

Ongekende kennis

Verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot een effectieve kennisinfrastructuur
Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

Ministerie Infrastructuur en Waterstaat

22 juli 2022 | ANNEEN

SAMENVATTING

*Een kennisinfrastructuur VTH is geen doel op zich. Het is een middel om de VTH taken structureel, effectief en verantwoord te kunnen blijven uitvoeren en waar mogelijk te verbeteren. Het huidige kennislandschap is onoverzichtelijk en gefragmenteerd. Bovendien is onduidelijk wat de reikwijdte van het collectieve kenvermogen zou moeten zijn. Er ontbreekt niet aan urgentie maar wel aan een integrale visie op informatie- en kennismanagement. Het gevaar is dat te snel naar praktische oplossingen wordt gezocht die op langere termijn niet bijdragen aan een duurzame stabiele infrastructuur. Wat er momenteel aan 'oplossingen' beschikbaar is varieert in omvang, opzet, doel, kwaliteit en intentie en is symptomatisch voor de verscheidenheid van het stelsel, maar belemmert de effectieve werking ervan. Het behoeft niet vervangen te worden, het dient verbonden, geduid en te worden versterkt door er een gedegen fundament onder te leggen vanuit een collectief gedragen, met een concrete visie uitgelegd, in een eenduidig handelingskader (GRID). **Regie op de structuur en verantwoordelijkheid faciliteren op inhoud.** Impliciete kennis laat zich niet dwingen, maar wel stimuleren. Biedt overzicht (metrokaart) laat zien op wat voor manier de bestaande netwerken ten opzichte van elkaar gepositioneerd zijn in relatie tot de gemeenschappelijk gestelde criteria en op basis van een collectieve referentie. Dat laatste is belangrijk om informatie en kennis integraal toegankelijk te maken om zo te kunnen delen, vergelijken, te vermenigvuldigen en/of te verrijken. Informatiepunt Leefomgeving en Omgevingsdienst Nederland zouden als twee uitersten van het spectrum, resp. de hele bandbreedte van beleidsmatige - tot uitvoeringskennis, expliciet en impliciet moeten kunnen omvatten.*

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	2
1. INLEIDING	4
2. ANALYSE	5
2.1 Kennis	5
2.2 Infrastructuur	6
2.3 Vergunningverlening, Toezicht, Handhaving	6
2.4 Belang van een VTH Kennisinstructuur	7
3. BESCHOUWING	8
3.1 Informatiepositie	8
3.2 Informatiepatronen	10
3.3 Kennisbehoeften	10
3.4 Bouwstenen kennisinfrastructuur	11
4. CONCLUSIES	12
4.1 Concrete adviezen	13
5. TOT SLOT	14

BIJLAGEN

- I. Lijst met mensen die geraadpleegd zijn*
- II. Literatuur*
- III. Bestaande kennisnetwerken (IPLO, Kennisnet, Veluweberaad)*
- IV. Schematisch overzicht VTH landschap*
- V. Voorbeeld 'Metrokaart'*

1 | INLEIDING

Kennis spreekt, wijsheid luistert

Het VTH stelsel is al enige tijd in transitie. Maar sinds het verschijnen van het rapport van de commissie Van Aartsen (**Om de leefomgeving** - Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur) en de daarin gedane aanbevelingen is het geheel in een politiek-bestuurlijke stroomversnelling geraakt. Een Interbestuurlijk Programma (IBP) is opgetuigd en middels 6 pijlers waarin het Rijk, de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd zijn zullen alle aanbevelingen opgepakt worden.

Deze verkenning, in opdracht van de Directoraat Generaal Milieu en Internationaal van het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat, loopt vooruit op de invulling van pijler 4 (aanbeveling 6 van de commissie Van Aartsen) van het IBP VTH. Op 13 december 2021 is een brief met hoofdlijnen aan de Tweede Kamer gestuurd (Versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en op 8 juli jl. een brief met het programmaplan.

Er is behoefte aan overzicht, houvast en richting wat betreft de kennisinfrastructuur VTH. Een samenhangend programma gericht op wat er allemaal ontwikkeld zou moeten worden veronderstelt enig begrip van wat er allemaal ontbreekt. Deze verkenning kennisinfrastructuur VTH is daar het resultaat van. Maar anders dan wellicht aanvankelijk verondersteld is dit geen 'observerend onderzoek' naar het eventuele functioneren van een VTH kennisnetwerk, het is veel meer een analyse naar de voorwaarden die nodig zijn om tot een deugdelijke functionele operationele praktijk te komen. Geen herhaling van zetten, maar wel degelijk een stap terug om effectief vooruit te komen.

Er is gesproken met ruim dertig vertegenwoordigers en uitvoerders van VTH taken van Rijk, IPO, VNG, RWS, RIVM, OD en bovendien met kennis- en ervaringsdeskundigen op dit dossier¹. Voorafgaand en tijdens de gesprekken zijn de nodige stukken en rapportages gedeeld² die in de loop der jaren zijn geschreven en gepubliceerd.

Dit document heeft een heldere structuur die tevens de weergave is van het verkennende proces zelf. Het begint met een functionele en structurele **analyse** van het begrippenkader: *wat is kennis, wat is een kennisinfrastructuur en wat betekenen deze twee concepten in relatie tot VTH? Bovendien wat is het doel ervan? Wat moet het resultaat zijn? Welke effecten worden nagestreefd?* Daarna een **beschouwing** op de huidige praktijk gevolgd door **conclusies** en **concrete adviezen** door analytische inzichten functioneel toe te passen ten behoeve van het IBP en voor een uiteindelijk effectief VTH stelsel.

