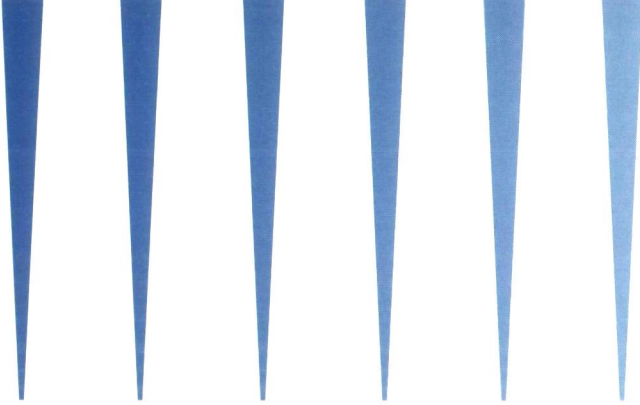




Eindrapport Analyse IKC's

Advies van de Commissie Verhoeff



landbouw, natuurbeheer
en visserij

28-12-1999

EINDRAPPORT ANALYSE IKC's

Advies van de Commissie Verhoeff

Wageningen/Den Haag, 30 september 1999

af: 83X574
t: 12:
a: 1:
b: 1:
l: 2000020520

af: 12:0000000000

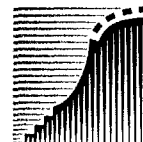
Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	3
Hoofdstuk 2	Algemene bevindingen	5
– 2.1	– De positionering van de IKC's in het maatschappelijke veld	5
– 2.2	– Het functioneren van de IKC's in de richting van het beleid	6
– 2.2.1	– Inhoudelijk	7
– 2.2.2	– Managerial	9
– 2.3	– Vergelijking met andere departementen	10
– 2.4	– KIC-Recreatie	11
Hoofdstuk 3	IKC-Landbouw	13
– 3.1	– Aansturingsrelatie	13
– 3.2	– Producten	14
– 3.3	– Gebruik en betekenis van de producten	14
Hoofdstuk 4	IKC-Natuurbeheer	15
– 4.1	– Aansturingsrelatie	15
– 4.2	– Producten	15
– 4.3	– Gebruik en betekenis van de producten	15
Hoofdstuk 5	Uitgangspunten voor een vervolg	18
– 5.1	– Nadere analyse van de probleemstelling	18
– 5.2	– Uitgangspunten voor een perspectievolle IKC-functie	19
– 5.2.1	– Taken van de IKC-functie	20
– 5.2.2	– De kern van de IKC-functie	20
– 5.2.3	– Uitgangspunten voor de organisatie	21
– 5.3	– Organisatie van de IKC-functie	
Hoofdstuk 6	Conclusies en aanbevelingen	24

Bijlagen

I	Projectopdracht
II	Hoofdpunten uit de rapporten Bos en Bakker
III	Vragenlijst zelfevaluatie IKC's
IV	Samenvattingen zelfevaluaties IKC-Landbouw en IKC-Natuurbeheer
V	Overzicht van informanten

Geadresseerde



landbouw, natuurbeheer
en visserij

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		P&O/99/3746	14 oktober 1999
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Eindrapport Analyse IKC's		070-3784822	1

Hierbij bied ik U aan het Eindrapport Analyse IKC's, ofwel het Advies van de Commissie Verhoeff, zoals dat besproken en goedgekeurd is in de Stuurgroep IKC's van 5 oktober jl.

Als hoofdconclusie heeft de Stuurgroep overgenomen dat de IKC-functie binnen LNV zeer nuttig is. De IKC-producten worden gewaardeerd en gebruikt in het beleidsproces. De IKC-functie (zijnde beleidsondersteuning) dient duidelijk onderscheiden te worden van de beleidsdirecties.

Een tweetal van de in het rapport geschetste vervolgstappen wordt nader uitgewerkt, definitieve besluitvorming over het rapport volgt daarna, maar in ieder geval voor het einde van dit jaar.

Mede namens de Commissie Verhoeff wil ik iedereen bedanken, die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport.

Ministerie van Landbouw,
Natuurbeheer en Visserij
Personeel en Organisatie
Afdeling Strategie en
Sturing
Bezuidenhoutseweg 73
Postadres: Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage
Telefoon: 070 - 3785058
Fax: 070- 3786165
Telegramadres: Landvis
Telex: 32040 Lavini

DE DIRECTEUR VAN PERSONEEL EN ORGANISATIE

ir. M.A. Verhoef

Hoofdstuk 1: Inleiding

Het ministerie van LNV kent bij de beleidsdirecties Landbouw en Natuurbeheer Informatie- en Kenniscentra (IKC's). Op het gebied van het recreatiebeleid bestaat er daarnaast een Kennis- en Innovatiecentrum (KIC) Recreatie, waarmee de directie GRR een contractrelatie heeft. In het licht van de krimpstaakstelling die LNV in het regeerakkoord heeft opgelegd gekregen is de vraag gerezen in welke mate de IKC's daaraan een bijdrage zouden moeten leveren. Deze vraagstelling is aanleiding geworden voor een meer principiële discussie over de betekenis en het functioneren van de IKC's als beleidsondersteunende eenheden voor de beleidsdirecties van LNV.

De Bestuursraad van LNV heeft daarom in december 1998 een commissie ingesteld met als opdracht een analyse te verrichten naar de werkzaamheden en positie van de IKC's. Tevens heeft de commissie opdracht gekregen om advies uit te brengen over de gewenste positionering van de IKC's in relatie tot de beleidsontwikkeling bij LNV. De onderzoeksvragen voor de commissie waren als volgt geformuleerd:

- a) het analyseren van de aansturingsrelatie tussen beleidsdirectie en de IKC's (hoe komt de opdrachtverlening aan de IKC's tot stand);
- b) een analyse van de (typen) producten die de IKC's leveren en de inspanning die daarvoor wordt geleverd (welke producten leveren de IKC's op basis van de gegeven opdrachten en welke inspanningen leveren ze daarvoor);
- c) het beoordelen van het gebruik van deze producten door de beleidsdirecties (hoe worden de producten ontvangen en gebruikt) en de externe omgeving;
- d) kwalitatieve beoordeling van de betekenis van de IKC-producten in de beleidsontwikkeling door de projectgroep;
- e) het geven van een advies over een mogelijke positionering van de IKC's op basis van bovenstaande analyse;
- f) nagaan of de gegevens die beleidsdirecties nodig hebben ter voorbereiding van hun beleid ook op een andere wijze verkregen zouden kunnen worden.

In bijlage I is de projectopdracht voor de commissie opgenomen. De gedelegeerd opdrachtgever voor de commissie is de directeur Personeel en Organisatie, Mw. ir. M.A. Verhoef. De commissie bestaat uit prof. dr. K. Verhoeff (extern voorzitter), drs. C.A.M. van Alphen (directie Personeel en Organisatie, secretaris), prof. dr. ir. A. van den Brink (Dienst Landelijk Gebied), drs. W. v.d. Schoor (Intermin, extern lid), drs. J.J.M. Keijzer (LASER) en ir. D. Vergunst (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, extern lid).

Om een duidelijker beeld te verkrijgen over de kwaliteit van de producten van de IKC's en de bruikbaarheid van deze producten in de beleidsontwikkeling, zijn door ir. R.J. Heijink (directie FEZ, vervanger van C.A.M. van Alphen) en K. Verhoeff nog extra werkzaamheden verricht. De resultaten hiervan zijn verwerkt in de tekst van het concept rapport, zoals dat eerder door de commissie aan de opdrachtgever ter hand was gesteld. De commissie legt in het voorliggende rapport haar bevindingen neer.

De basis voor het functioneren van de IKC's ligt in de rapporten Bos (1995) en Bakker (1997). De essentie van deze rapporten is dat de IKC-functie wordt aangeduid als "beleidsondersteuning" en niet onderdeel zal gaan uitmaken van Wageningen UR. Een functie die wordt aangestuurd door het beleid, maar op enige afstand van dat beleid wordt georganiseerd. In feite is er met de uitwerking van de rapporten Bos en Bakker sprake geweest van een verandering van de schakelfunctie van het IKC tussen beleid en veld naar een positie waarbij de IKC's voor hun taakuitoefening primair gericht zijn op de beleidsdirecties. In bijlage II wordt kort de kern uit de rapporten Bos en Bakker omschreven.

In de opdracht van de commissie is dit gegeven als uitgangspunt voor de werkzaamheden van de commissie vastgelegd. De vraag voor de commissie was in wezen hoe bovenstaande positionering van de IKC's heeft uitgepakt. Gezien de aard van de opdracht heeft de commissie geconcludeerd dat geen wetenschappelijk onderzoek of een visitatie-onderzoek gehanteerd kon worden. Immers, het onderzoek richt zich op de uitwerking in de dagelijkse praktijk, waarbij niet alleen naar feiten en de producten is gekeken maar waarbij ook belevingen (percepties) en algemene ontwikkelingen in de omgeving van de IKC's in beschouwing zijn genomen.

De werkwijze van de commissie is als volgt geweest. Op verzoek van de commissie hebben de IKC's Landbouw en Natuurbeheer een zelfevaluatie opgesteld waarin op verschillende aspecten van de positie en het functioneren van de IKC's is ingegaan. In bijlage III is de vragenlijst van de commissie opgenomen die is opgesteld voor het maken van de zelfevaluatie. In bijlage IV is een verkorte samenvatting opgenomen van de zelfevaluaties. Voor de goede orde merkt de commissie hierbij op dat de inhoud van de zelfevaluaties voor de verantwoordelijkheid van de betreffende IKC's komt. Voor de aanvullende vraag inzake kwaliteit en bruikbaarheid van IKC producten, hebben de IKC's elk de producten van een vijftal beleidsthema's/dossiers uitgewerkt en aan de commissie ter hand gesteld.

De zelfevaluaties, alsmede de producten die zijn aangeleverd voor beantwoording van de vraag inzake kwaliteit en bruikbaarheid, vormden een belangrijke basis voor gesprekken van de commissie met de hoofden en leden van de managementteams van de IKC's Landbouw en Natuurbeheer en de managementteams en beleidsmedewerkers van de beleidsdirecties Landbouw en Natuurbeheer. Daarnaast heeft de commissie gesprekken gevoerd met directeuren en beleidsmedewerkers van andere beleidsdirecties, vertegenwoordigers van andere departementen en met vertegenwoordigers van diverse instellingen en maatschappelijke organisaties die een rol spelen in de omgeving van de IKC's en de beleidsdirecties. In bijlage V is een overzicht opgenomen van de externe informanten die in het onderzoek zijn geraadpleegd. Tot slot is gebruik gemaakt van diverse schriftelijke bronnen.

De commissie heeft een groot aantal gesprekken gevoerd om een schaalgrootte te genereren die algemene conclusies mogelijk maakt. Daarin heeft de commissie naar eigen inzicht de binnengekomen informatie geordend en gewogen. Gerapporteerd worden dus de conclusies van de commissie en niet die van de individuele geënquêteerden.

Zowel in het voortraject als tijdens de uitvoering van het onderzoek is intensief contact geweest met de ondernemingsraden van de directies Landbouw en Natuurbeheer. De commissie heeft maandelijks gerapporteerd over de stand van zaken van het onderzoek. De gedelegeerd opdrachtgever heeft op basis hiervan gesprekken gevoerd met de ondernemingsraden. Bij de start van het onderzoek is een informatiebijeenkomst gehouden voor de medewerkers van de IKC's Landbouw en Natuurbeheer en het KIC Recreatie. De voorlopige conclusies van de commissie zijn voorgelegd aan de ondernemingsraden en aan de Directeuren Landbouw en Natuurbeheer en de managementteams van de IKC's.

De commissie heeft zich in het onderzoek overwegend gericht op de IKC's Landbouw en Natuurbeheer. Er is geen diepgaand onderzoek uitgevoerd naar de positie en de producten van het KIC-Recreatie. Wel is het aansturingsmodel van het KIC-Recreatie als vergelijkingsbasis in het onderzoek betrokken.

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt eerst een aantal algemene bevindingen genoteerd met betrekking tot de positie en betekenis van de IKC's. In de daarop volgende hoofdstukken 3 en 4 wordt nader ingegaan op de posities van de IKC's Landbouw en Natuurbeheer. Dit leidt tot het formuleren van een aantal voorlopige conclusies en uitgangspunten

voor een vervolgsituatie in hoofdstuk 5 waarin tevens enkele alternatieve richtingen worden gekenschetst, die van verschillende afwegingsfactoren worden voorzien. In hoofdstuk 6 volgt tot slot een eindconclusie van de commissie.

Hoofdstuk 2: Algemene bevindingen

De commissie heeft gekozen voor een onderzoek in vier richtingen:

- De positionering van de IKC's in het maatschappelijke veld (paragraaf 2.1)
- Het functioneren van de IKC's in de richting van het beleid (paragraaf 2.2)
- Een vergelijking met andere departementen (paragraaf 2.3)
- Het KIC recreatie (paragraaf 2.4)

Deze laatste twee aspecten zijn in beschouwing genomen mede om alternatieve scenario's als referentiekader beschikbaar te hebben.

2.1: De positionering van de IKC's in het maatschappelijke veld

De commissie heeft geconstateerd dat de betrokken omgeving voor de ontwikkeling van kennis en informatie en de verspreiding daarvan in de primaire agrarische sector anders is georganiseerd dan die van het natuurbeheer. Het bestaan van DLV kan als voorbeeld worden genoemd. In de landbouwsector heeft de afgelopen periode een duidelijke concentratie van diverse maatschappelijke organisaties plaatsgevonden, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in de vorming van LTO-Nederland. Bij de landbouwsector is verder sprake van forse economische belangen en kapitalen. Bij het natuurveld is sprake van een groter aantal spelers met een meer divers karakter in het maatschappelijke veld. Verder is er geen door LNV of door de maatschappelijke organisaties zelf gefinancierde voorlichtingsorganisatie (vergelijkbaar met die van DLV binnen de landbouwsector) die kan zorg dragen voor kennisverspreiding binnen het veld. Vanuit de actoren is er niettemin behoefte aan coördinatie. Deze wordt evenwel niet door de maatschappelijke organisaties zelf opgepakt. Veeleer wordt vanuit het veld gevraagd om een actievere rol van de overheid op dit punt. In dit verband wordt met name naar de Directie Natuurbeheer gekeken.

De commissie constateert dat er in de omgeving van de IKC's autonome processen plaats vinden die sterke relevantie hebben voor de positie van de IKC's (en overigens ook voor de beleidsdirecties zelf). De vorming van Wageningen UR met daarbij de verzelfstandiging en herstructurering van DLO en het praktijkonderzoek heeft ertoe geleid, dat de onderzoeksinstellingen zich veel actiever dan voorheen op de 'markt' gaan profileren en zich rechtstreeks verstaan met het 'beleid' in Den Haag. Ze weten of zoeken in toenemende mate zelf de weg en leggen hun onderzoeksresultaten direct op tafel bij beleidsmakers. De instellingen hebben, of ontwikkelen, hun eigen netwerken en hebben een IKC daar niet bij nodig. Gevolg van deze ontwikkeling, zeker binnen de economisch kapitaalkrachtiger sectoren, is dat partijen steeds meer vanuit eigen belang en positie gaan redeneren in verband met een toenemende concurrentie en het nastreven van een sterke onafhankelijke positie. Omgekeerd ontstaat meer pluriformiteit in de kennisinbreng in het beleid. Beleidsdirecties hebben in principe keuze waar ze gaan "winkelen" om de kennis voor hun beleidsvorming te vergaren. Wel zal de kennis dan bijna per definitie moeten worden ingekocht en niet meer in huis beschikbaar zijn. Het adagium "voor niks gaat de zon op" wordt meer en meer van toepassing. Immers: kennis is macht voor de producenten ervan. Kennis zal dus niet snel of gemakkelijk prijs worden gegeven, zeker niet in de richting van een IKC als dat niets terug te bieden heeft. Deze ontwikkeling beïnvloedt de positie en het profiel van de IKC's.

Een volgende constatering van de commissie heeft betrekking op de wijze van beleidsvorming door LNV en de ontwikkeling die hierin in de afgelopen jaren valt waar te nemen. Hierin zijn twee sporen op te merken, nl. een nog steeds sterk blijvende, zo niet sterker wordende, rol van de Europese besluitvorming op het gebied van de landbouw. Een positie die naar verwachting nog belangrijker wordt, ook voor de niet-landbouw sectoren van LNV. Daarnaast is er sprake van een steeds duidelijker insteek van een integrale gebiedsbenadering op regionaal niveau. Voorbeelden hiervan zijn de rurale ontwikkelingsplannen volgens Agenda 2000 en de gebiedsgerichte aanpak in

het huidige kabinetsbeleid. Deze ontwikkeling - enerzijds een toenemende internationalisering, anderzijds een hernieuwde aandacht voor de regio - is overigens ook binnen andere maatschappelijke velden duidelijk herkenbaar. Een punt dat de commissie hierbij opmerkt betreft de inrichting van regionale kennisnetwerken zoals aangekondigd in de nota Kracht en Kwaliteit. Het is mogelijk dat dergelijke kennisnetwerken ook gevolgen hebben voor de positie van de IKC's, afhankelijk van de vormgeving van deze netwerken.

