



Overheid. Kennis. Samenhang.

Verslag vierde Veluweberaad, 29 januari 2020 te Karel V, Utrecht **Interbestuurlijk overleg over een dynamische, opgave-gedreven kennisinfrastructuur voor overheden**

Aan het Veluweberaad nemen bestuurders van provincies, gemeenten en waterschappen en high-level vertegenwoordigers van de ministeries van IenW en BZK, omgevingsdiensten, GGDGHOR en nationale kennisinstellingen deel. Dit verslag bevat de belangrijkste bevindingen van de gevoerde dialoog tijdens het vierde Veluweberaad op 29 januari 2020 en een eerste overzicht van vervolgarties. Aan de dialoog lag ten grondslag: de analyse van de Initiatiefgroep Veluweberaad, de presentatie van een Signalement dat de Raad voor het Openbaar Bestuur voorbereidt en twee casussen met betrekking tot een opgave-gedreven kennisinfrastructuur.

Noodzaak en urgentie om tot een kennisinfrastructuur voor alle overheden te komen

De basis van de dialoog wordt gevormd door een analyse van de Initiatiefgroep Veluweberaad. Kort samengevat komt de analyse op het volgende neer. Nederland pakt een aantal belangrijke maatschappelijke opgaven aan en maakt een zoektocht door naar het in samenhang realiseren van de transities die hiervoor nodig zijn. De regio is het schaalniveau waar de uitvoering van de transities samenkomt, afgestemd op regionale kenmerken en omstandigheden. Regio's staan dan ook voor de uitdaging om integrale gebiedsontwikkeling in combinatie met duurzame omgevingskwaliteit vorm te geven en daarvoor ook maatschappelijk draagvlak te verwerven. De transities worden op verschillende schaalniveaus tegelijkertijd aangepakt. Dit vergt een goede afstemming en samenwerking tussen rijk en regionale overheden. Voor de aanpak van deze maatschappelijke opgaven is kennis nodig. Veel van de kennis die ontwikkeld wordt bij nationale kennisinstellingen, is vooral gericht op kennisbehoeften van de nationale overheid en vindt zijn weg onvoldoende naar de regionale overheden. Regionale kennis bereikt onvoldoende de nationale kennisinstellingen. Er is tweerichtingsverkeer nodig tussen de op nationaal en regionaal niveau georganiseerde kennis.

De laatste jaren groeit de behoefte aan een kennisinfrastructuur die structureel voorziet in de kennis- en leerbehoeften van alle overheden. Met die kennisinfrastructuur wordt geen nieuwe institutie beoogd maar een organisatievorm waarmee op een flexibele en gezamenlijke manier passende kennis en ervaring wordt ontwikkeld en voor iedereen beschikbaar gemaakt, die bijdraagt aan het oplossen van het brede scala aan maatschappelijke opgaven. Het gaat om een hulpstructuur waarlangs een uitwisseling van vragen en (gevalideerde) kennis en ervaring tussen alle overheidsniveaus en kennisinstellingen plaatsvindt. Een dynamische, opgave-gedreven kennisinfrastructuur, ondersteund door goed gevulde data- en kennisbanken, helpdesks en websites.

Met het instellen en bemensen van regionale schakelpunten kan regionale vraagarticulatie, het onderling delen, het in samenhang beschikbaar maken en benutten van nationale en regionale kennis worden bevorderd. Ook kan het opschalen en ontsluiten van individuele casuïstiek naar breder toepasbare kennis worden gerealiseerd, waardoor wordt voorkomen dat iedere kennisvraag

van een overheid individueel beantwoord hoeft te worden. De invulling van deze regionale schakelpunten behoeft uitwerking.

Belangrijkste resultaten van het vierde Veluweberaad

Het vierde Veluweberaad beoogt om tot concrete stappen te komen in de richting van een dynamische opgave-gedreven kennisinfrastructuur voor alle overheden. Vanuit de inhoud van de vraagstukken kan de organisatie van kennis vorm krijgen. Er worden door de deelnemers initiatieven in het vooruitzicht gesteld waarmee vorm gegeven wordt aan die kennisinfrastructuur.

