Planbureau voor de Leefomgeving

KENNIS MAKEN MET DECENTRALE OVERHEDEN

Een verkennende studie naar de strategische kennisbehoefte van provincies, gemeenten en waterschappen in samenhang met de decentralisatie van het omgevingsbeleid

Jeannette Beck, Lia van den Broek en Olav-Jan van Gerwen

September 2013

PBL

2013

Inhoud

Samenvatting 3
1 Inleiding 7
2 Wat is de rol van kennis binnen de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid? 12

2.1 Decentralisatie: middel om inhoudelijke beleidsdoelstellingen dichterbij te brengen 12
2.2 Zorg voor kennis voorlopig geen *hot topic* in vele uitwerkingen van systeemverantwoordelijkheid 13
2.3 Beleid stuurt op gezamenlijk kennis ontwikkelen en delen in bestuursakkoorden 14

3 Leerpunten uit de pilotstudies 15

3.1 Studies in samenwerking met en in opdracht van decentrale overheden 15
3.2 Leerpunten uit de pilotstudies 17

3.2.1 Fase van verkenning 17
3.2.2 Fase van beleidsvorming 21
3.2.3 Fase van monitoring en evaluatie 28

4 De strategische kennisbehoefte van decentrale overheden: kennisinfrastructuur, ontwikkelingen, kansen en risico's 32

4.1 Pilotonderzoek verbreden via interviews en literatuurstudie 32
4.2 Hoe ziet de strategische kennisvraag van decentrale overheden er uit? 33

4.2.1 Signalerend onderzoek 33
4.2.2 Beleidsvormend onderzoek 35
4.2.3 Evaluatief onderzoek 35

4.3 Is de huidige decentrale kennisinfrastructuur geschikt voor de nieuwe beleidstaken? 36
4.4 Ontwikkelingen in de rijkskennisinfrastructuur 37

5 Conclusies en aanbevelingen 39

5.1 Decentrale strategische kennisbehoefte en kennisinfrastructuur 39

5.1.1 Fragmentatie en duplicatie van kennis en de systeemtaken van de Rijksoverheid 40
5.1.2 Ontwikkelingen in de strategische decentrale kennisbehoefte 41
5.1.3 Organisatie van kennisontwikkeling en kennisdeling 44

5.2 Aanbevelingen om binnen de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid een plaats te bieden aan de decentrale strategische kennisbehoefte 46

Literatuur 48
Bijlage 1 50

Samenvatting

Het omgevingsbeleid is gedecentraliseerd. Dit betekent dat provincies, gemeenten en waterschappen (de decentrale overheden) de afgelopen jaren stapsgewijs verantwoordelijk zijn geworden voor grote delen van het Nederlandse beleid voor water, natuur, ruimtelijke ordening, mobiliteit en verstedelijking. Zij moeten dus (strategisch) omgevingsbeleid opstellen en dit vervolgens uitvoeren en monitoren. Hierbij zijn de decentrale overheden steeds meer afhankelijk van bedrijven, maatschappelijke instellingen, burgers én van elkaar. En dit allemaal in een tijd waarin de decentrale overheden stevig moeten bezuinigen.
De Rijksoverheid houdt op nationaal niveau een systeemverantwoordelijkheid voor het omgevingsbeleid: ze moet adequate wetgeving maken, op passende wijze toezicht houden en, als nodig, de spelregels van het beleid handhaven. Vanuit die verantwoordelijkheid wil de Tweede Kamer weten of gemeenten, provincies en waterschappen wel voldoende toegang hebben tot de strategische kennis die nodig is voor succesvol omgevingsbeleid. Weten decentrale overheden hun weg te vinden in de (rijks)kennisinfrastructuur[1] om de benodigde strategische kennis[2] vergaren? Hoe voorkomen de Rijksoverheid en de andere overheden dat kennis versnipperd raakt (fragmentatie), of dat iedere overheid voor zichzelf het wiel opnieuw gaat uitvinden (duplicatie)?
Het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) heeft daarom op verzoek van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken een studie uitgevoerd naar de vraag: Hoe kan de Rijksoverheid, vanuit haar systeemverantwoordelijkheid voor het gedecentraliseerde omgevingsbeleid, de provincies, gemeenten en waterschappen faciliteren bij hun zoektocht naar strategische kennis? We hebben daarvoor via zes pilotstudies en een aantal interviews verkend in hoeverre decentrale overheden daadwerkelijk op zoek zijn naar die strategische kennis en of de rijkskennisinfrastructuur daarop aansluit.

Conclusies

De decentrale overheden maken ieder op hun eigen manier gebruik van de producten van de tot nu toe bestaande rijkskennisinfrastructuur voor de fysieke leefomgeving. Zo benutten gemeenten de statistieken van het CBS en provincies scenario's van de planbureaus. Daarnaast zijn (rijks)kennis- en uitvoeringsprogramma's een belangrijke bron van kennis voor decentrale overheden; denk aan Kennis voor Klimaat en het Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing.
De rijksbudgetten voor kennisontwikkeling krimpen echter en de prioriteit van de Rijksoverheid ligt nu meer dan voorheen bij kennisontwikkeling voor het rijksbeleid. In de rijkskennisprogrammering is daardoor nauwelijks ruimte meer voor vragen van decentrale overheden. We signaleren een aantal belangrijke aandachtspunten voor de toekomstige kennisarchitectuur voor zowel het Rijk als de decentrale overheden.

[1] De rijkskennisinfrastructuur voor de fysieke leefomgeving bestaat uit een aantal kennisinstituten (waaronder planbureaus, KNMI, RIVM, CBS, KIM) en een aantal adviesraden. Daarnaast stuurt het Rijk op hoofdlijnen mee in de werkprogramma's van kennisorganisaties zoals TNO, ECN en Alterra.
[2] Onder 'strategische kennis' verstaan wij kennis die overheden nodig hebben voor het ontwikkelen en evalueren van hun beleid. Veelal gaat het om kennis over toekomstige ontwikkelingen op de middellange en lange termijn (trends, scenario's) en de werking van beleidsinstrumenten.

Fragmentatie en duplicatie van kennis is risico voor decentrale overheden én het Rijk

Aan de decentralisatie van het omgevingsbeleid is inderdaad het risico verbonden van fragmentatie en duplicatie van kennis. Overheden ontplooien na de decentralisatie van het omgevingsbeleid los van elkaar gelijksoortige kennisinitiatieven, zoals het ontwerp en de opzet van informatiesystemen om burgers te informeren over het beleid. Bovendien is er weinig animo en stimulans om kennis te delen met collega-overheden of om samen kennis te vergaren, als de kennis- en informatiebehoefte overlapt. Dit is een gemiste kans voor het lerend vermogen van de decentrale overheden: het decentrale beleid profiteert niet voldoende van succesvolle oplossingen die door collega-overheden gevonden zijn. Daarnaast is duplicatie van onderzoek uit het oogpunt van doelmatige besteding van belastinggelden ongewenst.
Door fragmentatie van kennis heeft het Rijk niet langer het totaaloverzicht en komen de systeemtaken van de Rijksoverheid onder druk te staan. Dit speelt onder andere in de gedecentraliseerde beleidsdossiers waarin de vormgeving en de uitvoering van het beleid decentraal is belegd, maar de Rijksoverheid een (internationale) resultaatverantwoordelijkheid heeft. Zo is het beleid voor de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water verschoven naar de decentrale overheden, maar is de Rijksoverheid verplicht te rapporteren aan de Europese Commissie. Hoe brengt het Rijk een eenduidig beeld voor Nederland naar buiten, als de diverse decentrale beleidsresultaten niet onder één noemer zijn te brengen? Ook wordt het waarschijnlijk ingewikkeld om over enige tijd in beeld te brengen hoe effectief de decentralisatie van het omgevingsbeleid nu is of is geweest. Deze vraag wordt nu al gesteld door de Tweede Kamer. Zorgt de decentralisatie voor meer maatwerk? Is het beleid effectiever en doelmatiger geworden? Ligt het beleid nu dichter bij de burger? Stuk voor stuk vragen die door versnippering van kennis moeilijk te beantwoorden zijn.

Decentrale kennisbehoefte wordt integraler en strategischer

Decentrale overheden krijgen te maken met strategische opgaven rond onder andere duurzaamheid, voedselproductie, waterveiligheid en -kwaliteit, energietransitie, stedelijke vernieuwing en bevolkingskrimp. De kennis die nodig is om deze opgaven aan te pakken, heeft een integraal en veelal verkennend en agenderend karakter. Overheden moeten namelijk fysieke, sociaal-culturele en arbeidsmarktontwikkelingen in onderlinge samenhang beschouwen. Ook signaleren we dat decentrale bestuurders worstelen met de vraag hoe ze op deze terreinen samen met de andere overheden effectief kunnen sturen om beleidsdoelen te behalen. Zo heroriënteren bijvoorbeeld de waterschappen zich op hun positie in het netwerk van openbaar bestuur. Zij zoeken hun weg rond hun nieuwe positionering waarbij de provincie toezichthouder is voor het waterschap als uitvoeringsorganisatie, maar waarbij de provincie en het waterschap elkaar ook als partner zien in de uitvoering van de gebiedsopgaven. Daarnaast leeft bij de decentrale overheden de behoefte om verschillende stappen in de beleidscyclus beter op elkaar te laten aansluiten. Bestuurders willen daartoe op het gebied van planning en control van hun beleid een professionaliseringsslag doorvoeren. Tegelijkertijd hebben decentrale overheden moeite om hun inhoudelijke vragen scherp te verwoorden in heldere kennisvragen aan leveranciers van kennis.

Aansluiting decentrale kennisvraag op (rijks)kennisaanbod verzwakt

De afstand tussen het rijkskennisaanbod en de decentrale kennisvraag wordt gaandeweg groter. Nu profiteren decentrale overheden nog van de na-ijleffecten van aflopende omvangrijke (rijks)kennisprogramma's, zoals gefinancierd door het Besluit subsidies investeringen kennisinfrastructuur (Bsik), en bijvoorbeeld Kennis voor Klimaat. Hierdoor zijn de ongunstige gevolgen van de eerdergenoemde fragmentatie en duplicatie nu nog niet zichtbaar. De rijksbudgetten krimpen echter en de prioriteit van de Rijksoverheid ligt tegenwoordig bij kennisontwikkeling voor het rijksbeleid. In de rijkskennisprogrammering is er nauwelijks ruimte voor vragen van decentrale overheden.

Terwijl de Rijksoverheid zich terugtrekt, stijgt de decentrale behoefte aan beleidsrelevante informatievoorziening en neemt de zorg daarover toe. Er is vooral veel onduidelijkheid over de vraag welke systemen en databases 'in de lucht' blijven en welke de Rijksoverheid schrapt (denk aan onder andere het demografisch instituut NIDI en de databestanden van het CBS). Ook melden de decentrale overheden die de data gebruiken dat de discussie over data zich, onterecht, richt op dataformats. Daarnaast blijft voor provincies, gemeenten en waterschappen voorlopig onduidelijk *wie* ruwe data omzet in betrouwbare, beleidsrelevante informatie. De Rijksoverheid trekt zich immers ook op dit vlak terug.

Aanbevelingen

In de nieuwe beleidssituatie is iedere overheid in beginsel verantwoordelijk voor een passende kennisvoorziening voor de ontwikkeling en evaluatie van haar beleid. Uit deze verkenning blijkt dat de met systeemverantwoordelijkheid samenhangende kennisbehoefte van de Rijksoverheid *zelf* nog niet geheel helder is; het is nodig om die scherp in beeld te brengen. Pas als die behoefte duidelijk is, kan het Rijk vanuit zijn systeemtaak aansluiten op de strategische kennisbehoefte van decentrale overheden. Het kan dan zijn rol als systeemverantwoordelijke beter oppakken en er kan een samenwerking ontstaan met en tussen de decentrale overheden.

Kennis- en informatiebehoefte voor rijkssysteemtaken vaststellen

Voor de Rijksoverheid is het belangrijk dat zij opheldert welke kennis zij *zelf* nodig heeft voor haar rol als systeemverantwoordelijke voor omgevingsbeleid. Dit geldt bij uitstek voor beleidsdossiers waarvoor de vormgeving en uitvoering decentraal zijn belegd, maar waarvoor een internationale resultaatverplichting geldt, zoals voor de al genoemde doelen uit de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Pas als die behoefte duidelijk is, kan het Rijk vanuit zijn systeemtaak een plaats geven aan de strategische kennisbehoefte van decentrale overheden.

Meer inzicht krijgen in de uitvoering van het omgevingsbeleid om vormgeving en uitvoering van systeemverantwoordelijkheid te verbeteren

Ook voor de meeste andere dossiers kan het met het oog op de verbetering van de invulling van de rijkssysteemtaken geen kwaad als het Rijk meer zicht krijgt op de uitvoering van het omgevingsbeleid door de decentrale overheden. Hiervoor kan de Rijksoverheid de decentrale overheden direct vragen naar hun ervaringen. Relevante vragen zijn bijvoorbeeld:

- Brengt de decentralisatie van het omgevingsbeleid het beleid dichter bij de burger?
- Voeren de decentrale overheden het omgevingsbeleid beter, gemakkelijker en doelmatig uit?
- Verloopt de uitvoering inderdaad soepeler, nu minder bestuurslagen betrokken zijn bij het omgevingsbeleid?
- Wat kan de Rijksoverheid doen om de effectiviteit van het omgevingsbeleid te vergroten?

De gezamenlijke beleidsopgaven en kennisvragen inventariseren

Er is een heldere voorstelling nodig van de beleidsopgaven waar de Rijksoverheid en decentrale overheden samen voor staan. Het ligt voor de hand dat de overheden samenwerken om kennis te vergaren. Zij kunnen bijvoorbeeld het principe volgen van 'kennis volgt beleidsopgave'. Dit betekent dat zij per beleidsopgave en afhankelijk van hun rol bekijken welke kennis en informatie er nodig is, en daaruit afleiden hoe zij samenwerken om de gewenste kennis te programmeren.

De Rijksoverheid kan ervoor kiezen om kennis in te zetten voor het toezicht op naleving van regels (zoals in de Programmatische Aanpak Stikstof). Maar het is ook mogelijk om decentrale overheden met kennis te ondersteunen, zodat zij hun rol effectief kunnen vervullen. Dit gebeurt al in de zogenoemde Laan voor de Leefomgeving, een werkconcept dat de decentrale overheden van gegevens voorziet die nodig zijn om de Omgevingswet uit te voeren.
Op het gebied van data bevelen we aan de *beschikbaarheid*, *bruikbaarheid en betrouwbaarheid* van feiten en cijfers en de bewerking tot betrouwbare beleidsrelevante informatie centraal te stellen, en het *format* hieraan ondergeschikt te maken. De decentrale overheden hebben immers aangegeven dat de discussie zich te veel concentreert op de dataformats. Daarnaast bevelen we aan om afspraken te maken met decentrale overheden over de kennis die zij nodig hebben om hun omgevingsvisie te concretiseren. Hoe willen zij bijvoorbeeld doelstellingen voor mobiliteit, energie en natuurlijke hulpbronnen tegen elkaar afwegen? Hierover zijn nog geen afspraken gemaakt.

Kennis ontwikkelen door samen te werken

De Rijksoverheid en de decentrale overheden zouden de vraag naar kennis en het aanbod daarvan beter moeten gaan coördineren. In een gezamenlijk proces kunnen zij hun kennisbehoefte en de kennisinfrastructuur beter op elkaar laten aansluiten. Voor de decentrale overheden en hun koepelorganisaties betekent dit dat ze 'hoorbaar' en concreet moeten aangeven met welke vragen zij worstelen.
Ook met het oog op een doelmatige besteding van publieke middelen kan gezamenlijk kennis ontwikkelen voordelig zijn. Op sommige beleidsterreinen opereert de Rijksoverheid namelijk parallel aan decentrale overheden in dezelfde regio's. Dit geldt onder andere voor MIRT-projecten, voor windparken op het land en voor de Natura 2000-regelgeving. In deze gevallen is er behoefte aan kennis over de samenhang tussen verschillende sectorale beleidsdossiers en tussen de plannen van alle partijen in één gebied. De Rijksoverheid heeft er dan belang bij om de rijkskennis en rijkskennisinfrastructuur te ontsluiten voor decentrale overheden. Zo kan zij de doelmatigheid van investeringen vergroten. Nu is er in de rijkskennisagenda nauwelijks ruimte voor multi-level-governancevraagstukken. Uiteindelijk kan een multi-levelaanpak in (rijks)kennisprogrammering inzicht geven in de vraag hoe beleidsopgaven zich op meerdere schaalniveaus presenteren en hoe deze zich kunnen ontwikkelen.
Er zijn al *good practices* van goede vraag-aanbodcoördinatie. Het werk van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) is daarvan een voorbeeld, evenals de wijze waarop het ministerie van EZ en het Interprovinciaal Overleg (IPO) de kennisarchitectuur rond het herijkte natuurbeleid vormgeven. Kenmerkend voor deze voorbeelden is dat de opgebouwde kennis wordt verzameld volgens het principe 'kennis volgt opgave'. Uit de toepassing van dit principe vloeit voort hoe de taken rond de kennisvergaring verdeeld worden en welke financiering nodig is. Hier kan natuurlijk ook voor andere gedecentraliseerde beleidsdossiers mee gestart worden. Zo creëer je regionale verdieping in onderzoeksprojecten die rijkskennisinstituten in beginsel voor de Rijksoverheid uitvoeren. Door decentrale beleidsresultaten naast elkaar te leggen groeit bovendien het lerend vermogen van het decentrale beleidssysteem.
Een goede vraag-aanbodcoördinatie is mogelijk door de volgende stappen te volgen:

- Bepaal eerst welke kennis nodig is (de inhoud van de gewenste kennisinfrastructuur), en wie dat gaat betalen (het bekostigingsvraagstuk). Het verdient aanbeveling om prioriteit te leggen bij het organiseren van data en informatie.
- Volg het principe 'kennis volgt beleidsopgave' in plaats van 'je gaat erover of niet'. Concretiseer eerst de beleidsopgave (daaruit volgen de beleidstaken) en verdeel dan de taken in de kennisvoorziening.
- Creëer ruimte voor vragen van decentrale overheden in de rijkskennisinfrastructuur.
- Heroverweeg de rol van koepelorganisaties in het proces om tot een gezamenlijke kennisarchitectuur voor de fysieke leefomgeving te komen.

1 Inleiding

Kennis ontwikkelen en kennis delen

Nu de decentralisering van het omgevingsbeleid in de praktijk verder gestalte krijgt, kan bij decentrale overheden een grotere behoefte ontstaan aan kennis over strategische omgevingsvraagstukken. Hoe kan de Rijksoverheid, vanuit haar systeemverantwoordelijkheid voor het overgedragen omgevingsbeleid, tegemoetkomen aan de decentrale overheden die een kennisbehoefte hebben? Welke kennisvragen brengt de nieuwe mix van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij decentrale overheden teweeg? Hebben zij toegang tot voldoende strategische kennis[3] en kunde om effectief in de nieuwe situatie te kunnen opereren? Deze vragen staan centraal in het onderzoeksproject 'Kennis voor decentrale overheden' dat het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) op verzoek van de ministeries van IenM en EZ heeft uitgevoerd. De focus van het onderzoek ligt op de strategische kennis die decentrale overheden nodig hebben voor het ontwikkelen en evalueren van hun beleid. Dit als onderscheid van de kennisvoorziening rond de uitvoeringspraktijk, die al langer een verantwoordelijkheid is van de decentrale overheden, en die niet verbonden is met de recente decentralisatie van het omgevingsbeleid.
In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de beleidsmatige context, geven we een schets van de huidige kennisinfrastructuur en gaan we in op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd; ten slotte geven we aan hoe deze rapportage is opgebouwd.

Beleid voor de leefomgeving in een veranderd speelveld

De afgelopen jaren is het rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving op een aantal terreinen – water, natuur, ruimtelijke ordening, mobiliteit en verstedelijking – stapsgewijs overgedragen aan gemeenten, provincies en waterschappen. De Rijksoverheid brengt hiermee het omgevingsbeleid 'zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven), laat het meer over aan gemeenten en provincies ('decentraal, tenzij…') en zet de gebruiker centraal' (IenM et al. 2012: 10). Het kabinet-Rutte I heeft deze ambities inhoudelijk en bestuurlijk uitgewerkt in een aantal bestuursakkoorden en beleidsnota's, zoals het 'Bestuursakkoord Decentralisatie 2011-2015 tussen Rijk, IPO, VNG en de UvW', de deelakkoorden 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' en 'Bestuursakkoord Water', en de 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte' (SVIR). De bestuursakkoorden richten zich op een doelmatiger samenwerking tussen overheden bij het uitvoeren van het beleid, en willen dit onder andere bereiken door het beleidssysteem van verantwoordelijkheden en financiering aan te passen; ook gaan de bestuursakkoorden kort in op de borging van kennis en kunde. In de SVIR is de rol van de Rijksoverheid nader beschreven, waarbij drie rijksdoelen ('Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig') zijn vertaald naar dertien nationale belangen waarvoor de Rijksoverheid verantwoordelijkheid draagt en waarop zij resultaten wil boeken. Bovendien is aangegeven hoe de Rijksoverheid deze doelen wil realiseren met de inzet van de rijksinstrumenten: kaders, bestuurlijke prestatieafspraken, financiën en kennis (IenM et al. 2012). Behalve voor decentralisatie heeft de Rijksoverheid in sommige dossiers gekozen voor liberalisering en deregulering om taken buiten de overheid te plaatsen. Bij liberalisering worden taken aan marktpartijen overgedragen, terwijl bij deregulering een taak of regel komt te vervallen.

[3] 'Strategische kennis' definiëren we als de kennis die decentrale overheden nodig hebben voor het ontwikkelen en evalueren van hun beleid

De Tweede Kamer heeft op verschillende momenten tijdens het proces van decentralisatie vragen gesteld over de benodigde kennis en kunde bij decentrale overheden en de ontsluiting van de rijkskennisinfrastructuur voor decentrale overheden. Het parlement sprak de wens uit dat het decentralisatieproces zorgvuldig zou plaatsvinden en dat het rijksbeleid op de betreffende terreinen, met behulp van een goed werkend beleidssysteem, soepel zou overgaan naar provincies, gemeenten en waterschappen. De minister van IenM heeft daarop toegezegd dat de Rijksoverheid en decentrale overheden gezamenlijk gaan verkennen hoe zij kennisontwikkeling en -deling vorm kunnen geven.

