kennis komen later in het rapport ter sprake.

De kennismarkt bestaat uit een kennis- en een beleidscyclus, die op hun beurt weer bestaan uit aparte onderdelen. Voor een goede werking van de markt is het nodig dat beide cycli op elkaar aansluiten en dat de interactie tussen de onderdelen in balans is.

Het kennisaanbod is een van de uitgangsgrootheden van de kenniscyclus, de kennisvragen zijn uitgangsgrootheden van de beleidscyclus. Op die manier beïnvloeden actoren in beide cycli elkaar. Daarnaast zijn er nog andere beïnvloedingsrelaties (deze zijn niet weergegeven in de figuur). Ook zijn er externe factoren van buiten het systeem van invloed. Al deze verschillende invloeden kunnen kansen of bedreigingen vormen voor het kennisaanbod. Uiteindelijk draagt het kennisaanbod samen met allerlei andere factoren in het systeem bij aan uitgangsgrootheden van het systeem, waar kustveiligheid er een van is.

De Specialistische Diensten moeten om gaan met kansen en bedreigingen voor het kennisaanbod in de markt. Vanwege de netwerksituatie is hierbij een procesbenadering gewenst. Ze moeten zich richten op het productieproces van kennis en dat is 'leren'. Daarom zal in de kenniscyclus aandacht moeten zijn voor de vier leerprocessen: probleem oplossen, implementatie & integratie, experimenteren en importeren.

Deel II

Analyse



Dit tweede deel beschrijft de bevindingen van de analyse van de kennismarkt. Deze analyse is uitgevoerd aan de hand van twee casussen. In dit eindrapport zullen de casussen alleen globaal beschreven worden (hoofdstuk drie). De specifieke resultaten zijn al in het tussenrapport voor de opdrachtgever en commissie gepresenteerd. In hoofdstuk vier worden de bevindingen samengevat voor de kennismarkt als geheel. Ter afsluiting van dit deel wordt een diagnose gesteld, waarin antwoord wordt gegeven op de eerste twee onderzoeksvragen.

3 Casuonderzoek: twee onderzoeksprojecten

.....

Aan de hand van de eerste verkenning van het onderwerp is ervoor gekozen om twee onderzoeksprojecten nader te bestuderen. Hiervoor zijn veertien interviews gedaan. Die hebben geleid tot concretere inzichten in de huidige situatie in de kennismarkt. Dit hoofdstuk geeft een inleiding op de casussen. Het beschrijft het waarom en hoe van casuonderzoek en geeft vervolgens een algemene beschrijving van beide projecten. De bevindingen uit het casuonderzoek zijn zowel verwerkt in dit analyse deel als in het ontwerp deel van het afstuderen. De volledige interview verslagen zijn in verband met anonimiteit enkel ter beschikking van de afstudeercommissie.

3.1 Verantwoording casuonderzoek

Hoewel casu onderzoek vaak in het rijtje van onderzoeksmethoden wordt geplaatst is het meer een keuze over het onderwerp van studie dan voor een methode (Stake, 2000). In deze paragraaf wordt toegelicht waarom is gekozen voor het onderzoeken van casussen. Vervolgens wordt toegelicht op grond waarvan de casussen geselecteerd zijn.

3.1.1 Waarom is casu onderzoek gepast?

De eerste twee fases van dit afstudeeronderzoek hadden een probleemsigalerend (exploratief) karakter. Het bestuderen van casussen past daar goed bij. Casuonderzoek geeft de mogelijkheid om personen en gebeurtenissen in hun context te onderzoeken, ook al zijn die context en relaties nog niet geheel duidelijk. Deze worden tijdens het onderzoek steeds meer ingevuld en zo ontstaat een integraal beeld van de onderzoeksprojecten en hun omgeving. Daarnaast is casuonderzoek ideaal voor het onderzoeken van houdingen en opinies). Een ander voordeel gerelateerd aan het feit dat de inhoud van de casu gedurende het onderzoek continu evolueert is de wendbaarheid van het onderzoek. Bevindingen kunnen direct gebruikt worden in het vervolg van het onderzoek (Verschuren en Doorewaard, 1998).

Noodzakelijk voor goed casuonderzoek is de arbeidsintensieve aanpak. Dit is tevens de kracht ervan. Het gebruik van verschillende methoden en bronnen (triangulatie) verkleint het gevaar van misinterpretatie en draagt bij aan de acceptatie van uitkomsten van het onderzoek (Verschuren en Doorewaard, 1998). Vooral gezien het multi-actor perspectief van het casuonderzoek is het gebruik van verschillende bronnen een vereiste.

Belangrijke kritiek op het gebruik van meerdere casussen is dat een zeer kleine, selectieve steekproef van casussen wordt onderzocht. Het doel van casuonderzoek is echter niet statistische generalisatie, maar hooguit analytische generalisatie namelijk het uitbreiden van inzichten (Yin, 1994). In principe zijn casussen sowieso slecht vergelijkbaar in verband met de onvolledige kennis van het onderwerp, die juist reden was om te kiezen voor casuonderzoek. Het diepgaand beschrijven van bepaalde gebeurtenissen die zich in verschillende casussen voordoen dient op zichzelf om waardevolle en bruikbare kennis te leveren, die eventueel gebruikt kan worden voor het interpreteren en verklaren van de bevindingen. Volgens Stake (2000): 'Conclusions about the differences between any two cases are less to be trusted than conclusions about one.'

3.1.2 Selectie van onderzoeksprojecten

In dit onderzoek worden de casussen gebruikt om begrip te krijgen over kansen en bedreigingen die zich voor kunnen doen bij onderzoeksprojecten naar kustveiligheid en de achterliggende processen die daartoe leiden. De geselecteerde onderzoeksprojecten zelf zijn van ondergeschikt belang, ze dragen enkel bij aan de kijk op het onderwerp 'onderzoek naar kustveiligheid'. Selectie is dan ook in eerste instantie gebaseerd op de verwachte bijdrage aan inzicht over het onderwerp. Daarom zijn projecten geselecteerd die sterk uiteenlopen op een aantal variabelen. Hiermee kan mogelijk een breed scala aan bedreigingen gevonden worden waar de achterliggende processen van bestudeerd kunnen worden.

Voorwaarden

Om te voorkomen dat de aandacht over oneindig veel variabelen gespreid wordt, moesten de casussen in ieder geval voldoen aan een aantal eisen.

- Inhoudelijke eisen:
- KUSTveiligheid als hoofdonderwerp
 - KustVEILIGHEID als hoofdonderwerp
 - Complexiteit (veel actoren)
 - Vernieuwende kennis (dus geen leidraad e.d.)
- Praktische eisen:
- Toegankelijkheid van betrokken actoren en documentatie
 - Recentheid
 - Nederlandse uitvoerder

Variabelen

Om een zo breed mogelijk beeld te krijgen zijn twee casussen geselecteerd die uiteenliepen qua betrokken actoren en hun rollen. Daarnaast hebben onderzoeksinhoudelijke variabelen een rol gespeeld bij de selectie van de onderzoeken, zie linker kolom in de tabel.

Variabele	Sterkte en Belasting van Waterkeringen	Uitwerking Kustvisie 2050
<i>Actoren</i> <i>initiator</i> <i>projectleiding</i> <i>participatie</i>	DG Water SD Vnl. projectuitvoerders	Provincie Noord-Holland/Ministerie V&W Provincie Noord-Holland Project uitvoerders, belanghebbenden
<i>Diepgang</i>	Diep (sectoraal)	Breed (integraal)
<i>Onderwerp</i>	Natuurlijk systeem plus technische maatregel	Socio-economisch systeem in relatie tot natuurlijk systeem
<i>Product</i>	Kwantitatief (o.a. toetswaarden)	Kwalitatief (advies over scenario's)
<i>Schaal</i>	Landelijk	Regionaal/Lokaal

3.2 Sterkte en Belasting Waterkeringen (SBW)

Per casus worden hierna de context, het project zelf en de benaderde actoren behandeld. Er wordt afgesloten met het algemene beeld dat actoren over het onderzoeksproject hebben.

3.2.1 Context

Grote delen van Nederland liggen onder zeeniveau en worden tegen overstromen beschermd door de primaire waterkeringen. Om deze bescherming te blijven garanderen schrijft de Wet op de Waterkering (15 januari 1995) een vijfjaarlijkse beoordeling (toetsing) van deze waterkeringen door de beheerders voor. Dit gebeurt aan de hand van door het Rijk beschikbaar gestelde gegevens over waterstanden en golven (in de zogenaamde Hydraulische Randvoorwaarden,

kortweg HR), toetsinstrumenten (in het Voorschrift Toetsen op Veiligheid, het VTV) en de door de beheerders verzamelde gegevens. Aan de hand hiervan worden de sterkte van de waterkering en de belasting hierop vergeleken. Hieruit volgt een oordeel of de waterkering voldoet aan de norm (Ministerie van V&W, 2002).

Het grootste deel van deze waterkeringen (90%) wordt beheerd door waterschappen, voor het overige zijn het rijk (9%) en gemeenten (1%) verantwoordelijk. Voor het uitvoeren van de toetsing vragen de beheerders vaak ingenieursbureaus en andere adviseurs. De DWW kan hierbij ondersteuning leveren, bijvoorbeeld met de Helpdesk Waterkeren, of second opinions geven. Zij zijn eveneens samenstellers van de belangrijkste rapporten rond toetsing (namelijk Landelijke Rapportage Toetsing (LRT), HR en VTV) en beheerders van de toetsinstrumenten (DWW, 2003). Naar aanleiding van nieuwe inzichten over mogelijk langere en hogere golven op zee is door DWW een onderzoek uitgevoerd (Inventarisatie effecten wijzigingen golfrandvoorwaarden, 2002). Hieruit bleek dat de vigerende randvoorwaarden ongeschikt zijn voor het toetsen. Dit heeft de Technische Adviescommissie Waterkeringen (TAW) in een ongevraagd advies gemeld aan de staatssecretaris. Het werd bevestigd in een second opinion onderzoek door WL Delft Hydraulics. Op grond daarvan heeft DG Water in 2003 opdracht gegeven voor het project SBW.

3.2.2 Project

Doelen van SBW zijn het verbeteren van de kwaliteit van de golfrandvoorwaarden en van de instrumenten die gebruikt worden om het effect van de zwaardere randvoorwaarden op de veiligheid van de waterkeringen te beoordelen. Een secundair doel is het zo efficiënt mogelijk inzetten van de middelen.

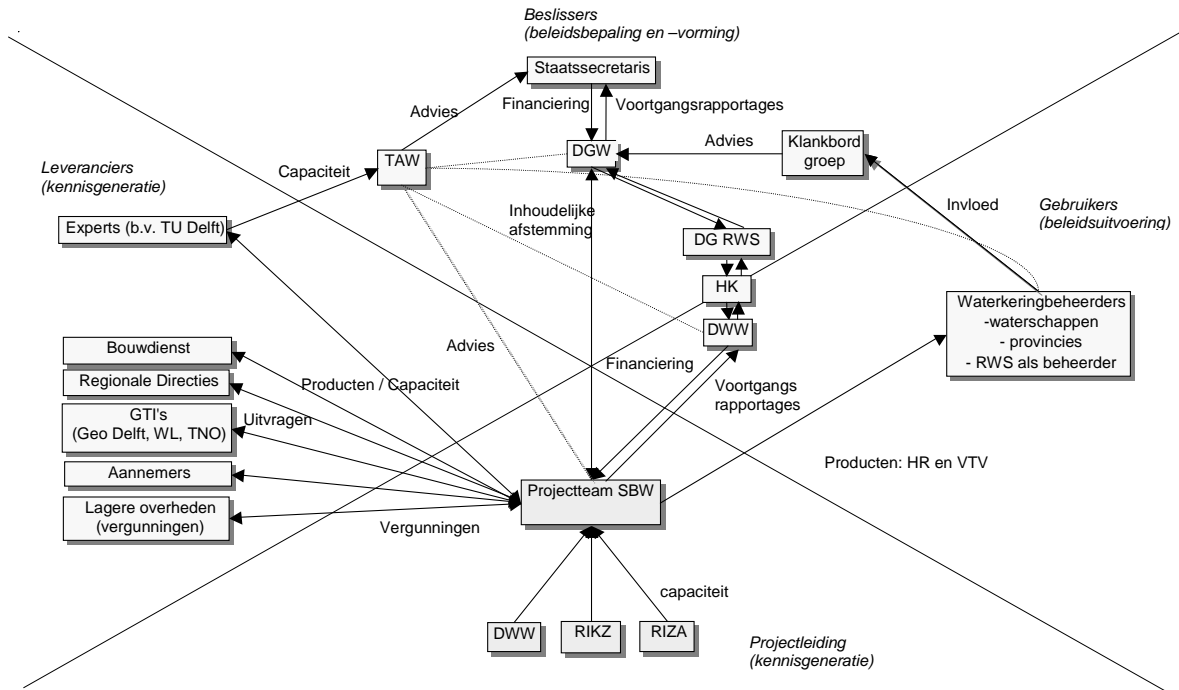
Het project loopt van 2003 tot 2016. In verband met de vijfjaarlijkse toetsronden zijn er mijlpalen in: 2006, 2011 en 2016. Het project is verdeeld in drie deelprojecten en een parallel project. Deelproject 'Veldmetingen' is er om voldoende en betrouwbare meetgegevens te genereren; deelproject 'Natuurrandvoorwaarden' voor het analyseren en statistisch bewerken van bestaande en nieuwe meetgegevens, plus het verbeteren van methoden en modellen die de vertaalslag maken van randvoorwaarden naar belastingen. 'Faalmechanismen' is er voor het onderzoeken van de sterkte van waterkeringen onder de wijzigende randvoorwaarden. Parallel hieraan wordt er een prioriteringsinstrument ontwikkeld waarmee voorstellen voor activiteiten binnen SBW op nut en noodzaak kunnen worden afgewogen.

SBW is een gezamenlijk project van DWW, RIKZ en RIZA. Het grootste deel van het onderzoek besteden ze uit, bijvoorbeeld bepaalde metingen en ontwikkeling van het prioriteringsinstrument. Tussentijds worden (deel)producten voor second opinion voorgelegd aan de experts. Ook zal een klankbordgroep op regelmatige basis gevraagd worden om een reactie op de gang van zaken.

In de eerste fase is onder andere gestart met golfmetingen in de Waddenzee in het stormseizoen 2003-2004. Ook zijn verschillende uitbestedingen aan de gang, zoals een opdracht met betrekking tot de modellering van duinafslag en voor het maken van een prioriteringsinstrument waarmee afwegingen binnen het project gemaakt moeten gaan worden. Momenteel is de financiering voor het project voor 2004 nog niet rond. Dit heeft voor een groot deel te maken met de scheiding binnen V&W tussen DG Water en DG RWS. DG Water is opdrachtgever, maar financiering gaat via DG RWS. Hierdoor liggen de activiteiten die nog niet gestart waren stil. Reeds lopende activiteiten worden wel afgemaakt en het project wordt op zo'n manier afgesloten dat het in de toekomst snel, zonder grote kennisverliezen, weer opgestart kan worden.

3.2.3 Actoren

Van de betrokken actoren bij SBW zijn mensen geïnterviewd over de context en het project. Dit heeft bijgedragen aan beeldvorming van de kennismarkt en van bedreigingen en kansen die men ziet voor onderzoeksprojecten. Per actor wordt hieronder kort aangegeven wat hun taak is met betrekking tot (kennis voor) kustveiligheid en welke rol ze bij het project hebben.



Figuur 3.1: Netwerkkarta SBW (Gebaseerd op Netwerkkarta SBW van Projectbureau RISMAN, 2003)

Opdrachtgever: Directoraat Generaal Water

Twee jaar geleden is DG Water als zelfstandig onderdeel van V&W gevormd. Voorheen was de beleidstak een onderdeel van het hoofdkantoor van RWS. Er is nog steeds discussie over het grensvlak van DG Water en DG RWS (uitvoering). DG Water heeft als taak het waterbeleid voor te bereiden (bijvoorbeeld het ontwikkelen van nieuwe veiligheidsnormen) en het beleid te evalueren. Verder ondersteunt DG Water de staatssecretaris bij de zogenaamde bestuurstaken, wettelijk vastgestelde verplichtingen waaraan de staatssecretaris moet voldoen (hieronder valt het vaststellen van Hydraulische Randvoorwaarden e.d.).

DG Water is opdrachtgever van het project SBW. Dit houdt in dat ze de opdracht heeft gegeven, het projectplan vaststelt, voortgangsrapportages evalueert, beslissingen neemt over vragen vanuit het project en in het oog houdt of het project nog steeds richting het doel gaat.

Gebruikers van de resultaten

De resultaten van SBW dragen bij aan betere waarden en instrumenten voor de vijfjaarlijkse toetsing van de primaire waterkeringen. Wettelijk gezien zijn de beheerders van de waterkeringen verantwoordelijk voor deze toetsing.

- ***Regionale Directies***

De Regionale Directies (RD's) zijn beheerder van enkele kustdelen, waaronder bijvoorbeeld de duinen op Texel, en zijn daar dus verantwoordelijk voor de veiligheid van het achterland. Voor de andere waterkeringen vervullen de RD's de taak van het rijk als oppertoezichthouder. Ook zijn de RD's belast met het handhaven van de Basis Kust Lijn. Bij SBW is geen van de RD's direct

betrokken, maar wel indirect via informele contacten en deelname in samenwerkingsverbanden zoals de TAW.

- **Hoogheemraadschappen/waterschappen**

Hoogheemraadschappen hebben onder andere het beheer van de het grootste deel van primaire waterkeringen in de kust als taak. Ze zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van het achterland van deze waterkeringen. Binnen SBW is het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) direct betrokken en houdt het zich in verschillende delen van het project bezig met de technische kant van waterkeringen. Hoogheemraadschappen hebben direct belang bij de uitkomsten van SBW. Ze zijn afhankelijk van goede randvoorwaarden en modellen om de voldoen aan hun wettelijke taken.

- **Provincies**

De provincie is toezichthouder op het beheer van de primaire waterkeringen. Tevens heeft de provincie de taak om verschillende belangen in de kustzone te koppelen, zoals onder andere veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid. Om de koppeling van belangen te kunnen bewerkstelligen heeft de provincie onder ander het recht om in buitendijkse gebieden en badplaatsen, na instemming van onder andere RWS, de norm aan te passen. Als toezichthouder heeft de provincie er belang bij dat ze op de hoogte is van hoe de producten van SBW tot stand komen.

Kennisleveranciers

Alle geïnterviewde kennisleveranciers, zowel de publieke als private, zien een eigen verantwoordelijkheid van leveranciers om in zo goed mogelijke kennis te voorzien. Dit voorkomt dat 'degene die betaalt ook bepaalt' wat de uitkomsten zijn. In Nederland ligt het zwaartepunt van de inbreng in uitkomsten projecten momenteel op deze eigen verantwoordelijkheid van de kennisleverancier.

- **Bouwdienst**

De Bouwdienst is geen kennisdienst, zoals DWW, maar het ingenieursbureau van RWS. De hoofdmoot van het werk bestaat uit ondersteuning van de realisatie en bouw van projecten met betrekking tot infrastructuur en waterbouw door RWS, van plan tot uitvoering. Dit is technische ondersteuning, maar bijvoorbeeld ook ondersteuning bij m.e.r. (milieu effect rapportage). Een aparte tak binnen de Bouwdienst houdt zich bezig met kwaliteitsborging van processen in alle delen van projecten. De inhoudelijke achtergrond van de Bouwdienst dient hierbij als back-up. In deze functie is de Bouwdienst betrokken bij SBW. Ze houdt de kwaliteit van het proces in de gaten, maar denkt tot op zekere hoogte ook mee over inhoudelijke keuzen.

- **Experts**

Binnen het project is een toetsgroep ingesteld met daarin onafhankelijke experts. De groep heeft als taak om een second opinion te geven over (tussen)producten van het project. Het is aan de projectleider om de groep te vragen om een oordeel en het gebruik ervan is ook aan hemzelf. Over het algemeen genomen geven experts enkel oordelen als hen dat gevraagd wordt. Het is een kwestie van respect voor de verantwoordelijkheden van andere partijen om zich niet ongevroegd met zaken te bemoeien.

- **WL/Delft Hydraulics**

Als GTI heeft het WL de taak om te voorzien in de benodigde kennis voor de nationale veiligheid. Het instituut is vooral leverancier van technische kennis met betrekking tot water. Daarnaast

heeft het WL ook een functie als intermediair, namelijk in het bruikbaar maken van academische kennis (van universitair en ander fundamenteel onderzoek) voor praktische toepassing. Een klein deel van het academische onderzoek doet WL zelf. Het WL doet onderzoek op basis van opdrachten (adviesbureau functie), uit doelsubsidie van de overheid en voor een klein deel vrij onderzoek naar eigen visie. Binnen SBW werkt het WL momenteel mee aan het prioriteringsinstrument, aan het duinafslagprogramma en het deelproject randvoorwaarden.

▪ ***Private advies- en onderzoeksbureaus***

De kennismarkt rond kustveiligheid kent verschillende onafhankelijke hydraulisch advies- en onderzoeksbureaus. Sommigen zijn gespecialiseerd in kust. Andere hebben kennis die in verschillende sectoren toe te passen is, zoals bijvoorbeeld over probabilistiek. Er zijn bureaus bij die voornamelijk in opdracht van publieke organisaties werken. Onderzoek en ontwikkeling van nieuwe kennis onafhankelijk van opdrachten neemt vaak een belangrijke positie binnen de bureaus. Daarom houden ze zelf in de gaten welke ontwikkelingen er (in beleid) in Nederland gaande zijn en hebben ze op sommige gebieden zeer vooruitlopende modellen ontwikkeld. Bij SBW zijn tot nu toe enkele private bureaus betrokken bij de berekeningen voor duinafslag en bij ontwikkeling van het prioriteringsinstrument.

Kennisleveranciers: Adviseurs met kwaliteitsborgende functie

De twee onderstaande partijen hebben in het netwerk plaats op de grenzen van het vlak van de beslissers. Zij hebben een rol in de kwaliteitsborging van het project en ondersteunen daarmee de beslissers. In zekere zin zijn deze partijen kennisleveranciers, omdat zij op grond van hun kennis deze rol kunnen vervullen.

▪ ***Klankbordgroep***

In de klankbordgroep van SBW zitten verschillende onafhankelijke personen uit de waterwereld. Ze komen niet op eigen initiatief bijeen, enkel op verzoek van de projectleider. Het doel van de klankbordgroep is het geven van beleidsmatige adviezen. Er is echter nog discussie over de toegevoegde waarde van de groep naast de toetsgroep. Het idee is dat ze moeten controleren of SBW de juiste richting op gaat, alleen ontbreekt daarvoor nog een brede verkenning. Pas daarna kan de klankbordgroep richting geven aan de aanpak van SBW. Overigens heeft de klankbordgroep ook leden die in de TAW zitten.

▪ ***Technische Adviescommissie Waterkeringen (TAW)***

De TAW is het onafhankelijk adviesorgaan van de bewindspersoon van V&W. In de commissie zitten technisch deskundigen uit waterschappen, provincies, RWS en de wetenschap. Zij zijn lid op persoonlijke titel. In vier werkgroepen hebben een groot aantal (ca. 65) vakinhoudelijke specialisten zitting. De TAW heeft een onafhankelijk voorzitter en een ambtelijk secretaris van DG Water. Taken van de TAW zijn kennisbundeling (bijvoorbeeld in zogenaamde Leidraden), coördinatie van kennisontwikkeling en het geven van gevraagde en ongevraagde adviezen (zoals bijvoorbeeld over de zwaardere golfrandvoorwaarden). De commissie is in zekere zin het 'inhoudelijk geweten' van het waterkeringbeleid. Projecten van de DWW volgen voor een belangrijk deel uit TAW adviezen aan de staatssecretaris, maar TAW heeft geen eigen onderzoeksbudget. Momenteel is er een heroriëntatie van de TAW, die leidt tot een Expertise Netwerk Waterkeren. In SBW heeft de TAW geen formele inbreng, daar is de klankbordgroep voor, maar vanuit haar algemene taak zal ze het project nauw volgen. Goedkeuring van de resultaten door de TAW is nodig voor draagvlak bij de beslissers en gebruikers.

3.2.4 Percepties en verwachtingen van het project

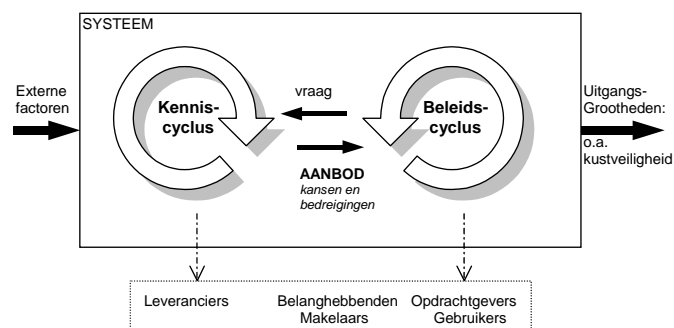
Vrijwel alle betrokken actoren zijn het eens over het nut en de noodzaak van het project. De primaire waterkeringen zijn namelijk essentieel voor bescherming tegen de zee en meer kennis daarover draagt dus bij aan een veiligere kust. Meer kennis leidt uiteindelijk tot lagere kosten in het beheer. Het is goed dat sterkte en belasting daarbij in één project worden bekeken. Volgens velen verdient kennis over primaire waterkeringen zelfs de hoogste prioriteit, omdat deze waterkeringen onmisbaar zijn voor kustveiligheid. Daarom had het project volgens hen eerder moeten starten. De meeste actoren zien in dat aanleiding voor een project meestal een samenspel van factoren is.

Over de gevolgde aanpak lopen de meningen wel uiteen. De een is positiever dan de ander. Enkele actoren geven aan niet precies te weten of en hoe bepaalde keuzes onderbouwd zijn. Dit komt door hun afstandelijke rol bij het project of door onduidelijkheid vanuit het project. Opmerkingen over aanpak e.d. van deze actoren zijn dan ook vooral gebaseerd op het beeld dat zij hebben en niet persé op de feitelijke aanpak.

Veel actoren zijn van mening dat de eerste verkenning van het probleem beter had gemoeten. Dat maakt het mogelijk om keuzes goed te onderbouwen en helpt onder andere bij het afbakenen, bij het afwegen van investeringen en bij de tijdsplanning. Onafhankelijk van het beeld of dit ook echt mogelijk was gezien de omstandigheden, is de mening dat alle projectkeuzes gebaseerd zouden moeten zijn op zo'n uitgebreide verkenning en afweging. Bepaalde afbakeningskeuzes, zoals bijvoorbeeld de keuze om buitendijkse bebouwing niet mee te nemen in rekenmethoden, zijn nu te weinig onderbouwd, waardoor wellicht een efficiëntere aanpak gemist wordt. Dit geldt ook voor keuzes om al te starten met de uitvoering van bepaalde projectdelen, zoals metingen.

Over het algemeen is men het erover eens dat onzekerheden en wisselingen op welk gebied dan ook (financiën, inhoudelijke steun, contactpersonen bij een actor, etc.) negatief van invloed zijn op projecten en dus ook op dit project.

3.2.5 Conclusies casus SBW



Door de bevindingen in het conceptueel raamwerk (paragraaf 2.5) te plaatsen kunnen enkele conclusies worden getrokken over de belangrijkste bedreigingen en kansen voor de kennis uit dit project. Belangrijk is om bij deze conclusies in het achterhoofd te houden dat ze volgen uit het totaalbeeld uit de interviews en documentanalyse.

Het project kent zowel operationeel als meer fundamenteel onderzoek en er zijn zowel publieke als private kennisleveranciers. De eindproducten gaan gebruikt worden in de beleidsuitvoering. De SD'en bevinden zich op de grens van beleidscyclus en kenniscyclus. Ze treden op als leverancier en makelaar. Verschillende partijen uit de beleidscyclus zijn betrokken bij het project, als opdrachtgever of als klankbordgroep vanuit de gebruikers. Kennis wordt gegenereerd door importeren van kennis via opdrachten aan externe bureaus of kennisvragen aan experts. Ook vindt er implementatie en integratie van de kennis van de drie SD'en samen plaats. Het derde leerproces dat gebruikt wordt is probleem oplossen door terugkoppeling met de gebruikers van de eindresultaten via de klankbordgroep.

Ondanks het feit dat er in het project interactie tussen beide cycli is, zijn er toch bedreigingen voor de aansluiting van vraag en aanbod. Op projectniveau is er een bedreiging doordat betrokken actoren niet goed op de hoogte te zijn van de onderbouwing van bepaalde keuzes, zoals bijvoorbeeld die om al te investeren het doen van metingen. Dit kan tot gevolg hebben dat resultaten (het aanbod) niet geaccepteerd worden door de gebruikers, zelfs als het wel het juiste aanbod is. Heldere communicatie zou dit kunnen voorkomen. Bovendien kan communicatie ruimte scheppen voor het delen van kennis. Een andere bedreiging is namelijk dat actoren hun kennis niet beschikbaar stellen ten behoeve van het project waardoor het eindresultaat minder goed is dan het had kunnen zijn.

De grootste bedreigingen komen echter van een hoger niveau. Door de scheiding binnen V&W relatie tussen RWS en DG Water lijkt momenteel meer op concurrentie om budgetten dan op samenwerking. In combinatie met het verlies aan aandacht voor kustveiligheid van beslissers op hogere beleidsniveaus en krimpende budgetten heeft dit tot gevolg dat de kennisvraag vanuit de gebruikers niet wordt ondersteund met financiële middelen vanuit de opdrachtgevers. Aangezien SBW voor belangrijke kennis moest zorgen voor het voldoen aan de veiligheidsnormen zou dit op de lange termijn negatieve gevolgen kunnen hebben voor kustveiligheid van Nederland. Daar komt nog bij dat er kans is dat, wanneer het project lang stil ligt, een groot deel van de betrokken personen andere taken heeft in hun organisatie. Vooral door de grote veranderingen binnen V&W is de kans groot. Dit betekent een groot verlies aan kennis binnen het project.

Er zijn ook kansen voor de kennis die SBW moet leveren. Ten eerste gaven actoren aan het op dit moment nog niet kritiek gesteld is met de kustveiligheid van Nederland. De huidige waterkeringen zijn gebaseerd op zeer kleine overschrijdingskansen en bovendien kennen het ontwerp van de keringen en de rekenregels voor toetsing enige marges voor onzekerheid. Dit betekent dat de uitstel van het project niet direct een gevaar oplevert voor kustveiligheid. Het feit dat sterkte en belasting samen wordt onderzocht is een kans voor efficiëntie van onderzoek. Andere kansen liggen in het feit dat veel actoren de nut en noodzaak van de resultaten inzien. Dit biedt de mogelijkheid om in het netwerk voldoende kritieke massa te mobiliseren om de beslissers te overtuigen. Daarvoor zal wel een actor initiatief moeten nemen en op dit moment lijkt niemand die rol op zich te nemen.

3.3 Uitwerking Kustvisie 2050 Noord-Holland

Uitwerking Kustvisie 2050 Noord-Holland is een onderdeel van het grote Kustvisie 2050 project, dat in 1999 gestart is door de twee Hollandse provincies samen. In dit rapport wordt met de naam Kustvisie dit uitwerkingproject van Noord-Holland bedoeld, tenzij anders vermeld.

3.3.1 Context

De druk op de Hollandse kust vanaf zeezijde en landzijde neemt toe. Natuurlijke factoren zoals, de verandering van het klimaat, de stijging van de zeespiegel en de daling van de bodem, vormen een steeds grotere bedreiging voor de veiligheid. Ook blijven het aantal inwoners en de financiële waarde groeien. De functies van het kustgebied stellen verschillende en steeds hogere eisen. Vele hiervan zijn economisch urgent. Door dit soort verschillende eisen is het ontwikkelen van beleid ten aanzien van de kustlijn een gevoelig onderwerp. Bovendien vergen maatregelen in de kust vaak vele jaren.

In het Kustbewust project, de voorloper van de Beleidslijn Kust, van de rijksoverheid zijn de zogenaamde *zwakke schakels* van de Nederlandse kust aangewezen. Deze en de bovenstaande inzichten zijn aanleiding geweest voor de start van Strategische Visie Hollandse Kust 2050 van de

provincies Noord- en Zuid-Holland in 1999. In dat eerste traject van het grote Kustvisie 2050 kwam naar voren dat kustafslag en erosie de komende decennia zullen toenemen en evenals de kans op schade bij calamiteit. Op dit moment is er nog geen direct gevaar, maar er moet nu al voortvarend begonnen worden met het versterken van zwakkere plekken. Ook bleek dat werken aan veiligheid veel meer samen kan gaan met nieuwe inrichtingsplannen (rekening houdend met toekomstige maatregelen) en een uitwerking van bevindingen per kustvak (maatwerk) wenselijk is.

In 2002 heeft het college van Gedeputeerde Staten (GS) Noord-Holland zich achter het stuurgroepstandpunt van het eerste traject gesteld en in 2003 is door provincie Noord-Holland gestart met het vervolg, Uitwerking Kustvisie 2050. Het Rijk financiert specifiek het deel met betrekking tot de drie zwakke schakels, waarbij het draait om bedreiging van het achterland bij doorbraak van de waterkering. De provincie financiert studies voor de overige vier kustvakken, waar het een kwestie is van 'risicobeheersing in badplaatsen' (Stokman, 2004).

3.3.2 Project

In zeker zin is dit project slechts een fase in een groot geheel met als doel bescherming tegen overstroming, namelijk de definitie/ontwerpfase. Het doel is om te komen tot advies van de stuurgroep over welke kustverdedigingstrategie, inclusief ruimtelijke consequenties, voor elk kustvak gekozen moet worden. De stuurgroep is hetzelfde samengesteld als het ambtelijk Provinciaal Overleg Kust (POK) (zie bijlage C actoren in het kuststelsel).

Het project loopt van 2003 tot half 2005. Dan moeten de resultaten vastgesteld worden door Gedeputeerde en Provinciale Staten (GS en PS) en de staatssecretaris van V&W om verder te kunnen met de uitvoeringsfase. Na een inventarisatie zullen zeven planstudies worden uitgevoerd voor scenario's (dat zijn de beleidsalternatieven) van een kustverdedigingstrategie (zeewaarts, consolideren of landwaarts) en de ruimtelijke mogelijkheden. Daarna worden per kustvak enkele scenario's geanalyseerd op milieueffecten en kosten-baten. In het advies van het POK wordt ten slotte per kustvak één daarvan gekozen. Het project kent duidelijk een intern en extern proces. In dat laatste worden belanghebbenden zoals gemeenten, inwoners en belangenpartijen proactief betrokken om hun ideeën te kennen te geven. Ook wordt zo afgestemd met andere plannen voor de kust.

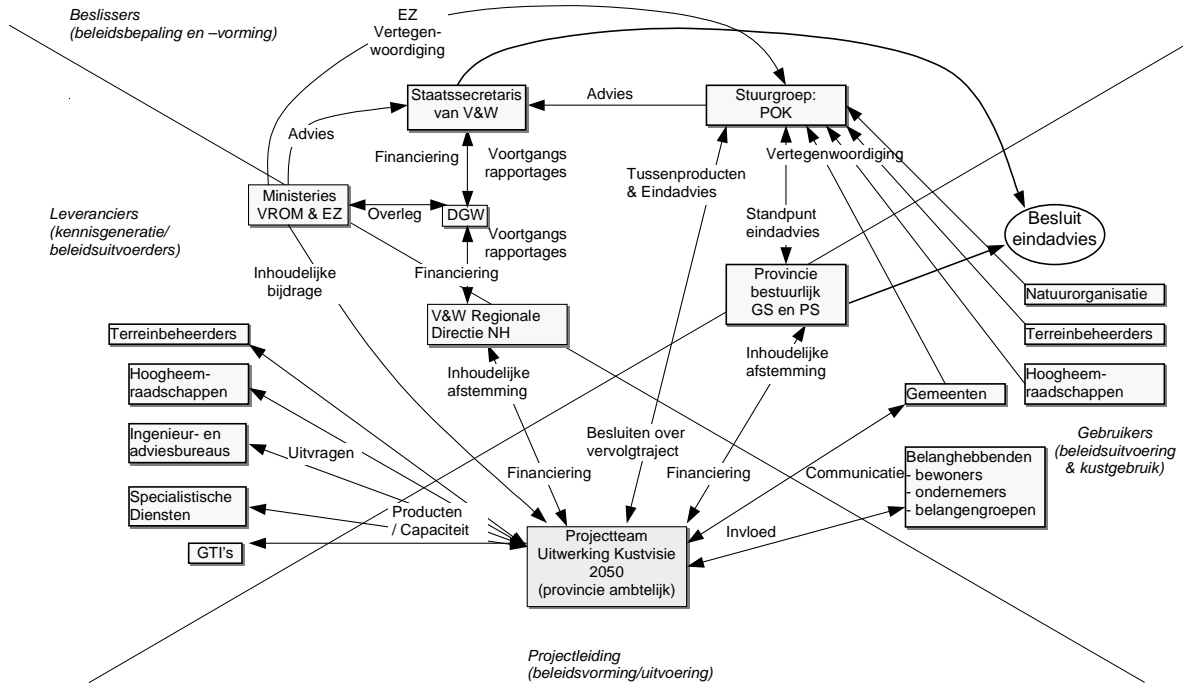
De projectleiding is bij de provincie, maar er is duidelijk sprake van een regierol met veel inbreng van de spelers. Hoogheemraadschappen en terreinbeheerders worden nauw betrokken bij de studies vanwege hun inhoudelijke inbreng. Milieu- en kosten-baten studies worden uitbesteed aan externe bureaus. Regelmatig vindt er rapportage plaats naar GS en PS, en het ambtelijk en bestuurlijk POK. Ook wordt er afgestemd met de Regionale Directie Noord-Holland, Ministeries van VROM en van EZ.