Op hoofdlijnen de belangrijkste conclusies

1. De noodzaak en urgentie om in actie te komen en een opgave-gedreven kennisinfrastructuur in te richten wordt breed gedeeld. Het gaat om het maken van de omslag van “het wat” naar “het hoe”. Er is een drive om regionale schakelpunten in te richten en kennismakelaars in stelling te brengen. Kennis wordt zo vindbaar gemaakt. Het antwoord op de vraag “wie moet ik bellen?” gaat opgave-specifiek in netwerken gezocht worden. Voor de inrichting van die kennisinfrastructuur moeten middelen bij de verschillende overheden beschikbaar komen. Individuele partijen kunnen niet voldoende middelen genereren, gezamenlijk kunnen zij dat wel. Partijen zullen zich ook inzetten om financieringsbronnen te vinden. Een van de suggesties is een financieringsstructuur voor de organisatie van kennis analoog aan Invest-NL.
2. De dynamische opgave-gerichte kennisinfrastructuur vindt geen nieuwe wielen uit maar bouwt voort op bestaande netwerken en websites, helpdesks en loketten. Kennis wordt “aan de voorkant” (bij het begin van de opgave) ingezet in plaats van achteraf.
3. Er is een bereidheid om op basis van gelijkwaardigheid, gezamenlijk invulling te geven aan de regionale schakelpunten.
4. Belast niet de organisatie van regionale schakelpunten (rigide) bij één organisatie of bestuurslaag. Beslis per opgave wie regie voert en wie bijdraagt. Voorkom fragmentatie. Koppel de bijdragen van private partijen aan het netwerk van overheden, uitvoeringsdiensten en kennisinstellingen.
5. Er is procesgeld nodig om de functionaliteit van de kennisinfrastructuur uit te werken en regionale schakelpunten te bemensen. Vorm de notitie van de Initiatiefgroep Veluweberaad om naar een actieplan. Op een volgend Veluweberaad worden de uitgevoerde acties besproken.

Eerste acties

1. BZK heeft vanuit het IBP een budget beschikbaar gesteld voor onderzoek naar functionaliteit en uitwerking van een netwerk van regionale schakelpunten. Het resultaat is in juni 2020 gereed.
2. IPO heeft een kennismakelaar die beschikbaar is om verbindingen te leggen naar anderen en de regio. Opgeroepen wordt van deze kennismakelaar daadwerkelijk gebruik te maken.
3. OmgevingsdienstNL zet zich met partners in om het bestaande platform intensieve veehouderij en humane gezondheid aan te haken bij regionale schakelpunten. Daar waar dit platform zich met name bezighoudt met het onafhankelijk duiden van kennis t.b.v. beleids- en uitvoeringsvraagstukken voor onder andere bevoegde gezagen, gaat het platform een bijdrage leveren aan de (regionale) vraagarticulatie. Daarmee vervult het platform een belangrijke schakel tussen bevoegde gezagen, kennishouders en actoren in de aanpak van maatschappelijke opgaven. Door de bestaande werkende infrastructuur van het platform te verbinden aan de dynamische kennisinfrastructuur wordt de slagkracht van het voorstel van het Veluweberaad vergroot.
4. Rijkswaterstaat wil meedenken over de inrichting van regionale schakelpunten en deel uitmaken van dergelijke kennishubs en bij crisissituaties (zoals bijvoorbeeld bij PFAS) deelnemen aan deskundige hulpteams.

