



Planbureau voor de Leefomgeving

# WETENSCHAP EN BELEID VERBINDEN

EEN TERUGBLIK OP DE EERSTE ZEVEN JAAR VAN HET PBL





WETENSCHAP EN BELEID VERBINDEN



# WETENSCHAP EN BELEID VERBINDEN

EEN TERUGBLIK  
OP DE EERSTE  
ZEVEN JAAR  
VAN HET PBL



# VOORWOORD

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) – een belangrijke kennisleverancier voor het beleid én prominent onderdeel van mijn ministerie – neemt na zeven jaar afscheid van zijn eerste directeur.

Hoe heeft het PBL zich ontwikkeld na de fusie (van het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu en Natuurplanbureau) en is het geëvolueerd tot het instituut dat het nu is? Hoe heeft het PBL de rol van kennisleverancier ingevuld? Wat zijn de leerpunten die uit dat proces zijn op te pakken? Deze vragen stelde mijn voorganger Siebe Riedstra en het PBL nam de uitdaging aan.

Dit cahier illustreert hoe het PBL in het hedendaagse tijdsgewricht opereert; een tijdsgewricht dat onder andere gekenmerkt wordt door snelle veranderingen, door mondige burgers, bezuinigingen bij de overheid en een toenemende invloed van de (sociale) media.

Net zoals het PBL in zijn rapporten thema's vaak van meerdere kanten belicht, doet dit cahier dat ook: niet alleen komen medewerkers zelf aan het woord, ook Siebe Riedstra en de scheidend directeur laten hun licht schijnen op het PBL. Zodoende geeft dit

cahier een rijk beeld van de ontwikkeling van het PBL, over de manier waarop het kennis ontwikkelt en naar buiten brengt, maar ook over de interne processen.

Het effectief benutten van kennis in beleidsprocessen vraagt om een goede verbinding tussen de beleidswereld en de kenniswereld. Dit cahier biedt een kijkje achter de schermen van het PBL. Deze openhartigheid inspireert. Het biedt bovendien aanknopingspunten voor de uitdaging die ik eerder benoemde: de uitdaging om kennis en kennisinstellingen dichter tegen het beleid te laten aanschurken.

*Lidewijde Ongerling  
Secretaris-Generaal Ministerie  
Infrastructuur en Milieu*

# INHOUD

|  |    |
|--|----|
| Voorwoord  | 5  |
| Inleiding  | 9  |
| Kennis verbinden met beleid                              | 10 |
| Hoe een rapport op het hakblok terechtkomt               | 12 |
| Leren van eigen fouten                                   | 16 |
| Ondernemen: van noodzaak naar kans                       | 20 |
| Inspelen op groene initiatieven van burgers en bedrijven | 24 |
| Het stedelijk metabolisme exposeren                      | 28 |



|   |    |
|---|----|
| Afruilrelaties in beeld brengen                         | 32 |
| Wat verlang je van natuur?                              | 36 |
| Oranje badmuts symboliseert het effect van milieubeleid | 40 |
| De avond waarop alles in elkaar klikt                   | 44 |
| Een historische kans een kontje geven                   | 48 |
| Wetenschappelijke data visualiseren                     | 52 |
| Economische data ruimtelijk duiden                      | 56 |
| Sturen om het hoekje                                    | 60 |



# INLEIDING

In 2008 ontstond het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) uit de fusie van het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau, met Maarten Hajer als eerste directeur. Nu, zeven jaar later – de reguliere termijn voor topambtenaren inclusief planbureau-directeuren – maakt Hajer ruimte voor een nieuwe directeur.

Tijd voor een terugblik. Hoe ontwikkelde het instituut zich? Wat zijn de grote vragen waar het PBL mee aan de slag is gegaan? Op welke doelgroepen en partners heeft het planbureau het vizier gericht? Hoe heeft het zichzelf op de kaart gezet? Welke keuzes heeft het PBL gemaakt die ook voor anderen interessant kunnen zijn?

Dit cahier voert u mee langs 12 korte verhalen die de ontwikkeling en vernieuwing van het PBL-werk markeren. Deze verhalen behelzen een breed spectrum van veranderingen:

in communicatievormen, de verbreding van de PBL-klantenkring, de verjonging van het medewerkersbestand, de vernieuwing van de Balansen en andere publicatiereeksen, maar bijvoorbeeld ook de aandacht voor *governance* en de omgang met uiteenlopende waarden in de samenleving in ons wetenschappelijke werk.

Als het om communicatie gaat heeft het PBL de afgelopen jaren sterk ingezet op nieuwe media en op vormgeving en beeld om de inhoudelijke boodschappen goed onder de aandacht te brengen. Maarten Hajer heeft daarnaast het belang van toegankelijk schrijven en storytelling benadrukt. Een goed leesbaar verhaal blijft immers veel beter hangen. Daarom in dit boekje: verhalen van PBL'ers over ontwikkelingen in de afgelopen zeven jaar. De PBL-medewerkers zijn immers de belangrijkste dragers van het instituut.

Voorafgaand aan die verhalen vindt u een interview met Siebe Riedstra. Als voormalig secretaris-generaal op het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft hij de ontwikkeling van PBL van nabij meegemaakt. En het boekje sluit af met een terugblik van Maarten Hajer op zijn directeurschap.

Dit cahier bevat geen analyse van factoren die de ontwikkeling en vernieuwing verklaren; wel duiden de verhalen welke elementen een rol spelen in de ontwikkeling. Ook maken de verhalen duidelijk dat er geen sprake was van een masterplan. Werkende weg is de vernieuwing ontstaan met vallen en opstaan – noem het experimenteren –, en soms had het PBL het geluk aan zijn kant. De verhalen illustreren dat vernieuwen geen eenvoudig proces is en veel vraagt van medewerkers en staf.

# KENNIS VERBINDEN MET BELEID

## INTERVIEW MET SECRETARIS-GENERAAL SIEBE RIEDSTRA

**Politicooloog Siebe Riedstra was sinds 2009 secretaris-generaal op het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dit ministerie is ‘eigenaar’ van het PBL. Afgelopen juni is Riedstra secretaris-generaal geworden op het ministerie van Veiligheid en Justitie. Een interview vlak voor zijn overstap.**

“Ik zie twee grote lijnen in de veranderingen die Maarten Hajer de afgelopen zeven jaar heeft ingezet; de ene betreft de organisatie en de andere de publicaties. Maarten heeft van het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau één organisatie weten te maken, die spreekt met één stem. Dat is heel knap. Ik weet als geen ander hoe moeilijk dat is, want ik heb hetzelfde moeten doen toen Verkeer en Waterstaat en VROM werden samengevoegd.

Die fusie was lastig, maar heeft het planbureau echt beleidsrelevanter gemaakt omdat het ruimtelijke thema’s nu van heel veel kanten belicht. Iedereen weet wel hoe complex de werkelijkheid is, maar beleidskolommen zijn toch vaak rond één thema georganiseerd. Hoe meer de producten van het planbureau recht doen aan de volle werkelijkheid, hoe gemakkelijker het ook voor mij wordt om een kwestie hier in de volle breedte aan de orde te stellen.

Daarnaast hebben de publicaties van het planbureau de afgelopen jaren duidelijk aan gezag gewonnen. Hoe ik dat merk? Er wordt uit geciteerd. *De Balans van de Leefomgeving* bijvoorbeeld is inhoudelijk een icoon. Minstens zo belangrijk is de manier waarop kennis naar buiten wordt gebracht. Kennis kan

zich pas verspreiden als je die goed weet te ontsluiten. De PBL-presentaties zijn bij de tijd, met infographics et cetera. Dat is belangrijk in een wereld die steeds meer gericht is op beeld. Ook heb je als kennisinstelling altijd te maken met de overgang tussen specialisten en niet-specialisten; uiteindelijk moet iedere beleidsambtenaar een rapport van het PBL kunnen begrijpen. Ze moeten het ook *willen* begrijpen, en dan is het fijn als snel duidelijk wordt gemaakt waarom een rapport mogelijk interessant voor hen is. Over dergelijke presentatiezaken heeft het planbureau duidelijk goed nagedacht.

*Het is gelukt de politiek uit te dagen en uit te nodigen*

## Het is vooral Maartens toon die goed heeft gewerkt. Minder het waarschuwend vinger-tje, meer een overzicht van beleidsopties en mogelijke scenario's



De inhoud moet natuurlijk ook op orde zijn, en daar kan ik op vertrouwen. Ik herinner me de *Environmental Outlook* uit 2011 die het planbureau samen met de OESO maakte voor de VN-klimaatconferentie in Durban. Ik verving de staatssecretaris op die bijeenkomst en merkte dat de Nederlandse bijdrage echt werd gewaardeerd. Ook China, bijvoorbeeld, is vaak lovend over de rapporten van het PBL. Als het erop aankomt, levert het PBL veel kwaliteit – en dat is prettig als je daar staat als vertegenwoordiger van Nederland. Ik wil ook het rapport *De energieke samenleving* noemen. Dat is een beetje mijn *hobby horse*; we hebben dat rapport hier op het ministerie heel enthousiast

opgepakt. Het is eigenlijk een essay dat een aantal actuele maatschappelijke ontwikkelingen treffend neerzet zonder te politiek te worden. Het levert niet zozeer feiten als wel een nieuwe taal. Die benadering heeft geleid tot andere beelden, andere paradigma's, andere gesprekken.

Het is vooral Maartens toon die goed heeft gewerkt. Hij heeft de kienheid om alternatieven te bieden, zonder te vervallen in een soort doemtoon van 'gij zult ..., want anders...'. Minder het waarschuwend vinger-tje, meer een overzicht van beleidsopties en mogelijke scenario's. Monitoring is en blijft een belangrijke taak van het PBL, maar zo'n toon van 'we zeggen nog één keer wat er misloopt' drukt de politiek in het defensief en stoot af. De politiek wordt niet vrolijk van louter stoplichten. Door opties te bieden voelen politici zich daarentegen uitgedaagd en uitgenodigd. Het inbrengen van varianten brengt de discussie niet alleen op een hoger plan, maar haalt ook de polarisatie uit het debat. Je begrijpt als vanzelf dat jouw opvatting er één is uit een palet. Zo maak je een discussie beleids-

relevanter, want het gaat sneller over de inhoud én over de allianties die ondanks die verschillen mogelijk zijn.

Maarten en ik hebben de afgelopen jaren veel gediscussieerd over wat gezag nu eigenlijk is. Autoritair gezag werkt niet meer; gezag wordt je gegund. Maarten heeft dat gezag verworven, dat blijkt wel uit zijn verkiezing tot Overheidsmanager van het jaar 2014. Je rol als directeur van een planbureau is helder, maar het gaat er ook om hoe je die rol invult. Dat heeft Maarten gewoon goed gedaan. Ik zie hem als een man van de verbinding. Maarten is onafhankelijk, maar staat wel open voor de behoeften van het openbaar bestuur. En hij durft onzekerheden te benoemen en te zeggen dat hij iets *niet* weet. Dat verbindt ook mensen, en komt gek genoeg heel krachtig over."

# HOE EEN RAPPORT OP HET HAKBLOK TERECHTKOMT

## MILIEUBALANS

*Over journalisten die met een uitspraak aan de haal gaan, het PBL dat een hoofdrol krijgt in het Achtuurjournaal en onderzoekers die van 3 rapporten 1 moeten maken*

Toen Nico Hoogervorst de projectleiding kreeg van *Milieubalans 2009*, had het planbureau net een forse afslankings-taakstelling gekregen – zoals de hele Rijksoverheid. Hij zag het als zijn taak om extra efficiënt te werk te gaan en richtte zich op het stroomlijnen van de productie: deze jaarlijkse balans zou systematisch de stand van zaken opmaken rond de vastgestelde beleidsdoelen. Wat is de situatie, wat zijn de trends? Licht het beleid op koers, of laten de cijfers zien dat er aanpassingen nodig zijn?

Toch voerde Nico ook een innovatie door. “Voor het eerst voegden we twee aparte verdiepende hoofdstukken toe, eentje over voedsel en eentje over luchtkwaliteit. Doel was om bestaande beleidstrajecten in een ruimer perspectief te plaatsen en te toetsen aan de nieuwste wetenschappelijke inzichten.” Bij luchtkwaliteit kwam daar, vond Nico, iets interessants uit, namelijk dat de overheid vermoedelijk een verkeerd beleidsinstrument inzette. De overheid wilde het totale gewicht aan fijnstof in de atmosfeer omlaag brengen, in de

veronderstelling op die manier gezondheidswinst te boeken. Er komen echter steeds meer wetenschappelijke aanwijzingen dat met name extra kleine (en dus lichte) stofdeeltjes schadelijk zijn voor mensen. Maar doordat de beleidsdoelen in termen van gewicht waren geformuleerd, werden in de praktijk vooral grote (relatief zware, relatief onschuldige) deeltjes afgevangen. Nico: “Relevant toch! Ik was trots, vond dat we een goede keuze hadden gemaakt om dit thema uit te diepen. Dit punt is echter totaal ondergesneeuwd geraakt door ‘de rel’, en tot op de dag van vandaag zijn we met de fijnstofdiscussie nog weinig opgeschoten.” Die rel, dat is het publicitaire drama dat ontstond rond het andere verdiepende hoofdstuk, dat over voedsel. Op zichzelf zette dit hoofdstuk slechts feiten in

context: wereldwijd veroorzaakt het eten van vlees, vis en zuivel ongeveer 12 procent van de uitstoot van broeikasgassen en 30 procent van het verlies aan biodiversiteit. Als de overheid de vastgestelde milieu- en klimaatdoelen wil behalen, dan ontkomt zij er niet aan om zich op een of andere manier te bemoeien met ons dieet. En dat is een lastige opgave, erkent het hoofdstuk, want het is bekend dat mensen zich niet graag laten vertellen wat zij wel of niet moeten eten.

Hoe gevoelig dit precies ligt, blijkt in september 2009. Het *Achtuurjournaal* van de NOS toont een filmpje waarin een slager de *Milieubalans* (en en passant ook de *Natuurbalans* die op hetzelfde moment werd uitgebracht) pontificaal op het hakblok legt en in mootjes hakt. Nico: “Die *Balansen* waaraan wij zo hard hadden gewerkt! En nog op grond van foute informatie ook; de slager was boos omdat het planbureau zou oproepen tot een vleestaks, terwijl dat hele woord in de *Balans* niet één keer voorkomt.”



Tja, hoe ontstaat zo'n foutieve beeldvorming? Nico: “Op de persconferentie was *Stichting Natuur & Milieu* aanwezig, die de presentatie van beide *Balansen* aangreep om haar eigen persbericht uit te delen. Daarin stond dat de analyse van het PBL een vleestaks onontkoombaar maakt. Wij zagen wel dat dit persbericht werd uitgedeeld, maar óverzagen het niet, zal ik maar zeggen. Het persbericht werd opgepikt door twee jonge journalisten die net voor het NOS-journaal werkten, en kennelijk dachten: ‘leuke invalshoek’. Dus na de persconferentie interviewden ze Maarten en vroegen hem wat hij vond

van een vleestaks. Maarten draaide er een tijdje omheen – niemand verloor hem, die twee journalisten bleven maar aandringen: ‘Denkt u dan aan een vleestaks?’ Uiteindelijk zei hij: ‘Dat zou misschien een van de middelen kunnen zijn.’” Met dat hakblok-item tot gevolg, wat het PBL in de dagen daarna een hoop publicitair puinruimen heeft gekost.

Dit was gelijk de laatste *Milieubalans*. Nico: “Niet zozeer vanwege die rampzalige publiciteit, maar omdat minister Cramer er vanaf wilde. Dat had ze ons een week eerder al laten weten.

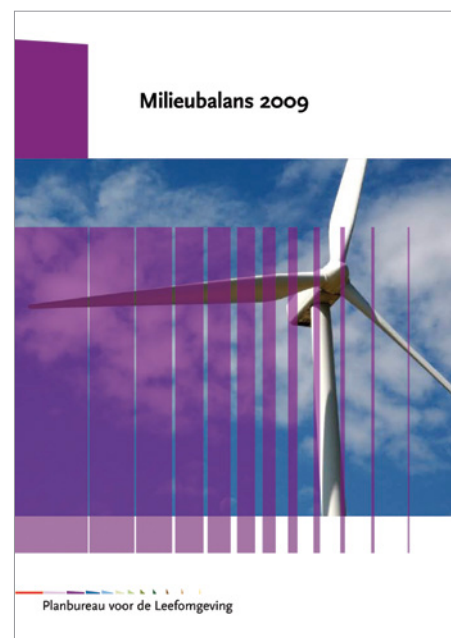
## Hoe verbinden we drie verschillende tradities en denkwerelden?

Het kostte te veel tijd om serieus op de balansen te reageren, zei ze. Het PBL publiceerde jaarlijks een aparte *Balans* over de stand van het milieu, de natuur of ruimtelijke inrichting. Elk jaar werd er een officiële kabinetsreactie op de *Balans* gemaakt, en dat vraagt om afstemming tussen verschillende ministeries. En die moesten allemaal bezuinigen. Eén keer in de twee jaar een *Balans* was voortaan wel genoeg. Ik vond dat een wat gezocht argument. Zo'n jaarlijkse terugkoppeling over de effectiviteit van beleid lijkt mij eigenlijk nog steeds zinnig."

Het kwam tot een compromis: het PBL zou voor 2010 nog balansen maken, en daarna zou een tweejaarlijkse cyclus ingaan, met in elk tussenliggend jaar een signalenrapport. December 2009 trok Nico met de projectleiders van de *Natuurbalans* en de *Ruimtebalans* (beoogd opvolger van de *Staat van de Ruimte*) naar het managementteam om de plannen voor de balansen van 2010 te presenteren. Ter plekke kregen ze te horen dat het PBL zojuist had besloten geen aparte balansen meer te maken. Voortaan zou

er om het jaar een *Balans van de Leefomgeving* komen. Nico: "Ik heb dat wel ervaren als een soort overval. Hoe zou zo'n samengevoegde *Balans* er uit kunnen zien? Hoe verbinden we drie verschillende tradities en denkwerelden? Hoe laten we de datastromen vloeien? Wat is eigenlijk het voordeel van één dik boek met drie klanten ten opzichte van drie dunnere boeken met elk zijn eigen doelgroep? Anderzijds: de ministeries gingen in die tijd ook op de schop, de beleidsterreinen milieu, mobiliteit en ruimtelijke inrichting werden in elkaar geschoven tot wat nu het ministerie van IenM is. Bestuurlijk gezien zou er meer ruimte kunnen komen voor geïntegreerd leefomgevingsbeleid – en dat zouden wij kunnen bedienen door één *Balans* te maken."

