

Van procedure naar praktijk

Inzet op effectieve onafhankelijkheidsborging bij het Planbureau voor de Leefomgeving*

Femke Verwest, Eva Kunseler, Paul Diederer & Patricia Faasse

Beleidsonderzoek is kwetsbaar. De WODC-affaire illustreert hoe hiermee grote politieke belangen gemoeid kunnen zijn. Kwetsbaarheid voor politieke druk groeit naarmate onderzoek meer in interactie met beleidsmakers plaatsvindt. Onafhankelijkheid van beleidsonderzoek is dus van groot belang. Daarom borgen onderzoeksorganisaties onafhankelijkheid, niet alleen formeel, maar ook in de dagelijkse praktijk, via projectorganisatie, gedragscodes en organisatiecultuur.

Dit artikel schetst hoe PBL hiermee op zes manieren experimenteert en ervaring opdoet: (1) door onderzoek zelf af te bakenen; (2) door rollen en verantwoordelijkheden te benoemen en te bewaken; (3) via een maatschappelijke klankbordgroep; (4) door niet alle betrokken onderzoekers met het veld te laten interacteren; (5) via een gedifferentieerde communicatiestrategie; (6) door transparant te zijn omtrent aannames en onzekerheden. Onafhankelijkheid borgen via formele regels en afspraken is in de praktijk niet voldoende: onafhankelijkheidsborging moet geïnternaliseerd zijn in dagelijkse arbeidsroutines, niet alleen van onderzoekers, maar ook van beleidsmakers en belanghebbenden. Dat vraagt om dialoog en gezamenlijke leerprocessen.

Inleiding

Een paar weken voor de presentatie van de doorrekening van het Klimaatakkoord kwam het nieuws dat de energierekening van burgers hoger uitviel dan het kabinet had verwacht. Het kabinet had te stellige uitspraken gedaan op basis van verouderde gegevens. Maar er werd verwezen naar het PBL. Dat leidde onmiddellijk tot vragen over de deskundigheid en capaciteit van het planbureau. Krantenkoppen als 'Wie gelooft Haagse cijfers nog? Nu ligt ook het Klimaatakkoord onder vuur' (Trouw, 20 februari 2019) illustreren hoe kennis kan worden ingezet als politiek strijdmiddel door het betwijfelen van de betrouwbaarheid daarvan. De directeur van het PBL verschaft uitleg in *Nieuwsuur* over de gebruikte cijfers en de storm gaat liggen. Maar de gebeurtenis maakt duidelijk hoe snel onderzoeksresultaten ter discussie kunnen komen te staan en hoe kwetsbaar de positie van een gerenommeerde onderzoeksinstelling vervolgens kan zijn.

* Dr. F. Verwest is plaatsvervangend sectorhoofd bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Dr. E.M. Kunseler is wetenschappelijk medewerker bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Dr. P.J.M. Diederer is coördinator bij het Rathenau Instituut. Dr. P.E. Faasse is senior onderzoeker bij het Rathenau Instituut.

De gang van zaken rond het klimaatakkoord wijst op twee belangrijke karakteristieken van onze huidige politieke oordeels- en besluitvorming. Ten eerste: de politieke besluitvorming in ons land ontleent haar legitimiteit voor een belangrijk deel aan onderbouwing op basis van feiten en cijfers. Wij sluiten geen klimaatakkoord zonder de afspraken te hebben doorgerekend met data en modellen. Daarmee is kennis een belangrijke factor in de politieke oordeelsvorming. Ten tweede: kennis alléén bepaalt niet welke besluiten de politiek moet nemen. Een doorrekening van het conceptklimaatakkoord geeft een beeld van de mogelijke gevolgen van voorgestelde maatregelen met bijbehorende onzekerheden. Het is vervolgens aan de politiek om met die onzekerheden om te gaan en keuzes te maken. Onderzoek beschrijft de mogelijke opties en politiek gaat over het kiezen daartussen.

Idealiter gaat een politiek debat daarbij over voorkeuren, en wordt het gevoerd op basis van een gedeeld beeld van feitelijke opties met hun consequenties. Kennis over ‘wat het geval is’ moet dan betrouwbaar zijn en onafhankelijk van politieke belangen en zonder politieke druk tot stand komen. Daarom zijn de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van onderzoek cruciaal.

Dit artikel gaat over wat onderzoeksorganisaties nodig hebben om onafhankelijkheid te borgen. We maken onderscheid tussen ‘harde’, formele waarborgen, en ‘zachte’ praktijken in het dagelijkse werk. We richten ons in deze bijdrage op dat laatste: we zetten uiteen welke acties het PBL de afgelopen tijd heeft ondernomen om binnen de eigen organisatie op projectniveau een professionele omgang met onafhankelijkheid te bevorderen. Met deze acties speelt het PBL in op de stijgende aandacht voor onafhankelijkheid in een werkveld waarin onderzoek en kennisontwikkeling steeds vaker een interactief karakter hebben. Daarmee erkent het PBL het belang om inzichtelijk te maken hoe onafhankelijkheid te borgen en de verschillende gedaanten van beïnvloeding bespreekbaar te maken.