5. De provincies willen vanuit de richting die het Veluweberaad kiest bij opgaven, bijdragen aan kennis delen en benutten en een stimulerende rol spelen in het leggen van verbindingen tussen gebieden en het bij elkaar brengen van partijen. Provincies zouden heel goed eigenaarschap kunnen organiseren voor regionale schakelpunten en de organisatie van kennis tussen provincies of landsdelen.
6. Waterschap AA en Maas biedt aan een regionaal schakelpunt te hosten en mee te werken aan de aanpak van concrete opgaven.
7. GGDGHOR memoreert de ervaringen in de gezondheidssector waar rijk en gemeenten de verbinding van (wetenschappelijke) kennis met uitvoering in de regio hebben verbonden. Benut deze netwerken bij de opgave-gerichte infrastructuur! OmgevingsdienstNL wil op een vergelijkbare manier het delen van kennis organiseren tussen de overheidslagen. Voorgesteld wordt opgaven toe te delen over omgevingsdiensten en dan de diensten coördinerende taken te laten uitvoeren voor de opgave-gerichte organisatie van kennis.
8. IenW/directie KIS geeft de opdracht voor een volgend Veluweberaad en zal de Initiatiefgroep en het Veluweberaad blijven ondersteunen.

Bijlage 1 Signalement in wording over “Kennis delen”

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) brengt in maart 2020 een Signalement uit onder de titel “Kennis delen”. Het Signalement richt zich op de formele kennisinfrastructuur, waarin de Raad drie lagen onderscheidt: data, analyse en advies. De studie is gebaseerd op interviews met nationale en regionale kennisinstellingen, adviesorganen en verschillende overheden. In aanvulling op de analyse van de Initiatiefgroep Veluweberaad was Rien Fraanje (secretaris-directeur ROB) uitgenodigd om belangrijke inzichten met het Veluweberaad te delen. Inzichten uit de analyse door de Raad zijn onder andere:

- Het rijk wordt een middenbestuur tussen het internationale en regionale niveau. Er is een stimulerende en faciliterende rol nodig vanuit dat middenbestuur i.r.t. de regelgeving vanuit m.n. de EU.
- Bij de decentralisatie van taken is kennisontwikkeling vooral gericht gebleven op de behoeften van het rijk en niet zozeer op andere overheden;
- Er ligt een taak voor alle overheden om kennis te delen en toegankelijk te maken (tweerichtingverkeer);
- Er zijn veel initiatieven van onderop. De metafoer van 1000 bloemen die bloeien dringt zich op. Er zijn verschillen tussen regio’s. Die dynamiek biedt kansen. Er is een risico op witte vlekken in kennis. Er is regie nodig op kennisontwikkeling en -delen.

De ROB analyseert dat er op het nationale niveau twee belangrijke obstakels spelen. Ten eerste zijn de instellingsbesluiten van de nationale kennisinstellingen gericht op het rijk; het is voor deze instellingen dan ook moeilijk om de stap naar de regio te maken. Ten tweede is de financiering van deze kennisinstellingen niet gericht op het bedienen van de regionale overheden. De capaciteit van de kennisinstellingen is niet toereikend voor het beantwoorden van kennisvragen van individuele overheden.

Op basis van de analyse van de ROB worden in het Signalement vier gedachten neergelegd:

1. Een oproep aan de nationale kennisinstellingen om responsief voor kennisvragen uit de regio te zijn. Laat aan de regionale overheden zien wat er aan kennis te halen valt. Regionale data en kennis zijn waardevol voor de nationale kennisinstellingen. Er zou besef van wederkerigheid moeten zijn en tweerichtingsverkeer in data-uitwisseling op gang moeten komen.
2. Kabinet en parlement moeten zich ervan bewust zijn dat stelselverantwoordelijkheid ook betekent dat de vraag aan decentrale overheden gesteld moet worden wat zij nodig hebben. Neem de kennisbehoefte van decentrale overheden systematisch in beschouwing en redeneer niet vanuit alleen de positie van het rijk.
3. De provincie kan heel goed een intermediaire rol spelen bij het regelen van het kennisverkeer (o.a. doorgeven van signalen en behoeften vanuit de regio naar het rijk, schakelen tussen regio’s).
4. Bezie de instellingsbesluiten van de nationale kennisinstellingen en verminder hun inperkende karakter. Geef de koepels van de decentrale overheden een plaats in programmaraden van de kennisinstellingen en verstevig de oriëntatie op de regio.