Rijk draagt verantwoordelijkheid voor de strategische kennisvoorziening van decentrale overheden

De Rijksoverheid houdt op het nationale niveau een systeemverantwoordelijkheid voor het gedecentraliseerde beleid voor de fysieke leefomgeving. Via het systeem[4] stelt het Rijk inhoudelijke en procesmatige kaders en voorziet het decentrale overheden van bevoegdheden en middelen om het gedecentraliseerde beleid inhoud te geven. Zo ondersteunt de Rijksoverheid op basis van sectoraal beleid de decentrale overheden bij het maken en uitvoeren van hun keuzes.

Op enkele beleidsdossiers heeft de Rijksoverheid een resultaatverplichting binnen het systeem: denk aan internationale afspraken om een leefbare en veilige omgeving (milieu, natuur, water en cultuurhistorie) te waarborgen. Ook opereert de Rijksoverheid in de regio's parallel aan decentrale overheden op beleidsterreinen die niet gedecentraliseerd zijn, zoals het beleid rond ruimtelijke, water- en mobiliteitsopgaven waarvoor het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport het kader biedt.

De Rijksoverheid heeft de ambitie om de kwaliteit van haar beleidssysteem voor de fysieke leefomgeving de komende jaren werkende weg te ontwikkelen, zodat decentrale overheden succesvol kunnen opereren (BZK et al. 2011). De ontsluiting van de rijkskennisinfrastructuur is één van de aandachtspunten binnen de systeemverantwoordelijkheid. In het overkoepelende bestuursakkoord is dit aandachtspunt voor de terreinen ruimte, economie en natuur als volgt verwoord: 'De medeoverheden worden betrokken bij de kennisontwikkeling en kennisdeling op het gebied van ruimtelijk en mobiliteitsbeleid, met het oog op het voorkomen van fragmentatie en duplicatie' (BZK et al. 2011: 44). Het 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' stelt: 'het Rijk blijft verantwoordelijk voor de instandhouding van de kennisinfrastructuur' en 'onderzoek en kennisverspreiding vinden gehoord de provincies plaats' (BZK et al. 2011a: 5). Binnen het beleidsterrein water wordt gestuurd op een slimmere samenwerking binnen het waterbeheer door onder andere organisatie, kennis en kunde bij waterbeheerders te verbeteren (IenM et al. 2011: 48).

Kennis in een nieuwe beleidscontext

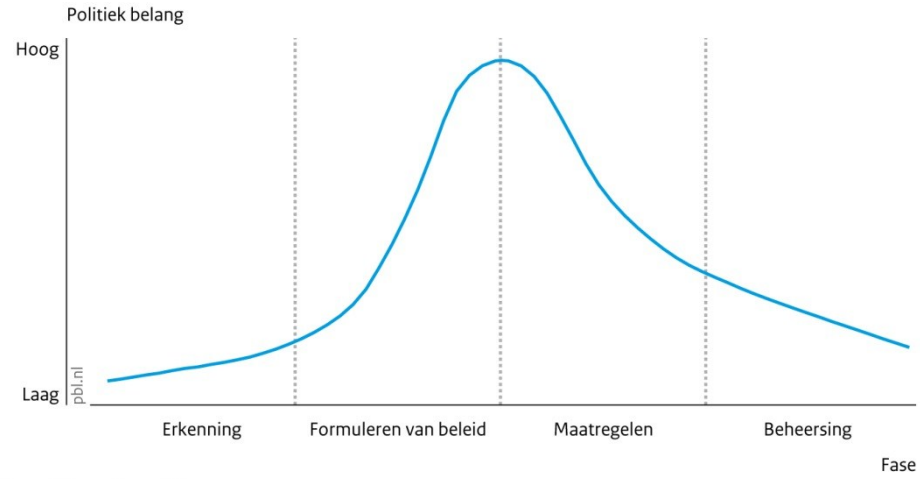
Kennis wordt in beleid gezien als een essentiële productiefactor waarover elke overheid moet beschikken, wil zij haar publieke taak adequaat kunnen uitoefenen. 'De provincie moet in staat zijn om zijn besluiten deugdelijk te onderbouwen, om verantwoording af te leggen en om valideerbaar te kunnen werken' (IPO 2011: 2). Voor de gewenste kennisinfrastructuur van decentrale overheden schetst het IPO (2011) een model dat een gesloten cyclus omvat tussen de elementen van het beleidsproces – verkenning, beleidsvorming, uitvoering, monitoring en evaluatie - waarbinnen in alle stappen 'kennis op maat' beschikbaar is. Voor dit maatwerk is een goede relatie tussen vraag en aanbod van kennis bij alle betrokken partijen van belang. Dat vraagt van decentrale overheden een scherpe vraagarticulatie op strategisch niveau. Het IPO (2011) stelt dat provincies hier nu nog moeite mee hebben.

Het type benodigde kennis, de timing en het politieke belang ervan hangen sterk samen met de fase van de beleidscyclus waarin een beleidsproces zich bevindt (zie figuur 1.1). Elke fase

[4] Het begrip systeem wordt toegelicht in hoofdstuk 2.

stelt afzonderlijke eisen aan de inzet en invulling van kennis (Winsemius 1986). De beleidscyclus verloopt niet hetzelfde bij de verschillende overheden, alleen al omdat elke overheid andere beleidsprocessen kent binnen haar (politieke) omgeving. Bovendien is er verschil in de volgtijdelijkheid op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Tussen beleidsdoelstellingen en informatiebehoefte op verschillende beleidsniveaus zit vaak wel overlap, vooral omdat landelijk beleid en doelstellingen via provincies doorwerken naar gemeenten en waterschappen. Het verschil schuilt vooral in het gewenste aggregatieniveau en/of de concretisering van de kennisbehoefte.

Figuur 1.1
Fasering van omgevingsbeleid



Bron: Winsemius, 1986

Rijkskennisinfrastructuur voorziet onvoldoende in koppeling tussen kennisvraag en -aanbod

De bestaande kennisinfrastructuur in het fysieke domein kenmerkt zich door een uitgebreid aanbod van netwerken, kennisbanken, innovatieprogramma's, kennisagenda's, leergemeenschappen en kenniskamers op alle schaalniveaus en beleidsterreinen. Vele spelers (Rijksoverheid, decentrale overheden, belangenorganisaties, bedrijven) dragen hieraan bij.
De Rijksoverheid heeft de afgelopen decennia veel geïnvesteerd in kennis voor beleid. Denk hier aan nationale kennisprogramma's, onder andere gefinancierd uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Daarnaast heeft de Rijksoverheid decentrale overheden ondersteund bij de ontwikkeling en implementatie van gebiedsgericht beleid door programma's zoals 'Ruimte voor de Rivier' en 'Investeringsbudget Landelijk Gebied' op te stellen. Ook is bij de ontwikkeling en invoering van nieuwe wetgeving (zoals de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Crisis- en herstelwet (Chw) en de nog vast te stellen Omgevingswet) aandacht voor de decentrale zijde van de kennisagenda geweest. Ten slotte heeft voor de invoering van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) het rijksprogramma 'Uitvoering met Ambitie' gedraaid, onder meer met het doel een kennisinfrastructuur te ontwikkelen die de koppeling tussen beleid en uitvoeringspraktijk zou waarborgen (IenM 2012b).
Verschillende auteurs (Merkx 2012; Speelman 2006) stellen dat aanzienlijke onderdelen van de (rijks)kennisinfrastructuur complex en versnipperd zijn en bovendien een ondoorzichtige structuur hebben. Daarnaast merken zij op dat vraag en aanbod binnen de bestaande kennisinfrastructuur gescheiden zijn. Daardoor komen onderzoeksresultaten slechts matig terecht bij de beoogde eindgebruikers. Op nationaal niveau is enkele jaren terug de beleidslijn ingezet van aanbod- naar vraaggestuurde kennisontwikkeling. Het kabinet-Rutte I heeft deze

beleidslijn voortgezet door kennisontwikkeling en de inzet van universiteiten en onderzoekscentra meer te koppelen aan de vraag uit de markt; het kabinet zette onder andere het Topsectorenbeleid en de zogenoemde Green Deals in om deze koppeling te versterken.

Momentopname van decentrale strategische kennisbehoefte

De bevindingen in deze rapportage vloeien voort uit een momentopname van de strategische kennisbehoefte van decentrale overheden, die door decentralisatie is ontstaan. Bovendien hebben we bekeken wat de Rijksoverheid vanuit haar systeemverantwoordelijkheid voor deze kennisbehoefte zou kunnen betekenen. We baseren onze conclusies op een aantal vraaggestuurde pilotstudies, interviews en literatuuronderzoek.
Omdat de decentralisatie van het omgevingsbeleid nog niet 'klaar' is, is het te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de effecten van decentralisatie en de kennisbehoefte die daarvan het gevolg is. Immers, decentrale overheden zijn nog druk doende met het oppakken van hun veranderde rol en verantwoordelijkheden. Daarnaast is de wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet en de Programmatische Aanpak Stikstof, nog onderwerp van discussie en moet deze nader worden ingevuld. Bovendien zien overheden zich geconfronteerd met de vraag hoe zij integraal beleid moeten vormgeven in tijden van economische crisis, krimpende budgetten en onzekerheid over groei of krimp van de bevolking in hun regio. Het is daarom reëel te veronderstellen dat de strategische kennisbehoefte die wij nu waarnemen de komende tijd zal veranderen. Evenzeer is het waarschijnlijk dat op geen enkel moment een stabiele decentrale kennisbehoefte vastgesteld kan worden. Beleid en regelgeving veranderen voortdurend en de eruit voortvloeiende kennisbehoefte zal altijd dynamisch en aan trends onderhevig zijn.

Bevindingen op basis van pilotprojecten, interviews en literatuurstudie

Het is van belang dat de lezer begrijpt hoe de conclusies en aanbevelingen in dit rapport tot stand zijn gekomen. Daarom schetsen we kort welke aanpak we hebben gevolgd om de relatie tussen de decentrale kennisbehoefte en de decentralisatie van beleid te onderzoeken. Er zijn drie onderzoeksmethoden toegepast: pilotstudies, die het PBL heeft uitgevoerd, literatuurstudie en een serie interviews met (beleids)medewerkers van (koepels) van decentrale overheden. In de aanpak via (een handvol) vraaggestuurde pilotstudies ligt besloten dat de dekking van de pilots over beleidsonderwerpen, fasen in de beleidscyclus en bestuursniveaus beperkt is. Bovendien zijn de pilots slechts met PBL-inzet uitgevoerd en zijn er, behalve een enkele uitbesteding aan de Wageningen University & Research centre, geen andere rijkskennisinstituten betrokken bij geweest. In totaal zijn vier pilots afgerond, twee verkeren bij het schrijven van dit rapport in een vergevorderd stadium van uitvoering en twee pilots verkeren in een verkennende aanvangsfase. Alle uitgevoerde pilots zijn voor en in samenwerking met provincies verzorgd. Er is vooralsnog geen pilotervaring opgedaan met waterschappen en gemeenten en de thema's energie en mobiliteit liggen nog braak. Verder komt het thema ruimtelijke ordening in de pilots weinig aan bod. Hoewel waardevol, leverden de pilotstudies onvoldoende informatie om antwoorden op de hoofdvraag van deze studie te formuleren. Om het onderzoek te verbreden en te verrijken zijn daarom literatuuronderzoek en circa 25 interviews ingezet. Bij de formulering van conclusies zijn de interviewresultaten, de literatuurstudie en ervaringen uit de pilots gelijkwaardig meegenomen. De periode van onderzoek beslaat ongeveer een jaar (medio 2012 – medio 2013).

Leeswijzer

Het rapport heeft een getrapte opbouw. In hoofdstuk 2 geven we een schets van de positie van 'kennis' binnen de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor het gedecentraliseerde omgevingsbeleid. De systeemverantwoordelijkheid stelt immers het kader waarbinnen de Rijksoverheid haar antwoord zal formuleren op de strategische kennisbehoefte van

decentrale overheden. De pilotprojecten die het PBL heeft uitgevoerd beschrijven we in hoofdstuk 3. We gaan in dit hoofdstuk niet in op de inhoudelijke resultaten van deze pilots; die vindt u in aparte rapportages op de PBL-website. Wél gaan we in op de kennis en ervaring die de pilots hebben opgeleverd in het perspectief van de hoofdvraag van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 bespreken we de interviewresultaten en combineren die met de pilotervaringen en resultaten uit de literatuurstudie. Het hoofdstuk geeft daarmee een schets van de huidige decentrale kennisbehoefte en de gesignaleerde trends op dit punt. In hoofdstuk 5 ten slotte formuleren we breder geldende conclusies en aanbevelingen die van belang kunnen zijn voor de toekomstige kennisarchitectuur van zowel de Rijksoverheid als decentrale overheden.

2 Wat is de rol van kennis binnen de systeem-verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van kennis binnen decentralisatie en de daaraan gekoppelde systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. De hoofdvraag in dit hoofdstuk is: Wat is het kader waarbinnen de Rijksoverheid nu opereert en waarbinnen zij straks mogelijk een plaats zal geven aan de aanbevelingen van deze studie? Om de plaats van kennis binnen het systeem te kunnen duiden, leggen we in dit hoofdstuk in vogelvlucht een traject af langs de inhoudelijk kaderstellende en de procesmatige aspecten van het beleidssysteem. De inhoudelijke doelstellingen van het beleid liggen – zoals we in de Inleiding hebben aangegeven – buiten de scope van dit onderzoek. Met opzet gebruiken we hier het woord 'vogelvlucht' om de betekenisverlening en praktische uitwerking van de begrippen 'decentralisatie' en 'systeem' te verkennen. Deze verschillen namelijk in de praktijk per departement en beleidsdossier. Bovendien evolueert het systeem in de tijd. De Raad van State (2009) benadrukt dan ook dat decentralisaties langdurige processen zijn. Als de handtekeningen zijn gezet, is tijd nodig om de organisaties aan te passen aan de nieuwe taakverdeling en om de spelers in hun rollen te laten groeien. Diverse auteurs (o.a. Fleurke & Hulst 2006) onderstrepen daarnaast dat vooral de condities waaronder decentralisaties plaatsvinden, bepalend zullen zijn voor het bereiken van beleidssucces. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis maken deel uit van deze randvoorwaarden.

2.1 Decentralisatie: middel om inhoudelijke beleidsdoelstellingen dichterbij te brengen

Decentralisatie en de ermee samenhangende systeemverantwoordelijkheid vormen op zichzelf geen beleidsdoelen, maar zijn een middel om inhoudelijke beleidsdoelstellingen – bijvoorbeeld internationaal aangegane verplichtingen, synergie en afstemming in ruimte en tijd – via een effectieve en doelmatige aanpak te (laten) bereiken (SER 2005; WRR 1995). Zo kan met behulp van een duidelijk en goed werkend systeem de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidslagen verhelderen, het beleid goedkoper en effectiever worden en de afstand tussen burger en beleid verkleinen (Gilsing 2009; WRR 1995). De kern van decentralisatie[5] is eigenlijk niets meer dan het verleggen van taken en bevoegdheden naar overheids-

[5] Er zijn ook andere opties dan decentralisatie om taken buiten de overheid te plaatsen, met name liberalisering en deregulering. Bij liberalisering worden taken aan marktpartijen overgedragen. Bij deregulering vervalt een taak of regel zonder dat deze aan een andere overheid of marktpartij toegekend wordt.

lagen buiten de Rijksoverheid (Raad van State 2009, 2013; WRR 1995). Daarmee krijgt decentralisatie naast de al genoemde inhoudelijke component ook een procesmatige component, die in de systeemverantwoordelijkheid uitwerking krijgt. De proceskant (wie doet wat? en hoe?) wordt vaak vanuit de wens tot ontvlechting gemotiveerd, met als argument dat niet alle overheidslagen zich met alle problemen hoeven te bemoeien ('je gaat erover of niet'). Stroperigheid en bestuurlijke drukte zouden zo vermeden kunnen worden. Een (te) sterk doorgevoerde ontvlechting kan er echter toe leiden dat centrale overheidslagen zich aan het beleid onttrekken, met een verlies aan beleidssamenhang tot gevolg (ROB 1997). De inhoudelijke en procesmatige kanten van decentralisatie lijken daarmee communicerende vaten: waar de Rijksoverheid zich terugtrekt op inhoudelijke taken (zoals kaderstelling), ontstaat een toenemende behoefte aan procesgerelateerde randvoorwaarden om het beleid te optimaliseren en de grenzen van beleidsverschillen af te bakenen (De Roo 2005). De Code Interbestuurlijke Verhoudingen presenteert decentralisatie daarom als een *herschikking* van het institutionele arrangement binnen de overheid en hecht aan de betrokkenheid van alle overheidslagen bij het bestuur. Zo stelt de Code: 'Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen dragen samen de verantwoordelijkheid voor een goed bestuur' en later in de tekst 'een goed samenspel tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen is noodzakelijk om de gezamenlijke doelstellingen te realiseren' (BZK et al. 2005: 3). De geactualiseerde code werkt de wijze waarop overheden elkaar betrekken onder andere in Europese beleidsprocessen uit (BZK et al. 2013: 1-2).

2.2 Zorg voor kennis voorlopig geen *hot topic* in vele uitwerkingen van systeemverantwoordelijkheid

Bij de recente decentralisaties heeft de Rijksoverheid, gedreven door de wens tot ontvlechting (zie eerder in dit hoofdstuk), haar kennisprogrammering teruggebracht tot de kennis die voor rijkstaken nodig is. De zorg voor de kennisvoorziening van decentrale overheden is spaarzaam uitgewerkt in de decentralisatie-bestuursakkoorden. Ze speelt echter een rol binnen de systeemverantwoordelijkheid (IenM et al. 2012), en is in een enkele bepaling expliciet – zij het kort – neergezet. Daarom kijken we in het vervolg van dit hoofdstuk eerst in brede zin naar de wijze waarop de Rijksoverheid haar systeemverantwoordelijkheid invult en daarna richten we de blik op de uitgewerkte afspraken over de kennisvoorziening van decentrale overheden.

De begrippen systeem en systeemverantwoordelijkheid zijn in het rijksbeleid gangbaar, maar zijn qua betekenis en gerelateerde taakopvatting niet eenduidig. Het systeem spant het procesmatig raamwerk op en het is, evenals decentralisatie, een middel om achterliggende beleidsdoelstellingen te bereiken. De Rijksoverheid geeft haar systeem vorm binnen bestuurlijke, juridische en praktische kaders zodat decentrale overheden en andere betrokken partijen succesvol kunnen opereren – denk hier bijvoorbeeld aan afspraken over doelen, rollen, middelen en kaders zoals in de Omgevingswet. De SER (2005) onderscheidt naast de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid een operationele verantwoordelijkheid in het verlengde van de systeemtaken. Grosso modo zijn deze operationele taken nu bij decentrale overheden neergelegd. Afhankelijk van het achterliggende doel van het systeem kan de Rijksoverheid ruimte geven aan actoren voor eigen afwegingen. De systeemverantwoordelijkheid kan ook behelzen dat de Rijksoverheid ingrijpt als het systeem niet goed functioneert of als het publieke belang niet goed is gewaarborgd (zo heeft zij bijvoorbeeld ingegrepen bij de tarieven voor tandzorg). In het uiterste geval kan de Rijksoverheid vanuit haar systeemverantwoordelijkheid eerdere afspraken over verantwoordelijkheids- of rolverdelingen her-

Omdat de kennisvoorziening rond deze twee opties buiten de reikwijdte van deze studie valt, gaan we er hier niet op in.

zien. In het rijksbeleid zijn voor de invulling van de systeemverantwoordelijkheid drie varianten herkenbaar:

- De Rijksoverheid betracht terughoudendheid en beperkt zich tot het verschaffen van een juridisch en bestuurlijk kader via instrumenten zoals wet- en regelgeving.
- De Rijksoverheid stelt kaders en treft daarnaast voorzieningen (bijv. monitoring) om overzicht te houden en om dit aan actoren te verstrekken. De onderliggende drijfveer is dat veel partners en partijen verantwoordelijkheden en taken hebben en de Rijksoverheid wenst dat deze spelers hun rol naar behoren kunnen vervullen.
- De Rijksoverheid stelt kaders, maar speelt tegelijkertijd de rol van regisseur. De Rijksoverheid kan ingrijpen als ongewenste ontwikkelingen zich voordoen of als het systeem niet naar behoren functioneert.

De rol van kennis komt in deze invullingen van systeemverantwoordelijkheid in verschillende schakeringen terug, afhankelijk van de mate waarin de Rijksoverheid reguleert (systeemvarianten 1 en 3) of juist faciliteert (variant 2) (Boonstra et al. 2013). Zo is kennis in variant 2 een voorziening die andere actoren in staat stelt om hun rol te vervullen. In variant 3 is kennis juist in hoofdzaak een middel waarmee de systeemverantwoordelijke kan interveniëren of corrigerende maatregelen kan onderbouwen en vormgeven. Daarnaast heeft de Rijksoverheid als systeemverantwoordelijke ook altijd zélf kennis en informatie nodig om haar rol inhoud te kunnen geven en om zo nodig verantwoording af te kunnen leggen aan bijvoorbeeld de Tweede Kamer.

2.3 Beleid stuurt op gezamenlijk kennis ontwikkelen en delen in bestuursakkoorden

In de bestuursakkoorden waarin decentralisatieafspraken voor het fysieke domein zijn vastgelegd, zijn korte, maar wel concrete bepalingen over kennisvoorziening van provincies, waterschappen of gemeenten opgenomen. Bij de uitwerking van de afzonderlijke akkoorden wordt verschillend gekeken naar de invulling van de kennisvoorziening, omdat de kijk op systeemverantwoordelijkheid en de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden verschilt. Zo noemt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) als een van de dertien 'nationale belangen' waarvoor de Rijksoverheid zorg draagt, het belang van een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele kwesties. De SVIR stelt: 'Decentrale overheden worden betrokken bij de kennisontwikkeling en kennisdeling op het gebied van ruimtelijk en mobiliteitsbeleid, met het oog op het voorkomen van fragmentatie en duplicatie' (IenM et al. 2012: 91). De Rijksoverheid lijkt in de SVIR te kiezen voor een faciliterende rol in de kennisvoorziening van decentrale actoren. Het Bestuursakkoord Water heeft qua kennis ook faciliterende trekken: hier sturen partijen op samenwerking door de beschikbaarheid en organisatie van kennis en kunde bij waterbeheerders te verbeteren (IenM et al. 2011: 48). In het *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur* (BZK et al. 2011a) vinden we eveneens een korte uitwerking van het kennissysteem. 'Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de instandhouding van de kennisinfrastructuur en hoort de provincies bij de programmering van zijn onderzoek', aldus het akkoord. In lijn met de regulerende toonzetting van dit onderhandelingsakkoord lijkt de Rijksoverheid in dit dossier te kiezen voor een afgebakende en toezichtgerichte rol van kennis.
Met de kennisbepaling in deze bestuursakkoorden is inmiddels enige tijd ervaring opgedaan. In de hoofdstukken 3 en 4 gaan we in op de ervaringen in de huidige beleidspraktijk.