Met gepaste afstand

De onafhankelijkheid van onderzoeksinstellingen of van onderzoekers is geregeld onderwerp van discussie. De affaire rond het WODC vormt hiervan een recent voorbeeld (zie het artikel van Bokhorst in dit nummer). Indirect was de discussie over de (on)afhankelijkheid van het WODC voor het Rathenau Instituut aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de verschillende manieren waarop een aantal rijkskennisinstellingen hun onafhankelijkheid en hun (wetenschappelijke) integriteit borgen (zie Diercks et al., 2018). De rijkskennisinstellingen vormen een groep publieke kennisinstellingen – samen met de planbureaus – die onderzoek verrichten ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling. De planbureaus waren zelf geen onderwerp van studie in het Rathenau-onderzoek.

Hoewel onafhankelijkheid voor rijkskennisinstellingen en het PBL een kernwaarde is, is volstrekte onafhankelijkheid in de betekenis van ‘vrij van invloed’ onmogelijk. Het is ook onwenselijk. Het Rathenau-onderzoek laat zien dat ken-

merkend is voor rijkskennisinstellingen dat zij opereren op het snijvlak van overheid, wetenschap en samenleving. Anders dan universiteiten of instituten van de KNAW of NWO hebben zij primair een maatschappelijke taak: ze leveren kennis en informatie die nodig zijn om het beleid te informeren, of bij te dragen aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Zonder interactie met beleid en samenleving zouden hun onderzoek en onderzoeksresultaten onvoldoende aansluiten bij de opgaven waar het beleid voor staat of de uitdagingen waar de samenleving mee kampt. Een bepaalde vorm van beïnvloeding is dan ook onvermijdelijk en zelfs nastrevenswaardig. De vraag is nu hoe gegeven deze noodzakelijke afhankelijkheidsrelaties (wetenschappelijke) integriteit gewaarborgd kan blijven en onafhankelijk onderzoek en oordeelsvorming – vrij van dwang, onbelemmerd, zelfstandig – mogelijk blijven.

Een van de conclusies van het Rathenau-onderzoek is dat de betrouwbaarheid van het beleidsondersteunend onderzoek van rijkskennisinstellingen een gedeelde verantwoordelijkheid is van kennisinstellingen én ministeries. Ze moeten samen een gezonde balans vinden tussen afstand aan de ene kant, en nabijheid aan de andere. Een andere conclusie is dat een effectieve borging van onafhankelijkheid vraagt om een combinatie van ‘harde’ en ‘zachte’ maatregelen. De ‘harde’ manier van borgen omvat veelal een stevige regeling van de positie van de instelling, via wettelijke bepalingen of instellingsbesluiten of via geformaliseerde institutionele arrangementen, zoals gedragscodes, protocollen, adviesraden, interne en externe peerreviewprocedures, evaluatieregimes en escalatiepaden.

Maar papier is altijd geduldig en procedures zijn zelden dwingend. Hoe effectief deze harde manieren van borging zijn, is dan ook in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop deze geïnternaliseerd zijn in de professionaliteit, de arbeidsroutines en de organisatiecultuur van een instituut. Dat is het terrein van de ‘zachte’ borgingspraktijken. Dit zijn de praktijken die het eerbiedigen van gedragscodes bevorderen, het zich bewust zijn van de eigen rol en die van de ander, het nemen van de verantwoordelijkheid die daarmee gepaard gaat, en het elkaar aanspreken op rolvastheid. Deze ‘zachte’ vormen van borging ontwikkelen zich in de praktijk van alledag. Ze gaan verder dan de formele procedures en protocollen. Ze moeten ‘dagelijks’ tot leven gebracht en onderhouden worden.

Inzet op zachte borging: voorbeelden vanuit het PBL

Op organisatieniveau heeft het PBL in een openbare notitie zijn harde en zachte maatregelen voor onafhankelijkheidsborging uiteengezet (PBL, 2018a).

Voorbeelden van harde maatregelen zijn de Aanwijzingen voor de Planbureaus (een ministeriële regeling), de instelling van het PBL-Begeleidingscollege en de aanstelling van een *Chief Scientist*, de organisatie van interne en externe reviews en de vierjaarlijkse visitatie. Voorbeelden van ‘zachte’ maatregelen zijn elementen van het integriteits- en kwaliteitsbeleid die doorwerken in de werkcultuur. Het PBL streeft ernaar deze harde en zachte maatregelen op organisatieniveau onder-

deel te doen zijn van de werkpraktijk. Om dit te realiseren organiseert het PBL dialogen onder de eigen onderzoekers, waarin zij ervaringen uitwisselen over aanpakken voor borging van onafhankelijkheid in hun projecten, de uitdagingen die ze daarbij ervaren en hoe ze daarmee omgaan.

Door deze vertaalslag van organisatie- naar projectenniveau wil het PBL het gesprek over onafhankelijkheid verbreden naar alle projecten die het PBL uitvoert. In de praktijk zijn het vooral interactieve beleidsevaluaties op verzoek van derden waarbij de onafhankelijkheidsborging onder een vergrootglas ligt, omdat daarbij de potentiële risico's van ongewenste inmenging en beïnvloeding heel tastbaar zijn. Maar ook andere typen projecten die tot PBL's kerntaken behoren, zoals beleidsverkenningen en reguliere beleidsevaluaties, kenmerken zich door beïnvloedingsmomenten en afhankelijkheidsrelaties. Er zijn altijd vele belangen, niet allemaal even zichtbaar, waartoe het PBL zich moet zien te verhouden.