In september 2010 lag die eerste *Balans van de Leefomgeving* er. Het bleek eigenlijk wel aardig om de samenhang tussen drie velden te belichten, merkte Nico. Die onderneming heeft volgens hem ook integratie tussen de twee fusiepartners PBL-Den Haag en PBL-



Bilthoven bevorderd. "We hebben veel inhoudelijke discussies gevoerd over de afbakening van dat glibberige begrip 'leefomgeving', en over zinvolle ordeningsprincipes voor ons samengevoegde planbureau. Dat is allemaal



nog niet helemaal ingesleten hoor. Maar ik zie wel dat het zijn vruchten heeft afgeworpen.”

Nico somt de voordelen op: “De overheid is nog steeds tamelijk sectoraal georganiseerd. Wij brengen nu echter systemen in beeld die dwars door die sectoren heen snijden. De systemen die wij analyseren – zoals energie, voedsel, transport, huisvesting, waterbeheer – hebben alle een duidelijk fysieke component; dat maakt het tot onze onderwerpen. Instituties, actoren en historie kunnen per domein sterk verschillen. Zo kent het voedselsysteem van oudsher veel private partijen (boeren) en het waterbeheer juist weinig. Daardoor heeft de overheid steeds een andere rol bij het beheer van de leefomgeving. Door op dit hogere abstractieniveau te kijken, kunnen wij aangeven welke manieren van organiseren zouden passen bij een bepaald maatschappelijk doel, en welke afruilrelaties dan relevant worden. Dat maakt dit, denk ik, tot rijke en zinvolle analyses – want precies in die afruilrelaties zit de politieke spanning. Daarover mogen de

ministers of de DG’s dan een potje armpje drukken.”

Het samenvoegen van de balansen heeft nog een ander effect. Vanouds werd het Milieu- en Natuurplanbureau nogal in de groene hoek gedrukt, omdat het nu eenmaal over milieu en natuur rapporteerde. Nico: “Nu presenteren we ‘groen’ als één van de elementen in de afruilrelaties binnen een systeem.” Dus terwijl het PBL de politieke spanningen beter in kaart brengt, is het zelf in de beeldvorming gedepolitiseerd. Ook dat komt zijn effectiviteit ten goede.

**Milieubalans 2009 (PBL, 2009), zie:**

<http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/500081015.pdf>

**Zie voor het item van het journaal waarin wordt ingehakt op de Milieubalans:**

[http://www.uitzendinggemist.net/aflevering/96076/Nos\\_Journaal\\_2000.html#](http://www.uitzendinggemist.net/aflevering/96076/Nos_Journaal_2000.html#), **vanaf 20.25 minuten**

# LEREN VAN EIGEN FOUTEN

## ONDERZOEK VAN EEN DEELRAPPORT VAN HET IPCC

*Over het maken van fouten, de spreekwoordelijke wc-eend, het gebruik van internet als discussieplatform en het belang van transparantie*

Het klimaat verandert – en de mens speelt daarbij een belangrijke rol, zo stelde het *International Panel on Climate Change* in zijn rapport van 2007. Het IPCC, opgericht door nationale overheden onder de vlag van de Verenigde Naties, heeft tot taak om periodiek de kennis over klimaatverandering op een rijtje te zetten. Er werken zo'n 600 wetenschappers van over de hele wereld aan mee, waaronder wetenschappers van het PBL. De conclusies van het IPCC over de rol van de mensen in die klimaatverandering en de consequenties voor het beleid waren

helderder dan ooit te voren: Als wij de opwarming willen afremmen, zullen de emissies snel af moeten nemen. Dat maakte dit wetenschappelijke rapport ook tot politieke springstof: het aanpakken van comfortabele praktijken en gevestigde belangen was onvermijdelijk geworden, als we het klimaatprobleem serieus wilden tackelen.

Geen wonder dus dat de sfeer rond de klimaatop van 2009 in Kopenhagen gepolariseerd was. Vlak voor die top barstte 'Climategate' los: gehackte

e-mails van Britse klimaatwetenschappers (waarvan enkelen ook informatie hadden geleverd aan het IPCC) zouden suggereren dat zij een truc gebruikten om een duidelijke opwarming van de aarde te laten zien. En direct na de top werden er foutjes ontdekt in het IPCC-rapport zelf. Zo stond er dat 55 procent van Nederland beneden de zeespiegel ligt, terwijl er had moeten staan dat 55 procent van Nederland kans loopt overstroomd te worden (door zee én rivieren). Klimaatonderzoeker Detlef van Vuuren: "Als je alle deelrapporten op elkaar legt, heb je een boekwerk van duizenden pagina's. Daarin staan echt nog wel meer foutjes. Dit specifieke foutje was in het licht van de hoofdconclusie misschien onbeduidend, maar politiek was het relevant."

**Klimaat** Fouten in klimaatrapport laten conclusies onverlet; politiek wint erbij als ze detailfouten kan toegeven  
**Mondiaal klimaatfoutje zat dit keer in Nederlandse hoek**

In het verouderende klimaatrapport van de VN blijkt opnieuw een fout. Het Planbureau voor de Leefomgeving trekt de hand in eigen boezem.

**Over onze redacteur**  
 Als je in 2014 in de VS zit, is de minister van Binnenlandse Zaken niet de Amerikaanse minister van Justitie. Het is de Amerikaanse minister van Justitie die de Amerikaanse minister van Binnenlandse Zaken is. Het is de Amerikaanse minister van Justitie die de Amerikaanse minister van Binnenlandse Zaken is.

**Nieuwe aanwijzing vooronzeker onderzoek**  
 Volgens de VN-organisatie voor klimaatonderzoek (IPCC) zou de Chinese regering mogelijk een fout hebben gemaakt in het rapport. Dit zou de Chinese regering mogelijk een fout hebben gemaakt in het rapport.



VVD hamert op uitstel besluit over miljardeninvestering in oploping dijken na nieuwe fout in rapport

**Politici woedend op klimaatpanel**

**in Fouten over zeeoploping**  
 Van onze verslaggever  
 Maarten van Calsterhout  
 Kees van Kesteren

**Den Haag** Politici reageren furieus op weer een fout in het klimaatrapport van het IPCC, het internationale klimaatpanel. Volgens het rapport zou de zee omhoog gaan.

uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek die het wereldwijde Vrij Nederland erbij haalde volgens het CBS ligt slechts 20 procent van Nederland boven de zeespiegel, terwijl daar ongeveer 70 procent van het BIP vandaan komt.

Maar meer verontrust, zegt minister Cramer van Milieu. Toevorsters maken fout met te accepteren. De zeespiegelstijging wordt over de oerhoogte dat cijfers over

het wegsmelten van de gletsjers in de Himalaya onjuist zijn en waarschijnlijk gebaseerd op een onduidelijke schatting van het wereldwijde Vrij Nederland. Dit zou de Chinese regering mogelijk een fout hebben gemaakt in het rapport.

Pijnlijk is echter dat juist het PBL de informatie leverde over de zeespiegel in Nederland. Tot slager zijn zijn velen keert. Zegt PVV'er de heer. Volgens Jonge Oude Lohman van het PBL heeft het IPCC per abuis twee getallen opgevoerd: het gebied onder de zeespiegel en het gebied dat verbaar is voor overstromingen.

Nippones (VVD) wil de besluiten van de debatacademie uitbreiden.

**Klimaat** Nederlandse vergissing in VN-rapportage maakt milieuminister furieus

**Onderzoek nieuwe fout klimaatrapport**

Door onze redacteurs  
 DEN HAAG, 4 FEB. Minister Cramer (Milieu, PvdA) eist nadere onderzoek naar een nieuwe onduidelijke fout in een rapport van het IPCC, het wetenschappelijke klimaatpanel van de Verenigde Naties.

**Cramer: deuk in wetenschap**

Minister Cramer heeft fel de milieuoorganisatie Greenpeace op al zijn waarschuwing voor de oploping van de zeespiegel.



Het zaaide immers twijfel over de degelijkheid van dat beladen rapport.”

Pijnlijk voor het PBL: deze gegevens waren door het PBL aangeleverd. Een foutje uit eigen keuken dus. Toenmalig minister Cramer van VROM was *not amused*. Ze zei in *NRC Handelsblad*: ‘Ik ben resoluut: ik duld geen fouten meer’. Detlef: “De minister was natuurlijk bang dat ze geconfronteerd zou worden met nog meer onzorg-

vuldigheden, die haar zouden afhouden van haar beleid”. De Tweede Kamer vroeg de minster om de implicaties van de fouten in het IPCC-rapport voor de hoofdconclusie te onderzoeken. Cramer verleende die opdracht aan haar ‘eigen’ PBL. Detlef: “Het was, denk ik, niet heel logisch om die vraag juist aan ons te stellen. Als wij ons over de kwaliteit van het werk zouden buigen, zou dat dan niet uitgelegd worden als: ‘Wij van wc-eend concluderen dat wc-eend toch

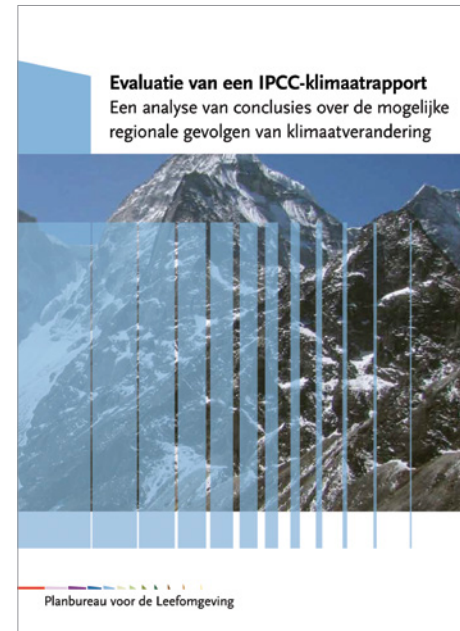
echt heel goed werkt’? Zelf vond ik dat we de opdrachtbrief van Cramer gemotiveerd terug moesten sturen. Maar anderen binnen het PBL, waaronder Maarten Hajer, durfden het wel aan.”

Gelukkig maar, want uiteindelijk is dit onderzoek uitgegroeid tot één van de leukere pionierende projecten die bij het PBL op dit gebied zijn gedaan, zegt Detlef. “Dat komt omdat dit project ook

een soort studie was naar de aard van onze eigen kerntaak. Immers: wij als PBL bestuderen wetenschappelijke literatuur en vatten die samen op een manier die deze kennis relevant maakt voor beleidsmakers, net als het IPCC. We proberen dat zo helder en scherp mogelijk te doen, zonder dat we politici manipuleren richting een bepaald beleid. Precies de vraag hoe je dat goed moet doen, stond hier op het spel. Want de echte, onderliggende kwestie was natuurlijk: 'Is het IPCC partijdig?'" Het PBL heeft binnen dit project een aardige manier ontworpen om de kwaliteit van wetenschappelijk werk te monitoren, vindt Detlef. "Ik zelf was maar beperkt betrokken. Maarten Hajer maakte wel volledig deel uit van dit projectteam, waarin destijds onder anderen ook Leo Meyer, Arthur Petersen en Bart Strengers zaten. Maarten concludeerde dat dit soort foutjes ook, en wellicht vooral, ontdekt kan worden door het publiek. 'Laten we een website openen en iedereen uitnodigen om fouten te melden', zei hij." Die website ging maart 2010 in de lucht. Detlef: "Dit idee was slim, en er kwamen zo'n

veertig reacties. Het was goed om te laten zien dat je openstaat voor commentaar, dat je niet in een ivoren toren zit. Dat heeft ons veel credits opgeleverd. Maar inhoudelijk gezien kwam daar al met al niet zo heel veel uit."

Inhoudelijk vruchtbaarder was het organiseren van een openbaar symposium met enkele wetenschappers die kritisch zijn over het IPCC. Detlef: "Ik denk dat dit symposium aan het begin van het project mede geholpen heeft onze gedachten te scherpen. Eén van de sprekers was de Brit Mike Hulme, schrijver van *Why we disagree about climate change*. Hulme wijst erop dat verschillende groepen die zich roeren in de klimaatdiscussie nauwelijks intrinsieke interesse hebben in het klimaat; zij gebruiken de discussie om hun belangrijkste punt over bijvoorbeeld energie of armoede door te drukken. 'Als klimaatverandering zo duidelijk aan waarden en politieke visies raakt', zo redeneert Hulme, 'waarom zou je dan doen alsof inzicht in de problematiek gaat komen van een natuurwet-



enschappelijk instrument?' Zijn punt is dus dat de klimaatwetenschappers van het IPCC zich op een oneigenlijke manier laten gebruiken. Klimaatverandering is geen 'probleem' waar wetenschappers een 'oplossing' voor kunnen suggereren. Je kunt het beter zien als een situatie waarin wij opnieuw moeten bedenken wie we als mensen willen zijn, en wat onze plek op aarde is."

## Het foutje was misschien onbeduidend, maar zaaide twijfel over de degelijkheid van een klimaatrapport

Een belangrijk innovatief element van dit project was de inschakeling van PBL-medewerkers die nu juist *geen* bijdrage hadden geleverd aan het IPCC-rapport. Zij zijn kritisch gaan kijken naar de acht hoofdstukken over de regionale gevolgen van klimaatverandering. Detlef: “Het projectteam kon in de beschikbare tijd onmogelijk de duizenden pagina’s van het totale rapport onderzoeken. Dus werd besloten het werk te concentreren op de zwakste hoofdstukken. En dat zijn vermoedelijk die hoofdstukken over de regio’s. Er worden nu eenmaal niet zoveel onderzoeksgelden vrijgemaakt om een studie te doen naar de implicaties van de opwarming van de aarde voor een bepaald gebied in Afrika of Latijns-Amerika. Wil je daar toch iets over zeggen, dan moet je het dus doen met beperkte informatie, die je op een verantwoorde manier moet zien op te schalen. Daarmee is de taak van het IPCC hier het moeilijkst.”

De PBL-collega’s werd gevraagd om te kijken naar de conclusies van die deelrapportages, en van daaruit terug te

werken: kun je die conclusies eigenlijk wel trekken op grond van de data die daaronder liggen? Die werkwijze heeft een hele lijst van kleine foutjes, slordigheden en te snelle generalisaties opgeleverd. Belangrijker en interessanter dan de fouten waren de vaagheden die soms in de beoordeling optreden. Want geregeld was de redenering achteraf simpelweg niet te controleren, omdat hij te impliciet was gebleven. Detlef: “We constateerden dus vooral een gebrek aan transparantie. En dat hield ons ook een spiegel voor: als je deze methode toepast op onze eigen rapporten, dat zul je vermoedelijk ook op impliciete aannames stuiten. Want hoe snel gebeurt het niet dat je redeneringen volgt zonder deze stap voor stap uit te schrijven, waardoor lezers achteraf vraagtekens kunnen plaatsen bij de conclusies die jij trekt? Dit heeft intern

tot hele leuke en fundamentele discussies geleid. Voor mij is dit het meest geslaagde deel van het project.”

Al met al was dit project spannend – en op allerlei manieren risicovol, zegt Detlef. “Het PBL kon flink op zijn gezicht vallen. Ga maar na: we hadden zelf een fout gemaakt. Veel van onze collega-klimaatwetenschappers voelden zich verraden doordat wij op zoek gingen naar fouten in hun werk. En de klimaatsceptici vonden ons de keurders van ons eigen vlees.” Uiteindelijk ziet Detlef dit project als een groot succes. “Ik denk dat het projectteam – inclusief Maarten – op een heel creatieve manier om deze rotsen heen heeft gezeild. Ons werk heeft dan ook wereldwijd veel aandacht gekregen, met zelfs stukken in *Nature*, *Science*, *The Economist* en *Wall Street Journal*. En ook in Nederland heeft dit het PBL op de kaart gezet.”

*Assessing an IPCC assessment. An analysis of statements on projected regional impacts in the 2007 report (PBL, 2010), zie: <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/500216002.pdf>*

# ONDERNEMEN: VAN NOODZAAK NAAR KANS

## SAMENWERKEN MET HET DIRECTORAAT INTERNATIONALE SAMENWERKING

### *Over reorganiseren, nieuwe financieringsbronnen, het verwerven van nieuwe inzichten en verbreden van kennis*

Hij noemt zichzelf iemand die 'slecht-nieuwsgesprekken liever vermijdt'. Dus toen het PBL in 2011 een bezuiniging van 25 procent voor de kiezen kreeg, kwam Keimpe Wieringa in het nauw. Als sectorhoofd Natuur en Landelijk Gebied viel hem de taak toe om collega's 'te moeten laten gaan'. Van het aannemen van nieuwe mensen kon al helemaal geen sprake zijn, terwijl dat juist gewenst was om met vers bloed ook verse ideeën binnen te krijgen.

Zo'n forse bezuiniging is niet op te vangen met de kaasschaafmethode; deze bezuiniging noopte tot een reorganisatie. In de *Houtskoolschets* 2015 legde het management in 2011 neer wat

het PBL te doen stond. Voortaan zou het PBL minder inzetten op sectorale analyses. Rapporten over actuele bio-fysische processen in de leefomgeving zouden worden aangevuld met beleids-opties voor bestuurders. Daartoe ging het PBL zijn kennis over bestuurlijke en maatschappelijke processen gaandeweg uitbreiden.

Puzzel: hoe breed je uit als je net bent gekort? Dat lukt alleen als het PBL zich ondernemender opstelt, constateerde het management. Keimpe: "Wij krijgen ons geld van de regering, maar volgens de Aanwijzingen voor de Planbureaus mogen we tot 20 procent van de totale financiering verdienen door betaalde

opdrachten voor anderen uit te voeren. We zeiden tegen elkaar: 'Als we goed zijn, dan moet het toch lukken om die ruimte te pakken! Laten we ons ten doel stellen om binnen vijf jaar 10 procent van ons budget uit betaalde opdrachten te halen.'"

Het PBL hoefde niet vanaf nul te beginnen; zo werkte het planbureau al jaren samen met het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een logische partner, vindt Keimpe Wieringa. "Milieuproblemen kun je niet tackelen met nationaal beleid alleen, je hebt daar ook altijd mondiaal beleid voor nodig. Bovendien raakt achteruitgang van het milieu vooral de armsten. Dat realiseert Buitenlandse Zaken zich heel goed." Een paar jaar geleden voelde Keimpe zijn

## Ondernemend denken levert veel op: nieuwe mensen, nieuwe contacten, nieuwe inzichten

projecten en werkrelatie met DGIS echter langzaam verkrummen. Dat was in de tijd dat Ontwikkelings-samenwerking ging inzetten op partnerlanden en focuslanden; Nederland zou zich gaan concentreren op hulp aan Ghana, Indonesië, en zo nog dertien landen. Keimpe: “Aanvankelijk gingen wij mee in die opzet, maar die paste niet goed bij onze analyses. Wij denken in systemen, regio’s en langetermijnstrategieën, maar richten ons niet op de oplossing van acute problemen in specifieke landen. Voor ons zijn Mali en Ghana allebei Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara, maar voor de mensen in het veld zijn die landen totaal niet te vergelijken!”