Ook binnen LNV gaat het volgens de commissie steeds meer om Europa versus De Regio. De kans bestaat dat de positie van het nationale steeds meer het karakter krijgt van "doorgeefluik" van geld en middelen. In de nota Kracht en Kwaliteit wordt in dit verband gesproken als een ontwikkeling 'van Brussel naar Borculo'. De commissie verwacht dat de kennis- en informatiefunctie logischerwijze die van de nieuwe ordening van de beleidsvorming zal volgen. De commissie concludeert dan ook dat op dit punt ook de positie van een IKC mee zou moeten ontwikkelen en dat de betekenis van een IKC-instantie dat zich hoofdzakelijk zou richten op het nationale vermindert.

Een volgende ontwikkeling die de commissie constateert heeft betrekking op de relatie met het maatschappelijke veld en de maatschappelijke organisaties binnen het LNV-veld. De IKC's voeren hun werkzaamheden meestal uit in samenwerking met diverse maatschappelijke actoren en organisaties. Voorbeelden zijn de belangengroeperingen binnen landbouw en natuur, andere overheden (ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten en andere rijksdiensten zoals SBB en Rijkswaterstaat).

De IKC's zijn zoals gesteld als gevolg van de rapporten Bos en Bakker van positie veranderd en zijn zich primair gaan richten op de Haagse beleidsdirecties. In veel gevallen heeft het maatschappelijke veld dit pas achteraf (door de gevolgen van deze veranderde opstelling) ondervonden. De communicatie over de verandering van de opstelling is, zeker in het natuurveld, naar de indruk van de commissie niet optimaal geweest. De commissie bespeurt evenwel bij het maatschappelijke veld een algemeen laconieke houding: maatschappelijke organisaties kijken primair naar het eigen belang (budget, marktpositie, nog bij IKC's resterende inhoudsdeskundigheid) en kleurt uitgaande daarvan de relatie met het IKC in (zo die al herkend wordt). Het zijn nogal eens persoonsgebonden relaties die gebaseerd zijn op historische banden. De commissie constateert dat in het maatschappelijke veld de IKC-organisatie als zodanig geen sterk herkenbaar profiel heeft. Maatschappelijke organisaties realiseren zich dat als het er echt om gaat omdat er wezenlijke beleidsbeslissingen worden genomen, men zich direct tot het Haagse departement moet richten en niet tot de IKC's in Ede en Wageningen.

2.2: Het functioneren van de IKC's in de richting van het beleid

De commissie heeft zich conform haar opdracht een beeld gevormd van het opereren en het functioneren van de IKC's in de richting van de beleidsdirecties. Na de rapporten Bos en Bakker ligt de kerntaak van de beide IKC's in het ondersteunen van de beleidscyclus van de beleidsdirecties. De commissie zal in het onderstaande een aantal algemene conclusies formuleren, die zowel betrekking hebben op de relaties met de moederdirectie als op het intern functioneren van de beide IKC's. In de twee volgende hoofdstukken worden nog nadere conclusies per IKC afzonderlijk getrokken in relatie tot de vragen uit de projectopdracht.

De relatie tussen 'beleid' en de IKC's heeft een inhoudelijke component en een management component.

2.2.1: Inhoudelijk

De kerntaak van de IKC's is conform het rapport Bakker kort aan te duiden als "beleidsondersteuning". Als componenten van deze taak worden in het rapport Bakker genoemd het verkennen en evalueren, het leveren van directe bijdragen aan LNV-beleid, het ondersteunen van de beleidsimplementatie en het ondersteunen van de aansturing van het kennisnetwerk.

Uit de zelfevaluatie blijkt dat de taken en capaciteitsinzet van de IKC's globaal op de volgende wijze in beeld kan worden gebracht:

Tabel 1: Taken en globale capaciteitsinzet van de IKC's Landbouw en Natuurbeheer

IKC-Landbouw		IKC-Natuurbeheer	
Beleidsadvisering	bijna 50%	Beleidsformulering	30%
Verkenningen	15-20%	Verkenning, signalering, visievorming	< 5%
Evaluatie en monitoring	20%	Implementatie	30%
Aansturing OVO	5 %	Monitoring en kennismanagement	35%
overige taken	10 %	Beleidsevaluatie	< 5%
		advisering 2 ^e lijn	Onbekend ¹

De commissie constateert dat het begrip "beleidsondersteuning" niet zodanig eenduidig is dat daarmee de identiteit en het profiel van de met die taak belaste organisatie helder wordt. Een scherpe taakafbakening tussen datgene wat des IKC's is en datgene wat tot de taak van het Haagse deel van de beleidsdirectie behoort is echter ook niet altijd te maken. In de praktijk komt het erop neer dat een breed scala aan producten wordt geleverd die op verschillende momenten in de beleidscyclus worden ingebracht. Een belangrijk accent ligt bij de fase van de beleidsvorming waarbij de IKC's vooral worden ingezet voor het leveren van kennis en informatie, ter onderbouwing van te maken beleidskeuzes. Kennis die verkregen wordt uit onderzoeksinstellingen, ervaringen uit de praktijk en het participeren in verschillende netwerken in het veld. De feitelijke inbreng varieert van korte memo's tot rapporten, van kaartmateriaal tot het (mee-)schrijven van beleidsnota's. Daarnaast speelt het IKC-N een belangrijke rol in het internationale natuurbeleid. Tevens ligt een accent op de aansturing van het kennisnetwerk (onderzoek, voorlichting en onderwijs) van de beleidsdirecties. De rol van de IKC's bij de voorbereiding van de politieke afweging van beleidsvoornemens en bij de implementatie en handhaving is duidelijk minder aanwezig.

De commissie stelt vast dat er sprake is van een zeker dilemma als het gaat om de zichtbaarheid van de IKC-producten in het beleidsproces. Enerzijds is er - bij de IKC's - een bepaalde behoefte aan profilering om de identiteit en de herkenbaarheid van de eigen organisatie neer te zetten. Anderzijds is door de rapporten Bos en Bakker de aandacht van de IKC's primair richting het beleidsproces verlegd waardoor de IKC's in feite normaal onderdeel van het beleidsapparaat van

¹ De commissie heeft op grond van de zelfevaluatie geen kwantitatief beeld gekregen van de omvang van de taken die nog op dit vlak worden uitgevoerd. Conform de rapporten Bos en Bakker is er echter sprake van een afbouw van deze taken.

LNV zijn. Dit brengt ook een zekere onherkenbaarheid van de eigen bijdrage in het beleidsproces met zich mee en als gevolg daarvan onherkenbaarheid voor derden. De commissie constateert dat in de afgelopen periode beide IKC's gewerkt hebben aan hun positionering als ondersteuners van de beleidsvorming. Niettemin worden de IKC's soms aangesproken op hun oude taken en positie en hebben, zo is de indruk van de commissie, niet alle IKC-ers de slag naar beleidsondersteuning van harte gemaakt. Er is duidelijk sprake van een veranderingsproces dat nog niet is afgerond.

Voor wat betreft de rol van de IKC's in wat het kennismanagement wordt genoemd, constateert de commissie dat beleidsdirecties weinig inhoud geven aan de kenniscomponent in de beleidsontwikkeling. Deze component kan worden ingevuld hetzij door zelf kennis binnen de beleidsdirectie binnen te halen, danwel door het aanstellen van 'kenniswerkers' die weten waar de relevante kennis kan worden verworven. Deze functie is volgens de commissie onderbelicht binnen de beleidsdirecties zelf en is voor een deel bij de IKC's neergelegd. De commissie constateert dat er bij een aantal directies zorgen bestaan of daarmee de aandacht en betekenis van de kenniscomponent binnen de beleidsontwikkeling voldoende tot zijn recht komt, doordat deze functie teveel buiten de directe sfeer van het Haagse is geplaatst.

Uit de gesprekken met afdelingshoofden, beleidsmedewerkers en externe contacten heeft de commissie het beeld gekregen dat de producten van beide IKC's worden beoordeeld van bruikbaar tot zeer goed. Als voorbeeld van de laatste groep kunnen genoemd worden: de door het IKC-L geleverde producten voor het beleidsdossier BSE en het door IKC-N gemaakte 'Schetsboek'. Alle producten spelen een rol in het beleidsproces, zij het in verschillende mate. De bijdragen van de IKC's, welke niet in 'schriftelijke producten' opgeleverd worden, worden eveneens positief beoordeeld. Hieronder vallen o.m. de activiteiten in het kader van OVO.

Met name bij het IKC-Landbouw zijn zichtbare stappen gezet om het proces van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap zodanig te verbeteren dat de producten die uiteindelijk geleverd worden ook beantwoorden aan de vragen die worden gesteld. In overleg met de vragensteller wordt de vraag eerst nader gearticuleerd alvorens een project wordt geformuleerd. Ook is een kwaliteitssysteem ingesteld waarmee achteraf wordt getoetst of de producten ook beantwoorden aan de gestelde vragen. Gebleken is dat het geven en nemen van opdrachten een proces is dat over en weer moet worden doorlopen, ook vanuit de kant van de beleidsdirectie. Ook het goed stellen van vragen is niet eenvoudig.

Bij het IKC-Natuurbeheer heeft de commissie een minder duidelijke aanpak van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap kunnen herkennen. Wel wordt bij het IKC-Natuurbeheer en de Directie Natuurbeheer gebruik gemaakt van "doelsturing" op basis van de doelthema's van de directie als leidend principe voor het maken van onderlinge werkafspraken. Een systeem van kwaliteitsbewaking is naar het oordeel van de commissie nauwelijks structureel ontwikkeld. Soms wordt wel in relatie tot een bepaald produkt gewerkt aan kwaliteitsmeting. De bruikbaarheid en kwaliteit van de producten wordt beoordeeld op diverse factoren zoals de afname door derden, mondelinge en schriftelijke reacties en andere signalen.

De in de projectomschrijvingen opgenomen, dan wel mondeling afgesproken, tijdspaden worden globaal genomen in ca. 50% van de gevallen gehaald. Cruciale, beleidsgevoelige deadlines worden in alle gevallen gehaald. De oorzaken voor het niet halen van afgesproken tijdslijmieten liggen ten dele binnen en ten dele buiten de IKC's. Als interne factoren worden genoemd o.a. te krappe schatting van de benodigde tijd (IKC-L) en een minder sterk ontwikkeld intern management (IKC-N). Verandering van vraagstelling door de beleidsdirecties en het te traag aanleveren van gegevens door derden vormen een factoren van buiten de IKC's die tot vertraging leiden.

De vraag moet worden gesteld wat de meerwaarde is van de producten van de IKC's, mede in relatie tot het gegeven dat een deel van deze producten wellicht ook door andere instellingen kan worden geleverd.

Alom wordt geconstateerd dat bij de IKC's meer vakkennis over de relevante beleidsvelden en sectoren aanwezig is dan bij de beleidsdirecties. Het Haagse departement ontwikkelt zich meer en meer in een bestuurlijke rol, waarbij de vakinhoudelijke kennis en ondersteuning voor de vorming van het beleid elders moet worden gevonden. De betekenis van de inbreng van de IKC's is dan gelegen in het zelf leveren van vakinhoudelijke kennis, danwel het ervoor zorgen dat deze kennis vanuit andere bronnen bij de beleidsdirectie wordt ingebracht.

De commissie tekent hierbij aan dat aan de positie van de IKC's als toeleveranciers van vakkennis risico's zijn verbonden, omdat er een gevaar bestaat dat meer en meer geteerd wordt op kennis uit het verleden en dat er onvoldoende vernieuwing plaats vindt. Dit risico wordt groter in samenhang met de eerder geconstateerde veranderingen in de kennismarkt van LNV als gevolg van de vorming van Wageningen UR en de toenemende druk voor kennisinstellingen in het algemeen om inkomsten uit de markt te halen.

Een aspect wat in verband met de meerwaarde van de IKC's wordt genoemd betreft de afstandelijke (ook geografisch) positie van de IKC's die het mogelijk maakt om los van de dagelijkse hectiek in het Haagse kennis te ontwikkelen en in te brengen. Tegelijkertijd worden de IKC's gezien als eigen aan LNV waardoor er voldoende affiniteit wordt verondersteld met de beleidsontwikkeling van LNV.

De commissie onderkent dat dit element een rol speelt en tekent hierbij het volgende aan. Naast het op ad hoc basis medewerkers naar Den Haag halen, werken IKC-ers ook op structurele basis voor speciale projecten in het beleidsproces. Dit laatste is waardevol want het versterkt de gevoeligheid van IKC-ers voor het beleidswerk. Tegelijkertijd wordt echter het argument van het werken op afstand uit de Haagse hectiek minder sterk. De IKC's worden immers zelf in de hectiek meegezogen.

Een aspect wat soms in relatie tot de IKC's wordt genoemd heeft betrekking op een zekere inhoudelijke onafhankelijkheid van de IKC's ten opzichte van het beleidsapparaat. De commissie heeft dit aspect niet sterk herkend en dat is ook terecht. Ook in de ogen van de buitenwacht worden de IKC's duidelijk gezien als onderdeel van LNV en niet als een min of meer onafhankelijk instituut. Hooguit worden accentverschillen gezien in die zin dat de IKC's er primair zijn voor technische materiekennis en dat de beleidsdirecties meer de politieke component behartigen. Dit past ook binnen de positie van de IKC's als beleidsondersteunende onderdelen van het LNV-apparaat.

De vraag kan worden gesteld of de kennis die de IKC's hebben niet ook elders, bijvoorbeeld direct bij onderzoeksinstituten of bij particuliere bureaus kan worden verkregen. Hierover kan verschillend worden gedacht.

De mogelijke snelheid van werken door de IKC's speelt zeker een rol naar het oordeel van de commissie. Het feit dat de IKC's onderdeel van LNV zijn maakt veel communicatie eenvoudiger. Immers, het zal in veel gevallen meer tijd kosten om particuliere bureaus of onderzoeksinstituten in te schakelen om beter vat te krijgen op de vraagstelling.

Anderzijds heeft de commissie ook een aantal kanttekeningen bij dit argument. De commissie constateert dat de kosten van de vraagstelling aan de IKC's niet in beeld worden gebracht. Indien dat wel het geval zou zijn zou dat er toe kunnen leiden dat er bewuster wordt omgegaan met de vraagstelling als zodanig. Bovendien kan dan een scherpere afweging worden gemaakt tussen waar en onder welke condities deze kennis wordt gehaald. Een beter kostenbewustzijn kan ertoe leiden dat beleidsdirecties bewuster omgaan met het formuleren van vragen in de richting van IKC's of andere kennisinstellingen. Voorts kan het een voordeel zijn om nieuwe kennis van buiten te halen om een nieuwe frisse blik op bepaalde vraagstukken te kunnen werpen. De commissie constateert dat dit op bepaalde onderdelen ook al gebeurt. Een ontwikkeling die ook past binnen de verwachting dat LNV steeds meer ook andere dan de "traditionele" disciplines in haar beleid zal moeten betrekken.

2.2.2. Managerial

De commissie heeft zich een beeld gevormd van de wijze waarop de beleidsdirecties de IKC's aansturen. Bij beide IKC's wordt gewerkt volgens een jaarplancycclus die aansluiting zoekt bij de jaarplannen van de beleidsdirecties zelf.

Bij beide IKC's is gebleken dat in de jaarplancycclus wel gestreefd wordt naar outputsturing maar dat niettemin toch sterk sprake is van inputsturing. Bij beide IKC's wordt gesproken over een outputgerichte sturing bij de jaarplancycclus. Echter: de plannen worden opgesteld naar de mogelijkheden van de beschikbare menskracht en zonder dat duidelijk wordt ingegaan op de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van het jaarplan. Verder is de commissie weinig gebleken van tussentijdse bijsturing aan de hand van de planningscycclus. Tot slot wordt aan het eind van de programmeringscycclus niet of nauwelijks afgerekend op basis van de geleverde producten. In wezen is er dus naar de mening van de commissie sprake van een inputsturing, waarbij wel in toenemende mate afspraken worden gemaakt over de te leveren output.

Eén van de onderliggende doelstellingen bij de instelling van de IKC's was het oprichten van een organisatie die los zou kunnen werken van de Haagse hectiek van alle dag. Dat vraagt discipline, omdat onder druk de neiging groot is om beschikbare capaciteit vanuit Ede/Wageningen naar Den Haag te halen. Gebleken is dat daadwerkelijk een deel van de capaciteit van de IKC's wordt gebruikt voor het opvangen van capaciteitsknelpunten bij beleidsdirecties. Binnen en buiten de IKC's wordt dit als storend ervaren. Het maakt bovendien het planmatig werken moeilijker bij de IKC's. Bij de beleidsdirecties wordt het hierdoor mogelijk als minder noodzakelijk gevoeld, omdat deze altijd nog een capaciteitsreservoir bij de IKC's achter de hand hebben.