¹ Zie bijlage 1

² Zie bijlage 2

2 | ANALYSE

2.1 | Kennis

In deze verkenning staat het begrip 'kennis' centraal. Kennis heeft vele definities en uiteenlopende verschijningsvormen. Het is datgene wat iemand in staat stelt een bepaalde taak te vervullen door het selecteren, interpreteren, combineren en waarderen van informatie. Weggeman (2000) omschrijft het begrip kennis met de formule: $K = f(I * E * V * A)$. Kennis als het totaal van Informatie maal Ervaring, Vaardigheden en Attitude. Informatie wordt dus pas kennis op het moment dat het bewerkt is met ervaring, vaardigheid en houding.

Er is onderscheid te maken in twee 'soorten' kennis: impliciete kennis en expliciete kennis. Expliciete kennis is waarneembaar. Het is kennis dat geuit is of is opgeslagen, waardoor het persoonsonafhankelijk is gemaakt. Impliciete kennis is persoonlijk en moeilijker met anderen te delen. Het gaat om gevoel, subjectieve inzichten en intuïtie en zit in de hoofden van mensen. Voorbeeld: deze verkenning is 'expliciet', woorden op papier, maar hoe deze omgezet worden in de praktijk heeft alles te maken met impliciete kennis. Dan wordt wat er gelezen is gecombineerd met ervaring, vaardigheid en houding. Samenvattend:

- ✓ **Expliciete kennis**, vastgelegd in documenten, informatiesystemen en/of netwerkwerken, blijvend en onafhankelijk van de mens;
- ✓ **Impliciete kennis**, onlosmakelijk verbonden met de mens, niet meer aanwezig als de mensen afwezig of vertrokken zijn.

Kennis is dus ook niet alleen datgene maar ook, diegene die we kennen. Het omvat informatie, beschrijvingen ervan of vaardigheden die door ervaring of opleiding zijn verkregen. Kenmerkend voor (in)formele praktische dan wel theoretische kennis is dat er altijd een verbinding is met de mens. Kennis bestaat niet op zichzelf, maar ontstaat in de samenhang waarin het gekend wordt en betekenis krijgt. Dit lijkt een flauwe opmerking, maar is van wezenlijk belang. Tekst in een taal die niet bekend is, leidt enkel tot het besef de taal niet machtig te zijn; maar dat was ongetwijfeld niet de bedoeling van de schrijver. Met andere woorden: niet alleen het doel van de kennis, maar zeker ook de toepassingscontext moet leidend zijn in de ontwerp vragen als het gaat om kennisontwikkeling, -structurering en -ontsluiting. Het gaat niet alleen om het 'wat', maar evenzo goed om het 'hoe'. De uitdagingen van de komende tijd liggen op het tactische en strategische vlak en niet, of veel minder, op het operationele vlak.

2.2 | Infrastructuur

Een definitie van **infrastructuur** is het geheel van voorzieningen dat nodig is om het stelsel goed te laten functioneren. Een dergelijke voorziening is idealiter blijvend en voortdurend beschikbaar, functioneert onafhankelijk en is bestemd voor algemeen en gemeenschappelijk gebruik. Die kenmerkende eigenschappen zeggen echter niets over de kwaliteit, toegankelijkheid en bruikbaarheid ervan. Gezien de eerder geformuleerde definitie van informatie en kennis kan een kennisinfrastructuur niet los gezien worden van de informatiestructuur. Sterker nog: de informatiestructuur is onderdeel van de kennisinfrastructuur. Zonder goede informatiestructuur, geen effectieve kennisinfrastructuur. Het een bouwt voort op het ander. De samenhangende integrale deugdelijkheid van de informatiestructuur is bepalend voor de kwaliteit van de expliciete kennisdeling. Als de informatie onvoldoende integraal ontsloten kan worden is expliciete kennisdeling niet alleen een uitdaging, maar bijna onmogelijk. Niet alleen expliciete kennis kan gedeeld worden. Impliciete kennis kan expliciet gemaakt worden door deze op te schrijven, maar men kan ook impliciete kennis overdragen in workshops, tijdens opleidingsdagen, netwerksessies, overal daar waar het intermenselijke contact gewaardeerd en gefaciliteerd wordt.

De mens is een beperkende,
maar ook bepalende factor in de infrastructuur.

2.3 | Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Wat betreft de concepten Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (**VTH**): dat zijn instrumenten van de overheid om te controleren of bedrijven zich aan de gestelde regels houden op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu. Het zijn aanduidingen voor een set aan activiteiten die voortvloeien uit een verantwoordelijkheid en waarvoor niet alleen informatie, maar ook kennis nodig is om deze te kunnen uitvoeren; denk aan technische kennis, juridische kennis, kennis van markt, kennis van innovaties, kennis van beleid. Uitgangspunt zijn de in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) genoemde basistaken van het VTH-domein.

Hoe omvangrijk het VTH domein ook is, in deze verkenning is het een ondergeschikte kwalificatie omdat het fundament – de infrastructuur – bepalend is voor de eventuele inhoudelijke kennisuitwisseling. Ter vergelijking: als de infrastructuur functioneert kunnen er op meerdere manieren verbindingen worden gelegd. Trein, bus, vliegtuig, telefoon... als duidelijk is wat er nodig is en waar dat gehaald kan worden is de handeling een kwestie van een keuze, maar hoeft er niet eerst een weg aangelegd te worden. De principes die ten grondslag liggen aan het bouwen van een functioneel toepasbare kennisinfrastructuur voor bevoegd en uitvoerend gezag worden slechts in beperkte mate bepaald door de inhoud, maar veel meer door de betrokkenheid van de spelers en de manier waarop er wordt samengewerkt.