Wieringa is daarop in gesprek gegaan met de toenmalige directeur bij DGIS, Kitty van der Heijden. “We zeiden tegen elkaar: ‘We zouden de bestaande projecten kunnen uitzingen, maar laten we liever kijken wat er niet goed gaat en hoe we het programma kunnen ombouwen.’” Uit een aantal bestaande projecten werd toen de stekker getrokken. Tegelijk zijn er nieuwe

projecten opgestart die beter aansluiten bij de kwaliteiten van het planbureau en de vragen van het ministerie. Een voorbeeld daarvan is het project *Inclusive Green Growth*. Voor ontwikkelingslanden is het eerste doel om armoede te bestrijden, de watervoorziening op orde te krijgen, hongerigen te voeden – vergroening van de economie staat minder hoog op hun agenda. *Inclusive Green Growth* onderzoekt reële kansen voor ontwikkelingslanden om hun economie tegelijkertijd te vergroenen én te doen groeien, waardoor ook de armoede vermindert. Met een betere kwaliteit van leven als resultaat. “Binnen ons instituut lopen nu zes projecten met DGIS”, zegt Keimpe. “En ik houd goed in de gaten of het PBL echt toegevoegde waarde kan leveren. Ik wil wél dat het sprankelt! Inmiddels zeggen ze bij DGIS: ‘De programma’s die we samen met jullie doen, zitten in het hart van onze directie’. Dat stelt mij gerust, want dat betekent dat er continuïteit zit in de thema’s die wij nu als planbureau uitdiepen. Met mede als resultaat dat we aanvullende financiering van DGIS blijven ontvangen.”

Hoewel geboren uit noodzaak, blijkt ondernemend denken ook gewoon leuk, aldus Keimpe Wieringa. “Het levert veel op: nieuwe mensen, nieuwe contacten, nieuwe inzichten.” Bij zijn sector Natuur en Landelijk Gebied lopen nu ongeveer 15 mensen onder de 35 jaar rond. In een vergrijzende organisatie is dat best bijzonder. Ook op diverse andere onderzoeksterreinen binnen het PBL zijn jongeren aan de slag gegaan dankzij het ondernemerschap. De aanvullende financiering komt van veel verschillende bronnen: naast departementen ook provincies en internationale organisaties. Het verse bloed brengt nieuwe dynamiek met zich mee. Zo heeft een aantal jongeren PBL Young opgericht dat bijeenkomsten organiseert die zowel op inhoud als op elkaar ontmoeten zijn gericht. Wel vervelend: het PBL kan goede jonge mensen alleen maar tijdelijke contracten aanbieden. Keimpe: “Dat voelt oneerlijk aan. Het enige wat ik kan doen: ze volwaardig behandelen, ze volop gebruik laten maken van de faciliteiten hier, en ze helpen om een goede plek te vinden na hun tijd bij het PBL.” Die tijdelijke contracten vergen



Ministerie van Financiën



provincie HOLLAND  
ZUID

SEER



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties



Ministerie van Buitenlandse Zaken

provincie Drenthe

bovendien wel een goed oog voor continuïteit van kennis: oppassen dat de kennis niet verdwijnt als een contract eindigt.

Ondernemen betekent voor Wieringa dat je je verdiept in de drijfveren van potentiële externe ‘afnemers’ met wie het PBL zou kunnen samenwerken. “Ik probeer het probleem te begrijpen waar zij voor staan, schrijf dat kort op, en schets wat voor onderzoek daarbij

van dienst zou kunnen zijn. Vaak is de reactie dan: ‘Kunnen jullie dat ook voor ons uitvoeren?’ Als dat dan niet mogelijk is binnen de bestaande formatie, moeten we om aanvullende financiering vragen, waarmee ik hier een team kan samenstellen. Zo kunnen wij onze klanten helpen en tegelijkertijd onze kennis verbreden, methoden vernieuwen, jonge mensen aantrekken.” Ook belangrijk: wie betaalt, voelt zich betrokken. “Opdrachtgevers gaan echt

dat rapport wel lezen dat jij met hun geld maakt.”

Kwetsbaarheden zijn er ook, nu het PBL zoveel afhankelijker is geworden van externe opdrachten. “Maarten Hajer zegt altijd dat wij een instituut van de lange adem zijn. Hoe verhoudt zich dat tot werken op projectbasis?

Daar moeten we over nadenken.

Je moet er ook voor waken om als planbureau een soort consultancypoot op te zetten. Een opdracht moet bij je kerntaak passen. En we moeten ons niet laten misbruiken. Wij zijn onafhankelijk en dat geeft onze rapporten extra cachet; het kan niet zo zijn dat opdrachtgevers onze status kopen.”

Inmiddels heeft Keimpe ook samenwerking met de provincies gezocht. “Provincies waren in onze beleving altijd nogal ver weg. Maar toen duidelijk werd dat één van onze financiers, het ministerie van Economische Zaken, het natuurbeleid zou gaan decentraliseren naar de provincies, leek het logisch om ook de provincies te gaan bedienen met natuuronderzoek. Bovendien dacht ik: ‘Als we niet uitkijken, wordt onze sector minder beleidsrelevant.’” Nu werkt het



planbureau ook samen met provincies, onder meer aan projecten rond ‘lerende evaluaties’ van het natuurbeleid. “Het idee is dat wij als planbureau na afloop niet zeggen: ‘Provincie, u heeft u doel niet gehaald.’ We willen er een lerend proces van maken, waarin we samen actief zoeken naar *best principles* en *best practices*, zodat een provincie haar beleid desgewenst nog tijdens de looptijd ervan kan bijsturen. Mede door het ondernemerschap kunnen we nieuwe wegen inslaan en nieuwe methoden toepassen. Er bestaat al veel theoretische literatuur over lerend evalueren die teruggaat tot in de jaren negentig van de vorige eeuw, wij gaan het daadwerkelijk doen! Maarten Hajer stimuleert en steunt die keuze en draagt bij aan de wetenschappelijke borging van die nieuwe evaluatie-aanpak. Achteraf dacht ik wel: waarom zijn we die weg niet eerder ingeslagen? Al met al maken we nu analyses voor een veel bredere kring van afnemers, ook internationaal. Zo werken we aan een Europese Natuurverkenning die in 2016 moet verschijnen. Daarvoor zijn we nu geregeld in Brussel te vinden.”



*Inclusive Green Growth. A reflection on the meaning and implications for the policy agenda of the Dutch Directorate-General of Foreign Trade and Development Cooperation (Jetske Bouma & Ezra Berkhout, 2015), zie:*  
<http://www.pbl.nl/en/publications/inclusive-green-growth>

# INSPELEN OP GROENE INITIATIEVEN VAN BURGERS EN BEDRIJVEN

## DE ENERGIEKE SAMENLEVING

*Over het maken van een nieuw soort rapport, het verwoorden van een visie, het creëren van draagvlak bij onderzoekers, en het bereiken van beleidsmakers*

Het PBL zou voortaan slechts om de twee jaar een *Balans van de Leefomgeving* uitbrengen, in plaats van elk jaar een *Milieubalans*, een *Natuurbalans* en een *Staat van de Ruimte*. Maar zo verviel ook om het andere jaar een vanzelfsprekend moment voor het PBL om naar buiten te treden. Hoe konden we in een balansloos jaar aandacht genereren voor de leefomgeving? ‘Door in het alternerende jaar een wat vrijer, maar stevig agenderend verhaal uit te brengen’, zo besloot het managementteam. Het idee van een *Signalenrapport* was geboren; een rapport waarin het PBL wijst op nieuwe

ontwikkelingen in de leefomgeving die om aandacht van de overheid vragen.

“Het PBL zit in de mooie positie dat het een brede blik op de leefomgeving kan ontwikkelen”, zegt Sonja Kruitwagen. “Dan pik je soms signalen op, zó nieuw dat je zelf ook nog niet helemaal helder hebt wat nu precies de consequenties zijn. Hierbij past een wat vrijere schrijfstijl, waarbij je ook vragen stelt die je zelf niet volledig beantwoordt.” Het idee was er. Maar hoe werk je dat uit, waarover ga je schrijven, hoe verantwoord je wat je zegt?

Ondertussen had Maarten Hajer rond kerst 2010 een stuk geschreven over ‘de energieke stad’, waarvan nog niet helemaal duidelijk was wat hij daarmee wilde. Sonja: “In het managementoverleg werd toen geopperd dat dit misschien een goed uitgangspunt zou zijn voor het eerste *Signalenrapport*. Daarop hebben we een projectteam geformeerd waarvan Maarten zelf als meewerkend voorman deel uitmaakte. Dat was bijzonder.”

Burgers en bedrijven ontplooiën allerlei creatieve initiatieven die ‘groene groei’ zouden kunnen bevorderen, zo signaleert dit rapport. De overheid speelt daar echter niet altijd goed op in. Zij gedraagt zich nog te vaak als een klassieke planoloog; ze schetst een ideale samenleving en stippelt ver-

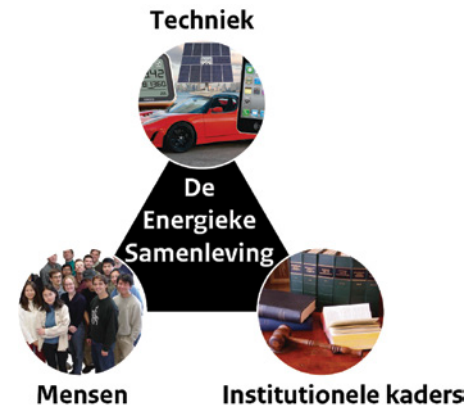
## Een essay kan net zo relevant zijn als onze kwantitatieve analyses

volgens een route uit om het beoogde doel te bereiken. Zo'n overheid surft niet mee op het enthousiasme in de samenleving. Sterker nog: zo'n overheid kan per ongeluk veelbelovende initiatieven dwarsbomen die haar eigen doelen feitelijk dichterbij zouden brengen. Het openbaar bestuur hoeft zich niet zo blind te staren op de precieze marsroute. De overheid kan beter meewerken aan initiatieven die haar bevallen, en al improviserend bijsturen als haar eigen doelen uit beeld dreigen te raken. Dat is de hoofdboodschap van *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*.

“Het rapport roept de overheid op om aan te sluiten bij de energie van burgers en bedrijven, zolang die partijen doelen willen bereiken die ook de publieke zaak dienen”, zegt Sonja. “Het vraagt ook dat je als overheid gevoeliger wordt voor de stemming in de maatschappij. Een voorbeeld: allerlei rekensommen laten zien dat een kilowattuur elektriciteit opgewekt met wind een stuk goedkoper is dan een kilowattuur elektriciteit uit zon. Een rationele overheid zet dus in op

windenergie. Tegelijkertijd heeft zo'n som maar een beperkte waarde als je weet dat de samenleving veel meer initiatieven vertoont op het gebied van zonne-energie en juist in opstand komt tegen windmolens. De samenleving kiest als het ware voor zonnepanelen. Het devies is dan: ‘Overheid, geef burgers die in zonne-energie willen investeren de ruimte, want zo creëer je steun voor je beleid.’”

“In feite vraagt dit essay om de samenleving niet als een object, maar als een subject te beschouwen”, zegt Sonja Kruitwagen. “Met dit soort uitspraken waren collega's met een natuurwetenschappelijke achtergrond niet vertrouwd. Het gonsde hier soms dan ook in de gangen. Menig PBL'er vond dat we te veel afdreven van onze kerntaak en kerncompetenties.” Als projectleider droeg Kruitwagen bij aan de tekst – maar ze stak vooral veel tijd in het betrekken van collega-PBL'ers bij dit project. “Ik probeerde hen ervan te overtuigen dat een essay net zo goed relevant kan zijn voor beleidsmakers en bestuurders als onze kwantitatieve



analyses.” Samen met de andere leden van het projectteam (inclusief Maarten) verwerkte ze suggesties en kritiek van binnen en buiten PBL, en vroeg medewerkers voorbeelden uit te diepen die de redenering in het rapport konden ondersteunen. Het lukte niet om alle weerstand weg te nemen, vertelt ze. “Dit rapport stoelt op kennis van bestuurlijke processen en op de inzet van meer kwalitatieve methodes. Niet iedere PBL'er ervoer dit als een gedegen wetenschappelijke aanpak. Maarten stond symbool voor die andere

signatuur, en veel mensen vroegen zich aanvankelijk af wat zijn komst betekende voor het soort onderzoek waar zij tot dan toe aan werkten. Ook ik moest wennen. Maar nu denk ik dat de oriëntatie op de samenleving die Maarten het PBL heeft gegeven onze analyses heeft verrijkt. We zijn nog relevanter geworden voor het beleid. Ook veel aanvankelijk kritische collega's zien nu dat de nieuwe aanpak geen verschraling is, maar juist een welkome uitbreiding van ons instrumentarium.”

Extern lag er overigens ook een uitdaging: hoe verwoord je een visie zonder te politiek te worden? Dat is het PBL in dit essay goed gelukt, vindt Sonja. “We wilden voorkomen dat het essay gelezen zou worden als een pleidooi voor *minder* overheid. Dat was niet de portee; wij zeggen dat de overheid *anders* zou kunnen sturen. Cruciaal is een overheid die heldere doelen formuleert, en zegt welke collectieve belangen zij in ieder geval overeind wil houden. Dat geeft private partijen



meer zekerheid om te investeren in diensten en producten die daarbij passen.”

Bij zo'n andere manier van sturen past een meer dynamische regelgeving. Sonja Kruitwagen: “Nu is het vaak zo dat een bedrijf een eenmaal verkregen vergunning voor een maximumuitstoot van bepaalde stoffen tot in lengte van dagen behoudt. Terwijl de innovatie doorgaat, en die doelen inmiddels best

ambitieuzer kunnen. Zo is bijvoorbeeld een absoluut getal geformuleerd voor wat een zuinige auto mag heten. Autofabrikanten gaan optimaliseren op dat getal – en daar blijft het dan bij. Terwijl je ook zou kunnen zeggen: ‘De 5 procent schoonste auto's krijgt een aanzienlijk belastingvoordeel’. Dan houdt je een continue prikkel die de innovatie aanjaagt.” Kort na het uitbrengen van het *Signalenrapport* werd het intern geëvalueerd.

Sonja: “We zeiden toen tegen elkaar: ‘Het heeft eigenlijk niet veel gedaan’. Maar in de loop van 2011 kwam er een stroom aanvragen voor presentaties op gang, die het jaar daarop alleen maar aan kracht won.” Al met al heeft het PBL in twee jaar tijd zo’n honderd presentaties gegeven; het moest rapporten laten bijdrukken. En, nog belangrijker, *De energieke samenleving* bleek voor velen een heel bruikbare inspiratiebron.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu wilde verder gaan met het thema en nam ‘de energieke samenleving’ op in zijn Strategische Kennis- en Innovatieagenda. IenM vroeg het PBL verder uit te zoeken welke handelingsperspectieven er zijn om de energieke samenleving te bedienen en te benutten. “Wij wilden dat doen door te kijken hoe de energieke samenleving concreet vorm krijgt in de domeinen energie, mobiliteit, en gebouwde omgeving”, zegt Sonja. “Daarop hebben wij contact gezocht met de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), vanwege hun bestuurskundige kennis.”

Het resultaat van die samenwerking is het rapport *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Het rapport benoemt successen, maar ook valkuilen. Sonja: “De oproep om aansluiting te zoeken bij maatschappelijke initiatieven betekent een hele zoektocht voor ambtenaren. Hun speelruimte wordt vaak beperkt door wetten en procedures, en zij moeten de ogen gericht houden op het collectieve belang; het kan niet zo zijn dat de overheid de grootste monden extra bedient terwijl anderen achter het net vissen. Ons rapport laat zien dat er niet altijd pasklare antwoorden bestaan op de vragen waarvoor bestuurders zich

in een energieke samenleving gesteld zien. Wel is er een vuistregel: effectief word je door beleid en uitvoering meer aan elkaar te koppelen. Ook dat is welkome informatie voor bestuurders.”

***De Energieke Samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie (Maarten Hajer, 2011), zie: [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Signalenrapport\\_web.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Signalenrapport_web.pdf)***

***Leren door Doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving’ (NSOB en PBL, 2014), zie: <http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/Leren-door-doen.-Overheidsparticipatie-in-een-energieke-samenleving.pdf>***

# HET STEDELIJK METABOLISME EXPOSEREN

## INTERNATIONALE ARCHITECTUUR BIËNNALE ROTTERDAM

*Over een nieuw soort product, de meerwaarde van interdisciplinair werken, en over het verbinden van plekken en stromen en de stad als levend organisme*

Ton Dassen weet nog goed waar zijn eerste gesprek met Maarten Hajer over ging: over het project 'Duurzame Stad' dat hij indertijd leidde. "Ik vertelde Maarten wat een eyeopener dat hele project voor mij was geweest, hoe ik genoot van mijn multidisciplinaire team en van de zoekende manier van samenwerken. Maarten reageerde verbaasd, zo van: 'Jij, als natuurkundige?' Ja dus. Ik vind interdisciplinair werken goud! Het heeft geen zin om alles in modellen te stoppen en dan tot op cijfers achter de komma de uitkomst te berekenen. Door meerdere

invalshoeken met elkaar te combineren, haal je zoveel meer werkelijkheid binnen! Soms heerst er in zo'n team tijdelijk een complete taalverwarring. Maar uiteindelijk krijg je een veel rijkere, gelaagde boodschap."

Misschien is dat gesprek de reden dat Maarten hem op een dag aanschoot en zei: 'Ton, ga mee, ik heb vanavond een diner en daar zou wel eens een leuk klusje uit kunnen rollen.' Zo schoof hij aan tafel bij de directeur en de hoofdcurator van de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam 2014

(IABR\_2014). Ton: "In dat restaurant zat ik er maar een beetje bij. Ik kende niemand en het gesprek ging over een of andere tentoonstelling ... Mijn Haagse collega's van het voormalige Ruimtelijk Planbureau hebben me daar nog wel om uitgelachen; voor hen is de IABR een belangrijk podium. Wist ik veel."