Reflectie op het Signalement

Het Veluweberaad ziet veel samenhang en consistentie in de analyse van de Raad en de analyse van de initiatiefgroep Veluweberaad. Regie op kennis wordt nodig geacht om te voorkomen dat “wielen opnieuw worden uitgevonden” of “witte plekken in kennis ontstaan en blijven voortbestaan”. Erken de verscheidenheid in regionale omstandigheden en kenmerken, organiseer kennis voor bestuurlijke afwegingen op maat. Kennis zou gericht moeten zijn op de aanpak van de maatschappelijke opgaven en de fase waarin deze aanpak zich bevindt. De kennisinfrastructuur moet de diversiteit in kennis voor verschillende opgaven faciliteren en ook samenhang in kennisbenutting mogelijk maken. Schakelen en verbinden tussen regio’s is nodig. Kennisinstituten kunnen rode draden uit regionale

vragen halen en helpen schakelen met het nationale niveau. Kennis voor de aanpak van de 'wicked problems' is gewenst. Veel kennis ligt te 'verstoffen'; toegankelijkheid van kennis behoeft veel meer aandacht. Een observatiepunt is gewenst voor de vindbaarheid en beschikbaarheid van kennis: waar zijn die kennishubs? Bij decentralisatie van beleid moet als voorwaarde gesteld worden dat de benodigde kennis georganiseerd is. Beleid wordt almaar kennisintensiever. Kennis is dus niet het sluitstuk maar een randvoorwaarde.

Overige suggesties aan de ROB vanuit de gesprekstafels:

- Betrek de rol van onderzoek- en onderwijsinstellingen en TO2 instellingen bij het Signalement;
- Kom tot concrete aanbevelingen over de inrichting van een kennishub/loketfaciliteit;
- Ga de wisselwerking van de publieke kennisinfrastructuur met marktpartijen na;
- Decentralisatie zou als voorwaarde moeten hebben dat het primair verantwoordelijke overheidsniveau beschikt over alle data en in staat gesteld wordt de vereiste kennis te organiseren;
- In de uitvoering is meer integraliteit nodig. Kennis delen kan die integraliteit bevorderen;
- Data en tastbare informatie (rapporten e.d.) zouden toegankelijk moeten zijn, zoals het open source beleid voor wetenschappelijke gegevens voorschrijft;
- Er is geen blauwdruk, we moeten in beweging komen. Leer ook van de organisatie van kennis in het sociale domein;
- Geef antwoorden op individuele kennisvragen terug aan alle gemeenten.

Bijlage 2 Twee casussen m.b.t. de inrichting van een opgave-gedreven kennisinfrastructuur

Een nieuwe kennisinfrastructuur voor bodem en ondergrond

Liz van Duin schetst het belang van (het duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van) de bodem en ondergrond bij de aanpak van alle maatschappelijke opgaven die in de regio samenkomen. Dit vraagt om een goede beschikbaarheid en benutting van kennis en informatie over bodem en ondergrond. Het huidige kennislandschap laat zien dat veel partijen betrokken zijn: kennisinstanties, publieke en private partijen, waaronder het adviserend en uitvoerend bedrijfsleven, en maatschappelijke organisaties. Er is veel informatie en kennis, maar er is ook sprake van versnippering. De bodemkennis is relatief sectoraal georganiseerd. Via het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 wordt met een reeks aan activiteiten bijgedragen aan de organisatie van de kennis- en informatievoorziening voor bodem en ondergrond. Met het aflopen van het Convenant in het vooruitzicht wordt bezien hoe de organisatie van kennis en informatie een vervolg te geven. Een meer integrale aanpak is gewenst. Gezocht wordt naar een goede mix van regionale vraagarticulatie, het benutten van nationale en regionale data en landelijke regie. Natuurlijk blijven we benutten wat goed functioneert. De PFAS-crisis laat zien dat er reactief is gereageerd en dat brede behoefte is aan snelle eenduidige antwoorden op vragen en aan goed interbestuurlijk samenspel. De lessen van die crisis gaan we benutten. De bestaande organisaties zoals Loket Bodem+ hebben goed als vraagbaak gefunctioneerd tijdens de PFAS-crisis. Relevant is dat er grote regionale verschillen bestaan in de data- en kennisverzameling en -benutting. Hoe gaan we daarmee om? Er wordt op basis van een netwerkanalyse van het huidige kennis- en informatielandschap voor bodem en ondergrond gewerkt aan verschillende scenario's voor een toekomst-robuste kennisinfrastructuur. Daarbij worden vragen betrokken als: hoe benodigde kennis te ontwikkelen en te ontsluiten/delen en dit te borgen. Hoe de benodigde integraliteit te realiseren en fragmentatie te voorkomen. Wat kunnen we leren van de organisatie van kennis en informatie bij water? In 2020 moeten hierop antwoorden komen en zal ook besluitvorming plaatsvinden over de gewenste inrichting van een kennisinfrastructuur voor bodem en ondergrond en de organisatie van benodigde middelen.