2.4 | Belang van een VTH kennisinfrastructuur

Het VTH stelsel is nadrukkelijk verbonden aan de manier waarop we in Nederland verantwoord ondernemen met inachtneming van de algehele veiligheid, de gezondheid en het milieu. Cruciale factoren die het welzijn van eenieder in hoge mate bepalen en beïnvloeden. Als de controle op die activiteiten onvoldoende gewaarborgd kan worden omdat het stelsel dat daarvoor zorg moet dragen inefficiënt functioneert, hebben we daar allemaal last van. Er is de laatste jaren veel veranderd en er zal de komende jaren nog veel veranderen (Omgevingswet); bovendien dwingt de situatie op de arbeidsmarkt en het toenemende tekort aan gekwalificeerd en deskundig personeel tot concrete en stevige maatregelen. Doelstellingen van een geïntegreerde stabiele kennisinfrastructuur zijn:

1. het doeltreffend faciliteren van de **VTH uitvoering**;
2. het creëren van bewustwording en stimuleren van functioneel **VTH beleid**;
3. het opstellen en actueel houden van een gezamenlijke **kennisagenda** met als doel actuele en toekomstige vraagstukken snel en effectief te kunnen beantwoorden;
4. het voor wetenschap en praktijk beschikbaar en toegankelijk maken en houden van ontwikkelde kennis voor eventueel **onderzoek** of praktijkgerichte **innovaties**;
5. het creëren van ruimte voor **opleiding, onderwijs** en **educatie**: de opleiding van goede professionals is essentieel om het VTH stelsel in te toekomst effectief te laten functioneren.

3 | BESCHOUWING

Voorgaande is een duiding van het begrippenkader dat het uitgangspunt is geweest van deze verkenning. De verkennende gespreken zouden leiden tot een beter begrip van de **VTH informatieposities** en **-patronen**, een beschrijving van de **kennisbehoeften** en **bouwstenen** van een functionele infrastructuur. Dat heeft het tot op zekere ook gedaan, maar een veel wezenlijker inzicht dat deze verkenningsronde heeft opgeleverd is dat deze opgave enkel in collectieve samenhang kan worden gerealiseerd. Het IBP is een krachtig instrument en (slechts) een organisatorisch construct. Het doel is een functionele infrastructuur die vele gebruikers kent met verschillende behoeften en uiteenlopende manieren om te navigeren. Een notie die in theorie ongetwijfeld aangenomen werd, maar waarvan de implicaties pas in de praktijk zichtbaar zijn geworden. Het samenhangend onderdeel zijn van een kennisinfrastructuur veronderstelt een gedeeld gefundeerd begrip en integrale visie op wat de rol en betekenis is van (informatie en) kennis is. Met betrekking tot expliciete kennis (integrale uitleg wet- en regelgeving) is het heel degelijk georganiseerd (InfoMil en IPLO) maar het stelsel voorziet nog onvoldoende gestructureerd in een functionele oplossing voor de impliciete (uitvoerings)kennis. En het geheel werkt pas als ook die samenhangend ontsloten en toegepast wordt. Dan pas is de cirkel rond en kan kennis groeien met als gevolg dat het stelsel zichzelf duurzaam zal kunnen blijven ontwikkelen.

De verkenning heeft het inzicht opgeleverd dat er veel kennis is, maar dat die kennis onvoldoende integraal beschikbaar is. Met andere woorden onvoldoende gedeeld wordt met andere gebruikers in het stelsel. De kennis is ongekend. Het is dus niet zo dat de kennis er niet of onvoldoende zou zijn, maar het zit 'm veel meer in de beschikbaarheid van de juiste kennis op de juiste plaats. Het gaat om het integraal organiseren van de structuur of structuren waarin kennis samenhangend ontsloten zou moeten worden en een fundamenteel gemeenschappelijk begrip van wat kennis is, gebaseerd op een integrale visie op informatie- en kennismanagement. Het woord integraal heeft betrekking op alle betrokken spelers in het stelsel van beleid tot uitvoering.

LAPPENDEKEN

Wie wat zou moeten weten, dus waar welke kennis beschikbaar zou moeten zijn is in theorie allemaal wel bekend, maar de praktijk vertoont een lappendeken aan formele en informele (kennis)netwerken die al dan niet gedeeltelijk samenvallen. En omdat het aan samenhang en overzicht ontbreekt is onduidelijk wie of welke instantie wat weet, noch wat er niet geweten wordt.

3.1 | Informatiepositie

Om welke informatie gaat het precies; *wie zijn de producenten, wie de gebruikers?* Het kennen van de (eigen) informatiepositie is van groot belang in een geschakeld informatienetwerk. Het woord 'eigen' staat bewust tussen haakjes omdat er in een samengesteld netwerk zelden sprake is van één informatiepositie. Dat hoeft geen probleem te zijn, maar het betekent wel dat er vergelijkende referenties moeten zijn waardoor er een onderling begrip gecreëerd kan worden. Er bestaat geen VTH informatiepositie, of liever, er bestaat niet één VTH informatiepositie. Er bestaan er meerdere en daarom is een **informatiereferentie** nodig. De term zegt het al, het gaat om de onderlinge verhouding tussen de posities. Per positie zal aangegeven moeten worden welke informatie nodig is, in welke vorm op basis van de gedefinieerde behoefte, gerelateerd aan de functie of het proces.

Al die aspecten moeten dus op een vergelijkbare manier beschreven worden zodat duidelijk wordt waar zich eventuele informatieposities overlappen en wat er ontbreekt. Er is dus niet zozeer een gebrek aan een informatiepositie, maar wel aan een geduide samenhang daartussen. De relatie tussen pijler 3 en 4 van het IBP komt hier nadrukkelijk naar voren. Dat wil zeggen: het noodzakelijk voorwaardelijk verband tussen een goed gestructureerde data- en informatiehuishouding en een kennisinfrastructuur. De informatiepositie – wat moet er door wie geweten worden op een bepaald moment in een VTH uitvoerings-, dan wel beleidsproces – is op verschillende manieren en vanuit uiteenlopende invalshoeken beschreven. Eén van de doelstellingen van pijler 3 is om het ‘informatielandschap’ in kaart te brengen. Onderdeel daarvan is ongetwijfeld een **informatiestructuurplan (ISP)** waarbij niet alleen de context van het ontstaan van de informatie beschreven wordt, maar ook nadrukkelijk aandacht is voor de verschillende (onderzoeks-, uitvoerings- of beleids)processen waarin die informatie gebruikt zal gaan worden en op welke wijze deze (dienovereenkomstig) zal worden gestructureerd, opgeslagen, ontsloten en eventueel gedistribueerd. Die basis is nodig om uiteindelijk te komen tot een stabiele kennisinfrastructuur. Het één is onlosmakelijk verbonden met het ander. Kennis wordt, zoals gezegd, ook wel gedefinieerd als het product van informatie, ervaring, vaardigheden en attitude. De kwaliteit van de informatie is het fundament, de basis. Als die onvoldoende is, kan ervaring, vaardigheid noch attitude er weinig aan toevoegen... anders dan precies dát te constateren.