De positie van een IKC-organisatie op afstand heeft naar de mening van de commissie een aantal risico's naast de voordelen die er ook zijn. Het argument om een organisatie op afstand te hebben wordt, vanwege het op ad hoc basis ongestructureerd inzetten van IKC-medewerkers voor Haagse klussen, voor ten minste een deel ontkracht. Bovendien doorkruist het de jaarafspraken die met de beleidsdirecties zijn gemaakt. Het maakt de beleidsdirectie lui in het maken van afspraken met de IKC's en het planmatig werken volgens deze afspraken.

In de huidige situatie is er naar het oordeel van de commissie sprake van een zekere afstandelijkheid en gebrek aan echte betrokkenheid bij de beleidsdirecties ten opzichte van de IKC's. Net als bij de maatschappelijke organisaties is er duidelijke waardering voor de inzet en kennis van medewerkers van IKC's die wordt gebruikt voor de beleidsvorming. Niettemin trekt de commissie de conclusie dat de betrokkenheid van de beleidsdirecties en hun management bij de IKC-organisatie als zodanig niet groot is. In de volgende hoofdstukken wordt dat nader toegelicht.

Verder is het de commissie duidelijk geworden dat de ophanging van de IKC's aan twee beleidsdirecties een belemmering vormt voor de toegankelijkheid voor andere beleids- en regiodyrecties. Met name het IKC-Landbouw heeft een hogere ambitie in het werken voor andere directies, maar het lukt in de praktijk minder dan wordt beoogd. Het jaarplan van het IKC-Landbouw voorziet in een tijdsbesteding aan derden van circa 25%. Het IKC-Natuurbeheer kan slechts 10% van de tijd besteden aan het werken voor "derden". De toegankelijkheid voor andere beleidsdirecties moet in de praktijk steeds worden afgewogen tegen de inzet van de capaciteit voor de "eigen" beleidsdirectie die (veelal) prioriteit krijgt. Anderzijds weten andere directies, met name ook de regiodyrecties, niet altijd de weg naar de IKC's te vinden. Dit wordt deels veroorzaakt door onbekendheid met de IKC's en deels ook door de onmogelijkheid dat hun vragen door de IKC's beantwoord kunnen worden vanwege de bij de IKC's hiervoor beschikbare capaciteit.

2.3: Vergelijking met andere departementen

Conform haar opdracht heeft de commissie zich een beeld gevormd van de wijze waarop andere departementen hun kennisfunctie hebben georganiseerd. De commissie heeft een aantal gesprekken gevoerd bij departementen en kennisinstellingen waarmee raakvlakken met LNV verwacht mochten worden. De commissie heeft haar onderzoek hieromtrent beperkt tot de hoofdlijnen, omdat al snel bleek dat het LNV-kennismodel afwijkt van dat van andere departementen. De bruikbaarheid van deze modellen voor LNV werd daarmee naar het oordeel van de commissie sterk verminderd, tenzij alsnog gekozen zou worden voor een ingrijpende verandering van de plannen inzake de kennisinfrastructuur van LNV.

De commissie constateert dat ook andere departementen worstelen met de vraag hoe de kennisfunctie zo goed mogelijk kan worden georganiseerd. Het vraagstuk van het kennismanagement is, zo is de commissie gebleken, ook bij andere departementen van belang. Dit heeft zeker ook te maken met het gegeven dat er ook bij andere departementen grote hoeveelheden geld en middelen beschikbaar worden gesteld voor onderzoek om kennis te genereren, waarvan steeds weer moet worden nagegaan welke delen daarvan relevant zijn voor het beleid.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat kent onderzoeksinstituten zoals het RIZA en het RIKZ die als dienst onderdeel uitmaken van de organisatie van het departement. Deze organisaties geven adviezen op hun werkterrein en ontwikkelen in belangrijke mate zelf kennis en zetten daartoe ook opdrachten uit bij andere onderzoeksinstituten buiten de eigen organisatie. V&W kent daarnaast ook de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, een onderdeel van Rijkswaterstaat met vergelijkbare taken.. De ministeries van VWS en VROM leunen in sterke mate op het RIVM als het "huis"-instituut voor het genereren en bewerken van kennis. Het RIVM is nauw verbonden met het beleid en voert zijn werk uit op basis van de vragen die het beleid stelt. De aansturing van het RIVM verloopt enerzijds door het maken van programmatische afspraken over lang lopende onderzoeksprojecten. Anderzijds wordt ook substantiële ruimte ingebouwd voor korte termijn projecten. Het RIVM kan voor het uitvoeren van zijn opdrachten andere kennisinstellingen inschakelen door deze opdrachten te verstrekken.

Het RIVM heeft daarnaast de mogelijkheden om op eigen gezag de overheid te adviseren als onafhankelijk onderzoeksinstituut.

De ophanging van genoemde kennisinstellingen is principieel anders dan de keuze van LNV om te komen tot een zelfstandige onderzoeksorganisatie die een belangrijk deel van haar opdrachten uit de markt moet halen. De commissie constateert dan ook dat in de onderzochte departementen geen goed bruikbare modellen zijn gevonden die direct toepasbaar kunnen zijn voor het vraagstuk waarvoor de commissie is gesteld. Het specifieke karakter van de kennisinfrastructuur van LNV en de organisatie en inrichting van LNV en zijn omgeving vragen naar het oordeel van de commissie om een positionering van de IKC's die aansluit bij de kennisorganisatie zoals LNV die kent.

2.4: KIC-Recreatie

Het Kennis- en Innovatiecentrum Recreatie (KIC) behoeft conform de taakopdracht van de commissie speciale aandacht. Het KIC-Recreatie is ontstaan min of meer als een vervolg op de Stichting Recreatie. In januari 1995 ging deze stichting als KIC-Recreatie met een gewijzigd takenpakket en organisatiestatuuat verder.

Het KIC-Recreatie heeft op het gebied van het recreatiebeleid een vergelijkbare taak voor LNV als de IKC's Landbouw en Natuurbeheer. Echter de organisatorische positionering is wezenlijk verschillend. Het KIC-Recreatie is een zelfstandige stichting die door middel van een contractrelatie

wordt aangestuurd door LNV, directie GRR. Het KIC-Recreatie haalt daarnaast opdrachten binnen uit de markt.

De sturing van het KIC-Recreatie verloopt langs een aantal lijnen. Jaarlijks wordt een werkplan opgesteld waarin afspraken worden gemaakt over de projecten die het KIC-Recreatie uitvoert in opdracht van de beleidsdirectie GRR. Dit werkplan komt in nauw overleg tussen de beleidsdirectie en het KIC-Recreatie tot stand en vormt als het ware het contract tussen beide. In het werkplan wordt aangegeven welke projecten worden uitgevoerd en wie binnen de directie GRR aanspreekpunt is. Het werkplan bevat een uitgewerkte capaciteitsinzet en begroting. Binnen de planning is rekening gehouden met een vrije capaciteit van zo'n 20% die flexibiliteit garandeert en tevens ruimte biedt om hun kennis op peil te houden. Het KIC Recreatie weet hoeveel geld voor opdrachten bij de directie GRR beschikbaar is in meerjarig perspectief.

De commissie constateert dat er in de relatie tussen het KIC-Recreatie en LNV sprake is van een heldere en zakelijke aansturationsrelatie. Het commitment vanuit de beleidsdirectie om het KIC in te schakelen voor beleidsondersteunende taken is naar het oordeel van de commissie stellig aanwezig. In de praktijk zijn de samenwerkingsbanden nauw. Door een ten opzichte van de IKC's verschillende positionering bestaat er bij het KIC Recreatie meer ruimte voor ondernemerschap en profilering. Binnen het maatschappelijke veld heeft het KIC-Recreatie dan ook een duidelijke verankering.

Hoofdstuk 3: IKC-Landbouw

De commissie constateert allereerst dat sinds de rapporten Bos en Bakker de discussies over de positie van het IKC-Landbouw nog niet zijn verminderd. Hoewel er zeker na het verschijnen van het rapport Bakker formeel een duidelijke plaats voor het IKC-Landbouw zou moeten zijn, blijken in de praktijk toch nog weer vraagtekens te worden gezet bij de betekenis en positie van het IKC-L.

Uit de zelfevaluatie en de gevoerde gesprekken maakt de commissie op dat het IKC-L duidelijke stappen heeft gezet om de organisatie helder neer te zetten in de nieuwe relatie tot de beleidsdirectie DL en andere beleidsdirecties waarvoor opdrachten worden uitgevoerd. De rapporten Bos en Bakker hebben voor het IKC-Landbouw geleid tot ingrijpende veranderingen in taken en organisatieomvang. Initiatieven zijn genomen om de organisatie meer te richten op het beleidsvormingsproces bij het kerndepartement. Interne trainingen en aanpassingen in de structuur en de interne aansturing hebben daartoe bijgedragen.

De commissie stelt vast dat men in deze omslag nog niet geheel is geslaagd. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat de tijd voor deze omslag beperkt is geweest en dat men onvoldoende in staat is geweest om "nieuw bloed" binnen de organisatie aan te trekken.

3.1 Aansturingsrelatie

De commissie constateert dat in de afgelopen jaren duidelijke stappen zijn gezet om de aansturingsrelatie tussen de beleidsdirectie Landbouw en het IKC-Landbouw te verstevigen. Zeker na het verschijnen van het rapport Bakker (begin 1997) zijn initiatieven genomen om de plek van het IKC-L in relatie met de Directie Landbouw helder te maken. Via de cyclus van jaarplannen en werkplannen en het maken van afspraken over programma's en projecten worden hiertoe nadrukkelijk wegen ingeslagen. De aanstelling van zogeheten klusmanagers voor de diverse programma's van het IKC wordt als een duidelijke verbetering gekenschetst die ertoe bijdraagt dat, in ieder geval op een aantal belangrijke beleidsdossiers, de aansturing en kwaliteitsbewaking over en weer wordt bevorderd. Daarmee maakt het IKC-L, naar het oordeel van de commissie, serieus werk van het streven om een goed opdrachtnemer voor de beleidsdirectie te zijn.

De commissie heeft kunnen constateren dat er binnen het IKC-L een duidelijke aansturingsstructuur bestaat die inzage geeft in de taken en producten die worden geleverd, de daarvoor benodigde menskracht (via een tijdschrijfsysteem) en een bewaking van verantwoordelijkheden en kwaliteit. De commissie heeft het beeld dat het IKC-L langs deze weg ernaar streeft een zakelijke relatie te onderhouden met de opdrachtgevers en probeert zoveel mogelijk aan de gevraagde opdrachten te voldoen. Niettemin blijkt sturing op output lastig te zijn op het moment dat de nood echt aan de man komt. Urgente activiteiten doorkruisen afspraken die worden gemaakt. De formele structuren van aansturing en rapportage zijn daardoor nog te veel een rapportage-instrument achteraf en geen sturingsinstrument.

Verder constateert de commissie dat er nog steeds een grote afstand bestaat tussen het IKC-L als organisatie en de beleidsdirectie in Den Haag. Hoewel in sommige officiële stukken zoals de jaarplannen het IKC-L wordt aangeduid als "DL-Ede" lijken termen als "pleegkind" of "stiefkind" voor het IKC-L in dat opzicht meer van toepassing. De commissie heeft geconstateerd dat er weliswaar met bepaalde personen tussen de directie Landbouw en het IKC-L goede contacten bestaan, maar dat de institutionele relatie tussen Den Haag en Ede zorgwekkend is: het ontbreekt aan commitment bij de beleidsdirecties met betrekking tot het IKC.

3.2 Producten

De commissie heeft kunnen constateren dat het IKC-Landbouw een breed scala aan producten oplevert die in een aantal programma's kunnen worden geclusterd. Grootste opdrachtgever is de directie Landbouw, andere afnemers zijn andere beleidsdirecties van LNV (met name VVM en DWK). Deze laatste met name waar het gaat om de aansturing van door DWK gefinancierde (onderzoeks)programma's door deel te nemen aan begeleidingscommissies.

Sommige producten van het IKC worden extern verspreid, bijvoorbeeld naar de Tweede Kamer als rapport bij stukken voor een Kamerbehandeling (met name bij actuele politieke onderwerpen zoals herstructurering varkenshouderij, gewasbescherming, biologische landbouw en welzijn).

Het IKC-L streeft ernaar om een substantieel deel van de capaciteit in te zetten voor anderen dan de directie Landbouw. Ophanging aan de Directie Landbouw legt hieraan beperkingen op, gezien de hiervoor beschikbare capaciteit. Niettemin heeft het IKC-L initiatieven genomen om potentiële andere opdrachtgevers (zoals de regiodirecties) te informeren over de mogelijkheden die het IKC-L kan bieden.

3.3 Gebruik en betekenis van de producten

In aanvulling op de gegevens uit de zelfevaluatie zijn de dossiers: gewasbescherming, productveiligheid, agrobiodiversiteit, glastuinbouw en OVO-programmering nader bestudeerd. De commissie constateert dat hierdoor het hiervoor geschetste algemene beeld niet gewijzigd is.

De commissie constateert dat de producten en diensten van het IKC-L in met name de ontwikkelingsfase van de beleidscyclus een rol spelen, daar waar het gaat om het geven van vakinhoudelijke onderbouwing van verschillende beleidsopties. Binnen bepaalde beleidsgevoelige dossiers, zoals mest- en ammoniakbeleid en het gewasbeschermingsbeleid, worden de inbreng en ondersteuning door de IKC's essentieel genoemd. Geconstateerd wordt dat dergelijke vakinhoudelijke kennis in steeds mindere mate bij de beleidsdirectie aanwezig is en dat het IKC hierin een belangrijke rol speelt.

De commissie heeft geconstateerd dat het IKC-L een systeem voor de borging van de kwaliteit heeft opgezet om te proberen de kwaliteit van de producten op peil te houden. Het systeem van beoordeling van de kwaliteit heeft betrekking op zowel de inhoud van het geleverde produkt alsook het proces van totstandkoming. Gebleken is dat de kwaliteitsbeoordeling niet altijd voldoende en eenduidig was en dat onder meer door het aanstellen van zogeheten klusmanagers extra aandacht van het management hiervoor noodzakelijk was. De kwaliteitsbeoordeling van beantwoording van vragen en ad hoc activiteiten is veel lastiger uit te voeren.

Hoofdstuk 4: IKC-Natuurbeheer

De ontstaansgeschiedenis van het IKC-Natuurbeheer is een andere dan die van het IKC-Landbouw. Ook de omgeving waarbinnen het IKC-N opereert verschilt met die van het IKC-L. In tegenstelling tot de agrarische sector is er binnen het natuurveld veel minder sprake van een kapitaalkrachtige sector die zelf activiteiten op het gebied van de kennisontwikkeling en -verspreiding kan financieren. Ook het maatschappelijke veld is meer divers van karakter. Vanouds wordt binnen het veld van het natuurbeleid een sterker beroep gedaan op een initiërende en sturende rol van de (rijks)overheid als hoeder van het "zwakkere" collectieve natuurbelang. Dit is ook merkbaar in wijze waarop naar het IKC-Natuurbeheer wordt gekeken.

Ook voor het IKC-Natuurbeheer hebben de rapporten Bos en Bakker geleid tot een verandering van het takenpakket, zij het dat dit hier gepaard is gegaan met minder organisatorische en formatieve consequenties. Net als het IKC-Landbouw is het IKC-Natuurbeheer zich primair gaan richten op ondersteuning van de beleidsvorming door de beleidsdirectie Natuurbeheer. Deze omslag in positionering, zo heeft de commissie moeten constateren, is evenwel nauwelijks aan maatschappelijke organisaties gecommuniceerd. Gebleken is dat enkele, met name de minder sterke (vaak kleinere) maatschappelijke organisaties nog steeds een beroep doen op taken van het IKC-Natuurbeheer die in de huidige situatie niet meer verricht zouden worden.

Het IKC-Natuurbeheer werkt nauwelijks of niet voor andere beleidsdirecties buiten de directie Natuurbeheer, zoals ook blijkt uit het feit dat in de prioriteitsstelling van de inzet van capaciteit hiervoor nauwelijks ruimte is gereserveerd. Het IKC-Natuurbeheer wordt bij de beleidsdirectie als een integraal onderdeel van de directie gezien.