Resultaat van het etentje was dat het PBL in 2013 en 2014 is gaan samenwerken met het team van de IABR\_2014, die 'Urban-by-Nature' als thema heeft. Dirk Sijmons, de hoofdcurator van deze biënnale, kwam met het idee om het PBL te vragen het metabolisme van de stad uit te werken. Die vraag paste het planbureau, aldus Ton Dassen. "Onze milieumensen denken vanouds heel erg in kringlopen; zij verlangen naar

*Dat boek, Smart About Cities, heeft ons een enorm nieuw podium verschaft; niemand in de wereld van architectuur en stedenbouw kan er omheen*



duurzame stromen. Onze ruimtelijke mensen denken veel meer in omgevingen; zij verlangen naar mooie plekken. Het concept 'stedelijk metabolisme' verbindt stromen en

plekken, dus daar kunnen wij wel wat mee.”

Dassen en Hajer gaan te werk vanuit de overtuiging dat de naoorlogse economie is gestoeld op premissen die niet langer houdbaar zijn. Zoals de idee dat natuurlijke hulpbronnen onuitputtelijk zijn en dat energie en voedsel steeds goedkoper worden. Ton: “Dat is in ieder geval sinds 2008 niet meer het geval. De prijzen stijgen niet alleen, maar fluctueren ook meer; kortom, het systeem wankelt.” Een andere premisse is dat je kunt denken vanuit een dichotomie tussen stad en land – tussen rode en groene contouren, om het in planologische termen uit te drukken. Zij stelden voor om anders te kijken naar de relatie tussen stad en landelijk gebied, meer vanuit een kringloopidee. “Zie de stad als een levend organisme. Een stad neemt grondstoffen vanuit het landelijk gebied in zich op, bewerkt en gebruikt die, en poept ze weer uit. Dat metabolisme van de stad heeft dus ook gevolgen voor het landelijk gebied;

vanuit dit perspectief kun je stad en land niet meer zo gemakkelijk los van elkaar zien.”

De IABR biedt een platform aan kunstenaars en architecten, merkt Ton. “Zij presenteren op de tentoonstelling plannen die van gek naar nog gekker gaan – en dat moet ook, want de IABR is bedoeld om debat aan te jagen.” De organisatie wil echter dat zelfs de meest grandioze verbeeldingen gestoeld zijn op feiten en reële patronen. Ton: “Wij werden in onze rol van wetenschappers gevraagd dat concept van een stedelijk metabolisme te doordenken en te onderbouwen, en met die informatie de kunstenaars en architecten te voeden.”

Ook bezoekers zouden die voeding moeten krijgen. Daar zou het planbureau voor zorgen door verschillende kringlopen – energie, afval, bouwmaterialen, et cetera – te visualiseren. Ton: “We brachten bijvoorbeeld het metabolisme rond water in beeld, en

vertaalden dat in een soort persoonlijke watervoetafdruk. Elke Nederlander verbruikt indirect ruim 3000 liter water per dag voor de productie van zijn voedsel en spullen – wist jij dat? Nou, ik schrok daarvan, zeker als je vervolgens hoort dat nog geen 300 liter van dat water uit Nederland komt. Het overgrote deel wordt opgepompt uit de grondwaterreserves van landen ver weg; Turkije, Zuid-Afrika, Midden-Amerika. Die werkwijze is nu wel goed voor de economie van die landen, maar is totaal niet houdbaar.” Al met al maakte het planbureau voor tien stofstromen elk vijf panelen met infographics – dus vijftig panelen in totaal. Ton: “Dat was een pittige klus, want van zes stromen wisten we al veel, maar die andere vier hoorden niet tot onze kernexpertise.”

Uiteindelijk is het PBL op IABR\_2014 heel zichtbaar geweest. De panelen werden opgesteld in de grootste zaal van de Kunsthal; het PBL organiseerde twee debatten voor het randprogramma. Ton: “Al snel besloot Maarten



bovendien om alle informatie die wij hadden vergaard ook zelf in een boek te bundelen en daar los van de IABR een uitgever voor te vinden. ‘Ik wil dat ons boek bij de Tate Modern op de leestafel ligt!’, zei hij. Dat is nog gelukt ook. Dat boek, *Smart About Cities*, heeft ons een

enorm nieuw podium verschaft; niemand in de wereld van architectuur en stedenbouw kan er omheen.”

Onder de vlag van het stedelijk metabolisme zijn Ton en Maarten ook een discussie gestart over smart cities.



Ton: “Het begrip ‘smart city’ is helemaal hip en wordt door grote hightech-bedrijven gepusht. Onze boodschap was dat internettoepassingen in de stad zeker kansen bieden, maar eenzijdig worden gepresenteerd en bovendien niet vanzelf tot ecologische en sociale verbeteringen leiden. Als technologiebedrijven bepalen wie van hun diensten gebruik kan maken, en ook ontwerpen hoe hun technologie wordt gebruikt, kan zo’n trend de sociale ongelijkheid zelfs vergroten.”

Vroeger was het ondenkbaar dat hij zoiets groots, zoiets normatief zou zeggen, zegt Ton. “Dat heb ik van Maarten Hajer geleerd: durf soms normatief te zijn. Leg uit hoe het wereldwijde financiële systeem voedselspeculatie in de hand werkt en kleine, voor de lokale markt werkende boeren uitrageert. Laat de effecten zien en onderbouw die met data. Zo’n invalshoek is politiek gezien een slangenkuil, maar het is óók onze expertise – en als je het randje niet

opzoekt waarin feiten en waarden in elkaar overgaan, dan heb je als PBL geen verhaal meer. Bovendien vragen beleidsmakers in toenemende mate om dergelijke diepere duidingen van de complexiteit waarin zij hun beslissingen moeten nemen.”

De samenwerking met de IABR was voor het PBL eerder vernieuwend in vorm dan in inhoud, zegt Ton Dassen. Achteraf vindt hij ook dat het planbureau te veel panelen heeft gemaakt, met een te hoge informatiedichtheid en zonder duidelijke hoofdboodschap. “Onze expositie zou, denk ik, nog toegankelijker zijn geweest als er aan het begin van al die panelen een filmpje had gedraaid waarin we kort uitleggen wat bezoekers gaan zien. Met een helder statement: ‘Nieuwe stedelijke systemen zijn nodig, want met het verbeteren van de bestaande systemen gaan we het gewoon niet redden – kijk maar op de panelen.’ Een beetje normatief ja.”

***Slimme steden. Opgaven voor de 21e eeuw in beeld/Smart About Cities. Visualizing the Challenges for 21st Century Urbanism (Maarten Hajer & Ton Dassen, 2014, Uitgeverij NA1010/PBL), zie: <http://www.pbl.nl/publicaties/slimme-steden-de-opgave-voor-de-21e-eeuwse-stedenbouw-in-beeld> en <http://www.pbl.nl/en/news/newsitems/2014/smart-about-cities-visualising-the-challenge-for-21st-century-urbanism>***

***Verslag van het PBL-symposium ‘Urban Challenges, Global Futures’, gehouden op IABR\_2014: <https://www.youtube.com/watch?v=OXSF2QJrco>***

***Verslag van het PBL-symposium ‘Infrastructuur van de Smart City’, gehouden op IABR\_2014: <https://www.youtube.com/watch?v=feemP7Cjlvo>***

# AFRUILRELATIES IN BEELD BRENGEN

## BIOMASSA-INTERACTIVE

### *Over het maken van een interactieve website, het leren van dat proces en het stevig neerzetten van feiten*

Vraag Jan Ros naar de hoofdboodschap van het PBL over biomassa, en hij zegt: “Als wij de klimaatdoelen waarop ons land zich heeft vastgelegd willen behalen, zullen we onder meer biomassa moeten inzetten – maar verwacht er geen wonderen van.” Biomassa heeft voordelen: de koolstofkringloop van plantaardig materiaal is kort, waardoor er relatief weinig broeikasgassen in de atmosfeer komen door het aanwenden van biomassa. Ook handig: je kunt energie uit biomassa opslaan in de vorm van gas of diesel, waardoor we bestaande infrastructures goeddeels kunnen blijven gebruiken. Maar nadelen

zijn er ook: biomassa is zelf niet altijd duurzaam, en concurreert om hectaren grond met bijvoorbeeld natuur of voedselvoorziening (‘voedsel dat in de tank belandt’). Hoe weeg je voor- en nadelen tegen elkaar af?

Dat valt op een aanschouwelijke manier te onderzoeken via de interactieve PBL-website *Biomassa: wensen en grenzen*, die maart 2014 het wereldwijde web opging. Open de *interactive*, en op je beeldscherm verschijnen teksten met basale informatie over biomassa. Naar believen kun je verdiepende lemma’s openklappen met meer gedetailleerde

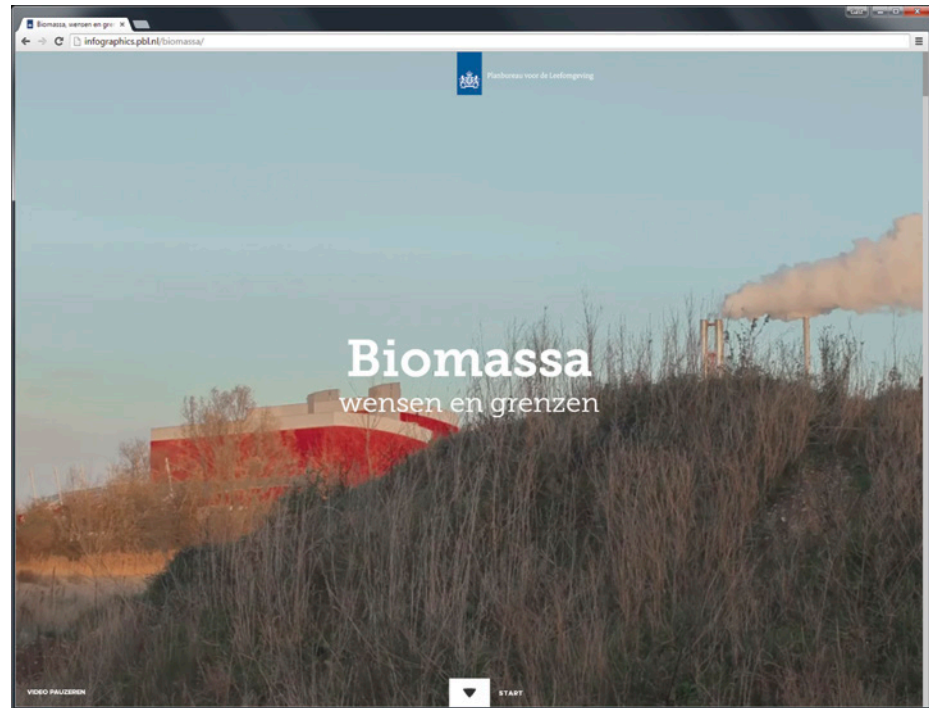
toelichtingen, definities, onderliggende wetenschappelijke documenten. Je leest over de kijk op biobrandstof van oliemaatschappijen, kleine innovatieve bedrijven, overheden, natuurorganisaties, akkerbouwers. Op sommige plekken kun je strategische keuzes maken, waarin je de beschikbare biomassa zelf over sectoren kunt verdelen en de effecten kunt zien.

Dit is het eerste PBL-onderzoek dat louter als webproduct is gepubliceerd. Ros over de ontstaansgeschiedenis: “Maarten Hajer wilde experimenteren met nieuwe communicatietechnieken, en had Hiddo Huitzing gevraagd om geschikte thema’s te zoeken. ‘Ik weet wel wat!’, zei ik tegen Hiddo. Biomassa is een actueel thema dat raakt aan kwesties rond natuurbeleid, energie,

landgebruik, klimaat, broeikasgassen. Als projectleider biomassa wist ik dat er veel partijen vanuit verschillende hoeken mee bezig zijn, maar dat wij iets konden toevoegen: het PBL kan integraal kijken, onze expertisevelden komen in dit thema mooi samen.”

Ros en Huitzing kregen tijd, budget en een team om het voorstel uit te werken tot een interactive. Leuk natuurlijk – maar hij voelde ook druk. “Als projectleider van een rapport is het duidelijker waar je op koerst. Je kunt minder gemakkelijk falen. Het is een vak apart om te weten hoe je een webproduct visueel aantrekkelijk maakt, of hoe je een goede animatie in elkaar zet.” Die specifieke kennis had het PBL niet allemaal in huis. Voor dit project is dan ook met externe mensen samengewerkt.

Al met al heeft het wel een klein jaar doorlooptijd gekost om de interactive te ontwikkelen. Jan: “Je kunt wel een berg data over mensen uitstorten, maar een interactive is pas geslaagd als mensen denken: ‘Eigenlijk is het best simpel’.



Keer op keer stelden we elkaar daarom de vraag: ‘Wat is onze hoofdlijn?’ Dat was een heel uitdagend proces – met een onverwachte, bredere uitwerking. Ros: “Als we nu een rapport over energie maken, denken we nog beter na over de hoofdbodschappen

en hoe de uitgevoerde analyses passen binnen die grote thematische lijn.”

Jan Ros is ook tevreden over het uiteindelijke bereik: “De interactive is door vele duizenden mensen bekeken en scoort daarmee veel beter dan

## Het is een vak apart om te weten hoe je een webproduct visueel aantrekkelijk maakt, of hoe je een goede animatie in elkaar zet

gebruikelijk is voor een PBL-product. In deze vorm blijken we zelfs de directeuren van de ministeries te bereiken. Zij gaan geen rapporten doorploegen, maar spelen wel een paar minuten achter hun computer met onze interactive.” Mensen twitteren over de interactive, het PBL krijgt tips (‘Kijk, dit is ook een mooie interactive!’); voor Ros tekenen dat het PBL dankzij deze interactive tot een nieuwe gemeenschap toetreedt. Een andere onverwachte opbrengst: aan de hand van de interactive kun je leuke en interessante praatjes houden, toegesneden op het publiek dat zich in de zaal blijkt te bevinden. En de app biedt het PBL kansen om nog slimmer te communiceren. Jan: “Met elk nieuw rapport dat raakt aan het thema biomassa kunnen we de interactive updaten – en dat is dan gelijk een gelegenheid om ook de interactive zelf weer onder de aandacht te brengen.”

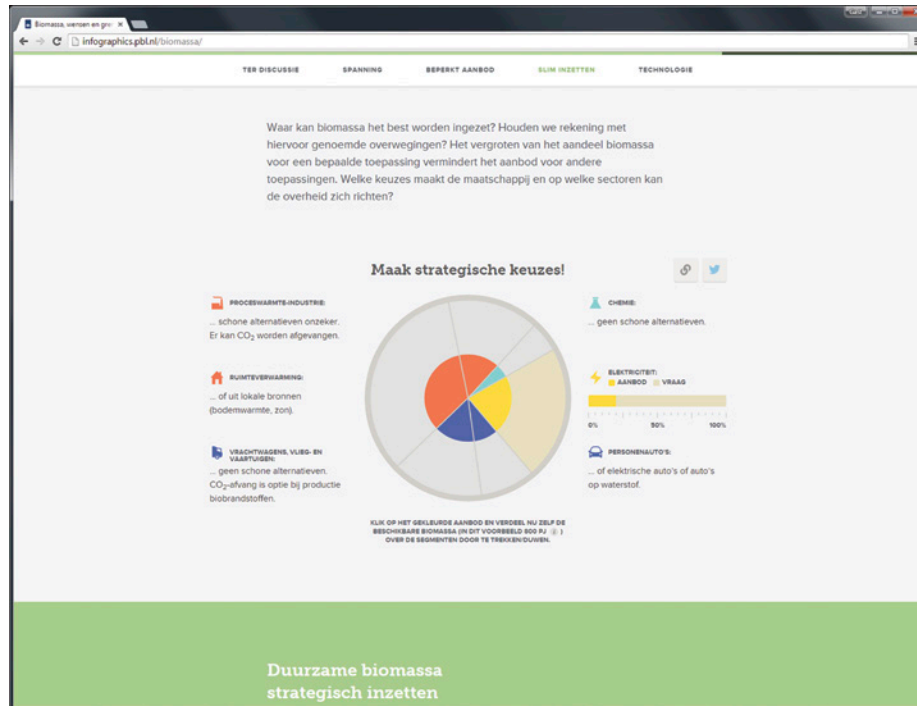
Ondertussen gaat de thematiek Ros nog steeds aan het hart. “Energie uit duurzame biomassa zal waarschijnlijk

schaars blijven. Hoe zet je die het beste in? Dat is voor mij de cruciale vraag. In plantaardig materiaal zit veel koolstof, die je ook kunt verwerken tot bijvoorbeeld plastics. Het is in feite zonde om biomassa te verbranden en er niet eerst waardevolle producten als chemicaliën, diesel of methaangas van te maken. Ik vind: wees slim en pragmatisch, zet biomassa in als er geen goede alternatieven zijn. In de luchtvaart bijvoorbeeld. De komende decennia zullen we nog niet elektrisch vliegen, al is het maar omdat de huidige dure toestellen voorlopig nog niet afgeschreven zijn. Kies er dan voor om die vliegtuigen op biobrandstof te laten vliegen; dat is schoner dan kerosine. Elektriciteit kun je beter proberen te winnen uit andere duurzame bronnen.”

Critici zeggen: ‘Weet je wel hoeveel euro’s een door het inzetten van biobrandstof vermeden ton CO<sub>2</sub> kost?’ Jan Ros beaamt: “Op korte termijn is het duurzaam inzetten van biomassa niet kostenefficiënt. Maar we zijn hier bezig met een transitie, met innovaties in

duurzame richting! Dat proces moet je niet te snel stopzetten. Want met het ietsje verbeteren van het bestaande systeem gaan we de klimaatdoelen gewoon niet halen. En als je investeert in bestaande energiesystemen, kom je daar nog moeilijker van af.” Ros zet er een opgave tegenover: willen we binnen de 2 graden opwarming van de aarde blijven, dan zullen we in Europa en Nederland 80 tot 95 procent minder broeikasgassen moeten gaan uitstoten ten opzichte van 1990. “Om dat te realiseren, zullen we echt al onze opties serieus moeten nemen – hoe fragiel ze nu misschien nog zijn. Dus: én inzetten op elektrisch vervoer, én op elektrische pompen om gebouwen te verwarmen, én op windparken, én op het vergassen van biomassa, én op besparing, en zo zijn er nog een paar belangrijke opties. Van al die opties mag er misschien eentje mislukken, maar de andere niet, want dan halen we onze doelstelling gewoon niet.”