Na de start van het project is er een nieuwe projectleider gekomen. Zij heeft het project strakker afgebakend, omdat het te breed werd. Men wilde de hele kustzone gaan ontwikkelen en 'en passant het veiligheidsprobleem oplossen', aldus de huidige projectleider. Nu is veiligheid weer het hoofddoel. Momenteel zijn de eerste opdrachten naar adviesbureaus uitgegeven en verschillende belangenpartijen zijn gevraagd voor workshops ter informatie en om mee te denken over mogelijke scenario's.

3.3.3 Actoren

Met het oog op de beperkte tijd is ervoor gekozen om juist de actoren te benaderen, die bij SBW nog niet aan bod gekomen waren. Dit gaf de mogelijkheid om een zo volledig mogelijk beeld van

de processen in en rond kennismarkt te verkrijgen. Daardoor komen bijvoorbeeld de betrokken adviesbureaus, de GTI en DG Water niet aan bod in deze casus. Door omstandigheden zijn ook het ministerie van EZ, belangengroepen en terreinbeheerders niet geïnterviewd.



Figuur 3.2: Uitwerking Kustvisie 2050 netwerk

Opdrachtgevers, leveranciers en gebruikers

Het project kent twee opdrachtgevers: de provincie en het ministerie van V&W. De Regionale Directie is tussenpersoon namens de opdrachtgever bij V&W. Beide actoren hebben zelf ook veel inhoudelijke inbreng. Het eindresultaat zal een product zijn van kennisgeneratie door intensieve interactie tussen actoren. Beide opdrachtgevers zullen de resultaten uiteindelijk ook zelf gebruiken.

- ***Provincie Noord-Holland***

De provincie is onderverdeeld in een bestuurlijk (de gedeputeerde en provinciale staten) en een ambtelijk deel. De bestuurlijke initiatiefnemer, GS, wordt vertegenwoordigd door een ambtelijk opdrachtgever. De projectleider is de interne (binnen de provincie) opdrachtnemer. Ook al is ze dus niet de echte opdrachtgever, ze vertegenwoordigt wel de provinciale opdrachtgever in het project naar buiten. Voor een beschrijving van de algemene taken van de provincie zie paragraaf 3.2.3. Binnen Kustvisie 2050 heeft de provincie de regierol.

- ***Regionale Directie Noord-Holland***

Voor een beschrijving van de algemene taken van de RD zie paragraaf 3.2.3. Bij Kustvisie 2050 bevindt de Regionale Directie zich op het vlak van beslissers en kennisleveranciers. Ze zorgen namelijk voor inhoudelijke kwaliteitsborging en maar beheren ook de financiën vanuit het Rijk. Steeds meer zorgt de RD voor regionale inbreng bij de rijksoverheid.

Gebruiker en leverancier

De verschillende ministeries moeten uiteindelijk de eindresultaten van het project gebruiken bij hun beslissingen. Ministeries van VROM en EZ zijn ook inhoudelijk betrokken. Door omstandigheden is alleen iemand bij VROM geïnterviewd.

▪ ***Ministerie van VROM***

Tot enkele jaren geleden deed VROM niets aan de kust. Toen kwam het besef dat ze weldegelijk een belangrijke rol heeft in de kust, aangezien het bestemmingsplan een van de weinige juridisch bindende middelen is voor plannen in de kust. Sinds die tijd werkt VROM in het InterDepartementaal Overlegorgaan Kust (IDOK) samen met de ministeries EZ, LNV en V&W. Er is weinig mankracht en geld voor de kust binnen VROM, daarom krijgen de zwakke schakels nu prioriteit boven uitwerking van ander kustbeleid, zoals bijvoorbeeld de EU richtlijn.

Een jaarlijks bedrag voor visievorming door VROM is nu gekoppeld aan de planstudies in Kustvisie 2050. Op die manier zorgt VROM voor inhoudelijke inbreng bij Uitwerking Kustvisie 2050. Ook woont ze bijeenkomsten bij en wordt op de hoogte gehouden van vorderingen. Uiteindelijk zal het Rijk moeten beslissen over plannen van zowel Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Holland. Het IDOK toetst de plannen en zal de eindbesluitvorming ondersteunen.

Gebruikers van de resultaten (en leveranciers)

Het plan dat uiteindelijk gekozen is zal gebruikt worden door de verschillende partijen in het kustgebied, zoals de waterkering- en terreinbeheerders, de gemeente, ondernemers. Zoals al in het netwerkplaatje te zien is worden enkele gebruikers ook betrokken als leveranciers van specifieke kennis. Andere gebruikers, zoals de gemeenten en belanghebbenden, hebben niet direct inbreng van inhoudelijke kennis, maar ze worden wel nauw betrokken om hun ideeën te ventileren en op de hoogte gehouden te worden.

▪ ***Hoogheemraadschappen***

Voor een beschrijving van de algemene taken van het hoogheemraadschap zie paragraaf 3.2.3. Kustvisie Noord-Holland is van belang voor hoogheemraadschappen Rijnland en Hollands Noorderkwartier. Ze zijn belangrijke gebruikers van de resultaten, als uitvoerders van de gekozen veiligheidsmaatregelen en vertegenwoordigen daarom hoofdzakelijk het veiligheidsbelang. Ze zorgen voor de inhoudelijke inbreng bij de veiligheidsstudies in het project.

▪ ***Gemeenten***

De gemeente vertegenwoordigt de belangen van bewoners en ondernemers in het kustbeleid. Binnen Kustvisie 2050 worden gemeenten, waar een of meer van de kustvakken binnen de gemeentegrenzen vallen, actief betrokken om mee te praten en te denken over de scenario's.

3.3.4 Percepties en verwachtingen van het project

De interviews leveren de volgende resultaten wat betreft percepties en verwachtingen van actoren. Over het algemeen zijn de actoren positief over het project. De aanleiding voor het hele traject is volgens iedereen goed en de huidige aanpak en betrokkenheid beloven veel goeds. Men ziet veel kansen voor andere belangen dan veiligheid doordat er nog geen urgent veiligheidsprobleem is. Het project voorkomt parallelle ontwikkeling van losse plannen. Verschillende belangen worden gekoppeld in de scenario's.

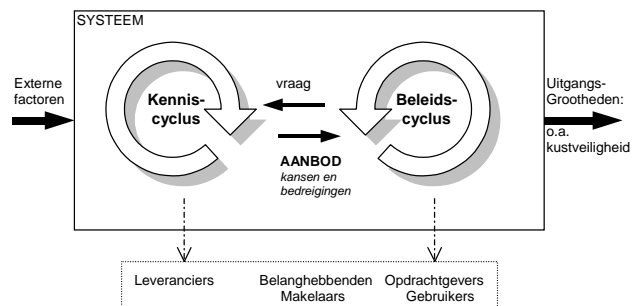
Wel is men het oneens over de balans tussen veiligheid en ruimtelijke ordening. Provincie, hoogheemraadschap en gemeente zetten veiligheid op één. Zij het om verschillende redenen: het

voorkomt dat het project te breed wordt of veiligheid is nodig voor behoud van de andere belangen. In tegenstelling tot wat de provincie denkt, heeft RWS graag meer aandacht voor Ruimtelijke Ordening. Ze zijn niet alleen maar geïnteresseerd in de kustverdedigingstrategie en de goedkoopste optie, maar hechten juist belang aan een provinciaal plan voor RO. Ook de gemeente heeft een onterecht beeld, maar dan van het hoogheemraadschap. De gemeente denkt dat die enkel veiligheid meenemen. Kortom, onenigheid die er is komt voort uit verschil in percepties, maar ook uit gebrek aan inzicht in elkaars standpunten.

Alle actoren zien het te vroeg innemen van standpunten als een bedreiging voor het succes van het project. Dit kan op verschillende gebieden zijn. Bijvoorbeeld politieke partijen in de provincie die bij voorbaat tegen een van de drie verdedigingstrategieën zijn, belangengroepen die opties slechts vanuit één hoek bekijken of uitvoerende partijen die al vooruitlopen op de keuzes. Een voorbeeld van dit laatste is het aanschaffen van stenen voor dijkversterking voordat alle opties (waaronder dijkversterking) uitgewerkt en afgewogen zijn.

3.3.5 Conclusies uit casus Uitwerking Kustvisie 2050

Ook de bevindingen uit deze casus kunnen in het conceptueel raamwerk geplaatst worden. Kustvisie bevindt zich meer op de grens tussen de kennis en beleid dan SBW. Er is intensieve interactie tussen beide cycli. Resultaten dragen direct bij aan beleidsvorming en –uitvoering en kennisvragen daarvoor worden via dit project gesteld. Opvallend is dat kennis



over onder andere niet alleen gegenereerd door onafhankelijke publieke en private kennisleveranciers; gebruikers en opdrachtgevers uit de beleidscyclus begeven zich actief in de kenniscyclus als een soort kennisleveranciers, bijvoorbeeld bij het formuleren van randvoorwaarden of het bedenken van koppelingen tussen maatregelen. Kennis wordt gegenereerd middels alle vier de leerprocessen. Ten eerste is er implementatie en integratie van de kennis van de verschillende actoren uit de beleidscyclus. Daarnaast wordt het leerproces 'probleem oplossen' gebruikt door terugkoppeling naar de wensen (problemen) van belanghebbenden. Ook wordt kennis geïmporteerd via opdrachten aan externe bureaus. Als vierde wordt gebruik gemaakt van 'experimenteren' om nieuwe kennis te genereren doordat er in eerste instantie zonder veel beperkingen naar verschillende mogelijkheden wordt gezocht. Een nieuw plan dat hierdoor ontstaan is, is het plan voor een jachthaven: Marina Petten.

De grote rol voor interactie tussen verschillende actoren biedt kansen voor de aansluiting van vraag en aanbod, maar ook voor wederzijdse verbetering van de vraag en van het aanbod. Kennis van alle actoren wordt benut, er wordt breed gezocht naar mogelijkheden, er is ruimte voor innovatieve ideeën, oplossingen sluiten aan bij de omgeving. Een andere kans voor het project zit hem in het feit dat het kustveiligheid probleem nog niet urgent is, waardoor er nog zonder tijdsdruk naar opties gezocht kan worden. Dit maakt het eenvoudiger om objectiviteit in vraag en in het aanbod te behouden.

De aanpak met veel verschillende partijen kan echter ook bedreigingen geven. Veel partijen betekenen veel invloeden op het project. De huidige betrokkenheid en eensgezindheid kan vervallen en actoren kunnen zich strategisch gaan gedragen voor hun eigen belang. Daarbij hebben actoren verschillende machtsposities. V&W is een machtige speler en kan het project sterk

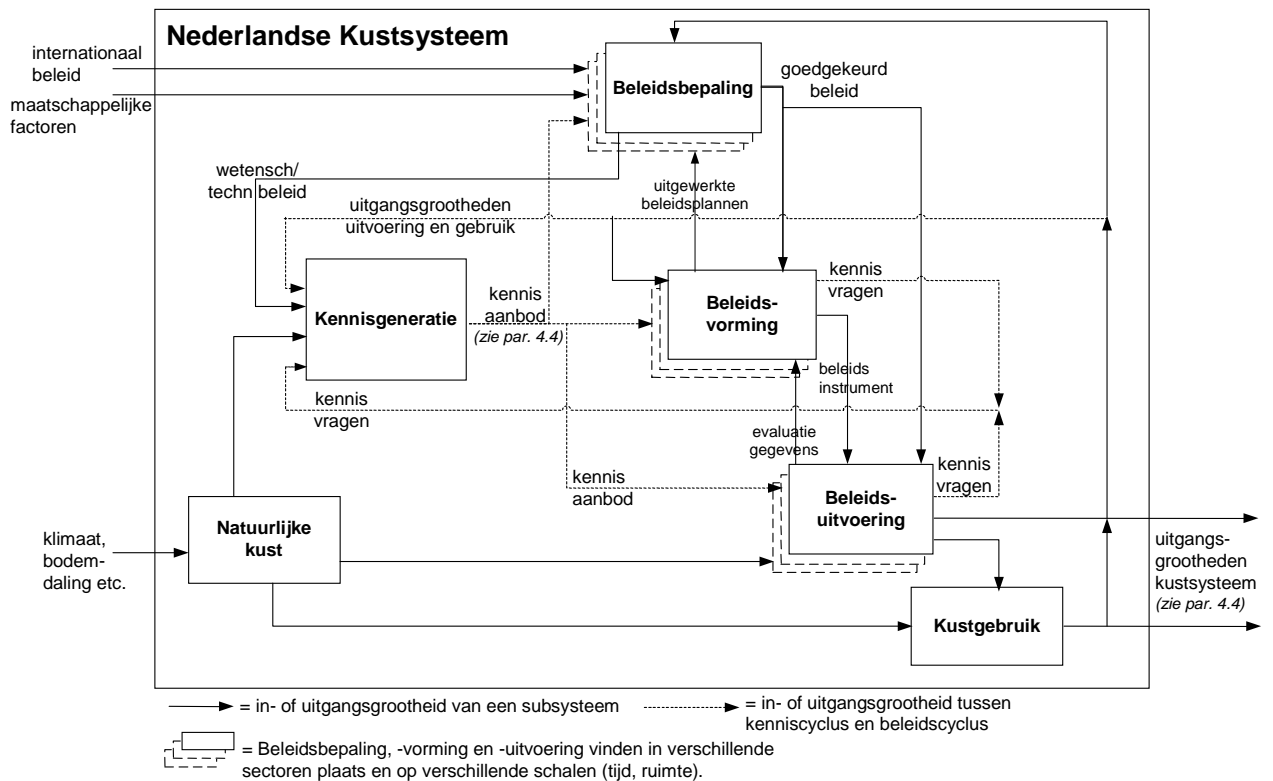
beïnvloeden, bijvoorbeeld door de financiering voor de zwakke schakels te stoppen. Op inhoudelijk niveau is er bedreiging doordat partijen dubbele rollen vervullen (gebruikers en belanghebbenden zijn ook kennisleverancier). Ze kunnen belangrijke kennis achterhouden omdat dat bijvoorbeeld een optie die ze niet prefereren positiever doet uitkomen op de criteria van die in het project zijn vastgesteld. Ook onafhankelijke kennisleveranciers, zoals adviesbureaus, kunnen hun kennis strategisch inzetten bij offertes naar de opdrachtgever. Dit kan ten koste gaan van kosten efficiëntie.

4 Steemanalyse kust en kennis

Dit hoofdstuk beschrijft de verkenning van het kuststelsel en de kennismarkt daarin. Algemene bevindingen uit het casuonderzoek zijn hierin verwerkt. Voorbeelden of bijzonderheden uit de casussen zijn te vinden in tekstboxen bij de betreffende onderwerpen en in het interne rapport met interviewverslagen. De eerste paragraaf beschrijft de verschillende onderdelen in het stelsel. Vervolgens komen het actorennetwerk, de externe factoren en uitgangsgrootheden van de verschillende onderdelen aan bod.

4.1 Het kuststelsel

Het Nederlandse kuststelsel bestaat uit de natuurlijke kust en een aantal maatschappelijke subsystemen. De verzameling van maatschappelijke subsystemen vormt tezamen de kennismarkt met daarin de kenniscyclus (kennisgeneratie) en de beleidscyclus (beleidsbepaling, -vorming, -uitvoering en het kustgebruik). In de figuur 4.1 is schematisch aangegeven hoe de verschillende subsystemen elkaar beïnvloeden. Om het overzichtelijk te houden is nog niet precies aangegeven welke externe factor op welk subsysteem van invloed is, welke uitgangsgrootheden er zijn en welk sub-subsystemen er zijn. Dat zal hieronder per subsysteem uitgebreider toegelicht worden. Alle processen en interactie in het grote stelsel leiden uiteindelijk de uitgangsgrootheden van de kust waaraan prestaties van het stelsel afgelezen kunnen worden, die worden toegelicht in paragraaf 4.4.



Figuur 4.1: het Nederlandse kuststelsel

NB. Hierna wordt met systeem steeds het substelsel uit figuur 4.1 bedoeld, tenzij anders vermeld.

4.1.1 Natuurlijke kust

Binnen onderzoeken zijn verschillende onderdelen van het natuurlijk systeem het onderwerp van studie. Het gaat te ver om hier alle mogelijke onderverdelingen toe te lichten.

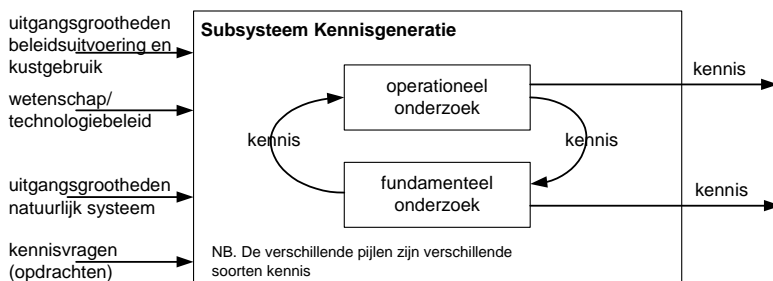
De natuurlijke kust wordt beïnvloed door globale natuurlijke invloeden zoals klimaatverandering, maar ook door lokaal gebruik van de kust. De *uitgangsgrootheden* van dit subsysteem beïnvloeden de kennisgeneratie, beleidsuitvoering en het kustgebruik. Er kan gedacht worden aan grootheden zoals: actuele waterstanden, golfduur, hoeveelheid zand, aantal verschillende vogelsoorten, temperatuur enzovoort.

Ketenbenadering van kustveiligheid in SBW

SBW gebruikt een benadering die het natuurlijk systeem opdeelt in een keten: van golven op diep water, via golven op ondiep water en golfloop op de dijk, tot uiteindelijk golfoverslag en de sterkte van een specifieke dijk. Elk deel heeft haar eigen achtergrond wat betreft effecten en de kennis daarover, bijvoorbeeld van het ene deel is de nauwkeurigheid van de kennis veel groter dan van het andere deel. De veiligheid wordt echter bepaald door de zwakste schakel.

4.1.2 Kennisgeneratie

Figuur 4.2: systeemdiagram kennisgeneratie



Dit systeem is de kenniscyclus. Hierin opereren kennisleveranciers in verschillende disciplines en samenwerkingsverbanden. Parallel aan het CIM wordt in dit afstudeerproject onderscheid gemaakt tussen fundamenteel (ook vaak

wetenschappelijk onderzoek genoemd) en operationeel onderzoek. Het onderscheid hiertussen is niet altijd even scherp; wat voor de een fundamenteel onderzoek is, kan voor een ander al sterk operationeel zijn. Uit het CIM komt naar voren dat fundamenteel onderzoek zowel kan bijdragen aan technische oplossingen als aan kennis over het maatschappelijk systeem. Operationeel onderzoek vormt de link met de beleidscyclus. Een voorbeeld van fundamenteel onderzoek is het monitoren van windgegevens en de gevolgen ervan. Een project als SBW is meer operationeel en leidt tot eisen aan waterkeringen.

Interne opdrachten kennisgeneratie

Binnen kennisprojecten worden vaak delen uitbesteed. Zo heeft SBW duinafslag berekeningen uitbesteed aan een privaat bureau. Metingen hiervoor worden op hun beurt uitgevoerd in faciliteiten van het Waterloopkundig Laboratorium.

In Kustvisie wordt kennis samen gegenereerd in workshops, maar ook worden opdrachten voor veiligheidstudies, m.e.r. en kosten-baten analyses uitbesteed aan marktpartijen.

Inkomende factoren die direct van invloed op de kennisgeneratie zijn (zie ook paragraaf 4.3 over externe factoren): opdrachten met kennisvragen vanuit de andere subsystemen (inclusief financiën hiervoor), wetenschap-/technologiebeleid (inclusief subsidies) en gegevens of informatie. Dit laatste zijn uitgangsgrootheden van de natuurlijke kust, van beleidsuitvoering, zoals

bijvoorbeeld de daadwerkelijke veiligheid, en van het kustgebruik, bijvoorbeeld situering van verschillende gebruiksfuncties.

De *uitgangsgrootheden* van de kennisgeneratie zijn de verschillende soorten kennis die geproduceerd worden. Deze kennis heeft een aantal kenmerken die van belang zijn om de

prestatie van de kennismarkt aan af te lezen. In paragraaf 4.4 worden dit alles uitgebreid toegelicht.

4.1.3 Subsystemen van de beleidscyclus

Beleidsbepaling

Dit is het systeem waarin de politici en bewindslieden beslissingen nemen. Zij bepalen de richting van het beleid in verschillende sectoren (water, ruimtelijke ordening, natuur, economie, wetenschap). Omdat kustveiligheidsbeleid niet meer los gezien kan worden van de andere sectoren zijn deze allemaal van invloed op de andere subsystemen in het kuststelsel. Naast beleid per sector is er ook beleid per schaalniveau: landelijk, provinciaal en gemeentelijk.

Ingangsgrootheden voor dit systeem zijn het internationaal beleid, maatschappelijke trends, het voorbereide beleid uit de beleidsvorming en de uitgangsgrootheden uit de beleidsuitvoering en het kustgebruik. Soms zijn ook nieuwe inzichten uit de kenniscyclus direct van invloed op de beleidsbepalers, bijvoorbeeld via de TAW. De *uitgangsgrootheid* die direct kennisgeneratie beïnvloedt is het wetenschap- en technologie beleid inclusief bijbehorende subsidies. Het overige beleid werkt alleen indirect door via de andere beleidsstappen. Beleid kan betrekking hebben inhoudelijke onderwerpen, maar bijvoorbeeld ook op de organisatie en werkwijze van overheden in een sector.

Beleidsvorming

Beleidsvorming operationaliseert beleidsbeslissingen. Als voorbereiding voor de uitvoering van het beleid worden beleidsinstrumenten, zowel tastbare als ontastbare, gemaakt. Dat kan op landelijk niveau zijn of op provinciaal of gemeentelijk niveau, en ook in verschillende sectoren. Daar is kennis voor nodig en dit systeem is dus de plaats van opdrachtgevers (vaak na een beslissing door de beleidsbepalers) en gebruikers in de kennismarkt.

Beleidsvorming wordt beïnvloed door beleidsbeslissingen en de uitkomsten van de kennisgeneratie (kennisaanbod). Ook komen er evaluatie rapportages vanuit de beleidsuitvoerders.

Uit dit systeem komen nieuwe kennisvragen, uitgewerkte beleidsplannen met daarin onder andere veiligheidsnormen en beleidsinstrumenten. Beleidszaken moeten over het algemeen ter goedkeuring via de beleidsbepaling alvorens ze uitgevoerd kunnen worden.

Politieke aandacht voor SBW.

De aanleiding voor SBW, namelijk veranderende golfcondities, werd al lange tijd vermoed door bepaalde actoren in de kennismarkt. Zij konden of wilden echter nog niet de aandacht krijgen van de politiek en bewindslieden. Toen die aandacht er wel was is er vrij snel een onderzoek gedaan waarmee het vermoeden werd bevestigd. Vervolgens lag het proces echter weer stil. Politiek commitment is een vereiste voor onderzoeksprojecten.

Financiën vanuit ministeries en provincie in Kustvisie 2050

Op landelijk niveau heeft het rijk zwakke schakels aangewezen, die prioriteit verdienen in het landelijk veiligheidsbeleid. Daarom heeft V&W geld beschikbaar gesteld. Vervolgens hebben GS en PS geld beschikbaar gesteld voor onderzoek m.b.t. de overige delen van de Noord-Hollandse kust. De provincie is namelijk verantwoordelijk voor de koppeling van verschillende belangen in hun hele kustgebied.

Integraal Kustzonebeleid

Vanuit de EU is het advies gegeven voor integraal kustzonebeleid. Dit moet door de verschillende ministeries samen uitgevoerd worden. Samen hebben zij een integrale Beleidslijn Kust ontwikkeld. Daarin zou onder andere duidelijkheid komen over definities en het handhaven van afslaglijnen bij buitendijkse gebieden. Vanwege terugtrekking op kerntaken en onenigheid over verantwoordelijkheden van ministeries komt het echter nog niet tot vaststelling van de Beleidslijn. Daardoor vallen nu gaten in het rijks kustbeleid.

Beleidsuitvoering

Hier wordt het beleid uiteindelijk praktisch ten uitvoer gebracht. Het is de levering van diensten aan de maatschappij. Eigenlijk is er geen duidelijke grens tussen dit beleidsterrein en het vorige; ze lopen in elkaar over. Natuurlijk is voor uitvoering ook kennis nodig. Er zitten dus ook opdrachtgevers en gebruikers in dit systeem.

De beleidsuitvoering kent verschillende uiteenlopende soorten werkzaamheden: aanleg, onderhoud en sloop van werken zoals een waterkering, maar ook niet tastbare werkzaamheden. Dat zijn onder andere het aanpassen van eisen (bijvoorbeeld in bestemmingsplan of *legger*), toetsen aan eisen, verlenen van vergunningen en evaluatie van gevoerd beleid. De meeste van de werkzaamheden zijn te herkennen in de verschillende beleidssectoren; denk bijvoorbeeld aan het toetsen van waterkeringen aan de normen of het toetsen van voorstellen aan bestemmingsplan, waarin bijvoorbeeld de beschermingszone van een waterkering is vastgesteld. Ook beleidsuitvoering vindt plaats op verschillende schaalniveaus, bijvoorbeeld het handhaven van de basiskustlijn op landelijke schaal of evaluatie van een doorgestoken duin op een specifieke locatie. *Ingangsgrootheden* voor beleidsuitvoering zijn goedgekeurde beleidsplannen, beleidsinstrumenten en de uitkomsten van de kennisgeneratie. In sommige gevallen zijn ook gegevens uit het natuurlijk systeem en het kustgebruik direct input voor de beleidsuitvoering (in andere gevallen worden deze gegevens via kennisleveranciers verkregen).

Een soort *uitgangsgrootheden* van beleidsuitvoering zijn de geleverde diensten. Dit kan de vorm hebben van grootheden waaraan de situatie van de kust direct is af te lezen, zoals de technische veiligheid van waterkeringen, de toename aan natuurdiversiteit en kosten van onderhoud. Andere uitkomsten van dit systeem gaan naar een ander systeem, zoals beleidsevaluaties, vergunningen voor kustgebruik en kennisvragen.

Kustvisie 2050: Verschillende belangen in de kust

In Kustvisie worden verschillende belangen meegenomen: veiligheid, ruimtelijke ordening (RO), milieu, kosten-baten. Aanvankelijk neigde het project naar gelijkwaardige beschouwing van veiligheid en RO. In zomer 2003 is dit echter omgezet naar een leidende rol voor kustveiligheid. Vanuit hun verschillende referentiekaders zijn niet alle actoren het eens met deze keuze. Sommigen vinden dat RO belangrijker is, omdat dat voor een gebiedsbrede blik zorgt. Anderen menen dat RO de enige weg is om resultaten juridisch vast te kunnen leggen in bijvoorbeeld het bestemmingsplan.

Kustgebruik

In dit subsysteem wordt het beleid toegepast. Actoren in dit subsysteem, gebruiken meestal niet direct de kennis die geproduceerd wordt over kustveiligheid. Zij stellen dan ook nauwelijks direct kennisvragen aan kennisleveranciers.

De kust kent verschillende gebruikers functies (TAW, 2002). Dat zijn bewoning, waterwinning en economische functies, zoals land- en

tuinbouw, recreatie/toerisme, industrie, infrastructuur, visserij en delfstofwinning (zand, schelpen en gas). Deze functies brengen verschillende belangen met zich mee, zoals bewoonbaarheid, bereikbaarheid, maar ook veiligheid. Lange tijd was veiligheid het belangrijkste. Tegenwoordig moet kustveiligheid afgewogen worden tegen allerlei andere belangen.

De belangrijkste *invloeden* komen vanuit het natuurlijke systeem en vanuit uitvoering van het beleid. Dit zijn bijvoorbeeld restricties op en mogelijkheden voor gebruik in de vorm van vergunningen, subsidies, natuurlijke aantrekkelijkheid e.d.. Hoe hiermee wordt omgegaan door de actoren binnen dit systeem zal uiteindelijk de score van het grootste deel van de *uitgangsgrootheden* van het hele kustsysteem bepalen. Aan de uitgangsgrootheden is af te lezen of de belangen gewaarborgd worden. Dat geeft vervolgens weer input voor de kennisgeneratie en de beleidssystemen.

4.2 Actoren

In het systeem bevinden zich vele actoren in vele verschillende netwerken. Het gedrag van actoren wordt beïnvloed door externe factoren, maar ook door interne factoren. Dit zijn bijvoorbeeld de probleemperceptie, doelen, middelen en positie van een actor. Tezamen leidt dit tot strategisch gedrag. De optelsom van het gedrag van alle actoren samen vormt de uitkomsten van het (sub)systeem waarin zij zich bevinden.

Hieronder worden enkele belangrijke kenmerken van het actorennetwerk in de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid uitgebreid toegelicht. Een volledige lijst met actoren in deze kennismarkt en hun taken, middelen en doelen is te vinden in bijlage C. Uit die lijst blijkt duidelijk dat er sprake is van pluriformiteit. Dit heeft onder andere verschillende definities van kustveiligheid tot gevolg.

Grofweg zijn de actoren te verdelen in de volgende soorten:

- Nationale overheid: de ministeries, maar ook de nationale politiek
- Decentrale overheden: ook zowel het ambtelijk apparaat als politiek, provincies, gemeenten en waterschappen/hoogheemraadschappen
- Specialistische diensten van Rijkswaterstaat
- Overige publieke kennisinstellingen en -verbanden
- Publiekprivate kennisorganisaties
- Privaatrechtelijke belanghebbenden: zowel kennisleveranciers als andere private actoren

4.2.1 Ministerie van V&W: verschillende actoren onder een noemer

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is een bijzondere speler in de kennismarkt. Ze bestaat uit onderdelen die als afzonderlijke actoren beschouwd moeten worden. Voor dit afstudeeronderzoek worden met V&W alleen de natte onderdelen van de het ministerie bedoeld, oftewel de waterstaat. In bijlage D staat een organogram hiervan. Die onderdelen hebben gemeen dat zij gezamenlijk de eindverantwoordelijkheid dragen voor de kustveiligheid.

Het ministeries kent sinds enige tijd een scheiding van beleid (DG Water), uitvoering (Rijkswaterstaat) en inspectie. Belangrijke onderdelen van Rijkswaterstaat zijn de Regionale Directies, die het beleid in de regio uitvoeren, en de zes Specialistische Diensten.

Het ministerie van V&W is het enige ministerie dat nog haar eigen Specialistische Diensten heeft. Die vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid met als gevolg dat zij 'huisleverancier' zijn voor de onderdelen van V&W. Ze mogen in eerste instantie alleen deze overheidsonderdelen dienen. Met de trend naar meer marktdenken binnen V&W is dit aan het veranderen naar ook werken voor andere overheden.

Het marktdenken heeft geleid tot herijking van Specialistische Diensten: verandering van de werkwijze en positie in de onderzoeksmarkt van de verschillende onderdelen van RWS. Doelstellingen die hieruit volgen voor de SD'en komen kort samengevat neer op 'vraaggestuurd werken', 'naar de markt, tenzij ...', en 'naar een efficiënte, bedrijfsmatig werkende overheidsorganisatie' (Projectgroep Her®ijking specialistische diensten, 2003). Mogelijk leidt dit tot een reorganisatie van de SD'en en de vorming van SD'en met een andere basis; bijvoorbeeld een thema veiligheid met daarin onderdelen van voormalig DWW, Bouwdienst en RIKZ.

4.2.2 Visies op kustveiligheid

Actoren hebben een verschillend referentiekader. Daardoor lopen de visies op kustveiligheid uiteen. Een deel van de visies komt wel overeen. Men is het er namelijk over eens dat kustveiligheid bescherming tegen de zee is en dat er hierbij een steeds bredere blik genomen

wordt. Vroeger werd alleen de waterkering in beschouwing genomen als men het over kustveiligheid had; tegenwoordig kijkt men naar het gehele watersysteem. Vrijwel niemand ziet de huidige veiligheidssituatie als bijzonder kritiek, maar nieuwe kennis is wel nodig met het oog op de toekomst.

De visies lopen uiteen wat betreft het deel van de natuurlijke kust dat men aanwijst als gevaarbron. Dit is, afhankelijk van de taak van de actor, bijvoorbeeld hoog water, kusterosie of afzonderlijke delen van de veiligheidsketen. Ook is men het oneens over hoe omgegaan moet worden met onzekerheden in het systeem.

Actoren hebben een verschillende balans tussen kustveiligheid en andere belangen. De een ziet het als een van vele belangen, de ander ziet veiligheid als voorwaarde voor alle andere belangen. Tot slot is er ook onenigheid over problematiek in buitendijkse gebieden. Sommigen zien de buitendijkse risico's als onderdeel van kustveiligheid, anderen menen dat kustveiligheid alleen betrekking heeft op gebieden waar de wet normen voor stelt. Daarmee lopen ook visies op verantwoordelijkheden voor kustveiligheid van actoren uiteen.

Deze verschillende visies en verschillende taken en middelen van actoren hebben met name gevolgen voor prioritering van mogelijke oplossingen die men ziet voor kustveiligheid. De ene actor ziet verkleining van onzekerheden door middel van onderzoek als belangrijkste oplossing, de ander geeft prioriteit aan uitvoerende werkzaamheden. De een beschouwt veiligheid per locatie, de ander voor de hele kust. De een kijkt alleen naar veiligheid, de ander ziet het als een integraal probleem.

4.2.3 Kennis en relaties in het netwerk

Tussen de actoren in de kennismarkt zijn verschillende relaties: formeel-informeel, hiërarchisch-gelijkwaardig, een richting-twee richting, gelijkgestemd-conflict. Afhankelijk van de middelen waarover een actor beschikt en zijn afhankelijkheid van een andere actor ontstaat er een machtsverhouding. Kennis is vaak een belangrijke bron van macht. Er is vaak een kennisscheefheid. Op dit moment is het Rijk bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het voorzien in bepaalde kennis. Dit is in de wet vastgelegd. Ze moet voorzien in gegevens van de Jaarlijkse Kustmetingen (JARKUS). Die heeft ze zelf nodig voor het handhaven van de basiskustlijn, maar kustbeheerders gebruiken die gegevens ook. Een ander voorbeeld is de verantwoordelijkheid voor het vijfjaarlijks uitbrengen van de randvoorwaarden en instrumenten voor toetsing van de waterkering. De beheerders hebben deze kennis nodig om hun wettelijke taak te kunnen volbrengen. Bij het ontbreken ervan kunnen kosten hoog oplopen doordat ze 'no-regret' maatregelen moeten nemen, zoals bijvoorbeeld extra suppleties, en zijn dus erg afhankelijk van V&W. Andersom geeft het ook de beheerders een machtspositie. Ze kunnen dreigen met verlies aan veiligheid voor Nederland wanneer ze geen extra financiering krijgen bij het ontbreken van kennis. Een andere vorm van kennisscheefheid komt vaak voor tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Wanneer de eerste weinig eigen kennis heeft kan misbruik door opdrachtnemers voorkomen.

Kennis kan dus strategisch gebruikt worden. Door kennis gewild, of ongewild, te filteren worden soms belangrijke beslissingen al gemaakt op een verkeerde plek. Bijvoorbeeld wanneer beleidsambtenaren conclusies leveren aan de staatssecretaris in plaats van opties om tussen te kiezen; of wanneer een onderzoeksopdracht heel strak wordt geformuleerd. Ook kan een actor bijvoorbeeld kiezen om een inzicht helemaal niet te melden.

Het boven water krijgen van alle relevante kennis in een netwerk is een kunst op zich. Een actor moet de andere actoren stimuleren om hun kennis beschikbaar te stellen. Dit betekent vaak dat relaties gelijkwaardiger moeten worden, dat er een wederzijds voordeel moet zijn en dat conflictrelaties omgezet moeten worden.

Kansen om kennis van actoren te benutten.... hebben ook bedreigingen

Er zijn verschillende manieren om actoren bereid te krijgen om hun kennis te delen. Verschillende actoren gaven aan dat ze te laat betrokken waren, waardoor hun inzichten niet gebruikt zijn of waardoor ze nu wantrouwig zijn.

In beide casussen kwam naar voren dat een brede verkenning van een onderzoek kansen biedt voor een objectief oordeel over opties, zodat goede opties niet vroegtijdig afvallen. Om verschillende redenen kan dat echter mislopen. Een project kent bijvoorbeeld een gehaaste start vanwege politieke grilligheid of machtige spelers sturen bij voorbaat al in de door hun gewenste richting. Bovendien kan een breed gestart project uit de hand lopen qua tijd en geld en dat willen projectleiders voorkomen.

Een vrije opdrachtformulering maakt het mogelijk om kennis die bij een opdrachtnemer zit beter te benutten. Veel vrijheid gaat vaak wel ten koste van de beheersbaarheid, of de opdrachtnemer maakt beslissingen die eigenlijk de opdrachtgever moest maken.

Een andere manier om kennis te benutten is het koppelen van problemen en/of oplossingen. Bijvoorbeeld in Kustvisie is het plan voor een jachthaven Marina Petten naar voren gekomen door de koppeling van veiligheidsproblematiek aan ruimtelijke plannen. Dit levert waardevolle combinaties. *Dynamisch kustbeheer* is een ander voorbeeld, waar beheerskosten bespaard worden doordat natuurlijke ontwikkeling kansen biedt voor een vrijer beheer.