3 Leerpunten uit de pilotstudies

In het overkoepelende bestuursakkoord hebben de Rijksoverheid en decentrale overheden afgesproken gezamenlijk te verkennen hoe zij kennisontwikkeling en kennisdeling vorm kunnen geven. Om inzicht te krijgen in de vraag hoe deze afspraak kan worden uitgewerkt, heeft het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) een aantal pilotstudies uitgevoerd voor decentrale overheden. De pilots zijn in het project als middel ingezet om verkennend in de praktijk te onderzoeken welke strategische kennisvragen decentrale overheden formuleren en hoe deze met inzet van nationale kennis en kunde op het gebied van het omgevingsbeleid door het PBL kunnen worden beantwoord. Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de praktijkervaring bij de uitvoering van de pilotstudies. We gaan niet in op de inhoudelijke resultaten van de pilots; die zijn in aparte rapportages beschreven en kunnen geraadpleegd worden op de PBL-website (zie literatuurlijst onder het kopje 'PBL-producten van de pilotstudies'). De opgedane ervaringen vormen leerpunten voor het systeem, in het bijzonder omdat ze inzicht bieden in de rol van kennisontwikkeling en kennisdeling in het fysieke omgevingsbeleid. In de volgende hoofdstukken gaan we op deze leerpunten in.

3.1 Studies in samenwerking met en in opdracht van decentrale overheden

Het afgelopen jaar hebben we vier pilots afgerond, twee verkeren bij het schrijven van dit rapport in een vergevorderd stadium van uitvoering en twee pilots verkeren in een verkennende fase (figuur 3.1). In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen van de vier afgeronde pilots, te weten 'Concurrentiepositie topsectoren' voor de provincie Noord-Brabant, 'Herijking EHS-beleid' voor de provincie Gelderland, 'Verdeling natuurgelden' voor het Interprovinciaal Overleg (IPO) en 'Monitor Ruimte' voor de provincies Noord- en Zuid-Holland. Daarnaast gaan we in op de ervaring die tot nu toe is opgedaan met de twee pilots in uitvoering, te weten 'Natuurverkenning Drenthe' (NVK) voor de provincie Drenthe en 'Samenhang in de Zuidwestelijke Delta' (ZWD) voor de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland.

De pilotstudies verschillen qua thematiek (sectoraal/integraal), vraagstelling (smal/breed), omvang opdracht (klein/groot) en opdrachtgeverschap (enkel-/meervoudig). De mate waarin de pilots de beleidsthema's en de overheden 'dekken', is beperkt. De diversiteit en beperkte dekking komen mede door de opzet en aanpak van de pilots om verkennend gewijs in de praktijk aan de slag te gaan. De pilots zijn tot stand gekomen op basis van concrete vragen van decentrale overheden. Er zijn vooraf criteria geformuleerd waaraan moest worden voldaan om in aanmerking te komen voor een decentrale pilot:

- De kennis- en informatiebehoefte van provincies, gemeenten en waterschappen staat centraal (vraaggestuurde in plaats van aanbodgerichte kennisontwikkeling).
- Het onderwerp van de kennis- en informatiebehoefte hangt samen met de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid en het gedecentraliseerde omgevingsbeleid.
- De decentrale kennisvraag sluit aan bij de kennis en kunde van het PBL.

- Het PBL is en blijft onafhankelijk in de opdrachtuitvoering ('baas over eigen onderzoek') en wordt ook zo gezien door de decentrale opdrachtgevers.
- Er is geen sprake van concurrentievervalsing richting advies- en onderzoeksbureaus.

We hebben tot nu toe alleen pilots in opdracht van provincies uitgevoerd en alleen op het terrein van economie en verstedelijking, natuur, ruimtelijke ordening en MIRT. De pilots zijn verdeeld over de beleidscyclus, waardoor er een beeld naar voren komt van hoe provincies omgaan met kennis in verschillende fasen van hun beleidscyclus. Meer hierover schrijven we in hoofdstuk 4. We hebben nog geen pilotervaring kunnen opdoen met gemeenten en waterschappen. Er lopen op dit moment twee aparte trajecten waarin met (enkele) gemeenten en waterschappen gesproken wordt over een mogelijk voorstel voor een pilotstudie.

Figuur 3.1 Invulling pilots naar beleidsthema[6], fase in beleidscyclus en opdrachtgeverschap van decentrale overheid (stand van zaken 1 mei 2013; de gearceerde pilots zijn in uitvoering)

Fasen beleidscyclus

SVIR - beleidsthema's	Verkenning	Beleidsvorming	Uitvoering	Monitoring en evaluatie
Economie en verstedelijking		NB: Concurrentiepositie topsectoren		
Mobiliteit				
Energie/klimaat				
Water				
Cultuurhistorie				
Natuur	DR: NVK Drenthe	IPO: Verdeling natuurgelden GLD: Herijking EHS-beleid		
Ruimtelijke ordening				NH/ZH: Monitor Ruimte
MIRT (o.a. Deltaprogramma)	ZL/NB/ZHL: ZWD			

Provincies
Waterschappen
Gemeenten

Voor het verzamelen van de leerpunten voor kennisontwikkeling en kennisdeling hebben we de ervaringen uit de pilots geanalyseerd aan de hand van het model van Bressers et al. (2009). Het model onderscheidt vier fasen die bij strategische kennisontwikkeling doorlopen worden. In deze fasen beantwoordt men achtereenvolgens de vraag wat de beleidsopgave is, welke kennis hiervoor nodig is, hoe de benodigde kennis georganiseerd wordt en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om kennis sneller en duidelijker te laten doorwerken in de beleidsvoorbereiding en het besluitvormingsproces (zie figuur B1 in bijlage 1).
De pilots worden gepresenteerd naar fase van beleidscyclus om structuur te kunnen geven aan de analyse en bevindingen. De pilotbeschrijving begint met een korte omschrijving van de beleidsopgave en de onderzoeksvraag, de koppeling met de decentrale beleidscontext, en de uitvoering en het resultaat van de opdracht. Vervolgens gaan we in op de belangrijkste

[6] De beleidsthema's in figuur 3.1 verwijzen naar de thema's uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) waarin sprake is van decentralisatie van het rijksbeleid. Een samenhang tussen sectorale beleidsthema's is terug te vinden in de thema's ruimtelijke ordening en MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Bij ruimtelijke ordening ligt de programmering en toezichtrol bij provincies, maar draagt de Rijksoverheid systeemverantwoordelijkheid. Bij MIRT-projecten is de Rijksoverheid samen met regionale overheden mede-bestuursorgaan in een gebied en draagt zij naast systeemverantwoordelijkheid ook verantwoordelijkheid voor de realisatie van rijkstaken, waaronder de aanleg van (droge en natte) rijksinfrastructuur. Een pilot rond cultuurhistorie ligt niet voor de hand, omdat over dit thema binnen het PBL beperkte kennis aanwezig is. Ten slotte valt de fase van beleidsuitvoering buiten de scope van een mogelijke pilot, doordat de kennisvoorziening voor de uitvoeringspraktijk al onder verantwoordelijkheid valt van decentrale overheden.

ervaringen uit de pilots die leerpunten kunnen vormen voor kennisontwikkeling en kennisdeling in het fysieke omgevingsbeleid. Voor de pilotbeschrijving zijn zowel centrale als decentrale opdrachtgevers bevraagd op ervaringen en leerpunten uit de pilots (zie bijlage 1).

3.2 Leerpunten uit de pilotstudies

3.2.1 Fase van verkenning

Provincies en andere overheden staan voor de uitdaging belangrijke politieke keuzes te maken voor hun beleid in reactie op maatschappelijke, economische en klimatologische ontwikkelingen. Zij moeten een integraal omgevingsbeleid scheppen in tijden van krimpende budgetten en een verdergaande decentralisering van het ruimtelijk beleid. Deze ontwikkelingen leiden tot een nieuwe beleidscontext voor de provinciale omgevingsvisie en het daarin geschetste ruimtelijk strategisch kader. De pilot 'Natuurverkenning Drenthe' van de provincie Drenthe illustreert hoe een provincie in deze fase van verkenning nieuwe kijkrichtingen ontwikkelt voor het provinciaal beleid. De pilot 'Samenhang in de Zuidwestelijke Delta' is een voorbeeld van een multi-levelstudie. De vraag om een integrale verkenning komt voort uit de noodzaak om sterk met elkaar verweven vraagstukken uit diverse beleidsopgaven en van diverse beleidsactoren op verschillende schaalniveaus in één gebied op elkaar af te stemmen.

Pilot 'De Drentse natuur in 2040: een verkenning van mogelijkheden met kijkrichtingen' – provincie Drenthe

Opdracht pilot:

De provincie Drenthe werkt aan een actualisatie van de Omgevingsvisie. De visie geeft richting aan het beleid en de regelgeving voor de ontwikkeling van de natuur en het landschap in het licht van het nieuwe beleid. Kennis uit de PBL-studie *Natuurverkenning 2010-2040* (PBL 2012a) past volgens de provincie in dit traject, omdat de vier kijkrichtingen uit deze studie verschillende visies op natuur representeren en zo het gesprek en de onderhandelingen tussen maatschappelijke partners kunnen vergemakkelijken. De provincie vraagt aan het PBL de kijkrichtingen, die nu op landelijke schaal zijn uitgewerkt, te verfijnen en praktisch uit te werken voor de provincie Drenthe. De provincie onderstreept in haar verzoek de noodzaak van heldere, begrijpelijke illustraties en aansprekend taalgebruik als hulp bij de communicatie van de provincie binnen het provinciaal beleidsproces en naar de maatschappelijke partners.

Beleidscontext:

Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe
In 2010 heeft de provincie Drenthe haar omgevingsbeleid vastgesteld in de Omgevingsvisie Drenthe. Deze visie schetst het ruimtelijk strategisch kader van Drenthe en is daarmee van invloed op de keuzes die maatschappelijke partners in de provincie maken. De provincie geeft aan dat de economische crisis, de demografische ontwikkeling, het stilvallen van de woningmarkt en de klimaatverandering forse gevolgen hebben voor de planologische effecten van het Drents omgevingsbeleid. Dit geldt ook voor de beoogde transitie naar een kennis- en netwerkeconomie en een duurzame energievoorziening. Daarnaast speelt de invloed van rijksbezuinigingen, de bestuursakkoorden voor water en natuur en de decentralisatie van rijkstaken, waardoor de verantwoordelijkheden en rol van de provincie veranderd zijn. Door deze veranderingen vraagt de provincie zich af of het bestaande beleid en realisatiestrategie voor natuur en

	landschap nog passend zijn. Ze is op zoek naar aanbevelingen en richtlijnen om de waarde van natuur en landschap – ook in communicatief opzicht – nieuw elan te geven.
Uitvoering en resultaat:	De pilot is een nadere uitwerking van de *Natuurverkenning 2010-2040* (PBL 2012a). Belangrijk deel van de pilot zijn workshops met beleidsmedewerkers en bestuurders binnen de provincie en met maatschappelijke partners. De pilot is in november 2012 gestart en in september 2013 afgerond. Het resultaat is in de vorm van presentaties, verslagen van de workshops en een brochure (PBL 2013a) gepresenteerd.

Kennisvraag:	Bij de provincie is vooral behoefte aan kennis en kunde om verschillende visies op de natuur, die zowel binnen de provincie als bij de maatschappelijke partners leven, te onderscheiden. Het doel is een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen voor een nieuwe visie op natuur en landschap. De decentralisatie van het natuurbeleid heeft als gevolg dat van de provincie meer strategisch handelen wordt gevraagd voor de invulling van haar nieuwe regierol. Voor de uitvoering van deze rol is het tevens nodig dat het natuurbeleid integraal wordt benaderd. Beleidsmedewerkers moeten getraind worden in het integraal denken op strategisch niveau. Om hoofd- en bijzaken goed te onderscheiden wil de provincie in het traject starten met de vraag: Waarom doen we het ook al weer? Vervolgens wordt gekeken wat de provincie in de toekomst moet doen om de natuurdoelen te behalen en wat er nu al gedaan kan worden. In dit verkennend proces is er behoefte het natuurbeleid van Drenthe te plaatsen in de nationale en internationale context.
Organisatie kennis:	In de pilot zijn diverse interactieve workshops gehouden met provinciale beleidsmedewerkers, Statenleden en stakeholders in het Drentse natuurdossier. Tijdens de interne workshop met provinciale beleidsmedewerkers is naar voren gekomen dat voor veel beleidsmedewerkers de toepassing van methoden voor strategisch kijken naar beleid – het werken met scenario's en het zoeken naar samenhang tussen natuur en andere sectoren – nieuw is en als lastig wordt ervaren. Het integraal benaderen van het natuurvraagstuk is nog belangrijker geworden. 'Uiteraard maakte de provincie voor de decentralisatie van de rijkstaken zelf beleid voor natuur, maar dat was voornamelijk op operationeel niveau, gekoppeld aan het tot voorheen uitvoeringsgerichte karakter van het beleid. Daarnaast hebben (externe) onzekerheden in het natuurbeleid, onder andere over benodigde investeringen voor de beleidsuitvoering en uitwerking landelijke afspraken uit het Bestuursakkoord Natuur, impact op het transitieproces voor de provinciale medewerker naar een nieuwe kijk op natuur in Drenthe', aldus de geïnterviewde. In de pilot is veel gebruik gemaakt van bestaand informatiemateriaal van de provincie. Deze informatie werd gekoppeld aan de kijkrichtingen in de workshops om zo veel mogelijk te komen tot gezamenlijke ontwikkeling van kennis die aansluit bij het beleidsproces. Uit de ervaringen komt naar voren dat de provincie zelf veel gegevens in huis heeft, maar dat de directe koppeling tussen beschikbare gegevens en het beantwoorden van beleidsvragen niet eenvoudig is. De geïnterviewde geeft aan dat dit probleem binnen de provincie bekend is en men verbetering wil aanbrengen

	door te investeren in kennis: 'Decentralisatie heeft de urgentie naar voren gehaald en bezuinigingen maakt de noodzaak groter voor een goed ontsluitend kennissysteem.'
(Rand)voorwaarden doorwerking van kennis:	Uit de pilot komt naar voren dat bestuurlijke geëngageerdheid en interactieve werkvormen belangrijke aanjagers zijn om een andere kijk op de beleidsopgaven te krijgen en om nieuwe wegen te verkennen die passen bij de veranderende rol van de provincie in het omgevingsbeleid. Het denken over grenzen van sectoren wordt meer gemeengoed in de integrale benadering van beleidsopgaven. De pilot laat zien dat de interdisciplinaire kennisuitwisseling meerwaarde biedt voor de organisatie en het beleidsproces. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat in het visietraject van belang is dat de nieuwe kennis gezamenlijk wordt ontwikkeld door alle betrokken partners in het politieke besluitvormingstraject (ambtenaren, Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, maatschappelijke partners). Iedereen moet immers de taal begrijpen om een gezamenlijk beeld te krijgen.

Pilot 'Samenhang in de Zuidwestelijke Delta' – provincies Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland

Opdracht pilot:	In een gebied als de Zuidwestelijke Delta (ZWD) zijn de vraagstukken van de verschillende departementen en van de decentrale overheden zozeer verweven dat integraal beleid en het onderling afstemmen van investeringsbeslissingen noodzakelijk zijn. Inhoudelijk willen de provincies naar een duurzame ontwikkeling van de delta. De provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Zeeland hebben gevraagd om in de pilot ontwikkelingsrichtingen van ecologische en ruimtelijk-economische potenties van het gebied in beeld te brengen en deze te koppelen aan de veiligheid- en zoetwatervraagstukken. Het doel is samenhang aan te brengen tussen opgaven en sectoren op verschillende schaalniveaus in de brede context van de Zuidwestelijke delta. Dit gebeurt door mogelijkheden voor langetermijnontwikkeling te verkennen en voorstellen te doen voor kansrijke combinaties op de verschillende dossiers.
Beleidscontext:	*Provinciale gebieds- en visieontwikkeling: MIRT Zuidwestelijke Delta, Vlaams-Nederlandse Delta, Deltaprogramma/deelprogramma Zuidwestelijke Delta en provinciale gebieds- en beleidsprogramma's en -projecten* De drie provincies werken vanaf 2007 samen in de ZWD in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). Het MIRT is een inhoudelijk samenhangend programma voor infrastructuurprojecten die zijn gerelateerd aan het ruimtelijke en mobiliteitsbeleid (zoals de hoofdwegen, de hoofdvaarwegen, de spoorwegen en de grote regionale en lokale projecten) en aan het waterbeleid (waterkeringen en waterbeheer). De gezamenlijke opgaven en investeringen van de Rijksoverheid en de provincies in de ZWD zijn in 2009 neergelegd in een MIRT Gebiedsagenda Zeeland; er wordt nu gewerkt aan een actualisatie van deze gebiedsagenda. Door het gebied van de ZWD loopt ook het MIRT-project 'Verkenning Antwerpen-Rotterdam' (MIRT-VAR). De Vlaams-Nederlandse Delta (VNL) is een samenwerkingsnetwerk van de provincies Antwerpen, Noord-Brabant, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Zeeland en Zuid-Holland. Het doel is om in goede samen-

	werking met de steden en zeehavens, het bedrijfsleven en de kennisinstellingen de projecten die noodzakelijk zijn voor de economisch-logistieke ontwikkeling van de regio te faciliteren. Het Deltaprogramma kent negen deelprogramma's, waaronder de ZWD. In het Deltaprogramma worden vijf deltabeslissingen voorbereid die voor 2015 zullen worden voorgelegd aan het kabinet, zoals de beslissing over 'de bescherming van de Rijn-Maasdelta'. Het deelprogramma ZWD werkt aan een klimaatbestendig, veilig, ecologisch veerkrachtig en economisch vitaal deltagebied en richt zich op de middellange (2020-2050) en lange termijn (tot 2100). Een belangrijk onderdeel van het deelprogramma ZWD is de voorbereiding van de rijksstructuurvisie en gebiedsontwikkeling Grevelingen/Volkerak Zoommeer. Naast de gezamenlijke beleids- en visieontwikkeling lopen bij de drie provincies afzonderlijk beleidstrajecten en -programma's die samenhangen met de ontwikkelingen in de ZWD, zoals de integrale herziening Structuurvisie Zuid-Holland, de uitvoering Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 en Gebiedsontwikkeling Waterpoort.
Uitvoering en resultaat:	De pilot is in november 2012 gestart en de resultaten worden gepubliceerd in een rapport (PBL 2013b), dat in oktober 2013 wordt aangeboden aan de gedeputeerden van drie provincies; daarnaast wordt een achtergronddocument met een nadere toelichting op de PBL-website gepubliceerd. Tussentijds zijn de bevindingen gepresenteerd in bijeenkomsten van verschillende beleidsactoren die bij de ZWD betrokken zijn.

Kennisvraag:	Provincies hebben behoefte aan inzicht in alle actuele programma's en opgaves en aan samenhang daartussen. Over de ZWD is reeds een grote hoeveelheid onderzoeken verschenen. Enerzijds zijn de provincies op zoek naar wat er aan de breinaald blijft hangen als die door de bestaande kennis wordt gestoken. Welke samenhang bestaat er in die grote hoeveelheid kennis en hoe kan die kennis worden ingezet voor visievorming en gebiedsontwikkeling in provinciale en nationale beleidstrajecten (zie beleidscontext)? Anderzijds zijn de provincies voor de ZWD op zoek naar mogelijkheden voor langetermijnontwikkeling en kansrijke combinaties op de verschillende dossiers in het 'natte' (water en ecologie) en 'droge' domein (economie, verstedelijking en mobiliteit). Waar het Deltaprogramma en de Rijksstructuurvisie zich concentreren op waterveiligheid en zoetwatervoorziening, heeft deze PBL-studie met zijn aanvliegroute vanuit economie en ecologie een andere en aanvullende invalshoek.
Organisatie kennis:	De provincies zijn niet op basis van een onderzoeks- of kennisagenda tot de vraagstelling gekomen. Aanleiding voor de pilot was het ontbreken van het provinciale schaalniveau in PBL-studies. 'Voor de provincies is werken met een planbureau nieuw. In die zin is het echt een pilot om gezamenlijk met elkaar te onderzoeken waar de toegevoegde waarde zit', aldus een van de geïnterviewden. De pilot heeft tot nu toe geleerd dat er continu wordt nagedacht over de vraag welke kennis moet worden vergaard, ondanks dat aan het begin van de pilot ruimte is gecreëerd voor nadere afstemming. Betrokken partijen bekijken de vraagstelling en het gewenste onderzoek ieder vanuit zijn eigen werkelijkheid en verschillen onder andere in interpretatie

	en gebruikte terminologie. De pilot is breed opgezet, zodat men met veel personen te maken heeft, zowel bij de drie provincies als bij het PBL. Voor de uitvoering is afgesproken het contact met de provincies in eerste instantie te laten verlopen via de drie contactpersonen, die (bijna) maandelijks met de PBL-projectleiders bijeen kwamen voor tussentijdse reflectie op het onderzoek. In de pilot zijn twee plenaire workshops gehouden waarin vanuit de drie provincies beleidsmedewerkers met elkaar discussieerden; deze mensen zijn ook betrokken bij de twee provinciale sporen ZWD en VNL. In de pilot zijn binnen de provincies geen aparte workshops gehouden, zoals bij de pilot 'Natuurverkenning Drenthe' het geval was.
(Rand)voorwaarden doorwerking van kennis:	De pilot zit in de laatste fase en de resultaten worden in oktober 2013 opgeleverd. Binnen de provincies wordt nagedacht over het gebruik van de resultaten van de pilot in de provinciale organisatie en beleidsontwikkeling. Bij doorwerking binnen provinciale beleidsvorming zijn toepasbaarheid van de resultaten en aansprekende presentatievorm belangrijke voorwaarden. Bij toepasbaarheid gaat het er onder andere om oog te hebben voor de bestuurlijke context van de provincies en aanbevelingen te doen die de provincies kunnen oppakken (agendavorming). Volgens de geïnterviewden van deze pilot kan een planbureau in zijn onafhankelijke rol hierin verder gaan dan de gebaande paden en komen met innovatieve, onverwachte ideeën voor kansrijke combinaties van dossiers. Het is vervolgens aan de provincie om een politieke uitspraak te doen over de geboden combinaties. Ten aanzien van presentatie gaat het volgens de geïnterviewden om een juiste vorm te kiezen die aansluit bij de doelgroepen van het rapport. Zo worden bestuurders beter bereikt met een korte presentatie van het rapport in de vorm van een verbeelding van conclusies in illustraties en een bestuurlijke samenvatting. En de gespecialiseerde beleidsmedewerker die het politieke besluit verder moet uitwerken, kan een toelichting vinden in het totale rapport en achtergronddocument van de pilot.