4.1: Aansturingsrelatie

De commissie constateert dat de wijze van aansturing vanuit de beleidsdirectie naar het IKC en de interne sturing binnen het IKC tamelijk onhelder is. Hoewel ook het IKC-Natuurbeheer meedraait in de formele cycli van jaarplannen e.d. van de beleidsdirectie heeft de commissie niet kunnen constateren dat hier een sterk sturende werking van uit gaat. De doelthema's van de Directie Natuurbeheer vormen ook voor het IKC-N het kader van de werkplanning. Pas recent in de operationalisering daarvan wordt aansluiting gezocht tussen de werkplannen van de beleidsdirectie N en die van het IKC-Natuurbeheer. De feitelijke sturende werking van dergelijke plannen is naar de mening van de commissie om die reden nog zeer beperkt.

Ook de interne aansturing van het IKC-N is naar het oordeel van de commissie niet helder ontwikkeld. Zo'n structuur zou het mogelijk moeten maken om vooraf te sturen op te leveren producten en daarvoor benodigde inzet en achteraf hierover verantwoording af te leggen. De beoordeling van effectiviteit en efficiëntie van werken is gebrekkig ontwikkeld.

Medewerkers van het IKC-N worden op ad hoc basis ingezet om capaciteit te leveren voor het ondersteunen van het beleidswerk in Den Haag. Daarmee worden de eigen positie en betekenis van de IKC-organisatie onduidelijker, omdat gemaakte afspraken met betrekking tot op te leveren producten niet altijd worden nagekomen en omdat er soms weinig continuïteit is in de beschikbare capaciteit van het IKC bij bepaalde taken. Ook vanuit de organisaties buiten het IKC-N worden hierover klachten geuit.

4.2 Producten

De produktie van het IKC-N ligt voor een belangrijk deel op de componenten beleidsformulering, beleidsimplementatie en monitoring en kennismanagement. Het IKC-N hanteert een beleidsmodel waarbij geredeneerd wordt vanuit problemen en probleemhebbers naar oplossingen en partners. De rol van het IKC wordt met name gezien in het leveren van informatie om de keuzes door de beleidsdirectie goed mogelijk te kunnen maken. Producten van het IKC hebben dan onder meer te

maken met het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal, het leveren van basisinformatie voor keuzes en de organisatie van gegevensvoorziening.

Doordat er geen systeem van (na)calculatie van inspanning qua tijd en geld aanwezig is slechts bij benadering aan te geven op welke wijze de capaciteit van het IKC-N op deze aspecten is ingezet.

Apart dient genoemd te worden de inzet van het IKC-N in het internationaal natuurbelied. Hoewel het ook hier gaat om het leveren van de inhoudelijke component voor de beleidsdirectie, zijn ook 2 medewerkers 'vrijgesteld' voor het uitvoeren van dergelijke taken voor BuZa/DGIS. Dit berust op een afspraak die ooit gemaakt is tussen de bewijdslieden van LNV en OS.

De commissie heeft vastgesteld dat in de zelfevaluatie met name de taken van het IKC op het vlak van het kennis- en informatiemanagement (inclusief onderwijs en voorlichting) prominente aandacht krijgen.

4.3 Gebruik en betekenis van de producten

In aanvulling op de gegevens uit de zelfevaluatie zijn de dossiers/thema's: realisatie EHS, Natuur in stad en land, Internationaal Natuurbeheer, Vernieuwing, Gegevensvoorziening en Kennismanagement nader bestudeerd. De commissie constateert dat daardoor het reeds geschetste algemene beeld niet gewijzigd is.

Voor wat betreft het gebruik en de betekenis van de producten van het IKC-Natuurbeheer zijn er naast de reeds gemaakte algemene opmerkingen nog drie specifieke punten waar de commissie nadere aandacht aan wil besteden.

In de eerste plaats betreft dat de rol van het IKC in de monitoring en evaluatie. Het IKC-N vervult in wezen drie typen taken hierin. Dit betreft allereerst de aansturing van de monitoringsactiviteiten. De feitelijke monitoring vindt plaats door vrijwilligers en terreineigenaren. Het beheer (en aggregatie en interpretatie) van data hieromtrent vindt plaats door bronhouders en het CBS. De taak van het IKC is het op een hoger aggregatieniveau brengen van deze gegevens alsmede de interpretatie hiervan voor het beleid. Daarnaast draagt het IKC-N de zorg voor de regie van de monitoring (o.a. vertaling van beleidsvragen, kwaliteitsbewaking en betrekken van partners). Een tweede aspect betreft de ex ante evaluatie waarbij informatie wordt toegeleverd aan het beleid op basis van interpretatie van beschikbare data. Een derde aspect betreft de vraagarticulatie met betrekking tot de graadmeters voor de monitoring, waarbij het IKC via begeleidingscommissies voor de betreffende programma's opereert.

De commissie stelt vast dat de taakvervulling van het IKC-Natuurbeheer in het kader van het regisseren van de monitoring bij betrokken partijen discussie oproept. Met name vanuit de particuliere organisaties worden vraagtekens gezet bij de beschikbare capaciteit van het IKC-N. Een sterkere rol wordt bepleit voor het CBS die feitelijke trekker van dit actiepoint zou kunnen en ook zou moeten zijn. De commissie stelt dat, indien vanuit de beleidsdirectie Natuurbeheer deze taak van groot belang wordt gevonden, een voldoende inzet en capaciteitsinspanning nodig is. Hiervan is, zo is de indruk, volgens de commissie thans onvoldoende sprake.

Een tweede belangrijke taak betreft die van de aansturing van het Natuurplanbureau. De positie van het IKC-Natuurbeheer is die van gedelegeerd opdrachtgever namens de Directie Natuurbeheer. Aanvankelijk was sprake van directe deelname (en dus gedeeld opdrachtnemerschap) van het IKC-N. Als gevolg van het rapport Bakker is de positie van het IKC-N daarin veranderd. Ook in de huidige constellatie worden, zo is de commissie gebleken, door het natuurplanbureau vraagtekens gezet bij de positie van het IKC-N relatie tot dat planbureau. Naast een rol als gedelegeerd opdrachtgever en vraagarticulator van graadmeters is het IKC-N ook de facilitator van de gegevensleveranties. Het IKC heeft hier meerdere rollen die kunnen conflicteren. Er is hier

mogelijk een pettenprobleem aan de orde wanneer de opdrachtgever zelf ook verantwoordelijk is voor het organiseren van de basisgegevens.

De commissie constateert dat deze positie risicovol is en - bijgevolg - het IKC kwetsbaar maakt in deze.

Tot slot de rol in de aansturing van het onderzoek. Het IKC-Natuurbeheer is volledig gemandateerd om deze taak namens de directie Natuurbeheer uit te voeren. Het IKC-N spreekt in dit verband over kennisbeleid en kennismanagement. Kort geformuleerd behelst deze taak het, mede in overleg met DWK, coördineren van relevante onderzoeksthema's, onder meer door deelname aan programmeringscommissies, begeleidingscommissies en het aansturen van voorlichtingsactiviteiten van LTO en DLV.

De commissie constateert dat het IKC-Natuurbeheer hierin in beginsel een heldere taak en positie heeft die het IKC een positie geeft als spil in het netwerk van beleid en onderzoek en, meer op afstand, het veld van de maatschappelijke organisaties. De commissie constateert dat deze rol van het IKC als zodanig ook in dat veld wordt herkend.

Hoofdstuk 5: Uitgangspunten voor een vervolg

5.1 Nadere analyse van de probleemstelling

Alvorens nader in te gaan op mogelijkheden voor een vervolgsituatie wil de commissie expliciet stilstaan bij de vraag welk probleem naar het oordeel van de commissie feitelijk aan de orde is en om een oplossing vraagt. De commissie acht het van groot belang dat er op dat punt een gezamenlijk gedragen perceptie is, wil er draagvlak kunnen bestaan voor mogelijke oplossingsrichtingen.

De commissie constateert dat er een drietal kernproblemen is met betrekking tot de positie van de IKC's en dat er daarnaast nog een aantal afgeleide problemen zijn. De kernproblemen hebben overigens een onderlinge relatie met elkaar doordat ze elkaar versterken. De commissie duidt ze als volgt aan:

- er is onvoldoende commitment bij de beleidsdirecties ten aanzien van de betekenis van de IKC-organisatie voor de beleidsvorming;
- er is sprake van een onvoldoende adequate aansturing vanuit de beleidsdirecties in de richting van de IKC's waardoor de positie van de IKC's niet helder is;
- er is onvoldoende helderheid over de taken van de IKC's. Er is geen sprake van echte sturing op output, zodanig dat er duidelijkheid bestaat over de producten die de IKC's moeten leveren, de middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld en de eindverantwoording die daarover moet worden afgelegd. Verder worden in een aantal gevallen taken uitgevoerd die naar het oordeel van de commissie niet bij de IKC's thuishoren;

Als aanvullende problemen vindt de commissie dat de toegankelijkheid van de IKC's voor andere directies dan Landbouw en Natuurbeheer niet optimaal is en dat er meer mogelijkheden dienen te zijn voor het integraal en LNV-breed werken.

Tot slot signaleert de commissie een aantal externe ontwikkelingen in de omgeving van LNV die eveneens van betekenis zijn voor de toekomstige taken van de IKC's (veranderingen in het kennisveld van LNV, veranderende opvattingen over de wijze van beleidsvorming door LNV).

De commissie constateert tegelijkertijd dat er bij de beleidsdirecties een behoefte bestaat aan de producten die de IKC's maken. In ieder geval geldt dit voor de directies Landbouw en Natuurbeheer. Om die producten te kunnen leveren is het volgens de commissie noodzakelijk dat er een organisatie is die zo goed mogelijk in staat is om dit te doen. Op die manier kan ook het best worden gewaarborgd dat er commitment wordt gegeven aan het bestaan en de positie van zo'n organisatie. Het perspectief van zo'n organisatie - of dat nu de huidige is of een nieuwe - kan in die zin niet door de commissie worden geboden, maar zal door de verantwoordelijke beleidsdirecties zelf moeten worden gecreëerd in de manier waarop producten van die organisatie worden gevraagd en de mate waarin er van die producten binnen de beleidsdirectie gebruik wordt gemaakt. Discussie over structuur van de organisatie en de aansturing is dan geen doel op zich, maar een gevolg waardoor bewuster wordt stilgestaan bij de betekenis van de organisatie. Dit kan beleidsdirecties ertoe dwingen om meer expliciet na te denken over welke (typen) vragen bij een IKC worden neergelegd, welke producten van een IKC worden verwacht en welk gebruik men er van denkt te gaan maken. Met andere woorden: bewust omgaan met vragen als:

- waar staat de organisatie van het IKC voor;
- wat zijn de producten die we van het IKC willen hebben;
- welke middelen stellen we beschikbaar aan het IKC (menskracht, gelden).

De commissie acht een discussie binnen LNV hierover fundamenteel noodzakelijk en ook belangrijker dan een discussie over de gewenste organisatiestructuur van de IKC's. Op die manier kan er commitment ontstaan voor handhaving van een IKC-organisatie, in welke vorm dan ook. Daarbij moet aan de volgende voorwaarden voldaan:

- er moet commitment zijn voor een IKC-functie, die blijkt uit:

- een duidelijke opdrachtformulering vanuit het beleid (welke producten worden gevraagd, op welke termijn en tegen welke kosten c.q. met beschikbaarstelling van welke middelen deze producten geleverd kunnen worden);
- heldere eigenstandige taken van de organisatie, waardoor de aansturing en positionering van de organisatie ook helder worden;
- aanvullend moet - naar de mening van de commissie - de IKC-functie LNV-breed kunnen werken en derhalve ook minder gekoppeld zijn aan één specifieke sector van LNV.

5.2 Uitgangspunten voor een perspectievolle IKC-functie

Uitgangspunten voor de toekomst van de IKC-functie hebben te maken met de inhoud van het takenpakket en de positionering van de organisatie. Een en ander zou naar het oordeel van de commissie als volgt kunnen worden geformuleerd.

5.2.1 Taken van de IKC-functie

De commissie gaat voor wat betreft het takenpakket in hoofdlijnen voor de IKC-functie uit van de taken zoals die door de huidige IKC's Landbouw en Natuurbeheer worden uitgevoerd (zie tabel 1 in paragraaf 2.2.1).

De commissie heeft zich allereerst de vraag gesteld of er binnen het huidige takenpakket van de IKC's sprake is van onderdelen die beter op een andere wijze zouden kunnen worden georganiseerd en gepositioneerd. Uiteraard is het de verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties om dit nader in te vullen, maar de commissie heeft de indruk dat in het huidige takenpakket enkele onderdelen aan te geven zijn die beter elders kunnen worden ondergebracht, teneinde de kern van de IKC-functie specifieker te kunnen benoemen. Het gaat dan naar het oordeel van de commissie om het volgende:

a. aansturing onderwijs, voorlichting en onderzoek (OVO)

Onder de term "aansturing" van kennisinstrumenten verstaat de commissie in dit verband het dragen van de verantwoordelijkheid voor het geven van opdrachten voor de programma's op het gebied van onderwijs, voorlichting en onderzoek. De commissie is van mening dat deze verantwoordelijkheid primair behoren tot het beleidsproces en derhalve onder een meer directe aansturing van (het Haagse deel van) de beleidsdirecties moeten worden uitgevoerd. Immers, het gaat er om dat deze kennisinstrumenten worden ingezet in relatie tot het beleid dat wordt ontwikkeld. Het feit dat IKC's deze taak op dit moment in belangrijke mate invullen (al dan niet op basis van een mandaat van de beleidsdirectie) doet naar het oordeel van de commissie niets af aan het gegeven dat de aansturing in termen van het formuleren van de opdrachten die aan het onderzoek worden gesteld een wezenlijk onderdeel van het beleidsproces vormt. Immers, er dient een sterke koppeling te zijn tussen de ontwikkeling van beleidsdoelstellingen en -instrumenten en de opdrachtformulering vanuit het beleid in de richting van de kennisinstrumenten. Wel kunnen de IKC's een belangrijke rol hebben in het ondersteunen en faciliteren van het opdrachtgeverschap en de begeleiding van uitvoering van programma's op dit vlak.

b. versterking van kennistaken bij beleidsdirecties

De commissie constateert dat bij de beleidsdirecties de aandacht voor kennis en de aansturing van kennisinstrumenten is verminderd. De commissie acht het van belang dat hiervoor voorzieningen worden getroffen door het versterken van de kenniscomponent bij de beleidsdirecties. Het gaat er daarbij niet om dat specialistische vakinhoudelijke kennis zelf bij de beleidsdirecties wordt ondergebracht, maar dat bij de beleidsdirecties adequate capaciteit beschikbaar is om een rol als "makelaar" of "kennisswerker" te kunnen spelen in de relatie tussen de beleidsdirectie, de directie DWK en het kennisveld. Naar het oordeel van de commissie gaat het dan mogelijk niet alleen om de beleidsdirecties Landbouw en Natuurbeheer maar ook om andere beleidsdirecties.

c. databeheer en monitoring e.d.

De commissie heeft geconstateerd dat in het natuurbeleid in beginsel de bronhouders zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer van de data. In het algemeen zijn dat particuliere natuurbeschermingsorganisaties die op basis van vrijwilligersactiviteiten hier inspanningen leveren. Het IKC-N brengt deze gegevens op een hoger aggregatieniveau en interpreteert deze. Naar het oordeel van de commissie is dit een waardevol systeem dat van grote betekenis is, ook voor het natuurbeleid van LNV.

Voor zover er naast bovenstaande nog sprake van is dat de IKC's zelf structureel zelf monitoren en databestanden beheren heeft het naar het oordeel van de commissie voorkeur om dit te concentreren en in handen te leggen van één daartoe uitgeruste instelling (bijvoorbeeld Wageningen UR). Inmiddels is dit niet meer aan de orde.

d. 2^e lijnsvoorlichting

Uit het capaciteitsoverzicht van het IKC-N kan worden afgeleid dat er nog (in beperkte zin) taken op het gebied van de 2^e-lijnsvoorlichting plaats vinden. De commissie heeft begrepen dat deze taak in afbouw is, hoewel hier vanuit maatschappelijke organisaties wel een duidelijke behoefte wordt geuit. Uitgaande van de lijn die in de rapporten Bos en Bakker is neergezet, dienen de taken op het gebied van de tweede-lijnsvoorlichting te worden beëindigd.

De commissie heeft er overigens kennis van genomen dat het IKC-N inmiddels, na afsluiting van het onderzoek van de commissie, initiatieven heeft genomen om ervoor te zorgen dat na 2001 LNV-gelden voor voorlichting beschikbaar komen en worden geprogrammeerd ten behoeve van het natuurbeleid (via de DWK-programma's).

5.2.2: De kern van de IKC-functie

Na herschikking van bovengenoemde taken blijft er een belangrijke IKC-functie bestaan die als kerntaak kan worden aangeduid. Kijkend naar datgene wat in de rapporten Bos en Bakker hierover is gezegd, gaat het dan om taken die betrekking hebben op het ondersteunen van de beleidsdirecties met kennis die hetzij zelf in huis is, danwel elders wordt opgedaan, zoals daar zijn;

- opstellen van adviezen aan beleidsdirecties bij de vorming van beleid;
- opstellen van evaluaties, verkenningen en korte termijn visies over toekomstrichtingen van beleid;
- adviseren aan beleidsdirecties over de opdrachtformulering van de inzet van kennisinstrumenten door beleidsdirecties;
- begeleiding van de uitvoering van onderzoeksprogramma's en andere programma's op het gebied van kennisontwikkeling en -verspreiding
- ondersteunen bij beleidsimplementatie.