Partijen die te gemakkelijk één van die opties afblazen, geven er blijk van de



enormiteit van de opgave simpelweg niet onder ogen te zien, stelt Jan. “Die boodschap geven we als PBL nu ook af. Als wij vroeger het regeerakkoord doorrekenden, dan rapporteerden we iets in de trant van: ‘De voorgestelde maatregelen zullen ertoe leiden dat het energieverbruik van Nederland in 2020 voor minder dan 14 procent uit her-

nieuwbare bronnen komt.’ Dergelijke cijfers rapporteert het PBL nog steeds, maar nu voegt het daar duiding aan toe: ‘De benodigde transitie naar een schoon systeem is nog niet krachtig genoeg ingezet.’ Het proces van transitie zal moeilijk zijn, gegeven alle onzekerheden en belangen. Als het PBL de feiten niet stevig neerzet, dan heeft de politiek

geen prikkel om zich sterk te maken. En dan zeggen de bestaande grote spelers bij de eerste de beste tegenslag: ‘Nou, we hebben het geprobeerd, jammer, stekker eruit’. De interactieve helpt daarbij om burgers en bedrijven op een aanschouwelijke manier bewust te maken van de enorme opgave.”

Toch verandert het veld wel, merkt Jan Ros. Dankzij de goede wil van veel bedrijven. En dankzij de komst van onverwachte nieuwe partijen. “Nu Apple en Google inzetten op elektrische auto’s, zal die markt serieus in beweging komen. Zij hangen niet aan bepaalde energiebronnen; die bedrijven verkopen immers geen energie, maar data. En omdat het grote ondernemingen zijn met veel kapitaal, zullen bestaande partijen serieus gaan inspelen op hun strategie.”

**Biomassa: wensen en grenzen (PBL, 2014), zie: <http://infographics.pbl.nl/biomassa/>**

# WAT VERLANG JE VAN NATUUR?

## NATUURVERKENNING

*Over een nieuwe meervoudige kijk op natuur, over het betrekken van externe partijen, en het bespreekbaar maken van verschillende opvattingen*

Het PBL was bezig met het maken van zijn *Natuurverkenning* voor 2012 toen toenmalig staatssecretaris Henk Bleker natuurbeleid terug begon te draaien waaraan jarenlang was gewerkt. Professionals in het veld reageerden verbijsterd. ‘Bleker staat niet voor onze resultaten!’, riepen ze. Maar Bleker kreeg zijn beleid wél opvallend gemakkelijk door de Tweede Kamer heen. Kennelijk vertegenwoordigde hij een wijdverbreid sentiment; gemeten naar biodiversiteitsmaatstaven is het natuurbeleid weliswaar redelijk succesvol – maar geliefd is het niet.

Ook het PBL had in de voorbereiding van deze verkenning al gemerkt dat er in de samenleving veel vragen leefden over de doelen van natuurbeleid; zijn dat nog wel de juiste doelen – en zo ja, waarom dan? Daarom had het PBL besloten om in deze *Natuurverkenning* een vraag te belichten die aan beleid voorafgaat: wat verlangen mensen eigenlijk van natuur? Projectleider Petra van Egmond: “Iedereen verbindt natuur met bepaalde diepgevoelde waarden – maar die waarden verschillen onderling. En bij andere waarden passen andere beleidsdoelen.

Op die dynamiek wilden wij meer zicht krijgen.”

De gesprekken die het PBL aan het voeren was met tal van organisaties om mogelijke drijfveren voor natuurbeleid te achterhalen, werden door het optreden van Bleker alleen maar relevanter. Van Egmond: “We hebben contact gezocht met overheden en natuurorganisaties, maar ook met partijen die niet zo stevig in ons netwerk zitten, zoals bouwbedrijven en banken. Die partijen bleken natuur allemaal belangrijk te vinden, maar vanuit een heel verschillende beleving. We hebben die opvattingen vervolgens geclusterd in enkele visies op natuur, en per visie in kaart gebracht wat er zou moeten gebeuren om bijpassende beleidsdoelen te realiseren. Samen met stakeholders

## Bij andere waarden passen andere beleidsdoelen. Op die dynamiek wilden wij meer zicht krijgen

hebben we die visies in workshops verder ontwikkeld.” Uiteindelijk zijn daar vier ‘kijkrichtingen’ voor Nederland uit gerold: *vitale natuur* (natuur waarin internationaal gezien belangrijke soorten en landschappen gedijen), *beleefbare natuur* (mooie natuur waarvan je kunt genieten en waarin je kunt recreëren), *functionele natuur* (natuur die verschillende duurzame diensten levert), en *inpasbare natuur* (natuur die een plek vindt te midden van economische activiteit).

Niet voor iedereen was dit een leuk proces, zegt Petra. “Er werken bij het ministerie van Economische Zaken mensen die zich met hart en ziel inzetten voor vitale natuur, in de volle overtuiging dat ze goed bezig zijn. Dan is het niet leuk om jouw overtuiging terug te zien als één van de mogelijke opties. Deze beleids-ambtenaren hadden het gevoel dat zij iets aan het verliezen waren. Boeren waren juist positief. Ze verschenen nu eens niet als hindermacht, maar konden binnen de kijkrichtingen ‘functionele natuur’ en ‘beleefbare

natuur’ ook gewaardeerd worden om hun bijdrage aan natuur.”

Uiteindelijk heeft het PBL iedereen betrokken proberen te houden door te zeggen: ‘Zit hier voor jullie een herkenbaar beeld bij?’ Zodra het daar positieve reacties op kreeg, is het PBL die kijkrichtingen gaan onderbouwen met kennis. Van Egmond: “Een kijkrichting kan immers ook een wensdroom zijn, en wij moeten uiteindelijk wel nuchtere visies presenteren. Dat is belangrijk voor je positie als planbureau.”

Opvallend genoeg bleek ‘vitale natuur’ maar gemiddeld te scoren op beleving – en dus niet hoog. Petra van Egmond licht toe: “Uit onderzoek weten we dat mensen die lekker in het groen willen recreëren, houden van uitzicht en een beetje afwisseling. Zij fietsen bijvoorbeeld graag langs bermen met bloeiende bloemen. Maar dat hoeven geen zeldzame soorten te zijn – boterbloemen en fluitenkruid zijn ook prima. En dat er achter die rietkraag eentonige weilanden met steeds hetzelfde productiegroen liggen,



boeit deze groep niet zo.” Over alle factoren gezien scoorde ‘functionele natuur’ het beste. Immers: Nederland kan inzetten op zijn waterachtige natuur. Die natuur is Europees gezien redelijk uniek (en scoort dus hoog op biodiversiteit), het is er prettig recreëren, en zij is ook functioneel, omdat zij kan dienen voor waterzuivering, koeling, overloopgebied bij hoogwater, et cetera.

Door het over kijkrichtingen te hebben, raak je aan gevoeligheden, merkte Petra. Maar je komt ook in gesprek. Het bespreekbaar maken van die verschillende opvattingen over de waarde en betekenis van natuur heeft volgens haar verhelderend gewerkt. “Provinciale natuurambtenaren zeiden: ‘Nú snappen we waarom we altijd zo in de clinch liggen met die ene afdeling!’”. Inzicht in de verschillende kijkrichtingen maakt het ook makkelijker voor andersdenkenden om met elkaar in gesprek te gaan. En dat levert ook nog eens voordeel op, aldus Petra: het maakt nieuwe coalities en gelegenhedscoalities mogelijk. “Projectontwikkelaars, veelal voorstanders van ‘inpasbare natuur’, kunnen tijdelijk ruimte bieden aan natuurprojecten op braakliggende gronden. Dat groen kan de economische waarde van het gebied soms zelfs doen toenemen.”

Het denken over kijkrichtingen en natuurbeleid is aangeslagen. Het heeft er bijvoorbeeld ook toe geleid dat de provincie Drenthe het PBL om een



vervolgstudie heeft gevraagd, meer toegespitst op de situatie daar.

Natuurlijk reageert ze zelf ook vanuit haar waarden, zegt Petra van Egmond. “Een collega van mij kan behoorlijk

foeteren op boeren die allemaal hetzelfde gras voor de koeien inzaaien en op die manier de poldernatuur vervlakken. Als boerendochter zeg ik dan: ‘Je spreekt wel over andermans eigendom, waar vaak een flinke



## Een kijkrichting kan een wensdroom zijn, wij moeten uiteindelijk wel nuchtere visies presenteren

hypotheek voor is aangegaan! Hoe zou jij het vinden als iemand voor jou bepaalt hoe jij je achtertuin moet inrichten?” Ook Maarten Hajer reageerde aanvankelijk vanuit zijn eigen beleving, merkte ze. “Hij heeft ooit een piekervaring gehad toen hij in zijn eentje aan het bergbeklimmen was, en die ervaring was zijn referentie voor betekenisvolle natuur. Terwijl: hoe toepasselijk is dat nu voor Nederland? Al snel dacht Maarten gemakkelijk mee. En hij heeft de *Verkenning* op strategische momenten vertegenwoordigd. Door de manier waarop hij dan samenvat en verwoordt, geeft hij echt sjeu aan je werk.”

Petra vindt deze nieuwe manier van werken al met al zinnig. “Door in allerlei stadia van het onderzoek met externe partijen te praten, hoor je wat zij relevante onderwerpen vinden. Vaak zijn dat thema’s waar je dan als projectleider nog wel iets mee kunt, waardoor de betrokkenen het veel meer gaan ervaren als hun rapport. Het inspireert mij ook om te weten voor

wie ik schrijf. Als maker van rapporten is het gevaar dat je heel hard werkt, je eindproduct voorlegt aan de buitenwereld – en daar dan voorstelbaar commentaar op krijgt. Want zodra een rapport een voldongen feit is, reageren maatschappelijke groeperingen vanuit de houding: ‘Betekent dit rapport winst of verlies voor mij?’”

Zoals gezegd doet de *Natuurverkenning* ook suggesties voor de manieren waarop de scenario’s verbonden zouden kunnen worden met het lopende natuurbeleid. Die suggesties zijn maar mondjesmaat opgepikt. Stakeholders hebben de kijkrichtingen vooral gebruikt om hun eigen strategie te verhelderen. Desondanks is Petra van Egmond tevreden over de doorwerking van de

verkenning. “Zelf heb ik tientallen presentaties gegeven, en ik weet dat de *Verkenning* ook in het onderwijs wordt gebruikt. Landschapsarchitecten in spe krijgen van hun docent de opdracht een bepaald gebiedje in te richten volgens de kijkrichting ‘vitale natuur’ dan wel ‘functionele natuur’; leerlingen van het MBO ‘Groen en Agrarisch’ wordt gevraagd in welk soort natuur zij zich in de toekomst zelf zien werken. En politici vinden deze *Verkenning* geweldig, omdat die toont dat er duidelijke keuzes te maken zijn. Dat raakt het hart van hun werk.”

Wat dat betreft is deze verkenning politiek, minder technocratisch dan voorheen. En daarmee grappig genoeg juist ook pragmatischer. Meer gericht op de coalities die in het licht van bestaande verschillen onmogelijk én mogelijk zijn.

***Natuurverkenning 2010-2040: visies op de ontwikkeling van natuur en landschap (PBL, 2012), zie: <http://www.pbl.nl/publicaties/2012/natuurverkenning-2010-2040-visies-op-de-ontwikkeling-van-natuur-en-landschap>***

# ORANJE BADMUTS SYM- BOLISEERT HET EFFECT VAN MILIEUBELEID

## BALANS VAN DE LEEFOMGEVING

*Over het gebruik van stoplichten en iconische beelden, en het zoeken naar nieuwe vormen voor traditionele rapporten*

Hoe bied je snel toegang tot een wetenschappelijk rapport? Door de kernboodschap te verbinden met een beeld dat blijft plakken. Dat inzicht verkondigt Maarten Hajer vanaf zijn eerste dag als directeur van het PBL. Dus toen (destijds nog) prinses Máxima in september 2012 meedeed aan een zwemtocht in de Amsterdamse grachten, zagen Maarten en Ton Dassen de symbolische waarde daarvan. Ton: “Een prinses die in ons grachtenwater durft te zwemmen, dat zou in de jaren negentig volstrekt ondenkbaar zijn! De Nederlandse sloten en grachten waren toen veel te vies. Vijftien jaar later kon dat blijkbaar wel.”

Ton was op dat moment projectleider van de *Balans van de Leefomgeving* 2012. Een belangrijke boodschap van die *Balans*: het beleid om het Nederlandse milieu te verbeteren werpt vruchten af. Het feit dat het Hof het grachtenwater veilig genoeg acht voor de aanstaande koningin, was een perfect zinnebeeld van die boodschap. Ton Dassen: “Alle presentaties die Maarten of ik over deze *Balans* gaven, openden we met een foto van Máxima die met oranje badmuts haar baantje in de Amsterdamse gracht trekt. Je hebt gelijk de aandacht, en vanuit dat beeld konden we ons eigen verhaal goed opbouwen.”

De balansen van het PBL geven een wetenschappelijk beeld van de staat van de leefomgeving en van de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Gewoontegetrouw worden ze (om het andere jaar) in september aan de minister aangeboden. Ton: “Die balansen zijn traditioneel heel belangrijk voor ons. Het is onze wettelijke taak om ze te maken, en op het moment van publicatie geeft een *Balans* ons een vanzelfsprekend podium. Het is dus logisch dat het planbureau aan zijn balansen gehecht is.”

Die balansen werden echter al zestien edities lang redelijk volgens hetzelfde recept gekookt. Inmiddels waren er bedenkingen gerezen: kloppen werkwijze en uitgangspunten nog wel?

Ton kreeg de opdracht om na te denken over een nieuwe opzet voor de *Balans van de Leefomgeving 2012*, en formeerde een klein intern groepje. Dat boog zich allereerst over de zogenoemde stoplichtentabel – een tabel waarin ‘groen licht’ betekent dat beleid bereikt wat het beoogt, ‘oranje’ aangeeft dat er nog zorgen zijn, en ‘rood’ een teken is dat het doel met dit beleid niet behaald gaat worden. Ton: “In de praktijk werken die stoplichten als een rode lap op een stier. Naast dat oordeel geven we altijd ook opties om beleid te verbeteren, maar daar kwam de politiek helemaal niet aan toe. Bewindslieden houden niet van rode stoplichten, dat leidt maar tot Kamervragen.” Beleidsambtenaren waren ambivalenter, vertelt Ton. Rood licht op ‘hun’ terrein geeft weliswaar gedoe, maar toont ook hun bestaansrecht aan. Met andere woorden: die stoplichten waren onderdeel geworden van een politiek spel – ‘en binnen dat spel speelde het PBL geen verbindende rol’.



De voorgaande balansen waren gestoeld op een klassieke visie op beleid, realiseerde Dassen zich. “In dat beeld vraagt de samenleving aan de wetenschap – aan ons als planbureau dus – om een bepaald probleem te structureren en te verrijken met informatie. Mede op grond daarvan stelt de overheid vervolgens beleid op. Een

hele poos later in het proces komen wij nog een keer om de hoek kijken, om te evalueren of de ingezette beleidsinstrumenten effectief zijn geweest.” Een stoplichtentabel past perfect bij die opvatting van beleid. Maar het verkenningsgroepje kwam tot een heel andere visie: een visie waarin beleid niet zozeer het resultaat is van een wetenschap-

pelijke probleemanalyse waarop een politiek gekozen instructieprogramma volgt, maar eerder gezien wordt als een selectie uit een grote variatie aan maatschappelijke initiatieven.

“Het idee is”, zegt Ton, “dat burgers, organisaties en bedrijven van alles in de maatschappij ondernemen, los van de overheid. Meestal doen die partijen dat uit eigenbelang. Maar dat neemt niet weg dat hun initiatieven ook kunnen bijdragen aan maatschappelijke doelen. Een voorbeeld: de meeste mensen investeren in zonnepanelen in de verwachting daar uiteindelijk geld mee te besparen, maar hun acties helpen het bestuur niettemin om duurzaamheidsdoelen te behalen.” Beleid is, in deze kijk erop, dus eerst en vooral de *selectie* die de overheid maakt uit de bestaande veelheid van initiatieven in de maatschappij. Ze bevoordeelt ontwikkelingen die haar bevallen, en knijpt ongewenste ontwikkelingen af. “Dat is een realistischer beeld van beleid, en die omslag in ons denken heeft zich onder Maarten echt doorgezet.”

Tons groepje besluit dit inzicht toe te passen op de eigen *Balans* en in te zetten op co-creatie met beleidsmakers. “We wilden van hen horen wat ze van ons nodig hebben om tot goed beleid te komen.” Er is zelfs met het idee gespeeld om echt samen met beleidsmakers analyses te formuleren, maar dat stuitte op weerstand – interessant genoeg vooral bij directeuren van de ministeries. Ton: “Ik heb daarvan geleerd dat je de rollen zuiver moet houden. Anders voel je je over en weer gebonden en dat werkt niet.”

De *Balans 2012* kent uiteindelijk één echte innovatie: niet de beleidsdoelen vormen het eerste aangrijpingspunt, maar de werking van het totale systeem inclusief de actoren. Het PBL liet zien hoe het biofysische en het institutionele systeem één geheel vormen. Tons groep identificeert vier thema's (energie, voedselvoorziening, water en bereikbaarheid) en twee ruimtelijke probleemvelden (landelijk gebied en stedelijke gebiedsontwikkeling). Per systeem analyseert een werkgroep van PBL'ers en beleidsambtenaren hoe het



speelveld eruitziet en welke organisaties en instituties zich daarop begeven. Ton Dassen: “Uiteindelijk kom je dan ook wel uit op het evalueren van beleidsdoelen, maar meer vanuit de verbinding met hoe zo'n systeem in de praktijk echt

## We wilden van beleidsmakers horen wat ze van ons nodig hebben om tot goed beleid te komen

werkt. Dat maakt het ook veel gemakkelijker om reële beleidsopties aan te geven.” Bovendien maakt zo’n systeembenadering de spanning tussen verschillende maatschappelijke doelen inzichtelijk, waardoor de *Balans* voor politici aan belang wint.

Het is nog steeds zoeken naar de plek van de stoplichtentabel – in editie 2012 is die naar de website verbannen; in editie 2014 keert hij toch terug, in een

bijlage. Maar de analyses op systeemniveau zijn een blijvertje gebleken. Toch ziet Ton de *Balans van de Leefomgeving* 2012 niet als een compleet succes. “We hadden vooraf gezegd dat we geen dik boek meer zouden maken, maar het is weer een werk van ruim driehonderd pagina’s geworden. Veel te veel! Ik wilde een boekje van zo’n vijftig pagina’s over de hoofdlijnen en daarbij een website met cijfers en verdieping. Intern stuitte ik echter op enorme weerstand; men

vond dat een devaluatie van het eigen werk.” En ondanks dat slimme gebruik van een zwemmende Máxima was de officiële presentatie nog niet bepaald vernieuwend. “Deze *Balans* is zo ongeveer voor de zeventiende keer in Nieuwspoort aan de minister overhandigd, in het bijzijn van een paar hoge ambtenaren en drieënhalve journalist. We hebben niet eens besproken of dat eigenlijk wel de juiste manier van presenteren zou zijn!”