4.3 Externe factoren

Naast de externe factoren van buiten het Nederlandse kuststelsel beïnvloeden de subsystemen elkaar ook. Zoals al toegelicht bij de onderzoeksopzet (paragraaf 2.4.4) verschilt het per actor of zo'n invloed een externe factor is of een middel. Vanwege het multi-actorperspectief in dit deel van het onderzoek zal voor het gemak geen onderscheid daartussen gemaakt worden. Alle ingangsgrootheden worden externe factor genoemd.

In dit afstudeerproject gaat de interesse voornamelijk uit naar externe factoren die volgens betrokken actoren nu van invloed zijn of moeten worden op onderzoeksprojecten en actoren. Andere mogelijke externe factoren worden niet meegenomen. De factoren worden in deze paragraaf gerangschikt op basis van afkomst. Dit voorkomt dat factoren dubbel genoemd worden. Het is duidelijk dat het ene subsysteem meer invloeden levert dan andere. Voor sommige factoren is met een pijl aangegeven wat een gevolg ervan is. Een volledige lijst van de bevonden externe factoren en een uitgebreide toelichting daarop is te vinden in bijlage E.

4.3.1 Algemeen externe factoren

Vanuit de omgeving van het Nederlandse kuststelsel komen verschillende typen externe factoren. Ten eerste zijn dat *natuurlijke* trends zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling met onder andere langere golfpiekperioden en relatieve zeespiegelstijging tot gevolg. Daarnaast zorgt ook de *maatschappij* voor invloeden. Bevolkingsgroei en economische groei in kustgebied zorgen voor een toename van collectieve belangen in de kust. De gehele economische situatie beïnvloedt vele processen in het systeem. Steeds meer verschillende actoren nemen deel aan processen. De maatschappelijke houding is een belangrijke factor. Die bepaalt de eisen die worden gesteld aan het functioneren van de overheid en dat zijn veel actoren. Ook bepaalt die houding welke onderwerpen de aandacht hebben van de burger.

Vanuit *internationale* context is er de trend naar meer marktwerking. Het systeem wordt beïnvloed door het Europese kustbeleid en andere internationale regels, zoals bijvoorbeeld die voor aanbestedingen door overheden.

Sense of urgency

(De Bruijn et al, 1998) Voor een onderzoek kan starten moet er een zogenaamde 'sense of urgency' voor de problematiek zijn. Pas als de politiek vanuit de maatschappij of genoeg andere actoren op een probleem wordt gewezen krijgt het prioriteit boven andere belangen. Volgens vele actoren is de sense of urgency voor kustveiligheid te laag. In Kustvisie is echter op provinciaal niveau voldoende kritieke massa bijeen gebracht die wel wil werken aan kustveiligheid.

4.3.2 Vanuit de beleidscyclus

Externe factoren vanuit de beleidscyclus komen vooral vanuit de beleidsbepalers (de politiek en de verschillende bewindslieden) en dan vooral op niveau van het rijk. Invloeden vanuit de andere niveaus en vanuit beleidsvorming en –uitvoering zijn minder vaak genoemd.

Vanuit de politieke beleidsbepalers

De politiek heeft veel invloed op onderzoeksprojecten en actoren in het systeem. Politieke besluitvorming heeft momenteel enkele belangrijke kenmerken. Zo kent ze een grillige benadering en afweging problemen waardoor

uitkomsten erg onvoorspelbaar worden. Besluiten over projecten en budgetten zijn vaak meer op politiek dan inhoud gebaseerd.

Zelf wordt de politiek sterk beïnvloed door de maatschappij. Op grond daarvan legt men momenteel nadruk op eigen verantwoordelijkheid van actoren. Dit heeft enkele politieke eisen tot gevolg: minder ambtenaren, minder en eenvoudiger regels vanuit de (rijks)overheid, een efficiëntere overheidsorganisatie en verbetering van relaties van rijksoverheid met provincies en gemeenten. Ook is men meer gericht op resultaat dan voorheen.

Onvoorspelbaarheid besluiten in beleidsbepaling legt druk op projecten

- Bij SBW bleek duidelijk de grilligheid van de politiek. Lange tijd was er geen aandacht voor de situatie, maar plots moest heel snel een onderzoek gedaan worden om vermoedens te bevestigen. Dit soort grilligheid legt druk op projecten om niet te lang te wachten met bepaalde keuzes. Mogelijk gevolgen zijn dat niet alle opties goed bekeken en afgewogen worden, of dat niet alle relevante partijen vroegtijdig betrokken worden, wat ten koste kan gaan van inzicht en draagvlak.
- Iets dergelijks geldt ook in Uitwerking Kustvisie 2050. Aanvankelijk is een gebiedsbrede blik aangenomen. Nu maakt men plannen per kustvak. Wellicht is men bang voor verlies van politieke commitment. Deze 'haast' kan tot versnipperdheid van de plannen leiden of dat niet alle opties evenwichtig bekeken worden.

Vanuit het Rijk algemeen

Het handelen van de Rijksoverheid wordt voor het grootste deel bepaald door de politiek en economie. Momenteel uit zich dat in een terugtrekkende overheid, waardoor beleid niet langer standaard op het hoogste niveau wordt gemaakt (er ontstaat multi-level beleid) en ministeries zich voornamelijk richten op kerntaken. Ook is er sprake van een krimpend overheidsbudget. Daardoor krijgt onderhoud voorrang op nieuwe plannen en is er minder budget voor onderzoek.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat, organisatie en werkprocessen

Doordat V&W vele belangrijke actoren omvat in de kennismarkt zijn de organisatie en werkprocessen van het ministerie volgens veel actoren van grote invloed op de kennismarkt.

Verschillende onderdelen van het ministerie moeten erg krimpen. Kennis stroomt daardoor uit de organisatie door vertrek van de 'oude garde' en er is gebrek aan nieuwe instroom van werknemers. Alle onderdelen moeten zakelijker gaan werken. Dit betekent een strakkere vorm van opdrachtgeverschap, maar ook dat alle onderzoeken, ook binnen V&W, uitgevoerd worden op opdrachtbasis. De scheiding van beleid, uitvoering en toezicht binnen het ministerie heeft een scheiding binnen het totale onderzoeksbudget tot gevolg (zie tekstbox). De beleidsvormers moeten meer op hoofdlijnen gaan sturen. Dit betekent onder andere dat DG Water op proces gaat sturen in plaats van op inhoud. Tot slot is er nog een bijzondere externe factor in de vorm van de TAW. Deze commissie heeft invloed als adviesorgaan van de bewindspersoon, maar haar functioneren ligt momenteel onder vuur vanuit verschillende actoren, omdat men advies- en expertisefunctie gescheiden wil hebben.

Financiering van onderzoek met betrekking tot kust

DG Water financiert onderzoeken voor beleidsvoorbereiding en -evaluatie (BVE) in de watersector met zo'n €15 miljoen per jaar. Rijkswaterstaat heeft het onderzoeksprogramma STUURBOORD (Stuur op Beheer en Onderhoud, Research en Development) van ongeveer €7 miljoen. Ze heeft ook inspraak in de besteding van de onderzoeksgelden van DG Water. Daarnaast financiert V&W ook deel van het onderzoek dat door de GTI's (WL en GeoDelft) wordt uitgevoerd. Deze doelsubsidie (jaarlijks ongeveer €5 miljoen) is bedoeld voor ontwikkeling van kennis en kennisinstrumenten voor gebruik door de Nederlandse markt en wordt beheerd door DWW (DWW, 2003). Sinds 1999 sponsort de Nederlandse overheid de Nederlandse kennisinfrastructuur ook met inkomsten uit de aardgasbaten (ICES-KIS). Hieruit wordt onder andere Delft Cluster deels gefinancierd. De overige twee derde van het DC budget wordt bijeengebracht door marktpartijen en DC partners. De SD'en werken uitsluitend op opdrachtbasis. Zij ontvangen voornamelijk financiering vanuit DGW en RWS.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat, beleid

Het waterbeleid kent tegenwoordig een bredere benadering (watersysteem in plaats van waterkering). Op grond van het EU beleid is men bezig met beleidsomvorming naar een Integraal kustzonebeleid. Dit betekent dat V&W meer moet samenwerken met partijen. Ondanks dit streven is de interdepartementale Beleidslijn voor de Kust nog niet vastgesteld, terwijl deze beleidslijn wel een belangrijke invloed op actoren en processen in het kuststelsel zou gaan hebben. V&W is wel druk bezig met gebiedsgericht kustbeleid. Er zijn bijvoorbeeld zwakke schakels in de Nederlandse kust aangewezen.

Scheiding van taken: kans of bedreiging?

Scheiding van taken prikkelt actoren om scherp te blijven op hun eigen gebied. Zoals een respondent verwoordde: 'V&W moet nu eenmaal geen milieu onderzoek doen.' Scheiding kan voor duidelijkheid en efficiëntie zorgen. Men ziet scheiding tussen de SD'en, tussen DGW en RWS, tussen de ministeries en velen zien het ook graag binnen de TAW.

Scheiding kan echter ook nadelig werken. Het maakt samenwerking lastig, zeker in moeilijke tijden wanneer eigen belang prevaleert, en het zit vruchtbare kruisbestuiving in de weg. SBW wordt bijvoorbeeld de dupe van concurrentie tussen DGW en RWS waardoor de financiering stopt. In Kustvisie 2050 wordt niet meer samengewerkt met provincie Zuid-Holland. Dit kan voor efficiëntie zorgen, maar ook voor het mislopen van nuttige inzichten.

Vanuit overige ministeries, beleid

Ruimtelijk beleid kan grote invloed hebben op kustveiligheid. Op dit moment is er echter Weinig plaats voor kust in ruimtelijk beleid. Doordat de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO) nooit bekrachtigd is, is er minder duidelijk rijksbeleid op dit vlak. Onlangs is wel de Nota Ruimte aangenomen. Daarmee is gestart met integraal ruimtelijk beleid met grote rol voor regio en economie. Ook is een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) op komst en daarmee de

structuurvisie, die meer duidelijkheid moet verschaffen dan de verzameling aan plannen op basis van de huidige WRO.

Vanuit het *natuurbeleid* is voornamelijk de Vogel- en Habitatrichtlijn van invloed op oplossingen voor kustveiligheid.

Het *wetenschapsbeleid* heeft enkele prioritaire kennisthema's met betrekking tot water aangewezen. Ook staat de rol van de GTI's in de kennismarkt ter discussie.

Vanuit beleidsuitvoering en kustgebruik

Niet veel van de externe factoren die genoemd zijn komen uit beleidsuitvoering en kustgebruik. De belangrijkste zijn de afstemming tussen regionale partijen, die al dan niet succesvol is, en de veelheid aan lopende plannen met verschillende belangen, die kansen of bedreigingen kunnen vormen voor kustveiligheid (projecten). Ontwikkelingen in het kustgebruik beïnvloeden projecten voornamelijk via de subsystemen beleidsbepaling en beleidsvorming en zijn vooral onderwerp van onderzoek.

4.3.3 Vanuit de kenniscyclus

Invloeden vanuit de kennisgeneratie komen hoofdzakelijk voort uit (veranderingen bij) de Specialistische Diensten. Doordat ze onderdeel zijn van V&W, kennen ze een grote krimp. Doordat specialisten in een SD nu ook in een hogere salarisschaal kunnen komen, gaan intern minder kenniswerkers 'verloren' aan managementfuncties.

De SD'en voeren ze enkel nog vraaggestuurd onderzoek uit. Van dat onderzoek besteden ze gemiddeld meer dan 60% uit aan marktpartijen. Door dalende budgetten is het aantal opdrachten aan de markt echter dalend. De SD'en richten zich momenteel op het versterken van de gamma kant van hun waterkennis.

De kennis basis van Rijkswaterstaat

RWS is als zeer kundige overheid uniek in de wereld. Veranderingen in de organisatie moeten ervoor zorgen dat ze weer voldoet aan de eisen van de maatschappij. Veel actoren zien echter verlies van kennis bij RWS als gevaar. Opdrachtgestuurd werken, krimp, marktwerking; allemaal kunnen ze negatieve gevolgen hebben voor de kennismarkt. Enkele voorbeelden: verlies continuïteit van de beschikbare kennis, onkundig opdrachtgeverschap van RWS, verlies aan objectiviteit van kennis, inefficiënt gebruik van kennisbasis van de complete markt.

4.4 Uitgangsgrootheden

Uitgangsgrootheden van het systeem zijn de criteria waarop het functioneren van het systeem beoordeeld kan worden door ze te vergelijken met doelstellingen. Ze kunnen gebruikt worden als keiharde doelen waarop een ontwerp zich moet richten. Dit afstudeeronderzoek zal ze echter meer als leidraad gebruiken bij een analyse van het te voeren beleid dan als prestatie factoren. Zowel de uitgangsgrootheden van het totale kustsysteem als van de kennisgeneratie op zich zijn van belang.

4.4.1 Uitgangsgrootheden kustsysteem

Belangrijke uitkomsten uit het kustsysteem zijn hieronder globaal op een rij gezet. Een volledige lijst zou lang worden en is niet noodzakelijk voor de beeldvorming voor dit onderzoek. De grootheden zijn de gevolgen van de geleverde diensten in de beleidsuitvoering en van het kustgebruik. Uiteraard hebben verschillende actoren of regio's verschillende prioriteiten met betrekking tot deze grootheden.

- *Daadwerkelijke veiligheid*; bijvoorbeeld te operationaliseren als overstromingskans, -risico
- *Beleving van veiligheid*; bijvoorbeeld percentage burgers dat zich veilig voelt

-
- *Ruimtelijke kwaliteit*; dit is de verzameling van ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid, menselijke maat (VIJNO)
 - *Kosten*; kosten per ingreep in een brede optiek oftewel over alle functies van de kust, dus bijvoorbeeld de kosten van een duinverbreding inclusief de gedeelde inkomsten van ondernemers
 - *Baten*; ook deze in een brede optiek, dus ook de baten voor andere sectoren zoals bij duurdere strandsuppleties, die tevens de economische waarde van het strand vergroten.
 - *Ontwikkeling overige functies van de kust*; zoals waterwinmogelijkheden, natuurlijke diversiteit, wegnen.

In de scenario's wordt aan de hand van dit soort uitgangsgrootheden beschreven hoe het ervoor staat met de kust. Ook dragen deze grootheden bij aan inzicht in de uitgangsgrootheden van de kennisgeneratie.

4.4.2 Uitgangsgrootheden kennisgeneratie

Uit de kennisgeneratie komen zowel tastbare, bijvoorbeeld nieuwe rekenmodellen, als ontastbare producten, bijvoorbeeld in advies- en overlegorganen (zie paragraaf 2.1). De producten scoren op de vijf onderstaande grootheden waaraan kan worden afgelezen de geproduceerde kennis uiteindelijk bij kan dragen aan kustveiligheid of niet. De daadwerkelijke bijdrage van kennis aan kustveiligheid hangt af van vele andere factoren, bijvoorbeeld of er geld is om de nieuwe inzichten te implementeren. Die stap blijft in dit afstudeeronderzoek buiten beschouwing.

- **Beschikbaarheid** = of kennis aanwezig is en bij wie die aanwezig is. Hoe groter de beschikbaarheid hoe beter. Het algemeen belang heeft er weinig aan als zeer belangrijke kennis vastligt in strategisch geheime stukken van een actor of als. Ook het niet beschikbaar krijgen van impliciete kennis werkt negatief.
- **Toepasbaarheid** = in hoeverre de beschikbare kennis toegepast kan worden voor het doel. Kennis moet relevant zijn voor het doel. Het moet bijvoorbeeld de kennis zijn die de gebruiker nodig heeft om een probleem aan te pakken.
- **Inpasbaarheid** = aansluiting op de context. Problemen staan nooit los van hun omgeving. Als kennis moet bijdragen aan de oplossing van een probleem zal ze dus in deze omgeving moeten passen, bijvoorbeeld aansluiten op bestaande modellen of rekening houden met andere ontwikkelingen en belangen die spelen.
- **Volledigheid** = of er geen gaten in de kennis zitten. Onvolledige kennis kan minder goed bijdragen aan de oplossing van een probleem. Ook gaten in de totale kennis in de markt zijn ongewenst. Men moet wel onderkennen dat kennis nooit volledig zal zijn dus dit criterium zal een afweging zijn met de volgende.
- **Kosten efficiëntie** = kennisverandering gedeeld door kosten van het onderzoek. Men wil is zo goed mogelijke kennis (zie bovenstaande grootheden) tegen zo laag mogelijke kosten, omdat nooit alles onderzocht kan worden. Het kan op verschillende niveaus gemeten worden, bijvoorbeeld binnen een actor, binnen een organisatie of in de gehele kennismarkt.

Ook deze grootheden worden gebruikt in de scenario's om aan te tonen hoe de kennismarkt presteert. Voor het strategie ontwerp geven deze scores een richting.

4.5 Diagnose van de situatie

Deze paragraaf vat de bevindingen uit de analyse van de kennismarkt samen door antwoord te geven op de eerste twee onderzoeksvragen.

4.5.1 De kennismarkt

Het beeld van de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid dat uit het casuonderzoek naar voren komt sluit aan bij het conceptueel raamwerk. De onderdelen van de beleidscyclus (beleidsbepaling, -vorming en –uitvoering), waar de opdrachtgevers en gebruikers van de kennis in opereren, en de fundamentele en toegepaste onderzoekswereld, waar leveranciers van kennis opereren zijn het belangrijkste. De andere onderdelen van het kuststelsel, namelijk natuurlijke kust en het kustgebruik, zijn enkel onderwerp van onderzoek en beleid. Ze hebben veel minder invloed op onderzoeksprojecten dan vooraf verwacht werd. Een gevolg hiervan is dat kansen en bedreigingen voor kennis niet echt inhoudelijk van aard zijn, maar vooral procesmatig.

Het netwerk in de kennismarkt voldoet niet aan de eisen van een ideale markt. Niet alle leveranciers van kennis hebben dezelfde startpositie, hetzelfde geldt voor de kennisvragers en gebruikers. Enkele bijzonderheden dienen opgemerkt te worden:

- Hiërarchische structuren: Binnen het netwerk zijn sterk hiërarchische structuren te ontdekken, namelijk van de Rijksoverheid naar decentrale overheden. Ook binnen de ministeries is er sprake van hiërarchische relaties.
- Politieke afhankelijkheid: In de markt bevinden zich zowel publieke als private spelers. De eerste zijn sterk afhankelijk van besluiten in de politiek.
- Veelheid aan samenwerkingsverbanden: Er zijn, zowel in de kenniscyclus als in de beleidscyclus, vele samenwerkingsverbanden die desgewenst als één actor optreden. Er zijn samenwerkingsverbanden van gelijksoortige actoren, zoals de Unie van Waterschappen (UvW), maar ook combinatie van verschillende actoren, zoals het POK of de Delft Cluster. Veel actoren zijn deel van meerdere samenwerkingsverbanden. Sommige verbanden hebben formele bevoegdheden, andere dienen voornamelijk voor afstemming en overleg. Zie ook bijlage C.
- Monopolie posities: Enkele actoren zijn de enige die over bepaalde kennis of onderzoeksfaciliteiten (kunnen) beschikken, bijvoorbeeld sommige experts of de GTI's. De SD'en hebben nu nog het eerste recht op opdrachten vanuit V&W.
- Dubbelrollen: Mede door de vorige twee bijzonderheden ontstaan soms dubbelrollen, bijvoorbeeld voor een expert in een adviesraad die tevens een belangrijke positie bekleedt bij een actor in de markt of doordat een GTI als marktspeler toch overheidssubsidie ontvangt om hun unieke onderzoeksfaciliteiten te kunnen onderhouden. Actoren uit de beleidscyclus opereren vaak ook in de kenniscyclus, bijvoorbeeld als leverancier van kennis op hun werkgebied in een project of als toetsgroep.

Verscheidene onderdelen van het ministerie van V&W zijn een belangrijke spelers in de kennismarkt, zowel in de kenniscyclus als in de beleidscyclus. Zij staan dus los, maar hebben wel dezelfde basisprincipes en invloed vanuit de V&W top en politiek.

Actoren in de kennismarkt hebben verschillende visies op kustveiligheid. Al deze verschillende visies hebben tot gevolg dat men het oneens is over de grens tussen project en wat daarbuiten valt, over keuzes binnen het project en over de wijze waarop een partij betrokken moet worden bij een project. Over nut en noodzaak van projecten is men het over het algemeen wel eens, omdat men inziet dat kennis kan bijdragen aan kustveiligheid. Een belangrijk beeld dat naar voren komt is dat men meent dat het momenteel wel goed zit met de veiligheid van de Nederlandse kust.

Belangrijkste ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitkomsten van de kennismarkt zijn ontwikkelingen in de politiek en in organisatie en werkprocessen van het ministerie van V&W, omdat die zowel in de beleidscyclus als in de kenniscyclus een belangrijke speler is.

4.5.2 Bedreigingen en kansen

Kennis is een factor die kan bijdragen aan kustveiligheid. Om kustveiligheid duurzaam te kunnen garanderen moet kennis vooruit lopen. Bedreigingen of kansen hebben invloed op de generatie van kennis. Een bedreiging of kans is af te lezen aan een negatieve respectievelijk positieve score op de uitgangsgrootheden van kennisgeneratie (beschikbaarheid, toepasbaarheid, inpasbaarheid, volledigheid en kostenefficiëntie). Die score kan zowel een direct als een indirect gevolg zijn.

Sommige factoren leiden duidelijk tot bedreigingen. Dit is het geval voor gebrek aandacht voor kustveiligheid, gebrek aan financiën en onderzoeksprojecten die teveel afhankelijk zijn van politieke keuzes. Dit zijn vooral externe factoren die voortkomen uit de beleidsbepaling.

Kansen komen vooral voort uit het fysieke systeem of zijn onderdeel van een dilemma. De kennismarkt kent enkele dilemma's die een afweging zijn tussen twee opties die beiden goede en slechte gevolgen incorporeren. Uit het onderzoek kwamen zowel op systeemniveau als in projecten de volgende vijf dilemma's naar voren:

Dilemma's	Oud V&W	Nieuw V&W
	Integrale aanpak	Sectorale aanpak
	Samenwerking	Scheiding
	Breed	Afgebakend
	Vrij	Strak

De veranderingen in organisatie en werkwijze van V&W zijn bedoeld om beter om te gaan met ontwikkelingen in de maatschappij en politiek (Ministerie van V&W, 2004) en zo kansen te pakken en bedreigingen te voorkomen. Toch zien veel actoren in deze veranderingen ook bedreigingen.

De keuze tussen een integrale of sectorale aanpak van beleid of onderzoek is ook niet eenvoudig. Waar een integrale aanpak kan uitlopen op onbeheersbaarheid en het meenemen van irrelevante projecten, kan een sectorale aanpak bijvoorbeeld leiden tot slechte aansluiting van resultaten op de omgeving of verlies aan continuïteit. Net zo iets geldt voor de keuze tussen samenwerken met andere partijen of strikte scheiding van taken.

De keuze tussen alles een iedereen meenemen (breed) of niet speelt zowel op beleidsniveau als op project niveau. Alles mee willen nemen geeft misschien onnodig uitstelgedrag van keuzes, men kan nooit alles weten. Te weinig meenemen kan onder andere ertoe leiden dat veelbelovende opties buiten zicht vallen of dat uitkomsten minder geaccepteerd worden.

Op projectniveau speelt het dilemma of de probleemstelling en vraagstelling vrij of strak moet zijn. Een vrije opdracht geeft bijvoorbeeld kansen om kennis van andere partijen te benutten, maar kan ertoe leiden dat de verkeerde partij belangrijke beslissingen moet nemen. Een strakke probleemstelling geeft onder andere duidelijke doelen en deadlines, het gevaar is dat bepaalde partijen zich er niet in kunnen vinden.

Externe factoren en interne factoren van actoren beïnvloeden de manier waarop ze afwegingen maken in deze dilemma's. Beide soorten factoren zijn niet zomaar aan te passen. Wel zullen door goede communicatie veel onbegrip en onenigheden voorkomen kunnen worden.

4.5.3 Uitbreiding onderzoeksvragen

Uit deze analyse is een goed beeld van de twee onderzoeksprojecten en de kennismarkt waarin zij zich bevinden naar voren gekomen. Er is gebleken dat de verwachtingen en percepties van SBW geen uitzonderlijke problemen opleveren. Ook is gebleken dat de meeste kansen en bedreigingen voortkomen uit externe factoren die, in meer of mindere mate, van invloed zijn op alle onderzoeksprojecten in de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid. Daarom is voor het vervolg van dit afstudeerproject ervoor gekozen om verder in te zoomen op de omgeving van onderzoeksprojecten. Dit heeft tot gevolg dat de nadruk komt te liggen op procesmatige aspecten in plaats van op de inhoud van onderzoeksprojecten.

Er zijn twee onderzoeksvragen toegevoegd aan de eerste twee onderzoeksvragen, namelijk:

Extra onderzoeksvragen:

- 3 *Hoe zou de omgeving van de Specialistische Diensten zich in de toekomst kunnen ontwikkelen?*
- 4 a) *Wat zijn doelstellingen van de Specialistische Diensten in mogelijke toekomstscenario's?*
 - b) *Welke basisstrategie moeten ze in ieder geval toepassen?*
 - c) *Welke flexibele componenten zijn er als aanvulling hierop mogelijk?*
 - d) *Welke proactieve component is mogelijk?*

Deel III

Ontwerp



Dit derde deel presenteert de uitkomsten van de ontwerpfase van dit project. Op basis van resultaten uit de analyse zijn vier omgevingsscenario's ontworpen. Aan de hand daarvan is ook een eerste aanzet voor een strategie voor de SD'en ontworpen.

5 Omgevingsscenario's

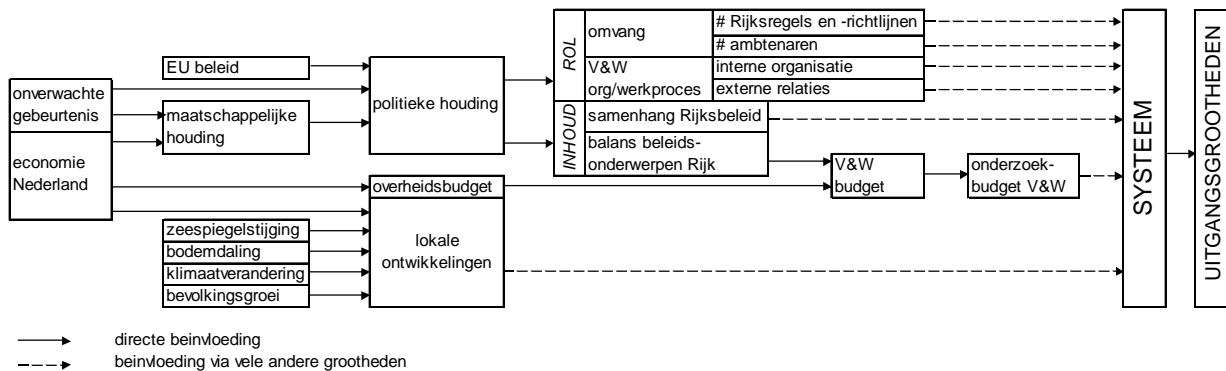
De eerste stappen van ontwikkeling van scenario's zijn reeds uitgevoerd in de analysefase van dit afstudeeronderzoek. Dit hoofdstuk beschrijft de vervolgstappen, namelijk het ontwerp van de scenariologica, selectie en uitwerking van scenario's en tot slot de interpretatie van de scenario's.

5.1 Scenariologica

Bij het ontwerpen van omgevingsscenario's wordt uitgegaan van factoren waar de actor, in dit geval de Specialistische Diensten, geen invloed op hebben. Deze externe factoren vormen de omgeving van de actor. De grens omgeving en niet-omgeving is echter niet scherp en kan in de loop van de tijd wijzigen. Voor dit scenario ontwerp wordt gebruik gemaakt van bevindingen uit het casuonderzoek; het zijn dus factoren waarop de SD'en nu geen invloed hebben.

Externe factoren

In het figuur 5.1 zijn de relevante externe factoren voor de kennismarkt rond kustveiligheid weergegeven en hun onderlinge relaties. De gestippelde pijlen geven weer dat ze via allerlei causale relaties in het systeem, zoals het aantal opdrachten in de markt en het soort onderzoek, van invloed zijn op de uitgangsgrootheden van de kennismarkt en kuststelsysteem (zoals beschikbaarheid van kennis, kosten efficiëntie, bereikbaarheid, natuurwaarden enzovoort).



Figuur 5.1: externe factoren voor de scenario's

Er zijn externe factoren op verschillende niveaus. Op de hoogste niveaus (links in de figuur) bevinden zich externe factoren waar geen enkele individuele actor in het systeem invloed op heeft. Deze beïnvloeden op hun beurt de factoren op een lager niveau. Dat zijn de meer concrete externe factoren aan de rechterkant. Factoren worden beïnvloed door het gedrag van actoren. Per stap veranderen de actoren die invloed hebben op de factor. Bijvoorbeeld de politiek stelt eisen aan de organisatie van V&W, maar de V&W top kan tot op zekere hoogte zelf beslissen hoe ze omgaan met de politieke eisen en kan zo organisatie zelf invullen.

In de bijlage F staat een overzicht waarin per factor wordt toegelicht wat de huidige richting is, de verwachte richting, de onzekerheid en het effect op kennis. Met V&W budget wordt overigens V&W budget voor de kust bedoeld. Dit staat los van het budget voor de verkeerstak van het ministeries en wordt bepaald door het overheidsbudget en de politieke balans tussen kustveiligheid en andere onderwerpen.

Selectie van drijvende krachten

Uit de lijst met factoren die van invloed zijn op de onderzoeksprojecten zijn de drijvende krachten in de scenario's geselecteerd op basis van *onzekerheid over de richting* waarin een factor zich zal ontwikkelen en het *effect op de kennis* met betrekking tot kustveiligheid, zie tabel.

Effect op kennis Onzekerheid richting	<i>Klein</i>	<i>Groot</i>
<i>Klein</i>	Natuurlijke factoren Bevolkingsgroei EU beleid	
<i>Groot</i>	Maatschappelijke houding Overheidsbudget Lokale ontwikkelingen Aantal overheidsregels Samenhang Rijksbeleid	Economie Nederland Politieke houding overheidsrol <ul style="list-style-type: none">- Aantal ambtenaren- Interne organisatie V&W- Externe relaties V&W Politiek inhoudelijke onderwerpen <ul style="list-style-type: none">- V&W budget- V&W onderzoeksbudget

De scenario ruimte wordt gevormd door de drie factoren rechtsonder in de tabel. Dit is voor te stellen als een assenstelsel met drie assen. De eerste is de economische situatie. Deze kan uiteenlopen van achteruitgang tot groei. Momenteel is de economie aan het opklimmen uit een dal, maar de situatie is nog broos en onzeker (www.cpb.nl). De rol van de overheid is de tweede as. Deze wordt bepaald door de politiek en kan uiteenlopen tussen een grote of een kleine rol. De huidige trend is die van een terugtrekkende overheid oftewel een kleinere rol. De derde as is die van de inhoudelijke balans tussen onderwerpen die aandacht hebben in de politiek, uiteenlopend tussen aandacht voor de kust of voor andere sectoren. Momenteel is er relatief weinig aandacht voor de kust, maar de grilligheid in politiek kan dit doen omslaan.

In principe zijn er dus acht scenario's (2x2x2) mogelijk. Om meer concreet te worden zullen de scenario's echter ook op vijf factoren van de lagere niveaus ingevuld worden (zie figuur 5.1).

Aantal ambtenaren: veel – weinig
Interne organisatie V&W: gescheiden (zakelijk) – vervlochten (collegiaal)
Externe relaties: pure marktwerking – aangepaste marktwerking
V&W budget: groot – klein
V&W onderzoeksbudget: groot – klein

Voor een groot deel hangen deze grootheden af van de drie drijvende krachten. Ze worden echter ook beïnvloed door strategisch gedrag van de actoren die er wel invloed op hebben.

Basisscenario

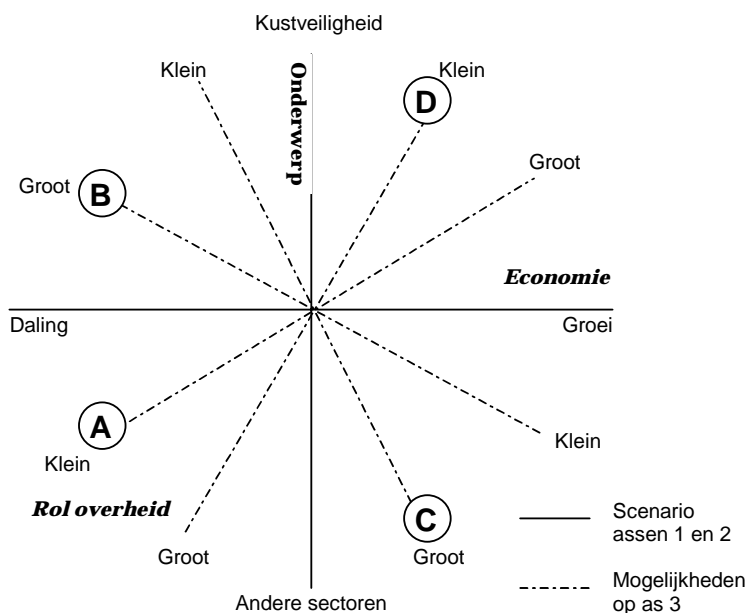
Er worden enkele aannames gedaan, die het aantal mogelijke scenario's verminderen en die een basis scheppen die voor elk scenario geldig is. Deels zijn deze aannames gevolg van het perspectief van de SD:

- De rol van de overheid zal altijd gekoppeld zijn aan het aantal ambtenaren. Het is niet te verwachten dat men ooit een kleine overheidsrol zal invullen met een groot aantal ambtenaren. Andersom lijkt het ook vrijwel onmogelijk om een grote overheidsrol te vervullen met weinig ambtenaren. Organisatie en werkprocessen kunnen wel onafhankelijk van de rol ingevuld worden.
- Er zal nooit teruggegaan worden naar nul procent marktwerking. Wel kan de marktwerking minder strikt ingevuld worden, bijvoorbeeld met extra regels en uitzonderingen vanuit de overheid.

- Het rijk zal altijd veiligheidsnormen blijven stellen, ook bij extreme terugtrekking van de overheid. De laatste interpretatiestap van kennis omtrent kustveiligheid voor de staatssecretaris en minister zal dan ook altijd bij een onderdeel van V&W liggen.
- In tegenstelling tot waar men vroeger van beleidswegen vanuit ging, zal veiligheid nooit meer de enige functie van de kust zijn. In elk scenario zal veiligheid een van de vele functies van de kust zijn. Wel kan de balans tussen deze functies verschillen qua waarde die men aan een functie hecht.
- In de geselecteerd scenario's is omvang van het budget voor onderzoek altijd gekoppeld aan dat van het V&W budget. Uit interviews bleek dit doorgaans het geval te zijn. Het is echter niet onmogelijk dat deze koppeling vervalt, bijvoorbeeld in de situatie waarin de top van V&W op innovatie gericht is. Deze situatie wordt echter niet behandeld in de scenario's.

5.2 Selectie van vier scenario's

Van de acht (2x2x2) mogelijke scenario's zijn er vier uitgekozen voor nadere uitwerking. In de scenario ruimte (figuur 5.2) is te zien waar deze zich bevinden.



Figuur 5.2: scenario ruimte

Scenario A is gekozen als een soort extreme voortzetting van de huidige trends. Scenario B geeft een omslag in politieke houding ten opzichte van nu weer. Men stapt af van het beeld dat een teruggetrokken rol van de overheid noodzakelijk is en kustveiligheid staat op één ondanks dat de economie nog niet verbeterd. In scenario C is men ook teruggegaan naar een grotere overheid, maar er is nog steeds weinig budget voor V&W. Dit scenario toont de spanning binnen

een overheid met veel plichten, maar met weinig middelen. In het laatste scenario geldt dat de positie van V&W heel anders is dan nu als gevolg van het feit dat V&W klein in omvang moet blijven, maar over veel geld beschikt.

De tijdshorizon van de scenario's is ongeveer 25 jaar. In die tijd kunnen bijvoorbeeld de doorgaans trage veranderingen bij de overheid weer de andere kant op zijn gegaan. Ook de meeste ontwikkelingen in het kuststelsel zijn echt pas zichtbaar na meer dan 15 jaar.

De scenario's beschrijven een eindsituatie. Maar bij alle scenario's moet rekening gehouden worden met de huidige richting van de drijvende factoren, die vormen het uitgangspunt voor het tijdspad naar de te beschrijven eindsituatie. Belangrijke ontwikkelingen nu zijn sterke krimp bij V&W, verzakelijking (decentralisatie en marktgestuurd werken) en toenemende aandacht voor andere belangen. Hierdoor is de SD bijvoorbeeld nu al niet meer in staat om een groot deel van het onderzoek zelf uit te voeren en zou dus, wanneer dat wel weer moet gaan gebeuren in een scenario, eerst intern moeten investeren in de eigen kennisbasis.

Overzicht scenario's

A: Kustveiligheid als regionale speelbal

Economie: tegenvallende cijfers, aanhoudend bezuinigingen

Rol overheid: verre terugtreding, overheid als zakelijke marktpartij

Onderwerp politiek: voor de kust nauwelijks Rijksbeleid, geen extra financiering, beslissingen traag en onzeker

Interne organisatie V&W: De onderdelen van het ministerie die nog bestaan hebben een grote onderlinge afstand. Veel taken zijn afgestoten naar marktpartijen of lagere overheden.