Het PBL constateert dat aandacht voor de 'zachte' of praktische kanten van onafhankelijkheidsborging – de manieren waarop onderzoekers zelf in hun dagelijkse praktijk onafhankelijkheid kunnen organiseren en 'praktiseren' – op het niveau van de organisatie wat onderbelicht is gebleven, terwijl hier op projectniveau wel degelijk veel ervaring mee is opgedaan. Om het inzicht daarin te versterken maakt het PBL gebruik van de drie dimensies waarin volgens het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV, 2018) onafhankelijkheid in onderzoek gestalte krijgt. De OVV onderscheidt:

- 1 onafhankelijkheid in de positie: de randvoorwaarden voor het verrichten van onafhankelijk onderzoek;
- 2 onafhankelijkheid in de oordeelsvorming: de vereiste vaardigheden en houding om te komen tot een eigenstandig oordeel;
- 3 onafhankelijkheid in de beeldvorming: het delen van onderzoeksresultaten en het verantwoorden van handelen.

Typen projecten

Het PBL onderscheidt een drietal typen projecten. Deze verschillen van elkaar in de kans dat onafhankelijkheid een punt van debat of zorg zal blijken te zijn en de manier waarop dat gebeurt. De drie typen zijn:

- 1 *Agenderende studies*. Dit zijn studies met een signalerende functie waarbij (nieuwe) issues worden verkend en geagendeerd.
- 2 *Doel-rationele evaluaties*. Bij een doel-rationele evaluatie is het evalueren van beleid het belangrijkste doel. Onderzoekers evalueren in hoeverre de vooraf gestelde doelen zijn gehaald en of dit tegen de laagst mogelijke kosten is gebeurd. De centrale vraag daarbij is of het beleid effectief en efficiënt is. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig de veronderstelde verbanden tussen de beleidsinterventies en gestelde doelen vooraf te kennen.
- 3 *Lerende evaluaties*. In een lerende evaluatie komen 'leren' en 'evalueren' samen. In een lerende evaluatie gaat het zowel om het in beeld

brengen van de bijdrage van beleidsinterventies aan beoogde maar vaak ook nog in beweging zijnde doelen, als om het beleidsleren en de samenwerking tussen betrokkenen (Van der Meer & Edelenbos, 2006). De evaluatie vindt gedurende de beleidsontwikkeling en -uitvoering plaats, zodat de beleidsbetrokkenen de opgedane inzichten zelf direct kunnen gebruiken om hun beleid tussentijds aan te passen (Van Veen et al., 2016).

Voorbeelden van deze drie typen zijn:

- agenderende studie: 'Naar een wenkend perspectief voor de landbouw' (PBL, 2018b);
- doel-rationele evaluatiestudie: 'Analyse van het ontwerp-klimaat-akkoord' (PBL, 2019a);
- lerende evaluatiestudie: 'Lerende evaluatie Natuurpact' (PBL, 2017 – momenteel tweede evaluatieronde in uitvoering).

In onze beschrijving van zachte borging van onafhankelijkheid hieronder refereren we aan deze drie voorbeelden.

Onafhankelijkheid in positie

Bij 'positie' gaat het hier om de verhouding tussen opdrachtgever en onderzoekers. Een onafhankelijke positie van onderzoekers vereist uiteraard dat ze niet onder het gezag van de opdrachtgever vallen. Maar het gaat verder: onderzoekers mogen niet het gevoel hebben dat onwelgevallige onderzoeksuitkomsten tot vervelende, mogelijk persoonlijke, consequenties kunnen leiden. Formele onafhankelijkheid in positie is doorgaans via 'harde' borgingsmaatregelen geregeld op organisatieniveau. Om deze effectief te doen zijn, zijn diverse aanvullende maatregelen mogelijk voor de 'zachte' borging (OVV, 2018): het organiseren van transparantie over financieringsstromen, het stimuleren van alertheid op (schijn van) belangenverstremgeling die de onderzoekers kunnen verleiden tot vooringegenomenheid, het waarborgen van zeggenschap over de formulering van de onderzoeksvraag en keuze van de onderzoeksmethode, en het voorkomen van beïnvloeding door derden.

Een manier waarop het PBL zijn onafhankelijkheid in positie effectueert, is door tegenover de opdrachtgever de ruimte te nemen om een onderzoek naar eigen inzicht af te bakenen. Een andere manier is door te investeren in verwachtingsmanagement ten aanzien van de rolverdeling en in het bewerkstelligen van rolvastheid tijdens het onderzoeksproces. We staan hieronder bij beide kort stil.

Ruimte claimen om een onderzoek zelf af te bakenen

Bij onderzoek in opdracht geldt doorgaans: de opdrachtgever gaat over *wat* onderzocht wordt, de opdrachtnemer over *hoe*. Het PBL kent echter geen opdrachton-

derzoek; het bepaalt uiteindelijk zelf wat het onderzoekt. Vandaar dat binnen het PBL wordt gesproken over een onderzoeksverzoek.