3.2.2 Fase van beleidsvorming

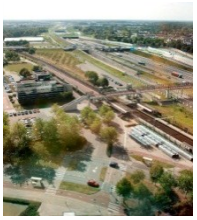
De kennisbehoefte van de provincies in deze fase vloeit voort uit een lopend beleidsproces binnen de provincie. Ondanks dat de provincie reeds voor de decentralisatie van het kabinet-Rutte I bezig was met beleidsvorming, is de urgentie ervan door de decentralisatie versterkt. De noodzaak van bezuinigen vraagt om slimme investeringen en onderhandelingen met partners over de uitvoering en middelenverdeling van het beleid. De drie pilots schetsen een beeld van de informatiebehoefte in deze fase van beleidsvorming en laten zien hoe provincies aansluiting zoeken bij het nationale beleid.

De pilot 'Concurrentiepositie topsectoren' voor de provincie Noord-Brabant en de pilot 'Herijking EHS-beleid' voor de provincie Gelderland laten zien wat het verschil in invulling van systeemverantwoordelijkheid door de Rijksoverheid betekent voor de decentrale beleidsvorming en de op zijn beurt daaruit voortvloeiende kennisbehoefte. Zo heeft de Rijksoverheid geen kader gesteld voor het ruimtelijk-economisch terrein, maar is er wel op nationaal niveau door het ministerie van EZ beleid geformuleerd om de Nederlandse economie aan te sturen via specifieke topsectoren. Uit de pilot voor de provincie Noord-Brabant komt naar voren dat de provincie zonder dit rijkskader de ruimte heeft voor eigen beleidsvorming, maar geen nationale dekking heeft die het draagvlak voor het provinciale beleid zou kunnen versterken. Juist dit draagvlak heeft ze nodig om maatwerk te leveren in haar eigen beleid. In het natuurdossier vult de Rijksoverheid haar systeemverantwoordelijkheid in door decentrali-

satie van taken en bevoegdheden, maar behoudt zij resultaatverantwoordelijkheid voor de internationale afspraken. In de pilot voor de provincie Gelderland wordt duidelijk dat dit geheel de provincie noodzaakt het provinciale beleid aan te passen aan het nieuwe rijksbeleid en het tegelijkertijd met de Gelderse situatie te verbinden.
Tot slot maakt de pilot 'Verdeling natuurgelden' voor het IPO duidelijk welke kennis- en informatiebehoefte provincies hebben bij een gewijzigde bestuurlijke context. Met de decentralisatie van het omgevingsbeleid is ook een wijziging in het sturingsmodel tussen de Rijksoverheid en de decentrale overheden overeengekomen. Deze afspraken moeten vervolgens worden vertaald in het provinciaal beleid. Hoe kunnen centraal gemaakte generieke afspraken tussen de Rijksoverheid en het IPO geïmplementeerd en uitgevoerd worden in twaalf afzonderlijke provincies?

Pilot 'Concurrentiepositie van de topsectoren in Noord-Brabant' - Provincie Noord-Brabant

Opdracht:



De provincie Noord-Brabant werkt op het ruimtelijk-economisch terrein aan een strategische toekomstvisie voor het versterken van de Brabantse economie. De visie is een uitwerking van de Agenda van Brabant die in 2010 is vastgesteld. De provincie wil inzetten op een sterke kennisinfrastructuur in de regio met een strategie voor een 'top kennis- en innovatieregio'. De provincie heeft aan het PBL gevraagd te adviseren over de ruimtelijke en economische structuur, die opbouwt tot een 'excellent vestigingsklimaat'. Centraal staat de vraag: Welke slimme investeringsstrategie past bij het versterken van de concurrentiepositie van de topsectoren en het concurrentievermogen van Noord-Brabant?

Beleidscontext:

Agenda van Brabant
De Agenda van Brabant van de provincie Noord-Brabant bevat een strategische visie op de toekomst van Brabant op het gebied van ruimte en economie in 2020. Doordat de omstandigheden en opgaven voor Brabant in korte tijd flink zijn veranderd, staat de provincie voor een dubbele opgave: enerzijds haar profiel versterken met een duidelijke agenda en anderzijds ruimte creëren voor noodzakelijke bezuinigingen. Voor de provincie leidt dat tot nieuwe rollen en taken en een andere positie. De provinciale overheid is sturend in het ruimtelijke domein, en op het gebied van regionale bereikbaarheid en openbaar vervoer. In het economische domein ligt de leiding juist meer bij bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Hier is de rol van de provincie faciliterend. De Agenda is gericht op het behoud van duurzame welvaart en welzijn in veranderde omstandigheden. Hoofddoelstelling is tot de Europese top van kennis- en innovatieregio's te blijven behoren. Vanuit die ambitie concentreert de provincie zich op het vestigings- en leefklimaat van Brabant, zodat zij interessant is voor internationaal opererende bedrijven in Noord-Brabant.
De kennis uit de pilot wordt door Gedeputeerde Staten ingezet als onderbouwing van voorgesteld beleid in de politieke besluitvorming over de Agenda van Brabant door Provinciale Staten. Daarnaast wordt de kennis ingezet in andere provinciale, regionale en Europese beleidstrajecten, zoals de internationale strategie in de Agenda van Brabant (provincie), de uitwerking van de economische agenda in de regio door de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij ofwel BOM (regio) en de strategie van Brabant in het Europese subsidieprogramma Horizon 2020 (Europa).

Uitvoering pilot en resultaat:	De pilot is een nadere uitwerking van de PBL-studie *De internationale concurrentiepositie van topsectoren* (PBL 2012b). De pilot is uitgevoerd van maart tot en met mei 2012. De resultaten zijn aan inhoudelijk betrokken provinciale en regionale beleidsmedewerkers gepresenteerd in de vorm van illustraties. De onderbouwing van de resultaten is gepubliceerd in een notitie (PBL-Notitie 2012a).

Kennisvraag:	De provincie wil aansluiten bij het nationale topsectorenbeleid en heeft hiervoor een beeld nodig van de aangewezen topsectoren in Noord-Brabant en de factoren die de concurrentiekracht van de Noord-Brabantse economie bepalen. Voor de (wetenschappelijke) onderbouwing van de visie mist de provincie gegevens en analyses over topsectoren en concurrentiekrachtbepalende factoren. Het PBL heeft in een landelijke studie over topsectoren (PBL 2012b) reeds aandacht besteed aan de provincie Noord-Brabant (als een van de rijksprioritaire gebieden in de SVIR), maar deze kennis geeft volgens de opdrachtgever alleen op hoofdlijnen een onderbouwing en mist een nadere betekenis in de regio en een koppeling met provinciale ambities en beleid.
Organisatie kennis:	Om de benodigde kennis in het beleidsvormingstraject binnen te halen zoekt de provincie vanuit een netwerkmodel naar de juiste kennisleveranciers; dit kan zowel door de interne kennis beter te benutten als door extern kennis te vergaren in het netwerk. Bij de selectie van de kennisleverancier laat de provincie zich leiden door de inhoud van de kennisvraag (en niet door de positie van de kennisorganisatie in het beleids- of kennisveld). De geïnterviewde geeft aan dat de pilot voor de provincie leerpunten heeft opgeleverd voor het op orde brengen van de eigen kennisinfrastructuur. In de periode waarin de pilot is uitgevoerd, had de wijze waarop de provincie kennis verzamelde en onderzoek uitzette een hoog adhockarakter en berustte het contact met externe kennisleveranciers op toevallige ontmoetingen. Zo was de provincie al een tijdje op zoek naar passende kennis en heeft zij het PBL benaderd nadat zij het PBL-symposium 'De internationale concurrentiepositie van Nederlandse topsectoren en topregio's' heeft bijgewoond. De ervaringen van de pilot passen in de ambitie van de provincie om meer structuur in dit kennisproces aan te brengen en bewust meer landelijke expertise binnen te halen en samen kennis te delen met (beleids)partners ter versterking van elkaars werk (zie ook *Kennis- en onderzoeksagenda 2013* van de provincie Noord-Brabant (provincie Noord-Brabant 2012).
(Rand)voorwaarden doorwerking van kennis:	Uit de pilot komt naar voren dat kennisontwikkeling en -deling in deze fase van beleidsvorming vaak onder hoge tijdsdruk plaatsvindt. Voor een goede kennisdeling tussen beleidsmedewerkers en onderzoekers moet het uitvoeringsproces van de pilot en wijze van presentatie van de resultaten aan bepaalde voorwaarden voldoen. Ten eerste kan het PBL deze opdracht alleen op korte termijn uitvoeren als de provincie een concrete vraag stelt en bij het PBL de gevraagde kennis al in een PBL-studie is vergaard. Ten tweede moeten beide partijen nauw samenwerken om de kennisvraag en het kennisaanbod beter op elkaar af te stemmen en moeten zij tussentijds kennis uitwisselen om parallel met het onderzoek de provinciale beleidsnotitie te kunnen ontwikkelen. Ten derde dient de

presentatie van de resultaten (Powerpoint-presentatie en notitie) afgestemd te zijn op het doel dat de provincie met de kennis wil bereiken, te weten regionaal gezien een bepaalde koers ondersteunen. Deze koersondersteuning is volgens de gesprekspartner eenvoudiger met illustraties (figuren) te bereiken dan met tekst. Met als kanttekening dat de beleidsmedewerkers die de presentatie bijwonen wetenschappelijke voorkennis moeten hebben van het landelijke debat op het gebied van ruimtelijke economie.
De kennis uit de pilot is behalve voor het provinciale beleid ook ingezet voor de regionale beleidsvorming. De geïnterviewde geeft aan dat de provincie een – door de regio erkende – faciliterende rol heeft in de kennisontwikkeling en kennisdeling in het systeem van het fysieke domein. Vanuit de regio wordt steeds meer de vraag bij de provincie gelegd om de regie te pakken en daarbij hoort een goede eigen kennisinfrastructuur en worden provinciale (kennis)organisaties als faciliteit ingezet. De rol van de provincie bij het faciliteren van het onderzoeksproces is om te zorgen voor synergie tussen vraag en aanbod, zoals de provincie in deze pilot heeft gedaan. De provincie doet dit door in het begin van het proces kennisvragen uit de regio te verzamelen en de kennispartner in contact te brengen met belangrijke spelers uit het veld en op het eind van het onderzoeksproces de resultaten aan de kennispartners bekend te maken.

Pilot 'PBL-toets herijking Ecologische Hoofdstructuur Gelderland' – Provincie Gelderland

Opdracht pilot:

De provincie Gelderland heeft opdracht gegeven om een toets uit te voeren van de herijking van het Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Gelderland. Deze toets is uitgevoerd samen met het onderzoeksinstituut Alterra (onderdeel van Wageningen University & Research centre), dat verantwoordelijk was voor de inhoudelijke doorrekening. Het PBL heeft op verzoek van de provincie Gelderland de doorrekening van de herijkte EHS door Alterra via een second opinion gereviewd. In de review is gekeken of de onderzoeksmethode van Alterra vergelijkbaar is met de onderzoeksmethode die het PBL eerder heeft gehanteerd bij PBL-analyses van het landelijk natuurakkoord; daarnaast is gekeken of de conclusies te herleiden zijn uit de onderzoeksresultaten en welke handelingsperspectieven de provincie heeft voor haar beleid.

Beleidscontext:

Herijking EHS-beleid
De provincie Gelderland wil in 2025 klaar zijn met de EHS en die zal dan 6.000 hectare kleiner zijn dan oorspronkelijk gepland. De provincie heeft haar EHS-beleid herijkt naar aanleiding van de wijziging van het nationale natuurbeleid dat onder andere verwoord is in het landelijke Onderhandelingsakkoord Natuur uit september 2011. De herijking van de EHS is een van de vijf prioritaire programma's uit het provinciale coalitieakkoord van maart 2011. Nieuw in het Gelderse proces is de prominente rol van de natuur-, landbouw- en landschapsorganisaties en waterschappen (zgn. 'Gelderse manifestpartners') – zij hebben het plan feitelijk op de kaart gezet – en het voornemen om jaarlijks circa 20 miljoen euro uit provinciale middelen in natuur te steken. De provincie gaat ervan uit dat zij daarnaast jaarlijks 15 miljoen euro voor natuur ontvangt uit het Provinciefonds. In december 2011 presenteerden de partners hun voorstel

	in een kaart van Gelderland over mogelijkheden voor herijking van de EHS; deze kaart is begin 2012 aan Provinciale Staten (PS) voorgelegd als leidraad voor de bespreking van het onderhandelingsakkoord met de manifestpartners. Gewenst was een snel bestuurlijk besluit van PS over het beleidskader en de verdeling van de middelen, vooral omdat de manifestpartners op dat moment positief stonden tegenover het provinciale voorstel en dus tot een akkoord konden komen. Daarnaast wilden Gedeputeerde Staten (GS) voor de zomer van 2012 het nieuwe herijkte EHS-beleidsvoorstel vastgesteld hebben. Tot dan toe was dit thema het enige prioritaire programma uit het provinciale coalitieakkoord dat nog niet was uitgewerkt. In het voorjaar van 2012 is met de manifestpartners een akkoord bereikt over het nieuwe EHS-beleid: de provincie gaat de EHS in beleid vastleggen en zet extra geld in, maar de partners moeten bijdragen aan de 25% korting op het beschikbare budget die door de Rijksoverheid in 2011 is vastgesteld. In 2014 moet de herijking van het EHS-beleid gerealiseerd zijn. De provincie zit nu in de fase waarin het bereikte provinciale akkoord moet worden uitgewerkt, onder andere in beheersafspraken, maatregelen betreffende de programmatische aanpak stikstof (PAS), natuurontwikkelingsopgaven en afstemming van investeringen, en agrarisch natuurbeheer.
Uitvoering en resultaat:	De provincie Gelderland heeft zowel het PBL als Alterra apart opdracht gegeven. Alterra heeft de inhoudelijke doorrekening uitgevoerd. De review van het PBL is uitgevoerd van maart tot en met juni 2012. Het resultaat is een PBL-notitie (PBL-Notitie 2012b) met daarin de review van het rapport van Alterra en een presentatie. Op 23 mei 2012 zijn de PBL-analyses en beleidsopties gepresenteerd aan Provinciale Staten en de manifestpartners in Gelderland. Alterra heeft op 1 juni 2012 aan de provincie haar eindconceptrapport opgeleverd (Alterra 2012).

Kennisvraag:	De provincie heeft een objectief oordeel nodig over de uitwerking van het herijkte beleidsplan, ten eerste als toets over hoe goed het uitwerkingsplan is en ten tweede als input voor de onderhandelingen met de manifestpartners. Behalve aan een doorrekening van de effecten van de maatregelen uit het conceptplan heeft de provincie behoefte aan een vertaling van de wetenschappelijke resultaten naar een hoger abstractieniveau om uiteindelijk toepasbare beleidsinformatie op te kunnen leveren voor de politieke besluitvorming van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. De wens is ook om het provinciale beleid te spiegelen aan het beleid op landelijk niveau.
Organisatie kennis:	Binnen de provincie is voor de invulling van de decentralisatie van het natuurbeleid een aparte beleidsteam voor uitvoering van een prioritair programma neergezet als onderdeel van de verschuiving die in 2010 binnen de provinciale organisatie plaatsvond van een sectoraal ingerichte organisatiestructuur naar een programmastructuur. De benodigde kennis en kunde is hierdoor geconcentreerd om snel kwalitatief resultaat te boeken in een zeer dynamische beleidscontext. De pilot vond plaats onder hoge tijdsdruk, omdat de provincie gebruik wilde maken van het bereikte gunstige onderhandelingsklimaat met haar partners. Daarnaast werd vanuit het college druk uitgeoefend om voor de midterm van de

provinciale bestuurstermijn (zomer 2012) alle prioritaire beleidsprogramma's uitgewerkt te hebben.

(Rand)voorwaarden doorwerking van kennis:

De resultaten van de pilot zijn gebruikt in het politieke besluitvormingsproces van GS en PS over de herijkte EHS en het onderhandelingsproces met de manifestpartners. De PBL-review is volgens de geïnterviewden gunstig ontvangen, onder andere doordat de kanttekeningen bij de beleidsplannen zijn geformuleerd in de vorm van handelingsperspectieven. Dit wordt volgens de geïnterviewden gewaardeerd, omdat beleidsmedewerkers het lastig vinden om wetenschappelijke kennis sec zo te vertalen naar informatie voor decentrale beleidsnotities.
Ook in deze pilot is ervaren dat de provincie en een kennisinstituut elk een eigen rol kunnen hebben in de kennisontwikkeling bij het decentrale beleidsproces. De rol van een planbureau bestaat volgens de geïnterviewden uit het aandragen van objectieve kennis in de vorm van voor de provincie toepasbare beleidsinformatie. De verantwoordelijkheid voor de vertaling van de kennis naar beleidsstrategie en consultatie met maatschappelijke partners ligt bij de provincie. Dit behoort volgens de geïnterviewden tot het takenpakket van de beleidsmedewerkers. Zij beschikken over de gebiedskennis die nodig is om de wetenschappelijke kennis en de beleidspraktijk aan elkaar te koppelen in het te ontwikkelen beleidsvoorstel. Tijdens de pilot hebben de beleidsmedewerkers deze koppeling kunnen maken door een adequate samenwerking en tussentijdse kennisdeling van resultaten, net als bij de hiervoor besproken pilot, 'Concurrentiepositie topsectoren'.

Pilot 'Ecologische overwegingen bij verdeling van middelen tussen en binnen provincies voor een Herijkte EHS'– IPO-projectbureau Vitaal Platteland

Opdracht pilot:

De Rijksoverheid en de provincies hebben in 2011 een akkoord gesloten over de decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies. De provincies hebben een Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur (commissie-Jansen) benoemd om oplossingen aan te dragen voor de verdeling van de middelen voor de ontwikkelopgave tussen de provincies. Deze commissie heeft het PBL gevraagd ecologische criteria te rangschikken die gebruikt zouden kunnen worden bij dit verdelingsvraagstuk. Uitgangspunt hierbij zijn de nationale opgaven voor natuurbehoud die Nederland heeft vanwege Europese verplichtingen.

Beleidscontext:

Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur
In de Bestuursakkoorden Natuur (BZK et al. 2011a, 2011b, 2012) hebben de Rijksoverheid en de provincies afspraken gemaakt over de decentralisatie van het natuurbeleid. Onder andere is afgesproken hoe de herijkte Ecologische Hoofdstructuur (EHS) gerealiseerd wordt met maximaal 17.000 ha verwerving en 40.000 ha inrichting van nieuwe natuur: de Ontwikkelopgave tot 2021. Ook is met het akkoord de rolverdeling tussen de overheden aangescherpt. De Rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor de internationale doelen uit de Vogelrichtlijnen en Habitatrichtlijnen en voor de condities voor milieu en ruimte om deze doelen te kunnen realiseren. De provincies zijn verantwoordelijk voor de nadere invulling en de uitvoering van het natuurbeleid. De provincies staan gezamenlijk voor de opgave binnen de provincie een strategie te vormen

	om de EHS met een kleinere oppervlakte vast te stellen, af te ronden en daarbij invulling te geven aan de internationale afspraken die over natuur en water zijn gemaakt. Voor de complexe vraag hoe de resterende opgave en de daarvoor nog beschikbare middelen over de provincies te verdelen hebben de provincies de Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur ingesteld (de commissie-Jansen). Deze commissie heeft in haar advies *Provincies, natuurlijk…!* (IPO 2012) voorstellen gedaan voor de verdeling van de ontwikkelopgave en de daarvoor beschikbare middelen. Het werk van de commissie verliep in drie fasen: inventariseren, beoordelen en afwegen. In gespreksrondes heeft de commissie mondelinge en schriftelijke informatie verzameld bij provincies, maatschappelijke organisaties en het PBL en heeft zij deze informatie vervolgens beoordeeld. 'De verzamelde informatie was het startpunt voor het proces dat wij in de laatste fase, de afweging, hebben doorlopen. Daarin hebben wij in een iteratief proces diverse scenario's doorgerekend aan de hand van uitgangspunten die wij hebben geformuleerd op basis van het Onderhandelingsakkoord en de onderlinge afspraken tussen de provincies' (IPO 2012: 5). Voor de implementatie en uitvoering van het Onderhandelingsakkoord hebben de gezamenlijke provincies in april 2012 een tijdelijk interprovinciaal projectbureau, het projectbureau Vitaal Platteland, opgericht, waarin medewerkers van de provincies, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Dienst Landelijk Gebied samenwerken. Het bureau faciliteert en ondersteunt de provincies bij de implementatie en uitvoering van het akkoord en bij de heroriëntatie op het natuurbeleid vanuit interprovinciaal perspectief. Doel is dat eind 2013 alle doelen uit het akkoord zijn uitgewerkt in concrete afspraken en eventueel ondergebracht bij de provincies of aanverwante (nieuwe) organisaties. Het secretariaat van de commissie is belegd bij een van de clusters van projectbureau Vitaal Platteland.
Uitvoering en resultaat:	De pilot is van mei tot en met juni 2012 uitgevoerd. Het resultaat is in de vorm van een PBL-notitie (PBL 2012c) aangeboden aan de commissie-Jansen en het projectbureau Vitaal Platteland.