Externe relaties V&W: Alle uitvoerende taken die nog over zijn worden uitbesteed aan marktpartijen. Dit geldt ook voor onderzoek.

V&W (onderzoeks)budget: Er is weinig budget, waardoor nadruk ligt op controle van marktpartijen. Uitvoerende taken beperken zich tot noodzakelijk onderhoud.

Het kleine onderzoeksbudget wordt gebruikt voor kennisleemten in eigen uitvoeringsprojecten en voor kennis importeren uit de markt.

B: Kust als wapen tegen economische depressie

Economie: tegenvallende cijfers, aanhoudend bezuinigingen

Rol overheid: terug naar verzorgende overheid, maar dan in een regierol

Onderwerp politiek: kust heeft de aandacht, investering in kust moeten economie veilig stellen of zelfs impuls geven

Interne organisatie V&W: V&W mag weer groeien, maar wel voornamelijk de lagere onderdelen, zoals SD'en en RD'en. De interne zakelijkheid blijft bestaan, omdat dit nodig is binnen een grote organisatie in krappe tijden.

Externe relaties V&W: Uitvoerende taken die zijn uitbesteed aan marktpartijen blijven dat. Wel is er vanuit V&W meer aandacht om te speuren naar de beste marktpartij, te zorgen voor minder eenrichtingsverkeer opdrachtgever –nemer en gaten op te vullen. De SD mag ook werken voor marktpartijen.

V&W (onderzoeks)budget: Onderhoudsgevoelige punten worden vernieuwd. Er is ruimte voor nieuwe typen beleidsuitvoering en investering in innovatie van kennis en producten.

C: Kustveiligheid onderdog in gouden tijden

Economie: groeiende economie

Rol overheid: grote sturende overheid

Onderwerp politiek: Rijk scheidt nauwelijks beleid voor de kust, geen extra financiering voor kust, beslissingen over kust traag en onzeker

Interne organisatie V&W: V&W is weer gegroeid, omdat men terug wil naar oude kundige overheid die sturing geeft. Interne organisatie is erg vervlochten en collegiaal geworden, vanwege de eenzame positie in het kuststelsel.

Externe relaties V&W: Er wordt weinig uitbesteed aan de markt doordat V&W een grote organisatie is met weinig geld. De SD mag ook werken voor marktpartijen.

V&W (onderzoeks)budget: Er is weinig budget dat grotendeels opgaat aan vaste personeelslasten en onderhoud. Het kleine onderzoeksbudget wordt gebruikt voor kennisleemten in eigen uitvoeringsprojecten en op aftasten van de maatschappij op kansen voor kustveiligheidsbeleid.

D: Koestering van de kust als economische motor

Economie: groeiende economie

Rol overheid: verre terugtreding, maar overheid is machtige marktspeeler

Onderwerp politiek: kust heeft de aandacht, de activiteiten in de kust zijn een belangrijke motor achter de economische groei

Interne organisatie V&W: V&W is een kleine organisatie geworden, maar men is afgestapt van de zakelijke interne scheiding.

Externe relaties V&W: V&W is machtige speler in de markt en stuurt door gerichte opdrachten in een breed veld. Alle uitvoerende taken worden uitbesteed aan marktpartijen, ook onderzoek.

V&W budget: Er is veel budget, waardoor V&W veel ruimte heeft voor innovatieve projecten. Er is onder andere geld beschikbaar voor gebiedsgerichte aanpak in samenwerking met lagere overheden en marktpartijen. Er kan ook geïnvesteerd worden in het stimuleren van ontwikkeling van niet direct benodigde kennis in de markt en creëren van een brede kennisbasis in de markt.

5.3 Scenario A: Kustveiligheid als regionale speelbal

Economie: tegenvallende cijfers, aanhoudend bezuinigingen

Rol overheid: verre terugtrekking, overheid als zakelijke marktpartij

Onderwerp politiek: voor de kust nauwelijks Rijksbeleid, geen extra financiering, beslissingen traag en onzeker

Interne organisatie V&W: De onderdelen van het ministerie die nog bestaan hebben een grote onderlinge afstand. Veel taken zijn afgestoten naar marktpartijen of lagere overheden.

Externe relaties V&W: Alle uitvoerende taken die nog over zijn worden uitbesteed aan marktpartijen. Dit geldt ook voor onderzoek.

V&W (onderzoeks)budget: Er is weinig budget, waardoor nadruk ligt op controle van marktpartijen. Uitvoerende taken beperken zich tot noodzakelijk onderhoud. Het kleine budget wordt gebruikt voor kennisleemten in eigen uitvoeringsprojecten en voor kennis importeren uit de markt.

▪ **Kustsysteem**

Andere sectoren dan kustveiligheid hebben overwicht in het kustgebied. Veiligheid is niet langer een nationaal onderwerp. Kustbeheerders moeten zich individueel hard maken voor hun belang. Doordat marktpartijen en lagere overheden veel uitvoerende taken hebben overgenomen, ontwikkelen verschillende regio's in de kust zich zeer uiteenlopend. Afhankelijk van het succes van samenwerking binnen de regio bloeit een regio op en ontstaan innovatieve projecten met een aandacht voor kustveiligheid als randvoorwaarde voor ontwikkeling van andere waarden zoals recreatie, bewoning, toerisme en natuur. Op andere plaatsen wordt slechts minimaal onderhoud gepleegd aan kustverdediging om aan wettelijke normen te voldoen. Op weer andere plaatsen krijgen andere belangen zoals recreatie voorrang ten koste van (toekomstige) veiligheidsmaatregelen. Men houdt zich niet bezig met mogelijke rampen in de toekomst, want het veiligheidsgevoel is hoog.

▪ **De kennismarkt**

Kennis voor kustveiligheid wordt gegenereerd bij marktpartijen voor gebruik in lokale projecten. Er zijn veel minder onderzoeksprojecten dan aan het eind van de vorige eeuw. De kennisvraag voor de integrale projecten in de bloeiende regio's zorgt voor integrale en innovatieve technologieën. Wel blijft deze kennis versnipperd en niet algemeen beschikbaar. Nieuwe technologieën en producten richten zich voornamelijk op toepassing in lokale situaties en/of onderhoud. V&W heeft weinig eigen specialistische kennis meer in huis. De SD'en zijn samengegaan tot één kleine SD, die vooral kennisvragen krijgen van DG RWS en de Inspectie. De kennisbasis van V&W zit in een vicieuze cirkel: ze hebben minder kennis in huis, kunnen daardoor minder goed kennis produceren, enzovoort. Voormalige Rijkstaken zoals het verzamelen van de JARKUS-meetgegevens en verbeteren van de toetswaarden en –instrumenten zijn verschoven naar de gebruikers, zoals bijvoorbeeld de waterschappen.

Het enige niet-opdrachtgestuurde en daardoor meer wetenschappelijk onderzoek vindt plaats bij de universiteiten. Deze kennis komt breed beschikbaar, maar vindt niet altijd aansluiting bij het meer toegepast onderzoek. Deskundigen die waarschuwen voor (toekomstige) problemen met kustveiligheid vinden geen gehoor. Er is weinig lange termijn visie. Niemand neemt verantwoordelijkheid voor onderhoud van bestaande kennis en er vallen gaten in de algehele kennisbasis.

- **Afzonderlijke onderzoeksprojecten**

Alle onderzoeksprojecten die in de markt gedaan worden zijn opdrachtgestuurd. Opdrachten uit de regio komen tot stand in nauwe samenwerking van opdrachtgevers en adviesbureaus. Daardoor zijn de producten zeer goed afgestemd op de gebruiker en de context. Het lage aantal opdrachten zorgt voor kostenefficiënte projecten vanwege hoge concurrentie. Of de geleverde kennis de toets van objectiviteit kan doorstaan is twijfelachtig. Ook is niet zeker in hoeverre projecten op elkaar aansluiten of overlappen.

De paar opdrachten naar de markt vanuit V&W (via de SD'en) zijn strak geformuleerd om kosten in de hand te houden, maar er is weinig kennis binnen V&W om de opdrachten goed te formuleren en af te wegen. Kennis van de marktpartijen blijft daardoor ten dele onbenut en er is weinig kosten efficiëntie.

Bij alle opdrachten dreigen door een eenzijdige blik of strakke opdracht vaak belangrijke opties al vroeg buiten de scope te vallen.

5.4 Scenario B: Kust als wapen tegen economische depressie

Economie: tegenvallende cijfers, aanhoudend bezuinigingen

Rol overheid: terug naar verzorgende overheid, maar dan in een regie rol

Onderwerp politiek: kust heeft de aandacht, investering in kust moeten economie veilig stellen of zelfs impuls geven

Interne organisatie V&W: Na jaren van krimp mag V&W weer groeien, maar wel voornamelijk de lagere onderdelen, zoals SD'en en RD'en. De interne zakelijkheid blijft bestaan, omdat dit nodig is binnen een grote organisatie in krappe tijden.

Externe relaties V&W: Uitvoerende taken die in de loop der jaren zijn uitbesteed aan marktpartijen, blijven dat. Wel is er vanuit V&W meer aandacht om te speuren naar de beste marktpartij, te zorgen voor minder eenrichtingsverkeer opdrachtgever opdrachtnemer en gaten op te vullen. De SD mag ook werken voor andere actoren dan V&W, bij gebrek aan een goede uitvoerende marktpartij.

V&W (onderzoeks)budget: Onderhoudsgevoelige punten worden vernieuwd. Er is ruimte voor nieuwe typen beleidsuitvoering. Er is budget voor onderzoek zodat geïnvesteerd kan worden in innovatie van de kennis en producten.

- **Kustsysteem**

Nadat men heeft gezien welke schade de zee heeft aan kunnen richten in de Belgische badplaatsen is het commitment om samen aan de kustveiligheid te werken hoog. Men ziet in dat kustveiligheid een voorwaarde is voor alle andere belangen en gebleken is dat nieuwe ontwikkelingen rond de Nederlandse kustveiligheid benadering kansen bieden. De kust moet Nederland uit het slop trekken. Nieuwe plannen voor de kustzone worden gestimuleerd met een leidende rol voor kustveiligheid. Daarbij wordt breed gekeken naar oplossingen. V&W heeft een belangrijke coördinerende functie. Daardoor worden afwegingen in eerste instantie voor de gehele kust gemaakt, zelfs voor badplaatsen en buitendijkse gebieden. RD's zorgen daarbij voor de afstemming met regionale partijen en terugkoppeling van gebiedsspecifieke ideeën en randvoorwaarden naar de beleidsvormers. Taken in het kustbeheer die regionale partijen niet voldoende kunnen opvullen, worden door de RD's over genomen of elders uitbesteed. Er ontstaat een veelzijdige kust, doordat veiligheidseisen op verschillende plaatsen verschillend ingevuld kunnen en moeten worden.

- **De kennismarkt**

Men zoekt een uitweg uit de economische malaise door investering in de kust en in innovatie. Er wordt hard gezocht naar nieuwe technologieën en producten op het gebied van kustveiligheid. V&W heeft een sturende rol. Eerst moet geïnvesteerd in het vergroten van de eigen kennisbasis en –relaties om op de lange termijn verantwoord opdrachten de kunnen geven aan de markt. Deze basis is in de voorgaande jaren verzwakt door grote uitstroom van medewerkers. Niet elke opdracht is direct gekoppeld aan een uitvoeringsproject; er komt weer ruimte voor experimenteel onderzoek.

De SD'en hebben de taak om alle partijen in het kuststelsel van kennis te verzekeren. Continu wordt gekeken naar welke kennis ontbreekt. Ze hoeven niet alleen maar voor V&W te werken, maar mogen ook voor andere overheden en private partijen werken wanneer er geen geschikte marktpartij voor een opdracht te vinden is.

Beleidsmakers en politici hebben oor voor deskundigen. Regelmatig zijn er fora waarin adviesbureaus, onderzoeksinstituten, SD'en en andere kennisleveranciers inzichten mogen ventileren. Soms slaat dit vertrouwen in kennis echter door en probeert men alles te weten te komen, alvorens een besluit te nemen.

Het achterliggende doel dat wordt nagestreefd in de kust, vraagt om een integrale aanpak van onderzoeksprojecten. Aangezien de andere sectoren nog steeds weinig geld hebben proberen verschillende partijen mee te liften op kustveiligheid onderzoek. Er is dan ook veel concurrentie om de opdrachten. Afgewezen partijen proberen vaak in een later stadium alsnog hun ontwerp aan de man te brengen. Vanwege de noodzaak van een economische impuls, wordt niet altijd een lange termijn blik aangehouden.

- **Afzonderlijke onderzoeksprojecten**

Alle onderzoeksprojecten zijn opdrachtgestuurd, maar de invulling van de opdracht wordt in samenspraak met marktpartijen ingevuld. Zo kan men het kennispotentieel bij marktspelers optimaal te benutten, maar het kan juist ook afdoen aan de objectiviteit van het onderzoek. Onderzoeksprojecten lopen uiteen van heel fundamenteel, bijvoorbeeld naar eigenschappen van bepaalde stoffen, tot operationeel, bijvoorbeeld het zoeken naar optimale suppletie frequenties, of van heel technisch tot heel economisch. Wel dienen ze voornamelijk voor huidige problematiek.

Niet elk onderzoek is even kostenefficiënt, ook al is er veel concurrentie. Er worden risico's genomen met het achterliggende idee dat een klein, maar zeer succesvol deel van het onderzoek straks de verliezen van overige onderzoek kunnen opvullen. V&W draagt het risico dus er ontstaat een grote markt voor risicovol, innovatief onderzoek.

Sommige projecten lopen uit de hand qua tijd en geld, doordat allerlei partijen hun eigen 'ding' eraan hangen, waar ze zelf geen budget voor hebben of doordat men alles wil meenemen. De onstabiele economische situatie zorgt voor het gevaar dat te trage projecten gestopt worden.

5.5 Scenario C: Kustveiligheid underdog in gouden tijden

Economie: groeiende economie

Rol overheid: grote sturende overheid

Onderwerp politiek: Rijk scheidt nauwelijks beleid voor de kust, geen extra financiering voor kust, beslissingen over kust traag en onzeker

Interne organisatie V&W: V&W is weer gegroeid, omdat men terug wil naar oude kundige overheid die sturing geeft. Interne organisatie is erg vervlochten en collegiaal geworden, vanwege de eenzame positie in het kuststelsel.

Externe relaties V&W: Er wordt weinig uitbesteed aan de markt doordat V&W een grote organisatie is met weinig geld. De SD mag ook werken voor andere partijen dan V&W, maar er is geen vraag.

V&W (onderzoeks)budget: Er is weinig budget voor de kust en dat gaat grotendeels in vaste personeelslasten en onderhoud zitten. Het kleine onderzoeksbudget wordt gebruikt voor kennisleemten in eigen uitvoeringsprojecten en op aftasten van de maatschappij op kansen voor kustveiligheidsbeleid.

▪ **Kustsysteem**

De economie van Nederland is eindelijk weer gegroeid. Het hele land profiteert van de stijgende werkgelegenheid en welvaart. De kustregio's willen zich promoten als dé plaats om je vrije tijd door te brengen (en je geld uit te geven): dicht bij huis en toch heel anders. Kustveiligheidsmaatregelen vormen hier een obstakel bij waar door de regionale partijen makkelijk overheen wordt gestapt.

Ook op de op de landelijke politieke kaart is geen plek voor kustveiligheid. In de loop van de jaren zijn de omvang en de verantwoordelijkheden van V&W toegenomen, maar weinig van het grotere overheidsbudget mag ze gebruiken voor kustveiligheid. De verkeerstak krijgt wel budget. V&W is in de kust een sturende actor zonder geld en daardoor afhankelijk van medewerking van regionale partijen. RWS wordt belemmerd als 'doe'-organisatie, omdat beslissingen in de politiek te langzaam worden genomen. Vaak levert dit hogere kosten door te laat ingrijpen. Het budget gaat voor een groot deel op aan onderhoud. Er is weinig vernieuwing in technologie en beleid. Naast V&W heeft vrijwel niemand oog voor mogelijke rampen in de toekomst. Vanwege de omvang van het ministerie gaan andere actoren ervan uit dat het wel goed zit.

▪ **De kennismarkt**

Vanwege de kleine aandacht voor de kust staat V&W als initiator van onderzoek met betrekking tot kustveiligheid tamelijk alleen in de kennismarkt. Van marktwerking is nauwelijks sprake, omdat in eerste instantie de eigen ambtenaren bezig gehouden moeten worden. Vanuit de markt komen ook geen vragen voor de SD. Deze positie versterkt de interne vervlechting en collegialiteit met als gevolg dat V&W een eiland wordt met nauwelijks oog voor de buitenwereld. Er zijn weinig onderzoeksprojecten en die worden voornamelijk bij de SD'en uitgevoerd. Het grootste deel het onderzoeksbudget komt van DG RWS en is gericht op beheer en onderhoud. De uitkomsten ervan komen breed beschikbaar, maar vinden weinig aansluiting bij marktpartijen doordat de opdrachten erg sectoraal zijn.

Ingenieurs- en adviesbureaus die al decennia in de markt meedraaien zorgen voor de inbreng van kustveiligheid in onderzoeksprojecten die vanuit een andere sector worden gestart. Niet altijd kunnen ze opboksen tegen marktpartijen die lagere prijzen bieden en geen aandacht hebben voor veiligheid. V&W probeert dergelijke projecten te beïnvloeden in de formele overlegorganen. Er is weinig aandacht voor lange termijn ontwikkelingen. Onafhankelijke deskundigen waarschuwen voor verwaarlozing van de Nederlandse veiligheid, maar de kreten gaan verloren in de euforie rond de economische bloei.

Onzeker of weinig concreet onderzoek wordt op eigen initiatief van ambtenaren gedaan zonder opdracht. Het enige meer wetenschappelijk onderzoek vindt plaats bij de universiteiten en onderzoeksinstituten. Dit is een goedkope kennisbron voor V&W, mits het onderzoek de juiste onderwerpen heeft.

Kennis die de onafhankelijke wetenschap levert wordt niet gebruikt. Volgens private onderzoeksbureaus is die kennis achterhaald en kunnen ze het beter zelf onderzoeken. Een groot deel van het meer fundamentele onderzoek vindt daardoor plaats achter de gesloten deuren van private partijen.

- **Afzonderlijke onderzoeksprojecten**

Vrijwel alle onderzoeksprojecten met betrekking tot kustveiligheid vinden plaats binnen V&W. Door de interne vervlechting en collegialiteit sluit het vaak goed aan op de interne opdracht, maar weinig op de 'buitenwereld'. Kostenefficiëntie is laag, doordat er geen duidelijke afspraken worden gemaakt.

Projecten van andere partijen (lagere overheden en private partijen) zijn erg gebiedsgericht. Het beetje kustveiligheid kennis dat ze leveren komt niet breed beschikbaar vanwege de hoe concurrentie tussen kustregio's onderling en tussen onderzoekbureaus.

5.6 Scenario D: Koestering van de kust als economische motor

Economie: groeiende economie

Rol overheid: verre terugtrekking, maar overheid is machtige marktspeler

Onderwerp politiek: kust heeft de aandacht, de activiteiten in de kust zijn een belangrijke motor achter de economische groei

Interne organisatie V&W: V&W is een kleine organisatie geworden, maar men is afgestapt van de zakelijke interne scheiding.

Externe relaties V&W: V&W is machtige speler in de markt en stuurt door gerichte opdrachten in een breed veld. Alle uitvoerende taken worden uitbesteed aan marktpartijen, ook onderzoek.

V&W (onderzoeks)budget: Er is veel budget, waardoor V&W veel ruimte heeft voor innovatieve projecten. Er is onder andere geld beschikbaar voor gebiedsgerichte aanpak in samenwerking met lagere overheden en marktpartijen.

- **Kustsysteem**

Economische activiteiten zijn een belangrijke inkomsten bron voor Nederland, die veilig gesteld moet worden. Nederland heeft de EU richtlijn voor een integraal kustzonebeleid overgenomen. In samenspraak met de lokale partijen zijn de eisen aan de veiligheid vastgesteld in de politiek. Kustveiligheid is een vast onderdeel geworden van de provinciale structuurvisie en bestemmingsplannen. V&W stelt richtlijnen voor de hele kust, maar is verder enkel controleur op afstand. Ook de ministeries zorgen onderling voor afstemming met het oog op de veiligheid. Men blijft bij zijn kerntaken, maar is niet langer bang voor hoge kosten door eindeloze overleggen. Dit komt doordat er meer geld is, maar ook doordat de ministeries genoeg zijn afgeslankt om overzichtelijk te blijven.

De rol van V&W is erg tweeledig. De politiek vereist een kleine rol voor de rijksoverheid, waardoor de omvang van het ministerie is afgenomen. Daarnaast heeft ze wel een groot budget, waardoor ze een machtige speler is geworden met veel invloed.

Doordat er veel lokale vrijheid is voor het voldoen aan de veiligheidseisen ontwikkelen andere belangen in de kustgebieden zich zeer uiteenlopend. Het is duidelijk dat in verschillende regio's verschillende partijen en verhoudingen zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld in hoever vooruit wordt gekeken. Dat is afhankelijk van de tijdshorizon van de machtigste partijen. Strandtentondernemers bijvoorbeeld kijken vooral één seizoen vooruit, natuurbeheerders zijn bezig met ontwikkelingsprojecten van 10 à 20 jaar. Het verschilt daardoor per gemeente hoe makkelijk lange termijn visies tot stand komen.

- **De kennismarkt**

Kennis voor kustveiligheid wordt gegenereerd bij marktpartijen voornamelijk in opdracht van V&W. Ze geeft ook opdrachten voor kennisontwikkeling die andere partijen nodig hebben. Op die manier komt de kennis in marktpartijen toch openbaar beschikbaar. Er zijn veel, uiteenlopende onderzoeksprojecten: gebiedsgericht en landelijk, fundamenteel en operationeel, voor uitvoerder

en beleidsmakers, technisch en socio-economisch, integraal en sectoraal, etc. De nieuwe technologieën en instrumenten zijn net zo uiteenlopend. Het grote budget zorgt ervoor dat soortgelijke partijen bereid zijn om samen te leren, bijvoorbeeld in gezamenlijke R&D, doordat er zekerheid is van voldoende werk. Ook geeft het ruimte voor projecten met een onzekere uitkomsten. Daarnaast kan het grote budget echter ook luiheid en hoge prijzen tot gevolg hebben, omdat er toch genoeg werk is.

V&W is klein en werkt erg collegiaal. Teveel geld en kennis ging verloren in bureaucratisch zakelijkheid die niet nodig is in een kleine, overzichtelijke organisatie. De SD'en hebben de taak om de kennisbasis in de markt te versterken. Ze moeten een schakel zijn tussen de financiering vanuit V&W en de kennisgebruikers (beleidsmakers, -vormers en -uitvoerders). Omdat ook de SD'en afgeslankt zijn ze erg afhankelijk van inzichten uit de kennismarkt om de juiste opdrachten te kunnen geven.

De onafhankelijke onderzoeksinstellingen zijn ook volledige marktspelers geworden. Fundamenteel onderzoek vindt niet langer alleen in deze organisaties plaats. Doordat V&W de sluis voor geld is blijft de fundamentele kennis van private partijen toch algemeen beschikbaar.

- **Afzonderlijke onderzoeksprojecten**

Alle onderzoeksprojecten zijn opdrachtgestuurd. Ze hebben zeer uiteenlopende onderwerpen. Opdrachten worden zeer vrij geformuleerd. Op die manier probeert V&W innovatie te stimuleren. Door het overleg vooraf en tijdens het project met de andere partijen moet ervoor gezorgd worden dat uitkomsten aansluiten op de problematiek en de context. Veel projectorganisaties worden daardoor erg groot en soms geeft dit problemen met de timing van het onderzoek. Om een project beheersbaar te houden maken de uitvoerders uiteindelijk zelf keuzen, die wellicht beter op een hoger niveau gemaakt kunnen worden.

De marktwerking moet zorgen voor kostenefficiënte projecten, maar het is onzeker of dit op niveau van de markt ook echt waar is. Er worden bijvoorbeeld veel kosten gemaakt voor offertes.

5.7 Interpretatie van de scenario's

In deze paragraaf wordt kort beschreven wat mijn eigen inzichten zijn die uit het ontwerpen van de scenario's naar voren zijn gekomen. Beoordeling van de scenario's door mensen bij de SD'en is beschreven in het volgende hoofdstuk, omdat dat gebruikt is bij het strategie ontwerp.

Elk scenario biedt zowel goede als slechte vooruitzichten. Niet ieder scenario is even aantrekkelijk. Op basis van het conceptueel raamwerk en van inzichten uit het onderzoek is vast te stellen wat een gewenst scenario is voor een actor. Alle drie de niveaus (kustsysteem, kennismarkt en onderzoeksprojecten) zijn daarbij van belang. In een voor alle actoren aantrekkelijk scenario is er sprake van hoge kustveiligheid in heel Nederland, waarbij het kennisaanbod vooruitloopt op ontwikkelingen in de natuur en in het kustgebruik. Alle typen kennis zijn dan breed beschikbaar, goed toepasbaar op de problematiek, inpasbaar in de situatie en kostenefficiënt.

Wanneer je de scenario's per actor interpreteert zal je ook de huidige denktrant van de actor mee moeten nemen. Vanuit SD-perspectief beschouwd is juist dat scenario gewenst dat aansluit bij de 'Herijking van de Specialistische Diensten'. Dit maakt dat scenario D van de vier het meest aantrekkelijk is. Daarin is voldoende geld en aandacht voor onderzoek en kustveiligheidsmaatregelen. De verre terugtrekking van de overheid en marktwerking sluiten aan bij de herijking. Het feit dat de SD geld heeft sluit bovendien aan bij de impliciete wens om een belangrijke spil in de kennismarkt te zijn. Wanneer er weinig geld is voor onderzoek of wanneer de SD onderdeel is van een grote organisatie, ontstaat er gevaar dat ze zich teveel bezig moet

houden met secundaire zaken zoals waarborging van financiering of afleggen van verantwoording, in plaats van met haar primaire taak 'kennis voorziening'.

Het is verleidelijk om enkel het aantrekkelijke scenario te beschouwen bij het bepalen van een strategie, maar dat gaat voorbij aan het doel van het scenario ontwerp. Het is bedoeld om mogelijke toekomsten te schetsen die de SD tegen kan komen. Een scenario bepaalt voor een groot deel hoe de SD eruit zal zien en samen leidt dit tot de mogelijkheden en beperkingen die de SD heeft om te handelen.

Door een stap terug te doen van het huidige SD-perspectief is het mogelijk om in alle vier de scenario's karikaturen van de SD'en te schetsen die zowel positieve als negatieve kanten hebben. In scenario A 'Kustveiligheid als regionale speelbal' wordt de SD een *administratiekantoor*. Ze is klein en geeft vooral kennis en informatie door naar boven. Dit kan heel waardevol en bijvoorbeeld kostenefficiënt zijn, maar kan ook leiden tot gebrek aan toegevoegde waarde voor de markt en bureaucratie. In scenario B 'Kust als wapen tegen economische depressie' wordt de SD een *Spin in het web*. Ze heeft gezag, menskracht, budget en autonomie en kan via haar web veel doelen bereiken. Ze kan daarentegen ook teveel sturen waardoor capaciteiten van andere markspelers weinig benut worden. In 'Kustveiligheid underdog in gouden tijden' is de SD *Eiland in de maatschappij*. De SD is groot en wordt vooral naar V&W getrokken. Zo'n afgezonderde positie kan gevaarlijk zijn voor aansluiting met de omgeving (in zichzelf keren), maar het kan ook een bron zijn voor behoud van eigen waarden, zoals wetenschappelijke integriteit. Bovendien is het nooit onmogelijk om bruggen te slaan naar de omgeving. In het laatste scenario kan de SD *regisseur* worden. De SD staat tussen partijen in en kan sturen door verschillende partijen bij elkaar te brengen. De grote marktmacht kan echter ook blindheid voor de minder aantrekkelijk marktdelen veroorzaken of strategisch gedrag van andere actoren uitlokken.

6 Strategie voor DWW en RIKZ

.....

In de slotfase van dit afstudeerwerk wordt een aanzet gegeven voor een strategie voor de twee belangrijkste SD'en in de kennismarkt rond kustveiligheid. Na presentatie van de achterliggende analyse en van de opbouw van de strategie, worden de verschillende componenten gepresenteerd. Het hoofdstuk sluit met een discussie van de resultaten en interpretatie van het ontwerp.

6.1 Analyse van de vier scenario's voor strategieontwerp

De nadruk in dit onderzoek lag op de externe analyse en die is dan ook het uitgangspunt bij het bepalen van de strategie van de SD in de toekomst. De strategie is ontworpen voor de vier scenario's en is gebaseerd op empirische bevindingen, namelijk interviews en vragenlijsten bij de SD'en als korte interne analyse, en inzichten uit de theorie. In deze paragraaf worden deze basis toegelicht.

Empirische bevindingen

In twee interviews bij DWW en RIKZ en een presentatie bij DWW zijn de scenario's besproken (uitgebreide bevindingen staan in bijlage G.2). Binnen V&W wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt van dit soort scenario's om strategische keuzes te onderbouwen. Wel worden bij de waterverkenningen (project Delta in de Toekomst) op dit moment scenario's gebruikt die trends als globalisering en individualisering als basis voor voorspellingen gebruiken.

Er is per scenario besproken of het een plausibel en consistent scenario is en welk scenario men wenst of verwacht. Aan de hand van de reacties zijn de uiteindelijke scenario's uit het voorgaande hoofdstuk voltooid.

Dat de relatie tussen economie en budget van V&W niet vast staat is voor de meeste mensen onlogisch. Het is lastig voor te stellen dat in een groeiende economie weinig geld zal zijn voor de kust of andersom. Daardoor kunnen velen de scenario's B en C zich minder goed voorstellen. Ook zien sommigen het als onmogelijk dat de overheid weer groot zal zijn (ook scenario's B en C). Men erkent dat dit wellicht voortkomt vanuit het huidige ideaal om een kleine overheid te zijn. Een enkeling heeft dit ideaal niet en ziet wel baat in een grote overheid en dus ook in deze scenario's. Scenario A wordt over het algemeen als somber bestempeld, omdat er geen aandacht is voor de kust én de regio het voor het zeggen heeft. Het merendeel vindt scenario D het meest gewenst.

In de interviews is per scenario tevens besproken hoe de SD zich daarin moet opstellen. Voor elk van de scenario's is een lijst ingevuld voor rol en positie bepaling van de SD (zie bijlage G.1 voor invullijst). Op die manier kwamen de wilscomponent en interne factoren van de SD naar voren. Na de presentatie bij DWW zijn ook door enkele medewerkers de lijsten ingevuld, in totaal door zes personen. Het waren te weinig om harde conclusies aan af te lezen, maar op sommige punten is een zichtbare voorkeur bij alle personen.

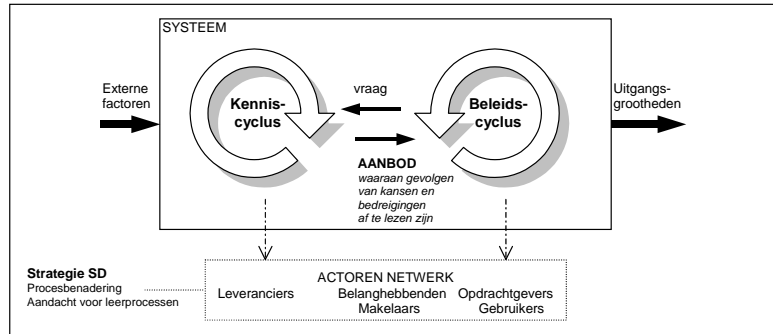
Wat betreft strategie bepaling heeft men heeft een aantal standpunten die voor elk scenario gelijk zijn. Ze gaan vooral over wat een SD nooit zal doen. De SD zal nooit: puur fundamenteel onderzoek doen, alleen gamma en sectorale kennis leveren, meer alleen voor V&W werken, alleen ad hoc taken doen, een echte marktpartij zijn, volledig vrije opdrachten geven, enkel tijdelijke relaties hebben, volledig afgerekend worden op proces en efficiëntie. Daarnaast blijkt men op de volgende punten de nadruk te willen leggen: zorg voor bèta kennis en innovatie, een overheidsrol en hiërarchische relaties.

Theoretische inzichten

Het conceptueel raamwerk is gebruikt om te bekijken of in de scenario's wordt voldaan aan de kenmerken voor een goede werking van de kennismarkt en onderzoeksprojecten.

Hoe het er in elk scenario voor staat met het *evenwicht en de aansluiting* tussen de *onderdelen* in beide cycli,

wordt omwille van overzichtelijkheid in de paragrafen van de flexibele componenten (paragraaf 6.5 t/m 6.8) toegelicht. Daarbij wordt ook bekeken welke *marktrollen* en *leerprocessen* vanzelf aanwezig zijn en ook komen de concrete procesinstrumenten die de SD daarbij kan gebruiken aan bod.



Uit de omgevingsanalyse kwamen drie *externe factoren* naar voren die in alle gevallen tot bedreigingen leiden. Dat zijn gebrek aandacht voor kustveiligheid, onderzoeksprojecten die teveel afhankelijk zijn van politieke keuzes en gebrek aan financiën voor onderzoek. Een strategie zal dus in ieder geval moeten ingaan op: aandacht, invloed op beleidskeuzes en financiering, om deze externe factoren te kunnen omzeilen. Overigens zijn in die drie factoren ook de drie niveaus uit de scenario's (kust, markt en project) te onderscheiden. Middelen op het ene niveau werken over het algemeen ook door op de andere niveaus, bijvoorbeeld een middel om meer aandacht voor de kust te krijgen zorgt er indirect ook voor dat er meer invloed is op beleidskeuzes, enzovoort.

6.2 Strategie opbouw

De strategie bestaat uit een basiscomponent en een flexibele component. Deze kunnen, wanneer de SD zich op systeemniveau meer sturend op wil stellen, aangevuld worden met een proactieve component. Per component worden in de komende paragrafen drie onderdelen behandeld: *doelstellingen, aandachtspunten en middelen*. Hier wordt toegelicht waarom en hoe dat is.

Basiscomponent

Een strategie is een invulling van de manier waarop je je *doelstellingen* wilt bereiken. Daarbij scheppen de omgeving of eigen organisatie cultuur een aantal *aandachtspunten*. Hoe wordt gewerkt aan doelstellingen en aandachtspunten in combinatie met de omgeving, wordt ingevuld met de *middelen*. De kerncompetentie van de organisatie, waarmee zij toegevoegde waarde creëert, moet daarbij te allen tijden benut worden. De volgende typen middelen zou een SD ter beschikking kunnen hebben: achterban, formele afstemming, bevoegdheden, geld, informatie, kennis, legitimiteit (gezag naar andere actoren), menskracht. In hoeverre ze ook daadwerkelijk deze middelen heeft hangt vaak af van andere actoren. Het effect van middelen is afhankelijk van de interdependenties in het netwerk.

De basis component van de strategie is dat deel wat de SD in elk toekomstscenario zou moeten toepassen. In de basis component gaat het dus om doelstellingen en aandachtspunten die altijd gelden. De aandachtspunten zijn dan een soort randvoorwaarden voor elke strategie. Omdat de scenario's erg uiteenlopen zullen de middelen in de basis strategie nog niet erg concreet zijn.

Flexibele component

Bij de flexibele componenten zullen de drie onderdelen meer concreet ingevuld worden. Er worden aanvullende doelstellingen gepresenteerd op de drie niveaus die ook bij de scenario's

onderscheiden waren, namelijk het kuststelsel, de kennismarkt en onderzoeksprojecten. Bij de aandachtspunten wordt specifiek ingegaan op bijzondere aanvullingen op de basisstrategie en op punten waarin de flexibele component zich onderscheidt van de andere drie. Bij de uitwerking van de middelen wordt ingegaan op de drie externe factoren die altijd aandacht verdienen. Deze komen namelijk niet aan bod in de basisstrategie, omdat er steeds andere middelen op toegepast moeten worden. De lijst met middelen is overigens niet uitputtend; het zijn enkele concrete voorbeelden per scenario.

Binnen de flexibele component staan bepaalde keuzes vast bij enkele punten op de scenario assen. Zo zal een overheid in tijden van een slechte economie een integrale blik moeten hebben, want dan neigen de meeste actoren zich terug te trekken op hun eigen gebied. Wanneer een overheid klein is gaat ze altijd (noodgedwongen) wat werk uitbesteden. Een grote SD zal meer als een overheid kunnen opereren, omdat dat dan geaccepteerd is in de maatschappij. Wanneer er veel aandacht voor kustveiligheid is heeft een SD meer een regierol en moet ze alle kennistypen kunnen leveren. Wanneer er juist weinig aandacht voor de kust is, zal de SD meer bezig moeten zijn met operationele kennis, omdat niemand anders dat zal doen. Ze kan zich dan minder sturend opstellen, zal meer tijdelijke relaties en ad hoc taken hebben om kansen te kunnen pakken. Met dit in het achterhoofd worden in de volgende subparagrafen de bijzondere kenmerken van de flexibele componenten per scenario toegelicht.