Wat is een ISP?

Een ISP is een register, een plattegrond inclusief legenda waarmee een permanent overzicht en inzicht gegeven wordt in het beheer van de informatiestructuur in het heden en het verleden.

Eisen zijn:

- doelmatig beheer
- doelmatige ordening en registratie
- tijdige beschikbaarheid
- vindbaarheid

Een ISP bevat een actuele weergave van uitgevoerd informatiebeheer. Daarmee krijgen niet alleen betrokkenen maar ook bestuurders, beleidsmakers, proceseigenaren, informatieplanners toezichhouders en andere belanghebbenden:

- inzicht in de reden van het bestaan van de informatie;
- overzicht van de belangrijke informatie;
- kennis waar de belangrijke informatie is;
- inzicht in wie de ‘eigenaar’ van de informatie is;
- inzicht waar de informatie voor wordt gebruikt;
- inzicht in de waarde van de informatie;
- overzicht van de bewaartermijnen;
- inzicht in de risico’s;
- overzicht van de relatie met andere informatie;
- inzicht in grondslagen, procedures en afspraken.

Een ISP is te beschouwen als een condensatiepunt waar alle informatie over het informatiebeheer samenkomt en in een bepaalde context wordt geplaatst.

Weten wat je niet weet

Geen specifiek antwoord hebben is niet hetzelfde als niet weten. Structuur biedt de mogelijkheid tot het duiden van verbanden en het wijzen op lacunes in kennis. Kennis die nog onbekend is maar wel onderkend wordt als zodanig.

3.2 | Informatiepatronen

Een patroon is een herhaalde toepassing van dezelfde regels. In een structuur kunnen patronen ontstaan, maar het is veel aannemelijker dat herhaling van patronen een structuur vormt. Zo ook in deze context. Er is niet één patroon, en zijn meerdere patronen omdat er uiteenlopende behoeften en gebruikers zijn. Bovendien zijn er informatie- en kennispatronen. Dat betekent dat er naast de informatiepatronen (onderdeel pijler 3) ook context gerelateerde ervaringskringen of toepassingsniveaus moeten worden onderscheiden om de infrastructuur effectief passend te laten aansluiten op de behoeften. Dat klinkt wellicht erg ingewikkeld, maar dat hoeft het niet te zijn op het moment dat het informatiestructuurplan wordt verrijkt met een **toepassingsmatrix** waarin de gebruiksbehoeften specifiek worden uitgedrukt in termen van de operationele onderzoeks-, beleids- dan wel uitvoeringscontext.

3.3 | Kennisbehoeften

Daar waar de positie en de patronen nog primair gelinkt zijn aan het begrip informatie zitten we nu op het domein van de kennis. Zoals eerder opgemerkt kan kennis gezien worden als het product van informatie, ervaringen, vaardigheden en attitude $K = f(I * E \vee A)$. Naast informatie zijn er dus nog meer variabelen waar aandacht aan besteed moet worden. Ervaring, vaardigheden en attitude zijn minder makkelijk grijpbaar maar wel zeer bepalend voor de werking van de algehele infrastructuur. De behoefte aan kennis kan niet losgezien worden van de ervaringen, de vaardigheden en de attitude van de gebruiker. Kennis en dus ook de behoefte eraan kan zich richten op:

- I. **Feiten** – expliciete informatie van basiselementen zoals termen, begrippen, details en gebeurtenissen die van belang zijn voor VTH
- II. **Conceptuele aspecten** – expliciete en impliciete kennis over elementen die deel uitmaken van een grotere structuur en over onderlinge verbanden of relaties.
- III. **Procedurele aspecten** - expliciete en impliciete kennis over hoe iets te doen. Toepassingskennis met betrekking tot zowel beleid als uitvoering.
- IV. **Metacognitieve aspecten** - impliciete zelfkennis en zich bewust worden van de eigen kennis en het eigen leerproces.

De eerste drie vormen die zijn bekend en, hoewel niet altijd integraal toegankelijk, wel aanwezig. Het laatste aspect wordt onvoldoende onderkend en maakt geen, dan wel zeer beperkt onderdeel uit van de aanpak. En dat is niet alleen jammer maar ook oorzakelijk voor de manier waarop het hele proces van kennisdisseminatie tot nu toe is aangepakt. Het is niet enkel een 'structuur' uitdaging, maar het heeft ook een hele grote 'ontwikkel' cq. lerende component. Het organiseren en inrichten van het IBP is een concrete eerste stap om deze collectieve voorwaardelijke metacognitieve aspecten expliciet te adresseren.

3.4 | Bouwstenen kennisinfrastructuur

Het belangrijkste bij het aanleggen van een infrastructuur is het benoemen van het doel. In 2.4 staan de doelstellingen omschreven zoals die in de uiteenlopende gesprekken naar voren zijn gekomen en bevestigd. Samenvattend kan gesteld worden dat de kennisinfrastructuur de concrete doelstelling heeft het VTH stelsel blijvend inhoudelijk te ondersteunen en te ontwikkelen waar mogelijk. De verbinding tussen beleid en uitvoering, maar ook het aangehaakt zijn van onderzoek en opleiding gebaseerd op eenzelfde integrale infrastructuur stimuleert het **algehele leervermogen**.