Reflectie door Tjeerd van der Zwan en Ron Thiemann, suggesties vanuit de gesprekstafel

- De gewenste omslag van een sectorale naar een meer integrale opzet wordt benadrukt;
- Beschouw de bodem en ondergrond niet als een compartiment maar als een systeem;
- Leg het accent op de kennisvoorziening over dat bodem- en ondergrondsysteem in de context van de aanpak van maatschappelijke opgaven en transities;
- Kennis moet meer naar de regio worden gebracht. Veel capaciteit bij decentrale overheden is verdwenen, daardoor is vraagarticulatie en het relateren van (benodigde) kennis aan verschillende maatschappelijke opgaven én de uitvoering van de Omgevingswet voor hen moeilijk;
- Er is spanning tussen wat er decentraal en wat er centraal moet worden georganiseerd, pak die spanning aan. De regionale betrokkenheid moet goed georganiseerd worden, daar kunnen provincies een belangrijke stimulerende rol spelen. Regionale kennisplatforms moeten bestuurlijk gelegitimeerd zijn;
- Kennis wordt regionaal ad hoc verzameld en ingezet; organisatie van kennis is teveel gebaseerd op toevalligheden. De analyse van benodigde kennis moet structureler vorm krijgen, gerelateerd aan de verschillende beleids- en uitvoeringsprocessen;
- Ook via de inschakeling van adviesbureaus moet integraliteit gestalte krijgen, dat vraagt ook een omschakeling van private partijen;
- Essentieel is de beschikbaarheid, bruikbaarheid, betrouwbaarheid en acceptatie van kennis;
- Het is van belang voor overheden om zo snel mogelijk antwoorden op kennisvragen te krijgen, zeker bij incidenten. Er is dan geen tijd om maanden op de resultaten van onderzoek te wachten.
- Oproep aan alle overheden om jaarlijks een geldelijke bijdrage te leveren aan het organiseren van kennis;

- Begin op korte termijn met het aspect “waar kun je voor vragen over bodem en ondergrond terecht?” Er zijn telefoonnummers nodig van kennismakelaars die partijen verbinden;
- Steun voor de inrichting van regionale schakelpunten waarbij ook waterschappen, omgevingsdiensten en onderzoek/onderwijsinstellingen worden betrokken. Kennismakelaars is de regio zijn echt nodig.
- VNG zal zich hard maken voor nieuwe bestuurlijke afspraken over de kennisinfrastructuur voor bodem en ondergrond, inclusief de daarvoor benodigde middelen. VNG zal ruimte geven aan het borgen van regionale kennis over bodem en ondergrond. VNG heeft er wat voor over om met IPO en rijk die infrastructuur mee op te zetten en door te ontwikkelen. Zet kennismakelaars in de regio, stel een advies op voor onderzoeksprogramma’s, maak leemten in kennis zichtbaar. Vertaal kennis in handelingsperspectief.