*Balans van de Leefomgeving* (PBL, 2012), zie: <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeфомgeving/2012/wp-content/uploads/PBL-2012-Balans-van-de-Leefomgeving-539.pdf>

# DE AVOND WAAROP ALLES IN ELKAAR KLIKT

## BALANS EN NACHT VAN DE LEEFOMGEVING

*Over het voor het eerst organiseren van een dynamisch avondvullend evenement, over onderzoekers op het podium en over het bereiken van beleidsmakers, politici en nieuw publiek*

Begin 2014 speelde het PBL met het idee om een 'Nacht van de Leefomgeving' te organiseren. "We fantaseerden over een groot spektakel in de Westergasfabriek, waar wij als planbureau het podium zouden geven en nemen", vertelt Jeannette Beck, projectleider van de Nacht. "Maar we aarzelden ook. Het zou duur en complex worden, en wat zouden we met het uitgeven van al dat belastinggeld precies bereiken?"

Ondertussen nam collega Olav-Jan van Gerwen in mei het stokje over van de projectleider van de *Balans van de*

*Leefomgeving 2014*, die overwerkt was geraakt. De *Balans* wil de tweejaarlijkse 'peilstok' van het PBL zijn, die aangeeft of de overheid de leefomgevingskwaliteit bereikt die zij beoogt. Maar hoe presenteert je je onderzoeksresultaten? De laatste *Balans*, die van 2012, had een innovatie laten zien: analyses per 'systeem' – energie, voedsel, water, mobiliteit, natuur. Olav-Jan: "We besloten die analyses te actualiseren en er eentje over de woningmarkt aan toe te voegen. In 2014 konden we namelijk veel deskundigheid naar buiten brengen over de woning-

markt; informatie die vanwege de vastgoedcrisis interessant was voor meerdere ministeries. Ook nieuw in onze opzet: een beschouwing over het recent in het beleid geïntroduceerde concept 'natuurlijk kapitaal'."

Het PBL moest even broeden op de presentatie. "Tot dan toe werd de *Balans* altijd in aanwezigheid van een paar journalisten in Nieuwspoord gepresenteerd. De directeur sprak een woordje en de minister reageerde daar op. Onze boodschap kwam er eigenlijk altijd op neer dat het beleid zich weliswaar in de goede richting bewoog, maar dat de gestelde doelen nog niet waren bereikt. De minister zei dan: 'Dit rapport ondersteunt mijn beleid, veel doe ik al, ik heb alleen wat meer tijd nodig'. Dat was weinig opwindend nieuws, met als gevolg dat er ongeveer geen hond

afkwam op die presentatie, en dat was ons een doorn in het oog.”

Presenteren tijdens een Nacht van de Leefomgeving levert dan veel meer dynamiek op. En zou de Nacht misschien zelfs helemaal rond de *Balans 2014* kunnen worden geprogrammeerd? Jeannette Beck had daar wel oren naar; zo'n centraal PBL-product zou immers bestaansrecht geven aan de Nacht. Vanaf dat moment had ze alleen nog maar vormgevingsvragen. “De Nacht moest inhoudelijk kwaliteit hebben, maar ook leuk zijn – onze presentaties zijn vaak zo zwáár. Dus wij hebben cabaretier Dolf Jansen ingehuurd om de avond af te sluiten. We trokken een goede externe moderator aan. Minister Schulz sprak over haar toekomstvisie, Maarten gaf de aftrap. En waar voorheen altijd alleen de directeur de kernboodschap presenteerde, trokken we onze onderzoekers nu zelf het podium op.”

De Nacht van de Leefomgeving, die op 10 september 2014 plaatsvond in



Pakhuis de Zwijger in Amsterdam, bracht een avondvullend programma met korte sessies van twintig minuten. De zaal zat met driehonderd personen mudjevol. Jeannette Beck: “Wij kwamen in contact met een nieuw publiek. Naast onze vaste afnemers uit beleid en wetenschap waren er ook idealistische jongeren, mensen uit het bedrijfsleven, voorstanders van stadslandbouw, mensen die klem zijn komen te zitten in de huizenmarkt, noem maar op.” Haar team had vragen voorbereid waarop de mensen in de zaal via stemkastjes konden reageren. In de zaal

bleek iemand antikraak te wonen, en de moderator vroeg daarop door. Jeannette: “Dat was een gelukkig toeval, want zo kwam vanzelf het verhaal los dat wij over wilden brengen: jonge mensen kunnen geen geschikte huurhuizen vinden. Onze bevindingen kregen ter plekke een gezicht. De Nacht vond plaats in een zaal met negen videoschermen. Dus links konden we een infographic opbouwen terwijl rechts allerlei plaatjes wisselden. Het was echt een flitsende show; we hebben een aantal beleidsambtenaren ademhappend aangetroffen. Die avond



klikte alles in elkaar. Voor ons was het geweldig! We zaten vol adrenaline en hebben nog tot half vier 's nachts in de kroeg zitten napraten.”

De ‘kennistempel’ van het PBL heeft nu een heldere opbouw, zegt Olav-Jan van Gerwen. “De basis is het *Compendium*; dat is een website die alle feiten en cijfers over milieu, natuur en ruimte ontsluit. Daarop staan tempelzuilen: analyses per ‘systeem’, waarvan de belangrijkste ontwikkelingen en beleidsconclusies worden beschreven in de gedrukte *Balans*. Op de bijbehorende

website zijn per systeem verdiepende documenten en de nieuwste cijfers te vinden.” Door die combinatie met de website kan de *Balans* nog steeds het hele terrein bestrijken, zonder dat dit tot een enorm boekwerk hoeft te leiden.

Boven op tempelzuilen hoort een timpaan. En dat timpaan moest – in navolging van de korte en krachtige PBL-signaleringsrapporten – de dunne, handzame, gedrukte *Balans* worden. Maarten Hajer ziet het liefste dat die *Balans* in het oog springende feiten en feitjes als een soort symbool presenteert van actuele

beleidskwesties – voorbeelden kunnen een boodschap veel beter verhelderen dan louter abstracte verhalen. In 2014 viel de stijgende verkoop van de Mitsubishi Outlander op. De plotselinge populariteit van deze hybride auto geeft gezicht aan kabinetsbeleid dat elektrisch rijden wil stimuleren. Olav-Jan: “Die Mitsubishi is een grote SUV; na zo’n dertig kilometer rijden is de accu leeg en gaan automobilisten gewoon met hun leasepasje naar de pomp om de volgende honderden kilometers op benzine te rijden. Ondertussen strijken ze als lease-rijder een fiscaal voordeel op van honderden euro’s per maand. Is dat nu het effect dat je met zo’n maatregel beoogt? Anderzijds: zo wennen mensen aan elektrisch rijden en kan de automobielenindustrie innoveren. Dat maakt dit tot een herkenbaar voorbeeld, dat mooi de spanning tussen lange- en kortetermijneffecten van beleid toont.”

Met zijn hameren op het gebruik van voorbeelden heeft Maarten Hajer de PBL-onderzoekers wel geprikkeld tot een andere manier van onderzoeken en





schrijven. Jeannette Beck: “Maarten plaatst de overheid uitdrukkelijk in een netwerk van burgers, bedrijven, belangengroepen. En hij wil dus dat wij onze verhalen vertellen aan de hand van een exemplarisch voorbeeld op de menselijke maat.” In de beginjaren was niet iedereen meteen overtuigd. Jeannette: “Komt er een man binnen met zo’n grote zwarte bril, in een Italiaans pak, en zonder veel bèta-bagage. Maar dat beeld is sterk gekanteld. De nieuwe aanpak stelt ons wel voor nieuwe vragen. Hoe blijf je als planbureau bij al dat meedenken onafhankelijk? En casuïstiek is leuk,

## Voorbeelden kunnen een boodschap veel beter verhelderen dan louter abstracte verhalen

maar vertel je daarmee ook het echte verhaal? Je kunt het verdwijnen van de grutto wel tot symbool verklaren van het Nederlandse weidevogelbeleid, maar wat zegt zo’n voorbeeld nu helemaal als de tureluur het eigenlijk best goed blijkt te doen? Door de aanpak van Maarten denken wij opnieuw na over onze rol als onafhankelijk planbureau, en besteden we veel zorg aan een goede verbinding tussen dat ene veelzeggende voorbeeld en de feitelijke trend.”

De formule van de balans staat volgens Olav-Jan van Gerwen nu wel. Wat volgens hem nog beter kan: zicht krijgen op de invloed van de balansen. “Intern evalueren we grondig, maar we doen te weinig aan externe evaluaties. Hoe gebruiken beleid en politiek onze balansen precies?” Het blijft ook zoeken naar rol en functie van de balans nu dossiers internationaler worden en de stijl van besturen minder centralistisch. Jeannette Beck: “Beleidsdoelen worden daardoor soms anders geformuleerd, zoals: ‘we gaan de voedselketen verduurzamen’. Hoe maak je zo’n doel

meetbaar?” Ook over de presentatie zal opnieuw moeten worden nagedacht. Na die avond in september 2014 heeft het PBL ook in 2015 een Nacht georganiseerd. We moeten voorkomen dat deze formule slechts gaat raken. “In 2016 staan we dus opnieuw voor de vraag hoe we de Balans zullen presenteren. Wat zal dan relevant zijn, hoe kunnen we onze boodschap dan verbinden met de actuele thema’s? Ik weet het antwoord nog niet. Maar het zijn de goede vragen om te stellen.”

**De toekomst is nu. Balans van de Leefomgeving 2014 (PBL, 2014), zie:**  
<http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/2014/>

**Zie voor het videoverslag van de Nacht van de Leefomgeving:**  
<https://www.youtube.com/watch?v=zy8q8yqTXYw>

# EEN HISTORISCHE KANS EEN KONTJE GEVEN

## SER ENERGIEAKKOORD

### *Over een rol achter de schermen, 'kennis aan tafel', samenwerken met andere onderzoekscentra, en het begin van een energietransitie*

Op 6 september 2013 is er een akkoord gesloten dat uniek is voor Nederland. Na maanden onderhandelen onder leiding van de Sociaal Economische Raad (SER) maakten meer dan veertig partijen – werkgevers, vakbonden, milieuorganisaties, overheid, financiële instellingen – ruim 150 afspraken. Deze afspraken moeten het aandeel duurzaam opgewekte energie vergroten en voor meer energiebesparing en daarmee werkgelegenheid in 2020 zorgen. De commissie Borging Energie-akkoord onder leiding van oud-minister Ed Nijpels houdt de voortgang in de gaten. Wat politieke partijen alsmaar niet lukte – vaart maken met de

energietransitie – slaagt door belangen-  
groepen te laten onderhandelen aan de  
SER-tafel.

Achter de schermen speelt het PBL een belangrijke rol. “Voorjaar 2012 vroeg toenmalig minister Verhagen van Economische Zaken aan de SER een advies over energie”, herinnert Pieter Boot zich. Die adviesvraag was eigenlijk heel open: hoe kan het draagvlak voor een energietransitie groter worden? De SER richtte een commissie in, en vroeg het CPB en het PBL erbij ‘om de relevante kennis in te brengen’. Pieter: “Je moet je realiseren: niemand wist of die commissie wel wat zou gaan

voorstellen. Mede vanwege capaciteits-  
gebrek zei het CPB: ‘Wij doen niet mee.’  
Maar ik dacht als sectorhoofd Energie:  
‘Je weet nooit, laten we ons maar actief  
opstellen.’”

En dan gebeuren er een paar wonder-  
baarlijke dingen tegelijk. De zittende  
SER-voorzitter, Alexander Rinnooy Kan,  
treedt terug; Wiebe Draijer volgt hem  
op. “Draijer wilde zichzelf bewijzen op  
die plek en zei: ‘We maken netjes het  
advies waar EZ om vraagt, en in dat  
advies zeggen we dat we ruimte voelen  
om tot een echt Energieakkoord te  
komen.’” Ondertussen viel het kabinet  
en kwamen er verkiezingen. Tijdens de  
campagnes maakte een ‘duurzame’  
actiegroep – de stichting ‘Nederland  
Krijgt Nieuwe Energie’ – een rondje  
langs kamerleden om te vragen hoe ze

## Het was een gok voor het PBL om aan die SER-tafel te gaan zitten. Die keuze heeft goed uitgepakt

stonden tegenover een energiebeleid voor de lange termijn. Die spraken stuk voor stuk uit dat zij verlangden naar dergelijk langetermijnbeleid.

Toen het gevraagde SER-advies uitkwam, werd dat in het bijzijn van een paar journalisten in Nieuwspoorst gepresenteerd aan de woordvoerders energie uit de Tweede Kamer. Op dat moment kwam Ed Nijpels in actie. Boot: “Die stichting had hem kennelijk iets ingefluisterd, want Nijpels zei: ‘Energiewoordvoerders, jullie zeggen allemaal dat jullie een langetermijnakkoord voor energie willen. Zullen we dan hier en nu afspreken dat zo’n akkoord er komt?’ Nadat Nijpels hen die toezegging min of meer had ontfutseld, zei hij: ‘En dan nu even op de foto!’”

SER-voorzitter Draijer had dus opeens draagvlak om te werken aan een energieakkoord, en ging voortvarend te werk. Hij stelde een kleine stuurgroep samen met mensen van de ministeries, de vakbond, de werkgevers – en met



Pieter Boot. “Dat vond ik wel interessant natuurlijk.” Al snel besloot deze stuurgroep dat ze vier werkgroepen zou inrichten. “Dat gaf meer focus. Een club als de ANWB voelt zich niet bijster betrokken bij het algemene energiebeleid, maar schuift graag aan bij een werkgroep ‘energie en mobiliteit.’” Pieter voorzag dat het te veel werk zou worden om vier werkgroepen te voorzien van informatie, en vroeg het (private) Energieonderzoek Centrum

Nederland (ECN) erbij, ‘qua kennis van de energiesector eigenlijk onze grote broer’. ECN en PBL rekenden samen de opties door die ter tafel kwamen. Meestal constateerden ze: ‘Met deze maatregelen ga je je doelen nog niet halen’, waarop de onderhandelaars nieuwe mogelijkheden moesten onderzoeken. “Op sommige momenten werd dat proces pijnlijk”, zegt Boot. “Nou, dan weet je dat het ergens over gaat.”



Aan de onderhandelingen zelf deed het PBL niet mee, maar in de stuurgroep vroeg Draijer PBL en ECN naar de opbrengst van de werkgroepen. Pieter: “Ik kon strategisch meedenken en wijzen op opties en mogelijke richtingen.” Hij begon een historische kans te ruiken. “Ik dacht: ‘Als ik in mijn leven nog echt het begin van een energietransitie wil meemaken, dan moet het nu gebeuren!’”

Op donderdagavond kreeg Pieter Boot een concept te zien van het akkoord, en de dinsdag daarop moesten de kennisinstellingen aangeven of Nederland met dat akkoord de beoogde doelen zou behalen. “ECN heeft zich toen over de cijfers gebogen, en ik over de borging. Ik wilde zorgen dat het akkoord betekenis zou houden.” Pieter zocht contact met de juridisch directeur van EZ en vroeg hem hoe dit akkoord zou

kunnen worden opgehangen aan wetgeving die toch al in de maak was. “Op dat moment ben ik gaan sparren met Maarten Hajer. Ik vroeg hem: ‘Hoe kan de borging beter?’ Ja, en dan leeft Maarten op. Of het akkoord nu spreekt over 14 of 16 procent hernieuwbare energie in 2020 interesseert hem niet zo veel. Maar zodra het om dit soort dingen gaat, denkt hij ‘Now we’re talking!’”

Samen kwamen ze tot duidelijke, maar niet te confronterende formuleringen, die zij afstemden met Draijer. “En toen heeft Maarten nog iets ontzettend goeds gedaan. Hij mocht die dinsdag de doorrekeningen presenteren, en vroeg: ‘Wat zal ik eens op mijn afsluitende dia zetten?’ Zelf denk ik dan aan een brave samenvatting in vijf bulletpoints. Maar Maarten denkt in plaatjes en pakkende uitspraken. Daar is hij ’s avonds voor gaan zitten, en paf!, daar komt een zinnetje: ‘Gegeven waar Nederland vandaan komt is het akkoord ambitieus, gegeven waar we naartoe moeten is het slechts een begin.’

Precies dat zinnetje hoor je vervolgens iedereen herhalen.”

Het resultaat van deze borgingsinspanningen is dat de al genoemde Borgingscommissie via EZ jaarlijks de Kamer moet berichten over de voortgang van het akkoord. Ook is afgesproken dat in 2016 een evaluatie zal plaatsvinden, waarbij PBL en ECN rapporteren over de kwantitatieve voortgang. Pieter Boot: “Aanvankelijk had EZ die opdracht alleen toebedeeld aan het ECN, maar toen zei ik: ‘Hoho, laten we dit nu ook samen doen!’ ECN gunde ons dat wel, en het PBL biedt hierbij ook echt toegevoegde waarde. Dus nu maken we samen jaarlijks de *Nationale Energieverkenning*, met ook nog input vanuit RVO en CBS. Zo is het thema ‘energie’ mooi terechtgekomen in de productenlijn van het PBL.”

Zo’n Energieakkoord komt tot stand dankzij een heleboel toevalligheden, zegt Pieter. En het hielp dat de tijd rijp was. “We hebben inmiddels bijna geen

Nederlandse energiebedrijven meer – alleen Eneco nog. Dat is belangrijk, want als EZ twintig jaar geleden iets wilde rond energie, moest het naar de directeuren van de energiebedrijven, en die gedroegen zich als koningen. Nu zijn alleen de netbedrijven nog Nederlands; zij ijveren juist voor een energietransitie, want dan kunnen zij hun netwerk innoveren. Er is dus een sterke partij bijgekomen en een remmende factor weggevalen.

Bovendien dwingen technologische veranderingen integraal denken af. Pieter: “Vroeger kon je rond energie

aparte afspraken maken met transport, met de bouwsector, et cetera. Niemand vond dat vreemd, want in de vervoersector kwam de energie van benzine en in de gebouwde omgeving van gas. Maar in een duurzaam energiesysteem wordt elektriciteit het hart. Alle sectoren moeten nadenken: hoe gaan we straks elektriciteit goed opslaan, hoe distribueren we haar? Dus nu willen ze wel afstemmen.”