Kennisvraag:	De commissie heeft wetenschappelijke informatie nodig om centraal gemaakte afspraken tussen het Rijk en het IPO uit te kunnen werken voor de twaalf afzonderlijke provincies en de resterende opgave en de daarvoor nog beschikbare middelen over de provincies te verdelen.
Organisatie kennis:	De commissie heeft in de beginfase van haar werk in verschillende rondes gesprekken gevoerd met bij de EHS betrokken partijen, te weten alle provincies, Staatsbosbeheer als een van natuurterreinbeherende organisaties en het PBL. De keuze voor het PBL ligt in het verlengde van vele (on)gevraagde adviezen op het gebied van natuur- en landschapsbeleid, in het bijzonder over de EHS. In een verkennend gesprek is de bestaande PBL-kennis in het EHS-dossier gepresenteerd en dit gaf de commissie aanleiding om het PBL opdracht te geven tot onderzoek naar de ecologische overwegingen bij de middelenverdeling. Het onderzoeksproces wordt gecoördineerd door het secretariaat van de commissie, dat onder het projectbureau Vitaal Platteland valt. Het secretariaat was het aanspreekpunt voor het PBL over de uitvoering van de pilot. De onderzoeksvraag is door de commissie vrij algemeen geformuleerd. Tijdens de pilot

	bleek dat de vraag nader moest worden gearticuleerd om tot het gewenste resultaat te komen.
(Rand)voorwaarden doorwerking van kennis:	Deze pilot heeft geleerd dat de samenwerking tussen kennisvrager en kennisaanbieder, zoals in de reeds besproken pilots, niet vanzelfsprekend is en van beide partijen interactie vraagt. Volgens de geïnterviewden bij deze pilot was de interactie in deze pilot weinig frequent, waardoor de PBL-kennis pas in de eindfase van het schrijven van het adviesrapport door de opdrachtgever is meegenomen en er tussentijds geen kennisuitwisseling heeft plaatsgevonden zoals in de andere pilots. Ook in deze pilot vond de kennisdeling plaats onder hoge tijdsdruk en kon de opdracht in korte tijd gerealiseerd worden doordat bestaande PBL-kennis op de plank lag.

3.2.3 Fase van monitoring en evaluatie

Provincies staan voor de uitdaging om bij decentralisatie hun rol als gebiedsregisseur in te vullen en werken aan een integrale aanpak van beleidsdossiers en regionale prioritering in het ruimtelijk ontwikkelingsprogramma. Om de zich snel voltrekkende (maatschappelijke) ontwikkelingen in de regio en de uitvoering van het provinciale beleid goed te kunnen volgen, wordt binnen de provincies actief ingezet op het sluitend maken van de beleidscyclus met een goede monitoring van vraag en aanbod aan ruimtevragende functies als woningbouw en natuur. Om goede beleidskennis op te doen probeert de provincie samen te werken met gemeenten en regionale maatschappelijke partners door regionale vragen te koppelen aan de provinciale informatie- en kennisbehoefte in de monitor; daarnaast tracht zij tot samenwerking te komen met provinciale en nationale kennisinstituten om inzicht te krijgen in voor de provincie passend kennisaanbod. De pilot 'Monitor Ruimte' van de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland is een voorbeeld van hoe provincies aansluiting zoeken bij andere regionale en nationale kennisleveranciers om kennis en informatie te vergaren voor hun eigen provinciale beleidscyclus.

Pilot 'Monitor ruimtelijke ontwikkelingen' – provincies Noord-Holland en Zuid-Holland

Opdracht pilot:	Hoe ontwikkelt het provinciale beleid zich zoals verwoord in de Structuurvisie en in sectorale visies zoals de Woonvisie? In het kader van de monitoring van het provinciale beleid maken provincies een Monitor Ruimte, waarin de ruimtelijke ontwikkelingen en de effecten van het beleid worden weergegeven aan de hand van indicatoren van provinciale belangen. Het PBL heeft in zijn Compendium voor de Leefomgeving (CLO) kennis en informatie op landsniveau van indicatoren die onderdeel zijn van de Monitor Infrastructuur en Ruimte (MIR) van de SVIR en die bruikbaar zijn voor de provinciale monitoring. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland hebben het PBL gevraagd van een selectie van indicatoren uit het Compendium een regionale weergave te maken en daarvan analyses uit te voeren, toegespitst op de ruimtelijke ontwikkeling binnen beide provincies.
Beleidscontext:	*Structuurvisie en monitor vraag- en aanbodontwikkeling in de provincie* In de nieuwe beleidscontext hebben provincies meer verantwoordelijkheden gekregen voor de ruimtelijke ordening en het omgevingsbeleid. Provincies werken aan een nieuwe omgevingsvisie, waarin de sectorale

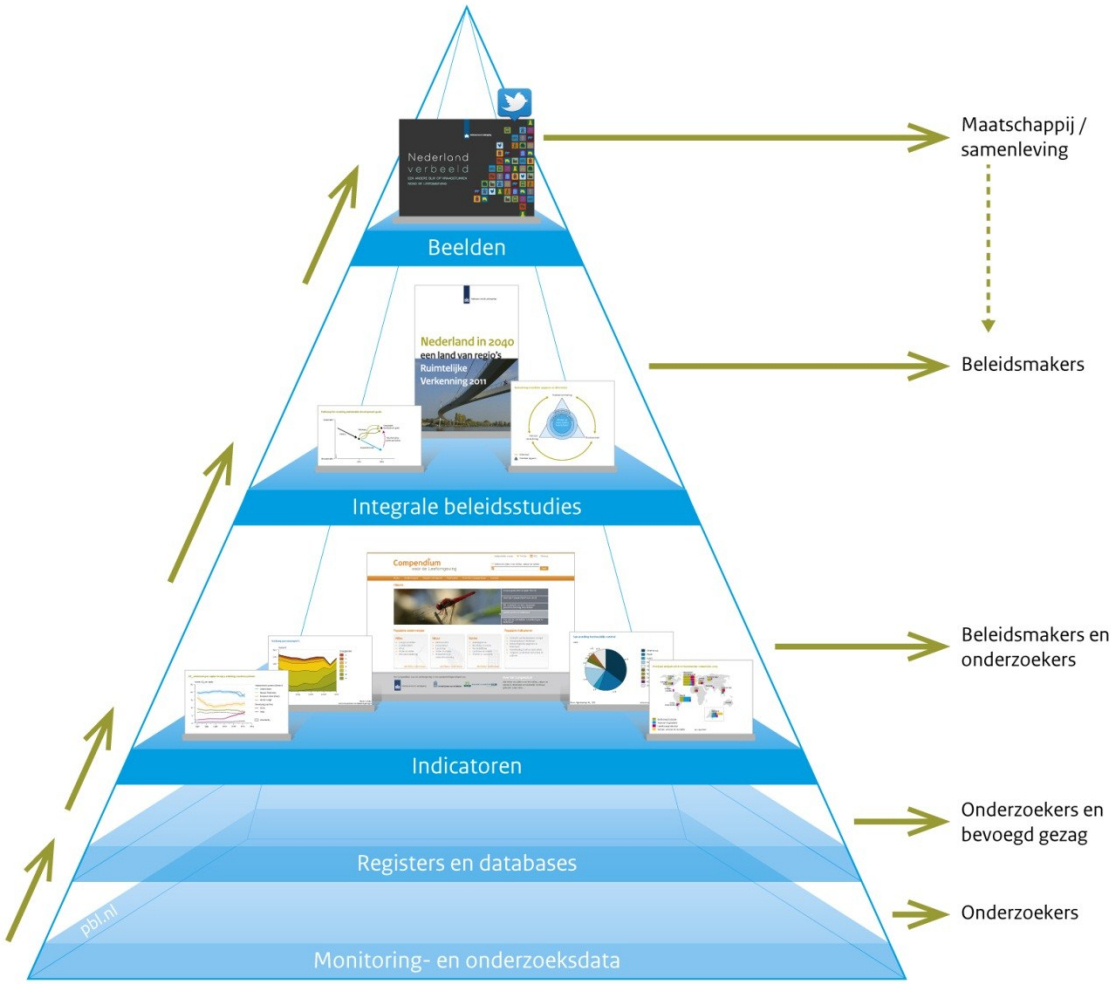
	beleidsopgaven van het omgevingsbeleid geïntegreerd moeten worden. Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor de programmering van verstedelijking en treden ze op als regisseur bij de regionale afstemming van ruimtevragende functies met gemeenten en buurprovincies. Hiervoor maken beide provincies een provinciale en regionale monitor. In deze monitor worden kengetallen over de ontwikkeling van demografie, werkgelegenheid, woningmarkt, duurzame energie, bereikbaarheid, enzovoort bijgehouden. Deze kengetallen zijn geplaatst in een regionaal, provinciaal en nationaal perspectief, om nut en noodzaak van ontwikkelingen aan te kunnen tonen. De resultaten van de monitor worden door de provincie jaarlijks ambtelijk en bestuurlijk in overleg met de regio geagendeerd. Behalve de getalsmatige resultaten van de monitor worden dan de gewenste nieuwe regionale ruimtelijke ontwikkelingen geagendeerd en de onderbouwing van locatiekeuzen die daarbij aan de orde zijn.
Uitvoering en resultaat:	De pilot is in twee fasen uitgevoerd, afgestemd op de provinciale beleidstrajecten: voor Zuid-Holland in juni en augustus 2012 en voor Noord-Holland van november 2012 tot en met maart 2013. Het resultaat van de pilot bestaat uit een toegepaste dataset van de geselecteerde indicatoren uit het CLO, die de provincies kunnen invoegen in hun eigen Monitor Ruimte; daarnaast zijn de analyses gepresenteerd in een achtergrondnotitie (PBL 2013c).

Kennisvraag:	Om het provinciale beleid te kunnen monitoren en evalueren heeft de provincie kennis nodig over indicatoren die een uitwerking zijn van de provinciale doelen. Het betreft regionale, provinciale en landelijke data en informatie over de ontwikkeling van de ruimtevragende functies, bijvoorbeeld de woningbouwproductie, op dit moment en gedurende de afgelopen jaren. In het bijzonder geven de gesprekspartners aan dat er behoefte is aan bewerkte GIS-data (data uit het Geografisch InformatieSysteem). Veel data zijn reeds sec aanwezig, onder andere via Open data, maar deze moeten eerst statistisch bewerkt worden om relevante beleidsinformatie eruit te kunnen halen. Behalve aan gegevens is er bij provincies ook behoefte aan wetenschappelijke kennis om de ontwikkelingen die binnen die functies en aanverwante factoren plaatsvinden wel onderbouwd om te kunnen zetten in voor de provincie interessante beleidsinformatie (zie figuur 3.2 informatiepiramide).
Organisatie kennis:	In de pilot zijn de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland op zoek gegaan naar de best passende kennisleverancier voor hun monitor. Doordat in de pilot gebruik wordt gemaakt van zowel landelijke als regionale data is een mix van bronnen aangeboord, die zowel binnen de provincie als bij (nationale en regionale) kennisinstituten zijn ontwikkeld. De kennisinstituten zijn een belangrijke partner voor de provincies, met name waar het gaat om het omzetten van monitoring- en onderzoeksdata in beleidsinformatie, waarbij wetenschappelijke kennis wordt toegevoegd aan het cijfermateriaal. Doordat deze wetenschappelijke kennis vaak specialistisch van aard is, is het volgens de geïnterviewden voor de provincie efficiënter om deze kennis en expertise in te huren dan om deze zelf te verzamelen en te ontwikkelen. De pilot liet zien dat de inzet van kennis vanuit de nationale kennisinsti-

	tuten voor de provincies een beperking kent vanwege hernieuwde prioritering bij de instituten als gevolg van aangescherpt rijksbeleid. Zo worden door opgelegde rijksbezuinigingen bij het PBL niet alle bestaande indicatoren van het ruimtelijk beleid geactualiseerd in het Compendium voor de Leefomgeving. De focus ligt uitsluitend op het volgen van de rijksdoelen uit de SVIR en hiertoe behoren niet de doelen van beleid dat de Rijksoverheid heeft losgelaten, bijvoorbeeld nationaal landschapsbeleid. De provincies ervaren dit als een gemis, omdat dit beleid bij de provincies nog steeds wordt gevoerd en zij in hun eigen beleidscyclus voorheen gebruik maakten van nationaal vergaarde kennis. Ze moeten nu zelf de data over deze beleidsdoelen verzamelen. De geïnterviewden van deze pilot merken op dat door deze ontwikkeling een doel van de SVIR – het voorkomen dat door decentralisatie kennis versnipperd raakt –niet gehaald wordt. Gezamenlijk optrekken van provincies bij de monitoring is volgens de geïnterviewden een lastige opgave, omdat je niet kunt spreken van dé kennisbehoefte van provincies. Elke provincie opereert volgens hen vrij zelfstandig en volgt een eigen beleidsagenda en aanpak, er zijn verschillen in opgaves, prioritering en beleidscycli. Een initiatief van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) om in overleg met de twaalf provincies een selectie van indicatoren van het leefomgevingsbeleid te maken voor een gezamenlijke monitoring, heeft niet tot overeenstemming kunnen leiden. Enerzijds vanwege de diversiteit tussen provincies, anderzijds door verschillen in de manier waarop de monitorfunctie is ingebed binnen de provinciale organisatie.
(Rand)voorwaarden doorwerking van kennis:	De regionaal vertaalde indicatoren van het PBL zijn verwerkt in de monitor van de provincies, naast de eigen provinciale indicatoren. De geïnterviewden geven aan dat landelijke indicatoren van het omgevingsbeleid goed zijn te gebruiken aan het begin van de provinciale beleidscyclus (verkenning en beleidsvorming) en van nut kunnen zijn voor provinciale benchmarking. Voor een provinciale beleidsverantwoording (monitoring) zijn deze indicatoren volgens hen minder geschikt, onder andere doordat de provincie regionale differentiatie in de indicatoren wenst, evenals een hogere actualiseringsfrequentie. Geïnterviewden bevestigen dat hoe verder je in de beleidscyclus komt van verkennen naar monitoring, hoe specifieker de provinciale kennisbehoefte wordt. De vraag is hoe je dan de gewenste efficiëntie in kennisontwikkeling garandeert. Tevens stellen de geïnterviewden vast dat de gezamenlijke kennisontwikkeling van provincie en Rijksoverheid haar beperkingen kent, met name waar het gaat om rijksdoelen uit de SVIR die procesmatig geformuleerd zijn, zoals de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking. Voor deze doelen is het volgens geïnterviewden lastig om tot concrete indicatoren te komen die uiteindelijk kennis opleveren voor de Rijksoverheid over de werking van het systeem van ruimtelijke ordening. Er zijn immers geen concrete handvatten aangereikt over de werking van het ruimtelijk beleid op rijksniveau. De provincie kan voldoen met een procesantwoord: ‘We passen de ladder toe’, aldus de geïnterviewden.

Figuur 3.2

Informatiepiramide van data naar beleidskennis



Bron: PBL, 2013

4 De strategische kennisbehoefte van decentrale overheden: kennisinfrastructuur, ontwikkelingen, kansen en risico's

In hoofdstuk 3 is sec gerapporteerd over de ervaringen die het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) met pilotprojecten en het werken voor decentrale overheden heeft opgedaan. In dit hoofdstuk koppelen we de informatie uit de pilots aan informatie uit de interviews en de literatuurstudie en proberen we antwoord te geven op de volgende vragen: Wat hebben we nu geleerd over de strategische kennisbehoefte van decentrale overheden en de manier waarop kennisontwikkeling en kennisdeling rond het fysieke leefomgevingsbeleid tot nu toe plaatsvindt? Wat zijn de ontwikkelingen in de decentrale kennisbehoefte? En is er een direct verband tussen deze ontwikkelingen en de decentralisatie van het omgevingsbeleid? Aan het slot van dit hoofdstuk kijken we ook kort naar de rijkskennisinfrastructuur. Een veranderende decentrale kennisbehoefte kan immers gerelateerd zijn aan de wijzigingen die de Rijksoverheid – om inhoudelijke of budgettaire redenen – in haar kennisvoorziening aanbrengt.

4.1 Pilotonderzoek verbreden via interviews en literatuurstudie

Om de onderzoeksresultaten uit de pilotstudies te verrijken, heeft het PBL ook interviews en literatuurstudie ingezet (zie bijlage 1 voor een lijst van geïnterviewden). Hiervoor zijn zowel de betrokken PBL-onderzoekers als decentrale spelers bevraagd. Op deze wijze hebben we drie punten onderzocht:

1. de strategische kennisbehoefte van decentrale overheden, de ontwikkelingen daarin en de veranderingen die specifiek voortkomen uit de overdracht van het omgevingsbeleid (zie paragraaf 4.2);
2. de huidige kennisinfrastructuur van decentrale overheden en de geschiktheid daarvan voor de nieuwe beleidstaken (zie paragraaf 4.3);
3. de wijze waarop de Rijksoverheid - vanuit haar systeemverantwoordelijkheid - en decentrale overheden kennis gezamenlijk ontwikkelen en met elkaar delen (zie paragraaf 4.4).

4.2 Hoe ziet de strategische kennisvraag van decentrale overheden er uit?

Diversiteit, maar ook eenheid in verscheidenheid van kennisvragen

De strategische kennisvraag van decentrale overheden kent veel facetten afhankelijk van de bestuurslaag, het concrete beleidsproces en de fase waarin het beleid verkeert. Ook verschillen de vragen van waterschappen, gemeenten en provincies van elkaar en tot slot hebben de kennisvragen van (uitvoerende delen van) koepelorganisaties weer andere accenten. Toch zijn er ook overeenkomsten. Zo komt uit alle pilots en interviews naar voren dat decentrale overheden waarde hechten aan objectieve kennis en data. Met name voor de huidige beleidsuitvoering met maatschappelijke partners is het van belang betrouwbare kennis en een integraal beeld van het beleidsproces te hebben bij alle stappen in de beleidscyclus.
Vrijwel alle geïnterviewden ordenen hun kennisvragen volgens de principes van de beleidscyclus (zie figuur 1.1). In de hiernavolgende paragrafen delen we de resultaten van interviews, literatuurstudie en pilots in aan de hand van respectievelijk signalerende, beleidsvormende en evaluatieve kennisvragen.[7] We krijgen daardoor inzicht in wát kennisvragen typeert en met welk oogmerk onderzoek gebruikt wordt in het beleidsproces. Verder proberen we de vinger te leggen op ontwikkelingen in de kennisbehoefte en op de vraag in hoeverre die voortvloeien uit de decentralisatie van het omgevingsbeleid.

4.2.1 Signalerend onderzoek

Accent op de vraag: Wat komt er op ons af? Early warnings en de Europese dimensie

Met agenderend, signalerend en verkennend onderzoek doelen de geïnterviewden (vooral bij provincies en grote gemeenten) op onderzoek dat antwoord geeft op strategische vragen zoals: Welke ontwikkelingen komen er op ons af? Kenmerkend is het langetermijnkarakter van dit type kennisbehoefte. Men wil via signalerend onderzoek voor bestuurders de mogelijkheden verbeteren om tot onderbouwde politieke agendering te komen. Ook wil men vroegtijdig op de hoogte zijn als er nieuw beleid ontwikkeld moet worden, of als het bestaande beleid door nieuwe ontwikkelingen aangepast zou moeten worden. Verschillende geïnterviewden (provincie Zuid-Holland, Drenthe en plattelandsgemeenten samenwerkend in de zogenoemde P10) articuleren hun signalerende kennisvragen nu vooral met het oog op de economische crisis en demografische krimp. Anderen (o.a. provincie Noord-Brabant) willen voorbereid zijn op de mogelijke effecten van (veelal) maatschappelijke of technologische ontwikkelingen en willen daarom op de hoogte zijn van kleine en nog zwakke signalen die in die richting wijzen, de zogenoemde *early warnings*. Tot slot benoemen geïnterviewden strategische, signalerende vragen die een Europese dimensie hebben omdat decentrale overheden op nieuwe wijze zijn gaan opereren in de Europese beleidsgremia (bijv. Comité van de Regio's), omdat Europese regelgeving (indirect) tot hun beleidsterrein is gaan behoren (bijv. natuurbeleid provincies) of omdat ze voor hun beleidsvorming een beeld van Europese ontwikkelingen nodig hebben (bijv. concurrentiekracht).
Verder valt op dat vooral decentrale overheden (i.c. enkele provincies) die een goede vermogenspositie hebben, het zich kunnen veroorloven om signalerend onderzoek daadwerkelijk te programmeren en op te dragen. Provincies met een krapper budget zijn terughoudender in signalerend onderzoek en beperken zich veelal tot kennisvragen die nauwer met nu lopende beleidsprocessen samenhangen (zie paragraaf 4.2.2). Ten slotte merken

[7] Het vergaren van operationele kennis voor de *uitvoering* van het beleid (zoals juridisch onderzoek, Milieu Effect Rapportage-studies) behoort reeds langer tot het takenpakket van decentrale overheden en is niet gekoppeld aan de recente decentralisatie van het omgevingsbeleid. In deze studie gaan we niet verder in op kennis die voor beleidsuitvoering nodig is.

we op dat de waterschappen in hun vraagarticulatie de focus leggen op uitvoering van hun beleid, en niet op kennisvragen van signalerende of verkennende aard. Volgens de geïnterviewden verschillen waterschappen onderling sterk in hun strategisch handelen. Ook is nog weinig ervaring opgedaan met de nieuwe taak- en bevoegdheidsverdeling tussen Rijk, provincies en waterschappen via het Bestuursakkoord Water. Mogelijk dat bij nadere samenwerking in het waterdossier, onder andere in het kader van de vorming van de integrale Omgevingsvisie en de hernieuwing van waterbeheerplannen na 2016, de behoefte aan strategische kennis verandert.

Urgentie en complexiteit van lokale problematiek sturend voor signalerende kennisvragen

Kenmerkend voor de signalerende, verkennende en agenderende kennisvragen is de brede probleemstelling (integraliteit) van de kennisvraag, inclusief de *governance*-aspecten ervan (dit geldt bijv. in de Provincies Noord-Brabant, Drenthe, P10 en in de pilot 'Samenhang in de Zuidwestelijke delta'). Wel opereren de decentrale overheden vrijwel zonder uitzondering zelfstandig binnen de eigen regio. Alleen als meerdere provincies en waterschappen een belang hebben in hetzelfde (grensoverschrijdende) gebied trekken decentrale overheden in hun kennisprogrammering gezamenlijk op (dit geldt bijvoorbeeld voor Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland in de pilot 'Samenhang in de Zuidwestelijke Delta'). Ook zien we bij bijvoorbeeld P10 een bundeling van krachten, vanwege de gedeelde problematiek en belangen in de deelnemende gemeenten. In de pilot 'Samenhang in de Zuidwestelijke Delta' hebben we de meerwaarde van een ruimere blik in de praktijk gezien: de verbreding van de beschouwing naar Vlaanderen levert andere en kansrijkere oplossingen op.