Figuur 6.2 Vaststaande keuzes in de scenario ruimte

Economie	<i>Achteruitgang</i> → integrale kennis	
Rol overheid	<i>Klein</i> → uitbesteden	<i>Groot</i> → overheids rol
Onderwerp politiek	<i>Kust</i> → alle kennistypen	<i>Andere</i> → operationele kennis, volgend, tijdelijke relaties, ad hoc taken

Proactieve component

In de proactieve component wordt ten slotte toegelicht wat de gewenste situatie is en waarop gemonitord moet worden om te besluiten om een bepaalde middel toe te passen.

6.3 Basis component

Doelstellingen

De huidige missie van de DWW is als volgt: ‘De Dienst Weg- en Waterbouwkunde is de adviesdienst voor techniek en milieu in de weg- en waterbouw. Klantgericht, innovatief, deskundig, gericht op samenwerking, zakelijk en flexibel zijn de kernbegrippen voor de organisatie’ (DWW, 2004). Voor RIKZ is dat: ‘RIKZ is een adviesdienst. Wij zijn, als onderdeel van Rijkswaterstaat, voor V&W de leverancier bij uitstek van informatie, diensten en adviezen, gericht op: het duurzaam gebruik van estuaria, kusten en zeeën en de bescherming tegen overstromingen door de zee. Daarvoor organiseert RIKZ de kennis- en gegevensinfrastructuur’ (www.rikz.nl). Van deze missies zijn hun huidige strategische doelstellingen afgeleid.

Op grond van die doelstellingen en van gesprekken bij de SD'en zijn enkele basisdoelstellingen vastgesteld voor in de toekomstscenario's. Deze basisdoelstellingen zijn breder dan de huidige doelstellingen. Dat is omdat de SD over zo'n 25 jaar wellicht in een hele andere situatie zal moeten functioneren. Ze moet dan bijvoorbeeld een andere functie aannemen dan adviesdienst van V&W of zich op een ander onderwerp richten.

De basisdoelstellingen hangen voor een groot deel samen met de idee dat de SD altijd een publieke functie zal houden. Ook zijn ze gericht op behoud van enkele zeer gewaardeerde

eigenschappen van de huidige SD, zoals deskundigheid en integriteit. Dit soort kenmerken vormen samen de kerncompetentie van de SD, waarmee ze zich kan onderscheiden van andere actoren. Typische taken die altijd voor een overheid zijn: zorg voor continuïteit (in de dimensies tijd en ruimte) en het stimuleren van marktwerking en innovatie. De onderstaande basisdoelstellingen zijn gericht op behoud van die kerncompetentie. Ze hebben tot gevolg dat een strategie die goed is voor de SD, tevens ook goed is voor het algemeen, maatschappelijk belang.

- **Lange termijn blik:** huidige en toekomstige kennisbehoefte
- **Geografisch gebiedsbrede blik:** lokale en landelijke kennisbehoefte
- **Evenwichtige kennisbasis in de markt:** zowel bèta als gamma kennis, zowel fundamentele als operationele kennis moet aanwezig zijn
- **Huisleverancier V&W:** de SD doet in ieder geval de laatste interpretatie stap van kennis voordat die naar de staatssecretaris gaat
- **Marktgerichtheid:** aftasten wat de markt kan leveren en het stimuleren van de markt
- **Wetenschappelijke integriteit**

In de vier scenario's blijven de SD'en onderdeel van het ministerie en het ministerie blijft eindverantwoordelijk voor kustveiligheid. Dit geeft een extra doelstelling voor in de scenario's:

- **Aandacht voor kustveiligheid binnen en buiten de SD:** ongeacht de maatschappelijke en politieke aandacht voor kustveiligheid blijven de SD'en aandacht voor kustveiligheid hebben. Aangezien het voor de SD onmogelijk is om zonder andere actoren voldoende kennis te kunnen garanderen, zal ook het verkrijgen van aandacht voor kustveiligheid bij de andere actoren ten doel staan.

Aandachtspunten

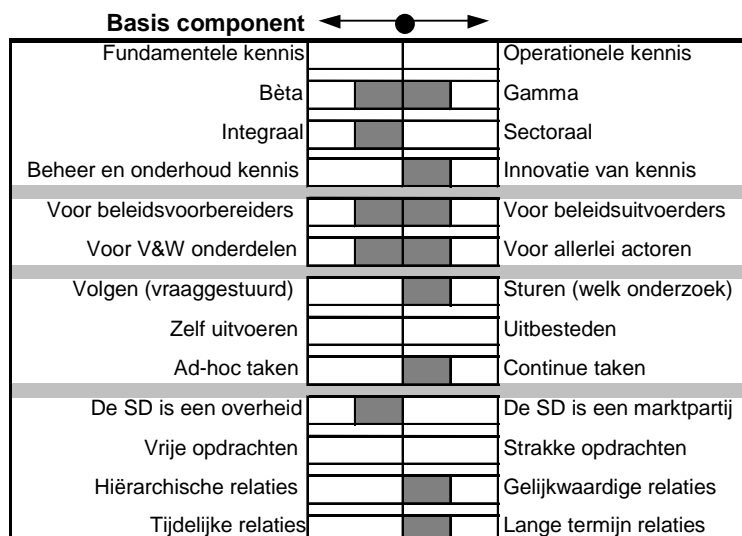
Voor de systematische beschrijving van de strategie zijn er enkele positionele en dynamische aandachtspunten (Van der Heide & Spaans, 1991). Deze zijn in de vragenlijst bij de interviews (zie bijlage G.1) gebruikt.

1. Welke kennis(diensten) wil de SD leveren
2. Voor welke doelgroepen
3. Welke rol in het netwerk neemt de SD aan
4. Wat voor relaties gaat de SD aan

Per aandachtspunt kan een balans gekozen worden tussen twee tegenpolen. Figuur 6.1 geeft deze positiebepaling schematisch weer. Voor de meeste tegenpolen is in de basiscomponent aangegeven welke kant in ieder geval gekozen moet worden in alle scenario's. Gezien de grote verschillen tussen de mogelijke toekomsten is nog niet voor alle tegenpolen een keuze gemaakt voor de een, de ander of beiden.

Figuur 6.1: Positiebepaling in basis component

Zelfs in de geringste invulling van kustveiligheid (enkel normstelling) zal **zowel bèta als gamma** kennis nodig zijn. De SD kan haar doelstellingen nooit halen door slechts één van beiden te leveren. Kustveiligheid zal nooit meer los staan van andere belangen en de overheid heeft volgens velen een integrerende taak, dus de SD zal altijd redelijk **integrale** kennis leveren. Een andere overheidstaak heeft tot gevolg dat een (deel van de)



SD zich altijd moet bezighouden met **innovatie van kennis**.

Er moet evenwicht in de beleidscyclus zijn dus de SD moet dit evenwicht ook in haar doelgroepen kunnen vertalen en dus voor **allerlei typen actoren in alle beleidsonderdelen** werken.

Hoewel ze altijd oog zal hebben voor de kennisvragen in de markt zal de SD zich daar nooit puur door laten leiden. Haar overheidstaak vereist een eigen interpretatie van de kennisbehoefte en een zeker **sturing** wat betreft invulling daarvan. Die taak vereist ook dat zich altijd een deel van de SD bezig zal houden met **continue taken**.

De SD zal altijd **publiek** blijven en zich dus (iets) anders opstellen dan een private partij. Hiërarchisch sturen werkt doorgaans slecht in een netwerk. In alle scenario's zal de SD dan ook vooral partners moeten zoeken. Bovendien is **samenwerking** een bron voor het onderhouden van redundante relaties. Om dezelfde redenen zal ze moeten investeren in **lange termijn relaties**. Dit betekent niet dat ze continu bezig moet zijn met elke actor, maar in ieder geval dat ze geen relaties moet afkappen.

Middelen

De basis component moet ook gebruikt kunnen worden in scenario's waarin de SD zelf nauwelijks middelen (geld, informatie, menskracht etc.) tot haar beschikking heeft. Dan zal de SD gebruik moeten maken van relaties met actoren die de middelen wel hebben. Kortom, de basiscomponent staat gelijk aan goed relatie management. Dit sluit aan bij de theorie over kennismanagement. Kennismanagement heeft tot doel om leerprocessen tussen partijen te stimuleren, zodat het product van hun onderlinge contacten 'rijker' en wederzijds bevredigender is dan zonder de interventies het geval zou zijn geweest.

Verschillende relaties kunnen verschillende middelen verschaffen:

1. *Relaties met beleidsbepalers binnen V&W*: afstemming, bevoegdheden en geld.
2. *Relaties met uitvoerders kustveiligheid beleid*: afstemming, bèta informatie en legitimiteit naar de hogere V&W delen
3. *Relaties met provincies en gemeenten*: afstemming, gamma informatie en legitimiteit
4. *Relaties met andere SD'en*: achterban, afstemming over verdeling van onderwerpen en budgetten, uitwisseling van mensen, kennis en info, legitimiteit.
5. *Relaties met publieke en private kennisleveranciers*: achterban naar actoren in beleidscyclus, afstemming, uitwisseling van kennis (synergie)

Afhankelijk van de middelen die de SD nodig heeft zal ze bepaalde relaties moeten intensiveren. Een actor zal pas bereid zijn om een middel in te zetten als hij uitzicht heeft op winst (een win-win situatie). De kerncompetentie biedt daar een aantal mogelijkheden voor. De SD is onderdeel van het ministerie van V&W dus ze heeft formele en informele relaties met hogere V&W onderdelen. Een publieke organisatie biedt ook een organisatie cultuur die staat voor de algemene zaak in plaats van eigen winst. Dit alles maakt dat het voor andere actoren aantrekkelijk is om goede relaties met de SD te behouden, welke rol ze ook heeft: opdrachtgevers en gebruikers hebben aan de SD een integere leverancier van kennis, andere leveranciers hebben een integere opdrachtgever, belanghebbende actoren kunnen de SD als brug naar V&W gebruiken.

Om deze mogelijkheden te benutten moet de SD haar unieke kenmerken behouden. Ze moet scherp blijven op behoud van haar organisatie cultuur. De intensieve contacten moeten transparant blijven, denk bijvoorbeeld aan de bouwfraude. Op andere fronten moet ze de kerncompetenties van andere partijen in de gaten houden en niet teveel achterblijven, bijvoorbeeld op het gebied van prijs, werktempo, kwaliteit. Dat zou namelijk haar positieve capaciteiten in het niet kunnen doen vallen.

6.4 Flexibele component A

6.4.1 Theoretische inzichten scenario A

Kustveiligheid als regionale speelbal

In dit scenario heeft de kenniscyclus een relatief kleine rol. De invloedrelatie tussen beide cycli is eenzijdig. Kennisontwikkeling is voornamelijk volgend op de kennisvraag vanuit regionale opdrachtgevers, het kennisaanbod heeft geen sturende werking. De aandacht dient uit te gaan naar het verbeteren van de wederzijdse, continue interactie tussen beide cycli. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van het momentum in beleidscyclus in de bloeiende regio's.

Leverancier-, opdrachtgever- en gebruikersrollen worden in de markt wel vervuld en vraag en aanbod sluiten aan, maar de vraag (en daardoor kennis) is erg versnipperd en ad hoc. Er is weinig structurele samenwerking. Vanwege het gebrek aan aandacht voor de kust zien weinig actoren zichzelf als 'belanghebbende'. Dit maakt hen erg gesloten.

Leerprocessen die in dit scenario de overhand hebben zijn het probleem oplossen op lokaal niveau of implementatie & integratie van bestaande kennis bij de SD op het gebied van onderhoud.

De SD staat op afstand van de hogere delen van V&W en is zelf niet erg groot. Een dergelijke positie past een schakelfunctie in de kennismarkt waarmee ze zich kan richten op contact leggen tussen de wetenschap (in beide richtingen) en de beleidscyclus in plaats van op eigen onderzoek. Ze dient zich te richten op het stimuleren van leerprocessen tussen actoren (vooral tussen de kenniscyclus en beleidscyclus) in plaats van binnen een actor. Gezien de lage 'sense of urgency' en de slechte economie is het onwaarschijnlijk dat het leerproces experimenteren makkelijk te stimuleren is.

6.4.2 Component A: administratiekantoor

Specifieke doelstellingen:

- **breed gedragen sense of urgency voor kustveiligheid**
- **duurzame contacten met en tussen actoren in kennis en beleidscyclus**
- **brede toepasbaarheid van de resultaten, qua gebied en qua tijd**

Bovenstaande doelstellingen op de drie niveaus (kustsysteem, kennismarkt, project) zijn van elkaar af te leiden. Ze zijn niet vanzelfsprekend in deze situatie, ze kunnen ook nadelen hebben. Brede, lange termijn gerichte doelstellingen kunnen ten koste gaan van inpasbaarheid van kennis en efficiëntie, en actoren willen in dit soort situaties vaak vooral hun eigen zaak redden. Toch zijn juist bovenstaande doelstellingen nodig, omdat een brede aanpak de aanzet kan vormen voor positieve omslag van veel processen. Breed toepasbare kennis biedt bijvoorbeeld kansen voor sense of urgency en voor relaties, omdat meer actoren zich erin herkennen. Ook kan die kennis aansluiten bij de kennis die wel al gegenereerd wordt.

Aandachtspunten

In bijlage G.3 staan alle aandachtspunten per scenario schematisch weergegeven net zoals figuur 6.1 voor de basisstrategie. De schema's zijn gebruikt om de opvallende punten te signaleren. Die opvallende punten worden hieronder beschreven.

- *Soort kennis:* **gamma, integraal**

Er moet er geïnvesteerd worden in gamma kennis, om kansen te vinden voor het creëren van een sense of urgency. Bovendien creëert de markt zelf in bepaalde regio's al oplossingen op het technische vlak. De integrale aanpak heeft hetzelfde doel.

- **Doelgroepen: V&W en andere partijen**

Bij gebrek aan geld en menskracht lijkt vreemd om niet alleen voor V&W te werken. Toch moet de SD haar diensten open te stellen voor allerlei partijen. Dat geeft kansen om nieuwe relaties op te bouwen zowel in de kennis- als in de beleidscyclus en de interactie te verbeteren.

- **Rol: ad hoc en continue taken**

Om kansen in de markt te kunnen grijpen zal ze ad hoc taken moeten aannemen, maar gezien de eenzame positie als pleiter voor kustveiligheid zijn juist ook continue taken van belang.

- **Relaties: rol van overheid en marktpartij, samenwerking**

Om toegankelijker te zijn voor private partijen zal ze zich meer als marktpartij moeten opstellen. Samenwerking is erg belangrijk om contacten tussen actoren tot stand te brengen. Bovendien heeft ze te weinig middelen voor hiërarchische sturing.

Middelen

De middelen worden geordend aan de hand van de drie onderwerpen: aandacht, invloed en financiering. Bij elk middel staan ideeën waar de SD aan moet denken bij het gebruik van dat middel. Hierbij is vooral aandacht voor win-win situaties.

Het verkrijgen van aandacht voor kustveiligheid in beide cycli heeft in dit scenario hoogste prioriteit, want dat is een voorwaarde voor de meeste processen. Het ontbreekt de SD in dit scenario aan bevoegdheden, geld, legitimiteit en veel menskracht.

1. Aandacht voor kustveiligheid

- **Bijeenbrengen van verschillende kennisleveranciers**

- Discussiedagen en 'communities of practise' organiseren om samen één boodschap over kustveiligheid uit te dragen naar de beleidsmakers en zo de kennisvraag aan te wakkeren
- Bewust betrekken 'zwaargewichten', zoals een GTI en experts, om leveranciers die wel al regionale opdrachten binnenhalen ook bereid te krijgen om deel te nemen.

- **Actieve informatiestroom van en naar beleidsuitvoerders**

- Periodieke nieuwsbrieven sturen over nieuwe inzichten en projecten in de hele markt, zodat gebruikers het aanbod kennen en kunnen verspreiden naar andere beleidsmakers.
- Contactpersonen aanstellen voor periodiek overleg voor informatie vanuit beleidsuitvoerders. Zo kan de SD haar projecten aanpassen en kunnen gebruikers direct kennisvragen stellen.

2. Invloed op beleidskeuzes

Bovenstaande middelen bieden een ingang om via de verworven achterban (kritieke massa van actoren) de beleidsbepalers te beïnvloeden. Een andere manier is:

- **Investeren in eigen gamma kennis voor beter begrip van beleidscyclus**

- Voor een deel medewerkers aannemen met arbeidsverleden bij een actor uit beleidscyclus.
- Interne opleidingsmogelijkheden specifiek richten op gamma kant.

3. Financiering voor onderzoek

Idem als bij punt twee. Een ander middel is:

- **Diensten beschikbaar stellen aan private bureaus om meer klanten te krijgen**

- Hulp bij vertalen kennisvragen naar goede opdracht is aantrekkelijk voor bureaus.
- Behoud van voldoende kennis basis binnen SD is noodzakelijk daarvoor.

6.5 Flexibele component B

6.5.1 Theoretische inzichten scenario B

Kust als wapen tegen economische depressie

In dit scenario is de koppeling tussen de grote cycli goed, maar binnen beide cycli is er gevaar voor een onevenwichtige situatie. Vanwege de hoge vraag om verandering in de situatie trekt voornamelijk de beleidsuitvoering hard aan ontwikkelingen en vanwege de noodzaak voor snel resultaat dreigt het lange termijn, wetenschappelijke onderzoek minder aandacht te krijgen.

Er zijn veel actoren die 'gebruiker' en 'belanghebbende' (willen) zijn, maar het ontbreekt velen aan financiële middelen. De opdrachtgeversrol wordt dan ook nauwelijks vervuld. In dit scenario vindt in tijdelijke projectrelaties het leerproces 'probleem oplossen' plaats. Daarnaast heeft men hoge verwachtingen van het leerproces experimenteren, maar daarbij is wel het doel om kennis te ontwikkelen voor huidige problematiek. Kansen liggen juist ook in de twee andere leerprocessen.

Een situatie als deze heeft als gevaar dat er teveel waarde wordt gehecht aan kennis. Er ontstaat dan 'superfluous knowledge' (Van de Riet, 2003): kennis die voor de besluitvorming niet nodig is, maar die men toch wil genereren. Het is taak van de SD om de balans tussen inhoud en proces te bewaren. In een coördinerende taak, als een soort spin in het web, moet de SD zich als opdrachtgever of leverancier richten op evenwicht in en tussen beide cycli. Dit is mogelijk doordat ze op grote afstand staat van de hogere onderdelen van V&W en dus een redelijk autonome speler is. Ze moet niet alles zelf gaan uitvoeren, maar duurzame interactie tussen spelers stimuleren (leerproces integratie en implementatie); of zich richten op het importeren van kennis.

6.5.2 Component B: spin in het web

Specifieke doelstellingen:

- **coördinatie met andere sectoren**
- **continuïteit van de kennisbasis**
- **beheersbaarheid van projecten**

Deze doelstellingen vloeien voort uit de bijzondere positie die in dit scenario wordt toegekend aan kennis voor kustveiligheid. Het is verleidelijk om in een dergelijke situatie zo snel en zo veel mogelijk, vaak operationele kennis te genereren. Toch is juist nu een overdachte aanpak van onderzoek nodig om te investeren in de toekomst van kust, kennis en relaties in het netwerk.

Aandachtspunten (zie bijlage G.3)

- **Soort kennis: fundamenteel en operationeel, integraal**
Er is grote vraag voor operationele kennis (daden), maar de SD moet nu ook juist van haar positie gebruik maken om fundamentele kennis te verzekeren. Omdat kustveiligheid als enige sector geld krijgt, heeft de SD als machtige overheid de taak om voor integratie te zorgen.
- **Doelgroepen: V&W en andere partijen**
V&W heeft een grote rol en dus veel kennisvragen komen vanuit het ministerie. Door juist ook gericht te werken voor marktpartijen kan SD de markt ondersteunen.
- **Rol: sturen en volgen, uitbesteden**
De SD mag en kan sturen, maar juist nu is het belangrijk om kennisvragen te volgen om geldverspilling te voorkomen. Ondanks haar omvang besteedt de SD haar werk toch uit om de markt te stimuleren en omdat zij het overzicht heeft.
- **Relaties: strakke opdrachten, lange termijn**

In verband met haar sturende taak geeft de SD zelf tamelijk strakke opdrachten. Ze heeft daar zelf voldoende capaciteit voor in huis. Nu er aandacht is moet geïnvesteerd worden in lange termijn relaties, ook als deze nu minder nuttig lijken.

Middelen

In dit scenario ligt prioriteit bij invloed op de beleidskeuzes voornamelijk binnen V&W en andere ministeries, omdat die de doelstellingen van de SD (on)mogelijk kunnen maken. Bijna alle type middelen zijn in dit geval bij de SD aanwezig.

1. Aandacht voor kustveiligheid

▪ Deelname aan internationale werkgroepen

- Zowel in langdurige onderzoeksprogramma's als in werkgroepen met EU beleidsmakers om eigen inzichten te verspreiden.
- Het gezag dat V&W heeft in het buitenland zal een positieve opstelling van de buitenlandse partijen hiervoor geven. Dit geeft kansen om kennis te importeren.

2. Invloed op beleidskeuzes

▪ Voorbereiden van keuzes binnen V&W

- Jaarlijks een goed onderbouwde onderzoeksprogrammering voorstellen aan V&W.
- Ongevraagde onderzoeksvoorstellen doen, vergelijkbaar met een open sollicitatie.

▪ Samenwerken met kennis instituten in andere sectoren (CPB, RIVM, etc.)

- Integrale projecten leveren V&W bruikbare kennis voor beïnvloeding andere ministeries.
- Andere sectoren hebben geen geld en die leveranciers willen waarschijnlijk graag meedoen.

▪ Goede relaties met adviesorganen onderhouden

- Contactpersonen voor of bij onder andere de TAW, Sociaal Economische Raad (SER), Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT).

3. Financiering voor onderzoek

Wanneer het niet lukt om beleidskeuzes voldoende te beïnvloeden:

▪ Bij het uurtarief enkele euro extra rekenen voor een eigen 'onderzoekspot'

- Om het goed te gebruiken moet wel de markt gescreend worden op kennisleemten.
- Allianties met leveranciers om kosten te verlagen zodat extra tarief niet de prijs opdrijft.

6.6 Flexibele component C

6.6.1 Theoretische inzichten scenario C

Kustveiligheid underdog in gouden tijden

In dit geval zijn beide cycli zwak als het over kustveiligheid gaat. Op andere terreinen gaat het wel goed, die leveren nieuwe technologieën, beleidsinstrumenten en diensten en ze stimuleren onderzoek in verscheidene disciplines. Er moet daarom interactie met de kennis- en beleidscycli in andere sectoren komen, zowel om aanbod als vraag naar kennis voor kustveiligheid te creëren. Opdrachtgevers, gebruikers en leveranciers van kennis met betrekking tot kustveiligheid zijn vrijwel altijd onderdelen van V&W. Actoren zien zichzelf niet als belanghebbende. Vrijwel alle leerprocessen op het gebied van kustveiligheid vinden in dit scenario voornamelijk binnen V&W plaats.

Een extern gerichte blik van de SD is nodig, ook al maakt de eigen grote organisatie dat lastig. Ze moet interactie bewerkstelligen met opdrachtgevers en leveranciers in andere sectoren. Wellicht

dat de SD zelf dan ook nadruk moet leggen op gamma-kennis, om inzicht te hebben in hoe men moet omgaan met andere actoren en hoe men kustveiligheid op de kaart zou kunnen zetten. Er ligt een extra grote taak voor de SD om vooruit te kijken en te investeren in het experimentele leerproces. Vanwege het lage budget en haar afgezonderde positie moet de SD zich ook richten op het importeren van kennis.

6.6.2 Component C: eiland in de maatschappij

Specifieke doelstellingen:

- **breed gedragen sense of urgency voor kustveiligheid**
- **koppelingen met kennis- en beleidscyclus in andere sectoren**
- **kosten efficiëntie van projecten**

Doelstellingen in dit scenario kunnen elkaar tegenwerken. Dit komt doordat de processen op verschillende niveaus verschillende snelheden hebben. Op projectniveau heeft de SD met beperkte middelen een zware taak, als enige actor die bezig is met onderzoek. Een gevolg daarvan is dat op projectniveau de korte termijn belangrijker is, dan de lange termijn die de processen op systeemniveau kennen.

Aandachtspunten (zie bijlage G.3)

- **Soort kennis: operationeel, innovatie**
De SD zelf moet vooral operationele kennis leveren. Fundamentele kennis kan gehaald worden uit andere sectoren. In dit scenario is er een extra grote taak voor de SD om te innoveren om te kunnen opboksen tegen ontwikkelingen in andere sectoren.
- **Rol: volgen en sturen, uitvoeren**
Om opdrachten te kunnen krijgen moet de SD niet star zijn en zich dus volgend beschikbaar stellen. Via informele kanalen moet ze ook proberen te sturen in belang van kustveiligheid.
- **Relaties: rol van overheid, strakke opdrachten**
De SD heeft niet de mogelijkheden om als marktpartij te werken. De weinige opdrachten die ze geeft zullen strak moeten zijn in verband met kosten

Middelen

- Prioriteit ligt hier, net als in scenario A, in eerste instantie bij het verkrijgen van voldoende aandacht voor kustveiligheid. Maar omdat V&W in dit scenario vrijwel als enige onderzoek voor kustveiligheid doet zijn ook doelen op projectniveau van groot belang. Vrijwel de enige middelen die de SD heeft zijn haar menskracht en de collegiale relaties met de rest van V&W (achterban).

1. Aandacht voor kustveiligheid

- **Actieve deelname bestaande netwerk en overlegstructuren**
 - Er is groot vertrouwen in V&W dus waarschijnlijk geen bezwaar vanuit andere actoren.
 - De SD kan hiermee kennis importeren en verspreiden.
- **Toegankelijke informatiestroom naar alle onderdelen van de beleidscyclus**
 - Aanstellen van contactpersonen op specifieke kennisvelden om als SD toegankelijker te zijn.
 - Bekend maken van aansprekende onderzoeksresultaten in populair, wetenschappelijke dag en weekbladen voor maatschappelijke aandacht en bekendheid.

2. Invloed op beleidskeuzes

- **Werknemers detacheren bij leveranciers voor beïnvloeding van kennisagenda's**

-
- Waarborging van onafhankelijkheid bijvoorbeeld in contracten is noodzakelijk.

3. Financiering voor onderzoek

▪ Diensten verbreden naar andere sectoren

- Door middel van reclame en relaties diensten aanbieden aan actoren in andere sectoren om meer opdrachten binnen te halen en om nut van kustveiligheid (kennis) te verduidelijken.
- Imago als betrouwbare, deskundig overheid promoten.
- Deelname integrale onderzoeksprogramma's om gebruik te maken van andere geldstromen.

▪ Flexibele grenzen tussen afdelingen en SD'en qua geld en werknemers

- Mogelijkheden om budgetten te verschuiven naar geprioriteerde projecten/onderwerpen.
- Werknemer type aanpassen op projecteisen om gebruik te maken van individuele capaciteiten SD medewerkers om zo de kwaliteit van projecten te vergroten.

6.7 Flexibele component D

6.7.1 Theoretische inzichten scenario D

Koestering van de kust als economische motor

Of in dit scenario een evenwichtige situatie en veelzijdige interactie in de beleids- en kenniscyclus in en tussen verschillende sectoren ontstaat hangt af van het gedrag van de spelers. Er bestaat een kans dat de cycli slechts een kant op werken (dus alleen eisen aan onderdelen gesteld worden in plaats van nieuwe mogelijkheden geboden). Wederzijdse interactie is noodzakelijk om de kansen voor innovatie te benutten. Alle rollen in de markt worden vervuld, maar dan wel door vele verschillende typen actoren. Dit verhoogt complexiteit en strategisch gedrag, wat ten koste kan gaan van efficiëntie en aansluiting. Net zoiets geldt voor de verschillende leerprocessen. Die worden vanzelf gestimuleerd door de kennisvragen uit de markt, maar niet altijd zijn het de juiste leerprocessen op de juiste plaats en tijd.

Om gebruik te maken van deze kansrijke situatie dienen de technologie ontwikkeling en dienstverlening gestimuleerd te worden. Deze twee drijvende processen voor innovatie worden ondersteund door de wetenschap en product ontwikkeling. De kleine SD kan hier een schakelrol in spelen: tussen wat men wil (diensten in de markt) en wat men kan (technologieën) en tussen de wetenschap en de beleidspraktijk. Bovendien is de aanwezigheid van een actor die het overzicht heeft in de markt gewenst.

6.7.2 Component D: regisseur

Specifieke doelstellingen:

- **innovatie van technologieën en producten**
- **regierol voor continuïteit van de kennisbasis**
- **goed onderbouwde opdrachten**

Doordat de situatie op alle niveaus best positief is, moeten doelstellingen zich richten op het grijpen van kansen en het voorkomen van een lakse of egoïstische houding bij de eigen organisatie en anderen.

Aandachtspunten (zie bijlage G.3)

In dit scenario moet de SD zich het meest flexibel opstellen

-
- **Soort kennis: alle typen kennis**
De SD moet van alle markten thuis zijn en inspringen waar gaten vallen. Daardoor zal waarschijnlijk nu nadruk liggen op fundamentele, integrale kennis en beheer en onderhoud.
 - **Doelgroepen: voor V&W en andere partijen**
V&W is in dit scenario een minder belangrijke actor geworden dus de SD stelt zich nu vooral beschikbaar aan andere partijen.
 - **Rol: sturen;** De SD moet sturen, omdat zij het overzicht en de taak heeft.
 - **Relaties: marktpartij, vrije opdrachten, samenwerking**
Doordat het goed gaat in de markt kan ze zich meer als marktpartij opstellen. Er is ruimte voor vrije opdrachten en samenwerking, wat tevens innovatie stimuleert. Samenwerking is ook nodig vanwege de kleine kennisbasis die de SD zelf heeft.

Middelen

Het is verleidelijk om in dit scenario op projectniveau een kritische houding te verliezen, maar de SD heeft daar juist een sturende rol in. Prioriteit ligt dus op projectniveau, maar dat kan niet zonder aandacht voor de eerst twee niveaus. De voornaamste middelen die de SD in huis heeft zijn autonomie en geld. Er is weinig menskracht en daardoor ook weinig kennis.

1. Aandacht voor kustveiligheid

- **Regelmatige verslaggeving van situatie van kustveiligheid**
 - Bijeenkomsten organiseren van verschillende typen actoren voor uitwisseling van ervaringen en kennis.
 - Jaarlijkse prognose voor lange termijn kustveiligheid en –kennis naar staatssecretaris sturen.

2. Invloed op beleidskeuzes

- **Onderhoud van eigen kennisbasis**
 - Formele afstemming met actoren in beide cycli, bijvoorbeeld in het POK of NCK, om zicht te hebben op kennisvraag en -aanbod.
 - Mensen in dienst te nemen, die eerst bij andere partijen gewerkt hebben, zoals universiteiten of een waterschap voor vergroten eigen kennisbasis om kritisch te kunnen blijven.
- **Actief aanbieden nieuwe technologieën en instrumenten**
 - Jaarlijks overzicht van afgeronde en lopende projecten naar alle typen gebruikers.

3. Financiering voor onderzoek

- **Deel van besteding van het jaarlijks budget vrij laten**
 - Een deel ervan voor vrije onderzoeksvorstellen om innovatieve ideeën te stimuleren.
 - Een deel ervan voor programmasturing, in te vullen door leveranciers zelf.
- **Raamcontracten met bepaalde unieke marktpartijen**
 - Om kennis van de leverancier te gebruiken bij invulling van de opdracht.
 - Raamcontracten op vaste basis heroverwegen om andere partijen kans te geven om mee te dingen naar een dergelijke positie.
- **Kwaliteit garantie voor legitimering van centrale rol als verdeler van financiën**
 - Regelmatige audits door onafhankelijke bureaus uit een andere sector om het functioneren van de SD te testen op zorg voor continuïteit van kennis in de markt.
 - Second opinions laten uitvoeren door derden.

6.8 Proactieve component

De proactieve component is erop gericht om kansen en bedreigingen voor de gewenste situatie vroegtijdig te signaleren. Op die manier kan de SD haar middelen gericht inzetten om tot een meer wenselijke situatie te komen.

De voorkeur van de meeste respondenten gaat uit naar scenario D: een goede economie, veel aandacht voor de kust en een klein, zakelijk V&W. De SD kan de economie niet beïnvloeden en ook op politieke keuzes heeft ze weinig invloed, maar via haar relaties kan ze wel proberen te sturen naar meer kritieke massa, met aandacht en bereidheid om te werken aan kustveiligheid, en naar de gewenste organisatie en werkprocessen van V&W.

In eerste instantie bestaat de proactieve component uit het monitoren van enkele indicatoren. Aan dit soort indicatoren valt af te lezen welke kant de drijvende krachten voor processen opgaan en wat in een strategie prioriteit heeft. Met die kennis kan de SD haar middelen op het juiste moment in een besluitvormingsproces inzetten. Enkele indicatoren:

- prognoses van het Centraal Planbureau voor de economische situatie
- samenstelling en duur van de huidige politieke macht, inclusief hun programmapunten
- Rijksbegrotingen
- meerjarenplannen van het ministerie van V&W, zowel op inhoud als organisatorisch beleid
- nota's van andere ministeries
- internationaal beleid

Naast het monitoren van afzonderlijke factoren is het ook van belang om te letten op het geheel aan factoren. Uit het casuonderzoek bleek namelijk dat veel bedreigingen volgen uit een optelsom aan factoren. Een voorbeeld: marktwerking is niet direct een kans of bedreiging voor de kennis over kustveiligheid, maar in combinatie met verlies aan deskundigheid bij opdrachtgevers en kleinere budgetten kan het leiden tot gaten in de beschikbare kennis. Op regelmatige basis gebruik maken van scenario's voor het ontwerpen van een strategie, wat op dit moment nog nauwelijks gebeurt, kan bijdragen aan inzicht in dit soort cumulatieve effecten van factoren.

Hieronder staan enkele concrete mogelijkheden om naar de gewenste situatie te sturen. Vaak worden deze ook al in afzonderlijke scenario's gebruikt. Het is aan de SD de keus of de continue inzet van deze proactieve component mogelijk en wenselijk is.

De SD heeft de volgende mogelijkheden om de algemene *aandacht* te vergroten:

- Bijeenbrengen van gelijkgezinde actoren om voldoende kritieke massa te creëren
- Verbreden van de probleemstelling in projecten zodat meer actoren zich erin herkennen
- Koppelen van problemen en oplossingen, zodat men inziet dat kustveiligheid(kennis)nodig kan zijn om hun eigen problemen aan te kunnen pakken.

Wat betreft de *organisatie en werkprocessen van V&W* zal de SD in het achterhoofd moeten houden dat ze wel groot genoeg moet blijven om haar taken te kunnen uitvoeren. Er is namelijk een minimale kennisbasis in de organisatie nodig en kennis zit in mensen. Met de volgende middelen kan ze sturen naar een kleinere organisatie:

- Tijdelijke contracten afsluiten, zodat ze flexibeler wordt
- Voornamelijk voor andere partijen gaan werken
- Personeel te detacheren bij andere partijen

Zo laat de SD zien dat er slechts een kleine vaste basis nodig is voor haar werk en dat de overvloedige capaciteit concurrerend is met wat de markt zelf kan. Dit is eigenlijk een soort van makelaarsrol, maar dan niet een die de opdracht bij de uitvoerder brengt, maar de uitvoerder naar de opdracht.

Overzicht strategie ontwerp

Basis component
<p>Doelstellingen: lange termijn en gebiedsbrede blik, evenwichtige kennisbasis in markt, huisleverancier V&W, marktgericht, wetenschappelijke integriteit, interne en externe aandacht voor kustveiligheid</p> <p>Aandachtspunten: Altijd een deel....: bèta en gamma, integraal, innovatie van kennis, voor hele beleidscyclus, sturen, continue taken, overheidsrol, samenwerking, lange termijn relaties</p> <p>Middelen: diverse relaties onderhouden</p>

Flexibele componenten
A: administratiekantoor
<p>Doelstellingen: breed gedragen sense of urgency voor kustveiligheid, duurzame contacten met en tussen actoren in kennis- en beleidscyclus, brede toepasbaarheid resultaten qua gebied&tijd</p> <p>Aandachtspunten: gamma, integraal, voor V&W en anderen, ad hoc en continue taken, rol van overheid en marktpartij, samenwerking</p> <p>Middelen: Bijeenkomsten met leveranciers organiseren, Wederzijdse infostroom met beleidsuitvoerders, Investeren in eigen gamma kennis, Actief diensten aanbieden aan private leveranciers</p>

B: spin in het web
<p>Doelstellingen: coördinatie met andere sectoren, continuïteit van de kennisbasis, beheersbaarheid van projecten</p> <p>Aandachtspunten: fundamenteel en operationeel, integraal, voor V&W en anderen, sturen en volgen, uitbesteden, strakke opdrachten, lange termijn</p> <p>Middelen: Deelname aan internationale werkgroepen Vorbereiden van keuzes binnen V&W Samenwerken kennisinstituten andere sectoren Goede relaties met adviesorganen onderhouden Hoger uurtarief voor aanleg eigen 'onderzoekspot'</p>

C: eiland
<p>Doelstellingen: breed gedragen sense of urgency voor kustveiligheid, koppelingen met kennis- en beleidscyclus in andere sectoren, kosten efficiëntie van projecten</p> <p>Aandachtspunten: operationeel, innovatie, volgen en sturen, uitvoeren, rol van overheid, strakke opdrachten</p> <p>Middelen: Actieve deelname bestaande overlegstructuren Toegankelijke informatiestroom naar beleidscyclus Werknemers detacheren bij leveranciers Diensten verbreden naar andere sectoren Flexibele grenzen tussen afdelingen en SD'en qua geld en werknemers</p>

D: regisseur
<p>Doelstellingen: innovatie van technologieën en producten, continuïteit van de kennisbasis, goed onderbouwde opdrachten</p> <p>Aandachtspunten: alle typen kennis, voor V&W en andere partijen, sturen, marktpartij, vrije opdrachten, samenwerking</p> <p>Middelen: Regelmatige verslaggeving situatie kustveiligheid Onderhoud van eigen kennisbasis Actief aanbieden nieuwe technologieën/instrumenten Deel van besteding van het jaarlijks budget vrij Raamcontracten met bepaalde marktpartijen Kwaliteit garantie voor legitimering van centrale rol</p>

Proactieve component
<p>Gewenst: a. goede economie, b. aandacht voor kustveiligheid, c. klein en zakelijk V&W</p> <p>Monitoren op: CPB prognoses, politieke programma's, Rijksbegrotingen, (internationale) beleidsplannen En op geheel aan factoren voor het herkennen van cumulatieve effecten</p> <p>Mogelijkheden: a. bijeenbrengen gelijkgezinde actoren voor kritieke massa, verbreden probleemstelling, koppelen problemen en oplossingen, b. tijdelijke contracten, voor andere partijen werken, personeel detacheren bij anderen</p>

6.9 *Discussie van de resultaten binnen de SD'en*

Om een kritische noot toe te voegen aan dit rapport zijn gesprekken gevoerd over de uitkomsten van dit project met Tjalle de Haan, hoofd afdeling Water DWW, en Leo Voogt, afdelingshoofd binnen de hoofdafdeling Ontwikkeling en Strategie van het RIKZ. De bevindingen van het casuonderzoek zijn gepresenteerd en daarna de eerste aanzet voor de basis en flexibele componenten van de strategie. Nadien is het strategie ontwerp nog licht aangepast.