Het was voor het PBL een gok om aan die SER-tafel te gaan zitten, zegt Pieter. Een verdedigbare gok, omdat die relatief weinig van het PBL-budget in beslag nam. “En die keuze heeft goed uitgepakt. Maar het verschil tussen slagen en mislukken van onderhandelingen is heel klein.”



**Nationale Energieverkenning (ECN, 2014), zie <http://www.pbl.nl/publicaties/nationale-energieverkenning-2014>**

# WETENSCHAPPELIJKE DATA VISUALISEREN

## NEDERLAND VERBEELD

### *Van infographics ... naar apps ... naar dynamische datavisualisaties?*

In 2011 las Laurens Brandes een blog van Maarten Hajer. In dit 'koe-in-de-wei-blog' (zo genoemd naar het plaatje dat erbij stond afgebeeld) doet Hajer alsof het 2015 is en hij terugkijkt op wat het PBL in de afgelopen jaren heeft bereikt. Laurens: "Ik vond dat geniaal; Maarten zette geen stip op de horizon, maar toonde een gevuld huis! In dat blog schreef hij: 'Toen Laurens en Hiddo ons op het nieuwe pad van de informatie-technologie hadden gezet was er geen houden meer aan'. Nou, die handschoen hebben wij opgepakt, samen met collega's uit allerlei hoeken van het PBL."

Zelf was Laurens ook al een tijdje aan het peinen hoe het PBL zijn informatie

beter naar buiten kan brengen. Vanuit zijn functie als projectleider van het *Compendium voor de Leefomgeving* (CLO) kan hij zien welke bezoekers de websites van CLO en PBL trekken. Externe specialisten blijken de PBL-data op hun eigen onderwerp goed bij te houden. Burgers met een speciale interesse weten de site ook wel te vinden. Maar de vindbaarheid van de informatie in de meer integrale beleidsstudies, "die dikke boeken waar we zoveel tijd in stoppen", laat te wensen over.

Binnen het PBL liep indertijd het zogenoemde *Orde-Grootte-project*. Dat was een experiment waarin het PBL intern op zoek ging naar manieren om snel een

indruk te geven van 'de orde van grootte' van bepaalde kwesties. Dit vanuit de gedachte dat het overbrengen van een gevoel voor proporties vaak belangrijker is dan het oplevelen van gedetailleerde cijfers. Laurens Brandes maakte deel uit van de groep die hiervoor ideeën ging pitchen. "We konden vrijuit fantaseren, maar moesten ook de competitie met elkaar aangaan", vertelt Laurens. Dergelijke spelregels was het PBL niet gewend. Laurens ervoer ook dat je 'een beetje buiten adem' van Maarten kunt worden. "Hij gooit een idee over de schutting en voordat je daarvan bekomen bent, komt er alweer een volgend idee." Maar inspirerend vond Laurens de projectbijeenkomsten ook. "We deelden in die groep van alles, stuurden elkaar inspirerende linkjes. Zo ontdekte ik



Maartens voorliefde voor plaatjes en infographics.”

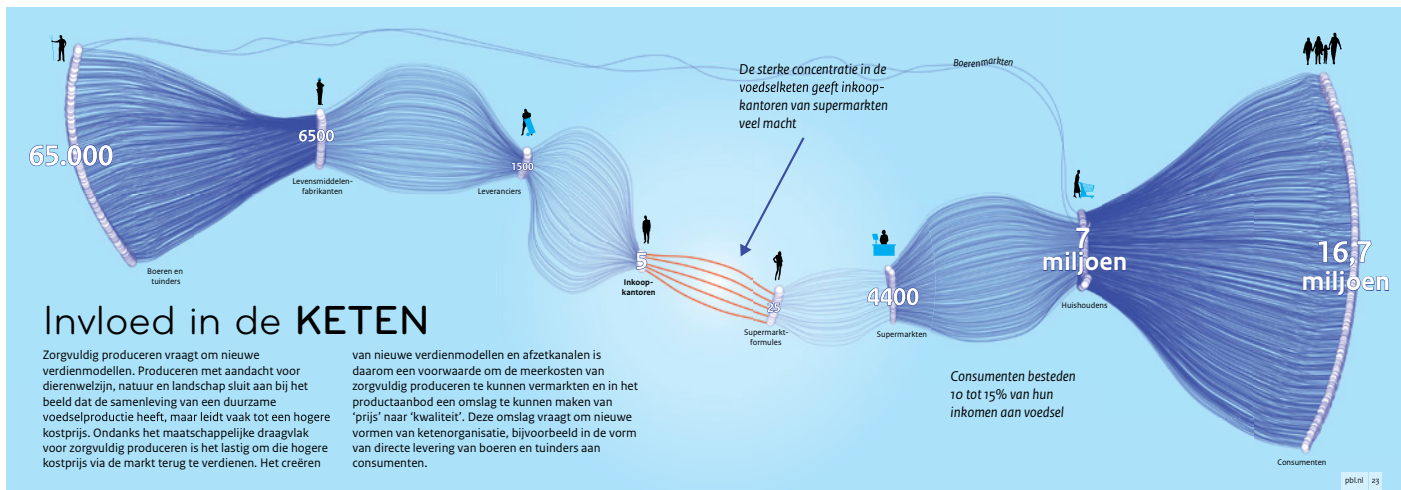
Het *Orde-Grootte-project* heeft onder meer geleid tot *Roads from Rio +20*, een app waarin het PBL op een toegankelijke manier de opties belicht om duurzaam-

heidsdoelen te behalen. Na de zomer van 2012 was er tijd voor nóg een experiment: een boekje met infographics als kerstgeschenk. Het projectteam, met Hiddo Huitzing als trekker, koos drie thema's – energie, vervoer en voedsel – die het PBL in de geest van de

werktitel van het project zou visualiseren. Je zou als kijker bijvoorbeeld in één oogopslag het enorme aandeel van auto's in de mobiliteit zien. De *Balans van de Leefomgeving 2012* kon het team daarbij als basis nemen. Laurens: “Die gaf al analyses op systeemniveau – het grote plaatje zeg maar – waarop wij verder konden bouwen.”

Maar ja, een kerstgeschenk. Dat stond bij niemand boven aan het werklijstje. Ook die inzet op infographics stuitte op weerstand. ‘Laat het maken daarvan maar aan de kranten over’, hoorde Laurens. “Gelukkig waren de mensen van voedsel wél direct enthousiast, en dat zie je ook terug in het eindresultaat; dat thema is het verste uitgewerkt.” Dat eindresultaat is *Nederland Verbeeld*, een boekje van 78 pagina's in afwijkend formaat op dik, mat papier. Kleurige spreads tonen weinig tekst en des te meer grafisch weergegeven data, die soms samenvloeien tot verrassend mooie beelden.

Het was technisch en inhoudelijk een enorme puzzel om tot veelzeggende



infographics te komen, vertelt Laurens; een puzzel waarbij het PBL geholpen werd door goede externe deskundigen. Vaak leidde die nieuwe manier van visualiseren tot nieuwe (kennis)vragen. De infographic 'Veel komt van ver' bijvoorbeeld ziet er redelijk simpel uit, maar heeft wel de nodige hoofdbreken gekost. De infographic over mest was heel moeilijk doordat de gewenste visualisatie om net weer andere data vroeg dan die waarover het PBL

beschikte. En het misschien wel mooiste, meest aansprekende plaatje – dat van de voedselketen – heeft vele versies gekend, waarvan de eerste al snel in de prullenbak belandden. Aan alle plaatjes gingen fundamentele discussies over de keuze van de juiste variabelen vooraf, vertelt Laurens. Die keuzes zijn uitvoerig onderbouwd op de webpagina die bij het boekje hoort. “Wij zijn een planbureau en onze informatie moet

kloppen. Missers kunnen we ons niet permitteren.”

Laurens was eigenlijk redelijk sceptisch toen het boekje klaar was. “Deels omdat ik er zo diep in zat – dan zie je soms niet goed meer wat je eigen werk voorstelt. Maar ook omdat ik in mijn hoofd alweer verder was. Ik houd niet zo van boekjes; boekjes vind ik *old school*. In mijn fantasie waren die beelden al helemaal dynamisch, met tijdsverloop en al,



## Het overbrengen van een goed gevoel voor proporties is vaak belangrijker dan het oplevelen van gedetailleerde cijfers

waardoor je bepaalde vormen van energie of vervoer in de tijd kunt zien groeien of krimpen. Datavisualisaties, dat is waar we ons nu over buigen. Dat komt toch veel beter binnen! Ik heb echt het gevoel dat we als planbureau in die richting door moeten gaan.”

Gaandeweg begon het boekje succes te krijgen. De buitenwereld reageerde enthousiast. Op aanraden van de externe infographicmaker diende het PBL het in bij de jury van de *Infographic Jaarprijs*, en won die prijs nog ook. Brandes: “Die erkenning bracht hier een storm van ideeën op gang. Inmiddels kunnen we de verzoeken van collega’s om een infographic niet bijbenen. En we krijgen veel uitnodigingen van collega-instituten om te komen vertellen hoe wij data visualiseren.”

Inmiddels weet het PBL wanneer een infographic goed is. Een goede infographic laat direct zien wat de hoofd-

boodschap is, met andere woorden: je weet waar je moet beginnen met kijken. En bij een echt goed beeld vallen je bij de tweede en derde keer kijken steeds meer interessante details op. Een infographic kan overigens ook zaken over de kwaliteit van de eigen data onthullen. Brandes: “Tegen onze verwachting in bleken we dus niet altijd te beschikken over de informatie die we voor een verhaal nodig hadden. Je houdt bestanden jarenlang trouw bij, maar dat wordt kennelijk toch een soort invuloefening. Het maken van een infographic dwingt je om jezelf scherp de vraag te stellen waartoe je welke informatie ook alweer verzamelt.”

Door zo met het verbeelden van data bezig te zijn, weet Laurens Brandes

inmiddels dat er niet alleen vaktaal, maar ook vakbeeld bestaat. “Dit hier is bijvoorbeeld typisch een economenplaatje”, zegt hij bij een figuur met kleine en grote bollen verdeeld over vier kwadranten. “Economen snappen dit soort plaatjes onmiddellijk, maar ik als milieukundige vind het behoorlijk ontoegankelijk.” De scheidslijnen lopen volgens hem niet alleen door disciplines, maar ook door regio’s. “Japanners hebben een heel andere beeldcultuur dan wij, en daar loop je tegenaan als je daar een presentatie geeft. Ik vind dergelijke verschillen mateloos interessant. Daar kunnen we misschien nog eens iets mee doen in een volgend project.”

**Nederland verbeeld. Een andere blik op vraagstukken rond de leefomgeving (PBL, 2012), zie:** [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2012\\_NL\\_Verbeeld\\_720.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2012_NL_Verbeeld_720.pdf)

# ECONOMISCHE DATA RUIMTELIJK DUIDEN

## BUITENLANDSE KENNISWERKERS IN NEDERLAND

### *Over het samenwerken met beleidsmakers en -voorbereiders, het presenteren van kennis en het multidisciplinaire karakter van het PBL*

Voor een macro-econoom zijn de data glashelder: Nederland is in vergelijking met andere welvarende landen weinig aantrekkelijk voor buitenlandse kenniswerkers. Maar als je preciezer kijkt, dan valt op dat Amsterdam en Eindhoven het juist heel aardig doen. Wel trekken die steden een ander type kenniswerker aan. Amsterdam valt in de smaak vanwege de internationale bedrijven, de nabijheid van Schiphol, en omdat er cultureel en culinair veel te beleven valt. Eindhoven blijkt vooral aantrekkelijk voor techneuten. Kenniswerkers die op Amsterdam afkomen, willen graag midden in de stad wonen; degenen die naar Eindhoven

trekken, vinden een huis in een buitenwijk vaak ook prima.

Dit blijkt uit het onderzoek van ruimtelijk econoom Otto Raspe. Otto brengt in kaart welke factoren een plek aantrekkelijk maken (ligging aan de snelweg, de aanwezigheid van een universiteit, een bloeiend cultureel leven, et cetera), en zoekt het relatieve belang van die ongelijksoortige factoren per type bedrijvigheid uit. “Dit soort correlaties is vaak heel relevant voor beleidsmakers, maar haal je niet uit macro-economische vergelijkingen. Voor bestuurders die innovatie willen stimuleren door hoogopgeleide

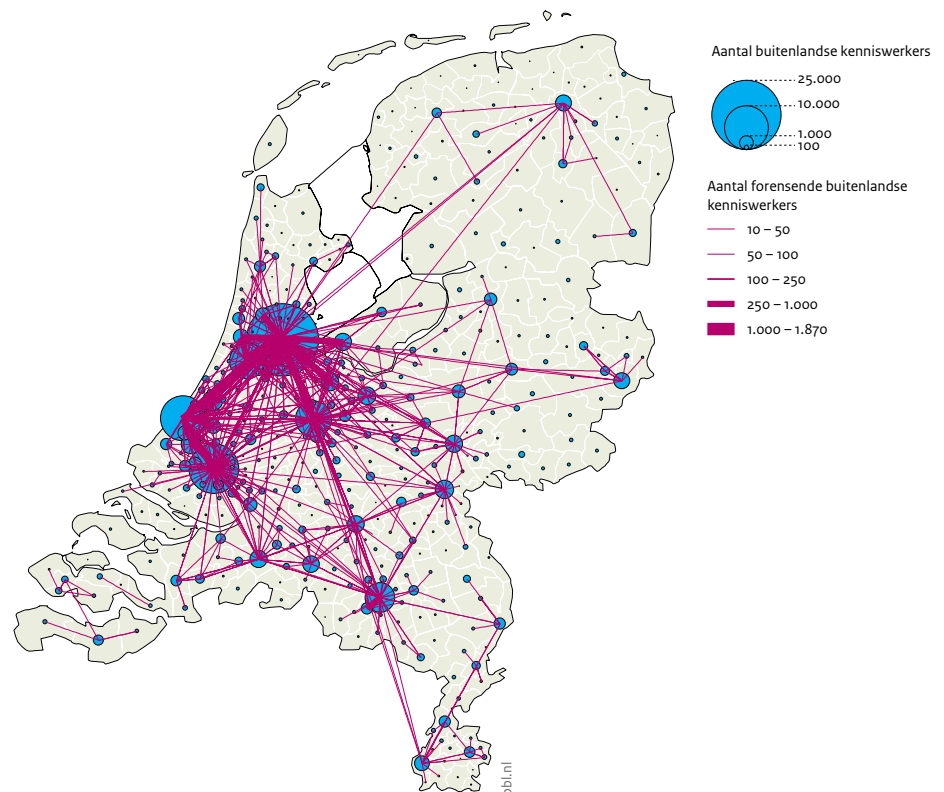
buitenlanders aan te trekken, is het belangrijk om te weten wat kenniswerkers aantrekkelijk vinden aan hun regio. Want dan weten ze dat ze juist die kenmerken moeten verkondigen en versterken.”

Een andere puzzel waar Otto zich over buigt: in 2001 telden Rotterdam en Amsterdam ieder zo'n 20.000 zzp'ers. Sinds die tijd is het aantal zzp'ers in beide steden toegenomen – in Rotterdam tot 30.000, en in Amsterdam tot maar liefst 70.000. Wat kan dat grote verschil in groei verklaren? Dit type vraagstukken intrigeert Raspe. De resultaten van zijn onderzoek presenteert hij op wetenschappelijke congressen, maar ook bij ministeries, gemeenten en provincies, voor VNO-NCW, en bij internationale organisaties als de OESO.

Hoezeer steden ook verschillen, er is één constante: bedrijven halen agglomeratievoordeel uit een stad. “Toen de ICT-revolutie net was uitgebroken, voorspelde men juist dat het landelijk gebied daar garen bij zou spinnen. Voortaan zou je overal kunnen werken, dus waarom zou je dat niet in een mooie, rustige omgeving doen?” Maar het is anders gelopen. Ontmoetingen in levenden lijve blijken cruciaal om op nieuwe ideeën te komen en innovatieve combinaties te maken. Otto Raspe: “Steden zijn levende netwerken, waar je bedoeld en onbedoeld op nieuwe mensen en ideeën stuit. De fysieke nabijheid tot andere mensen blijkt cruciaal voor vernieuwing. Daarom staan steden nu wereldwijd weer in het centrum van de bestuurlijke belangstelling.”

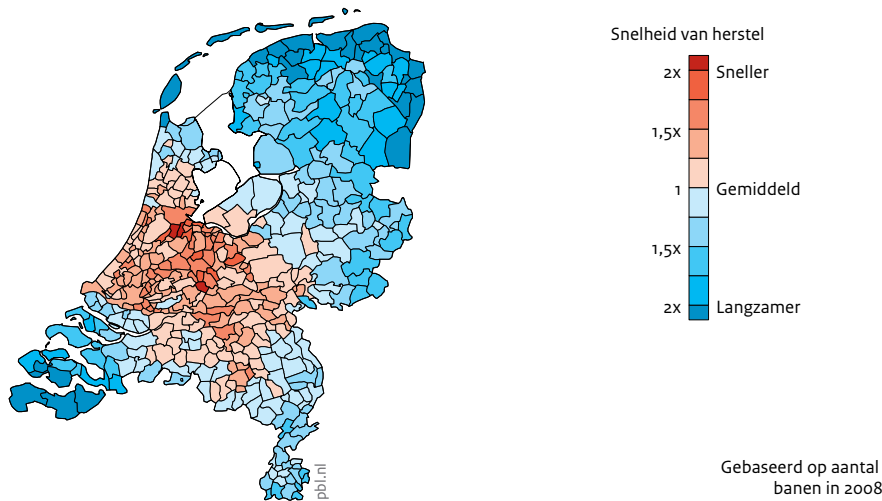
Zelf werkt Otto met het ministerie van Economische Zaken aan de *Agenda Stad*. Hij merkt dat beleidsmakers en beleidsvoorbereiders niet alleen om getallen vragen, maar ook inhoudelijk willen sparren over de manier waarop ze het ‘thema stad’ kunnen ontsluiten. “Beleidsmakers van EZ

Aantal buitenlandse kennisswerkers per gemeente en pendelstromen, 2010



Bron: CBS; bewerking PBL

### Veerkracht van regionale arbeidsmarkten bij een economische schok, alle sectoren



Bron: CBS SSB, 2012; Significance, 2009; LISA, 2012; bewerking PBL

komen hier vaak over de vloer; een presentatie voor de directie van EZ zetten we gezamenlijk in elkaar. Zo'n persoonlijke samenwerking schept een vertrouwensband. Je hoort nog eens wat, en merkt snel of je goed zit met je onderwerp." Door vanaf het begin in een proces mee te draaien, wordt je

onderzoek leuker, vindt Otto. Relevantier.