Een effectieve infrastructuur heeft een 'harde' en een 'zachte' kant. Ter vergelijking: een geavanceerd wegennet is schitterend, als mensen niet weten hoe ze moeten rijden, of zich simpelweg niet aan de regels houden, heb je er weinig aan.



Platform voor Leren en Kennis (vml. Veluweberaad)

Wat betreft het VTH stelsel zou je kunnen beweren dat geprobeerd wordt het wegennet aan te leggen vanuit een rijdende auto. En niet omdat er onvoldoende kennis met betrekking tot de uitvoering zou zijn, maar wel omdat er onvoldoende tijd genomen wordt om gemeenschappelijk gericht en integraal na te denken over de manier waarop dit het beste georganiseerd zou kunnen worden. Het IBP is een kans om de collectieve verantwoordelijkheid concrete invulling te geven. Volgens sommigen rijkelijk laat, maar gelukkig vroeg genoeg om er integraal de schouders onder te zetten. De kennisinfrastructuur VTH bestaat al, alleen functioneert deze nog niet zoals zou moeten of gewenst omdat niet duidelijk is welke 'plaatsen' (organisaties of netwerken van organisaties) allemaal aan elkaar verbonden zouden moeten worden en op wat voor manier dat dan zou moeten gebeuren. Maar belangrijker nog dan een eventueel overzicht is de concrete dialoog die tussen betrokken, uitvoerende en bevoegde gezagen, gevoerd zou moeten worden. De stuurgroep IBP is daarvoor het juiste gremium. Daar zal een visie op informatie- en kennismanagement geformuleerd moeten worden waar zich de betrokken partners aan committeren.

Het IBP richt zich op de VTH stelsel, maar een eventuele kennisinfrastructuur beperkt zich niet tot die inhoudelijke thema's. Er zou breder gekeken moeten worden naar hoe om te gaan met data, informatie, kennis en het betreffende integrale management. Het Veluweberaad³, sinds kort het Platform voor Leren en Kennis (PLeK) heeft zichzelf een dergelijke opdracht toebedeeld. Uitdagingen als deze waar het VTH zich nu voor gesteld ziet zijn niet uniek en zullen in een genetwerkte samenleving steeds vaker voorkomen. Kennis is alom aanwezig en zal niet centraal verzameld op opgeslagen kunnen worden. De kennisinfrastructuur moet voorzien in een **overzichtsstructuur** en een **uniforme ontsluitingsreferentie** zodat toekomstig nieuwe netwerken, die er zullen blijven komen, kunnen aansluiten op bestaande initiatieven. Regie kan gefaciliteerd worden door middelen in de vorm van techniek, kennis en eventueel financiën beschikbaar te stellen die zorgen voor een integrale verbinding met de bestaande structuren.

³ Zie bijlage 3 voor omschrijving

4 | CONCLUSIES

De huidige VTH informatie- en kennisinfrastructuur is zeer divers en uiteenlopend georganiseerd. Het is een **beperkt samenhangend geheel** van informatie- en kennisnetwerken die niet integraal ontsloten worden en het ontbreekt aan een eenduidige visie en uniforme regie. Iedereen handelt naar beste eer en geweten, allemaal met goede bedoelingen en niet zelden erg verdienstelijk, maar een landelijke coördinatie ontbreekt. Alle deelnemers aan deze verkenning zijn het daar over eens. Een antwoord is er nog niet. Suggesties variëren van aanpassingen in de bestuurlijke aansturing, zoals het GGD model (zie kader), tot aan volledig nieuwe technische structuur.

Oplossingen moeten niet gezocht worden in nieuwe of additionele gremia of structuren maar in het faciliteren en verbinden van de huidige netwerken op basis van een integrale **eenduidige en eensluidende visie** op informatie- en kennismanagement die door de stuurgroep IBP vastgesteld, bekrachtigd en actief uitgedragen wordt. Met andere woorden: de kwaliteit en toegevoegde waarde van een effectieve infrastructuur wordt bepaald door het collectieve integrale gebruik ervan.

GGD MODEL

Oftewel het 25:5:1 model is vaker naar voren geschoven als mogelijke praktisch bestuurlijk model om verantwoordelijkheden effectief te organiseren. 1 ODNL, 5 verantwoordelijk uitvoerende trekkers en 25 (dan wel 29) contribuanten cq. gebruikers. Een pyramide met structuur en formele gezagslijnen. Is zeker een optie, maar een uitvoeringskeuze die niet afgedwongen kan en moet worden. Als de uitkomst criteria collectief zijn vastgelegd kan daarop gestuurd worden.

Beleid en uitvoering winnen aan kracht door een collectief kenvermogen. Het ontsluiten van kennis in en voor de volledige VTH keten is een voorwaarde voor effectiviteit. Bovendien: VTH zijn instrumenten en daarmee handelingsgerichte indelingscriteria maar geen thematische grootheden. Wat dat betreft bestaat er dus **geen 'aparte' VTH kennisinfrastructuur** los van een kennisinfrastructuur Leefomgeving. Wel is het mogelijk om binnen de betreffende genetwerkte structuren accenten te leggen op basis van de referentiecriteriën als een soort van 'filter' waardoor de eventuele gebruiker makkelijker en sneller informatie en kennis kan vinden.

Het **IPLO** en **ODNL**⁴ zouden als uitersten van de collectieve bandbreedte het speelveld omsluiten. IPLO als distributeur van de gestructureerde expliciete beleidskennis (top down) en de ODNL als ervaringscollectioneur, de faciliterende motor van de (impliciete) uitvoeringskennis. Het IPLO kan bovendien terugvallen op de kennis en ervaring van ruim 25 jaar InfoMil, dus kennis rondom kennis is aanwezig.

⁴ Zie bijlage 3 voor omschrijving.