Deze positie verschaft het PBL de mogelijkheid om te allen tijde de onderwerpkeuze en de vraagstelling van het onderzoek breder te trekken dan hetgeen past binnen het vigerende beleid. Het PBL kan het perspectief op de maatschappelijke opgave verbreden, of in een ander licht zetten. Dat gaat het gemakkelijkst in agenderende studies, die het zelf initieert. Een voorbeeld daarvan is het PBL-onderzoek 'Naar een wenkend perspectief voor de Landbouw' (PBL, 2018b). Daarin zetten de onderzoekers de dominante tendens tot schaalvergroting en intensivering in de landbouw in een breder perspectief. Zij verkennen de mogelijkheden voor een koerswijziging in de landbouwsectoren vanuit een institutionele kijk op de inrichting en sturing van de sector. Daarmee plaatsten ze de gebruikelijke focus op fysieke aspecten (bijvoorbeeld de ontwikkeling van emissies) in het bredere perspectief op de leefomgevingsopgave. Deze invalshoek veroorzaakte in eerste instantie ophef in de landbouwsector en bij het ministerie van LNV. De uitnodiging tot meedenken en inbreng op conceptversies heeft geholpen om in te spelen op hun zorgen en invalshoeken. Met die bredere invalshoek stelt het PBL zich onafhankelijk op en probeert het planbureau het maatschappelijke en politieke debat een rijker inzicht en aanvullende handelingsperspectieven te bieden, voorbij mogelijke tunnelvisies.

Een voorbeeld van onderzoek op verzoek is het project 'Lerende evaluatie Natuurpact' (PBL, 2019b), een lerende evaluatiestudie. De vraagstelling beperkte zich aanvankelijk tot het beleid gekoppeld aan het Natuurpact en liet de landbouw buiten beschouwing. Het PBL vond een verbreding van de vraagstelling richting landbouw nodig om de onafhankelijke positie van het PBL te borgen. Een eerdere lerende evaluatie van het Natuurpact had namelijk al uitgewezen dat beoogde natuurdoelen niet haalbaar zijn zonder forse veranderingen in de landbouw. Omdat LNV, IPO en provincies deze verbreding niet vanuit het beschikbare budget konden bekostigen, was extra financiering vanuit eigen PBL-middelen nodig, boven op de externe financiering. Het kostte bovendien moeite om de verzoekers mee te nemen in de verbreding van de vraagstelling. De externe partijen toonden aarzelingen om vanuit het Natuurpact de landbouwsector te adresseren, omdat ze daarmee in beleidsdomeinen terechtkwamen die niet binnen hun verantwoordelijkheid vielen.

Gezamenlijk zijn deze aarzelingen overwonnen. Dit was belangrijk, omdat uitvoering van dit lerend evaluatieonderzoek onmogelijk geweest zou zijn zonder de medewerking van externe verzoekers bij interviews, dataverzameling en dergelijke. Ook zou zonder hun medewerking van de landing van het onderzoek weinig terechtgekomen zijn. Inmiddels is naast de IPO-werkgroep Natuur ook de IPO-werkgroep Landbouw aangehaakt bij het onderzoek. Er wordt een groepsreview van resultaten georganiseerd met niet alleen vertegenwoordigers uit het natuurbeleid, maar ook uit het landbouwbeleid.

Rolverdeling en verantwoordelijkheden benoemen en rolvastheid bewaken

Het PBL verricht zowel onderzoek op eigen initiatief (ongevraagd) als op verzoek van externe partijen. Het PBL accepteert een verzoek alleen onder strikte voorwaarden (PBL, 2018a). Deze voorwaarden leggen de diverse rollen en verantwoordelijkheden van partijen die bij het onderzoek betrokken zijn formeel vast. In de praktijk van alledag vraagt dit vervolgens om een actuele explicitering en uitwerking en om communicatie met de externe verzoekers en verwachtingsmanagement.

In de ‘Lerende evaluatie Natuurpact’ blijkt heldere afstemming over rollen en verantwoordelijkheden onmisbaar, omdat alle betrokkenen (waaronder PBL, LNV, provincies) intensief betrokken zijn bij deze evaluatie. In het plan van aanpak hebben de onderzoekers precies vermeld wie waarvoor verantwoordelijk is. Zo staat bijvoorbeeld expliciet opgenomen dat het PBL eindverantwoordelijk is voor de vraagstelling, de onderzoeksmethode en de inhoud van de eindrapportage. Ook randvoorwaarden, zoals het ‘gedeeld opdrachtgeverschap’ van provincies, het IPO en het ministerie van LNV, zijn benoemd om rollen te verhelderen. Zowel aan beleidszijde als aan PBL-zijde zijn de nodige gesprekken gevoerd om helderheid en commitment over aanpak en rolverdeling te bewerkstelligen. Ambassadeurs voor deze ‘lerende evaluatieaanpak’, zoals een gedeputeerde die zich hiervoor inzet, zijn hiervoor onmisbaar gebleken.