Signalerende, agenderende en verkennende kennisvragen gaan veelal over urgente kwesties die samenhangen met de economische crisis (bijv. in Zuid-Holland), de demografische ontwikkeling (Drenthe, P10), de haperende gebiedsontwikkeling (provincie Utrecht), de vrije val op de vastgoedmarkt en de vrees voor leefbaarheidsproblemen (Gelderland, Drenthe, P10 en B5 (=samenwerkingsverband van de vijf grootste Noord-Brabantse steden)). Zo zoeken decentrale overheden naar mogelijkheden om het concurrentievermogen van de regionale economie te versterken (nagenoeg alle geïnterviewde provincies doen dit). In het verlengde daarvan ligt de zoektocht naar een wervend en aantrekkelijk leef- en vestigingsklimaat en een sterk stedelijk netwerk (Noord-Brabant). Ook zijn er vragen over de verduurzaming van landbouw en voedselproductie in combinatie met hoogwaardige natuur (bijv. in Gelderland en Drenthe). Ten slotte spelen vragen op het gebied van klimaatverandering, klimaatbestendigheid van het watersysteem en de verduurzaming van de energievoorziening (bijv. in Noord-Brabant en de waterschappen Delfland en Rivierenland).

Door de sterke kennistraditie op het terrein van 'wat'-vragen bij de waterschappen zien we dat hun strategische kennisvragen die samenhangen met het Bestuursakkoord Water een sterkere *governance*component krijgen, en veranderen in 'hoe'-vragen. De hoe-vragen gaan over de thema's ruimtelijke inrichting, waterveiligheid en klimaatbestendige stad. Welke rol kunnen waterschappen spelen in gebiedsprocessen? Welke bestuurlijke barrières zijn er waardoor de praktijk achterblijft? Hoe kunnen overheden onderling samenwerken om in een gebied resultaten te boeken? Daarnaast komt uit de interviews in de waterwereld een kennislacune naar voren rond het omgaan met onzekerheden in ruimtelijke plannen. Men is vertrouwd met onzekerheden in scenario's rond klimaatverandering, maar men beseft dat demografische, economische en ecologische ontwikkelingen evenzeer van belang zijn.

Relatief nieuw in de strategische kennisagenda voor de fysieke leefomgeving is de koppeling met het sociale domein (bijv. in B5 en P10). In het verleden bepaalde de ruimtelijke ontwikkeling hoe de kennisvraag voor de leefomgeving eruit zou zien. Nu betrekken beleidsmakers ook aanpalende sociaal-culturele ontwikkelingen zoals demografische krimp en arbeidsmarktontwikkeling om hun voor signalerende kennisvragen rond inrichting en ruimtelijke ordening te formuleren. De signalerende, verkennende en agenderende kennisvragen reflec-

teren daarmee dat ontwikkelingen en beleidsopgaven van andere domeinen steeds nauwer verbonden raken met die in het fysieke domein. Als tweede relatief nieuwe ontwikkeling geldt dat decentrale overheden in alle kennisgebieden op zoek zijn naar nieuwe verdienmodellen en nieuwe coalities met (maatschappelijke) organisaties, bedrijven en burgers willen aangaan om hun ambities te verwezenlijken.

4.2.2 Beleidsvormend onderzoek

Beleidsvormend onderzoek is primair gericht op effectieve uitvoering van beleid

Onder de categorie beleidsvormende kennisvragen formuleren geïnterviewden kennisvragen die spelen bij het maken van concrete beleidskeuzes of bij de aanpassing van staand beleid. Beleidsvormend onderzoek is meestal bedoeld om de effectiviteit van het beleid te optimaliseren. Ook de pilot 'Herijking EHS-beleid' valt grotendeels in deze categorie. De provincie kon – dankzij het door het PBL uitgevoerde pilotproject – de neveneffecten van het beoogde beleid in beeld brengen en haar instrumentkeuze verfijnen en bijstellen.

De kennisvragen die de geïnterviewden voor de beleidsvormende fase schetsen, hangen verder sterk samen met de uitvoering van het (provinciale) coalitieprogramma. Er is vaak weinig tijd en de kennisvragen gaan over strategieën voor de omgang met de actuele beleidscontext en de daarmee gepaard gaande onzekerheden. De ruimtelijke focus ligt op de eigen regio of het eigen gebied. De kennisbehoefte komt voort uit een sectorale stapeling van afzonderlijke dossiers en is daardoor minder integraal dan de vragen die beleidsmakers onder de vlag van signalerend onderzoek stellen. Waterschappen markeren de sectorale invalshoek in de beleidsvormende fase als problematisch. Zij hebben behoefte aan een sterkere koppeling van water met ruimtelijke ordening in de kennisprogrammering bij de ontwikkeling van het omgevingsbeleid.

De beleidsvormende kennisagenda is vanwege de koppeling met het (provinciale) coalitieprogramma belangrijk en heeft – meer dan andere typen kennisvragen – het meest het karakter van een politiek document (aldus geïnterviewden uit de provincies Drenthe en Noord-Brabant). Ook overheden met een minder goede vermogenspositie proberen budget te reserveren om beleidsvormend onderzoek te laten uitvoeren. De resultaten van dit type onderzoek bereiken ook vaker dan resultaten van ander onderzoek het bureau van bestuurders (aldus geïnterviewden uit o.a. de provincies Gelderland en Zuid-Holland).

4.2.3 Evaluatief onderzoek

Monitoring vormt belangrijk deel van het lerend systeem

Evaluatieve kennisvragen vloeien meestal voort uit de wens om de planning- en controlcyclus van het beleid zo goed mogelijk te laten functioneren. Geïnterviewden uit de provincies Gelderland, Noord-Brabant en Zuid-Holland geven aan dat bestuurders op het gebied van planning en control een professionaliseringsslag willen doorvoeren. De pilot 'Monitor Ruimte' voor de provincies Noord- en Zuid-Holland geeft ook uitdrukking aan dit voornemen. Het evaluatieve onderzoek kan ex post, maar ook ex durante zijn en de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid zijn doorgaans het onderwerp van studie. Vragen over effectiviteit kunnen volgens de geïnterviewden zowel betrekking hebben op het 'wat' (zoals waargenomen inhoud, ingezette instrumenten, besteding van geld, beleving), als op het 'hoe' (zoals ambtelijke en maatschappelijke processen en samenwerking tussen betrokken actoren).

Tot slot valt bij de geïnterviewden op provinciaal niveau op dat zij zelden of nooit aangeven behoefte te hebben aan informatie over de aanpak en de bereikte effecten van collega-overheden. Een enkele geïnterviewde (Gelderland) merkt op dat de benchmark en het eruit voortvloeiende leereffect indirect plaatsvinden tijdens vergaderingen en themasessies die door kennisplatforms (in dit geval het Interprovinciaal Overleg (IPO)) georganiseerd worden.

Bij gemeenten daarentegen is in diverse platforms aandacht voor stedenvergelijkingen, die ofwel op eigen verzoek plaatsvinden, ofwel geïnitieerd worden door externen (zoals bij de Leefbarometer en de Atlas voor gemeenten het geval is). Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) ondersteunt gemeenten in benchmarking, maar richt zich vooral op de uitvoeringspraktijk en niet op beleidsvorming (KING 2011). De Vereniging Statistiek en Onderzoek (VSO) heeft benchmarking tot een speerpunt in haar jaarplan gemaakt om de kwaliteit te verbeteren en zo gemeenten beter te bedienen (VSO 2013).

Zorgen over beschikbaarheid van data en daarop gebaseerde betrouwbare, beleidsrelevante informatie

De geïnterviewden uit de P10 en uit de provincies Gelderland, Noord- en Zuid-Holland signaleren twee ontwikkelingen in hun evaluatieve kennisbehoefte. Zij constateren een toenemende rol van de evaluatieve fase in de beleidscyclus met de daaruit voortvloeiende behoefte aan onderbouwing, feiten, cijfers en indicatoren. Deze behoefte wordt volgens hen nog eens versterkt door de nieuwe Omgevingswet die een provinciale Omgevingsvisie verplicht stelt. Een Omgevingsvisie maakt het noodzakelijk om de benodigde kennis en data in de decentrale beleidscyclus op orde te brengen. Daarnaast wijzen de geïnterviewden op een direct uit decentralisatie en bezuinigingen voortkomende trend: de Rijksoverheid trekt zich terug uit de kennisvoorziening omtrent het omgevingsbeleid met gaten in de gegevensvoorziening of zelfs het wegvallen van databases als mogelijk gevolg.
Naast deze twee ontwikkelingen geven vrijwel alle geïnterviewden aan dat met de beschikbaarheid van feiten en cijfers de evaluatieve fase van het beleid nog onvoldoende is gewaarborgd. De vertaling van feiten naar beleidsrelevante informatie voor de evaluatie van beleid is een opzichzelfstaande actie. Zo blijkt uit de pilot 'Natuurverkenning Drenthe' dat de provincie zelf veel gegevens in huis heeft, maar dat de stap om deze te aggregeren naar relevante informatie voor beleidshandelen voor de provincie lastig is. Meerdere geïnterviewden signaleren dat overheden uit verschillende bronnen en bij verschillende leveranciers informatie vergaren, maar uiten hun zorgen over de wetenschappelijke betrouwbaarheid ervan. De geïnterviewden geven aan dat ze gezien de (rijks)ontwikkelingen in kennis- en databanken op dit punt niet meer helemaal zeker zijn van de robuustheid van hun kennisinfrastructuur. 'Wanneer zullen we voor de eerste keer misgrijpen?', vroeg een van hen zich af.

4.3 Is de huidige decentrale kennisinfrastructuur geschikt voor de nieuwe beleidstaken?

Beleidsmakers zoeken kennis op maat vaak dicht bij huis

De huidige kennisinfrastructuur in het fysieke domein kenmerkt zich door een uitgebreid aanbod aan adviesbureaus, kennisinstituten, netwerken, kennisbanken, innovatieprogramma's, kennisagenda's en leergemeenschappen of -werkplaatsen op alle schaalniveaus en beleidsterreinen. Elk netwerkverband is toegankelijk via het internet, verspreidt nieuwsbrieven, biedt een forum en organiseert met regelmaat regionale netwerkbijeenkomsten. Ook zijn er specifieke decentrale kennisprogramma's zoals het project 'Expeditie Mooi, zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit' (IPO), Water en Ruimte (Unie van Waterschappen), kennisprogramma Waterkader Haaglanden (regio Haaglanden) en het kennisprogramma Stedelijke economie (gemeenten). Naast deze institutionele lijn kunnen beleidsmakers in thematisch verband onderling kennis uitwisselen (bijv. in de platforms binnen de Vereniging Statistiek en Onderzoek, een vereniging van bureaus voor onderzoek en statistiek van (voornamelijk grotere) gemeenten in Nederland).
Toch geven de geïnterviewde medewerkers van provincies en gemeenten aan dat zij vooral in hun kennisbehoefte voorzien door binnen de eigen, directe omgeving informatie te zoe-

ken. Soms gebeurt dit binnen de eigen organisatie en veelal vindt de informatievoorziening plaats via eigen (provinciale) kennisleveranciers en nabij gevestigde private adviesbureaus. Provincies en gemeenten werken voor de ICT-informatievoorziening samen in respectievelijk de GBO-provincies (Gemeenschappelijke Beheer Organisatie provincies) onder andere met een gemeenschappelijk Provinciaal Georegister en in het KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten) met een gezamenlijke website waarstaatjegemeente.nl met benchmarkgegevens. Vooral bij gemeenten valt op dat de kennisnetwerken zich beperken tot de eigen gemeentelijke beleidswereld. Het lijkt erop dat er weinig interactie is tussen gemeentelijke overheden en kennishouders en netwerken van medeoverheden.
De waterwereld neemt met zijn kennisinfrastructuur een bijzondere positie in. Het veld kent een sterke kennistraditie en kennisinfrastructuur, waarbij kennis centraal voor alle waterschappen wordt geregeld. Binnen de waterwereld zijn vier participerende koepels te onderscheiden: 1) de Unie van Waterschappen (belangenbehartiging voor achterban in het nationale waterbeleid), 2) Het Waterschapshuis (gezamenlijk orgaan van waterschappen voor technisch waterinformatiebeheer), 3) de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, STOWA (kennisinstituut voor waterschappen voor de ontwikkeling en uitwisseling van uitvoeringsgerichte kennis voor waterbeheerders) en 4) het Informatiehuis Water (samenwerkingsverband van het IPO, de landelijke dienst RWS Water, Verkeer en Leefomgeving en het Waterschapshuis die gebruikt wordt voor de ontwikkeling van informatie over waterkwaliteit voor voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het waterbeleid). Ook bij waterschappen valt op dat er weinig kennis wordt uitgewisseld met medeoverheden buiten de waterwereld en dat het bij de ontwikkeling en ontsluiting voornamelijk om technische kennis en informatie gaat. De waterkennisinfrastructuur voorziet vooralsnog matig in kennis over sturingsvraagstukken.
Vrijwel alle geïnterviewden bij provincies, gemeenten en waterschappen stellen dat zij publicaties van nationale kennisinstituten volgen, maar dat deze telkens diepgang op regionaal niveau missen. Meestal schort het aan regionale en provinciale uitsplitsingen in bijvoorbeeld tabellen of kaarten. Ook geven de geïnterviewden aan dat de 'lens' waardoor nationale kennisinstituten kijken niet scherp genoeg is afgesteld om de specifieke mix van problematiek in hún regio te analyseren. Er is vooral behoefte aan kennis over de samenhang tussen verschillende sectorale beleidsdossiers en kennisdomeinen én tussen plannen van alle partijen in één gebied.
Aan de andere kant blijkt dat wetenschappelijke kennis sec voor decentrale overheden lastig te gebruiken is voor hun beleidscyclus. Vaak is wetenschappelijke kennis te specialistisch van aard en niet direct toepasbaar in beleidsstukken doordat de resultaten niet vertaald zijn naar relevante beleidsinformatie. Door de manier van kennisverwerving heeft het onderzoek dat door rijkskennisinstituten wordt verricht een overwegend verklarend fundamenteel wetenschappelijk karakter, terwijl decentrale beleidsmakers behoefte hebben aan toegepast onderzoek uit de beleidspraktijk.
Ten slotte: als geïnterviewden op de man/vrouw af gevraagd wordt of hun huidige kennis en kennisinfrastructuur volstaat om de nieuwe decentrale taken kwalitatief goed te vervullen, antwoorden zij allemaal met een volmondig 'ja'.

4.4 Ontwikkelingen in de rijkskennisinfrastructuur

Een veranderende decentrale kennisbehoefte kan gerelateerd zijn aan wijzigingen die de Rijksoverheid – om inhoudelijke of budgettaire redenen – nu in haar eigen kennisvoorziening aanbrengt. In deze paragraaf richten we daarom kort de blik op trends in de rijkskennisagenda en rijkskennisinfrastructuur rond het leefomgevingsbeleid.

Ook hier treedt de Rijksoverheid terug

De kennisinfrastructuur van de Rijksoverheid bestaat uit een aantal kennisinstituten (PBL, SCP, CPB, KNMI, RIVM, CBS, KiM) en adviesraden, waarbij de Rijksoverheid stuurt op nationale kennisontwikkeling (bijv. via *Aanwijzingen voor de Planbureaus* (Staatscourant 2012)). Ook stuurt de Rijksoverheid op hoofdlijnen mee in de werkprogramma's van kennisorganisaties zoals TNO, ECN, Alterra en Deltares. Daarnaast is er een veelheid aan commerciële onderzoekbureaus die onderzoek verrichten in opdracht van de Rijksoverheid. En tot slot zijn er de afgelopen jaren verschillende kennisprogramma's geweest (zoals Klimaat voor Ruimte, Kennis voor Klimaat, Leven met water) waarmee de Rijksoverheid allerlei kennispartijen aanspoorde om gerichte kennis te ontwikkelen en met innovatieve ideeën te komen.

Via haar kennisinfrastructuur faciliteerde de Rijksoverheid tot voor kort ook decentrale overheden bij de ontwikkeling en implementatie van gebiedsgericht beleid in projecten zoals Ruimte voor de Rivier en Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing, evenals van recenter beleid rond bevolkingsdaling, klimaatbestendig Nederland, energietransitie en wijkenaanpak. Zij deed dit onder andere door experts zoals rijksadviseurs in te zetten en centrale kennisfaciliteiten te financieren (denk daarbij aan Kennisplatform Demografische Transitie, Netwerk Lokaal Klimaatbeleid en speciale websites). Ook werd op deze wijze qua kennis de invoering van nieuwe wetgeving, zoals de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Crisis- en herstelwet (Chw) en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) mogelijk gemaakt. Evenzo is voor de invoering van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) vanaf 2013 het programma 'Uitvoering met Ambitie' uitgevoerd, onder meer met het doel een kennisinfrastructuur te ontwikkelen die de koppeling tussen beleid en regionale uitvoeringspraktijk zou waarborgen (IenM, 2012b).

Het adagium 'je gaat erover of niet' en een krappere rijksbegroting zorgen voor de belangrijkste veranderingen in de rijkskennisagenda en in de programmering van het beleidsgerichte onderzoek. Zo hebben alle rijkskennisinstituten te maken met taakstellingen en zijn de budgetten voor kennisvergaring kleiner geworden. De Rijksoverheid gaat minder taken vervullen in het bijeenbrengen en bruikbaar maken van data en informatie en legt het afkappunt bij díe informatie die voor de rijkstaken en voor wettelijke taken van rijkskennisinstituten noodzakelijk is. De Rijksoverheid houdt wel haar Strategische Kennis en Informatie Agenda's in de lucht en richt zich daarin onder meer op het energiedossier, vergroening van de economie, sturingsvraagstukken en het aanboren van energie en dynamiek in de samenleving (IenM 2012a).

In de aansturing van de kennisontwikkeling is de Rijksoverheid ook selectiever geworden. Zij richt zich nu alleen op kennis die zij nodig heeft voor het vervullen van haar systeemverantwoordelijkheid en voor die dossiers waarvoor een resultaatverantwoordelijkheid van het Rijk geldt. Voorheen beslisten de departementen welk toegepast onderzoek naar beleidsinhoudelijke thema's bij publieke kennisinstituten zou plaatsvinden, nu is de aandacht verschoven naar Topsectoren-thema's en verloopt de aansturing via Topteams: een tripartiete samenwerking tussen Rijksoverheid, bedrijfsleven en kennisinstituten, waarbij de kennisvragen van bedrijven leidend zijn.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk maken we de balans op van het project 'Kennis voor decentrale overheden' dat het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) op verzoek van de ministeries van IenM en EZ heeft uitgevoerd. Centraal in het project staat de vraag: Op welke manier kan de Rijksoverheid, vanuit haar systeemverantwoordelijkheid, tegemoet komen aan de strategische kennisbehoefte van decentrale overheden die voortvloeit uit de decentralisatie van het omgevingsbeleid? Om hierop een antwoord te kunnen geven hebben we de volgende onderzoeksvragen gesteld: Welke kennisvragen roept de nieuwe mix van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij decentrale overheden op? Hebben zij toegang tot voldoende kennis en kunde om effectief in de nieuwe situatie te kunnen opereren? Op welke manier kan de Rijksoverheid vanuit haar systeemverantwoordelijkheid tegemoet komen aan de decentrale overheden die een kennisbehoefte hebben? De bevindingen in de voorliggende notitie vloeien voort uit een momentopname van de, uit decentralisatie voortkomende, strategische kennisbehoefte van decentrale overheden. Deze bevindingen werken we in dit slothoofdstuk uit in conclusies en aanbevelingen voor de kennisarchitectuur voor het gedecentraliseerde beleidssysteem.

5.1 Decentrale strategische kennisbehoefte en kennisinfrastructuur

In deze paragraaf trekken we conclusies over het verband tussen ontwikkelingen in de strategische kennisbehoefte van decentrale overheden en de decentralisatie van het omgevingsbeleid. Zijn er nu of in de toekomst in de kennisvoorziening van het beleid knelpunten te verwachten die de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid – van zowel de Rijksoverheid als decentrale overheden – ongunstig kunnen beïnvloeden? Zijn er tekenen van fragmentatie en duplicatie van kennis en kunde – een ontwikkeling die de Tweede Kamer juist beoogde te voorkomen? Kan de Rijksoverheid vanuit haar systeemverantwoordelijkheid oplossingen aanreiken voor de gesignaleerde problematiek? En kunnen decentrale overheden hun deel van het kennissysteem verbeteren? Voordat we naar de conclusies gaan, plaatsen we een kanttekening.

Aansluiting decentrale strategische kennisvraag en rijkskennisaanbod nog in ontwikkeling

Deze studie doet verslag van een momentopname van de met decentralisatie samenhangende kennisbehoefte, terwijl de landing van de nieuwe taken qua organisatie en inhoud bij decentrale overheden nog niet is afgerond. De kennisvraag is daarom mogelijk nog in beweging. Ook zijn decentrale overheden (vooral provincies) nog druk doende met aan decentralisatie gekoppelde aanpassingen van hun organisatie en werkwijze. Zij geven aan dat de maatschappelijke opgaven in de toekomst waarschijnlijk in toenemende mate bepalend zullen zijn voor hun kennisbehoefte. Ook zijn in sommige beleidsdossiers nog onderhandelin-

gen met de Rijksoverheid gaande over onder andere financiering en beoogde doelen. Daarnaast is de wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet en de Programmatische Aanpak Stikstof, nog onderwerp van discussie en moet deze nader worden ingevuld. Ten slotte is het evident dat decentrale overheden hun nieuwe taken moeten oppakken in een setting met stringente bezuinigingen en dat ze voor de realisatie van hun maatschappelijke opgaven steeds meer afhankelijk zijn van bedrijven, andere overheden, maatschappelijke instellingen en burgers. Goed denkbaar is dat dit alles de komende tijd tot bijstelling van de decentrale strategische kennisvragen leidt.
Ondertussen wordt de afstand tussen het rijkskennisaanbod en de decentrale kennisvraag groter door krimpende rijksbudgetten en de herprioritering van de kennisontwikkeling op rijksniveau.
Van een definitief antwoord op de hoofdvraag van deze studie kan dan ook nog geen sprake zijn. Overigens is het evenzeer reëel om te constateren dat het op geen enkel moment mogelijk is om een stabiele decentrale kennisvraag en de match daarvan met de ontwikkeling van kennis voor de Rijksoverheid vast te stellen. Beleid en regelgeving veranderen voortdurend en de eruit voortvloeiende kennisbehoefte zal altijd dynamisch en aan trends onderhevig zijn.