De commissie is van mening dat het verstandig is om nader te bepalen of al deze taken in de ogen van de beleidsdirecties nog steeds tot de "beleidsondersteuning" gerekend zouden moeten worden.

5.2.3: Uitgangspunten voor de organisatie

Voor wat betreft de organisatie van die taken formuleert de commissie een aantal uitgangspunten die in de overwegingen betrokken zouden moeten worden om tot een heldere positionering te komen. Daarbij gaat het om het volgende:

a. heldere aansturing

Onder aansturing verstaat de commissie dat er sprake is van een goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap tussen de beleidsdirecties en de IKC's. Dit betekent dat er een duidelijke situatie moet zijn waarbij er afspraken worden gemaakt over de producten die geleverd moeten worden, de inzet en capaciteit die daarvoor nodig is. Verder moeten ook afspraken worden

gemaakt over tussentijdse bijsturing en het afleggen van eindverantwoordelijkheid over de geleverde prestaties.

b. heldere positionering

In samenhang met de aansturing acht de commissie het van belang dat de taken van de IKC's voor de toekomst zodanig helder worden gepositioneerd dat er een duidelijke meerwaarde van de organisatie wordt onderkend waaraan het gewenste profiel voor de organisatie kan worden verbonden. Verder dienen er reële verwachtingen te zijn over de producten die worden geleverd.

c. integraal werken

De commissie signaleert dat integraal werken bij LNV, alsmede ook een meer gebiedsgerichte benadering steeds belangrijker wordt. De positionering van de IKC-taken dient naar het oordeel van de commissie voldoende mogelijkheden te bieden om bij deze ontwikkeling aan te sluiten. Overigens betekent integraal werken niet dat er geen sectorspecifieke kennis nodig zou zijn. Wel dienen er waarborgen te zijn dat er voldoende dwarsverbanden worden gelegd tussen de sectorale invalshoeken.

d. toegankelijkheid

Een factor die de commissie hierbij tevens noemt is de toegankelijkheid voor derden-beleidsdirecties binnen LNV. Gezien de geconstateerde beweging van beleidsontwikkeling binnen LNV is het wenselijk dat de toegankelijkheid voor andere directies dan de eigen beleidsdirecties Landbouw en Natuurbeheer te bevorderen. De commissie denkt hierbij zeker aan de regiodirecties vanwege het toenemende belang van regionale beleidsontwikkeling. Daarnaast dient ook de nationale en internationale invalshoek voldoende mogelijkheden te hebben voor toegang tot de IKC's.

5.3: Organisatie van de IKC-functie

Ten eerste kan er voor gekozen kunnen worden de geschetste problemen op te lossen binnen de huidige organisatiestructuur.

Voor zover er aanleiding bestaat om te komen tot een nieuwe organisatiestructuur en positionering van de IKC-functie, zijn er naar het oordeel van de commissie verschillende mogelijkheden om deze te structureren. Kort aangeduid zijn deze:

2. ophanging van de IKC-functie bij de beleidsdirecties;
3. bundeling van de IKC-functie in één eenheid die los staat van de beleidsdirecties.

Binnen deze opties zijn er uiteraard weer varianten mogelijk die in een vervolgfase nader uitgewerkt zouden kunnen worden.

Ad. 1: Optimalisatie huidige structuur

Indien er voor gekozen wordt de huidige organisatiestructuur en positionering onveranderd te laten, kan wel een aantal verbeteringen worden doorgevoerd om de hiervoor geschetste problemen te verminderen of op te heffen. Zo is het wenselijk dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over de positie van het IKC binnen de jaarplancycclus. De toegankelijkheid voor andere beleidsdirecties moet goed geregeld worden en de over de IKC taken moet helder gecommuniceerd worden. Ook kan al gekozen worden voor een gezamenlijke huisvesting van het IKC-N en IKC-L om verdere samenwerking te stimuleren.

Ad 2: ophanging van de IKC-functie bij de beleidsdirecties

Deze richting houdt in dat de IKC-functie wordt georganiseerd direct onder de betreffende beleidsdirectie waarvoor de taken worden verricht. Dit kan zijn bij de nu verantwoordelijke beleidsdirecties Landbouw en Natuurbeheer, maar wellicht kunnen ook andere directies op een af andere wijze een IKC-functie organiseren.

Op deze wijze kan ervoor worden gezorgd dat de betrokken beleidsdirecties worden versterkt in de ondersteuning van de beleidsontwikkeling, doordat ze direct in hun eigen apparaat capaciteit beschikbaar hebben. De directies dragen ook zelf directe verantwoordelijkheid voor het management van deze taken.

In zekere zin worden de positionering en aansturing van de IKC-taken voor de betreffende beleidsdirectie in deze variant helder. Immers: de IKC-taken vallen direct onder de verantwoordelijkheid van de betrokken directeur en kunnen direct worden ingezet voor de ondersteuning van het beleidsproces van de eigen directie. Er ontstaat binnen de directie een helder beeld van de IKC-functie binnen de eigen directie. Daardoor kan ook vanuit het management van de directies een duidelijk commitment ontstaan voor de eigen IKC-functie.

Binnen deze denkrichting zijn er verschillende mogelijkheden voor de organisatorische vormgeving, zoals het fysiek plaatsen bij de beleidsdirectie binnen het kerndepartement danwel het buiten het kerndepartement houden met de mogelijkheid van een gescheiden aansturing door verschillende beleidsdirecties.

Een nadere afweging zou moeten plaatsvinden over voors en tegens van deze denkrichting. Relevant zijn onder meer:

- het direct onderbrengen van de IKC-taken bij de beleidsdirecties kan leiden tot versterking van deze directies, maar leidt tevens tot een versnippering van de IKC-functie over LNV. Tevens zou versterking van de sectorale beleidsdirecties eerder een versterking van de verkokering kunnen bevorderen, dan een vermindering daarvan.
- bij onderbrenging van de IKC-functie binnen de beleidsdirecties bestaat een risico dat deze functie te veel wordt opgezogen in de dynamiek van het Haagse beleidsproces. Dit zou kunnen worden voorkomen door binnen de beleidsdirecties hiervoor goede voorzieningen te treffen.
- de variant van het organiseren van een eigen IKC-functie voor beleidsdirecties binnen één beheersmatig bij elkaar gebrachte eenheid stelt hoge eisen aan dat beheer van die eenheid.

De commissie is van mening dat op het eerste gezicht de nadelen de voordelen overtreffen.

Ad 3: Concentratie van IKC-taken

Een tweede denkrichting betreft er een waarbij na het afstoten van de hiervoor genoemde taken, een kernfunctie van het IKC wordt georganiseerd in een gebundelde eenheid: een "IKC nieuwe stijl". Voordelen van zo'n optie zouden als volgt kunnen worden aangeduid: .

- het bij elkaar brengen van éénzelfde type taak ("beleidsondersteuning") binnen een organisatie kan de voorwaarden bieden voor een goede interne samenhang en een heldere positionering in de richting van beleidsdirecties en kennisinstellingen.
- het bij elkaar brengen van de uitvoering van de IKC-taken in één eenheid die LNV-breed kan werken maakt het gemakkelijker om dwarsverbanden te leggen tussen de verschillende LNV-sectoren en het bevordert de toegankelijkheid voor andere beleidsdirecties dan alleen Landbouw en Natuurbeheer. De nieuwe IKC-organisatie kan in die zin ook een signalerende functie hebben in de richting van beleidsdirecties als er sprake is van dezelfde (typen) vragen binnen verschillende beleidsvelden. Overigens laat het anders structureren van de beleidsondersteuning in de lijn van de commissie onverlet dat er sprake is van verschillen tussen beleidssectoren. Beleidsdirecties kunnen en zullen bij hun beleidsontwikkeling met die diversiteit rekening houden. Verder merkt de commissie op dat het verbeteren van integraal werken niet betekent dat er geen behoefte meer zou zijn aan sectorspecifieke kennis.

Voor wat betreft de positionering van zo'n aparte eenheid kan worden gedacht aan ophanging op een gelijkwaardige positie als de beleidsdirecties. Een alternatief zou kunnen zijn om de eenheid

aan te haken aan een bestaand onderdeel van LNV, zoals daar zijn een beleidsdirectie die LNV-breed werkt of een andere dienst die dat eveneens doet.

De aansturing van een nieuwe IKC-organisatie zou kunnen lopen via een LNV-brede afstemming tussen beleidsdirecties, bijvoorbeeld in een jaarplancycclus en de instelling van een Raad van Bestuur vanuit beleidsdirecties. De commissie kan zich daarbij voorstellen dat een deel van de capaciteit wordt ingepland voor min of meer structurele opdrachten vanuit de beleidsdirecties. Daarnaast zou ook capaciteit kunnen worden ingeruimd voor ad hoc vragen die niet planbaar opkomen (flexibele ruimte).

In het model van een nieuwe IKC-eenheid is het van belang dat deze eenheid zelf voldoende (kennis)bronnen kan aanboren om de beleidsdirecties adequaat te kunnen bedienen. De commissie realiseert zich dat kennis steeds meer verkregen wordt in een ruilverhouding tussen halen en brengen (zie eerder in het rapport). Wil een IKC-eenheid een rol van betekenis kunnen spelen zal ze daartoe dan ook de beleidsdirecties toegerust moeten worden.

Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden beschikbaar, zoals daar zijn:

- het in opdracht van de beleidsdirecties begeleiden van programma's op het gebied van onderzoek, onderwijs en voorlichting;
- het in opdracht van de beleidsdirecties meedraaien in diverse kennisnetwerken op regionaal, nationaal en internationaal niveau;
- het in opdracht van de beleidsdirecties aanboren van andere bronnen van kennis uit de praktijk.

Voor wat betreft het takenpakket kan de commissie zich voorstellen dat (op termijn) een verbreding naar andere beleidsvelden dan die van landbouw en natuur tot de mogelijkheden behoort als daar vanuit de beleidsdirecties behoefte aan bestaat. Een voor de hand liggende gedachte is dan om een verbinding te leggen met bijvoorbeeld het recreatiebeleid en beleidsondersteunende taken t.b.v. GRR. Dit zou dan overigens nog een nadere afweging vragen met betrekking tot de positie van het KIC-Recreatie als ondersteuner voor GRR op dit vlak.

Sociale aspecten

De commissie wil conform de projectopdracht nog kort stilstaan bij de sociale consequenties van de verschillende opties. Relevante aspecten hierbij zijn:

- de omvang van de nieuwe IKC-taken en de daarbij behorende formatieve gevolgen;
- de geografische locatie van de nieuwe IKC-taken.

Over de omvang van de nieuwe IKC-taken onthoudt de commissie zich van het doen van kwalitatieve uitspraken. De commissie acht eerst een nadere discussie en uitwerking van bovenstaande lijnen noodzakelijk alvorens kan worden bekeken wat de benodigde formatieve omvang van een IKC-functie zou moeten zijn. Bepalend hiervoor is wat de omvang van de vraagstelling vanuit de directies aan zo'n IKC-functie zou worden.

Bij die opties waarbij er sprake is van het op afstand houden van IKC-taken buiten het beleidsapparaat (al dan niet in een gebundeld IKC-nieuwe stijl) vergt het onderwerp van de locatie een nadere afweging. Goede bereikbaarheid vanuit het gehele land is daarbij van belang.

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In relatie tot haar taken uit de projectopdracht trekt de commissie de volgende conclusies:

- de aansturingsrelatie van de IKC's is nog niet goed vormgegeven. De jaarplanprocedure wordt niet optimaal gevolgd. Er vindt onvoldoende duidelijke "afrekening" plaats op de geleverde producten. De IKC's, met name het IKC-N, worden teveel gebruikt als capaciteitsreserve voor de beleidsdirectie;
- het is niet altijd duidelijk wat de relatie is tussen de (tijds)inspanning voor de uitvoering van een opdracht en het te leveren produkt. Voor een aantal producten is dit ook moeilijk te meten. Bij het IKC-Landbouw is de structuur op dit punt verder uitgewerkt dan bij het IKC-Natuurbeheer;
- de producten van de IKC's zijn uiteenlopend van aard, afhankelijk van de rol die deze in de beleidscyclus spelen. Op basis van een steekproef kan geconcludeerd worden dat alle producten in het beleidsproces een rol spelen. De waardering van de producten loopt uiteen van bruikbaar tot uitstekend. De producten worden over het algemeen als onmisbaar beschouwd.
- op basis van de uitgevoerde analyse concludeert de commissie dat het probleem met betrekking tot de positie van de IKC's bestaat uit drie hoofdpunten, te weten:
 - * er is onvoldoende commitment bij de beleidsdirecties ten aanzien van het bestaan van de IKC's;
 - * er is sprake van een onvoldoende adequate aansturing door de beleidsdirecties van de IKC's;
 - * er is onvoldoende helderheid in de taken van de IKC's. In een aantal gevallen worden taken uitgevoerd die naar het oordeel van de commissie niet bij de IKC's thuis horen.

Afgeleid van bovenstaande hoofdproblemen kunnen nog de volgende punten worden toegevoegd:

- * de ophanging aan twee beleidsdirecties vormt een belemmering voor de toegankelijkheid van de IKC's voor andere beleidsdirecties;
- * het apart houden van twee IKC's (of in geval van toedeling aan meerdere beleidsdirecties) bevordert sectoraal denken, daar waar de beleidsontwikkeling meer integratie van taken vraagt.

Samenvattend eindoordeel van de commissie is dat binnen LNV een duidelijke positionering van IKC-taken nodig is op basis van een heldere aansturing door de beleidsdirecties. De commissie is van mening dat een herstructurering die positionering en aansturing kan bevorderen en de voorkeur heeft boven handhaving van de huidige situatie. De commissie geeft in dat licht de voorkeur aan de inrichting van een IKC-nieuwe stijl met als kernfunctie het ondersteunen van de beeldsvorming door het toeleveren van kennis. De commissie stelt voor, na afsplitsing van een aantal taken van de huidige IKC's Landbouw en Natuurbeheer, de resterende taken van deze IKC's samen te voegen in een nieuwe organisatie. Deze organisatie dient een duidelijke positie binnen LNV te krijgen, mogelijk door een zelfstandige plek rechtstreeks onder de Bestuursraad, of door verankering bij een bestaande eenheid.

Aanbevelingen:

- Op grond van de gedane evaluatie en de gevoerde gesprekken is het naar het oordeel van de commissie gewenst eerst een goede discussie te voeren over de taken en positie van de IKC-functie om daarmee commitment te verkrijgen. Alle andere zaken met betrekking tot positionering e.d. zijn hiervan een afgeleide;
- Indien bovenstaande discussie in de richting gaat die de commissie voor ogen staat en in het rapport is beschreven, geeft de commissie de voorkeur aan de vorming van één IKC-eenheid nieuwe stijl, met een duidelijke taak, bij voorkeur opgehangen aan de Bestuursraad en werkend voor LNV-breed.
- Bij de vervolgitwerking van bovenstaande discussie dient ook nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan de sociale consequenties van de verdere positionering van de IKC-functie.

PROJECTOPDRACHT ANALYSE IKC'S

Inleiding

De directies Natuurbeheer en Landbouw kennen sinds 1995 beide als onderdeel van hun organisatie een Informatie en Kenniscentrum (IKC). Daarnaast is op het gebied van het recreatiebeleid het Kennis- en Informatiecentrum (KIC) Recreatie actief waarmee de Directie GRR een contractrelatie heeft¹.

Recent is discussie ontstaan over de positie en taken van de IKC's. In het licht van de krimptaakstelling die LNV in het regeerakkoord opgelegd heeft gekregen, is de vraag gerezen in welke mate de IKC's daaraan een bijdrage zouden moeten leveren. Deze vraagstelling is aanleiding geworden voor een meer principiële discussie over de betekenis en het functioneren van de IKC's als beleidsondersteunende eenheden voor de beleidsdirecties van LNV. Deze discussie heeft mogelijk te maken met een voor betrokken organisaties onhelder onderscheid tussen beleidsontwikkeling en beleidsondersteuning en daarmee ook een onheldere missie en identiteit van de IKC's.