Vervolgens is het zaak dat de partijen gedurende het onderzoeksproces rolvast blijven. Aan de PBL-kant vraagt dit van de onderzoekers om een zelfkritische houding en om een open en veilige cultuur binnen het projectteam, zodat iedereen elkaar kan en durft aan te spreken wanneer rolvastheid in het geding dreigt te raken. Het PBL biedt onderzoekers trainingen, coaching en externe procesbegeleiding aan om deze vaardigheden te ontwikkelen en om de benodigde condities binnen het projectteam en de organisatie te borgen. Voorbeelden zijn cursussen over het realiseren van impact (RKI-leerwerktraject ‘Accelerate your Impact’), de omgang met een veranderend speelveld van kennis en beleid (NSOB-leergang), de dialoog met opdrachtgevers en het onderling constructief feedback geven (PBL Academie). Ook is er een *Community of Practice* ingericht, waarvan projectintervisie een onderdeel uitmaakt. Tussentijdse reviewmomenten en procesevaluaties in de projecten bieden onderzoekers ruimte voor reflectie op hun rolinvulling.

Onafhankelijkheid in oordeelsvorming

Onderzoekers moeten onbevangen en onpartijdig conclusies kunnen trekken uit hun onderzoek en hun oordeel kunnen formuleren. Dit is de tweede dimensie van onafhankelijkheid van onderzoek (OVV, 2018). Onafhankelijkheid in oordeelsvorming betekent dat er geen sprake mag zijn van druk van buitenaf om een oordeel dat volgt uit onderzoek te veranderen, anders te verpakken of te *framen*, of anderszins aan te passen. Maar het vraagt ook iets van onderzoekers. Zij dienen zich te realiseren dat zij niet immuun zijn voor vooringenomenheid, persoonlijke voorkeuren en denkfouten (zoals tunnelvisie), die (onbewust) invloed kunnen

hebben op de wijze waarop zij tot een oordeel komen. Onafhankelijkheid in oordeelsvorming vraagt dus om terughoudendheid aan beide kanten, zowel die van de opdrachtgever als die van de onderzoekers.

Het PBL bevordert effectieve onafhankelijkheid in oordeelsvorming door normativiteit en kleuring in de vraagstelling en aanpak van een onderzoek tijdens projectreviews te adresseren. Een manier om dat te doen is het organiseren van maatschappelijke toetsing om de herkenbaarheid en relevantie van nieuwe zienswijzen te checken bij doelgroepen. Een andere aanpak, die met name bij evaluatiestudies speelt, richt zich op het in persoon scheiden van de rollen, zoals die van 'interface' (kennis aan tafel of facilitator) en 'beoordelaar'. Deze twee aanpakken worden hieronder toegelicht.

Maatschappelijke toetsing

Klankbordgroepen dragen bij aan het borgen van onafhankelijkheid in oordeelsvorming. Naast wetenschappelijke en beleidsmatige vertegenwoordiging is in deze klankbordgroepen voor het PBL de maatschappelijke inbreng van steeds groter belang. Met name in agenderende studies is die inbreng behulpzaam om het perspectief op de onderzoeksvraag te toetsen en om dat perspectief ook gedurende de oordeelsvorming vast te kunnen houden. Bovendien kunnen klankbordleden vanuit de samenleving tunnelvisies, groepsdenken of persoonlijke voorkeuren bij onderzoekers zichtbaar maken.

Maatschappelijke inbreng kan gerealiseerd worden via een aparte maatschappelijke klankbordgroep, of via een gemengde klankbordgroep met deelname vanuit maatschappelijke partijen. Een goede inbreng vereist wel een brede opzet van een maatschappelijke representatie in een klankbordgroep. In de praktijk is dit vaak lastig te realiseren. Het vergt de nodige overtuigingskracht en vasthoudendheid van onderzoekers om vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties te vinden, die bereid zijn zitting te nemen en tijd te investeren in de klankbordgroep van een onderzoek. Zo kostte het bij de 'Lerende evaluatie Natuurpact' moeite om vertegenwoordigers actief op het gebied van landbouw en zorg te interesseren voor een actieve deelname aan de maatschappelijke klankbordgroep. Het Natuurpact was voor hen geen belangrijk beleidskader waarop zij zich wilden profileren. Bovendien is het deelnemen aan klankbordgroepen voor sommige maatschappelijke organisaties die kampen met beperkte capaciteit te tijdsintensief en wordt het belang van kennis niet door iedereen erkend.

Om deze reden probeert het PBL het onderzoek zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de actuele opgaven waar klankbordgroepleden in hun dagelijkse praktijk mee te maken hebben. Het geeft maatschappelijke partijen die wel betrokken willen zijn, maar capaciteitsproblemen hebben de mogelijkheid om agendalid te worden, zodat ze op een laagdrempelige manier betrokken kunnen zijn en hun inbreng kunnen doen. Verder helpt het ook om te expliciteren waarom het onderzoek relevant is voor hun werkpraktijk, hoe ze de kennis zouden kunnen toepassen, waarom het PBL hun input essentieel acht en hoe hun input wordt gebruikt.