4.1 | Concrete adviezen

1. Overzichtskaart bestaande netwerken om samenhang inzichtelijk te maken

Op basis van deze verkenning is er al een behoorlijk overzicht te maken⁵, maar aanvullend zou specifiek gekeken moeten worden naar alle (in)formele initiatieven die er zijn. De term ‘metrokaart’ is gevallen, maar idealiter zou het een driedimensionale grafische voorstelling moeten zijn waar het soort kennis (theorie/beleid of uitvoering) afgezet wordt tegen het gebruik en de omvang.⁶ Bij voorkeur rechtstreeks gevoed door actuele gebruikersdata waardoor er een levend beeld ontstaat van het vigerende kennislandschap.

2. Opstellen integrale visie op informatie- en kennismanagement

Het huidige kennislandschap is het resultaat van het ontbreken van een collectieve, samenhangende visie op informatie en kennis en de importantie daarvan voor de leefomgeving. Het Veluweberaad heeft dat in zekere zin onderkend maar zich gefocust op de gevolgen daarvan en zich, om begrijpelijke redenen, niet bezig gehouden met de oorzakelijke achtergronden. Het opstellen van de visie zal ook niet het echte probleem zijn, maar de gevolgen van de concretisering ervan zullen bestaande bestuurlijke machtsstructuren uitdagen. Die uitdagingen zullen benoemd en geadresseerd moeten worden voordat een concrete stap gemaakt kan worden in de richting van een functionele, effectieve integrale kennisinfrastructuur.

Concrete advies: opdracht voor het opstellen van de visie komt direct van het IBP en wordt door datzelfde gremium verbindend bekrachtigd.

3. Opstellen GRID

Zoals eerder gesteld: creëer niets nieuws, maar verbindt de huidige initiatieven. Sluit aan op wat er al is en investeer in het overzichtelijk maken daarvan op basis van een eenduidige en eensluidende visie. Aan de ene kant van het spectrum staat het IPLO, dat reeds een volledige organisatie heeft opgetuigd en prima in staat is om beleidskennis beschikbaar te stellen; en aan de andere kant hebben we het kennisnet van de OD.nl. Dat is een sociaal platform waar toegepaste kennis kan worden gedeeld en de operationele praktijk centraal staat. Eerste stap zal moeten zijn: de bestaande **netwerken identificeren en specificeren**. Het benoemen is één ding maar de specificatie zal op een uniforme manier moeten gebeuren zodat er een **vergelijkende referentie** ontstaat. Een **genetwerkt overzicht van zich versterkende kennisknooppunten**. Op het moment dat er een dergelijke overzicht bestaat kan gewerkt worden aan de integrale ontsluiting op basis van een verbindend ‘GRID’. Dat laatste is zowel het fundament als de verbindende structuur en dus de noodzakelijke ophanging van het geheel. Alle bestaande en eventueel nieuwe initiatieven zouden daaraan ‘opgehangen’ en via dezelfde criteria ontsloten moeten worden. Het GRID heeft dus meerdere functies:

- **Positionering** | het plaatst alle bestaande initiatieven in relatie tot elkaar en ten opzichte van de algemeen geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen.

⁵ Zie bijlage 4: Schematisch overzicht VTH landschap

⁶ Zie voorbeeld bijlage 5 ‘Metrokaart’

- **Structurering** | door het landschap overzichtelijk te duiden ontstaat er diepte en perspectief, houvast en richting tegelijk. Dat betekent dat gericht kan worden geïnvesteerd in aanvullende initiatieven of bij overlap juist kan worden gekeken of bepaalde resources niet op een andere manier kunnen worden gealloceerd.
- **Professionalisering** | een stabiele verhouding tussen gefundeerde stabiliteit en gerichte ontwikkeling geeft de mogelijkheid om effectief te professionaliseren.

Bovenstaande functies zijn het resultaat van het aanbrengen van een samenhangende structuur waarin bestaande initiatieven geduid kunnen worden. Er zal duidelijk worden waar nog ‘gaten’ zitten, maar zeker ook waar overlap zit en capaciteit anders kan worden ingezet. Het GRID is niet zaligmakend en heeft ook zeker beperkingen als het gaat om particuliere of bijzondere structuur eisen, maar het creëert wel de nodige referentie om overzicht en daardoor een collectief en systemisch houvast te genereren.

5 | TOT SLOT

De titel van deze verkenning is ‘ongekende kennis’. Het ongekende heeft in dit geval betrekking op de structuur die nodig is om ervaringen, vaardigheden en attitude te koppelen aan informatie en te verbinden tot kennis. Overdrachtelijk gezien zou de huidige situatie getypeerd kunnen worden als een stad waarin allerlei functionele wegen zijn aangelegd vanuit legitieme redenen en van uiteenlopende kwaliteit, maar die nooit vanuit een integraal samenhangend perspectief vergelijkend zijn gewaardeerd. *Waarom liggen de wegen zoals ze liggen? En met welk doel? Wie maken er gebruik van? Wordt er gehaald, gebracht of afgeleverd wat er gevraagd is? Wordt alles gevonden? Weet iedereen wat er te vinden is? Kan men ook vinden wat niet gezocht is?*

