



Planbureau voor de Leefomgeving

# KENNIS MET IMPACT

*Reflexief werken bij  
publieke kennisorganisaties*

# PBL



# **Kennis met impact**

## Reflexief werken bij publieke kennisorganisaties

Eva Kunseler en Lisa Verwoerd

**Colofon**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2019  
PBL-publicatienummer: 2236

**Contact**

eva.kunseler@pbl.nl

**Auteurs**

Eva Kunseler en Lisa Verwoerd  
Met bijdragen van Femke Verwest in Hoofdstuk  
3 en Michiel Hekkenberg aan tekstkader 2.1

**Met dank aan**

Alle respondenten van de enquête en  
deelnemers aan de interviews.  
Barbara van Mierlo (WUR) en Femke Merkk  
(KennisCocreatie), Femke Verwest, Ton Dassen  
en Bas Arts (allen PBL) voor het reviewen en  
becommentariëren van dit rapport.

**Redactie figuren**

Filip de Blois

**Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:  
Kunseler, E. & L. Verwoerd, *Kennis met Impact. Reflexief werken bij publieke kennisorganisaties*, Den Haag:  
Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleids-  
analyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de  
politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties  
waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht  
zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

|                     |           |
|---------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>    | <b>7</b>  |
| <b>SAMENVATTING</b> | <b>10</b> |
| <b>VERDIEPING</b>   |           |
| <b>1</b>            | <b>16</b> |
| <b>1.1</b>          | <b>16</b> |
| <b>1.2</b>          | <b>16</b> |
| <b>1.3</b>          | <b>18</b> |
| <b>2</b>            | <b>19</b> |
| <b>2.1</b>          | <b>20</b> |
| <b>2.2</b>          | <b>21</b> |
| <b>2.3</b>          | <b>24</b> |
| <b>2.4</b>          | <b>28</b> |
| <b>3</b>            | <b>32</b> |
| <b>3.1</b>          | <b>32</b> |
| <b>3.2</b>          | <b>36</b> |
| <b>3.3</b>          | <b>41</b> |
| <b>3.4</b>          | <b>43</b> |
| <b>4</b>            | <b>45</b> |
| <b>4.1</b>          | <b>45</b> |
| <b>4.2</b>          | <b>46</b> |
| <b>4.3</b>          | <b>47</b> |
| <b>4.4</b>          | <b>48</b> |
| <b>4.5</b>          | <b>49</b> |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>5</b> | <b>Toepassing van reflexief werken: ervaringen bij PBL</b>                          | <b>51</b> |
| 5.1      | Ervaringen in beeld bij PBL   | 51        |
| 5.2      | Uitdagingen met reflexief werken  | 55        |
| <b>6</b> | <b>Conclusies en hoe verder</b>   | <b>62</b> |
| 6.1      | Kennis met impact   | 62        |
| 6.2      | Toewerken naar een nieuw normaal  | 63        |
| 6.3      | Wat vraagt reflexiever werken van de kenniswerker en de kennis-<br>beleidinterface? | 65        |
| 6.4      | Tot slot  | 66        |
|          | <b>Literatuur</b>   | <b>67</b> |

# Voorwoord

De manier waarop we, als inwoners van Nederland, wonen, ons verwarmen, verplaatsen, kleden en voeden en ons geld verdienen loopt steeds harder tegen leefomgevingsgrenzen aan. Zoals in verband met de verandering van het klimaat, de kwaliteit van onze natuur, lucht, bodem en water, de duurzame beschikbaarheid van grondstoffen, een evenwichtige verhouding tussen stad en land. Het werk van het Planbureau voor de Leefomgeving staat daardoor steeds vaker in het middelpunt van de maatschappelijke en politieke belangstelling. Onze studies raken aan politiek-gevoelige onderwerpen, zoals rekeningrijden, vlees eten, energiebelasting, bouwvergunningen; zaken die mensen, bedrijven en organisaties direct aangaan.

Die toenemende aandacht maakt dat ons werk onder een vergrootglas ligt. Dat merken we met enige regelmaat, zoals wanneer we nieuwe cijfers publiceren over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, over de mestverwerking, over de achteruitgang van de natuur of over het al dan niet bereiken van klimaatdoelen. Belangengroepen uiten twijfels over berekeningen, of verwijten over vooringenomenheid. Wetenschappelijk en maatschappelijk navolgbare cijfers, aannames en conclusies zijn juist dan van levensbelang. Net zo goed als transparantie over onze rol in het beleidsmatige en politieke krachtenveld. De toenemende aandacht voor ons werk is dan ook deels een gezond teken van de prominente rol die kennis, ondanks alle discussie, nog steeds speelt in de politiek-bestuurlijke afweging.