Bovenstaande discussie vormt de aanleiding voor de Bestuursraad van LNV voor een duidelijke analyse van de werkzaamheden van de IKC's. Daartoe is een projectgroep ingesteld die tot taak heeft om onderzoek te doen naar en advies uit te brengen over de gewenste positionering van de IKC's in relatie tot de beleidsontwikkeling bij LNV. Dit onderzoek zal gebeuren op basis van een kwalitatieve analyse van de aansturationsrelaties tussen beleidsdirecties en de IKC's, de producten die door de IKC's in dat verband worden opgeleverd en het gebruik ervan door beleidsdirecties en de eventuele relevante externe omgeving. Ook zal worden gekeken of er voordelen te realiseren zijn om de functie van beleidsondersteuning die de IKC's nu hebben op een andere wijze te organiseren. Een en ander kan vervolgens de basis zijn om conclusies te trekken van meer kwantitatieve aard, als het gaat om organisatorische en formatieve gevolgen.

Uitgangspunt voor het project

De IKC's Landbouw en Natuurbeheer kennen een relatief korte historie, waarbij overigens al enkele keren sprake is geweest van terugkerende vragen over de gewenste positionering en taakvervulling in relatie tot de beleidsdirecties. In een bijlage bij de projectopdracht wordt de historische geschiedenis van het ontstaan van de IKC's in het kort nader toegelicht en wordt dit nader geschetst.

Uitgangspunt voor het project vormt het functioneren van de IKC's zoals dat is neergelegd in de rapporten van de commissies Bos (1995) en Bakker (1997). In het kort geformuleerd betekent dit dat de IKC's zijn gepositioneerd als beleidsondersteunende eenheden die zich hun taakvervulling ook daarop richten. Voor een nadere toelichting op de conclusies van het rapport Bos en het rapport Bakker wordt naar de bijlage verwezen.

Uitwerking van de taakomschrijving

Sinds het verschijnen van het rapport Bakker hebben de IKC's zich gericht op de beleidsondersteuning als kerntaak. Het voorliggende project "analyse IKC's" richt zich er nu op om, gegeven deze uitgangssituatie, een beeld te krijgen op wat de huidige betekenis is van de IKC's en hun producten in het licht van hun taak en hoe hun positie binnen de beleidscyclus kan worden

¹ In de paragraaf "Afbakening" wordt nader ingegaan op hoe in dit project wordt omgegaan met het KIC-Recreatie.

aangeduid. Daartoe wordt gekeken naar hoe de aansturing vanuit de opdrachtgevers naar de IKC's loopt, wat de kwaliteit en het gebruik is van de produkten die het IKC levert en of er andere mogelijkheden zijn om de functie van beleidsondersteuning te organiseren.

Nader uitgewerkt krijgt de projectgroep, kort geformuleerd, de volgende taken:

- a) het analyseren van de aansturingsrelatie tussen beleidsdirectie en de IKC's (hoe komt de opdrachtverlening aan de IKC's tot stand);
- b) een analyse van de (typen) produkten die de IKC's leveren en de inspanning die daarvoor wordt geleverd (welke produkten leveren de IKC's op basis van de gegeven opdrachten en welke inspanning leveren ze daarvoor);
- c) het beoordelen van het gebruik van deze produkten door de beleidsdirecties (hoe worden de produkten ontvangen en gebruikt) en de externe omgeving;
- d) kwalitatieve beoordeling van de betekenis van de IKC-produkten in de beleidsontwikkeling door de projectgroep;
- e) het geven van een advies over een mogelijke positionering van de IKC's op basis van bovenstaande analyse;
- f) nagaan of de gegevens die beleidsdirecties nodig hebben ter voorbereiding van hun beleid ook op een andere wijze verkregen zouden kunnen worden.

Nader uitgewerkt gaat het om het volgende:

ad a: aansturing vanuit de beleidsdirecties

Een belangrijk aspect in de taakvervulling van de IKC's betreft de aansturing vanuit de beleidsdirecties die als opdrachtgever voor de IKC's fungeren. Dit vormt immers (meestal) de start van de activiteiten van de IKC's.

In het project zal derhalve gekeken worden naar de aansturing vanuit het beleid naar de IKC's. Dit zal gebeuren op basis van bestaande schriftelijke bronnen alsmede de gesprekken die met informanten terzake gevoerd worden.

Specifieke aspecten die betrekking hebben op de aansturingsvraag zijn de locatie van de IKC's in Ede/Wageningen alsmede het opdrachtgeverschap vanuit meerdere directies. Voor wat betreft het vraagstuk van de locatie van de IKC's in Ede en Wageningen zal de projectgroep onderzoeken of dit een relevant gegeven is in de aansturingsrelatie en welke voor- en nadelen daarmee samenhangen. Voor wat betreft het opdrachtgeverschap vanuit andere directies naast DL en DN, zowel vanuit Den Haag als vanuit de regio, zal de projectgroep onderzoeken welke betekenis dit heeft voor het functioneren van de IKC's en de oplevering van produkten.

ad b - d: produktanalyse

De produkten van de IKC's kunnen worden geplaatst in de beleidscycli van LNV. Het beeld is hierbij dat de produkten op diverse momenten en in verschillende fasen in de beleidscyclus worden ingebracht en een rol spelen. Vaak zal een helder onderscheid tussen de beleidsondersteuning en beleidsontwikkeling wellicht moeilijk te maken zijn.

Een analyse van de kwaliteit van deze produkten (in termen van gebruik en effect ervan) moet dan ook in dat licht gezien worden. De produktanalyse zal daarom dan ook vanuit zowel de kant van de beleidsondersteuner (IKC's) als vanuit de kant van de beleidsontwikkelaar (de beleidsdirecties) en de eventuele relevante externe omgeving gevoerd worden. De IKC-produkten zullen gerelateerd worden aan het gehele beleidstraject in de verschillende fasen, zoals beschreven door de beleidsdirecties.

De projectgroep zal de te onderzoeken IKC's vragen om een zelfevaluatie uit te voeren op basis van door de projectgroep gestelde vragen en aandachtspunten. Deze zelfevaluatie zal aan de beleidsdirecties worden voorgelegd en vormt de basis voor gesprekken tussen de projectgroep en degenen die de produkten leveren (de IKC's), de afnemers van de produkten (de beleidsdirecties) en andere informanten die de projectgroep in het onderzoek wenst te betrekken (externe

omgeving). Doel van deze gesprekken is om zicht te krijgen op de opvattingen van de opdrachtgevers over de geleverde produkten, mede in relatie tot de aansturing door de betreffende opdrachtgever.

Op basis van bovenstaand onderzoek zal de projectgroep vervolgens uitspraken doen over de kwaliteit en het gebruik van de door de IKC's geleverde produkten.

ad e: advies over logische positionering

Op basis van een analyse van de produkten van de IKC's en een verkenning van alternatieve vormen van beleidsondersteuning, kan een uitspraak worden gedaan over de mogelijke positionering en organisatie van de beleidsondersteunende taken binnen LNV. Uitgangspunt hierbij is dat er zicht blijft op een organisatie met toegevoegde waarde in de beleidscyclus die op commitment kan rekenen voor zijn bestaansrecht en zijn positie.

De projectgroep zal hierover een advies uitbrengen. De mogelijkheid wordt opengelaten dat er overigens meerdere alternatieve vormen denkbaar zijn die in een vervolgfase nadere afweging nodig hebben.

ad f: alternatieven van beleidsondersteuning

De IKC's hebben bij hun instelling tot taak gekregen het leveren van beleidsondersteuning aan de beleidsdirecties. De vraag kan gesteld worden of dit type taken zoals dat door de IKC's wordt verricht ook op een andere manier kan worden georganiseerd, dan op de wijze zoals die bij de vormgeving van de IKC's is gekozen. Met andere woorden: op welke wijze organiseren andere beleidsdirecties (ook buiten LNV) hun beleidsondersteuning en welke aspecten (voor- en nadelen) hangen daarmee samen. Immers, ook andere overheidsinstellingen zullen bij de ontwikkeling van beleid aanlopen tegen het zelfde type vragen waarvoor bij LNV de IKC's worden gebruikt.

De projectgroep zal onderzoek doen naar alternatieve vormen van beleidsondersteuning, met name ook bij andere departementen, en hierover rapporteren. Deze rapportage is tevens van belang in verband met het uitbrengen van een advies over de toekomstige positionering van de IKC's.

Naast bovengenoemde aspecten zal ook bekeken worden in hoeverre veranderingen kunnen worden verwacht in het type vragen naar beleidsondersteuning dat in de toekomst wordt gesteld, bijvoorbeeld omdat die te maken hebben met een andere inrichting van het beleidsproces. Verder zal de projectgroep in dit verband ook kijken naar andere mogelijke toekomstige ontwikkelingen die relevant kunnen zijn voor de functie van beleidsondersteuning bij beleidsontwikkeling.

Eindresultaat

Samengevat zal de projectgroep in haar rapport een advies uitbrengen over bovengenoemde aspecten. In het rapport zal de projectgroep op basis van haar eigen overwegingen aangeven hoe zij tot haar conclusies is gekomen. Deze overwegingen zullen zijn gebaseerd op de eigen kennis en ervaring van de projectgroep. De projectgroep zal, als er meerdere opties mogelijk zijn, een voorkeursoptie aangeven. Rekening wordt gehouden met de diversiteit van typen produkten in het totaal van de verschillende beleidsprocessen. Ook zal rekening worden gehouden met de mogelijke verschillen die er bestaan tussen de IKC's Landbouw en Natuur. Deze worden waar relevant in het rapport aangeduid.

Afbakening van de projectopdracht

De projectopdracht richt zich op de taakvervulling van de IKC's op het vlak van de beleidsondersteuning. Hoewel nog een nadere invulling van het begrip "beleidsondersteuning" nodig kan zijn, betreft het in ieder geval die taken van de IKC's die uitgevoerd worden in de interactie met beleidsdirecties als opdrachtgever. Het onderzoek zal zich derhalve primair richten op de taken die binnen dat kader worden uitgevoerd. Als bij de uitvoering van het project blijkt dat

een substantiële hoeveelheid van de taakvervulling door de IKC's niet onder het begrip "beleidsondersteuning" kan worden geplaatst, zal dit nader worden bekeken en in het onderzoek worden betrokken.

Een tweede punt van afbakening betreft de mate waarin kwantitatieve conclusies zullen worden getrokken over de gevolgen van de analyse. Meer concreet: de vraag in hoeverre uitspraken worden gedaan over gevolgen voor formatie en organisatie van de IKC's. Hoewel de aanleiding van de projectopdracht mede is ingegeven door discussies over de krimptaakstelling bij LNV, is het niet de taak van de projectgroep om aan deze krimptaakstelling nadere invulling te geven. De projectopdracht richt zich op een kwalitatieve analyse. Deze kan wellicht basis vormen voor het trekken van conclusies over kwantitatieve gevolgen, maar dit zal dan desgewenst in een vervolgfase moet worden uitgewerkt. Het resultaat van het project zal derhalve wel inzicht geven in en basismateriaal leveren om in het vervolg besluiten te kunnen nemen omtrent de invulling van formatieve en organisatorische consequenties.

Een derde punt betreft de behandeling van het KIC-Recreatie in dit project. Het onderzoek zal zich primair richten op de IKC's Landbouw en Natuurbeheer, aangezien deze organisaties onderdeel uitmaken van de LNV-organisatie. Gezien de bijzondere positie van het KIC-Recreatie als contractpartner die geen onderdeel uitmaakt van de LNV-organisatie zal hier een aparte werkwijze gevolgd worden door de projectgroep. De produktanalyse van het KIC-Recreatie zal als vergelijkingsmateriaal in het onderzoek worden betrokken.

Projectorganisatie

Opdrachtgever voor het project is de SG van LNV, mr. T.H.J. Joustra. Gedelegeerd opdrachtgever is de Directeur P&O, mw. ir. M.A. Verhoef.

De projectgroep bestaat uit zes leden, te weten:

prof. dr. K. Verhoeff (voorzitter), drs. C.A.M. van Alphen (Directie P&O, secretaris), prof. dr. ir. A. van den Brink (DLG), drs. W. van der Schoor (Stichting Intermin), drs. J. Keijzer en een lid op voordracht van de ondernemingsraden van DL en DN.

De projectgroep start per 1 december 1998 en levert zo mogelijk per 1 mei 1999 doch uiterlijk 1 juni 1999 haar rapportage op.

De projectgroep levert als produkt een korte eindrapportage (10 - 15 kantjes A4) op, voorzien van bijlagen met een nadere onderbouwing van het hoofdrapport. Het eindrapport wordt aangeboden aan de opdrachtgever.

Voor wat betreft de verantwoordelijkheden voor het project geldt het volgende. De gedelegeerd opdrachtgever treedt formeel en feitelijk bij de uitvoering van de projectopdracht in de plaats van de opdrachtgever. Zij draagt de verantwoordelijkheid voor de voortgang van het project, het nemen van beslissingen in de fase van de uitvoering en de communicatie hierover met de omgeving. Daar waar in het vervolg wordt gesproken over de opdrachtgever wordt de gedelegeerd opdrachtgever bedoeld.

Communicatie

De projectgroep opereert in opdracht van de opdrachtgever en zal over de voortgang van de uitvoering met de opdrachtgever communiceren. Dit zal in ieder geval gebeuren in de vorm van maandelijkse voortgangsberichten die aan het eind van de maand aan de opdrachtgever worden aangeboden. In deze voortgangsberichten zullen eveneens indien nodig beslispunten worden voorgelegd over de voortgang van het project.

Desgewenst kunnen uiteraard ook tussentijds produkten en tussenrapportages aan de opdrachtgever worden voorgelegd.

Ter informatie zullen de beleidsdirecteuren Landbouw, Natuurbeheer en GRR, de hoofden van de betreffende IKC's en de ondernemingsraden maandelijks een voortgangsbericht ontvangen. De formele verantwoordelijkheid voor de communicatie met de omgeving berust bij de opdrachtgever.

De projectgroep is niet verantwoordelijk voor communicatie met de medewerkers van de IKC's. De gebruikelijke kanalen van communicatie en overleg tussen medewerkers en hun leidinggevendenden zijn van toepassing. Niettemin kan het gewenst blijken om op enig moment in de uitvoering van het project toelichting te geven op de voortgang. De opdrachtgever zal hierover in dat geval besluiten nemen.

De opdrachtgever overlegt periodiek met de ondernemingsraden van de directies Landbouw en Natuurbeheer. Dit gebeurt (veelal) op basis van de voortgangsrapportages van de projectgroep. De projectopdracht en het concept-eindrapport worden voor advies aan de ondernemingsraden voorgelegd. In bijlage 2 is een tijdpad met betrekking tot de medezeggenschap bijgevoegd.

Fasering en tijdpad

Op basis van bovengenoemde aanpak kunnen in hoofdlijnen de volgende fasen met bijbehorende producten worden benoemd.

- vaststelling projectopdracht: dit vormt de basis voor de activiteiten van het project
- opstellen van vragenlijst t.b.v. de zelfevaluatie: de projectgroep zal een vragenlijst formuleren die de basis vormt voor de zelfevaluaties voor de IKC's. Deze vragenlijst wordt voorgelegd aan de IKC's met het verzoek om daarover aan de projectgroep te beantwoorden;
- verslag van onderzoek naar aansturing vanuit beleidsdirecties naar IKC's: gelijktijdig met het opstellen van de evaluaties van de IKC's zal de projectgroep op basis van beschikbaar materiaal onderzoek plegen naar de aansturingsrelaties vanuit het beleid naar de IKC's. Tevens zal de projectgroep in deze fase onderzoek plegen naar alternatieve vormen van beleidsondersteuning die in beeld kunnen worden gebracht;
- zelfevaluaties van de IKC-producten: de zelfevaluaties van de IKC's worden door de projectgroep beoordeeld op de vraag of ze voldoende inzicht geven om het vervolgonderzoek in te kunnen gaan. Met de IKC's zal overleg worden gevoerd om op basis van de schriftelijke rapportages nadere informatie te krijgen over achtergronden e.d.;
- resultaten van gesprekken met beleidsdirecties, IKC's en andere informanten: de zelfevaluaties zullen worden besproken met de relevante omgeving van de IKC's, zoals daar zijn de beleidsdirecties die als opdrachtgever optreden en mogelijke andere organisaties daarbuiten (ook buiten LNV) die als informant kunnen dienen. Mogelijk kunnen meerdere gespreksronden nodig zijn of aanvullende onderzoeken om het beeld ten behoeve van het onderzoek nader te verduidelijken;
- concept-eindrapport projectgroep: op basis van de zelfevaluaties, de resultaten van de gesprekken hierover met de relevante omgeving en de studie naar andere vormen van beleidsondersteuning wordt een concept-eindrapport opgesteld dat voor commentaar aan de opdrachtgever wordt voorgelegd;
- eindrapport: op basis van binnengekomen reacties wordt het eindrapport opgesteld.

Bovengenoemde stappen in het project zullen in een aantal gevallen gepaard gaan met schriftelijke tussenrapportages. De projectgroep zal hierover aan de opdrachtgever rapporteren.