Het betrekken van maatschappelijke partijen vergt soms overtuigingskracht en vasthoudendheid richting beleidsmakers bij ministeries en andere overheden. Vanwege de recente decentralisatie van het natuurdossier en de daarmee samenhangende gespannen verhouding tussen provincies en Rijk, bestond er in de eerste fase van de ‘Lerende evaluatie Natuurpact’ nog weinig structurele aandacht voor de maatschappelijke inbreng. In de tweede evaluatie heeft het PBL omwille van de borging van de onafhankelijkheid en op advies van de VU (Verwoerd et al., 2017) wel een maatschappelijke klankbordgroep opgericht. De onafhankelijkheid van het PBL is nu beter gewaarborgd, doordat alle betrokken partijen een gelijkwaardige stem hebben in het onderzoek (Folkert et al., 2018).

Scheiden van rollen van interface en beoordelaar

Een andere ‘zachte’ manier om onafhankelijkheid in de oordeelsvorming te waarborgen is het in persoon scheiden van de rollen van ‘interface’ en ‘beoordelaar’. Bij het PBL wordt in sommige gevallen gewerkt met twee gescheiden schillen van onderzoekers. De ene schil omvat onderzoekers die de interactie met betrokkenen en belanghebbenden aangaan (de interfaces) en de andere de onderzoekers die op grotere afstand werken (de beoordelaars). De laatste groep is specifiek verantwoordelijk voor het bewaken van de kritische houding in het onderzoeksteam en de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming.

Vooraf bij doel-rationele beleidsevaluaties (zoals de ‘Analyse van het ontwerp-klimaatakkoord’) en bij lerende evaluaties (zoals de ‘Lerende evaluatie Natuurpact’) is het nodig om op deze manier rollen te scheiden. De politiek-bestuurlijke setting waarin dergelijk evaluatieonderzoek zich afspeelt, zorgt immers voor druk richting onderzoekers. Onderzoekers die in interactie werken, bijvoorbeeld in de vorm van ‘kennis aan tafel’ of ‘dialogosessies’, mogen dan ook nooit oordelen vellen op basis van ontvangen informatie tijdens dialogosessies, zonder ruggenspraak met de onderzoekers die verder van de beleidspraktijk staan. Het scheiden van rollen van interface en beoordelaar waarborgt de onpartijdigheid in de oordeelsvorming. Dit vraagt wel om openheid richting de betrokkenen over de uitoefening van deze dubbele rollen in de verschillende fases van het onderzoek.

Onafhankelijkheid in beeldvorming

Als onderzoek bedoeld is om het politiek debat een onbetwiste basis van informatie te verschaffen, dan moet onafhankelijkheid niet alleen geborgd zijn in het onderzoeksproces en de oordeelsvorming. Onafhankelijkheid moet dan ook worden ondersteund in de beeldvorming. Het waarborgen van onafhankelijkheid in beeldvorming vraagt volgens de OVV (2018) om een goede regie op de communicatie. Die komt bijvoorbeeld naar voren in een presentatie van onderzoeksresultaten die qua taal en terminologie is afgestemd op de diverse doelgroepen, in een heldere verantwoording van gemaakte keuzes in de onderzoeksaanpak, en eventueel in het maken van afspraken over het tussentijds delen van informatie.

Een goede regie vereist ook een goede timing, waarbij het belangrijk is de juiste balans te vinden tussen gedegenheid en tijdigheid van het onderzoek.

Het PBL probeert rekening te houden met de beeldvorming door op projectniveau expliciet aandacht te schenken aan het inzichtelijk maken van de onderzoeksaanpak en de gebruikte modellen. Bovendien houdt het in de manier van communiceren rekening met de verschillende doelgroepen. We lichten beide toe aan de hand van voorbeelden.

Inzichtelijkheid van de onderzoeksaanpak

Het PBL streeft ernaar de transparantie van de onderzoeksaanpak te vergroten, bijvoorbeeld door meer inzicht te bieden in de onderliggende aannames en onzekerheden. Dat is vooral van belang bij evaluatiestudies. Zo heeft het PBL in het kader van de ‘Lerende evaluatie Natuurpact’ in dialoogsessies met beleidsambtenaren en bestuurders niet alleen de bevindingen gepresenteerd, maar ook de onderliggende aannames in de modellen, in dit geval de Metanatuurplanner, uitgebreid toegelicht. Ter aanvulling zijn achtergrondrapporten opgesteld, waarin de onderzoeksmethoden, uitkomsten en onzekerheden van de evaluatieaanpak uitgebreid zijn toegelicht, getoetst en verbeeld (Van der Hoek et al., 2017; Van Veen et al., 2016; Verwoerd et al., 2017; Verwoerd et al., 2019; PBL, 2019c).

Open en eerlijk zijn over de gebruikte data, methoden, modellen en analyses, en daarmee over de onzekerheden, afwegingen en zeggingskracht, draagt bij aan onafhankelijkheid in beeldvorming. Een voortdurende uitdaging voor onderzoekers is hierbij om niet alleen te zorgen voor kwaliteit en gedegenheid, maar ook voor een tijdige oplevering, zodat onderzoeksresultaten op het juiste moment beschikbaar zijn voor het proces van politiek-bestuurlijke besluitvorming. In de praktijk zijn concessies op kwaliteitsgebied ten behoeve van een tijdige oplevering lastig bespreekbaar te maken. Dit soort afwegingen blijft vaak impliciet, waarbij onderzoekers proberen onder tijdsdruk zoveel mogelijk kwaliteit te leveren. Een nadruk op transparantie en verantwoording via achtergrondrapporten en dergelijke heeft zijn keerzijde, zowel in werkdruk als in beeldvorming. Te veel daarvan kan het beeld opleveren van het PBL als een ‘rapportenfabriek’.