Die werkwijze is een verschil met vroeger. Een half jaar nadat het Ruimtelijk Planbureau in januari 2002 werd opgericht, kwam Otto er werken. "Nog midden in de pioniersfase dus.

Misschien omdat een groot deel van de staf van VROM kwam, wilden we beslist niet gezien worden als een soort Rijksplanologische Dienst – die als beleidsdienst ook de planbureaufunctie vervulde –, maar echt onafhankelijk van het beleid functioneren." Dat is goed gelukt. Zelfs een beetje te goed, vond de commissie die het Ruimtelijk Planbureau een aantal jaren visiteerde. "Onze onderwerpkeuze was prima, maar het schortte aan aansluiting bij de beleidspraktijk. We hadden ons kennelijk een beetje te veel losgezongen."

Het eerste jaar na de fusie in 2008 opereerden hij en zijn collega's nog enigszins in een vacuüm, herinnert Otto zich. Toen begonnen de zaken te veranderen. "Voorheen stelden we zelf onze onderzoeksvragen op en merkten we wel hoe de uitkomsten zouden landen. Nu ontwikkelen we onderzoeksvragen veel meer in overleg met beleidsmakers. Daardoor hebben we snel aan naamsbekendheid en beleidsrelevantie gewonnen. Ik geef veel lezingen buiten de deur en kan dat echt merken. Ik leid het ook af uit het feit dat

het PBL inmiddels meer directe onderzoeksverzoeken krijgt van regio's, het Rijk, Europa.”

Op de universiteiten kun je misschien nog fundamenteeler onderzoek doen dan bij het PBL – maar daar zou hij weer de aansluiting bij de samenleving missen. Otto Raspe: “Ik verbaas me erover hoe gebrekkig sommige wetenschappelijk onderzoekers de bredere betekenis van hun werk uitleggen. Bij het PBL steken we juist veel energie in de presentatie. We willen laten zien wat de relevantie is van ons onderzoek, en zoeken daar passende beelden bij. Dat zien we inmiddels echt als een deel van ons werk. Dat heeft Maarten Hajer ons voorgeleefd: probeer de empirie te brengen via aansprekende verhalen en beelden. Tegelijk weten we: zonder een degelijke kennisbasis is ook het mooiste plaatje waardeloos.”

Je hoeft kennis niet altijd te delen in de vorm van een rapport. Dat kan ook in een gesprek of presentatie. Otto: “Het beleid vraagt op dit moment vaak om een essay; een toegankelijker, korter

stuk waarin je snel een ontwikkeling duidt. Ik heb er in 2014 eentje geschreven voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Trends in de regionale economie*, als input voor de VNG-commissie Stedelijk Perspectief. Daarin schets ik elf belangrijke trends – lekker aansprekend en overzichtelijk voor de lezer. Maar zo'n essay kan ik alleen maar schrijven omdat ik verdiepend onderzoek heb gedaan op die elf trends. Die trends zijn onder meer agglomeratiekracht, krimp, vergrijzing, *the War of Talent*, de groene race en *resilience* ofwel veerkracht van economieën. En als onderzoeker kan ik in een discussie over dit essay op het juiste moment de juiste getallen noemen. Zodat het niet hoeft te blijven bij vage woorden als 'groot', 'veel' of 'klein'.”

Het interessante van het PBL is voor Otto Raspe de multidisciplinariteit. “In een omgeving met alleen economen zou ik bij een vraag van een ministerie over bijvoorbeeld kansrijk innovatiebeleid, de instrumenten en regelingen rond innovatie generiek evalueren. Ik zou veel meer vastzitten in één theo-

retische stroom, veel minder leentjebuurt kunnen spelen bij andere wetenschappelijke disciplines, zoals de sociologie – terwijl ik dat juist zo nuttig en zo leuk vind.” Inmiddels komen beleidsmakers juist naar het PBL vanwege de multidisciplinaire aanpak. Otto: “Ik zie het als de verdienste van Maarten Hajer dat hij de synergie die zo'n aanpak oplevert goed zichtbaar heeft gemaakt.”

***Buitenlandse kenniswerkers in Nederland. Waar werken en wonen ze en waarom? (PBL, 2014), zie:***  
[http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2014\\_Buitenlandse%20kenniswerkers%20in%20Nederland\\_684.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Buitenlandse%20kenniswerkers%20in%20Nederland_684.pdf)

***Trends in de regionale economie. Input voor de VNG-commissie Stedelijk Perspectief (Raspe, 2014), zie:***  
[http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2014\\_Trends-in-de-regionale-economie\\_1374.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Trends-in-de-regionale-economie_1374.pdf)

# STUREN OM HET HOEKJE

## MAARTEN HAJER OVER ZEVEN JAAR PBL

“Als hoogleraar Bestuur en beleid had ik een boek geschreven over gezaghebbend besturen in de mediasamenleving. Daarin beweerde ik dat je dat *deliberatief* aan moet pakken. Wie in de hedendaagse democratie iets wil bereiken, zegt niet: ‘De deskundigen hebben dit plan voor u gemaakt en dat gaan we nu uitvoeren’. Je kunt er beter voor zorgen dat de partijen die het aangaat eerst en vooral informatie en argumenten uitwisselen. Zo krijg je zicht op belangen en gevoeligheden, en doen zich wellicht onverwachte kansen voor. Ik geloof dus in een meer open en improviserende manier om tot beleid te komen.

Toen ik in 2008 solliciteerde op de baan van directeur van het nieuw gevormde Planbureau voor de Leefomgeving, zag ik dat als een mooie kans om te kijken of

deliberatieve beleidsvorming in de praktijk echt zou werken. Schroom voelde ik ook. Als wetenschapper had ik het gebruik van de modellenmakerij die een planbureau eigen is, geanalyseerd als een vorm van retorica – en ik was kritisch geweest over een politiek die op dergelijke modellen vaart. Precies in dat domein zou ik me nu begeven.

Op mijn eerste dag moest ik gelijk de boodschap brengen dat ik het PBL in Den Haag wilde vestigen. Dat betekende een verhuizing voor alle medewerkers van het voormalig Milieu- en Natuurplanbureau, het grootste van de twee betrokken fusiepartijen en gevestigd in Bilthoven. De mensen van het voormalig Ruimtelijk Planbureau konden blijven zitten. De fusie tot een goed einde brengen was mijn eerste taak, maar

dat ik zelf over die verhuizing moest beslissen was niet handig. Over de locatie heb ik overigens nooit gearzeld. Toen mij tijdens het sollicitatiegesprek werd gevraagd of ik zou kiezen voor Den Haag of Bilthoven, reageerde ik: ‘Ik heb gezegd dat ik de afstand tot het beleid wil verkleinen, dus daar heeft u uw antwoord’. Ondertussen zijn we, zeven jaar later, door allerlei gedoe nog steeds verspreid over die twee locaties. Heel jammer. Gelukkig is er wel uitzicht op een prachtige vestiging in het voormalig ministerie van Economische Zaken aan de Bezuidenhoutseweg. Dat wordt super.

Enmaal aan het werk stuitte ik op Excel-sheets waarin tot cijfers achter de komma werd vermeld hoeveel uren wie aan welk project mocht besteden. Voor



mij een ondoorgroendelijke manier van werken. Ik trof ook een parafencultuur aan; de organisatie was op een rare manier ambtelijk, alle besluiten moesten door de hele kolom heen. Dat vond ik zelfs een beetje griezelig; in het ergste geval heeft uiteindelijk *niemand* een besluit serieus gelezen omdat iedereen leunt op de paraaf van een ander. Inhoudelijk realiseerde ik me pas in die eerste maanden hoe natuurwetenschappelijk veel van het PBL-werk was. Ik zag daarbij ook een kans voor het PBL: in mijn ogen had het planbureau behoefte aan meer inzicht in de drijfveren van beleidsmakers, aan meer begrip voor hun verlangen naar alternatieven. Meer aandacht voor *hoe* een beleids-

maker zaken kan veranderen, in plaats van voor *wat* de problemen precies zijn. Misschien dat ik dat kon brengen.

De eerste jaren was dat echt zoeken. Van stevig sturen kwam niet veel. Wel legde ik veel externe contacten; de informatie die ik daaruit oppikte, gaf ik terug aan de organisatie. Ik werkte als het ware van buiten naar binnen. Ik zei wat ik belangrijk vond, in de veronderstelling dat mensen dat dan wel zouden gaan doen. Dat had weinig effect. Na een tijdje heb ik iemand hier intern gevraagd: 'Je ziet wie ik ben en wat ik wil, maar ik krijg geen grip op de organisatie. Wat doe ik fout?' Die persoon reageerde: 'Je moet van jouw thema's projecten maken. Dus met een projectleider, een budget, mensen die uren mogen schrijven.' Ik dacht: o ja, dat ligt eigenlijk wel voor de hand.

Ons eerste signalenrapport, mijn essay over de energieke samenleving uit 2011, was zeker ook voor de medewerkers zelf bedoeld. Het was een soort sturen om het hoekje. Ook zijn we begonnen seminars te organiseren, waarin we

elkaars ideeën kritisch konden onderzoeken. Dat zag ik als een manier om mijn deliberatieve model hier intern toe te passen. Niet iedereen liep daar gelijk warm voor. Het kost werktijd, en mensen hadden aanvankelijk niet het vertrouwen dat ze zich vrij konden uitspreken. Maar ik hoor het juist graag als iemand het ergens niet mee eens is! Als een idee stevige interne kritiek heeft doorstaan, heb je buiten een *field day*. De externe bespreking is dan vaak een fluitje van een cent.

Echt in mijn element kwam ik begin 2010 door de rol die we pakten toen bleek dat informatie uit de koker van het PBL had geleid tot een fout in het vierde klimaatrapport van het IPCC. Het parlement wilde laten onderzoeken of er nog meer fouten in het IPCC-rapport stonden. Er moest snel een antwoord komen, de materie was politiek hypergevoelig, we kregen van alle kanten commentaar, nationaal en vooral ook internationaal. Voor ons stond er veel op het spel; het PBL was als organisatie nog jong en zou totaal onderuit kunnen gaan. We zouden het IPCC potentieel in onze

## Ik vertrek als iemand die veel meer snapt van de wisselwerking tussen ambtenaren, wetenschappers, politici en journalisten

val kunnen meeslepen. Toen voelde ik mij er soms wel erg alleen voor staan; het kwam aan op mij als directeur. Met een klein groepje hebben we toen echt enorm veel werk verzet.

Wij hebben toen besloten niet defensief te reageren, maar juist heel open om te gaan met kritiek en daar zelfs toe uit te nodigen. We openden een website waar iedereen fouten kon melden. We lieten vier serieuze sceptici overvliegen naar het PBL om te begrijpen vanuit welke *frame* zij met hun kritiek komen, om te ervaren wat hun zorg is. En om te tonen dat we hun kritiek serieus namen. Heel vaak voelen sceptici zich arrogant behandeld, waardoor stellingen verhardden. In die tijd hebben we in een klein team dag en nacht doorgewerkt – en ik vond het magisch, ik heb er zó van genoten! Die crisis was een hoogtepunt. Ik voelde me ook sterker worden. Dit proces was deliberatief ingericht, helemaal volgens mijn boekje – en die aanpak bleek internationaal een groot succes.

Mijn grootste blunder? Die lag toen al achter me. In 2009 hadden we het

Nederlandse klimaatbeleid geëvalueerd. Daarop liet het ministerie van (toen nog) VROM weten: ‘Dit PBL-rapport laat zien: wij halen onze doelen’. Dat was maar de halve waarheid; de kortetermijndoelen werden weliswaar bereikt, maar de langetermijndoelen zouden bij gelijkblijvend beleid zeker gemist worden. Ik dacht: ‘Nu moet ik onze onafhankelijkheid bewijzen!’ Daarop schreef ik een opinieartikel voor *de Volkskrant* waarin ik de minister publiekelijk corrigeerde. Een veel te frontale aanpak natuurlijk. Ik had me moeten laten interviewen, dan had ik hetzelfde kunnen zeggen zonder zo cru te zijn. Intern heeft die actie trouwens wel goed uitgepakt – men zag: die nieuwe directeur staat voor ons werk.

Eigenlijk ben ik al die jaren voortdurend blijven variëren op hetzelfde thema. Ik wijs altijd op het belang van deliberatieve processen, en onderstreep wat dat van een deskundige vraagt: niet op afstand zeggen hoe het zit, maar luisteren, informeren, analyseren. Eigenlijk stond dat allemaal al in de powerpointpresentatie die ik op mijn eerste dag gaf. Die boodschap breng ik

in steeds andere woorden en met steeds nieuwe middelen. Ik heb geleerd dat je informatie moet presenteren op een manier die gemakkelijk te onthouden is. Dat betekent: rekening houden met het stramien dat je publiek in het hoofd heeft. Mikken op symbolen die de boodschap overbrengen. Je kunt zelf menen dat je iets briljants hebt ontdekt, maar dat valt dood als je niet werkt aan de aansluiting. Ik geloof sterk in het visualiseren van statistische informatie door er een infographic of een interactieve webtool van te maken. Daarmee sluit je ook aan bij een mooie traditie die in Nederland groot is geworden. Otto Neurath en Gerd Arntz werkten hier voor de oorlog al met ‘isotypen’: heldere pictogrammen en beeldstatistieken die complexe informatie heel aanschouwelijk maken. Dat inzetten op infographics was in eerste instantie nog behoorlijk omstreden, terwijl het idee deels toch ook uit de organisatie zelf kwam. Soms duurt het gewoon een tijdje voordat iets wortel schiet.

De kloof tussen wetenschap en beleid is veel groter dan veel mensen denken. Soms ben ik echt verbijsterd over de



## Voer een gesprek over beleidsopties en iedereen ervaart dat feiten en waarden in een kennisweb samenhangen

afstand van wetenschappers tot de politieke werkelijkheid. Met name universiteiten staan mijlenver af van het beleid, terwijl ze zoveel interessants te bieden hebben! Ik denk dat er te weinig waardering is voor de eigenstandige rol die instituten zoals het onze hebben in het overbruggen van die kloof. Treffende woorden en iconische beelden zijn daarbij heel belangrijk. Zelf zoek ik eindeloos naar foto's. Mensen zullen wel denken: 'Die man heeft zijn prioriteiten niet op een rijtje', maar ik geloof dat het werkt. In dat essay *De energieke samenleving* staat een foto van zo'n vijftig jaar geleden, van een mooi oud stadsplein helemaal volgepropt met geparkeerde auto's. Als je die foto ziet, denk je: 'We waren toen gek!' En toch is het gelukt om onze binnensteden anders in te richten. Met andere woorden: het is mogelijk om via beleid grote transities te bewerkstelligen. Dat houd ik politici graag voor.

Ik geloof niet in een strikte scheiding tussen feiten en waarden. Dat is wetenschappelijk allang achterhaald. Je kunt wel proberen die waarden in en rond

onderzoek zo goed mogelijk te laten zien. Als PBL zijn we van de feiten én van de visies. Het schetsen van grote vergezichten en spannende mogelijke werelden is óók een onderdeel van de grote planologische traditie. Een planbureau moet er alleen voor waken zo'n visie te brengen als een dictaat dat zogenaamd voortrolt uit de feiten. Ik vind het belangrijk dat wij visies presenteren in de vorm van beleidsopties voor de politiek. In de trant van: 'Als u inzet op X, kunt u uitkomst Y verwachten'. Als je opties op deze manier formuleert, zit de waardeoriëntatie er vet in. Je zult zien dat zo'n presentatie vanzelf tot deliberatie leidt; in een gesprek erover zal iedereen ervaren dat feiten en waarden in een bepaald kennisweb samenhangen.

Alle waardeoriëntaties aan boord houden is belangrijk, maar moeilijk. Zeker ook omdat sommige ingaan tegen de waarden die je zelf als onderzoeker hebt. Hier intern was er bijvoorbeeld discussie na het aantreden van staatssecretaris Bleker. Het gevoel leefde dat hij het natuurbeleid wilde

opdoeken. Moest het PBL daaraan meewerken? Ik vond dat we de diversiteit van waardeposities moesten laten zien – waaronder de positie die voor het concept 'biodiversiteit' zo belangrijk is – en de consequenties van die waardeposities voor het beleid uittekenen. Uiteindelijk hebben we een *Natuurverkenning* gemaakt waarin we verschillende kijkrichtingen op natuur beschrijven.

Hoe ik vertrek? Als iemand die veel meer snapt van de wisselwerking tussen ambtenaren, wetenschappers, politici en journalisten. Als een betere manager. En als een veel betere spreker; ik heb de afgelopen jaren onwaarschijnlijk vaak opgetreden. Mijn hoop is dat de organisatie iets van mijn presentatiekracht en mijn brede blik in zich heeft opgenomen, en in de toekomst verder weet te brengen. Misschien ben ik als manager wat voorzichtig geweest. Ik heb niet zo heel strak geprogrammeerd, zeker niet in mijn beginperiode. Anderzijds: wat zou ik ook? De staf is heel goed, en directeuren komen en gaan."

## FOTOVERANTWOORDING

- Omslag   Hollandse Hoogte/Phil Nijhuis
- p. 11     Flickr.com, International Transport Forum
- p. 13     [http://www.uitzendinggemist.net/aflevering/96076/Nos\\_Journaal\\_2000.html#](http://www.uitzendinggemist.net/aflevering/96076/Nos_Journaal_2000.html#)
- p. 26     Bas Czerwinski
- p. 30     Inge Jansen
- p. 37     Pierre Crom
- p. 38     Buitenbeeld/René Visser (linksboven);  
          Hollandse Hoogte/Argus Schroeder (rechtsboven);  
          Hollandse Hoogte/Jakob Helbigen (linksonder);  
          Hollandse Hoogte/Siebe Swart (rechtsonder)
- p. 41     ANP
- p. 45-47   Arenda Oomes Fotografie
- p. 49-50   Dirk Hol
- p. 61     Bob Bronshoff

Het PBL heeft geprobeerd alle rechthebbenden van de hier opgenomen foto's te achterhalen. Voor zover personen auteursrechtelijke aanspraken menen te hebben, kunnen zij contact opnemen via [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl).





**WETENSCHAP EN BELEID VERBINDEN**  
EEN TERUGBLIK OP DE EERSTE ZEVEN JAAR VAN HET PBL

PBL, september 2015 | Interviews en teksten: Marjan Slob | Ontwerp: Textcetera | Drukwerk: Wilco