In bijlage G.4 is een verslag van hun eerst reacties te vinden. In grote lijnen onderschrijven de geïnterviewde afdelinghoofden de ontworpen strategie. Enkele punten waarop ze belangrijke aanvullingen gaven, zijn:

- het is niet ondenkbaar dat de SD zal verdwijnen als onderdeel van V&W;
- een basisdoelstelling is het verkrijgen van geld om mee te werken;
- de SD moet niet vanzelfsprekend huisleverancier zijn van V&W, omdat dat weinig prikkeling biedt voor goed werk;
- het is niet altijd de taak van de SD om de markt te stimuleren;
- de SD blijft ondergeschikt aan beslissingen van beleidsmakers;
- de SD werkt voornamelijk voor beleidsvoorbereiders, -uitvoerders kunnen beter terecht bij marktpartijen;
- een sturende rol is lastig wanneer de SD opdrachtgestuurd moet werken;
- samenwerking is goed, mits duidelijk is wie de beslissingen uiteindelijk neemt.

6.10 *Interpretatie strategie ontwerp*

Dit deel van het afstudeeronderzoek heeft relatief weinig aandacht gekregen. Vooral de flexibele componenten missen de consistentie die de andere onderzoeksresultaten wel hebben. Daarom kunnen ze slechts een richting geven voor mogelijke strategie.

Er zijn enkele opvallende punten waarbij het ontwerp nogal afwijkt van de opinie van de respondenten. Ten eerste zijn de meeste respondenten van mening dat de SD nooit zomaar voor alle doelgroepen, inclusief private partijen, moet gaan werken. In het ontwerp kies ik er juist voor om zich open te stellen voor alle actoren. Dat biedt in elk scenario kansen. Bijvoorbeeld om via meer relaties grip op de markt te krijgen, om de markt te stimuleren, om meer geld binnen te halen etc.

Op het punt van relaties kiezen de respondenten in drie van de vier scenario's voor hiërarchische relaties. In het strategie ontwerp is juist altijd gekozen voor voornamelijk gelijkwaardige relaties (samenwerken), omdat in een netwerk hiërarchische sturing vaak niet werkt.

In scenario C is men van mening dat de SD niet kan innoveren. Het strategie ontwerp richt zich daarin juist op innoveren van kennis. Innovatie is een van de weinige mogelijkheden om uit de benarde situatie te komen.

Een opvallende uitkomst uit het strategie ontwerp is dat in alle scenario's de SD een soort makelaarsrol zal kunnen vervullen, zij het tussen verschillende actoren. De ene keer is dat tussen opdrachtgevers en gebruikers, bijvoorbeeld beleidsmakers en –uitvoerders, de andere keer tussen leveranciers en gebruikers, weer een andere keer is het tussen actoren in verschillende sectoren. Voor een groot deel komt dit voort uit de keuze in het strategie ontwerp om vrijwel altijd onderzoek uit te besteden. Dit is in tegenstelling tot de empirische bevindingen, waarin men een grote organisatie niet veel ziet uitbesteden. Er is daar toch voor gekozen in dit ontwerp, omdat een makelaarsrol het voor de SD mogelijk maakt om zich in de toekomst te blijven onderscheiden. Het

past ook bij de cultuur die ik gezien heb bij de SD, dat medewerkers 'staan voor de algemene zaak'. Dat kan het beste door een flexibele makelaarsrol aan te nemen. Momenteel vrezen veel actoren voor verlies aan deze kenmerken zoals integriteit, continuïteit, etc. wanneer de SD alles uitbested. Maar er zijn genoeg manieren om ervoor te zorgen dat het kennisaanbod, ook wanneer de SD niet zelf leverancier is, voldoet aan de eisen die ze nu aan haar eigen kennisaanbod stelt. Het is wel waar dat de SD dan op een hele andere manier moet gaan werken, maar dat is zeker een mogelijkheid in de ruime toekomst.

Een laatste aandachtspunt is dat flexibiliteit altijd gewenst is. In het strategie ontwerp zijn keuzes gemaakt, maar deze staan niet rots vast. De kracht van een strategie in een netwerk situatie zit hem in de flexibiliteit om op één moment duidelijk ergens voor te kiezen, maar op een ander moment open te staan voor invloeden en veranderingen. In de meeste gevallen is dat de enige manier om te kunnen omgaan met dilemma's die in een complexe situatie zoals een netwerk kunnen ontstaan.

Deel IV

Slotsom

“Wat de mensen echt willen is geen kennis, maar zekerheid”, analytisch filosoof Russell (1872-1970)

Dit deel bevat de conclusies en aanbevelingen die uit het voorgaande volgen. Tot slot bevat het een reflectie op het afstudeerwerk, waarin een kritische noot wordt toegevoegd over het uitgevoerde onderzoek.

7 Conclusies en aanbevelingen

.....
De onderstaande conclusies geven antwoord op de onderzoeksvragen. Het zijn resultaten van de analyse van de kennismarkt, maar ook van het ontwerpproces van toekomstscenario's. Het strategie ontwerp komt voornamelijk aan bod in de aanbevelingen. Andere aanbevelingen hebben vooral betrekking op hoe de resultaten van dit onderzoek gebruikt en/of verbeterd zouden kunnen worden. Zoals reeds eerder vermeld, is in bijlage G.3 een discussie van de resultaten te lezen.

7.1 Conclusies

De kennismarkt

- De kennismarkt bestaat uit de onderdelen van de beleidscyclus (beleidsbepaling, -vorming en -uitvoering), waar de opdrachtgevers en gebruikers van de kennis in opereren, en de fundamentele en toegepaste onderzoekswereld (de kenniscyclus), waar leveranciers van kennis opereren. Onderzoeksprojecten worden beïnvloed door ontwikkelingen in deze onderdelen.
- De natuurlijke kust en het kustgebruik hebben weinig invloed op de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid. Dit is in tegenstelling tot wat aanvankelijk verwacht werd. Ze zijn enkel onderwerp van onderzoek en beleid en leiden niet tot veel kansen of bedreigingen.
- De markt metafoor past niet goed bij het onderzochte actorennetwerk. Er is geen sprake van een echte marktwerking op basis van vraag en aanbod, doordat het netwerk in de onderzoekswereld ingewikkelder is dan verwacht.
 - Er zijn veel samenwerkingsverbanden. Dit zorgt voor minder efficiëntie en kan vertragend werken, maar het sluit wel aan bij de theoretische notie van het nut van veel relaties onderhouden in een netwerk.
 - Veel belangrijke actoren, zowel in de kenniscyclus als in de beleidscyclus, ondervinden dezelfde centrale, hiërarchische sturing doordat ze onderdeel zijn van het ministerie van V&W.
 - De publieke actoren zijn niet vrij in hun handelen, maar sterk afhankelijk van politieke keuzes.
 - Sommige actoren hebben unieke posities, bijvoorbeeld een monopolie of dubbelrollen.
- Actoren uit de beleidscyclus opereren vaak ook in de kenniscyclus. Er wordt kennelijk beseft dat kennis niet alleen aanwezig is bij partijen die zich dagelijks bezig houden met kennisontwikkeling.
- Actoren in de kennismarkt hebben verschillende perspectieven op kustveiligheid. Men is het eens over de nut en noodzaak van onderzoeksprojecten, maar is onenigheid over keuzes in projecten (over afbakening, het verloop van het project en de eigen rol erin).

- Over het algemeen is men van mening dat het nu wel goed zit met onze veiligheid, daardoor heeft men meer aanmerkingen op de proceskant van onderzoeksprojecten dan op de inhoudelijke aanpak.
- De Specialistische Diensten vervullen nu reeds een makelaarsrol. Het grootste deel van hun werk, al bijna 70% van hun budget, besteden ze uit aan de markt. Dit strookt met de huidige doelstelling.
- Belangrijkste ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitkomsten van de kennismarkt zijn ontwikkelingen in de politiek, omdat daar beslissingen worden genomen die grote invloed hebben op allerlei actoren en processen in de kennismarkt, en in organisatie en werkprocessen van het ministerie van V&W, omdat die zowel in de beleidscyclus als in de kenniscyclus een belangrijke speler is.

Kansen en bedreigingen

- Er zijn niet echt losstaande, kritieke bedreigingen naar voren gekomen in dit onderzoek. Bedreigingen en kansen komen vooral voort uit een optelsom van allerlei externe factoren. Bijvoorbeeld: het inkrimpen van de SD is geen bedreiging op zich, maar in combinatie met opdrachtgestuurd werken, grillige politiek en/of weinig budget kan het bijvoorbeeld leiden tot gaten in de beschikbare kennis voor kustveiligheid.
- De volgende factoren kunnen bron voor bedreiging of kans zijn: gebrek aan aandacht voor kustveiligheid, gebrek aan financiën en onderzoeksprojecten die teveel afhankelijk zijn van politieke keuzes zijn altijd bron voor bedreigingen. Het fysieke systeem biedt kansen voor (kennis voor) kustveiligheid (zie casusconclusies).
- De kennismarkt kent enkele dilemma's die een afweging zijn tussen twee opties die beiden goede en slechte gevolgen incorporeren. Uit het onderzoek kwamen zowel op systeemniveau als in projecten dilemma's naar voren. De uiteindelijke keuze in een dilemma is afhankelijk van externe en interne (visies, doelen, middelen) factoren.

Dilemma's	Oud V&W	Nieuw V&W
	Integrale aanpak	Sectorale aanpak
	Samenwerking	Scheiding
	Breed	Afgebakend
	Vrij	Strak

- Goede communicatie over afwegingen bij dilemma's voorkomt onbegrip en onenigheid bij actoren. Dit kwam naar voren uit het casusonderzoek, maar het geldt bijvoorbeeld ook bij beleidsvorming, technologieontwikkeling etc.

Casus onderzoeksprojecten

Sterkte en Belasting Waterkeringen

- De meeste bedreigingen voor het project lijken ondervangen te kunnen worden door goede communicatie over keuzes van de projectleiding over onder andere afbakening en de aanpak van deelprojecten.
- De grootste bedreiging, namelijk dat het project stil ligt, komt momenteel voort uit gebrek aan commitment voor het project bij beslissers op de hogere beleidsniveaus en een scheiding tussen DG Water en Rijkswaterstaat.

-
- Het uitblijven van resultaten van SBW kan op de lange termijn negatieve gevolgen hebben voor de kustveiligheid van Nederland, omdat de waterkeringen dan met onjuiste middelen getoetst worden.
 - Doordat het fysieke systeem (de natuur en de waterkeringen) en de huidige toetsmiddelen nog enige marges omvatten, is er geen direct gevaar voor de kustveiligheid.
 - Alle geïnterviewde actoren zien nut en noodzaak van SBW in.

Uitwerking Kustvisie 2050

- De grote rol voor interactie en deelname van actoren uit zowel de beleids- als de kenniscyclus biedt zowel kansen als bedreigingen.
- Een belangrijke kans voor objectieve deelname van actoren komt voort uit het feit dat het kustveiligheid probleem nog niet urgent is.
- Kustvisie draagt bij aan de kustveiligheid in Noord-Holland, doordat ze oplossingen levert die het best in de bestaande (actoren)situatie passen en doordat er innovatieve ideeën gegenereerd worden. Dit voorkomt bijvoorbeeld dat in de toekomst investeringen terug gedraaid moeten worden omwille van kustveiligheid.
- Alle geïnterviewde actoren zien nut en noodzaak van het project in.

Toekomstverkenning

- Economische situatie, politieke houding over de rol van de overheid en politieke aandacht voor kustveiligheid dan wel andere onderwerpen zijn factoren met grote onzekerheid in toekomstige ontwikkeling en groot effect op onderzoek en kennis. Dit zijn de drijvende krachten in scenario's.
- Meer concrete drijvende krachten zijn de interne organisatie en werkwijze van het ministerie van V&W, omgang van V&W met externe relaties en het (onderzoek) budget van V&W voor kustveiligheid.
- Vier mogelijke scenario's zijn:
 - A. Kustveiligheid als regionale speelbal
 - B. Kust als wapen tegen economische depressie
 - C. Kustveiligheid underdog in gouden tijden
 - D. Koestering van de kust als economische motor
- Vanuit het huidige perspectief zien personen bij de SD'en:
 - een positieve relatie tussen het budget van V&W en de economische situatie;
 - nooit terugkeer naar een overheid met grote omvang;
 - altijd behoud van de SD als overheidsdienst.
- Voor de SD'en is een scenario met een bloeiende economie, veel aandacht voor kustveiligheid en een kleine overheidsrol (scenario D) het meest gewenst.

Mogelijke strategie

Het onderdeel strategie ontwerp is minder grondig uitgevoerd dan de rest van het afstudeerproject. Het is gebleven bij een eerste aanzet voor een strategie om te kunnen omgaan met de mogelijke toekomst. Daarom zijn de resultaten van het ontwerp te vinden bij de aanbevelingen in de derde paragraaf.

7.2 Algemene conclusie uit het onderzoek

Kennis met betrekking tot kustveiligheid moet voorlopen op de huidige stand van de kustveiligheid. Wanneer het goed gaat met de kustveiligheid, zoals nu, ontstaat er via verschillende factoren gevaar dat de kennisontwikkeling verslapt. Dit heeft negatieve gevolgen voor kustveiligheid op de lange termijn, omdat kennis noodzakelijk is voor kustveiligheid. Het gaat dan om kennis over natuurlijke processen in het kuststelsel, technische mogelijkheden, gebruik van de kust, potentiële beleidsbeslissingen ten aanzien van de kust, etcetera.

De overheid heeft ervoor gekozen om op het gebied van kustveiligheid niet te privatiseren, net als op het gebied van drinkwatervoorziening, omdat er sprake is van zeer rampgevoelige onderwerpen die direct gevaar kunnen opleveren. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de energiesector. De overheid is en blijft daarom eindverantwoordelijke voor kustveiligheid. Mijns inziens blijft de overheid daarom ook eindverantwoordelijk voor de inhoud en aanwezigheid van de benodigde kennis – ook al zouden meer kennisprojecten uitbesteed worden.

In de huidige situatie nemen vrijwel alle actoren de Specialistische Diensten zeer serieus als waarnemer van deze overheidstaak. Men hecht waarde aan de deskundigheid en integriteit van de SD'en. Wanneer de SD'en erin slagen om deze kerncompetenties vast te houden, zouden ze in de toekomst een grote bijdrage kunnen leveren aan goede uitkomsten van de kennismarkt. Dat betekent dat de verschillende typen kennis beschikbaar zijn, toepasbaar zijn op de problematiek, inpassen in de context en dat kennisgeneratie kostenefficiënt is.

7.3 Aanbevelingen

Strategie ontwerp

Een overzicht van de ontworpen strategie is te vinden op pagina 70. Het ontwerp omvat een basis component, die de SD altijd moet toepassen, flexibele componenten voor in situaties van de vier scenario's en een proactief deel.

- Een strategie voor de SD in de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid bestaat uit minimaal drie onderdelen, namelijk doelstellingen, aandachtspunten en middelen. Middelen moeten in ieder geval gericht zijn op: aandacht voor kustveiligheid, invloed op beleidskeuzes en op financiering van onderzoek.
- Op drie punten wijkt de aanbevolen strategie extreem af van de mening van huidige medewerkers bij de SD:
 - de SD zou in alle scenario's voor allerlei partijen moeten werken
 - ze moet altijd gelijkwaardige relaties aangaan
 - juist als je er alleen voor staat in de kennismarkt moet ze inzetten op innovatie van kennis
- In alle scenario's zal de SD een soort makelaarsrol aan moeten nemen, zij het steeds tussen andere actoren.
- Een strategie zal in een netwerk situatie, zoals die waarin de SD zich bevindt, niet star moeten zijn. Flexibiliteit is nodig om op sommige momenten duidelijk ergens voor te kiezen, maar op een ander moment open te staan voor invloeden en veranderingen.

Overige aanbevelingen

Gezien de complexiteit van de kennismarkt zou verder onderzoek naar de werking ervan kunnen bijdragen aan een goede onderbouwing van keuzes die actoren maken in en rond

onderzoeksprojecten. Op die manier kan voorkomen worden dat het kennisaanbod achterlijft op ontwikkelingen in de natuur en maatschappij. Enkele aanbevelingen daarvoor:

- Nadere bestudering van de daadwerkelijke invloed op de kennismarkt van de GTI en de TAW. In de interviews kwamen deze actoren regelmatig ter spraken. Visies over hun rol en waarde liepen zeer uiteen en zijn daarom niet meegenomen in het ontwerp van omgevingsscenario's. Ze vervullen wel belangrijke rollen in de markt dus extra inzicht in hun invloed kan wellicht een nuttige aanvulling zijn op de voorgaande analyse.
- Het Cyclisch Innovatie Model biedt een goed hulpmiddel voor allerlei actoren die zich begeven op grensvlakken van beleid en kennis. Het geeft een raamwerk voor bestudering van processen in en tussen beleids- en kenniscyclus. Daarmee biedt het handvaten voor het bepalen van een strategie. Een gebruik van dit model voor strategiebepaling van de SD'en en andere actoren is dan ook aan te raden.
- Een extra scenario waarin de SD-functie los van V&W staat, zoals bij de andere ministeries het geval is, zou extra inzichten kunnen bieden in mogelijke toekomst. In het volgende hoofdstuk, de reflectie, wordt daar een kleine aanzet voor gegeven.

Enkele aanbevelingen specifiek voor de SD:

- De uitgevoerde externe analyse zou aangevuld moeten worden met een grondige interne analyse van doelen en middelen van de SD. Zo kan de gepresenteerde strategie meer volledig en consistent gemaakt worden.
- De SD zou op regelmatige basis gebruik moeten maken van scenario's voor het ontwerpen van een strategie. Dit kan namelijk bijdragen aan inzicht in cumulatieve effecten van factoren en het ontwikkelen van nieuwe scenario's houdt de toekomstgerichte blik vast. Zeker gezien de grote veranderingen binnen de organisatie van V&W, die veel effect hebben op de SD'en, is het nodig om op zo'n manier te kijken of de gekozen strategie nog gepast is of dat er nieuwe belangrijke (invloedrijk en waarschijnlijk) toekomstscenario's opdoemen.
- Bij het ontwerpen van een strategie voor de SD in de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid dient in ieder geval altijd de volgende vraag beantwoord te worden: *Hoe moeten de SD'en omgaan met gegeven dat kustveiligheid niet altijd prioriteit heeft?* In dit afstudeerproject richten alle strategieën zich erop dat de SD zich moet richten op aandacht voor kustveiligheid. Zij neemt daardoor in zekere zin een beslissing die wellicht bij de beleidsmaker ligt. Het zou bijvoorbeeld ook kunnen dat de SD zich meer volgend opstelt naar de afwegingen in de maatschappij en zich erbij neerlegt wanneer kustveiligheid geen aandacht heeft.

8 Reflectie

.....

Na meer dan zes maanden bezig te zijn met een onderwerp is een reflectie op het werk gepast. Het is nodig om een stap terug te doen en van een afstand naar de uitvoering en de resultaten te kijken. Zo kan nagegaan worden of aannames juist zijn geweest. In de tweede paragraaf wordt ter inspiratie een vijfde scenario gepresenteerd, dat los staat van aannames in het onderzoek. Tot slot wordt op persoonlijke basis gereflecteerd op de doelstellingen van het afstudeerproject.

8.1 Over de analyse en resultaten

Op verschillende momenten in het onderzoek zijn keuzes gemaakt om het onderwerp af te bakenen. De meeste van daarvan zijn gedaan om het project beheersbaar te maken en/of gevolg van het feit dat het project in eerste instantie een sterk exploratief karakter had. Het is aardig om te zien dat ook in de uitvoering van dit afstudeerproject veel van de dilemma's speelden, die naar voren zijn gekomen uit het casuonderzoek. Al met al is er ondanks enkele aanmerkingen wel voldaan aan de doelstelling van het project. Vanuit een brede blik zijn kansen en bedreigingen geïdentificeerd en uit het grote aantal mogelijke toekomstige zaken zijn er enkele gebruikt om een aanzet te kunnen geven voor een strategie.

Op drie typen keuzes wordt hieronder gereflecteerd. Ten eerste zijn dat de keuzes bij het casuonderzoek, namelijk bij de selectie van de casussen en van de personen (bronnen). Daarnaast zijn er enkele aannames die in de ontwerpfase gedaan zijn.

Casusselectie: onderzoek met betrekking tot kustveiligheid

Sommige invloeden op onderzoek en beleid, zoals bijvoorbeeld toenemende invloed van de EU op beleid of het in september 2003 opgerichte innovatieplatform dat de kenniseconomie moet stimuleren, zijn niet of nauwelijks door de actoren genoemd. Toch is te verwachten dat dit soort factoren wel invloed hebben op de kennismarkt. Een verklaring voor het feit dat ze niet naar voren kwamen uit de interviews ligt in de afbakeningskeuze om alleen te kijken naar onderzoek met betrekking tot kustveiligheid. Daardoor is de lijst van externe factoren samengesteld op basis van interviews met actoren rond kustveiligheid onderzoek en niet rond onderzoek in zijn brede zin. Om alle relevante ontwikkelingen te kunnen ontdekken had wellicht niet alleen onderzoek met bijdrage aan kustveiligheid als hoofddoel onderwerp van studie moeten zijn, aangezien kennis voor kustveiligheid niet uit één enkele wetenschappelijke discipline voortkomt, zoals ook uit het CIM blijkt.

Het was echter niet de bedoeling om al het onderzoek in Nederland te bestuderen. De gebruikte aanpak heeft er dan ook voor gezorgd dat het project afgebakend werd en daardoor te overzien bleef. Voor de eindsituaties die in de scenario's beschreven worden maakt het bovendien niet altijd verschil wat de achterliggende processen zijn. Ter illustratie: het maakt voor de eindsituatie niet uit of het een keuze is van de Nederlandse beleidsmakers om aandacht te geven aan de kust of dat dat vanuit de EU bindend opgelegd is.

Bronkeuze: geïnterviewde actoren in vergelijking met andere afstudeerprojecten

Met de notie dat percepties verschillen en context gebonden zijn kunnen opvallende verschillen tussen bevindingen in dit afstudeerproject en die van andere afstudeerders in 2004 bij de faculteit TBM met een gelijksoortig onderwerp verklaard worden. Uit twee vergelijkende studies, een over het rivieren hoogwaterbeleid van Nederland en Duitsland (B. Steenhuisen 'Stromen over stromen') en een van het kustbeleid in de Noordzee landen (R. van Raak 'Facing the threat from the North Sea'), kwam naar voren dat de Nederlandse overheid relatief zeer veel aandacht heeft

voor veiligheid en daarbij erg ver gaat in het nemen van haar verantwoordelijkheden. Dit komt niet overeen met de bevindingen in dit onderzoek, dat er volgens veel actoren te weinig aandacht voor kustveiligheid is. Een plausibele verklaring voor dit verschil kan gevonden worden in het verschil in perspectieven. In mijn onderzoek zijn voornamelijk actoren aan bod gekomen die in hun dagelijks werk met (kust)veiligheid bezig zijn en daardoor eerder van mening zijn dat er te weinig aandacht voor is. Wanneer vooraf aan dit project de resultaten van deze twee andere afstudeerprojecten bekend waren geweest, had ik ervoor kunnen kiezen om een bredere actorgroep te interviewen. Dan waren bijvoorbeeld ook bewust de ministeries LNV en EZ, ondernemers in de kustzone of hogere beslissers binnen V&W benaderd. Dit zou waarschijnlijk wel veel lastiger zijn, omdat gebleken is dat actoren niet altijd bereid zijn tot een interview wanneer zij zelf het nut niet inzien. Wellicht hadden de interviews een bredere context moeten behandelen en niet zo zeer kustveiligheid en ontwikkelingen daar omheen (zie ook hierboven). Uit een ander TBM afstudeerproject (A.v.Os 'Het Kennemerstrand: een ongewenste ontwikkeling?'), over besluitvorming rond ruimtelijke ordening in de kustzone in relatie tot het kustbeleid, kwamen wel gelijksoortige bevindingen naar voren als in mijn afstudeerproject. Ook daar bleek dat kustveiligheid meestal een van de vele belangen is waar een afweging tussen gemaakt wordt en dat kustveiligheid vaak niet op nummer één uitkomt.

Aannames bij scenario en strategie ontwerp

Bij de selectie van scenario's gelden onder andere de criteria plausibiliteit, bruikbaarheid en uitdaging. Het is meestal niet mogelijk om aan alle criteria volledig te voldoen.

Om het scenario en strategie ontwerp beheersbaar te houden zijn een aantal aannames gedaan. Als gevolg van de gebruikte methode voor het vormen van scenariologica volgden deze aannames voor een groot deel uit de bevindingen van de interviews (hierboven al besproken). Een opvallende externe factor die in de interviews niet naar voren kwam als belangrijke drijvende kracht in de scenario's is het EU beleid. Er zijn echter wel scenario's denkbaar waarin de EU grote invloed krijgt. Dit heeft gevolgen voor de inhoud van het kustbeleid, maar ook voor de verhoudingen in het netwerk en heeft daardoor grote invloed op de strategie van een SD. Een SD kan zich dan bijvoorbeeld gaan omvormen tot een Europese dienst of zich juist inspannen voor de specifieke kennis voor de Nederlandse kust.

In de ontwerpfase heeft ook meegespeeld dat de scenario's en strategie geïnterpreteerd zijn vanuit SD perspectief. Veel aannames zijn daardoor onderdeel van het referentiekader van de SD. Dit kan leiden tot gewenste scenario's en strategie in plaats van uitdagende, mogelijke scenario's. De SD kan zich bijvoorbeeld niet voorstellen dat haar functie ooit volledig zal verdwijnen, maar er bestaat natuurlijk altijd een kans dat dat wel gebeurt. Een andere aanname die aansluit bij de huidige doelstellingen van de SD, is dat er nooit meer nul procent marktwerking zal zijn. Het is echter niet uit te sluiten dat, gezien de imperfecties van de kennismarkt, ervoor wordt gekozen om marktwerking op te heffen. Tegenover dit alles staat dat de ontworpen scenario's en strategie wel voorstelbaar zijn voor de SD 'en. Dit heeft als gevolg dat ze bruikbaar en plausibel zijn voor die mensen voor wie ze bedoeld zijn.

Voor de hele ontwerpfase geldt dat een interpretatie van scenario's en strategie door verschillende actoren had kunnen zorgen voor een bredere ontwerpbeeld dan nu het geval is. Dit wil echter niet zeggen dat de huidige scenario's en bijbehorende strategie niet goed zijn. Een scenario is namelijk altijd maar een van de vele mogelijke toekomst. De ontworpen scenario's zijn dat ook, maar dan wel mogelijke toekomst die vooral aansluiten bij het referentiekader van de SD. Bovendien zijn de scenario's door de smallere blik redelijk gedetailleerd. Ze geven dus specifieke inzichten in de geschetste eindsituatie, maar ook in de achterliggende processen. Daardoor kunnen ze ook gebruikt worden om andere scenario's te ontwerpen en ze zijn bruikbaar voor verschillende actoren.

8.2 Een vijfde scenario en strategie

Als aanvulling op de resultaten van het ontwerp wordt hier een 'wild card' scenario (Schwartz&Ogilvy, 1998) gepresenteerd om te laten zien welke alternatieve richting de toekomst en strategie op kunnen gaan ten opzichte van de huidige ontwerpresultaten. Ook worden enkele gevolgen voor de SD aangestipt.

Dit vijfde scenario past niet in de ontworpen scenariologica, maar geeft wel een verrassend inzicht in een mogelijke toekomst. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de doelstellingen van de basisstrategie waar de heer Voogt (RIKZ) en de heer de Haan (DWW) het niet mee eens waren. Dit waren: de SD als huisleverancier van V&W, de taak van de SD om marktwerking te stimuleren en de aandacht voor kustveiligheid binnen de SD.

Scenario en strategie E:

Boter, kustkennis en eieren: kennis en kustveiligheid als Nederlands handelswaar

Kenmerken: kleine omvang Nederlandse overheid, het kaderstellend kustbeleid wordt op EU niveau gemaakt, regio's werken het uit, maatschappelijke houding in Nederland ten opzichte van de EU is wantrouwend, volledige marktwerking in de kennissector.

Regio's mogen de Europese regels zelf uitvoeren. Daardoor kunnen grote verschillen in de kustveiligheid tussen de kustgebieden ontstaan. Enkele regio's wisselen ervaringen uit met zusterregio's in andere landen. Nederland neigt wel steeds meer naar landelijke samenwerking, omdat de Nederlandse situatie weinig evenbeelden heeft binnen Europa. Bovendien stimuleert de Nederlandse overheid afstemming tussen Nederlandse actoren, want dat is de enige manier om samenhang in de kust te behouden.

Vanwege de kleine omvang van de overheid en volledige marktwerking zijn de SD'en afgestoten van V&W. Ze krijgen geen bijzondere taken en rechten vanuit de overheid. Kennisvragen worden gesteld vanuit heel Europa. Men ziet dat als waarborging voor continuïteit van de kennis. Kennis komt meestal echter niet openbaar beschikbaar en blijft dus versnipperd. Concurrentie zorgt voor kostenefficiëntie, Nederlandse kennisleveranciers met betrekking tot kustveiligheid hebben, vanwege hun historische achtergrond, een grote rol in de Europese kennismarkt. Daardoor vormen zij een belangrijke tak binnen de Nederlandse kenniseconomie. De overheid probeert de sector te stimuleren door bijvoorbeeld soepele regels, want zij wil Nederlandse kennis en unieke kustgebieden als strategisch 'handelswaar' te behouden.

De SD is een van de vele ingenieurs- en adviesbureaus geworden. Een groot deel van haar unieke eigenschappen is verloren gegaan, maar vanwege haar historie geniet de SD veel vertrouwen van belangrijke spelers in de kust. Ook heeft ze een voorsprong op andere leveranciers qua aantal relaties in het netwerk. De strategie zal zich moeten richten op koestering van deze capaciteiten, maar ook hard moeten werken aan lagere kosten. Het is niet langer vanzelfsprekend dat de SD voor overheden werkt. Juist door ook voor anderen te werken kan zij haar capaciteiten vergroten. Door ook in andere kennissectoren dan voorheen toe te treden kan ze haar voorsprong benutten en veel opdrachten en relaties binnenhalen. Wanneer de SD erin slaagt om haar van oudsher bijzondere positie in de kennismarkt positief om te zetten, kan zij het zich permitteren om zich ook deels ook bezig te houden met minder winstgevendende kennisgeneratie. Dit sluit aan bij de cultuur binnen de SD, waar lange termijn, continuïteit en algemeen belang nog steeds hoog in het vaandel staan. Uiteraard draagt dit ook bij aan strategische kennis, dus op die manier werkt de SD aan haar toekomstige marktpositie. Dit is in tegenstelling tot de jonge adviesbureaus die onlangs tot de groeiende kennismarkt zijn toegetreden en met hit-and-run gedrag snelle winst proberen te maken.

Dit scenario maakt duidelijk dat de omgeving van de SD in de toekomst drastisch kan veranderen. Haar bijzondere rol kan minder vanzelfsprekend worden. Veel van de gesignaleerde bedreigingen, kansen en dilemma's zullen echter altijd spelen in de kennismarkt, welk scenario dan ook.

De basisstrategie kan in dit scenario aangehouden worden mits de SD besluit om haar kerncompetentie gelijk te houden. Die is sterk gestoeld op de cultuur die bij een publieke organisatie hoort, maar mijns inziens is dat wel dé manier waarop de SD zich, ook in volledige marktwerking, kan onderscheiden en meerwaarde kan creëren voor de markt.

8.3 Over het afstudeerproject

Een volgende vraag is of het afstudeeronderzoek voldoet aan de doelstellingen die gesteld worden voor afstuderen bij Technische Bestuurskunde. Het onderwerp van dit onderzoek voldeed naar mijn idee aan de eis van complexiteit. Zowel op technisch als op bestuurlijk vlak heb ik inzichten, methoden en technieken uit mijn studie kunnen gebruiken. Bijvoorbeeld bij het zoeken naar en inlezen in de verschillende termen, problemen en oplossingen die momenteel gebruikt worden bij het beschermen van Nederland tegen de zee. In interviews met actoren met een technische achtergrond was mijn technische van nut. Op bestuurskundig vlak had ik in eerste instantie vooral herkenning dat de geleerde theorie ook daadwerkelijk de op de bestaande situatie paste. In de ontwerpfase heb ik de theorie proberen te gebruiken; iets waar ik voorheen nog (te) weinig mee kennis had gemaakt.

Naast dit alles heb ik nog veel bijgeleerd aan methoden, technieken en theoretische noties, misschien wel net zoveel als in de afgelopen vier jaar. Deze nieuwe inzichten kwamen deels voort uit het bestuderen van nieuwe literatuur, beleidsdocumenten en onderzoeksplannen, maar zeker ook uit alle gesprekken die ik heb gevoerd met begeleiders en uit de interviews.

Op de helft van het onderzoek is samen met de opdrachtgever geconcludeerd dat er blijkbaar weinig uitzonderlijke of onoverkomelijke perspectieven en verwachtingen leefden over het project SBW. Op grond daarvan is besloten dat aan de oorspronkelijke opdracht vanuit DWW voldaan was en is een vervolgrichting bepaald.

Veel actoren die ik gesproken heb zijn geïnteresseerd in de uitkomsten van het onderzoek. Zowel voor DWW en RIKZ als voor andere spelers in deze kennismarkt is het nuttig om een gestructureerd beeld te hebben van hun omgeving en alle ontwikkelingen. Omgevingsscenario's kunnen hun visies op de toekomst prikkelen en de ontworpen strategie kan een eerste aanzet zijn voor de ontwikkeling van strategische plannen van de SD'en.

Het zou mooi zijn als mijn afstudeerwerk een positieve bijdrage kan leveren aan de uitkomsten van de kennismarkt met betrekking tot kustveiligheid. Kustveiligheid is volgens mij namelijk een belangrijke voorwaarde voor veel processen in de Nederlandse samenleving en kustveiligheid in Nederland bestaat niet zonder kennis. Bovendien spelen de meeste processen die ik gezien heb niet alleen rond kennis voor kustveiligheid. De hele kennissector en alle onderzoeksprojecten kennen veel van de problematiek die ik tegen gekomen ben. Zeker nu Nederland en Europa inzetten op hun kenniseconomie verdient dat heel wat aandacht.