Aansluiting bij diverse doelgroepen

Vroegtijdig helderheid scheppen richting de buitenwereld over de reikwijdte van het onderzoek en wat daarmee wel en niet wordt afgedekt, maakt het mogelijk om vragen achteraf voor te zijn. Het begeleiden van de landing van het onderzoek begint daarmee al vroegtijdig. Het vraagt om een actieve communicatiestrategie om op de juiste plekken op de juiste momenten inbreng te bieden. Wanneer desondanks vragen opkomen, is het de uitdaging om de boodschap van het onderzoek te plaatsen in het perspectief van de zorgen die leven in het maatschappelijk debat.

Bij de ophef rondom de cijfers en modellen bij de doorrekening van het ontwerp-Klimaatakkoord heeft het PBL de nadruk in de communicatie in eerste instantie gelegd op de kwaliteit en de daarmee verbonden zeggingskracht van de cijfers en

Tabel 1 Voorbeelden van inzet op zachte borging bij het PBL

	Vooraf bij agenderend onderzoek	Vooraf bij evaluatief onderzoek
Positie	– Ruimte claimen om een onderzoek zelf af te bakken (bijvoorbeeld om het onderzoeksperspectief te verbreden)	– De rolverdeling en de verantwoordelijkheden expliciet benoemen en rolvastheid bewaken
Oordeelsvorming	– Maatschappelijke toetsing via een maatschappelijke klankbordgroep	– Maatschappelijke toetsing via een maatschappelijke klankbordgroep – Het scheiden van de rollen van interface (onderzoeker in interactie met het veld) en beoordelaar (onderzoeker op afstand)
Beeldvorming	– Het plaatsen van onderzoeksresultaten in een breder kader en het aansluiting zoeken bij diverse doelgroepen	– Het transparant en inzichtelijk maken van aannames en onzekerheden rond cijfers en modellen

modellen zelf. Tegelijkertijd is ingezet op duiding van de cijfers in het licht van het grotere verhaal over de klimaattransitie en de inzet die dit vraagt van burgers en bedrijven. Voor het PBL was de uitdaging om een balans te vinden tussen enerzijds een eenduidige boodschap, en anderzijds aansluiting bij een bredere diversiteit aan belangen die een rol spelen in het klimaatdebat. Onderzoek plaatsen binnen een breed maatschappelijk perspectief en onderzoeksresultaten vertalen naar uiteenlopende doelgroepen helpt ervoor te zorgen dat het PBL niet in een tunnelvisie belandt en verlaagt de kans dat er een eenzijdig beeld van het PBL ontstaat. Daarom brengt het PBL steeds vaker *factsheets* uit en biedt het informatie toegesneden op specifieke doelgroepen aan.

Conclusies

Onderzoek van het Rathenau Instituut (Diercks et al., 2018) laat zien dat onafhankelijkheid van onderzoek niet alleen te waarborgen is via formele regels, afspraken en procedures. Deze formele normen moeten hun weg vinden in de praktijk en de dagelijkse arbeidsroutines. Het waken over onafhankelijkheid moet zich bij onderzoekers als het ware ontwikkelen tot een tweede natuur. Om dat te bevorderen doet het PBL ervaring op met ‘zachte’ borgingsmaatregelen. Een aantal daarvan zijn hierboven toegelicht aan de hand van voorbeelden; zie tabel 1 voor een samenvatting.

Inmiddels hebben onderzoekers bij kennisinstituten een schat aan ervaring met het waarborgen van onafhankelijkheid via de route van zachte borging. Het ophalen en expliciteren van inzichten uit de PBL-praktijk laat zien dat onderzoekers hierover van elkaar kunnen leren. De PBL-ervaringen maken duidelijk dat het

type project, agenderend of evaluerend, mede bepalend is voor welke accenten opportuun zijn om onafhankelijkheid te waarborgen. Rekening houden met het type projecten en de dimensies van onafhankelijkheid die de OVV onderscheidt, helpt onderzoekers bij het voeren van een onderlinge dialoog over zachte borging en het delen van ervaringskennis.

Naarmate onderzoek interactiever wordt en de rol van opdrachtgevers en belanghebbenden in het onderzoek toeneemt, is borging van onafhankelijkheid zowel urgenter als uitdagender. Het PBL is met het klimaatonderzoek bijvoorbeeld doorgedrongen tot de kern van het politieke en maatschappelijke debat. De belangen bij dit onderwerp zijn groot. Dit ervaren PBL-onderzoekers. Het zorgt voor meer bewustwording over het belang van het borgen van onafhankelijkheid en voor urgentie om binnen het PBL hierover nog meer kennis en ervaringen uit te wisselen.