5.1.1 Fragmentatie en duplicatie van kennis en de systeemtaken van de Rijksoverheid

Risico van fragmentatie en duplicatie van kennis is aanwezig

De Tweede Kamer heeft aangedrongen op het voorkomen van versnippering en dubbel werk bij de ontwikkeling van kennis voor decentrale omgevingsvraagstukken. Op zijn beurt stelt het overkoepelende *Bestuursakkoord 2011-2015* (BZK et al. 2011) dat fragmentatie en duplicatie van kennis door decentralisatie moet worden voorkomen (zie hoofdstuk 1). Onze eerste conclusie is dat het risico op fragmentatie en duplicatie beslist aanwezig is. Op dit moment wordt op decentraal niveau beperkt kennis gedeeld. De geïnterviewden geven aan dat kennis delen niet een brede decentrale cultuur is, het is *not common*. Decentrale overheden zijn daardoor niet of nauwelijks op de hoogte van elkaars onderzoeken. Regelmatig wordt dubbel werk gedaan, zonder kennis te nemen van vergelijkbare kennisvergaring (onderzoek) bij andere decentrale overheden. Provincies, gemeenten en waterschappen motiveren deze werkwijze vanuit hun eigen beleidsagenda, aanpak, beleidsopgaven en beleidsprioritering. Tot op zekere hoogte vergt een specifieke kennisbehoefte van een provincie, gemeente of waterschap maatwerk. Maar er zijn ook gelijkluidende delen in kennisvragen waardoor veel geleerd kan worden van de aanpak en/of het uitgezet onderzoek van anderen. Ook zal er sprake zijn van breed toepasbare onderzoeksmethoden, waar meerdere decentrale overheden gebruik van kunnen maken. Zie bijvoorbeeld de concurrentiepositiepilot, waarvan de onderzoeksmethode én de resultaten per provincie door het PBL op www.pbl.nl zijn gepubliceerd en dus voor iedereen toegankelijk zijn. Het is evident dat een versplintering van kennis en dubbel werk bij de ontwikkeling ervan niet tot een doelmatige inzet van middelen leidt. Daarnaast genereert deze situatie geen lerend vermogen bij de decentrale overheden en voor de systeemtaak van de Rijksoverheid.

Systeemtaken van de Rijksoverheid staan door fragmentatie van kennis en informatie onder druk

De Rijksoverheid en decentrale overheden hebben een gedeeld belang bij betrouwbare en gedeelde kennis die zij in hun beleidsprocessen kunnen benutten. Decentrale overheden gebruiken kennis onder andere voor de vormgeving en monitoring van hun beleid. De Rijksoverheid heeft als systeemverantwoordelijke op haar beurt (delen van) dezelfde kennis nodig, bijvoorbeeld met het oog op haar verantwoordingstaak naar de Tweede Kamer of internationale beleidsgremia. Ook kan de Rijksoverheid vanuit haar systeemverantwoorde-

lijkheid kennis en informatie inzetten om decentrale overheden in staat te stellen om hun rol te vervullen of in een uiterste geval om te interveniëren als het beleidssysteem instabiliteiten vertoont. De met bezuinigingen samenhangende herprioritering van provincies op kennis en data verzamelen heeft andersom ook effect op de monitoring- en evaluatietaken van de Rijksoverheid in het kader van haar systeemverantwoordelijkheid. Zo hebben enkele provincies recent besloten niet meer te investeren in de data die nodig zijn om ontwikkelingen te monitoren rond bedrijventerreinen (databank IBIS). Door het (gedeeltelijk) wegvallen van deze data kan de Rijksoverheid geen landelijk overzicht maken voor de nationale monitor en evaluatie van het omgevingsbeleid. Provincies en gemeenten geven aan onvoldoende sturingskracht te hebben voor hun eigen monitoringtaken en afhankelijk te zijn van het aanbod van externe leveranciers. Doordat iedere kennisleverancier bij dataverzameling uitgaat van eigen definities en methodieken, ontstaan mogelijk inconsistenties tussen kennisleveranciers en bij het volgen van ontwikkelingen over een groter gebied en/of een langere periode.
Afgezien van problemen met de aggregatie van het decentrale beleidsresultaat tot landelijke beelden zal het ook ingewikkeld worden om de effectiviteit van de decentralisatie in monetaire grootheden of op het gebied van sturingsaspecten te evalueren. Is het beleid door de herschikking van verantwoordelijkheden inderdaad goedkoper en effectiever geworden, is er meer maatwerk in de regio geleverd en is het beleid dichter bij de burger en de eindgebruiker gekomen? Deze vragen kunnen door versplintering van kennis moeilijk beantwoord worden. Dit zet de taken die de Rijksoverheid zelf binnen haar systeemverantwoordelijkheid moet vervullen onder druk.

5.1.2 Ontwikkelingen in de strategische decentrale kennisbehoefte

Decentralisatie van het rijksbeleid heeft vooralsnog niet geleid tot een additionele strategische kennisbehoefte bij decentrale overheden

Uit ons onderzoek naar het verband tussen decentralisatie en kennisbehoefte komt naar voren dat de decentralisering van het rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving op de meeste beleidsdossiers (nog) geen grote additionele kennisbehoefte teweegbrengt. De bestaande decentrale kennisbehoefte vloeit met name voort uit de urgentie en complexiteit van de vraagstukken die lokaal of regionaal aan de orde zijn. Dat de onderliggende beleidsbevoegdheid is gedecentraliseerd, is daarbij een factor van secundair belang. In hoofdzaak noemen de geïnterviewden twee argumenten bij deze op het eerste gezicht contraintuïtieve conclusie. Allereerst is decentralisering van het beleid voor de fysieke leefomgeving (vooral voor de ruimtelijke ordening) reeds enkele jaren geleden stapsgewijs ingezet, en heeft de Rijksoverheid tegelijkertijd geïnvesteerd in de kennisvoorziening van provincies, gemeenten en waterschappen. Mogelijk observeren we nu na-ijling van het rendement van deze investeringen. Daarbij komt dat decentrale overheden ook zelf enige jaren de gelegenheid hebben gehad om hun kennisinfrastructuur op de gedecentraliseerde beleidsterreinen op orde te brengen. De kennisinfrastructuur van de waterschappen is hiervan een voorbeeld: het beleidsdossier water heeft van oudsher een sterke kennistraditie op de zogenoemde ‘wat’-vragen. Voor sturingsvragen en de wijze waarop water en ruimtelijke ordening vroegtijdig in beleidsprocessen aan elkaar gekoppeld kunnen worden (de ‘hoe’-vragen) kan de bestaande waterkennisinfrastructuur echter nog geen goede antwoorden genereren.

Wel veranderingen in de decentrale strategische kennisbehoefte

Ondanks het feit dat de decentrale strategische kennisbehoefte volgens de geïnterviewden door de overdracht van rijksbeleid (nog) niet is toegenomen, wijzen zij wel op ontwikkelingen in de aanpak en in de beleidsmatige voornemens van hun bestuurders. Deze ontwikkelingen kunnen de komende tijd veranderingen in de kennisvraag met zich meebrengen. De gesignaleerde ontwikkelingen zijn:

- Bestuurders kunnen zich door de economische crisis (nog) minder dan voorheen veroorloven dat hun beleid faalt. 'Daarom is een goede wetenschappelijke onderbouwing in deze tijd juist meer dan ooit nodig', zo stelt een van de geïnterviewden.
- De bestuurlijke trend binnen provincies is om verschillende stappen in de beleidscyclus beter op elkaar te laten aansluiten en zodoende de effectiviteit en (de controle op de) doelmatigheid van het beleid te kunnen bevorderen.
- Rond de realisatie van nationale en regionale doelen in gebieden waar afstemming in de investeringsagenda's urgent is, ontstaat een grotere behoefte aan kennis over sturingskwesties.
- 'Wat komt er in de toekomst op ons af?', vragen decentrale actoren steeds vaker. Zij hebben behoefte aan regionale doorvertalingen van verkenningen en langetermijnscenario's die op nationale schaal ontwikkeld zijn.
- Nieuw in de kennisagenda voor de fysieke leefomgeving is de koppeling met het sociale domein. In het verleden bepaalde de ruimtelijke ontwikkeling hoe de kennisvraag voor de leefomgeving eruit zou zien. Nu kijken beleidsmakers ook naar aanpalende sociaal-culturele ontwikkelingen zoals demografische krimp en arbeidsmarktontwikkeling, om hun signalerende kennisvragen rond ruimtelijke ordening te formuleren.

Ten slotte zien we een wel degelijk door de decentralisatie *toegenomen* kennisvraag rond de regie en strategievorming van het natuurbeleid binnen provincies. Er was in het natuurdossier onvoldoende tijd om de provinciale kennisinfrastructuur en strategievorming op orde te brengen, zodat de provincies niet in staat waren om tijdig op eigen kracht invulling te geven aan de bestuurlijke afspraken binnen het natuurdossier.

Dreigende mismatch tussen decentrale kennisvraag en (rijks) kennisaanbod

Door de krimpende rijksbudgetten en de herprioritering van de kennisontwikkeling op rijksniveau wordt de afstand tussen het rijkskennisaanbod en de decentrale kennisvraag gaandeweg groter. De rijkskennisprogrammering voorziet als 'bijproduct' steeds minder in het beantwoorden van decentrale vragen. Doordat decentrale overheden nu nog profiteren van de na-ijleffecten van aflopende omvangrijke (rijks)kennisprogramma's, worden de ongunstige gevolgen van de eerdergenoemde fragmentatie en duplicatie nu nog gemaskeerd.

Publicaties nationale kennisinstituten niet altijd bruikbaar in decentrale beleidspraktijk

Vrijwel alle geïnterviewden bij provincies, gemeenten en waterschappen stellen dat zij publicaties van nationale kennisinstituten volgen, maar dat deze telkens diepgang op regionaal niveau missen. Meestal schort het aan regionale en provinciale uitsplitsingen in bijvoorbeeld tabellen of kaarten. Ook geven de geïnterviewden aan dat de 'lens' waardoor nationale kennisinstituten kijken niet scherp genoeg is afgesteld om de specifieke mix van problematiek in hún regio te analyseren. Daarnaast is wetenschappelijke kennis *sec* voor decentrale overheden lastig te gebruiken, omdat deze vaak te specialistisch van aard is en niet direct toepasbaar is in beleidsstukken doordat de resultaten niet vertaald zijn naar relevante beleidsinformatie. De mismatch ontstaat doordat het onderzoek dat rijkskennisinstituten voor de nationale beleidscyclus uitvoeren een overwegend verkennend en signalerend karakter heeft, waarbij deze instituten de nadruk leggen op fundamenteel wetenschappelijke onderbouwing op landelijk schaalniveau, terwijl decentrale beleidsmakers vooral behoefte hebben aan regionaal toepasbaar beleidsvormend onderzoek dat aansluit de beleidspraktijk.

De kennisbehoefte van decentrale overheden varieert per fase van de decentrale beleidscyclus

De beleidscyclus, ook op decentraal niveau, bestaat uit de fasen verkenning, beleidsvorming, uitvoering, en monitoring en evaluatie (zie hoofdstuk 4). Met name in de eerste twee fasen (verkenning en beleidsvorming) en in die van monitoring en evaluatie ontstaat bij decentrale overheden een strategische kennisbehoefte. Deze kennisbehoefte vloeit in de verkennende en beleidsvormende fase voor een belangrijk deel voort uit de Omgevingswet en de op zijn beurt daaruit voortvloeiende verplichte visievorming rond gebiedsontwikkelingen. Daarnaast is er behoefte aan regionale doorvertalingen van landelijke scenario's Deze kennisbehoefte heeft steeds meer een integraal karakter, bijvoorbeeld doordat binnen een regio fysieke ontwikkelingen, sociaal-culturele ontwikkelingen zoals demografische krimp en vergrijzing, arbeidsmarktontwikkelingen en bedrijfsontwikkelingen in hun onderlinge samenhang beschouwd moeten worden.

Daarnaast ontstaat er kennisbehoefte in de fase van monitoring en evaluatie. Met name de consistentie met nationale evaluaties en nationale monitoringsinformatie en -systemen is hier van belang. Denk bijvoorbeeld aan informatie uit het Compendium voor de Leefomgeving en de Monitor Infrastructuur en Ruimte. Naarmate de vraag naar kennis zich sterker richt op de beleidsvorming neemt de beschikbare onderzoekstijd veelal af. Immers, in veel gevallen is er dan sprake van een directe koppeling met een decentraal beleidsproces. Zorgvuldigheid en wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek kunnen dan op gespannen voet komen te staan met het tijdig beschikbaar komen van de onderzoeksresultaten, dat voortvloeit uit de beleidsurgentie.

De decentrale overheden concentreren zich hoofdzakelijk op de eigen regio of het eigen gebied, en dat geldt vooral bij kennisvragen over *beleidsvorming*. Ook bij de gesprekken over hun *evaluatieve* kennisbehoefte valt echter op dat decentrale overheden zelden of nooit behoefte zeggen te hebben aan *benchmarkinformatie*. Het eigen beleid lijkt daarmee niet a priori te profiteren van bestaande kennis die andere gemeenten, waterschappen of provincies hebben opgedaan over effectief en doelmatig beleid (zie ook de eerder genoemde conclusie over fragmentatie en duplicatie van kennis in paragraaf 5.1.1).

Zorgen over de dreiging van 'gaten op de middellange termijn' in de data- en informatiestructuur voor decentrale overheden

De geïnterviewden uiten de zorg over het terugtrekken van Rijksoverheid met gaten in de data- en informatiestructuur of zelfs het wegvallen van databases als mogelijk gevolg. Daarbij stellen zij dat er nu vooral onduidelijkheid bestaat over de vraag welke data- en informatiebestanden operationeel blijven en welke 'uit de lucht' worden gehaald. De geïnterviewden benadrukken daarbij dat alleen het openstellen van basisdata voor decentrale overheden niet voldoende zal zijn. Om beleidsrelevante informatie te verkrijgen is een interpretatieslag nodig die eerder met rijksgelden werd gefinancierd.

In de kennis- en databanken van het leefomgevingsbeleid dreigen gaten te vallen als gevolg van rijksbezuinigingen. Zo zijn decentrale beleidsmakers bezorgd over de ontwikkelingen bij het CBS. Rijksbezuinigingen hebben ook een negatief effect op de decentrale kennisbanken, wat op zijn beurt vooral de kennisbehoefte van gemeenten treft. Gemeenten maken voor het monitoren van hun beleid veel gebruik van kennis en data van externe kennisinstituten. Zij stuiten nu op problemen, onder andere door sluiting van nationale en provinciale kenniscentra (zoals het Nationaal Kenniscentrum Recreatie) en herprioritering in provinciale kennisbanken (zoals het geval was bij het dossier vrije tijd en recreatie). De gemeente heeft nog steeds behoefte aan monitoringgegevens, maar moet nu zelf investeren in het opzetten van een monitor en moet afspraken maken met een diversiteit aan kennisleveranciers. Deze competentie is niet bij iedere gemeente aanwezig (kwantitatief of kwalitatief) en leidt tot inefficiency.

5.1.3 Organisatie van kennisontwikkeling en kennisdeling

Inzet van bestuurlijke samenhang om inhoudelijke samenhang te bereiken

Op veel punten functioneert het kennissysteem voor decentrale overheden op dit moment op zijn minst redelijk. De geïnterviewden geven aan dat ze hun weg in kennisland goed kunnen vinden en dat de decentrale kennisinfrastructuur voldoende op orde is. Toch wijzen zij erop dat de Rijksoverheid veelal opereert vanuit het denkraam 'je gaat erover of niet', terwijl het frame 'hoe werken we samen?' volgens hen effectiever zou zijn. In de interactie tussen de Rijksoverheid en decentrale overheden hapert het klaarblijkelijk wel eens. Er is vooral behoefte aan kennis over de samenhang tussen verschillende sectorale beleidsdossiers en kennisdomeinen én tussen de plannen van alle partijen in één gebied. Er ligt dus een kans bij een betere afstemming van de kennisvragen tussen de Rijksoverheid en decentrale overheden. Dit geldt ook op het gebied van de voorzieningszekerheid van data en informatie. Ondanks de decentralisatie van het omgevingsbeleid komen de Rijksoverheid en decentrale overheden elkaar in de regio tegen en opereren zij veelal parallel. Hoe kunnen de Rijksoverheid en decentrale overheden in deze gevallen bestuurlijke samenhang inzetten om inhoudelijke samenhang te bereiken? Afstemming van kennisprogrammering, zowel in het 'wat' als in het 'hoe', lijkt voor de hand liggend, maar vindt nu niet plaats. Toch heeft de Rijksoverheid een groot belang bij adequaat decentraal beleid en dus bij een optimalisatieslag in de kennisvoorziening van decentrale overheden. Het nationale plaatje – waarvoor de Rijksoverheid in sommige gevallen nog steeds een resultaatverantwoordelijkheid draagt – wordt immers een optelsom van het decentrale resultaat.

De hiervoor genoemde knelpunten ontstaan onder andere bij thema's waar de Rijksoverheid nog steeds verantwoordelijk voor is en die ruimtelijk interfereren met verstedelijkingsbeleid door gemeenten en provincies en met plattelandsontwikkeling door provincies. Dit gebeurt onder andere bij grote infrastructurele projecten binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), windparken op land, waterveiligheid (Deltaprogramma), en bij de Natura 2000-regelgeving. De benodigde bovenregionale afstemming ligt nu bij de provincies en de MIRT-overleggen. Garanties dat deze afstemming daadwerkelijk plaatsvindt, zijn er vooralsnog niet. De efficiëntie van rijks- en decentrale investeringen staat daarmee onder druk. Het kan echter ook anders. Zo is het programma 'Ruimte voor de Rivier' een voorbeeld van de wijze waarop de Rijksoverheid stuurt op zowel waterveiligheid als ruimtelijke kwaliteit en daarbij ook ruimte biedt voor de decentrale afweging bij gebiedsontwikkeling. Om het programmatische succes van 'Ruimte voor de Rivier' in andere beleidstrajecten te reproduceren zou de Rijksoverheid kunnen overwegen om haar kennisagenda te ontsluiten voor decentrale overheden. De pilot 'Samenhang in de Zuidwestelijke Delta' is een voorbeeld van zo'n traject. Het verbinden van systeemkennis (PBL) met gebiedskennis (provincies) heeft in die casus een duidelijke meerwaarde. Het inzetten van kennis om investeringen van alle partijen te optimaliseren zal de doelmatigheid van deze investeringen vergroten. Daarmee zal een scherp oog voor de decentrale kennisbehoefte de kwaliteit van de kennisagenda van de Rijksoverheid bevorderen. Vanzelfsprekend zal de ontsluiting van rijkskennis voor decentrale overheden ook consequenties hebben voor de financiering van het onderzoek.

Ruimte voor multi-level-governancevragen kan leiden tot efficiencywinst

De Rijksoverheid heeft er dus belang bij om haar kennis en kennisinfrastructuur te ontsluiten voor decentrale overheden. Zoals eerder gesteld lijkt het er vooralsnog op dat het simpelweg breed toegankelijk maken van de huidige rijkskennisinfrastructuur niet volstaat om in de strategische kennisbehoefte van decentrale overheden te voorzien. De huidige kennis en rijkskennisagenda's zijn weliswaar strategisch en agenderend, maar lijken te abstract om aan de decentrale agenderende kennisbehoefte te voldoen. Ook zijn rijkskennisproducten veelal niet doorvertaald naar het regionale en provinciale schaalniveau. Twee van de PBL-pilotprojecten ('Concurrentiepositie topsectoren' voor de provincie Noord-Brabant en 'Monitor Ruimte' voor de provincies Noord- en Zuid-Holland) en een aanvullende studie over topsecto-

renbeleid in de negen provincies buiten de rijksprioritaire gebieden, zijn ingegaan op het laatste punt. Deze casuïstiek toont aan dat een combinatie van rijksvragen en decentrale vragen efficiencywinst kan opleveren. Wel zal de probleembenadering van (rijks)kennisdragers in dat geval meer aanknopingspunten met de decentrale ruimtelijke schaal moeten krijgen. Een soortgelijke suboptimaliteit melden de waterschappen rond de koppeling tussen water en ruimtelijke ordening. In de nieuwe beleidscontext moeten deze beleidsvelden integreren, maar de geïnterviewden melden dat het thema water (te) weinig en/of (te) laat in het planproces wordt meegenomen. Het probleem is volgens de geïnterviewden dat de waterschappen nog geen volwaardige partners zijn in het ruimtelijke ordeningsproces, waar gemeenten en provincies aan het stuur staan. Idealiter willen waterschappen vroegtijdig in het planproces aanschuiven om het thema water in te brengen in de kennisagenda en het integrale planproces.

Rol van koepelorganisaties als intermediair tussen de kennisinstituten (kennisaanbod) en de gezamenlijke provincies, gemeenten en waterschappen (kennisbehoefte) is vooralsnog onduidelijk

Bij aanvang van het voorliggende project 'Kennis voor decentrale overheden' was de gedachte dat de koepelorganisaties van provincies, gemeenten en waterschappen (Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW)) een belangrijke rol zouden kunnen spelen bij de agendasetting of het invullen van de 'nieuwe' kennisbehoefte van decentrale overheden. De koepelorganisaties zouden immers een belangrijke intermediaire rol kunnen vervullen tussen de kennisinstituten en de gezamenlijke provincies, gemeenten en waterschappen. Vooralsnog is niet gebleken dat de koepelorganisaties een dergelijke intermediaire rol hebben of dat zij deze rol zouden ambiëren. De ervaringen met de pilots laten zien dat in de praktijk weinig ondersteuning wordt geboden en dat er weinig initiatieven worden genomen om te komen tot onderlinge afstemming van kennisvragen tussen provincies, gemeenten of waterschappen. Dit lijkt voor een belangrijk deel samen te hangen met het mandaat en de missie van de huidige koepelorganisaties, die zich hoofdzakelijk bezighouden met belangenbehartiging van hun achterban in het nationale beleid en met het zorgdragen voor afdoende ondersteuning in de uitvoeringspraktijk. De rol van 'kennismakelaar tussen Rijk en decentrale overheden' namens hun respectievelijke achterbannen wordt hierbij niet genoemd. Voor de rijkskennisinstituten zijn gezamenlijke decentrale kennisvragen beter hanteerbaar (qua inhoud, reikwijdte en beheerslast) dan kennisvragen van één afzonderlijke provincie, gemeente of waterschap.

Marktwerking in kennis zorgt in sommige dossiers voor een instabiele kennisinfrastructuur

De Rijksoverheid richt zich op qua kennisontwikkeling op haar systeemverantwoordelijkheid en op die dossiers waarvoor een resultaatverantwoordelijkheid van het Rijk geldt. Zo concentreert zij zich onder andere op haar verantwoordelijkheid voor de Topsectoren en op de dossiers natuur en water. Waar voorheen de departementen beslisten welk toegepast onderzoek er bij publieke kennisinstituten zou plaatsvinden, is de aandacht nu deels verschoven naar voor de Topsectoren interessante thema's, en verloopt de aansturing via Topteams. Dit zijn tripartiete samenwerkingen tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstituten. Bij het uitzetten en bij de financiering van het onderzoek wordt uitgegaan van een publiek-private samenwerking (PPS) tussen bedrijfsleven en kennisinstituten, waarbij de kennisvragen van bedrijven leidend zijn.