Deel V

Bijlagen

Begrippenlijst

“De functie van een definitie is het scheppen van orde door het afbakenen van het aantal interpretaties dat aan een begrip gegeven kan worden.” (Weggeman, 1997)

Achterland	Gebied landwaarts van de primaire waterkering.
Actor	= partij = speler = rechtspersoon die eigen doelen nastreeft met behulp van eigen middelen
Afslag	Proces waarbij in korte tijd (uren) als gevolg van stormvloed een deel van het duin afslaat.
Basiskustlijn	de volgens een afgesproken definitie bepaalde kustlijn (ongeveer overeenkomend met de ligging in 1990) die wordt gehandhaafd. Bij landwaartse teruggang van de kustlijn ten opzichte van de BKL wordt met zandsuppleties ingegrepen.
Buitendijks	Aan de zeezijde van een primaire waterkering
Community of practise	Groep mensen die een zorg, probleem, of passie voor een onderwerp delen, en die hun kennis en expertise op dit gebied verdiepen door op duurzame basis te interacteren
Dynamisch kustbeheer	Het zodanig beheren van de zandige kust dat natuurlijke processen zoveel mogelijk ongestoord kunnen verlopen waarbij veiligheid en andere belangen veilig gesteld worden.
Bèta kennis	Natuurwetenschappelijke kennis
Buitendijks	Gebied zeewaarts van de primaire waterkeringen
Fundamenteel	Wetenschappelijk (onderzoek)
Gamma kennis	Sociaal-wetenschappelijke kennis
Kennis	(in dit rapport) Een vermogen van een individu of een (project)organisatie dat hem/hen in staat stelt om bij te dragen aan kustveiligheid
Kennisgeneratie	Productie van kennis in de verzameling van onderzoeken
Kennismarkt	Systeem waarin de actoren zich bevinden die te maken hebben met vraag en/of aanbod van kennis met betrekking tot kustveiligheid
Kerncompetentie	De onderscheidende kenmerken van een organisatie waarmee zij toegevoegde waarde creëert
Legger	Beheersdocument van de waterkering met de juridisch relevante gegevens
Operationeel	Toegepast (onderzoek)
Overschrijdingskans	De kans dat een bepaalde drempel (bijvoorbeeld de ontwerpwaterstand) binnen een bepaalde tijdsduur wordt overschreden.
Primaire waterkering	Waterkering die volgens de Wet op de Waterkeringbescherming biedt tegen hoogwater van de zee, IJsselmeer of grote rivier.
Risicobeheersing	Achter de zeewering wordt veiligheid gegarandeerd. Vóór de waterkering bouwt, woont en werkt men op eigen risico. Door verschuivende afslaglijnen en toenemende kans op schade nemen de risico's toe. In verschillende kustplaatsen is daardoor risicobeheersing nodig.
Suppletie	Kunstmatig aanbrengen van zand op strand of onderwateroever
Uitgangsgrootheid	grootheid waaraan de staat of prestaties van een systeem is af te lezen
Zwakke schakel	Onderdeel van de zeewering die bij het maximale scenario voor zeespiegelstijging binnen nu en tweehonderd jaar niet meer aan de veiligheidsnormen voldoen.

Afkortingenlijst

AK	Afdeling Waterkeren van DWW
BD	Bouwdienst van Rijkswaterstaat
BKL	Basiskustlijn
BVE	Beleidsvoorbereiding en –Evaluatie: taken van DG Water
CIM	Cyclisch Innovatie Model van Berkhout
CPB	Centraal Planbureau
DWW	Dienst Weg- en Waterbouwkunde
DGW	Directoraat Generaal Water
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GS	Gedeputeerde Staten
GTI	Groot Technologisch Instituut
HHNK	Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier
HR	Hydraulische Randvoorwaarden
IDOK	Inter Departementaal Overlegorgaan Kust
JARKUS	Jaarlijkse KUSTmetingen: Landelijk databestand van jaarlijks door V&W opgenomen diepte- en hoogtemetingen van de zandige Kust
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LRT	Landelijke Rapportage Toetsing
m.e.r.	Milieu effect rapportage
NCK	Nederlands Centrum voor Kustonderzoek
POK	Provinciaal Overleg Kust
PS	Provinciale Staten
RD	Regionale Directie van Rijkswaterstaat
RIKZ	Rijks Instituut voor Kust en Zee
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
RO	Ruimtelijke ordening
RWS	Directoraat Generaal Rijkswaterstaat
SBW	Project Sterkte en Belasting van Waterkeringen
SD	Specialistische Dienst van Rijkswaterstaat
STUURBOORD	Stuur op Beheer en Onderhoud, Research en Development
TAW	Technische Adviescommissie Waterkeringen
UvW	Unie van Waterschappen
VIJNO	Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
VNK	Project Veiligheid van Nederland in Kaart
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VTV	Voorschrift Toetsen Veiligheid
WL	WL Delft Hydraulics (voorheen Waterloopkundig Laboratorium)
WoW	Wet op de Waterkering
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening

Bronnenlijst

Literatuur

- Ale, B. (2003) *Ons overkomt dat niet. Inaugurale rede* Delft: TU Delft, faculteit TBM
- Berkhout, A.J (2000) *The dynamic role of knowledge in innovation an integrated framework of cyclic networks for the assessment of technological change and sustainable growth* Delft: Delft University Press
- Bruijn, J.A. de & E.F. Ten Heuvelhof (1999) *Management in netwerken* Utrecht: Lemma
- Bruijn, J.A. de, E.F. Ten Heuvelhof & R.J. In 't Veld (1998) *Procesmanagement* Schoonhoven: Academic Service
- Enserink, B. (2003) *Creating a Scenariologic - Design and Application of a Repeatable Methodology* Paper presented at the 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, Collaboration Systems and Technology Track, sub-group GSS Patterns of Use: Repeatable thinkLets and Methods. January 6 - 9, 2003
- Fahey, L. & R.M. Randall (1998) *Learning from the future, Competitive foresight scenarios* NY: John Wiley & sons, Inc.
- Heide, A. van der & E. Spaans (1991) *Strategie voor overheidsorganisaties* Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat
- Huisman, P. et al (1998) *Water in the Netherlands* Delft: Netherlands Hydrological Society (NHV)
- Leonard-Barton, D. (1995) *Wellsprings of knowledge: building and sustaining the sources of innovation* Boston: Harvard Business School Press
- Riet, O. van de (2003) *Policy analysis in multi-actor setting. Navigating between negotiated nonsense & superfluous knowledge* Delft: Eburon Publishers
- Stake, R.E. (2000) *Case studies*, in: N.K. Denzin and Y.S. Lincoln (eds) *Handbook of Qualitative Research* (second edition), Thousands Oaks, Sage Publications, p. 435-455
- Schoemaker, P.H.J. *Twenty common pitfalls in scenarioplanning* In: Fahey, L. & R.M. Randall (1998)
- Schwartz, P. & J.A. Ogilvy *Plotting your scenarios* In: Fahey, L. & R.M. Randall (1998)
- Swanborn, P.G. (1997) *Basisboek sociaal onderzoek* Meppel: Boom
- Stake, R.E. (2000) *Cas studies* In: N.K. Denzin and Y.S. Lincoln (eds) *Handbook of Qualitative Research* (2nd edition), Thousand Oaks, Sage Publications, p. 435-455
- Teisman, G. *De reconstructie van complexe besluitvorming* In: P. 't Hart, M. Metselaar & B. Verbeek (1985) *Publieke besluitvorming* Den Haag, pp. 33-56
- Verschuren, P. & H. Doorewaard, (1998) *Het ontwerpen van een onderzoek*. 2^e druk, Utrecht: Lemma
- Verwijs, C., J. Dijkstra, E. Heeren, & D. De Wit (1999) *Kennismaken met kennismanagement* Enschede: Telematica Instituut
- Weggeman, M. (1997) *Kennismanagement inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*. Schiedam: Scriptum
- Wilson, I. *Mental maps of the future: an intuitive logics approach to scenarios* In: Fahey, L. & R.M. Randall (1998) *Learning from the future, Competitive foresight scenarios* New York: John Wiley & sons, Inc.
- Yin, R.K. (1994) *Case study research, design and methods* 2e druk, Londen: Sage

Overheidsdocumenten

- DGW Werkgroep Kennismanagement (2-4-2004) *De strategische kennisbehoefte van DGW Conceptversie* Den Haag
- DWW Afdeling AK (15-9-2003) *Productgroepplan Toetsen & Evaluatie* Delft
- DWW Afdeling AK (2004) *Afdelingsplan 2004* Delft
- Kabinetstandpunt (juli 1999) *Wetenschapbudget 2000*, brief nr 2, Den Haag
- Ministeries van EZ, LNV, VROM en V&W, de kustprovincies, de Unie van Waterschappen en enkele kustgemeenten (2002) *Beleidsagenda voor de kust 'Naar een integraal kustzonebeleid'* Den Haag: RIKZ
- Ministerie van OCW (februari 2003) *Notitie 'Brugfunctie TNO en GTT's'* Den Haag
- Ministerie van V&W (14-03-2001) *Waterbeleid; Brief staatssecretaris van V&W inzake Kabinetstandpunt* Kamerstuk 2000-2001, 27 625. nr. 2, Tweede Kamer Den Haag
- Ministerie van V&W (2002) *De veiligheid van de primaire waterkeringen in Nederland*, Hoofdrapport, Den Haag
- Ministerie van V&W (2004) *Actieprogramma bij de verandering van Verkeer en Waterstaat* Den Haag

-
- Minister van VROM (23-5-03) Memorie van Toelichting op wetsvoorstel WRO: Wet houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis, Stb. 1990, 533.
 - NRLO, AWT en RMNO (2000) *Over stromen. Kennis en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland* Den Haag: NRLO
 - Raad voor V&W en VROM-raad (juni 2003) Verantwoorde risico's, veilige ruimte Advies 37 Den Haag
 - SD Projectgroep Herijking Specialistische Diensten (5-11-2003) *Nieuwsbrief Herijking specialistische diensten*
 - Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (2002) *Leidraad Zandige Kust* Delft: DWW
 - Water-front Taakgroep Masterplan voor onderzoek (januari 2002) *Eindrapport, Lange termijn denken, korte termijn doen* (www.water-front.nl)

Internet

- <http://www.kpot.nl/themadag2003/berkhout-vanderduin.pdf> presentatie Berkhout en Vd Duin
- <http://www.minvenw.nl/> Nieuwsbericht 16-9-2003 'Begroting 2004: 'Houwen voor bouwen''
- www.projectVVK.nl
- <http://rijksbegroting.minfin.nl/>
- www.rijkswaterstaat.nl
- www.rikz.nl
- www.TAWinfo.nl
- www.verkeerenwaterstaat.nl
- www.VBKO.nl
- www.vrom.nl Dossiers 'Nota Ruimte' en 'Wet op de Ruimtelijke Ordening'
- www.water-front.nl

Bij casuonderzoek

- Verslagen van uitgevoerde interviews (dit is geen openbaar document)
- RISMAN Projectbureau Bouwdienst RWS (oktober 2003) Eindrapport risicoanalyse op het project Sterkte en Belasting op Waterkeringen, Utrecht
- Roos, A, (oktober 2003) Projectplan Sterkte en Belastingen Waterkeringen, Delft
- Documenten projectleider Astrid Stokman
- Stokman, A. (januari 2004) *Concept Plan van Aanpak Uitwerking Kustvisie 2050 'Van visie naar uitvoeringsprogramma'* Haarlem
- www.Kustvisie.nl
- <http://www.noord-holland.nl/kustvisie2050> Nieuwsbrieven

Foto's: privé collectie Michelle Hendriks, Ameland

Bijlage A Geïnterviewde personen

Verkennde fase

Drs. Aline Arends RIKZ, Advies en Beleidsanalyse

Sterkte en Belasting van Waterkeringen

Prof. Dr. Ir. Jurjen Battjes Expert TU Delft
Drs. Pieter Brolsma Directoraat Generaal Water
Dhr. Hans Janssen Bouwdienst Rijkswaterstaat
Ir. Mark Klein Breteler WL | Delft Hydraulics
Dr. Ir. Matthijs Kok HKV Lijn in water
Henk de Kruik Provincie Noord-Holland, lid klankbordgroep SBW
Drs. Carola Maas Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier
Ir. Dick Rakhorst Rijkswaterstaat Regionale Directie Noord-Holland
Dr. Ir. Henk Steetzel Alkyon Hydraulic consultancy & research
Ir. Wout de Vries TAW coördinator

Uitwerking Kustvisie 2050

Dhr. Tjark van Heuvel Rijkswaterstaat Regionale Directie Noord-Holland
Ing. Barry Hol Gemeente Zijpe
Drs. Carola Maas Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier
Drs. Astrid Stokman Provincie Noord-Holland
Drs. Desiree Bokma Ministerie van VROM

Validatie scenario's en aanzet strategie ontwerp

Drs. Diederik Timmer DWW, afdeling Waterkeren
Dhr. Jan Mulder RIKZ, afdeling Onderzoek en Strategie Kust

Invullijsten strategieën door medewerkers afdeling Waterkeren, DWW

Mw. Drs. Sandra Fraikin Ir. Joop Weijers
Dhr. Kees Poot Ir. Ard Wolters
Drs. Alex Roos

Discussie resultaten

Dhr. Leo Voogt RIKZ, afdeling Onderzoek en Strategie Veiligheid
Ir. Tjalle de Haan DWW, hoofdafdeling Water

Bijlage B Interviewprotocol

De onderstaande opzet is als handleiding gebruikt bij de veertien interviews in het casuonderzoek. De interviewverslagen zijn in verband met anonimiteit niet openbaar beschikbaar.

Actor

- 1 Wie bent u? Welke functie heeft u in uw organisatie?
- 2 Welke rol heeft uw organisatie met betrekking tot kustveiligheid?
- 3 Belangrijke kenmerken actor? (bv. Recente fusie, partnerschappen)
- 4 Welke rol binnen project?

Context

- 5 *Vaststaande vraag:* Wat is kustveiligheid voor uw organisatie?
Wat zijn belangrijke aspecten van kustveiligheid?
- 6 Wat voor ontwikkelingen in de omgeving zijn van invloed op (onderzoek naar) kustveiligheid? Eventueel nalopen vanuit alle subsystemen.
- 7 Welke zijn van invloed op dit project?

Project

- 8 *Vaststaande vraag:* Wanneer is het project een succes? Beschrijf de gang van zaken als dit project ideaal zou verlopen.

Eventueel opdelen in start, aanpak en resultaten. Wat zou het beste zijn gezien de context?
Vragen naar: dilemma's, spanningsvelden, symptomen, criteria, ingrediënten, knelpunten o.i.d.

Start

- 9 Hoe was de aanleiding voor het project?
- 10 Was dit terecht? En op tijd?
- 11 Zijn belangrijke zaken niet meegenomen (afbakening) waardoor mogelijk succes vermindert?

Aanpak

- 12 Is de bedoelde structuur (deelprojecten, betrokken partijen) goed?
- 13 Hoe gaat het nu? (huidige gang van zaken)

Resultaat

- 14 *Vaststaande vraag:* Draagt het project bij aan kustveiligheid? Als er maar één project was zou dit project dan hét project zijn dat nodig is voor een veiligere kust?
- 15 Zijn de beoogde resultaten de juiste?
- 16 Had het project andere doelen moeten hebben, gezien de context?

Bijlage C Actoren in het kuststelsysteem

Beïnvloedingsmogelijkheden:

Achterban = grote groep mensen die vaak vertegenwoordigd worden door een kleine groep, een bron voor hindermacht.

Afstemming = mogelijkheid om partijen bij elkaar te brengen

Bevoegdheden = formeel gezag, de mogelijkheid om beleidsplannen en wetten op te stellen.

Economische dreiging = grote economisch belang van deze actor voor de Nederlandse economie

Geld = financiële middelen om het probleem te helpen oplossen.

Informatie = data

Kennis = kennis over oplossingsrichtingen

Legitimiteit = informeel gezag

Menskracht = medewerkers om het probleem te helpen oplossen

Actoren in het kuststelsysteem	Omschrijving taken m.b.t. kust	Belangrijkste beïnvloedingsmogelijkheden	Doelen
Nationale overheid	<i>Beleidsbepaling</i>		Democratie Rechtmatigheid Doeltreffendheid Legitimiteit
Ministerie van V&W	Nederland duurzaam beschermen tegen water en zorgen voor veilige verbindingen van internationale kwaliteit. Opstellen van kustbeleid en wetten, oppertoezichthouder kustbeheer, verantwoordelijk voor het behoud van de kustlijn, informatie leveren over natuurverschijnselen (door de directies en diensten)	Afstemming Bevoegdheden Geld Kennis	Veilige kust met respect voor de andere functies
Ministerie van LNV	Bevorderen van veiligheid en zekerheid met betrekking tot voedsel en de groene omgeving	Idem	Behoud van natuur aan de kust
Ministerie van VROM	Ontwikkelen en behouden van kwaliteit van ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen	Idem	Hoge ruimtelijke kwaliteit van de kustzone met behoud van veiligheid
Ministerie van EZ	Bevorderen duurzame economische groei Nederland.	Idem	Duurzame en dus veilige exploitatie van de kustzone
	<i>Beleidsvorming</i>		
Directoraat Generaal Rijkswaterstaat (RWS)	Uitvoering beleid VenW. Beheer 9% van de waterkeringen namelijk stormvloedkering Oosterschelde en duinen op de Wadden eilanden.	Bevoegdheden Geld Kennis	Veilige kust met respect voor de andere functies

		Menskracht	
DG Water	Belast met beleid omtrent veiligheid en waterkwaliteit	Idem	Veilige kust met respect voor de andere functies
Decentrale overheden	Beleidsuitvoering		
Regionale Directies	Verantwoordelijk voor het toezicht op de waterstaat, voorbereiding, uitvoering en beheer van projecten, onderhoud en verbetering van waterwerken en infrastructuur Leveren van informatie m.b.t. waterstaat.	Afstemming Bevoegdheden Geld Informatie Kennis Menskracht	Veilige waterstaat
Kust provincies <i>Samenwerking in: IPO</i>	Opstellen vervolg op de wetten (bv. Streekplan), toezichthouder waterkeringbeheer	Achterban Afstemming Bevoegdheden Geld Informatie Kennis Menskracht	Veilige kust Leefbare kust Bereikbare kust
Kust gemeenten <i>VNG</i>	Opstellen en uitvoeren plannen voor de overige functies (dan veiligheid) van de kust (bv. Bestemmingsplan, dit is bindend), vergunningverlening. Provincies en gemeenten beheren samen 1% van de waterkeringen	Idem	Idem, maar meer plaatsgebonden
Waterschap/ Hoogheemraadschap <i>UvW</i>	Beheer (en onderhoud) 90% van de waterkeringen, vergunningverlening	Idem	Veilige waterkeringen Goede uitvoering toetsing
Natuurbeheerders: - Staatsbosbeheer - Ver. tot Behoud Natuurmonumenten - Drinkwater maatschappij	Natuurbeheerder (landwaartse deel) kust	Idem	Afstemming beheerstaken Bescherming dieren/habitats
Specialistische diensten RWS (m.b.t. kust)	Ontwikkeling, beheer en toepassing van kennis die nodig is voor beleidsvoorbereiding door DGW en uitvoering taken van RWS.		
Dienst Weg en Water (DWW) Afdeling Waterkeren (AK)	Verzamelen, onderzoeken en leveren van kennis en geven van specialistische adviezen daarover op het gebied van techniek en milieu van de weg- en waterbouw. Kennis en informatie op het gebied van waterkeren en veiligheid tegen	Kennis Menskracht	Aansluiting kennis op de vraag Voorkomen van kennisleemten

	overstromen. O.a. uitvoerende organisatie van de TAW.		
Rijks Instituut voor Kust en Zee (RIKZ)	Verzamelen, onderzoeken en leveren van kennis m.b.t. de zee ter bevordering van duurzaam gebruik van estuaria, kust en zee en voorkoming van overstroming. Advisering omtrent beleid en beheer op grond van deze kennis.	Informatie Kennis Menskracht	Aansluiting kennis op de vraag Voorkomen van kennisleemten
Bouwdienst	Ontwerp van grote infrastructurele en waterbouwkundige werken met een maatschappelijk belang, begeleiding van de uitvoering en onderhoud hiervan, uitvoer beleidsanalytische studies en technische audits.	Kennis Menskracht	Aansluiting kennis op de vraag Voorkomen van kennisleemten
Rijks Instituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA)	Verzamelen, onderzoeken en leveren van kennis m.b.t. waterkwaliteit en – kwantiteit, integraal waterbeheer. Advisering omtrent beheer op grond van deze kennis.	Informatie Kennis Menskracht	Aansluiting kennis op de vraag Voorkomen van kennisleemten
Adviesdienst Geo-informatie en ICT <i>Voorheen Meetkundige Dienst</i>	Verzamelen, beheren en leveren van geo-informatie en ICT infrastructuur en het verlenen van ondersteuning bij de toepassing hiervan.	Informatie Kennis Menskracht	Aansluiting kennis op de vraag Voorkomen van kennisleemten
Overige publieke kennisinstiteiten/samenwerkingsverbanden:	<i>Kennisgeneratie</i>		
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)	Monitoren en onderzoek weer en klimaat Agentschap van Ministerie van VenW	Informatie Menskracht	Aansluiting kennis op de vraag Voorkomen van kennisleemten
Grote Technologische Instituten (GTI): - WL Delft Hydraulics - Geo Delft (GD) - Maritiem Research Instituut Nederland (MARIN)	WL ¹ : Technologische vernieuwing, doorgeleiden van fundamenteel onderzoek naar de markt (brug) en uitdragen van bereikte resultaten. Voor een deel ontvangen ze subsidie van de overheid, het andere deel moet binnengehaald worden via opdrachten. Hierbij moeten ze ondersteunend en niet concurrerend t.o.v. ingenieursbureaus staan (aanvullen van de markt).	Informatie Kennis Legitimiteit Menskracht	Veel opdrachten Voorop lopen met nieuwe kennis
TNO NITG	Informatievoorziening en onderzoek toegepaste geowetenschappen	Idem	Idem
Onderzoeksinstituten/ universiteiten	Onderzoek op diverse gebieden. <i>O.a. Alterra Wageningen UR, TUDelft, maar ook voor gammawetenschappen zoals de Erasmus universiteit.</i>	Idem	Idem
Stichting Toegepast Onderzoek	Bijeenbrengen onderzoeksvraag en –aanbod. Uitvoeren van onderzoek.	Achterban	Goede aansluiting

¹ Kabinetsstandpunt Wetenschapbudget 2000 ,brief nr 2, juli 1999

Waterbeheer (STOWA)	<i>Koepelorganisatie van waterschappen, provincies, RWS (via RIZA en DWW).</i>	Geld Kennis Legitimiteit Menskracht	kennisvraag en – aanbod Voorkomen van kennisleemten
Technische Adviescommissie Waterkeringen	Advisering over technisch wetenschappelijke aspecten van waterkeringen aan Minister en of overheden. Initiatiefnemer, klankbord of kennisnemer van projecten binnen DWW. ² <i>Bestaat uit personen uit SD'en, RD'en, provinciale diensten Water en Milieu, grote waterschappen, hoogleraren CT en directeuren GTI's.</i>	Afstemming Kennis Legitimiteit	Goede aansluiting kennisvraag en – aanbod Voorkomen van kennisleemten
TAW werkgroepen	Adviseren, begeleiden en coördineren van onderzoek.		
Publiek-private onderzoekorganisaties:	<i>Kennisgeneratie</i>		
Koepelorganisaties, zoals - CUR - Habiforum - Delft Cluster	Bijeenbrengen onderzoeksvraag en –aanbod, beschikbaar krijgen van verschillende soorten kennis. - Ruimtelijke inrichting, infrastructuur, civiele en bouwtechniek - Ruimtegebruik - Duurzame ontwikkeling dichtbevolkte deltagebieden	Achterban Afstemming Kennis Legitimiteit Menskracht	Goede aansluiting kennisvraag en – aanbod Voorkomen van kennisleemten
Privaatrechtelijke belanghebbenden:	<i>Kennisgeneratie, indirecte beleidsuitvoering, Kustgebruik</i>		
Advies- en ingenieursbureaus <i>ONRI</i>	Uitvoeren van kleinschalig onderzoek. Ontwerp en/of uitvoering toetsing waterkeringen	Kennis Menskracht	Veel opdrachten
Uitvoerders natte waterbouw <i>VBKO</i>	De belangenorganisatie van bedrijven werkzaam in de natte waterbouw (bagger, kust- en oever- werken) (www.VBKO.nl). Aanleg en/of uitvoering onderhoud waterkeringen, aanleg meetnetten, etc.	Achterban Economische dreiging Informatie Kennis	Veel opdrachten
Productiebedrijven	Productie dijkbekleding e.d.	Achterban Informatie Kennis	Veel opdrachten
Kustgebruikers	De belangenorganisaties geven o.a. informatieve publicaties uit, werken mee aan totstandkomen regelingen. <i>Vertegenwoordigd door bv. Kamer van Koophandel: Bewoners, toeristen (VVV, ANWB), waterbedrijven (VEWIN), recreatieondernemers (RECRON), strandtenteigenaren, landbouwers (LTO), industrieën (bv. Corus), visserij, delftstoffenwinners</i>	Achterban Afstemming Economische dreiging Informatie	Veilige kust Leefbare kust Bereikbare kust Behoud van vergunning

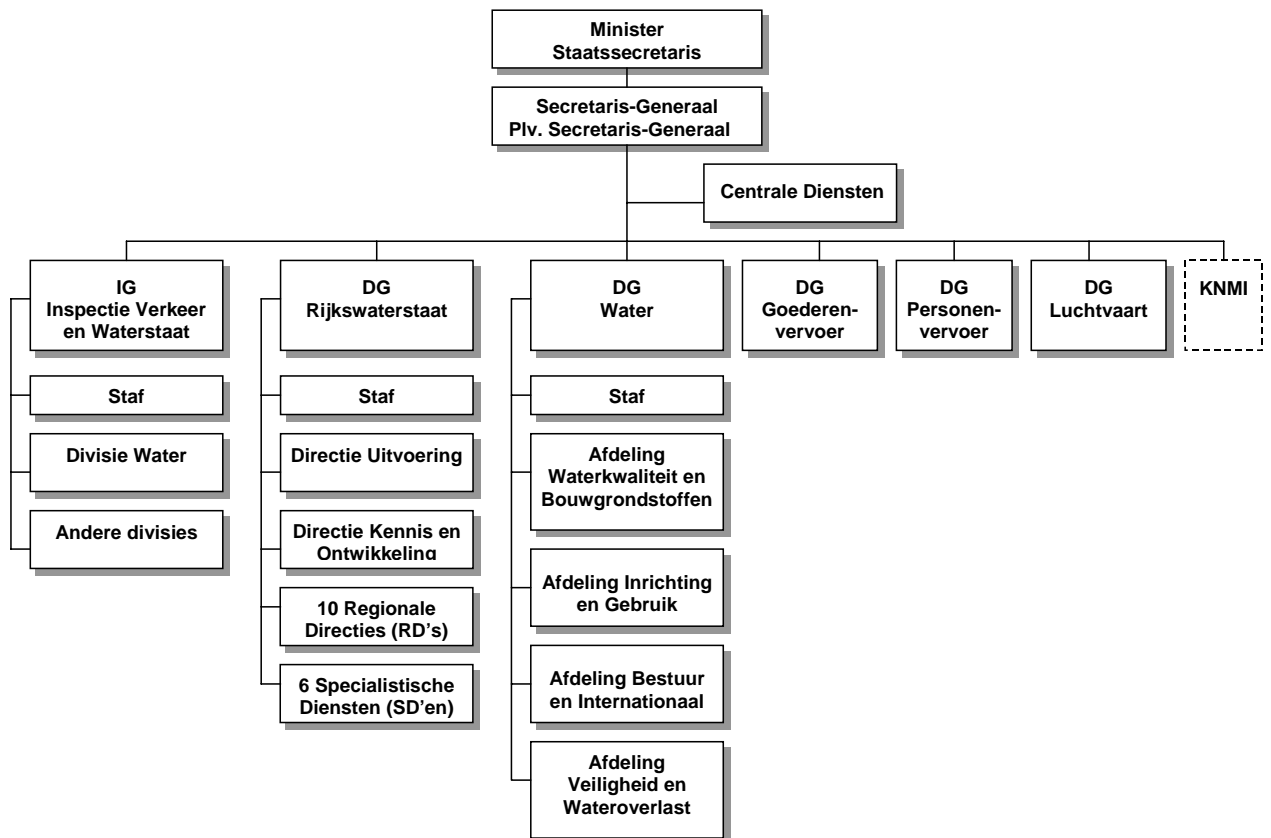
² Afdelingsplan AK, 2003

		Kennis Legitimiteit	
Natuurbelangen organisaties	O.a. advies, controle en onderzoek m.b.t. kwaliteit natuurlijke milieu. <i>Bijvoorbeeld Stichting Duinbehoud en Stichting Waterpakt.</i>	Achterban Afstemming	Behoud van natuurlijke kust

Enkele samenwerkingsverbanden van verschillende soorten actoren	Taak/Doel
Bestuurlijk Overleg Kust (BOK)	Het Bestuurlijk Overleg Kust vindt plaats tussen de staatssecretaris van V&W, de voorzitters van de Provinciale Overlegorganen voor de Kust (POK's) en de kustvertegenwoordigers van provincies, waterschappen en gemeenten.
Delft Cluster	Samenwerkingsverband van WL, Geoa Delft, TU Delft, TNO en UNESCO-IHE.
Inter Departementaal Overlegorgaan Kust (IDOK)	Samenwerkingsverband tussen EZ, LNV, V&W en VROM. <i>Werkten o.a. samen aan Beleidslijn Kust</i>
Nederlands Centrum voor Kustonderzoek (NCK)	Platform voor afstemming en kennisuitwisseling over fysieke processen aan de kust. <i>Bestaat uit onderdelen van TUDelft, Universiteit Utrecht, Universiteit Twente, RIKZ, TNO-NITG, WL, NIOZ (Nederlands Instituut voor Onderzoek Zee), NIOO-CEME (Netherlands Institute for Ecology-Centre for Estuarine and Marine Ecology).</i>
Provinciaal Overlegorgaan voor de Kust (POK)	Advies aan Minister en Gedeputeerde staten, onderlinge afstemming behoud en inrichting zandige kust. Samenwerkingsverband tussen provincie, waterschap en het Rijk (V&W, EZ). Soms gemeenten, belanghebbenden.
RWS coördinatiegroep Kust Onderzoek (RKO)	Leveren basisgegevens kust, afstemmen onderzoek, uitwisselen kennis SD'en en RD'en. <i>Bestaat uit personen van RD'en en SD'en m.b.t. kust. In 2003 is n.a.v. de reorganisatie van V&W nut en noodzaak van de RKO bekeken en momenteel is de groep weer aan de gang.</i>
Water-front	Overleg over met name het lange-termijn onderzoek op waterbouwkundig gebied en over versterking en uitbouw van de kennisinfrastructuur ten behoeve van ontwikkeling en vaardige toepassing van kennis. <i>Bestaat uit private sector in de waterbouw (VBKO en ONRI), (Delftse) kennisinstututen, Alterra, Natuurmonumenten, Wereld Natuur Fonds en Rijkswaterstaat.</i> ³
Diverse tijdelijke project samenwerkingsverbanden	

³ <http://www.water-front.nl/one.htm>

Bijlage D Organogram ministerie Verkeer en Waterstaat



Organogram natte deel van Ministerie van Verkeer en Waterstaat
(gebaseerd op organogram op <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/>)

Bijlage E Externe factoren

In deze bijlage worden de externe factoren uit paragraaf 4.3 een voor een toegelicht. Een pijl betekent een gevolg van de bovengenoemde factor.

E1. Algemeen externe factoren

De onderstaande factoren komen uit de omgeving van het Nederlandse kuststelsel.

Vanuit het natuurlijk systeem

- *Natuurlijke trends* Klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling hebben invloed op het specifiek natuurlijke kuststelsel in Nederland. Op schaal van Nederland is er vrij weinig aan deze trends te veranderen. Het zijn dus randvoorwaarden waar men mee moet omgaan.

Vanuit de maatschappij

- *Bevolkingsgroei en economische groei in kustgebied* → *toename collectieve belangen* Groeiende bevolking en economie veroorzaken toenemende druk op de kust vanaf landzijde, zoals bijvoorbeeld vraag voor recreatiemogelijkheden, woningbouw maar ook om garantie van veiligheid. Lange tijd was kustveiligheid de hoofdfunctie van de kust. Tegenwoordig moet kustveiligheid afgewogen worden tegen allerlei gebruiksfuncties. Veel van deze belangen versterken elkaar, bijvoorbeeld toeristische aantrekkelijkheid en bereikbaarheid.
- *Economische situatie* De economische situatie is van invloed op vele processen in de verschillende subsystemen, zoals bijvoorbeeld op politieke beslissingen over budgetten en typen kustgebruik.
- *Maatschappelijke eisen aan overheid* Er is een trend dat de burgers en bedrijven een *daadkrachtigere* overheid willen, die met veel zaken rekening houdt. Tegelijkertijd moet deze overheid *zich zo min mogelijk bemoeien* met hun leven en haar keuzes kunnen *verantwoorden (transparant handelen)*.
- *Multi-actor context* Verschillende actoren (lagere overheden, burgers, maatschappelijke organisaties) worden steeds mondiger en willen betrokken zijn bij het beleidsproces (DGW Werkgroep Kennismanagement, 2004).
- *Maatschappelijke aandacht* Door onverwachte of onbedoelde gebeurtenissen kan plotseling maatschappelijke aandacht ontstaan voor zaken zoals veiligheid of overheidsfunctioneren, die wellicht anders niet ter discussie zouden komen. Enkele voorbeelden zijn: de watersnoodramp van 1953, buitendijkse bebouwing op het Kennemerstrand of de enquête omtrent de bouwfraude.

Vanuit internationale context

- *Europees kustbeleid* Europees beleid krijgt een steeds grotere rol in het Rijk- en provinciaal beleid, bijvoorbeeld door Integraal Kustzone beleid. Andere invloeden zijn bijvoorbeeld Europese financiële steun voor en samenwerking in onderzoeksprogramma's. Dergelijke programma's dienen voornamelijk voor kennisoverdracht, maar ook ter voorbereiding en uitvoering internationaal beleid.
- *Meer markt* Op internationaal niveau is er de trend naar meer gebruik maken van de markt (Ministerie van V&W, 2004).
- *Internationale regels voor aanbesteden door overheden* V&W is gebonden aan deze regels. Ze bepalen onder andere vanaf welk bedrag men meerdere partijen moet laten meedingen en wat de regels rond aanbestedingen zijn. Zo zijn raamcontracten bijvoorbeeld niet toegestaan.

E.2 Vanuit het natuurlijk kuststelsel

- *Natuurlijke randvoorwaarden* Veranderende natuurlijke factoren in de Nederlandse kust, bijvoorbeeld langere golfpiekperioden en relatieve zeespiegelstijging, kunnen direct invloed hebben op de

kustveiligheid. De daadwerkelijke invloed hangt af van hoe de actoren ingrijpen. Op welke manier de ze ingrijpen zal ten dele bepaald worden door de natuurlijke randvoorwaarden zelf.

E.3 Vanuit de beleidsbepaling

In de beleidsbepaling vindt men besluitvorming van de politiek en van de verschillende bewindslieden. Externe factoren vanuit de politiek gelden vrijwel op alle niveaus. Wat betreft invloeden vanuit de bewindslieden, worden voornamelijk externe factoren vanuit de ministeries (samen het Rijk) toegelicht. Vanuit provinciale en gemeentelijke bewindslieden (gedeputeerden respectievelijk wethouders) zijn ze te versnipperd om op te nemen.

Vanuit de politiek

De politiek wordt natuurlijk sterk beïnvloed door de maatschappij. Hieronder staan de belangrijkste gevolgen hiervan, die van invloed zijn op projecten en partijen.

- Grillige benadering en afweging problemen Afhankelijk van de kleurstelling in de politiek en de economische situatie wisselt de benadering van problemen, zowel qua onderwerpen die belangrijk worden gevonden als de balans tussen sectoraal en integraal. Ook plotselinge gebeurtenissen kunnen hier invloed op hebben. Momenteel is er niet veel aandacht voor kustveiligheid.
- Besluiten over projecten en budgetten politiek i.p.v. inhoudelijk van aard Veel belangrijke besluiten worden op politiek niveau genomen. Dit heeft tot gevolg dat ze niet alleen afhankelijk zijn van inhoudelijke afwegingen. Vaak is eerst een bijzondere gebeurtenis nodig om voldoende politiek commitment te krijgen voor een al lang bekend probleem (zo ging het bijvoorbeeld bij de Deltawerken). Waar het voorheen geaccepteerd was door de politiek om de raad van deskundigen te volgen, wordt nu vaak gesteld dat 'de experts gewoon op zoek zijn naar werk'. Maatschappelijke eisen en krimpende budgetten zijn hier onder andere de oorzaak van.
- Nadruk eigen verantwoordelijkheid (Ministerie van V&W, 2004) Het tweede kabinet Balkenende wil burgers, overheden en bedrijven meer aanspreken op eigen verantwoordelijkheden. Dit heeft de volgende politieke eisen tot gevolg:
 - *minder ambtenaren*
 - *minder en eenvoudiger regels vanuit de (Rijks)overheid*
 - *efficiëntere overheidsorganisatie*
 - *verbeterde relaties rijksoverheid met provincies en gemeenten*
- Resultaatgerichtheid Politiek wil overheden meer afrekenen op resultaten en heeft concrete doelstellingen gemaakt.

Vanuit het Rijk algemeen

Het handelen van de Rijksoverheid wordt voor het grootste deel bepaald door de politiek en economie.

- Terugtrekkende overheid Deze trend wordt op verschillende manieren ingevuld en het doel is dat dit leidt tot hogere efficiëntie.
 - *Multi-level* Het Rijk gaat minder zelf doen dus meer overlaten aan lagere overheden en de markt, waardoor beleid dus op meerdere niveaus gemaakt wordt.
 - *Ministeries richten op kerntaken* Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de interdepartementale samenwerking rond de Beleidslijn Kust niet heeft geleid tot een gezamenlijke beleidslijn.
- Krimpend overheidsbudget (www.minvenw.nl) De overheid moet bezuinigen. Dit heeft gevolgen voor de prioriteiten binnen de onderzoeks- en beleidswereld.

-
- *onderhoud krijgt voorrang op nieuwe plannen* Daardoor is de onderzoeksvraag vanuit de overheid is nu voornamelijk uitvoering gericht.
 - *minder budget voor onderzoek* Budgetten voor onderzoek en innovatie hebben, naast enkele bijdragen voor GTT's, voornamelijk betrekking op andere gebieden dan kustveiligheid en richten zich vooral op kleine bedrijven (<http://rijksbegroting.minfin.nl/>).