Kennis voor de uitvoering van het beleid voor zeer zorgwekkende stoffen

Adri Bom-Lemstra schetst aan de hand van de casus verantwoord omgaan met zeer zorgwekkende stoffen de noodzaak van een integrale aanpak. Daarbij spelen lokale en regionale overheden en uitvoeringsorganisaties hun rol binnen kaders van nationaal en Europees beleid. Kennis moet betrokken worden van nationale kennisinstellingen en in de beleidsuitvoering toepasbaar worden gemaakt. De kennisinfrastructuur moet verbonden zijn met de maatschappelijke opgaven; vraagsturing is belangrijk. Er is meer regie nodig. De provincie (ZH) kan de verbindende en regierol spelen maar oplossingen vergen samenspel van vele actoren. De les die is geleerd is dat problemen van morgen moeten worden opgelost, er moet worden geanticipeerd. Specialistische kennis is nodig die vervolgens wordt omgezet in uitvoeringskennis.

Reflectie door Judith Elsinghorst en Els van Schie, suggesties vanuit de gesprekstafel

- De overheden vinden elkaar steeds beter bij het verantwoord omgaan met ZZS. Er valt nog veel te winnen bij gezamenlijke vraagarticulatie;
- Er moet eerder geschakeld worden van lokaal naar nationaal niveau;
- Kennis over ZZS langs de lijnen van bijvoorbeeld bodem, water, lucht, afval moet verbonden en gedeeld worden. Denk integraal;
- Maak kennis pro-actief beschikbaar;
- CE gaat niet alleen over management van grondstoffen maar ook van chemische stoffen;
- Er is een netwerk nodig van medewerkers (binnen elke organisatie) met breed overzicht van waar welke kennis aanwezig is (kennismakelaars);
- Benut de GGD’en en Omgevingsdiensten bij het schakelen met kennis;
- Er is een landingsplaats voor kennis nodig, minder versnipperd dan nu het geval is, die goed vindbaar is;
- Richt een loket in de regio in en biedt tweede en derde lijnondersteuning voor vraagbeantwoording (onderdeel van een “kennisrotonde”) met themagroepen om kennis te ontwikkelen die verspreid kan worden;
- Veranker kennisborging in regelgeving en deel de vereiste taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toe.

Bijlage 3 Deelnemers aan het vierde Veluweberaad

<i>Deelnemers aan vierde Veluweberaad (in alfabetische volgorde)</i>	<i>Voorbereiding en organisatie (in alfabetische volgorde)</i>
Lilian van den Aarsen (IenW)	Henk van den Berg (VNG)
Hugo Backx (GGDGHOR)	Kees Breed (VNG)
Sara de Boer (AA en Maas)	Marijanne van den Dries (IPO)
Hans Brug (RIVM)	Gerald-Jan Ellen (Deltares)
Adri Bom-Lemstra (provincie Zuid-Holland/IPO)	Sanne de Haas (RIVM)
Joost Buntsma (STOWA)	Hans van Hastenberg (VSO)
Liz van Duin (IenW)	Douwe Jonkers (IenW)
Judith Elsingerhorst (IenW)	Marc du Maine (RWS)
Rien Fraanje (ROB)	Petra Mesken (VNG)
Roos Gerrits (IenW)	Roelie Mulder (IPO)
Leo Klaassen (Omgevingsdiensten)	Ruud Peeters (Omgevingsdiensten)
Rubert Konijn (KNMI)	Jan Roels (RIVM)
Annelies Kroeskamp (BZK)	Trudy Rood (PBL)
André van Lammeren (PBL)	Julie Ng Tham (RIVM)
Henry Meijdam (IPO)	Wies Vullings (WEnR)
Emmy Meijers (Omgevingsdiensten)	Joke van Wensem (IenW)
John Nederstigt (VNG)	
Els van Schie (RIVM)	
Ruud Splitthoff (IenW/RWS)	
Jan Willem Strebus (Omgevingsdiensten)	
Ron Thiemann (Deltares)	
Albert Vermuë (VNG)	
Bram de Vos (WEnR)	
Tjeerd van der Zwan (Heerenveen/VNG)	