Globaal wordt het volgende tijdstraject aangeduid voor de uitvoering van het project:

1 december 1998 - medio januari 1999:

ontwikkelen van vragenlijst aan IKC's ten behoeve van de zelfevaluatie;

medio januari - medio februari 1999:	opstellen van de zelfevaluatie door de IKC's; parallel: verkenning van alternatieve vormen van beleidsondersteuning door de projectgroep;
medio februari - eind maart 1999:	gesprekken tussen projectgroep en opstellers van de produkten, afnemers en eventuele andere informanten over de zelfevaluaties
april - mei 1999	opstellen van eindrapport door de projectgroep

De projectgroep streeft naar afronding van de rapportage op 1 mei 1999. Ervaring bij vergelijkbare opdrachten leert dat met name in de uitvoering van de zelfevaluaties rekening moet worden gehouden met mogelijke vertragingen.

Risicofactoren

De haalbaarheid van de uitvoering van het project conform bovenstaand tijdsschema is van verschillende factoren afhankelijk. Het project vraagt enerzijds om voldoende zorgvuldigheid en daarmee tijd om tot een goede analyse te komen. Anderzijds wordt door sommige partijen gevraagd om snelle duidelijkheid over de toekomstige positie van de IKC's.

Als belangrijkste randvoorwaarden voor een goede voortgang worden in ieder geval genoemd:

- toegankelijkheid tot benodigde informatie: de projectgroep heeft toegang tot alle informatie die zij voor de uitvoering van de werkzaamheden noodzakelijk acht. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor eventueel te nemen acties in dezen;
- inzet van informanten en andere betrokkenen: de projectgroep zal voor de uitvoering van het onderzoek gebruik willen maken van informatie die bij bijvoorbeeld beleidsdirecties en IKC's wordt opgevraagd. Voor een goed verloop van het project is het noodzakelijk dat dergelijke informatie tijdig en goed wordt opgeleverd. Hiervoor zal voldoende capaciteit bij de betreffende organisaties moeten worden ingezet;
- capaciteitsinzet projectgroepleden: voor de uitvoering van het project is voldoende capaciteit van de leden van de projectgroep nodig. Indien deze door externe factoren in gevaar komt, bestaat er een kans op vertraging in het project.

Budget en beheer

Het kan tijdens de uitvoering van het project noodzakelijk blijken om voor deelonderzoeken gebruik van te maken van externe diensten. In voorkomende gevallen wordt dit overlegd met de opdrachtgever. In beginsel wordt hier terughoudend mee omgegaan.

Binnen de Directie Personeel en Organisatie kunnen in overleg met de opdrachtgever budgetten beschikbaar worden gesteld. De opdrachtgever beslist hierover.

Reis- en vergaderkosten komen voor rekening van de Directie Personeel en Organisatie.

KORTE TERUGBLIK OP ONTSTAANSGESCHIEDENIS

Het IKC-Landbouw (toen nog IKC-AT en IKC-V) werd in 1990 opgericht gegeven de privatisering van de landbouwvoorlichting. De wens bestond om, ondanks de verandering in het kennissysteem, de doorstroming van de kennis gaande te houden tussen de ontstane partijen in dat systeem. Het IKC kreeg een positie als schakel tussen onderzoek, beleid, voorlichting en onderwijs. In lijn met deze functie werden naast centrale eenheden ook afdelingen geplaatst bij de proefstations. Daarnaast kregen de IKC's als belangrijke taak het leveren van bijdragen aan beleidsontwikkeling en het uitdragen van beleid.

Bij de behandeling van de LNV-begroting 1995 ontstond in de Tweede Kamer discussie over de positie van het IKC-Landbouw. Naar aanleiding hiervan werd in januari 1995 het "rapport Bos" uitgebracht en aangeboden aan de Tweede Kamer. Op basis van dit rapport besloot de minister van LNV dat beleidsondersteuning de functie is van het IKC-Landbouw. De tweede-lijnsvoorlichting werd overgedragen aan de proefstations. Alle afdelingen van het IKC werden centraal gehuisvest in Ede. Een en ander vormde de basis voor een reorganisatie van het IKC-Landbouw, gebaseerd op een beleidsbesluit van september 1995. In 1996 werd op basis hiervan de reorganisatie van het IKC-Landbouw doorgevoerd.

Het IKC-NBLF werd in 1991 opgericht vanuit de behoefte om te komen tot een verbetering van de organisatiestructuur op het gebied van het informatiebeheer. Het IKC-NBLF kreeg een vergelijkbare functie als de IKC's op het landbouwgebied: het bevorderen en realiseren van overdracht van kennis en informatie tussen bronnen en gebruikers (beleid, uitvoerders, onderzoek, onderwijs, particuliere organisaties). In 1995 werd bij de vorming van de directie Natuurbeheer het IKC-Natuurbeheer ingesteld als opvolger van het IKC-NBLF. Het beleidsbesluit van 1995 vormt de basis voor de huidige positie en het huidige functioneren van het IKC-Natuurbeheer.

Begin 1997 ontstond nieuwe discussie over de positionering en functie van de IKC's Landbouw en Natuurbeheer. Deze discussie werd gevoed vanuit de inmiddels opgestarte ontwikkeling van het Kenniscentrum Wageningen (inmiddels Wageningen Universiteit en Research Centrum genoemd). In januari 1997 werd de werkgroep Bakker ingesteld die in mei van 1997 een eindrapport uitbracht. Belangrijkste conclusies van de werkgroep waren:

- sinds 1995 richten de IKC's zich in belangrijke mate op beleidsondersteuning. Beleidsdirecties doen in toenemende mate een beroep op de IKC's hiervoor;
- het belang van beleidsondersteuning werd door beleidsdirecties onderschreven;
- het KCW zal een onafhankelijke onderzoeksfunctie hebben. De functie van beleidsondersteuning is direct gerelateerd aan het beleid en behoort derhalve niet bij KCW te worden ondergebracht. Een beweging van de IKC's in de richting van het KCW werd, gezien de in 1995 gemaakte keuzen, niet consistent en realistisch genoemd;
- voor wat betreft het IKC-Natuurbeheer werd een aantal functies benoemd, met name in relatie tot de vorming van een natuurplanbureau dat eerder gepositioneerd zouden moeten worden in een onafhankelijk onderzoeksinstituut (dus behorend bij KCW).

De werkgroep heeft vervolgens een aantal voorstellen geformuleerd die betrekking hebben op de versterking van het functioneren van de IKC's als beleidsondersteunende eenheden. Tevens werden voorstellen gedaan om, daar waar nodig, te komen tot een helderder functiescheiding tussen de beleidsondersteunende taken van de IKC's en taken die meer bij de onderzoeksfunctie thuis horen. De Bestuursraad van LNV heeft begin juli 1997 met de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep Bakker ingestemd.

Het Kennis en Informatiecentrum (KIC) Recreatie is de nieuwe naam waaronder de vroeger bekende Stichting Recreatie nu opereert. Deze stichting werd zo'n 40 jaar geleden opgericht. De stichting was het resultaat van een fusie van twee andere stichtingen die op het gebied van

vakantierecreatie en het raakvlak tussen recreatie en natuurbehoud actief waren. De stichting had in het recreatiebeleid de positie van belangenbehartiger. Bij de stichting aangesloten organisaties konden via de stichting reageren en inspreken op beleidsvoornemens van de overheid. Begin jaren negentig ontstond in het recreatieveld de behoefte om het kennisbeleid beter aan te pakken. Dit naar analogie met landbouw en natuur waar inmiddels IKC's waren ingesteld. De stichting recreatie werd hiervoor als logische partij gezien. In januari 1995 ging het KIC Recreatie dan ook van start. De rol van belangenbehartiger van de stichting werd overgenomen door een nieuwe instelling. Belangrijkste opdrachtgever van de stichting is de directie GRR van het ministerie van LNV. Daarnaast verricht de stichting ook opdrachten voor derden, zoals bedrijven en organisaties in de recreatiesector. De statuten van de stichting zijn aan de nieuwe functie aangepast.

Bovenstaande weergave van de huidige positie en functioneren van de IKC's vormt het vertrekpunt voor de projectopdracht.

SCHEMATISCHE WEERGAVE TIJDPAD MET BETREKKING TOT DE INBRENG VAN DE MEDEZEGGENSCHAP

Onderwerp	Overleg	Advies
Projectopdracht	14/1/99	14 dagen na ontvangst definitieve projectopdracht
Vragenlijst	februari	
Tussenrapportages		
• zelfevaluatie	februari	
• kwaliteit en gebruik	maart	
• positionering	maart	
• opties	maart	
Concept-eindrapport	april	
Eindrapport (ca. 30/4/99)	ca. 10/5/99	ca. 20/5/99 (of zoveel eerder als mogelijk is) ²
Besluitvorming (ca. 1/6/99)	juni	

Toelichting:

- De opdrachtgever voert maandelijks overleg met de ondernemingsraden op basis van de voortgangsrapportages van de projectgroep. Deze zijn in de kolom "Overleg" aangegeven.
- Er zijn twee formele adviesmomenten aangegeven, te weten bij de vaststelling van de projectopdracht en bij het eindrapport.
- Bij eventuele vervolgoopdrachten en/of uitvoeringsbesluiten is opnieuw het adviesrecht van toepassing.
- Het tijdpad is aangegeven onder voorbehoud van eventuele vertragingen.

² Over de definitieve datum zullen afspraken gemaakt worden met de nieuwgekozen OR-en.

HOOFDLIJNEN UIT DE RAPPORTEN BOS (1995) EN BAKKER (1997)**Kabinetsstandpunt "Taak- en omgevingsanalyse IKC's" (1995)**

In april 1995 zond de toenmalige minister van LNV het rapport "Taak- en omgevingsanalyse IKC's" (rapport Bos) vergezeld van zijn standpunt aan de Tweede Kamer toe. Belangrijke punten uit de brief van de minister van LNV zijn:

- Bij de beleidsontwikkeling is er grote behoefte aan een organisatie die in staat is het beleid te ondersteunen met kennis binnen en over de verschillende sectoren vanuit praktijk- en onderzoekservaringen. Er is een groeiend besef dat duurzame ontwikkeling vraagt om een integrale aanpak. Een IKC-organisatie werkend over alle sectoren en ontwikkelingen in de landbouw kan deze rol vervullen.
- De IKC's krijgen van de minister een sterkere beleidsondersteunende taak om bij het beleidsproces van het ministerie aan de steeds verder toenemende behoefte aan gedifferentieerde en brede kennis te kunnen voldoen. Ook zal het belang van de door de IKC's aangeleverde kennis groter worden bij de aansturing van de beleidsvorming, de monitoring van de uitvoering en de verantwoording van de beleidsresultaten.

Een en ander is vervolgens uitgewerkt voor het IKC-Landbouw. Dit IKC-L moest een positie krijgen tussen enerzijds beleid en praktijk en anderzijds tussen beleid en onderzoek. Primaire functie van het IKC-L werd gelegd in het ondersteunen van beleidsprocessen via het:

- uitvoeren van scenariostudies en verkenningen;
- uitvoeren van monitoring en evaluaties;
- adviseren en leveren van inhoudelijke bijdragen aan beleidsprocessen;
- ondersteunen van directies bij de sturing van onderzoek, voorlichting en onderwijs.

Gevolg van de nieuwe positionering van het IKC-Landbouw voor het toen bestaande takenpakket was als volgt:

- besloten werd de kennisoverdracht van onderzoeksresultaten naar de voorlichtingsdiensten neer te leggen bij de verschillende proefstations. Hiervoor is 25 fte toegedeeld aan de proefstations;
- het IKC-L kreeg voorts geen primaire functie te vervullen op de as voorlichting-onderzoek. Door de positieve ontwikkeling van DLV werd de rol van het IKC op dit gebied bij de tweede lijnsvoorlichting overbodig.

Met betrekking tot het IKC-Natuurbeheer werd gesteld dat het een duidelijke rol vervulde in het beleidsveld die door de omgeving als waardevol werd ervaren. Taken, prioriteiten en functioneren werden in hoofdlijnen in lijn bevonden met de accenten in het beleid. Er werd geen wijziging aangebracht in taken, positionering en formatie.

Rapport "Taak en plaats van de IKC's" (1997)

In mei 1997 verscheen het rapport "Taak en plaats van de IKC's" (rapport Bakker), een analyse naar aanleiding van de KCW-vorming. De conclusies en aanbevelingen uit dit rapport zijn:

De IKC-functie is beleidsondersteuning. Beleidsondersteuning is een functie die aangestuurd wordt door het beleid, maar georganiseerd wordt op enige afstand van het beleid. De naam IKC (Informatie en Kennis Centrum) is verwarrend en dekt niet de primaire functie.

Aanbeveling 1: Het verdient aanbeveling om de naam van het IKC te wijzigen en in de nieuwe naam de beleidsondersteuning tot uiting te laten komen. Een suggestie is bijvoorbeeld beleidsondersteuning natuurbeheer en beleidsondersteuning landbouw.

Beleidsondersteuning heeft betrekking op de volgende taakvelden:

1. verkennen en evalueren
2. directe bijdragen aan LNV-beleid
3. ondersteuning bij beleidsimplementatie
4. ondersteuning bij de aansturing van het kennisnetwerk

De vraag naar kortlopende verkenningen en directe bijdragen aan LNV-beleid (deskundigheid en deelprodukten) en de vraag naar ondersteuning bij aansturing zal toenemen. De vraag naar "vertalen en integreren" van onderzoeksresultaten zal afnemen, mede als gevolg van de KCW-vorming.

De vraag naar beleidsondersteuning binnen LNV zal breder en groter worden. Om die vraag adequaat te kunnen beantwoorden zal de kwaliteit en diversiteit van de beleidsondersteuning moeten verbeteren.

Aanbeveling 2: Het is gewenst om de kwaliteit van de beleidsondersteuning te versterken door:

- *het accentueren (en op bepaalde nader te bepalen terreinen uitbouwen) van de inhoudelijke deskundigheid. Middelen daartoe zijn: trainingen externe oriëntatie, versterken netwerk, onderhouden (praktijk)kennis.*
- *het versterken van de politiek/bestuurlijke gevoeligheid. Middelen daartoe zijn trainingen, meewerken aan Haagse beleidsdossiers en onderlinge mobiliteit.*

Het is een beleidsmatige afweging waar bepaalde activiteiten worden neergelegd. In een aantal gevallen wordt interne beleidsondersteuning onmisbaar geacht:

- bij de voorbereiding van politiek gevoelige dossiers
- bij implementatie van complexe en omvangrijke beleidstrajecten
- bij het aansturen van het kennisnetwerk

Er is een toenemende vraag naar ondersteuning. Er blijkt geen behoefte aan een forse verschuiving van taken tussen de IKC's en het toekomstig KCW. Gezien de verwachte toenemende vraag is er behoefte om de activiteiten regelmatig gezamenlijk te toetsen.

Aanbeveling 3: Het is gewenst om het ontwikkelingstraject van de IKC-organisaties tot beleidsondersteunende eenheden aan te scherpen en versterkt door te zetten. Daarbij is nu geen substantiële verschuiving van taken aan de orde. Het is gewenst om in het kader van de jaarplancycclus systematisch te beoordelen waar activiteiten het best kunnen worden neergelegd.

De vraag naar capaciteit van de IKC's is groter dan het aanbod. Derhalve is nu reeds sprake van prioriteitsstelling. In de toekomst zal, gegeven de beschikbare capaciteit, de prioriteitsstelling scherper moeten worden. Dit vraagt om meer aandacht voor de wijze van aansturing en het capaciteitsbeheer bij de IKC's.

Ook voor deze inhoudelijke afstemming biedt de jaarplancycclus het juiste kader om de beleidsthema's te kiezen, waarop capaciteit van de IKC's kan worden ingezet. Versterking van de directe contacten met beleidsdirecties is daarbij nodig. Bij de beleidsdirecties is geen behoefte aan ingrijpende aanpassingen in de positionering, mits een goede en directe toegang gewaarborgd is en er kwaliteit geleverd wordt. De continuïteit en produktiviteit van de organisaties is gebaat bij het vermijden van reorganisaties.

Aanbeveling 4: de positionering van beide IKC's kan gehandhaafd blijven. De directeur DL resp. DN blijft capaciteitsbeheerder.

Aanbeveling 5; De verdeling van de beschikbare capaciteit vindt plaats op basis van "zwaarte" van het beleidsthema/het beleidsdossier. De verdeling van de capaciteit over de thema's wordt afgestemd in het kader van de jaarplancyclus. Voldoende flexibiliteit moet worden ingebouwd om te kunnen reageren op actuele beleidsvragen.

Het is wenselijk bij de IKC's accountmanagers te benoemen voor de verschillende beleidsdirecties.

De IKC-organisaties zullen meer (thematisch) moeten samenwerken doordat in toenemende mate beleidsdossiers sectoroverschrijdend van karakter zullen worden. Het is logisch daarbij waar mogelijk het KIC te betrekken.