Dit artikel illustreert hoe borging van onafhankelijkheid nieuwe eisen stelt aan de professionaliteit van onderzoekers en hoe het PBL hiermee omgaat. Om effectief om te kunnen gaan met eenzijdige of selectieve verzoeken om onderzoek, en met weerstand of desinteresse aan de beleidskant of bij maatschappelijke stakeholders, is het nodig om onwenselijke beïnvloeding zichtbaar te maken. Deze zichtbaarheid noodzaakt onderzoekers te reflecteren op machtsverhoudingen rond hun onderzoek. Het stelt hen voor de uitdaging om te 'dealen' met touwtrekkerij aan hun onderzoek (PBL, 2019, te verschijnen). Onderzoeken die zich afspelen in de nabijheid van beleid, vragen van onderzoekers nu eenmaal een scherpzinnige houding en opperste deskundigheid, zelfbewustzijn, bestuurlijke gevoeligheid en terughoudendheid. Ze doen een beroep op sociale en communicatieve vaardigheden, luisterend en verbindend vermogen, zelfreflectie en doortastendheid. Het PBL verwacht van onderzoekers dat ze zich continu bewust zijn van hun rol en rolinvulling en daar expliciet over zijn. Dit vraagt om een open, kritische en veilige werkcultuur waarin onderzoekers hun onafhankelijke houding kunnen ontwikkelen.

Door dialogen met elkaar te voeren kunnen onderzoekers ervaringen uitwisselen. Dit geeft enige houvast, maar ieder project is anders en elk nieuw project zal voor de onderzoekers weer een zoektocht zijn naar een aanpak om onafhankelijkheid te organiseren. De start van een project is een voor de hand liggend moment om een aanpak hiervoor uit te denken. In een *Community of Practice* 'Kwaliteit en Impact' zal het PBL de komende tijd kennisuitwisseling over onafhankelijkheidsrisico's en -strategieën verder vormgeven. In dat verband wordt onafhankelijkheid benaderd in samenhang met drie andere kwaliteitscriteria: relevantie, geloofwaardigheid en legitimiteit (PBL, 2019, te verschijnen).

Het PBL beoogt met het expliciteren van ervaringen met zachte borging van onafhankelijkheid de dialoog hierover te faciliteren, niet alleen intern, maar ook tussen kennisinstituten en met ministeries en andere verzoekers om onderzoek. De voorbeelden maken duidelijk dat het waarborgen van de onafhankelijkheid van onderzoek en het beschermen van de reputatie op dit punt van onderzoeks-

stellingen van groot belang zijn. Ze maken ook duidelijk dat deze borging aanzienlijke inspanningen en investeringen van onderzoekers vergt, omdat zij zich steeds actief moeten afvragen of er enigerlei vorm van onwenselijke beïnvloeding in het spel is. Het vraagt veel op het gebied van projectmanagement, kwaliteitsborging en communicatie. Maar effectieve borging van onafhankelijkheid is, zoals het Rathenau Instituut beargumenteert, een gedeelde verantwoordelijkheid van onderzoekers en opdrachtgevers – en ook een gedeeld belang: ‘it takes two to tango’ (Diercks et al., 2018). Daarover moet de dialoog gaan.

Literatuur

- Diercks, G., Faasse, P., Van der Meulen, B., & Diederens, P. (2018). *Met gepaste afstand – Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Folkert, R., Verwoerd, L., & Verwest, F. (2018). Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoordwoorden en leren. *Beleidsonderzoek online*, juli 2018.
- OVV. (2018). *Onafhankelijk onderzoek: In het publiek belang*. Den Haag: OVV.
- PBL. (2017). *Lerende evaluatie van het natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag: PBL.
- PBL. (2018a). *Onafhankelijkheid PBL*. Den Haag: PBL. Verkregen van <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/borging%20onafhankelijkheid%20pbl.pdf>
- PBL. (2018b). *Naar een wenkend perspectief voor de landbouw*. Den Haag: PBL.
- PBL. (2019a). *Effecten ontwerp klimaatakkoord*. Den Haag: PBL.
- PBL. (2019b). *Lerende evaluatie natuurpact*. Den Haag: PBL. Verkregen van <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/lerend-evalueren>
- PBL. (2019c). *Onderzoeksmethode Lerend evalueren verfilmd*. Verkregen van <https://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2019/onderzoeksmethode-lerend-evalueren-verfilmd>
- PBL. (2019, te verschijnen). *Reflexiviteit in publieke kennisorganisaties*. Den Haag: PBL.
- Van der Hoek, D., et al. (2017). *Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen: Achtergrondrapport lerende evaluatie van het Natuurpact*. Den Haag: PBL.
- Van der Meer, F.B., & Edelenbos, J. (2006). Evaluation in multi-actor policy processes: Accountability, learning and co-operation. *Evaluation*, 12(2), 201-218.
- Van Veen, S.C., Verwoerd, L., & Regeer, B.J. (2016). *Characteristics of reflexive evaluation: A literature review conducted in the context of the Natuurpact (2014-2027) evaluation*. Amsterdam: Athena Institute, VU University.
- Verwoerd, L., De Wildt-Liesveld, R., & Regeer, B.J. (2017). *The value of reflexive evaluation: A review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*. Amsterdam: Athena Institute, VU University.
- Verwoerd, L., Klaassen, P., & Regeer, B.J. (2019). *The value of a reflexive evaluation approach in the eyes of researchers: A review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*, Amsterdam: Athena Institute, VU University.