

# Provincies gebruiken kennis slechts om de gemaakte keuzen te onderbouwen

— Geert van Duinhoven

Met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) per 1 januari 2007 zijn de bestuurlijke verhoudingen in het landelijk gebied veranderd. Het ministerie van LNV noemde het ooit 'de grootste decentralisatie van de afgelopen jaren'. Het rijk heeft het ILG ingezet als instrument om in de periode 2007-2013 een aantal belangrijke rijksdoelen in het landelijk gebied te realiseren. De provincies zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van deze rijksdoelen. Dit vergt een andere rol van de provincies en van het rijk. **De provincies zijn vanaf dat moment ook verantwoordelijk voor de benodigde kennis om het beleid uit te voeren. Na het opstellen van provinciale meerjarenprogramma's zijn de provincies op uiteenlopende manieren aan de slag gegaan met de uitvoering. Opmerkelijk is de kleine rol die kennis daarin lijkt te spelen.**

> **PROVINCIES MOETEN IN HUN NIEUWE ROL** de Dienst Landelijk Gebied aansturen, ze moeten gebiedsplannen maken, beheerplannen voor Natura 2000-gebieden opstellen, ze staan aan de lat voor de Nationale Landschappen en hebben sinds dit jaar ook de regie over de Provinciale Subsidierегeling Natuurbeheer 2000 en de Provinciale Subsidierегeling Agrarisch Natuurbeheer 2000. Een grote verantwoordelijkheid die, zo zou je zeggen, een forse kennis vereist over het landelijk gebied en het natuurbeheer. Toch is het moeilijk om bij de provincies een actief kennisbeleid te ontdekken op het gebied van bos, natuur en landschap. De provincies hebben op het gebied van deze onderwerpen nooit onderzoek laten doen en zelf houden de provincies niet echt bij wat ze aan 'kennis' doen. Kennis is versnipperd aanwezig bij de ambtenaren die vaak een 'eigen' budget hebben voor kennisontwikkeling. Centrale kennisaansturing of kennisopslag is er dan ook meestal niet.

## Metakennis

Een aanknopingspunt om er toch meer over te weten, is het project 'Kennis voor Nationale Landschappen'. In dit project, uitgevoerd door Alterra in opdracht van het ministerie van LNV is in 2007 en 2008 een diagnose gemaakt rondom de rol van kennis bij de uitvoering van het beleid voor nationale landschappen. De onderzoekers deden in dit onderzoek een aantal interessante observaties. Zo zien ze dat er veel beleidsnota's, rapporten en uitvoeringsplannen over Nationale Landschappen bestaan, maar deze zijn óf zeer algemeen óf zeer specifiek. Er zijn weinig rapporten met 'metakennis' over oplossingen voor een groep van problemen van gebiedsgericht landschapsbeleid, zoals lokale invulling van landschappelijke kernkwaliteiten of het omgaan met de spanning tussen behoud en ontwikkeling. Er is ook geen website die specifiek is gericht op het verschaffen van een overzicht van onderzoek en documenten met betrekking tot Nationale Landschappen.

## Programmering

Verder viel het de onderzoekers op dat het ministerie van LNV eigenlijk altijd de opdrachtgever is van onderzoek naar Nationale Landschappen. Andere ministeries en provincies hebben zich

nauwelijks bezig gehouden met de programmering van het (langer) lopend beleidsgericht onderzoek. De provincies richten zich op uitvoering en kopen hun kennis pragmatisch in en hebben geen strategische kennisagenda voor een langere periode. Zij hebben weinig traditie in het programmeren van onderzoek waardoor ze ook niet gewend zijn om vandaag onderzoek uit te zetten voor de vragen van morgen. Hier wreekt zich dus dat de decentralisatie van beleid niet gelijk is opgegaan met de decentralisatie van kennis en kennisontwikkeling.