Ministerie van Verkeer & Waterstaat, organisatie en werkprocessen

- *Krimp* Voornamelijk bij RWS moeten veel banen verdwijnen.
- *uitstroom kennis door vertrek 'oude garde'*
- *weinig nieuwe instroom werknemers*
- *Zakelijkere houding* Zowel met externe partijen als intern heeft V&W een zakelijkere relatie dan voorheen. Dit heeft tot doel om resultaatgericht te werken en verantwoording beter mogelijk te maken.
- *alle onderzoeken, ook binnen V&W, worden uitgevoerd op opdrachtbasis*
- *strakkere opdrachtgeverschap* Opdrachtgevers vanuit V&W geven meer aandacht aan opdrachtformulering. Dit is moet onder andere bijdragen aan het afleggen van verantwoording over de gevolgde aanpak en aan het vergelijken van offertes bij uitbesteding aan de markt.
- *Scheiding van beleid, uitvoering en toezicht* Het ministerie heeft de nationale en internationale opvattingen over haar rol en kerntaken vertaald naar een scheiding van taken. Daarom is het Directoraat Generaal Water twee jaar geleden als zelfstandig onderdeel van V&W gevormd. Voorheen was deze beleidstak een onderdeel van het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat. Er is nog steeds discussie over het grensvlak van DG Water en DG RWS.
- *scheiding onderzoeksbudget V&W* Het onderzoek van RWS werd vroeger gefinancierd uit het WONS-programma (Werkstructuur Onderzoeksondersteuning voor de Natte Sector van RWS). Sinds 2002 is het waterkeringdeel voor 2/3 naar DG Water gegaan voor de BVE-taken. Het resterende deel zit in het Stuurboord programma van RWS.
- *Beleid op hoofdlijnen* De beleidsmakers sturen op proces en minder op inhoud. Dit moet ruimte geven voor afstemming met andere partijen.
- *Scheiding van generaties binnen V&W* Binnen V&W is een verschil in houding te ontdekken tussen de oude en de nieuwe generatie. De huidige oudste generatie, de Deltadienst-generatie, is daadkrachtiger en technocratisch georiënteerd (van het type 'er moet een dijk komen, maar er is geen geld, maar morgen ligt er dus wel een dijk'). De huidige jonge generatie bekijkt graag alle opties, ('moet er wel een dijk komen?').
- *TAW rol* De Technische Adviescommissie Waterkeren is geen onderdeel van V&W, maar wel een officieel adviesorgaan voor de bewindspersoon van V&W. Vanwege deze rol kan het functioneren van deze commissie een belangrijke externe factor zijn. Hun adviezen hebben veel gezag, maar momenteel is er aardig wat kritiek vanuit verschillende hoeken op de daadwerkelijke onafhankelijkheid van de adviezen van de commissie. Daarom wil men ook hier scheiding van advies en expertise.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat, beleid

- *Meer aandacht voor de kust* De politiek heeft steeds meer aandacht voor de kust. Dit komt onder andere doordat veel plannen en projecten rondom rivieren al lang lopen en de aandacht verliezen. V&W houdt zich dus ook steeds meer bezig met de kust in plaats van vooral met rivieren.
- *Bredere benadering waterbeleid* (Ministerie van V&W, 2000) Het waterbeleid in de 21^e eeuw staat voor "Anders omgaan met water". Dit betekent een bredere benadering, maar nog

-
- steeds met veiligheid voorop. Voor veiligheid tegen water zijn belangrijke aandachtspunten: anticiperen i.p.v. reageren, meer ruimte naast techniek, inzicht in risico's en kansen, bewustwording en draagvlak.
- Beleidsomvorming naar een Integraal kustzonebeleid → meer samenwerking van verschillende partijen De aanbeveling vanuit de Europese commissie om een visie en strategie te ontwikkelen op integraal kustbeleid is overgenomen (Ministerie van EZ et al., 2002).
 - Uitblijven Beleidslijn voor de Kust Deze beleidslijn is product van een interdepartementale samenwerking. Het zou onder andere ruimtelijke ordening en kustveiligheid koppelen. Ondanks de bovenstaande doelstelling is deze beleidslijn dit moment echter nog steeds niet bekrachtigd.
 - Gebiedsgericht kustbeleid: Een aantal plaatsen aan de kust zijn, vanuit de optieken veiligheid en ruimtelijke kwaliteit, aangeduid als zwakke schakels (Ministerie van EZ et al., 2002) en krijgen naast het gewone kustbeleid middels een apart procesplan prioriteit bij versterken. Ook voor het overig kustbeleid wordt gepleit voor een gebiedsgerichte aanpak (zie ook ruimtelijk beleid).

Overige ministeries, beleid

Ruimtelijk beleid (www.vrom.nl)

- Weinig plaats voor kust Ook VROM heeft te maken met krimp en bezuinigingen. Daardoor is er weinig mankracht bij VROM die zich bezig kan houden met de kust en er is nauwelijks budget. Dit had onder andere invloed op het uitblijven van de beleidslijn.
- Uitblijven Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO) → minder duidelijk Rijksbeleid De VIJNO zou zorgen voor meer duidelijkheid over de rol van het Rijk dan voorheen, bijvoorbeeld over het handhaven van afslaglijnen buitendijks. De VIJNO is echter niet formeel bekrachtigd.
- Aangenomen Nota Ruimte → Integraal ruimtelijk beleid met grote rol voor regio en economie De net aangenomen Nota Ruimte omvat standpunten uit de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO), maar ook uit het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2) en uit het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP), voor zover het kabinet daaraan vasthoudt, en is daarmee van betekenis voor verschillende ministeries. Over een hoop zaken is ze minder duidelijk dan de VIJNO zou worden. Een gevolg hiervan is dat er nog steeds geen duidelijkheid is over verantwoordelijkheden met betrekking tot handhaven van afslaglijnen bij buitendijkse gebieden (dit was door V&W naar VROM geschoven). Wel heeft ze water een leidende rol in het ruimtelijke orderingsbeleid.
- Structuurvisie In 2004 komt er waarschijnlijk een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening daarin wordt de structuurvisie geïntroduceerd als opvolger van de Planologische Kern Beslissing, structuurplan en streekplan. Bestemmingsplannen krijgen een sterkere positie en verantwoordelijkheden en procedures zijn helderder. Hiermee wordt de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten van nationaal belang gestroomlijnd, gecoördineerd en daarmee versneld.

Natuurbeleid

- Vogel- en Habitatrichtlijn Deze bieden vanuit Europees beleid bescherming aan bepaalde diersoorten en gebieden door beschermingsgebieden aan te wijzen. In de kustzone zijn veel van de gebieden te vinden.

Wetenschapsbeleid

- Prioritaire kennisthema's m.b.t. water Dit zijn beleving van water, waarde van water, participatieve planvorming in het waterbeheer, interbestuurlijk management van ruimte en water. Deze hebben allen betrekking op de interactie tussen het waterbeheer en de

samenleving. Dit vraagt om een verschuiving naar meer gamma-kennis in plaats van voornamelijk bèta-kennis en om meer interactie van partijen (NRLO et al. 2000).

- Rol van de GTI's Momenteel wordt de rol van GTI's geëvalueerd (Ministerie van OCW, 2003).

E.4 Vanuit de beleidsvorming

DG Water Sturing op proces in plaats van inhoud De beleidskern moet zich richten op haar kerntaken strategische beleidsvorming en sturing op hoofdlijnen van de uitvoering en inspectie. De SD'en moet hierbij inhoudelijke ondersteuning bieden, maar het is nog niet geheel duidelijk hoe dit alles moet gebeuren.

Er zijn geen externe factoren genoemd die vanuit andere actoren in de beleidsvorming komen.

E.5 Vanuit de beleidsuitvoering

- Afstemming tussen regionale partijen Niet altijd lukt het regionale partijen een goede afstemming te vinden. Vaak wordt een probleem dan doorgespeeld naar het Rijk.
- Veelheid aan lopende plannen met verschillende belangen Er zijn veel plannen voor ontwikkeling en vestiging van en in het kustgebied, die de verschillende belangen (veiligheid, aantrekkelijkheid etc.) in het gebied beïnvloeden. Niet altijd wordt in een plan al voldoende rekening gehouden met de andere belangen.

E.6 Vanuit de kennisgeneratie

- SD'en als onderdeel van V&W Het ministerie van V&W kent de unieke positie dat zij eigen Specialistische Diensten heeft. Kenmerkend voor deze situatie is dat de SD'en onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De SD'en nemen daarom in principe geen kennisvragen aan uit de markt, het werk voor VenW gaat voor. RWS moet haar kennisvragen via de SD'en plaatsen. DGW is bezig om ook zelf vragen in de markt te plaatsen (bijvoorbeeld de second opinion over de veranderende golven van WL).

→ grote krimp SD'en: uitstroom van oudere medewerkers, stop op instroom jonge werknemers

→ voornamelijk vraaggestuurd onderzoeken uitvoeren

- Minder opdrachten aan markt Krimpende budgetten hebben ook een remmend werking op uitbesteding door SD'en. Dit heeft te maken met het feit dat SD'en gebonden zijn aan hun werknemers (rechtspositie van ambtenaren) en dus niet hierop kunnen besparen.⁴
- Veelheid aan onderzoeks projecten Er zijn vele onderzoeken aan de gang of gedaan met betrekking tot kustveiligheid.
- Hogere salarisschaal specialisten Vroeger waren hogere salarisschalen bij de SD'en voorbehouden aan managementfuncties. Dit had tot gevolg dat specialistische kennis in de loop van de tijd verloren ging doordat goede specialisten naar het management vertrokken. Tegenwoordig is dit voor specialisten niet meer nodig vanuit salaris opzicht, omdat ze ook in specialistische functies meer kunnen verdienen.
- Versterken gamma kant van de waterkennis

E.6 Vanuit kustgebruik

Ontwikkelingen in het kustgebruik hebben zeer uiteenlopende en concrete kenmerken, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van een jachthaven. Ze beïnvloeden projecten voornamelijk via de andere subsystemen beleidsbepaling en beleidsvorming.

⁴ Gesprek Aline Arends, afdeling Advies en Beleidsanalyse RIKZ

Bijlage F Selectie drijvende krachten scenariologica

Hieronder staat een lijst waarin per externe factor (zie ook figuur 5.1) wordt aangegeven wat de huidige en te verwachten richting is, hoe groot de onzekerheid daarover is en hoe groot het effect op de uitkomsten van de kennismarkt zullen zijn.

Externe factor	Richting, onzekerheid en effect
Onverwachte gebeurtenis	Dit soort gebeurtenissen hebben een aparte plaats bij scenario ontwikkeling. Ook al kunnen ze alle richtingen opgaan en is het effect op kennis erg onzeker worden ze niet gebruikt als drijvende kracht, omdat dit oneindig veel scenario's zou opleveren.
Economie van Nederland	De Nederlandse economie is net aan het opklimmen uit een dal. Dit proces is momenteel nog broos en onzeker ⁵ . De economische situatie is van invloed op de maatschappelijke houding, op het overheidsbudget en op de lokale economische ontwikkelingen.
EU beleid	Momenteel streeft het Europees kustbeleid naar een integrale en gebiedsgerichte aanpak. Er zijn weinig grote veranderingen. Het moet vertaald worden in politieke keuzes, maar heeft daar nu vaak weinig effect op.
Maatschappelijke houding	Momenteel is er relatief weinig maatschappelijke aandacht voor kustveiligheid. In het verleden is gebleken dat onverwachte gebeurtenissen dit soort aandacht kunnen doen omslaan. De maatschappelijke houding bepaalt ook hoe men vindt dat de overheid moet werken. De maatschappij wordt steeds individualistischer en zakelijker. Ze wil een daadkrachtige overheid, die zich tegelijkertijd zo min mogelijk bemoeit met het dagelijks leven en transparant handelt. De maatschappelijke houding wordt vertaald in politieke keuzes.
Zeespiegelstijging, bodemdaling, klimaatverandering en bevolkingsgroei	Deze factoren zijn momenteel aan het veranderen in negatieve richting voor kustveiligheid. De processen zijn echter erg traag, waardoor op korte termijn geen onzekerheid speelt voor kennis en kustveiligheid. Geen van de actoren noemde deze processen van grote invloed op de kennis over kustveiligheid. Ze zijn enkel onderwerp van de kennis.
Politieke houding	De politiek (in de eerste en tweede kamer) is zeer grillig en onvoorspelbaar. Het is duidelijk dat ze door de hogere factoren (EU beleid, maatschappelijke houding en onverwachte gebeurtenis) beïnvloed wordt, maar het is onduidelijk op welke manier precies. De politiek bepaalt in hoge mate hoe de rol van de overheid is. Door de toenemende individualisering verdwijnt de verzorgingsstaat; de overheid moet marktgerichter worden. Daarnaast bepaalt politiek ook inhoudelijk welke onderwerpen het meeste aandacht verdienen en hoe het beleid daarover wordt afgestemd. Veel actoren noemen de trend dat beslissingen steeds minder inhoudelijke basis hebben en dat de politiek op vele manieren van grote invloed is op de kennismarkt.
Overheidsbudget	Als de economische situatie slechter wordt dan daalt het overheidsbudget. Momenteel moet de overheid bezuinigen. Dit heeft effect op het V&W budget.
Lokale ontwikkelingen	Lokale ontwikkelingen zijn erg divers en niet erg voorspelbaar. Geen van de actoren noemde de lokale ontwikkelingen als belangrijke invloed op onderzoeksprojecten. Ze waren hooguit onderwerp of randvoorwaarden van kennis.

⁵ Centraal Planbureau persbericht 22 maart 2004 over 'Centraal Economisch Plan 2004' op www.cpb.nl

<u>Omvang overheid:</u> aantal ambtenaren	Momenteel is de beweging van een verzorgende, grote overheid naar een terugtrekkende overheid. De komende jaren zal de afname in het aantal ambtenaren zich voortzetten. Dit heeft effect op de rol van de onderdelen van de overheid die in de kennismarkt opereren. Gezien de bijzondere rol die actoren toedichten aan de overheid, met name de SD'en, verwacht men dat deze verandering grote invloed heeft op de kennis.
<u>Omvang overheid:</u> aantal regels vanuit het Rijk	Er is een trend naar minder regels vanuit het Rijk. Wel verschilt de invulling hiervan per politieke wind die waait, bijvoorbeeld van het stellen van een kader waarbinnen lagere overheden mogen opereren tot helemaal geen richtlijn. Het is daardoor erg onzeker hoe regels vanuit het Rijk zullen zijn. Het effect op kennis is niet erg groot, omdat de regels voornamelijk randvoorwaarden in onderzoek zijn en het niet uitmaakt op welk niveau deze zijn vastgesteld (door het Rijk, provincie of gemeente).
<u>Organisatie en werkproces V&W:</u> interne organisatie	Op grond van keuzes in de politiek en invulling daarvan door de top van V&W is de interne organisatie van V&W zakelijker aan het worden. Verschillende onderdelen zijn strikter gescheiden dan voorheen en de omgang met elkaar moet zakelijker worden (opdrachtgestuurd). Het is de bedoeling dat dit proces zich voortzet, maar er is ook een kans dat deze ontwikkeling gestopt wordt bijvoorbeeld door politieke keuzes of door functiewisselingen aan de top. Veel actoren vermoeden dat dit proces van grote invloed is op de kennis over kustveiligheid, omdat V&W onderdelen vele bijzondere rollen vervullen in de kennismarkt.
<u>Organisatie en werkproces V&W:</u> relaties extern	Ook extern moeten V&W onderdelen zakelijker gaan werken. Er moet marktwerking zijn, relaties zijn minder collegiaal. Opdrachten naar de markt moeten strakker geformuleerd worden. Ook hier geldt dat deze ontwikkeling kan veranderen door keuzes hoger in de organisatie of in de politiek. De manier van opdrachtgeven is van grote invloed op de kennis, maar men is niet zeker op welke manier.
Balans onderwerpen Rijksbeleid	Momenteel is er relatief weinig aandacht voor kustveiligheid. Dit heeft gevolgen voor het V&W budget, maar door de grilligheid van de politiek ook voor de snelheid en voorspelbaarheid van beslissingen over kustveiligheid ten opzichte van andere beslissingen.
Samenhang Rijksbeleid	De politiek bepaalt of het Rijksbeleid integraal of sectoraal aangepakt moet worden. Het is de bedoeling dat een integrale aanpak zich voortzet om samenhang te creëren, maar er is ook een kans dat deze ontwikkeling gestopt wordt bijvoorbeeld door politieke keuzes of bijvoorbeeld door strategische keuzes van ministeries. Samenhang van beleid kan van verschillende effecten hebben op de kennis, maar net als bij het aantal regels maakt het voor het eindproduct niet uit op welk niveau deze samenhang gezocht wordt.
V&W budget voor de kust	De balans tussen onderwerpen op politiek niveau en het totale overheidsbudget zijn van invloed op het budget van V&W voor de kust. Momenteel is dat budget aan het krimpen. Het is onzeker hoe dat in de toekomst zal zijn door onzekerheden uit de politiek en economie. Het effect van het V&W budget is volgens veel actoren van invloed op de kennis.
V&W onderzoeksbudget	Doordat het V&W budget krimpt is er binnen V&W voornamelijk aandacht voor onderhoud. Er is nu weinig budget voor aanleg, innovatie en voor onderzoek. Dit heeft volgens veel actoren grote gevolgen voor de kennis over kustveiligheid.

Bijlage G Validatie van de strategie

G.1 Invullijst strategie ontwerp

Positie en rol bepaling t.a.v. scenario A

Naam:.....

Geef met een kruisje in een van de vijf vakjes aan welke balans er tussen de twee uitersten moet zijn gezien de mogelijke toekomst scenario's. Wanneer je flexibel moet blijven op dit punt zet je een lijn tussen de twee uitersten. Bij'geen idee' vul je niets in.

De stippellijn is voor een eventuele kleine toelichting.

1. welke kennis (diensten) wil je leveren

Fundamenteel	--- --- --- --- ---	Operationeel
Bèta	--- --- --- --- ---	Gamma.....
Integraal	--- --- --- --- ---	Sectoraal.....
Beheer/onderhoud kennis	--- --- --- --- ---	Innovatie van kennis

2. voor welke doelgroepen

Beleidsvoorbereiders	--- --- --- --- ---	Beleidsuitvoerders
V&W onderdelen	--- --- --- --- ---	Allerlei partijen (publiek privaat)

3. welke rol speel je in het strategisch spel

Volgend (vraaggestuurd)	--- --- --- --- ---	Sturend (bepaalt zelf welk onderzoek)
Zelf doen (uitvoerdersrol)	--- --- --- --- ---	Uitbesteden (opdrachtgever/makelaar)
Ad hoc taken	--- --- --- --- ---	Continue taken.....

4. wat voor relaties ga je aan in het netwerk

Je bent een overheid	--- --- --- --- ---	Je bent een echte marktpartij
Vrije opdrachten	--- --- --- --- ---	Strakke, doelgerichte opdrachten
Hiërarchie (opdrachtgever, -nemer)	--- --- --- --- ---	Gelijkwaardigheid (partner, samenwerking)
Tijdelijk	--- --- --- --- ---	Lange termijn

5. waar zou je op afgerekend moeten worden

Proces	--- --- --- --- ---	Resultaat
Efficiëntie	--- --- --- --- ---	Effectiviteit

zijn er nog andere belangrijke managementkeuzes die gemaakt moeten worden?

G.2 Beoordeling van scenario's en strategiebepaling door SD'en

Hieronder is samengevat hoe men de scenario's vindt en welke doelen men ziet voor de SD. Het grootste deel van de onderstaande gegevens komt uit de twee interviews, maar ook opvallende resultaten uit de vragenlijsten zijn verwerkt. Belangrijk is om in het achterhoofd te houden dat deze empirische resultaten het perspectief van de SD medewerkers hebben.

Scenario A: Kustveiligheid als regionale speelbal

Veel mensen zagen *scenario A* dit als een plausibele doorzetting van huidige trends. Wel werd daarbij opgemerkt dat de overheid zich nooit volledig zal terugtrekken, dus een extreme variant is onwaarschijnlijk. Men vindt het een somber scenario, want het gaat hier de verkeerde kant op met de kust. Andere onderwerpen hebben namelijk de aandacht en de regio heeft het voor het zeggen. De adviesfunctie naar regio ligt niet meer bij de SD maar bij marktpartijen.

Doel van de strategie moet dan zijn om een omslag in de situatie stimuleren. Ze moeten een doorgeefluik zijn van de regio naar beleidsmakers.

Aandachtspunten:

Het merendeel van de respondenten wil nadruk op operationele kennis en bèta kennis, want dat pakt de markt niet op. Gamma kennis kan daarentegen bijdragen aan de omslag. Net zoiets geldt voor sectoraal versus integraal en innovatie versus beheer-onderhoud van kennis.

De meesten kiezen voor een volgende rol (vraaggestuurd), maar daar tegenover staat dat de overheidstaken in dit scenario belangrijk worden en wellicht een sturende houding vergen. In ieder geval moet de SD veel uitbesteden en zowel continue taken vervullen als ad hoc taken. Dit is het schipperen tussen overheidstaak en kansen kunnen grijpen.

De SD moet een overheid blijven en vooral hiërarchische (afstandelijke), tijdelijke relaties aangaan. Het merendeel wil strakke opdrachten geven, maar vrije opdrachten zijn ook nodig om kansen te krijgen. Men hecht men iets meer waarde aan resultaat en effectiviteit. Dit geeft namelijk meer kans op aangrijpingspunten voor een omslag

Scenario B: Kust als wapen tegen economische depressie

Reacties op *scenario B* waren zeer uiteenlopend. Sommigen herkende de situatie waarin er veel commitment is voor de kust, maar de gehele situatie er economische slecht voor staat. Voor hen is dit een erg waarschijnlijk scenario, omdat men altijd zal inzien dat het kustgebied belangrijk is en dus beschermd dient te worden. Wel verwacht men dat de regie bij de regio zal liggen. Een andere reactie was juist dat het een onwaarschijnlijk scenario is, omdat men niet verwacht dat de overheid ooit weer groot zal worden.

De strategie moet erop gericht zijn om gebruik te maken van het momentum in de markt. De maatschappij vraagt om daden vanuit de overheid. Dit betekent terug naar de oude rol. Doel van de SD moet zijn om kennis voor RD's genereren en kennis uit regio optillen naar beleidsmakers. Vanwege de bloei in haar eigen sector moet V&W coördineren tussen andere ministeries en de SD dus ook. Er moet gewaakt worden voor olopende personeelskosten.

Aandachtspunten:

De SD moet zich zowel op fundamentele als operationele kennis richten. Men wil nadruk op meer integraalheid en is unaniem vóór innovatie in kennis en producten.

De SD moet flexibel werken voor beleidsvoorbereiders en –uitvoerders. Ze mag iets meer werken voor andere partijen dan V&W, bijvoorbeeld voor adviesbureaus.

Ze moet tussen volgen en sturen inzitten. Dat is: wel volgend werken, maar ook kunnen kiezen. Ze moeten vooral uitbesteden, om de markt te stimuleren.

Ze moet tamelijk strakke opdrachten geven, maar ook vrije opdrachten voor stimuleren van innovatie. Ze moet iets meer samenwerken dan hiërarchisch blijven en zowel tijdelijke als lange termijn relaties onderhouden. Er moet zowel naar effectiviteit en efficiëntie gekeken worden en naar proces en resultaat.

Scenario C: Kustveiligheid onderdog in gouden tijden

Scenario C is voor velen moeilijk voor te stellen (weinig geld in een bloeiende economie). De situatie waarin de SD groot is, met weinig geld werd door een aantal herkend als de situatie van het voorgaande jaar.

De grote omvang moet benut worden, maar de SD is nu al niet in staat sommige typen onderzoek te doen dus dan ook niet. Ze moet naar nieuwe onderwerpen zoeken binnen V&W, bijvoorbeeld verkeer. V&W heeft als enige aandacht voor kust en ook de verantwoordelijkheid. De SD moet dus wel haar taken met betrekking tot kust behouden. Aandacht voor omgeving is belangrijk maar moeilijk in deze organisatie.

Aandachtspunten:

Men neigt naar meer bèta kennis en wil zich sectoraler opstellen. Gamma kennis is echter nodig voor kennis van de omgeving. De SD richt zich minder op innovatie, want de middelen ontbreken daarvoor. Over de rest lopen de ideeën uiteen.

De SD moet flexibel werken voor beleidsvoorbereiders en –uitvoerders.

De SD is meer een overheid dan in andere scenario's. Ze moet een hiërarchische, strakke opdrachtgever zijn. De SD zal vooral zelf uitvoeren. Daarbij loopt het uiteen tussen ad hoc taken en continue taken, want kustveiligheid is nu eenmaal een lange adem kwestie.

De SD is meer een overheid dan in andere scenario's.

Resultaat is voor velen belangrijker dan proces, om zo kustveiligheid op de kaart te krijgen.

Scenario D: Koestering van de kust als economische motor

Vrijwel iedereen ziet *scenario D* als het meest gewenst. Over het algemeen is dit omdat het strookt met de huidige doelstellingen binnen V&W. Een enkeling vermoedt wel dat de positie van V&W in dit scenario makkelijker lijkt dan ze zal zijn. V&W zal er hard aan moeten trekken om een regierol te behouden in tijden waarin iedereen alles wil en denkt te kunnen.

Er ligt een regierol voor V&W. De SD moet zich richten op regie over de kennismarkt. Er zijn kansen voor marktwerking en innovatie en ook voor fundamenteel onderzoek. Wel is er gevaar voor ondersneeuwen van beheer en onderhoud van kennis en verlies van transparantie boekhouding. De SD moet dus van alle markten thuis zijn en zich flexibel opstellen om in gaten te kunnen springen.

Aandachtspunten: Over deze strategie lopen de meningen zeer uiteen. Redelijk wat mensen kiezen hier voor flexibiliteit.

De SD moet zich meer richten op fundamenteel onderzoek. Verder gaat een kleine voorkeur uit naar integrale en innovatieve kennis.

Men moet flexibel zijn voor beleidsvoorbereiders en –uitvoerders.

De SD moet een vrij sturende rol aannemen, gezien haar regierol, en vooral uitbesteden. De continue taken zijn iets belangrijker dan ad hoc taken.

De meesten zien de SD als een echte overheid. Ze moet in ieder geval veel gelijkwaardig omgaan met actoren en investeren in lange termijn relaties.

Vanwege het economische klimaat mag men afgerekend worden op effectiviteit.

G.3 Aandachtspunten voor positie en dynamiek in strategie

Basis component ← ● →

1	Fundamentele kennis			Operationele kennis
	Bèta	■	■	Gamma
	Integraal	■	■	Sectoraal
	Beheer en onderhoud kennis	■	■	Innovatie van kennis
2	Voor beleidsvoorbereiders	■	■	Voor beleidsuitvoerders
	Voor V&W onderdelen	■	■	Voor allerlei actoren
3	Volgen (vraaggestuurd)	■	■	Sturen (w elk onderzoek)
	Zelf uitvoeren	■	■	Uitbesteden
	Ad-hoc taken	■	■	Continue taken
4	De SD is een overheid	■	■	De SD is een marktpartij
	Vrije opdrachten	■	■	Strakke opdrachten
	Hiërarchische relaties	■	■	Gelijkwaardige relaties
	Tijdelijke relaties	■	■	Lange termijn relaties

Flexibele component A

Fundamentele kennis			Operationele kennis
Bèta	■	■	Gamma
Integraal	■	■	Sectoraal
Beheer en onderhoud kennis	■	■	Innovatie van kennis
Voor beleidsvoorbereiders	■	■	Voor beleidsuitvoerders
Voor V&W onderdelen	■	■	Voor allerlei actoren
Volgen (vraaggestuurd)	■	■	Sturen (w elk onderzoek)
Zelf uitvoeren	■	■	Uitbesteden
Ad-hoc taken	■	■	Continue taken
De SD is een overheid	■	■	De SD is een marktpartij
Vrije opdrachten	■	■	Strakke opdrachten
Hiërarchische relaties	■	■	Gelijkwaardige relaties
Tijdelijke relaties	■	■	Lange termijn relaties

B

Fundamentele kennis			Operationele kennis
Bèta	■	■	Gamma
Integraal	■	■	Sectoraal
Beheer en onderhoud kennis	■	■	Innovatie van kennis
Voor beleidsvoorbereiders	■	■	Voor beleidsuitvoerders
Voor V&W onderdelen	■	■	Voor allerlei actoren
Volgen (vraaggestuurd)	■	■	Sturen (w elk onderzoek)
Zelf uitvoeren	■	■	Uitbesteden
Ad-hoc taken	■	■	Continue taken
De SD is een overheid	■	■	De SD is een marktpartij
Vrije opdrachten	■	■	Strakke opdrachten
Hiërarchische relaties	■	■	Gelijkwaardige relaties
Tijdelijke relaties	■	■	Lange termijn relaties

C

Fundamentele kennis			Operationele kennis
Bèta	■	■	Gamma
Integraal	■	■	Sectoraal
Beheer en onderhoud kennis	■	■	Innovatie van kennis
Voor beleidsvoorbereiders	■	■	Voor beleidsuitvoerders
Voor V&W onderdelen	■	■	Voor allerlei actoren
Volgen (vraaggestuurd)	■	■	Sturen (w elk onderzoek)
Zelf uitvoeren	■	■	Uitbesteden
Ad-hoc taken	■	■	Continue taken
De SD is een overheid	■	■	De SD is een marktpartij
Vrije opdrachten	■	■	Strakke opdrachten
Hiërarchische relaties	■	■	Gelijkwaardige relaties
Tijdelijke relaties	■	■	Lange termijn relaties

D

Fundamentele kennis			Operationele kennis
Bèta	■	■	Gamma
Integraal	■	■	Sectoraal
Beheer en onderhoud kennis	■	■	Innovatie van kennis
Voor beleidsvoorbereiders	■	■	Voor beleidsuitvoerders
Voor V&W onderdelen	■	■	Voor allerlei actoren
Volgen (vraaggestuurd)	■	■	Sturen (w elk onderzoek)
Zelf uitvoeren	■	■	Uitbesteden
Ad-hoc taken	■	■	Continue taken
De SD is een overheid	■	■	De SD is een marktpartij
Vrije opdrachten	■	■	Strakke opdrachten
Hiërarchische relaties	■	■	Gelijkwaardige relaties
Tijdelijke relaties	■	■	Lange termijn relaties

- Legenda
- x

--	--	--	--

 y: Vooral y, maar altijd in dit scenario ook een deel x.
 - x

--	--	--	--

 y: Alleen y, waarvan deel altijd moet gebeuren.
 - x

--	--	--	--

 y: Altijd een deel x, maar hier vooral ook y.
 - x

--	--	--	--

 y: Alleen y, in dit scenario.

G.4 Discussie van de onderzoeksresultaten met de SD

De resultaten van de omgevingsanalyse, de vier scenario's en de doelstellingen en aandachtspunten in het strategie ontwerp zijn voorgelegd aan de heer Tjalle de Haan, hoofd van afdeling Water DWW, en Leo Voogt, afdelingshoofd binnen de hoofdafdeling Ontwikkeling en Strategie van het RIKZ. Hieronder volgt een verslag van hun reacties.

Allebei erkennen ze de vele verschillende brillen die de visies op kustveiligheid bepalen. Daardoor ontstaat onenigheid over keuzes die gemaakt worden. Dit kan ondervangen worden door heldere communicatie over wat je wel en niet gaat aanpakken in je onderzoek, in je beleid of met de techniek die je ontwikkelt.

Ook de grote invloed van de politiek op de kennismarkt wordt onderkend. De politiek moet een integrale afweging maken tussen allerlei soorten belangen op de lange termijn. De SD voert deze beslissingen vervolgens uit. Een belangrijke kanttekening is dat de politiek wel bepaalt wat de SD onderzoekt, maar niet wat de uitkomst zal zijn. De politieke houding is inderdaad erg grillig. Als voorbeeld wordt het plotseling strenge naleven van regels sinds rampen zoals Enschede genoemd, en de omslag naar aandacht voor veiligheid bij rivieren na het hoogwater van '95.

De veranderingen binnen V&W zijn slechts een tijdelijke invloed. Nu staan bijvoorbeeld DGW en RWS even 'met de ruggen tegen elkaar', maar dat komt wel goed volgens de heer De Haan. Verhoudingen verschuiven, maar misschien wordt het wel helderder. Het vraagt verschuivingen in werkwijze van de SD'en. Vroeger was SD bijvoorbeeld startpunt voor loopbaan in V&W. Nu droogt die opleidingsbron op en moet je personeelsbeleid anders. De heer Voogt stelt dat 'het hoogste goed van een ambtenaar is om zijn baan overbodig te maken'. De huidige trend naar meer uitbesteden is dus terecht. Doel is nu om de uitvoerende kennisrol volledig naar de markt te doen. Dat principe staat vast, maar over de invulling van 'markt tenzij...' valt nog te discussiëren. Zijn afdeling heeft inmiddels al de makelaarsrol om de beleidsmatige vragen om te zetten in onderzoeksvragen en voert vrijwel niets meer zelf uit (bijna 70% van het budget naar de markt). Daar zijn mensen met een brede ervaring voor nodig, met voldoende inhoud om een goede kennisvraag te kunnen stellen: 'specialistische generalisten'.

Beide heren achten het niet ondenkbaar dat de SD verdwijnt als onderdeel van V&W. In het buitenland hebben ze bijvoorbeeld niet eens RWS en de andere ministeries hebben ook geen SD'en. De SD *functie* als publieke kennisdienst zal wel behouden blijven.

Met de basis doelstellingen van de SD in het strategie ontwerp zijn ze het globaal eens. De heer Voogt vult aan dat een strategie geldt om mee te werken als doel heeft. De heer De Haan heeft enkele aanmerkingen. Hij ziet de SD niet altijd als huisleverancier van V&W, dat zou weinig prikkelen om goed te werken. Marktgerichtheid zal zijn in de vorm: 'wat kunnen ze? Moeten ze gestimuleerd worden om meer te kunnen?' Bijvoorbeeld in VNK wordt veel geïnvesteerd in kennisontwikkeling bij externe bureaus om hen straks goed te kunnen laten werken voor waterschappen. Het is in ieder geval niet de taak van de SD om de markt in alle situaties te stimuleren. Wat betreft aandacht voor kustveiligheid moet de SD niet teveel op de stoel van de beleidsmakers gaan zitten.

Over keuzes in de basisstrategie zijn de volgende opmerkingen gemaakt. De kennisvragen zijn gericht op uitvoering van de WoW met beleid. De SD doet dus voornamelijk werk voor de beleidsvoorbereiders. De beleidsuitvoerders (waterschappen) kunnen goed terecht in de markt. SD'en zullen nooit gaan concurreren met ingenieursbureaus. De sturende rol in de basisstrategie is volgens beide heren lastig gezien het feit dat de SD nu puur in opdracht werkt. Dhr. Voogt ziet dit als een beperking om te sturen. Dhr. De Haan beschouwt dit als een reden om niet te willen sturen. Zeker als overheid zal de SD altijd wettelijk voorgeschreven en dus continue taken hebben,

zoals nu bijvoorbeeld de stormvloed waarschuwingdienst. De SD is het geheugen van het systeem. Soms is dit wel lastig en de invulling ervan (bijvoorbeeld, in hoeverre vernieuw je het randvoorwaarden boek bij je vijfjaarlijkse verplichting) hangt af van andere factoren. Samenwerking en lange termijn relatiemanagement is inderdaad altijd belangrijk. Lagere overheden hebben namelijk meer invloed op politiek dan SD'en of hogere ambtenaren. Ze kunnen dus voor momentum zorgen. Vaak is er langdurige lobby voor nodig. Volgens De Haan is samenwerken goed om goede kennis te ontwikkelen, maar er moet wel duidelijk zijn wie uiteindelijk de beslissingen neemt. Je moet dus heen en weer gaan tussen samenwerking en hiërarchische relaties.

Een kanttekening van de heer De Haan bij het ontwerp in scenario A is dat je niet de markt zal stimuleren door uitbesteden bij klein budget. Je moet zelf ook je budget verdelen en hebt veel vaste personeelslasten. Als je het dus zelf goedkoper en beter kan, ga je niet uitbesteden. Samenwerken vindt hij een goede keuze. Dan kan men één verhaal naar voren brengen vanuit de wetenschap en dat heeft meer impact.

Met het ontwerp in scenario B is de heer Voogt het vrijwel helemaal eens. Alleen niet met het werken voor andere partijen. Marktpartijen zullen het niet op prijs stellen als je hun werk doet, zeker niet als er weinig werk is.

De heer Voogt gaat akkoord met de doelstellingen en aandachtspunten in scenario C. Het lijkt op vijf jaar geleden. Rivieren hadden toen aandacht boven kust; de kust zat wel goed volgens beleidsbepalers. Het is continu de vraag hoe je mensen alert houdt voor problematiek.

Scenario D heeft ook bij de heer De Haan de voorkeur. Minder personeel is namelijk minder zorg, dus dan is er aandacht voor de essentie. Hij ondersteunt het ontwerp ten dele. Hij is van mening dat juist in een slechte situatie (lage economie, vele problemen) kans op innovatie ontstaat. Dit staat echter los van of de SD innovatie moet stimuleren. Voor andere partijen werken kan in dit geval, maar V&W is wel erg klein daarvoor. Sommige dingen zal V&W nooit decentraliseren dus daar levert de SD dan in ieder geval kennis voor.