Aanbeveling 6: de samenwerking kan versterkt worden door te streven naar gezamenlijke huisvesting van beide IKC's.

De werkgroep heeft geconstateerd dat het nuttig is om met enige regelmaat over taken en functies van een organisatie als een IKC te rapporteren. Het laat zien hoe eerder gemaakte keuzen doorwerken in een organisatie. Tegelijkertijd is de ervaring dat het opmaken van een nieuw rapport zo kort (twee jaar) na verschijning van vorige rapport (rapport "Bos") eigenlijk te snel is.

Aanbeveling 7: Het is gewenst om in de toekomst weer te rapporteren over de functie en positie van de beleidsondersteunende eenheden. Tenzij externe omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven lijkt een termijn van 3 à 4 jaar daarbij redelijk.

Vragen voor de zelfevaluatie IKC's**Vooraf:**

- De IKC's worden gevraagd schriftelijke rapportages te geven op onderstaande vragen. De rapportages moeten zo concreet mogelijk zijn en zoveel mogelijk zijn geïllustreerd met concrete praktijksituaties;
- voor de meer algemene aspecten kan desgewenst verwezen worden naar bestaande documenten en schriftelijke stukken. Voor zover deze stukken nog niet in het bezit zijn van de projectgroep wordt gevraagd deze mee te zenden;
- de rapportage dient een omvang van circa 10 kantjes A4 te hebben.
- Doel van de rapportage is om een schriftelijke zelfevaluatie te krijgen van de IKC's die basis is voor gesprekken met IKC's, beleidsdirecties en de buitenwereld.

Vragen:**Thema I: Positie IKC's na rapport Bakker**

- a) Is naar uw idee de positie van het IKC duidelijk in het werkveld van LNV. Is naar uw idee die positie ook helder voor de betrokken beleidsdirectie(s), Bestuursraad en voor derden buiten LNV?
- b) Welke verandering heeft het IKC in zijn positie in de afgelopen twee jaar doorgemaakt (sinds het rapport Bakker). Heeft de enkele jaren geleden doorgevoerde verschuiving van de IKC's naar een taak op het gebied van beleidsondersteuning personele gevolgen gehad voor de IKC's? Wat is er aan taken geschrapt en wat is er daarna met deze taken gebeurd? Zijn er nieuwe taken bijgekomen?
- c) Welke gevolgen heeft de verandering van taken gehad voor de vaardigheden van de IKC-medewerkers? Wat zijn hiervan de personele gevolgen geweest? Heeft het IKC een intern scholings- en opleidingsbeleid ontwikkeld? Welke visie zit daar achter? Hoe ziet dit beleid er uit?

Thema II: sturing door en binnen IKC's

- a) Hoe is de aansturing door de beleidsdirectie? Welke formele vormen van aansturing zijn er (bijvoorbeeld jaarplannen, werkplannen, projectopdrachten e.d.). Wat is de status van deze aansturingsvormen? Welke informele vormen van aansturing zijn er. Hoe wordt over de aansturingsvormen gerapporteerd en verantwoording afgelegd? Is de aansturing ook duidelijk voor de IKC's?
- b) Welke ruimte is er voor het nemen van eigen initiatieven door de IKC's. Zowel in formele zin als ook in informele zin. In hoeverre biedt de huidige organisatievorm en -omvang hiervoor voldoende capaciteit?
- c) In hoeverre is er sprake van een intern systeem van sturing en kwaliteitsbewaking? Hoe wordt de produktiviteit/effectiviteit en efficiëntie van de organisatie en de medewerkers beoordeeld?
- d) Momenteel lijkt de aansturing van de IKC's vooral een aansturing op input te zijn? Klopt deze indruk? Past het aantal vragen en opdrachten bij de beschikbare capaciteit van de IKC's. Hoe wordt omgegaan met het stellen van prioriteiten. Wie stelt prioriteiten en posterioriteiten?

Thema III: produktanalyse

- a) Zijn de produkten van de IKC's onder te verdelen in een aantal rubrieken (bijvoorbeeld literatuurstudies, monitoringactiviteiten en rapportages, enquêtes/onderzoeken, workshops, mondelinge rapportages, nieuwsbrieven e.d.). Geef daarvan concrete voorbeelden. Welke inspanningen worden voor het maken van deze produkten geleverd. Hoe liggen de onderlinge verhoudingen?
- b) Hoe is de toegankelijkheid van de informatie en kennis bij de IKC's gewaarborgd? Hoe is de informatiehuishouding opgebouwd? Kunnen derden beschikking krijgen over de IKC-kennis?
- c) Hoe weet het IKC hoe de produkten worden gewaardeerd door de opdrachtgever, afnemers en derden? Is er een systeem van kwaliteitsmeting en -borging.
- d) Weet het IKC wat er met de produkten gebeurt? Is het IKC hier ook zelf bij betrokken en zo ja in welke vorm?

Thema IV: Beleidsondersteuning

- a) Is er sprake van overlap tussen activiteiten van de IKC's en die van de beleidsdirecties? Waar ligt naar uw idee het onderscheid tussen beleidsondersteuning en beleidsvorming? Geef hiervan ook concrete voorbeelden en praktijksituaties.
- b) Welke gevolgen heeft dit onderscheid voor het profiel en de identiteit van de organisatie? Welke gevolgen zou dit in de toekomst moeten hebben?

Thema V: toekomstige ontwikkelingen

- a) Zijn er concurrenten in het werkveld van het IKC? Is het IKC uniek of kan het werk ook door anderen (zonder grote veranderingen) worden uitgevoerd? Zo ja door wie en tegen welke (im)materiële kosten?
- b) Welke toekomstige ontwikkeling ziet u voor het IKC, ook gebaseerd op meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van kennis- en informatieontwikkeling (bijvoorbeeld toenemende rol van ICT?). Welke organisatievorm past hiervoor het meest bij?

Thema VI: Overige

- a) Zijn er andere punten die de projectgroep zou moeten kennen voor het goed uitvoeren van de projectopdracht?
- b) Zijn er andere aspecten die naar het oordeel van de IKC's van belang zijn voor het project die nog niet in het voorgaande aan de orde zijn geweest?

Samenvatting zelfevaluatie IKC Natuurbeheer

I. Positie IKC-N na het rapport Bakker

Formeel is de positie van het IKC-N duidelijk beschreven. Deze positie is uitgewerkt en gepreciseerd in de rapporten Bos en Bakker.

Sinds deze rapporten verschenen is het IKC-N dichter aangeschoven tegen het beleid en meer betrokken bij het voortraject van beleidsnota's. Ook heeft het IKC-N meer verantwoordelijkheid en nieuwe taken gekregen, onder andere kennismanagement bij beleidsvorming. Wel blijven 'kennis en informatie' sleutelwoorden bij de werkzaamheden van het IKC-N.

Mede als gevolg van deze verandering wordt van IKC'ers een meer beleidsgevoelige en procesgerichte opstelling vereist. De taken op het gebied van voorlichting en implementatie van beleid zijn sterk verminderd. Ook transformeert het IKC-N van uitvoerder van onderzoek, tot opdrachtverlener en regisseur.

Ondanks de veranderingen is de positie van het IKC-N binnen DN duidelijk. De organisatorische ophanging aan DN botst vanuit het perspectief van andere directies en overige partijen mogelijk met het streven van het IKC-N het gehele departement en derden te willen bedienen. Het is tevens mogelijk dat door onze meer beleidsgerichte oriëntatie, de positie en de specifieke praktische waarde van het IKC-N voor de Bestuursraad wat onzichtbaarder is geworden.

II. Sturing door en binnen IKC-N.

Het IKC-N is intern als matrix georganiseerd. De organisatie maakt sinds kort samen met DN-centraal één werkplan op basis van vijf leidende doelthema's. Deze werkwijze past bij de gelijkwaardige positie die IKC-N nastreeft binnen DN. Sturing vanuit DN vindt op zeer verschillende wijze plaats, van zeer globaal tot zeer gedetailleerd. Wel is er altijd een opdrachtgever vanuit DN-centraal.

In de praktijk wordt gaandeweg het jaar nogal eens afgeweken van de planning. De noodzaak adequaat in te spelen op actuele ontwikkelingen dwingt dit af. Mede omdat structureel de vraag toch al groter is dan de beschikbare capaciteit leidt dit tot een zekere onevenwichtigheid in de tijdsbesteding. Enerzijds gaat relatief veel aandacht uit naar voorbereiding en vaststelling van beleid en relatief weinig naar het bijstellen van beleid en het bewaken van het beleidsproces. Anderzijds is de capaciteit om - overeenkomstig de denktankfunctie - eigen initiatieven te ontplooien gering. Niettemin geldt dat het IKC-N ook projecten uitvoert waarbij formeel DN-centraal als opdrachtgever fungeert, maar waarbij het initiatief tot deze projecten werd genomen binnen het IKC-N. Voor deze en alle overige projecten geldt niettemin dat de beleidsagenda van DN maatgevend is.

De bewaking van de kwaliteit van projecten, uitgevoerd door het IKC-N wordt gewaarborgd door interne toetsing door collega's en leidinggevend. Daarnaast hecht het IKC-N aan toetsing door gebruikers.

III. Productanalyse

Een indeling van de producten aan de hand van de fasen binnen de beleidscyclus geeft inzicht in de rol van het IKC-N. Ongeveer een derde van de IKC-N-capaciteit besteden we aan monitoring en kennismanagement. Van de overige tweederde besteden we verreweg de meeste tijd aan producten voor beleidsvoering en implementatie. Onze inspanning t.b.v. verkenning/signalering en evaluatie bedragen minder dan 10% van de IKC-N-capaciteit.

De producten van het IKC-N zijn op verschillende manieren (in boekvorm en elektronisch) voor het departement en de maatschappij. Het IKC-N rapporteert over de beschikbaarheid van (nieuwe) producten in diverse vakbladen. Ook de elektronische weg wordt bewandeld voor publicitaire doeleinden. Bij het verzamelen van data en informatie gaat het IKC-N samenwerkingsverbanden aan met zeer vele actoren, zowel bestuurlijke als niet-bestuurlijke. Bij het verzamelen van basisgegevens maakt het IKC-N er zoveel mogelijk gebruik van de diensten van vrijwilligers. Daarnaast streven we naar langdurige samenwerkingsverbanden en gedeelde inspanning. De relatie met andere partijen wordt in geval van andere departementen beklonken met een convenant. Met de particuliere gegevensbeherende organisaties worden contracten afgesloten.

Ook de gebruikers van informatie die door het IKC-N is georganiseerd, vormen een bonte stoet, waarbij onder DN, GRR het Natuurplanbureau, het CBS en uitvoerende diensten vooraan lopen. Het IKC-N acht het van belang dat zijn informatie openbaar is. Het IKC-N streeft actief naar een algemene beschikbaarheid. Deze opstelling heeft bijgedragen aan het succes van het natuurbeleid en past tegenwoordig goed bij het streven naar eigen verantwoordelijkheid voor partijen.

Het IKC-N heeft een behoorlijk inzicht in de wijze waarop zijn producten worden gebruikt. Dit hangt mede samen met de (lange termijn) afspraken met gebruikers. Dat gebruikers tevreden zijn over de producten blijkt onder meer uit de hoge afname ervan.

IV. Beleidsondersteuning

Het IKC-N verstaat onder beleidsondersteuning het inbrengen van informatie in alle stadia van de beleidscyclus. Informatie definiëren we daarbij als voor het beleid op maat gesneden data, kennis en inzichten. Daarnaast ziet het IKC-N het begeleiden van beleidsprocessen en het betrekken van partners bij het beleidsproces als deel van zijn ondersteunende werkzaamheden.

Deze opvatting bakent de werkzaamheden van het IKC-N goed af van de werkzaamheden van DN-centraal. Toch kan het voorkomen dat een specifieke taak zowel bij DN-centraal als bij het IKC-N past. In die gevallen worden goede afspraken gemaakt.

De rol die het IKC-N voor zich ziet impliceert voor het profiel van het IKC-N onder andere dat het IKC-N een minimaal kritieke massa nodig heeft van breed georiënteerde inhoudelijke deskundigen, die beleidsgevoelig zijn en communicatief vaardig. Daarnaast kan het IKC-N een goed netwerk in de samenleving en in de onderzoekspraktijk niet ontberen. Ook vereist het type werk van het IKC-N enige afstand van de beleidskern.

V. Toekomstige ontwikkelingen.

Het is waarschijnlijk dat in de toekomst de afstand tussen beleid, onderzoek en uitvoering groter zal worden. Tegelijkertijd is het even waarschijnlijk dat de schreeuw om meer integratie tussen beleidsvelden, tussen beleid en praktijk, tussen inhoud en proces en tussen bestuur en maatschappij nog luider zal klinken. De toegevoegde waarde van organisaties als het IKC-N kan daardoor alleen maar stijgen. Het IKC-N is immers zowel op de inhoud als op het proces georiënteerd, n houdt vanuit het beleidsperspectief zicht op ontwikkelingen in het onderzoek en in de praktijk/de samenleving. Om zijn rol te kunnen vervullen is het van belang dat het IKC-N zich kan ontwikkelen tot een centrum van waaruit de regie over de benutting van kennis en informatie in alle fasen van het beleidsproces wordt gevoerd en wordt versterkt.

Overzicht van informanten Commissie Verhoeff

Hoofd en managementteam van IKC-Landbouw
Hoofd en managementteam van IKC-Natuurbeheer
Directeur en managementteam van Directie Landbouw
Directeur en managementteam van Directie Natuurbeheer
Directeur KIC-Recreatie
Directeur en managementteam van Directie GRR

L. van Vloten-Doting, DWK
P. Draaisma, VVM
R. Woudstra, Zuid-West
H. Oosterveld, Noord
Beleidsmedewerkers van directies Landbouw, Natuurbeheer, GRR, Internationale Zaken, DWK, Zuid-West,
N. van Heijst, SBB

A. v.d. Zande, Staringcentrum DLO
R. de Gast, IBN-DLO
S. Langeveld, IBN-DLO
J. Leentvaar, RIZA
N. van Egmond, RIVM
D. Verkaar, RIVM/Natuurplanbureau
N. Hogervorst, RIVM
T. Colijn-Hooijmans, PPO
R. Bogers, RIKILT-DLO/PBG
A. Riemens, PAV
A. Kuipers, PR

P. van Winden, Ministerie van Defensie
T. van Beek, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
A. Sedee, VROM/DGM
K. de Ruiter, Provincie Gelderland
H. Pluckel, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
M. van Steenis, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
P. de Vries, Unie van Waterschappen

A. Bosman, Natuurmonumenten
S. Gorter, Vereniging van Boseigenaren
H. Gierveld, Landgoed Twickel
D. Duijzer, LTO Nederland
T. Kuipers, LTO Nederland
A. Risseeuw, LTO Nederland
F. Saris, SOVON
P. van Bohemen, DLV
B. van Leeuwen, VOFF
J. v.d. Made, Vlinderstichting
S. van den Bergh, Raad voor Dierenaangelegenheden
H. van Waveren, Raad voor Dierenaangelegenheden

Overzicht geïnterviewden in het kader van de productevaluatie

Dr. ir. L.F.M. van den Aarsen	-	Directie Natuurbeheer
Dr. J. van Baalen	-	Directie Wetenschap en Kennisoverdracht
Dr. ir. H.E. van de Baan	-	Directie Landbouw
Ir. J.J. Bakker	-	Directie Natuurbeheer
Dr. ir. T. Breimer	-	Directie Wetenschap en Kennisoverdracht
Drs. J. Hartholt	-	Directie Wetenschap en Kennisoverdracht
Ir. H. van der Hoeve MPA	-	Directie Financieel-Economische Zaken
Mr. drs. M.H. Houpt	-	Directie Natuurbeheer
Drs. B. Jol	-	Directie Landbouw
Dr. M.H. de Jong	-	Directie Industrie en Handel
Ir. L.P. Klaassen	-	Directie Natuurbeheer
Mr. W.J. Kooy	-	Directie Natuurbeheer
Ir. J.E.M. Lint	-	Directie Wetenschap en Kennisoverdracht
Ir. A.J. Nieuwenhuijse	-	Directie Landbouw
Ir. H.T.J. Peelen	-	Directie Landbouw
Ir. G. de Peuter	-	Directie Landbouw
Ir. D.D. van der Stelt-Scheele	-	Directie Landbouw
Ir. P.A. Vermeij	-	Directie Landbouw
Drs. M.L. Vernooij	-	Directie Natuurbeheer
Ir. F.W.A. Vink	-	Directie Landbouw
Ir. C.J.M. van Wijk	-	Directie Veterinaire, Voedings- en Milieu- aangelegenheden
Ir. C.M.M. van Winden	-	Directie Landbouw
Ir. A.N. Wouters	-	Directie LNV Zuidwest

Telefonisch contact:

Arthur Eijs	-	VROM
Rijk van Oostenbrugge	-	RIVM
Cees Witkamp	-	DLG