Rondlopen in een onbekende stad is leuk als je op vakantie bent en avontuurlijk ingesteld, maar niet als je een duidelijk doel voor ogen hebt en bewust gerichte afwegingen wilt kunnen maken over de route, het vervoersmiddel en de indrukken die je wenst te verzamelen. De huidige kennisinfrastructuur VTH is organisch gegroeid en bepaalde delen van de stad staan in de schijnwerpers (kennisschakelpunten). De hele stad verlichten geeft nog steeds geen overzicht. Er zal met enige afstand gekeken moeten worden naar het geheel. De wegen hoeven niet opnieuw te worden aangelegd, maar moeten wel in relatie tot elkaar geduid en gewaardeerd worden. Schijnwerpers kunnen dan strategisch en in overleg worden aangelegd op die punten waar het nodig is en het verkeer erom vraagt. Er kan wellicht ondergronds gegaan worden of hier en daar de lucht in, maar alles in samenhang en gerelateerd aan het gemeenschappelijk doel en dat is niet het wegennet onderhouden, maar een veilige, gezonde en leefbare samenleving. Dát is uiteindelijk ook het uitgangspunt en de doelstelling van het VTH stelsel. Een kennisinfrastructuur is wat ongrijpbaarder en door alle bestuurlijk-maatschappelijke gelaagdheid gecompliceerder, maar in wezen hetzelfde. De Omgevingswet heeft het over zes kerninstrumenten: de eerste is, niet toevallig, de (Omgevings)visie – gevolgd door het programma, plan, decentrale regels etc. Waarom niet die bestuurlijke inzichten toepassen op de voorwaardelijke aspecten van deze transitie? Dat betekent niet alleen een visie vanuit een samenhangend perspectief, een stadsplattegrond inclusief metrokaart, maar biedt ook ruimte aan stadsgidsen en vrijwilligers die zich vol enthousiasme verdiepen in de ongetwijfeld architectonische hoogtepunten van de stad.

BIJLAGE 1 | GERAADPLEEGD

Onderstaand een overzicht van de mensen met wie gesproken is in het kader van deze verkenning.

BEDRIJF/ORG	FUNCTIE
1 Omgevingsdienst Twente	directeur
2 Omgevingsdienst Haaglanden	directeur
3 Omgevingsdienst IJsselland / ODNL	directeur / voorzitter
4 Omgevingsdienst Regio Arnhem	directeur
5 Omgevingsdienst Regio Arnhem	programmamanager Kennis en educatie (ODNL) en CE en Energie ODRA
6 Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR)	programmamanager
7 Omgevingsdienst Twente	strategisch beleidsadviseur
8 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat Den Haag	coördinator vergunningverlening toezicht en handhaving (VTH)
9 RIVM Centre for Safety of Substances and Products	head (en kennismakelaar volgens LinkedIn)
10 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat Den Haag	manager, strategisch adviseur
11 Zelfstandig / DCM Rijnmond	zelfstandig adviseur / oud-directielid
12 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	beleidsadviseur gezonde leefomgeving Beetsterzwaag
13 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	beleidsadviseur gezonde leefomgeving Apeldoorn
14 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	strategisch adviseur, kennismakelaar Delft
15 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	kennismakelaar Amsterdam
16 Omgevingsdienst Haaglanden	manager, afdelingshoofd, strategisch adviseur
17 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	wetenschappelijk onderzoeker, adviseur omgevingsveiligheid
18 Kennisnet ODNL	webmaster
19 Kennisnet ODNL	adviseur platforms
20 Provincie Flevoland / InterProvinciaal Overleg (IPO)	senior beleidsadviseur VTH / Milieu, Toezicht en Handhaving
21 TNO	Work & Health Technology
22 TNO	expertisegroup sustainable urban mobility and safety
23 InterProvinciaal Overleg (IPO)	projectleider beleidsadviseur
24 InterProvinciaal Overleg (IPO)	senior adviseur Milieu, Toezicht en Handhaving
25 InterProvinciaal Overleg (IPO)	beleidsmedewerker plattelandsontwikkeling
26 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (ODZHZ) / ODNL	algemeen directeur / secretaris
27 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	coördinator VTH implementatie Omgevingswet
28 Rijkswaterstaat (RWS)	senior project adviseur
29 Rijkswaterstaat (RWS) kenniscentrum InfoMil	afdelingshoofd Implementatie Omgevingswet InfoMil
30 Rijksoverheid	bureaucoördinator BRZO

BIJLAGE 2 | LITERATUUR

Onderstaand de formele documentatie die ten grondslag heeft gelegen aan de verkenning.

- **Rapport Om de leefomgeving** - Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur (commissie-Van Aartsen, rijksoverheid.nl)
- **Rapport Omgevingsdiensten in beeld** (TwynstraGudde en SPSS, rijksoverheid.nl)
- **Rapport Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving** (KokxDeVoogd, rijksoverheid.nl)
- **Rapport Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken** (Berenschot, rijksoverheid.nl)
- **Rapport Handhaven in het duister** (rekenkamer.nl)
- **Probleemanalyse kennisinfrastructuur VTH** (Maarten de Hoog Advies)
- **Versterking kennisinfrastructuur Omgevingsveiligheid** (Overmorgen)
- **Propositie Samenwerking RIVM ODNL** (RIVM)
- **Interbestuurlijk Programma VTH-stelsel** (rijksoverheid.nl)
- **Verkenning kennisinfrastructuur bodem en grondwater** (MinlenW)
- **Position Paper toekomstig stelsel VTH** (VNG)
- **8 Punten Verbeterplan** (VNG)
- **Impulsprogramma ODNL** (OD)

Onderstaand een omschrijving van IPLO, Kennisnet ODnl, BRZO+ en het Veluwe beraad (PLeK).

IPLO

IPLO, oftewel het Informatiepunt Leefomgeving, is een website inclusief helpdesk waarin beleidsinformatie rondom de leefomgeving gestructureerd en ontsloten wordt. IPLO is een opdracht van het Interbestuurlijk Programma Aan de slag met de Omgevingswet. IPLO wordt via een verdeelsleutel (70% gemeenten, 19% Rijk, 6% provincies en 5% waterschappen) gefinancierd.