Andere publieke kennisorganisaties hebben soortgelijke ervaringen. In een samenleving van hoogopgeleide burgers, waarin gezag niet meer vanzelf spreekt en (de toegang tot) kennis in belangrijke mate is gedemocratiseerd, komen publieke kennisorganisaties steeds vaker midden in de schijnwerpers van het debat te staan. Daar is niets mis mee, integendeel. De uitdaging voor publieke kennisorganisaties is om in dit krachtenveld proactief hun rol te spelen. De gevoelige en tegelijkertijd complexe aard van de opgaven en de dynamische omgeving waarin ze functioneren maken het – juist nu – nodig om stil te staan bij de wijze waarop ze de publieke kennisfunctie invullen.

In dit essay worden inzichten aangereikt over wat het vervullen van een publieke kennisfunctie in de huidige tijdsgeschiedenis behelst en wat dit vraagt van kenniswerkers en betrokken partijen. Een scherp omgevingsbewustzijn is daarbij onmisbaar evenals een goed doordachte vraagarticulatie en keuze van kennis- en communicatiemiddelen, met de bijbehorende kwaliteitsborging. Publieke kennisorganisaties doen er daarbij goed aan voortdurend te reflecteren op hun kennisrol; welke functie kunnen en willen ze wel en

welke niet vervullen in beleid en samenleving, met het oog op enerzijds de complexe leefomgevingsopgaven en anderzijds de kennisintensieve omstandigheden die hen omringen.

We hopen met dit essay onderzoekers te inspireren tot reflectie en gesprek over de unieke rol die publieke kennisorganisaties vandaag de dag kunnen spelen in het dynamische samenspel tussen wetenschap, beleid en maatschappelijke ontwikkeling.

Hans Mommaas,  
directeur Planbureau voor de Leefomgeving



SAMENVATTING

SAMENVATTING

# Samenvatting

## Waarom een essay over de publieke kennisfunctie?

Een kennisorganisatie als het PBL heeft een publieke kennisfunctie: ze voert onder andere beleidsgericht onderzoek uit, zoals evaluaties, beleidsanalyses en verkenningen, om zo beleidsrelevante kennis te leveren over de aanpak van maatschappelijke opgaven.

Beleidsvorming is op veel maatschappelijke terreinen tegenwoordig behoorlijk complex, omdat er veelal meerdere sectoren, domeinen en overheidslagen (multi-level en multi-actor) bij betrokken zijn. Het vraagt goede stuurmanskunst en een integrale blik om te kunnen navigeren tussen de vele invalshoeken, belangen en verwachtingen om zinvolle uitspraken te kunnen doen over effectief beleid en handelingsruimte. Kennis kan vooral van nut zijn voor beleid als zij aansluit op het karakter en de fase waarin het beleid zich bevindt. Of het nu gaat om het Klimaatakkoord, de regionale energiestrategieën, de stikstofproblematiek of aardgasvrije wijken – kennis kan op diverse manieren behulpzaam zijn: signalerend of agenderend, en ook informerend en meedenkend of evaluerend voor, tijdens en na beleidsontwikkeling en -uitvoering. Zo droeg kennis bij het opstellen van het Klimaatakkoord bij aan inzicht in effectieve en haalbare doelen en maatregelen. Tijdens de uitvoering van de maatregelen in het akkoord kan kennis vervolgens inzicht en duiding geven over wat wel en niet werkt, hoe maatregelen te implementeren zijn en wat de effecten van het gekozen beleid zijn.

Om kennis goed op het beleid te laten aansluiten en te weten welke kennis te ontwikkelen, is er maatwerk nodig per dossier. Dit vraagt om goed inzicht in de politiek-bestuurlijke context en de ontstaansgeschiedenis van de beleidsaanpak en ontwikkelingen daarin. Zo kan de kennisfunctie die publieke kennisorganisaties vervullen worden afgestemd op de context waarin kennis wordt ontwikkeld en betekenis krijgt.

In dit essay verkennen we hoe publieke kennisorganisaties hun kennisfunctie kunnen inrichten en organiseren in verbinding met hun omgeving. Wat is passend en goed onderzoek in het licht van aard en context van de opgave die voorligt?