Ervaringen in de beleidsdossiers water, natuur en landschap laten zien dat de ingezette marktwerking een versnipperend effect op kennisontwikkeling kan hebben. Zo heeft de verschuiving in de aansturing van Deltares en de verschuiving in de onderzoeksprogrammering van IenM naar EZ en het Topteam Water ertoe geleid dat het accent is verschoven van lan-

getermijn strategische kennis naar kortetermijn innovatiekennis. Bij het natuur- en landschapsdossier zien we dat er in de Topsector Agro & Food vanuit het bedrijfsleven relatief veel vraag is naar onderzoek naar technische innovatie, en weinig naar onderzoek naar zachte publieke waarden zoals landschap en natuur. PPS op dit beleidsterrein komt dan ook moeizaam van de grond. Daarnaast hebben bedrijven vooral behoefte aan het toepasbaar maken van bestaande kennis, wat weinig leidt tot nieuwe inzichten en innovatie in deze sector. Samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid is voor deze zachte dossiers een beleidsstreven, maar geen eis.

5.2 Aanbevelingen om binnen de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid een plaats te bieden aan de decentrale strategische kennisbehoefte

Stel kennis- en informatiebehoefte voor rijkssysteemtaken vast

Als de Rijksoverheid vanuit haar systeemverantwoordelijkheid en met het oog op haar eigen systeemtaken een plaats wil bieden aan de decentrale strategische kennisbehoefte, dan verdient het allereerst aanbeveling om de samenhangende kennis- en informatiebehoefte van de Rijksoverheid zelf scherp in beeld de brengen. Voor de meeste gedecentraliseerde beleidsdossiers zal het geen kwaad kunnen om meer zicht te krijgen op de beleidsuitvoering bij decentrale overheden. Voorbeelden van dit soort meta-vragen zij:

- Brengt de decentralisatie van het omgevingsbeleid het beleid dichter bij de burger?
- Worden doelstellingen in een gedecentraliseerde beleidsomgeving beter, gemakkelijker en doelmatig bereikt?
- Is het beleid effectiever naarmate er minderbestuurslagen bij betrokken zijn?
- Wat kan de Rijksoverheid doen om de effectiviteit via haar systeemverantwoordelijkheid te vergroten?

Naast de focus op de eigen kennisbehoefte van de Rijksoverheid is een heldere voorstelling nodig van de beleidsopgaven waar de Rijksoverheid en decentrale overheden tezamen voor staan en waarbij samenwerking rond kennisontwikkeling voor de hand ligt. Hier kan het principe ‘kennis volgt beleidsopgave’ verdienstelijk zijn. Afhankelijk van de beleidsopgave en de achterliggende doelstellingen van het beleid kan de Rijksoverheid in haar systeemrol kiezen voor een regulerende of juist faciliterende inzet van kennis. Zo kan de Rijksoverheid ervoor kiezen om kennis in te zetten voor het toezicht op naleving van regels (bijvoorbeeld in de Programmatische Aanpak Stikstof). De Rijksoverheid kan er ook voor kiezen om decentrale actoren te voorzien van kennis en informatie, zodat zij hun rol kunnen vervullen (dit gebeurt bijvoorbeeld in de Laan voor de Leefomgeving).
Als voorbeeld van een faciliterend beleidsproces zou de aanpak rond de *Omgevingswet* kunnen dienen. De Rijksoverheid zou ervoor kunnen kiezen om de kennis en informatie voor de verplichte provinciale Omgevingsvisies zo beschikbaar en toegankelijk te maken dat de kwaliteit van deze visies kan verbeteren. Voor de beschikbaarheid en bruikbaarheid van data heeft de Rijksoverheid reeds initiatieven ontplooid via de zogenoemde Laan voor de Leefomgeving. Het verdient aanbeveling om in dit proces de *beschikbaarheid, bruikbaarheid* en *betrouwbaarheid* van data en de bewerking tot betrouwbare, beleidsrelevante informatie centraal te stellen en het *format* hieraan ondergeschikt te maken. Naast de zorg voor data is het ook aan te bevelen om met decentrale overheden afspraken te maken over de benodigde kennis voor de ‘voorkant’ van de Omgevingsvisies; oftewel de kennisvoorziening om aan de beginfase van zo’n visie afwegingen te kunnen maken tussen doelen op het gebied van bijvoorbeeld mobiliteit, energie en natuurlijke hulpbronnen. Over dit type kennisvoorziening zijn nog geen afspraken gemaakt.

Creëer ruimte voor multi-level-governance vragen in rijkskennisinfrastructuur

Op sommige beleidsterreinen opereert de Rijksoverheid parallel aan decentrale overheden in dezelfde regio's. Dit geldt onder andere voor MIRT-projecten, voor windparken op het land en voor de Natura 2000-regelgeving. In deze gevallen is er behoefte aan kennis over de samenhang tussen verschillende sectorale beleidsdossiers en tussen de plannen van alle partijen in één gebied. De Rijksoverheid heeft er dan belang bij om haar kennis en kennisinfrastructuur te ontsluiten voor decentrale overheden – vooral om de doelmatigheid van investeringen te vergroten. Nu is er in de rijkskennisagenda nauwelijks ruimte voor *multi-level-governance*vraagstukken en is er weinig oog voor de decentrale zijde van het beleid. Uiteindelijk kan een multi-levelaanpak in de (rijks)kennisprogrammering leiden tot analyse van de wijze waarop beleidsopgaven zich op meerdere schaalniveaus presenteren en van de manier waarop deze zich kunnen ontwikkelen.

Organiseer een gezamenlijk proces met Rijk en decentrale overheden om te komen tot een adequate aansluiting tussen kennisbehoefte en kennisinfrastructuur

Uit onze studie komt naar voren dat de afstemming tussen de decentrale kennisvraag en het kennisaanbod dat de Rijksoverheid vanuit haar systeemverantwoordelijkheid kan verzorgen, beter kan. Alle actoren hebben hun eigen rol, doel en verantwoordelijkheden in de beleidsopgave. Toch hebben de Rijksoverheid en decentrale overheden een gezamenlijk belang bij betrouwbare kennis en informatie om de effectiviteit en doelmatigheid van hun beleid te optimaliseren en hun deel van de beleidsopgave te realiseren. Er is immers overlap tussen beleidsdoelstellingen en informatiebehoefte op verschillende beleidsniveaus, omdat landelijk beleid en landelijke doelstellingen via provincies doorwerken naar gemeenten en waterschappen. Het verschil schuilt vooral in het aggregatieniveau en/of de concretisering van de kennisbehoefte. Om vraag en aanbod van kennis beter op elkaar af te stemmen zouden de Rijksoverheid en decentrale overheden kunnen overwegen om een gezamenlijk proces te organiseren met dat oogmerk. Voor dit soort processen bestaan goede ervaringen (een voorbeeld hiervan is het werk van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA), evenals de wijze waarop de kennisvoorziening rond het natuurbeleid nu vorm krijgt). Zo'n proces zal idealiter door actoren tezamen vormgegeven en ingekleurd moeten worden. Een goede vraag-aanbodcoördinatie is mogelijk door de volgende stappen te volgen:

- Bepaal eerst de inhoud van de gewenste kennisinfrastructuur, daarna het bekostigingsvraagstuk. Leg in eerste instantie de prioriteit bij het vraagstuk rond data en informatie.
- Volgt het principe 'kennis volgt beleidsopgave' in plaats van 'je gaat erover of niet'. De verdeling van taken in de kennisvoorziening vloeit uit de beleidsopgaven voort.
- Creëer ruimte voor de decentrale vraag in de rijkskennisinfrastructuur;
- Heroverweeg de rol van koepelorganisaties in het proces om tot een gezamenlijke kennisarchitectuur voor de fysieke leefomgeving te komen.

De decentrale koepelorganisaties kunnen een rol spelen bij het opzetten van een rijkskennisagenda met meer raakvlakken voor decentrale beleidsvorming. De huidige spelers lijken vooralsnog niet op zo'n rolverdeling aan te sturen. Mede gelet op de meerwaarde van gecoördineerde kennisontwikkeling en -deling, onder andere doordat de efficiency en de kennis bij decentrale overheden toeneemt, verdient het aanbeveling voor de koepels en hun achterban om hier nadere afspraken over te maken.
Ook de financiering van de benodigde kennis zal een decentrale component moeten krijgen. Dit vergt een verdere omslag van een aanbodgerichte naar een meer vraaggestuurde beantwoording van decentrale kennisvragen. Voor de rijkskennisinfrastructuur betekent dit een zoektocht naar functionele samenwerking tussen de Rijksoverheid en decentrale overheden, het bedrijfsleven en kennisinstituten.

Literatuur

Alterra (2012), Toets herijking EHS Gelderland, Wageningen: Alterra.

Boonstra, F., A. Gerritsen & W. Vullings (2013), *Bestuurlijke organisatie natuur- en landschapsbeleid, bevindingen uit voorstudie*. Presentatie tijdens workshop 'Bestuurlijke organisatie natuur- en landschapsbeleid' voor Balans van de Leefomgeving 2014, 4 juni 2013.

Bressers, M., F.R. Cassee, R. Hofman, M. Stafleu & J. Williams-Jacobse (2009), *Kennis en kansen, over goede voorbereiding voor de toekomst*, Den Haag: NSOB.

BZK, EL&I en IenM (2011), *Bestuursakkoord 2011-2015. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk*, Den Haag: Ministerie van BZK, EL&I en IenM.

BZK, EL&I en IPO (2011a), *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*, Den Haag: Ministerie van BZK, ministerie van EL&I en Interprovinciaal Overleg.

BZK, EL&I en IPO (2011b), *Aanvulling op het onderhandelingsakkoord 'decentralisatie natuur' van 20 september 2011*, Den Haag: Ministerie van BZK, ministerie van EL&I en Interprovinciaal Overleg.

BZK, EL&I en IPO (2012), *Uitvoeringsafspraken bij het onderhandelingsakkoord natuur van 20 september 2011 en aanvullende afspraken van 7 december 2011*, Den Haag: Ministerie van BZK, ministerie van EL&I en Interprovinciaal Overleg.

BZK, IPO en VNG (2005), *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*, Den Haag: Ministerie van BZK, Interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

BZK, IPO, VNG en UvW (2013), *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*, Den Haag: Ministerie van BZK, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen.

Fleurke, F. & R. Hulst (2006), 'A Contingency Approach to Decentralization', *Public Organiz Rev*, (2006) 6: 37–56.

Gilsing, R. (2009), 'De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing', in: S. Keuzenkamp (red.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

IPO (2011), *Verkennend onderzoek naar de kennisbehoefte van provincies en de kansen voor de kennisinfrastructuur*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

IPO (2012), *Provincies, natuurlijk…! Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur'. Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

IenM (2012a), *IenM Maakt Ruimte. Strategische kennis- en innovatieagenda Infrastructuur en Milieu 2012-2016*, Den Haag: Ministerie van IenM.

IenM (2012b), *Kennisinfrastructuur Programma Uitvoering met Ambitie. Samen bouwen aan kennis. Discussiestuk voor hoofdstructuur 2.1 (7 mei)*, Den Haag: Ministerie van IenM.

IenM, EL&I en BZK (2012), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag: Ministerie van IenM, EL&I en BZK.

IenM, UvW, IPO, VNG en Vewin (2011), *Bestuursakkoord Water*, Den Haag: Ministerie van IenM, Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Vereniging van waterbedrijven in Nederland.

KING (2011), *FAQ's over KING*, www.kinggemeenten.nl, geraadpleegd juli 2013, Den Haag: Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.

Merkx, F. (2012), *Samenwerken aan werkzame kennis. Methoden en technieken voor kenniscocreatie*, Den Haag: Rathenau Instituut.

PBL (2012a), *Natuurverkenning 2010-2040*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2012b), *De internationale concurrentiepositie van topsectoren*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
Provincie Noord-Brabant (2012), *Kennis- en Onderzoeksagenda 2013. Koersen op kennis*, Den Bosch: provincie Noord-Brabant.
Raad van State (2009), *Decentraal wat moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: Raad van State.
Raad van State (2013), *Het kán beter, interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag: Raad van State.
ROB (1997), *Verscheidenheid in vervlechting. Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
Roo, G. de (2005), *De toekomst van het milieubeleid. Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing*, Assen: Van Gorcum BV.
SER (2005), Advies 'Ondernemerschap voor de publieke zaak', Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
Speelman, H., m.m.v. S.A.G.F. Angelino (2006), *Vernieuwing van de publieke kennisinfrastructuur van Nederland. Eindrapportage inzake de niet-universitaire kennisinfrastructuur*, Delft: TNO.
Staatscourant (2012), 'Aanwijzingen voor de Planbureaus', 21 februari 2012, nr. 3200.
VSO (2013), VSO 2.1, Jaarverslag 2012, Jaarplan 2013, Utrecht: VSO.
Winsemius, P. (1986*), Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement*, Alphen aan den Rijn: Samson.
WRR (1995), *Orde in het binnenlands bestuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

PBL-producten van de pilotstudies

PBL (2013a), *De Drentse natuur in 2024. Vier kijkrichtingen voor de toekomst*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL (2013b), *Samenhang in de Zuidwestelijke Delta*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (te verschijnen).
PBL (2013c), *Monitoring ruimtelijke en mobiliteitsontwikkelingen voor de provincies. Achtergrondnotitie pilot Noord-Holland en Zuid-Holland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL-Notitie (2012a), *De concurrentiepositie van de topsectoren in Noord-Brabant. Welke vestigingsklimaat is nodig om internationaal te excelleren? Eindrapportage*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL-Notitie (2012b), *Toets PBL herijking Ecologische Hoofdstructuur Gelderland*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL-Notitie (2012c), *Ecologische overwegingen bij verdeling van middelen tussen en binnen provincies voor een herijkte EHS*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL-Notitie (2013), *Werken aan de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse regio's. Notitie voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

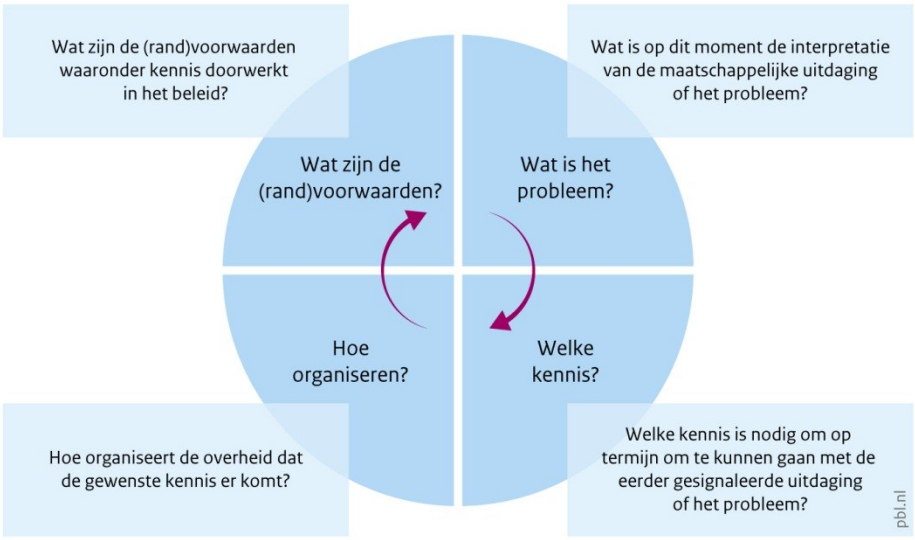
Bijlage 1

Onderzoeksaanpak: Analysekader pilotstudies en lijst van geïnterviewden

Analysekader voor leerpunten uit de pilots

Voor het verzamelen van de leerpunten voor kennisontwikkeling en kennisdeling hebben we de ervaringen uit de pilots beschreven aan de hand van het model van Bressers et al. (2009). Het model onderscheidt vier fasen die bij strategische kennisontwikkeling doorlopen worden. In deze fasen beantwoordt men achtereenvolgens de volgende vragen: Wat is het probleem? Welke kennis is nodig? Hoe organiseer je kennis? Wat zijn de (rand)voorwaarden om kennis in het beleidsproces te laten doorwerken? (figuur B1).

Figuur B1
Rol van strategische kennis in beleid



Bron: Bressers et al., 2009; bewerking PBL

Het model onderscheidt vier fasen:

1. *Wat is het probleem?* Bij deze fase gaat het om de hedendaagse interpretatie van de maatschappelijke uitdaging of het probleem waarvoor de overheid denkt dat over tien jaar meer en nieuwe kennis nodig is om er op een goede manier op in te kunnen spelen. Deze maatschappelijke uitdagingen zullen zich in de tijd ontwikkelen. Dit bekent dat geregeld dient te worden bezien of het gewenst dan wel noodzakelijk is om de probleemstelling actief te herformuleren ten einde de kans op een oplossing te vergroten.
2. *Welke kennis?* Hier draait het om de kennis die nodig is om over tien jaar op een effectieve manier als overheid om te kunnen gaan met de eerder gesignaleerde uitdaging of het eerder gesignaleerde probleem. Het antwoord kan zijn dat 'kennis' als zodanig niet de bepalende factor is om in de toekomst op een zo effectief mogelijke wijze met het gedefinieerde probleem om te kunnen gaan. Maar doorgaans zal in deze fase een beeld ontstaan van de technische (inhoudelijke) en niet-technische kennis die nodig zou kunnen zijn.

3. *Hoe organiseren?* Hier gaat het om de vraag hoe de overheid organiseert dat de gewenste kennis er komt. Daarbij kan gedacht worden aan het organiseren van netwerken, investeren in kennisinstituten, opzetten van kenniskamers, verlenen van subsidies, en dergelijke.
4. *Wat zijn de (rand)voorwaarden?* De laatste fase is een essentiële schakel in de kenniscyclus. Vaak is (veel) kennis aanwezig, maar weet die om verschillende redenen niet de weg te vinden naar het besluitvormingsproces. Het is dan van belang op zoek te gaan naar de (rand)voorwaarden waaronder kennis sneller en duidelijker kan doorwerken in de beleidsvoorbereiding en het besluitvormingsproces, zodat daadwerkelijk sprake kan zijn van een cyclus van strategische, maatschappelijk 'bruikbare' kennisontwikkeling.

Lijst van geïnterviewden in het onderzoek

In de periode augustus 2012 tot en met januari 2013 hebben we met medewerkers van diverse overheidsorganisaties en kennisinstituten gesproken over decentralisatie, kennisvragen en kennisinfrastructuur in de fysieke leefomgeving.

onderwerp	organisatie	naam
kennisvragen provincies	Provincie Noord-Brabant	Maureen van Beers en Paulien Feinmann
kennisvragen provincies	Provincie Gelderland	George Meurders, Henri Stakenburg en Rose-Marie Eissen
kennisvragen gemeenten	VNG	Jaap Berends
kennisvragen gemeenten	Provincie Noord-Brabant/BrabantStad & Gemeente Breda/Regio West-Brabant	Natasja Wijnen en Erwin Dacier (provincie) en Albert Reijlink (Breda)
kennisvragen gemeenten	P10 & Gemeente Berkelland	Winny Scheeringa, Roel Heij, Eddie Spanjaard, Gert Bomer en Jeroen Wesselink (Gemeente Bronckhorst)
kennisvragen gemeenten	G4 & Gemeente Den Haag	Ton van Gestel en Borre Rosema
kennisvragen gemeenten	Vereniging voor Statistiek en Onderzoek	Saskia Heins
kennisvragen waterschappen	Unie van Waterschappen	Mark van Kruining, Reinier Romijn, Eric Gloudemans, Rob Uyterlinde en Bram Rosenbrand
kennisvragen waterschappen	Waterschap Rivierenland & Regio Alblasserwaard-Vijfherenland	Harro Kraal (WSRL) en Cor Revet (regio AV)
kennisvragen waterschappen	Hoogheemraadschap Delfland	Kristel Aalbers
kennisvragen waterschappen	STOWA	Bas van der Wal en Michelle Talsma
kennisvragen ngo's	Alterra	Noor Dessing
kennisvragen ngo's	Milieu en Natuur	Joris Hogenboom
kennisinfrastructuur Rijk	Ministerie van IenM/RWS	Anneke van Leeuwen en Monica Muiser
kennisinfrastructuur Rijk	Ministerie van IenM/DGRW	Olga Clevering
kennisinfrastructuur Rijk	LEI Wageningen Universiteit	René Verburg
kennisinfrastructuur Rijk	Planbureau voor de Leefomgeving	Femke Verwest
evaluatie pilot	Provincie Gelderland	Jan Willem van der Vegte, Rudy Uwland, Willem de Rook en Teun Spek
evaluatie pilot	Provincie Noord-Brabant	Conny Moonen
evaluatie pilot	IPO/Vitaal Platteland	Jan Fenten en Mark Hoevenaars
evaluatie pilot	Provincies Noord-Holland en Zuid-Holland	Nils Klopper (NH) en Matthijs van Niel (ZH)
evaluatie pilot	Provincie Drenthe	Astrid Oldenhuis
evaluatie pilot	Provincies Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant	Jeroen van Vught (ZH), Erik Schumacher (ZL) en Niels Aten (NB)

Kennis maken met decentrale overheden
© Planbureau voor de Leefomgeving,
Den Haag 2013

PBL-publicatienummer: 861

Eindverantwoordelijkheid
Planbureau voor de Leefomgeving

Contact
jeannette.beck@pbl.nl

Auteurs
Jeannette Beck (projectleider), Lia van den Broek, Olav-Jan van Gerwen

Supervisie
Reinier van den Berg

Met dank aan
Leden van de klankbordgroep (Joyce van Reijn, Ellen Driessen (ministerie van IenM), Ton Heeren (IPO) en Mark van Kruining (Unie van Waterschappen)).
Leden van de stuurgroep (Henk Snoeken, Mirjam de Vries (ministerie van IenM), Rob Klooster (IPO) en Niek Hazendonk (ministerie van EZ).
Geïnterviewden (zie bijlage 1) voor hun commentaar op conceptteksten.

Redactie figuren en beelden
Beeldredactie PBL
Foto's: bronvermelding volgt later

Eindredactie en productie
Uitgeverij PBL

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

PBL
2013