In opdracht van bevoegde en uitvoerende gezagen en de wetgever wordt informatie, cq expliciete kennis, beschikbaar gesteld. Voor de leek is het een doorstart van InfoMil, maar organisatorisch is het anders. InfoMil is/was meer dan alleen een helpdesk en een website (wat IPLO nu is). InfoMil organiseerde ook trainingen, verzorgde de secretariaten van netwerken, beleids- en ict ondersteuning. IPLO is onderdeel van her *Programma Aan de slag met de omgevingswet*. De helpdesks van InfoMil, Bodem+, Helpdesk Water zijn inmiddels opgegaan in het IPLO. Later dit jaar geldt hetzelfde voor de Helpdesk Bouwregelgeving en Brandveilig Gebruik. De websites van de 4 helpdesks bestaan nog wel afzonderlijk van elkaar. Hier wordt de nu geldende wet- en regelgeving ontsloten. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven deze websites nog enige tijd in de lucht als archiefwebsite zodat bevoegde en uitvoerende gezagen kunnen teruglezen hoe iets in het oude stelsel geregeld was. Hoe de wet- en regelgeving voor milieu, bodem, water en bouw in het nieuwe stelsel geregeld is, is nu al ontsloten via de website van IPLO. Bij IPLO werkt momenteel ca 60 fte verspreid over ca 140 medewerkers.

Naast de 4 grote helpdesks binnen het Omgevingsrecht die integreren binnen het IPLO, zijn er samenwerkingsafspraken gemaakt voor de gecoördineerde vraagbeantwoording en informatieverstrekking met 12 gespecialiseerde helpdesks (RIVM, VNG, SodM, RCE, Cie mer, IPO/BIJ12, RVO en Anwoord voor Bedrijven, Kadaster, Informatie Rijksoverheid, Helpdesk Afvalbeheer, ILT). Dit zijn helpdesks waar ook vragen over het omgevingsrecht binnen gaan komen, maar waar dit minder dan 50% van het totale aantal vragen betreft. Met deze 12 partijen is formeel een samenwerkingsovereenkomst getekend, maar het aantal partijen waar daadwerkelijk mee wordt samengewerkt breidt nog steeds uit. Zo liggen er geen formele afspraken met Relevant omdat Relevant zou stoppen/opgaan in een ander gremium maar de samenwerking wordt gecontinueerd. Bovendien is in het kader van de Wet kwaliteitsborging de Stichting IBK een belangrijke partner.

Kennisnet ODNL

Is een sociaal platform dat uitvoeringskennis bundelt. Het gaat hier voornamelijk om expliciete kennis vanuit de uitvoeringspraktijk. Anders dan bij het IPLO vinden uitvoerders elkaar hier. Het is een laagdrempelige oplossing waar geen algemene of uniforme regie op zit. Iedereen kan een kenniscgroep aanmaken en anderen uitnodigen om deel te nemen. De groepen waar een dedicated redacteur op zit doen het goed, anderen minder. In het totaal zijn er ca. 600 kenniscgroepen (netwerk is wat overdreven) aangemaakt. Ca. 10% daarvan zijn in de laatst 6 maanden actief bijgewerkt. Het plan was beter dan de uitwerking. Het idee uitvoerders in heel het land de mogelijkheid te bieden op een laagdrempelige manier met elkaar in gesprek te gaan en kennis en ervaringen uit te wisselen is prima, maar vervolgens geen middelen alloceren om er structureel mee aan de slag te gaan heeft het initiatief niet bekrachtigd. Bovendien is de manier waarop

kennis gecreëerd, gestructureerd en ontsloten kan worden volledig vrij gelaten. Dat betekent dat mensen die niet lid zijn van de groep niet weten wat de ordening noch status van de informatie is.

BRZO+

Het samenwerkingsprogramma BRZO+ regelt de uniforme en integrale aanpak van VTH-taken op het gebied van interne en externe veiligheid. Doel is het voorkomen van zware ongevallen bij alle Brzo- bedrijven en bedrijven met een IPPC categorie 4 installatie. Er zijn 54 bedrijven met een IPPC categorie 4 installatie die niet onder het Brzo 2015 vallen. De ambitie van het samenwerkingsverband BRZO+ is om de veilige operatie van risicovolle bedrijven en installaties op een hoger niveau te brengen vanuit de invalshoeken veiligheid, gezondheid en milieu. De samenwerkingspartners delen kennis en kunde met elkaar en geven één boodschap af aan de bedrijven. De partners verantwoorden zich hierover gezamenlijk. De samenwerking is gericht op de continuïteit van de wettelijke uitvoeringstaken én anticipeert op toekomstige ontwikkelingen.

Het Bureau BRZO+ is ondergebracht bij Rijkswaterstaat. Het bureau functioneert als landelijk coördinatiepunt voor het BRZO+. De adviseurs van het Bureau BRZO+ ondersteunen de BRZO+ organisatie bij de uitvoering van het programma en zorgen voor oa voor informatievoorziening via de website, kennisdagen en de BRZO+ nieuwsbrief.

Veluweberaad | PLeK

Een in juni 2017 opgericht samenwerkingsverband tussen overheden en kennisinstellingen met als doel een opgave gerichte dynamische kennisinfrastructuur voor de fysieke leefomgeving te ontwikkelen. Reden hiervoor was de constatering dat de kennisdisseminatie tussen nationale kennisinstellingen en regionale overheden onvoldoende was. Dat zou moeten gebeuren zonder nieuwe instituties in het leven te roepen maar door gebruik te maken van de bestaande initiatieven. In 2020 is daar het idee van kennisschakelpunten aan toegevoegd. Heel recentelijk (2022) is de naam veranderd in PLeK dat staat voor Platform Leren en Kennis. De focus van wordt verlegd en breder getrokken dan enkel VTH. Dit initiatief wil alle kennis rondom informatie- en kennismanagement, inclusief leren bundelen. Het is het ultieme voorbeeld van impliciete kennisdeling. De ontwikkeling die het nu doormaakt is dat ze deze impliciete kennis expliciet algemeen beschikbaar willen stellen.

BIJLAGE 4 | Schematisch Overzicht VTH Landschap

Onderstaand een schematisch overzicht van (een deel van de) kennisnetwerken die tezamen het kennislandschap VTH vormen. Het is zeker niet volledig, maar is om een indruk te geven van hoe de verschillende gremia in relatie tot elkaar en het soort kennis staan.