En dus is de beschikbare kennis ook nog steeds gericht op een landelijke schaal en niet op een provinciale of regionale schaal. Op zich is dat niet zo vreemd omdat LNV een directie Kennis had - inmiddels de directie Kennis en Innovatie - die geworteld is in een academische cultuur waarbij het overkoepelende nationale schaalniveau jarenlang uitgangspunt is geweest. Het meer decentraal werken vanuit LNV voor specifiek de Nationale Landschappen begint langzaam terrein te winnen, constateerden de onderzoekers. Ook tussen de provincies bestaan grote verschillen in hoe zij omgaan met kennis. Sommige Nationale Landschappen zoals de Nieuwe Hollandse Waterlinie, kennen de weg in 'kennisland' en maken uitgebreid gebruik van kennismiddelen, zoals het uitzetten van vragen bij LNV via de Helpdesk. De 'nieuwkomers' laten weinig van zich horen in het beleidscircuit en stellen ook geen kennisvragen. Het is de onderzoekers niet helemaal duidelijk geworden hoe die provincies en Nationale Landschappen dan aan hun kennis komen.

### Kennisportaal

Tekenend hiervoor is het 'digitaal kennisportaal' dat Alterra heeft ontwikkeld. Het is een soort kennisvitriene met een database met bestaande kennis, rapporten et cetera. Heel praktisch zou je zeggen, maar toch wordt er relatief beperkt gebruik gemaakt van de wetenschappelijke kennis. Dat zou komen omdat provincies vooral belang hechten aan het vertalen van rijkskennis naar de eigen regio. En veel minder belang hechten aan het laten ontwikkelen van nieuwe kennis die ze zouden kunnen gebruiken in hun eigen regio. Misschien ook niet zo vreemd: provincies zijn vooral bezig om het rijksbeleid goed uit te voeren, bezig om geen politieke problemen te

krijgen en bezig om concrete resultaten te boeken. Het is moeilijk hard te maken, maar dat belang van provincies entameert dus ook andere kennisvragen. Kennis is dan niet de basis waarop beleid gemaakt wordt, maar kennis heeft dan vooral als doel om de gekozen richtingen, de vooraf politiek gekozen oplossingen te ondersteunen.

### 'Neerlandici en juristen'

Als je provincies er om vraagt, blijkt bovendien dat provincies steeds minder eigen deskundigheid in huis hebben op het gebied van natuur, bos en landschap. Er zijn zelfs provincies die inmiddels nauwelijks nog ecologen in dienst hebben. De afdeling 'groen' bestaat volgens medewerkers van deze provincies tegenwoordig vooral uit 'Neerlandici en juristen' die opdrachten van het provinciebestuur doorsluizen naar ingenieursbureaus en de rapporten vervolgens weer met een advies naar het bestuur sturen. En als je provincies vraagt waar ze kennis voor nodig hebben, zeggen dat ze dit vooral nodig hebben bij het opstellen van normen en voor de onderbouwing van het beleid. Een aantal provincies zegt dat ze daarom het praktische 'ecologisch werk' ook niet zelf meer doen maar uitbesteden.

### Hoger plan

De vraag is of het erg is dat provincies niet echt een kennisbeleid hebben en dat ze zelf niet zo veel eigen ecologische kennis meer in huis hebben. Voormalig Commissaris van de Koningin in Overijssel, Jan Hendriks, evalueerde in 2009 in opdracht van de gezamenlijke provincies (IPO) de eerste jaren van het ILG en tekende die conclusies op in het rapport 'investeringsbudget landelijk gebied, werk in uitvoering'. De conclusie van zijn commissie was dat het in ieder geval niet efficiënt is om in elke provincie weer telkens het wiel uit te vinden. Als provincies dezelfde taken hebben en met dezelfde problemen te maken hebben, zou het logisch zijn om daar met elkaar over te hebben en met elkaar kennis en ervaringen te delen. Meer structurele uitwisseling van kennis is niet alleen nuttig, maar biedt ook aanknopingspunten om de uitvoering van het ILG in de eigen provincie op een hoger plan te brengen.

Geert van Duinhoven, freelance journalist  
geertvanduinhoven@planet.nl



*“Provincies zijn vooral bezig om het rijksbeleid goed uit te voeren (...) en om concrete resultaten te boeken.”*

Op deze pagina's verschijnt maandelijks een opiniërend of filosofisch getint artikel van een gastauteur, om onze lezers niet alleen aan het werk, maar ook aan het denken te zetten. Heeft u suggesties voor auteurs of wilt u zelf schrijven, mail dan naar: [redactie@vakbladnatuurboslandschap.nl](mailto:redactie@vakbladnatuurboslandschap.nl)