## Reflexief werken als uitgangspunt voor kennisontwikkeling

Kennis en de omgeving waarin die kennis gevraagd en gebruikt wordt hebben betrekking op elkaar: het een beïnvloedt het ander, en vice versa. Zo kunnen nieuwe inzichten of beleidsontwikkelingen leiden tot aanvulling van data of uitbreiding van beleidsopties.

Een onderzoeksrapport is dan de uitkomst van ontelbare interacties tussen onderzoekers onderling en met hun omgeving.

Deze wisselwerking en interactie tussen de ontwikkeling van kennis en de omgeving waarin de kennis gestalte krijgt en wordt toegepast, vatten we onder de noemer van reflexiviteit. In een samenleving van energieke en kritische burgers, waarin gezag niet meer vanzelf spreekt, meerdere overheden samen met marktpartijen en maatschappelijke organisaties aan zet zijn en (de toegang tot) kennis in belangrijke mate is gedemocratiseerd, neemt reflexiviteit verder toe. In dit essay stellen we dat reflexief werken het voor publieke kennisorganisaties mogelijk maakt om zich vakkundig tot hun veranderend speelveld te verhouden.

Reflexief werken begint met erkenning van de richting die kennis geeft aan beleid en het handelen van allerlei partijen. De wereld verandert door deze handelingen, wat vervolgens weer zijn weerslag heeft op de inrichting van de kennisfunctie: bijstelling is dan nodig om weer passende kennis te genereren voor het hier en nu. Zo kan een kennisorganisatie het ene moment op zinnige wijze een rol van rekenmeester vervullen door cijfers te leveren over beleidsvoortgang ten behoeve van beleidsverantwoording en zo gelijktijdig bijdragen aan verdere disciplinerende van het beleid. Wanneer het beleid moet worden uitgevoerd, blijkt weer andere (meer lokale of specifieke) kennis nodig, waardoor de kennisfunctie zich verder ontwikkelt en de functie van de rekenmeester wordt uitgebreid met informeren, meedenken en duiden.

In de tweede plaats vraagt reflexiever werken om een bredere blik op kennis en kennisontwikkeling. Bij kennisorganisaties die reflexief werken staan niet alleen wetenschappelijke analyses en systeemkennis centraal, maar draait het ook om het leggen van verbindingen met de leefwereld van beleidsmedewerkers, bedrijven en burgers. Het kennen en begrijpen van die leefwereld is nodig om de kennisfunctie af te stemmen op de kenmerken en fase waarin de beleidspraktijk zich bevindt.

Kortom, bewustzijn van reflexiviteit, en het vermogen om daar naar te handelen, is wat wij verstaan onder reflexief werken. Wanneer kennisorganisaties reflexiever gaan werken kunnen zij de inrichting en organisatie van hun kennisfunctie doorlopend zien in het licht van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen.

## Omgevingsbewust en kwaliteitsbewust werken

Kennisorganisaties kunnen hun onderzoekers aanmoedigen om reflexief te werken tijdens de opzet en uitvoering van beleidsgericht onderzoek. Hiervoor zien we twee manieren. De eerste betreft het versterken van omgevingsbewustzijn: welke kennis is passend en welke kennisfunctie hoort daarbij? Eveneens is kwaliteitsbewustzijn nodig: voldoet de kennis aan kwaliteitsstandaarden voor goede kennis? Hoewel er geen eenduidige antwoorden zijn op deze vragen, pogen we in het essay handvatten te bieden om deze vragen te beantwoorden.

Omgevingsbewust werken helpt vooraf en tijdens het onderzoek om in te schatten hoe het onderzoek kan aansluiten op: het karakter van het vraagstuk, de politiek-bestuurlijke context waarbinnen het onderzoek zich afspeelt en de (legitieme en passende) rol en positie die kennis kan vervullen. Omgevingsbewust werken houdt dan ook in dat onderzoekers de veranderingen in de omgeving in de gaten houden en in staat zijn om gedurende het proces van kennisontwikkeling daarop in te spelen – bijvoorbeeld door verwachtingen over hun kennisfunctie (opnieuw) af te stemmen met de doelgroep en het onderzoek daarop bij te stellen.

Een tweede manier om reflexief werken aan te moedigen is het vergroten van het kwaliteitsbewustzijn. De kwaliteit van de kennis die wordt geproduceerd moet doorlopend worden gewaarborgd. Kwaliteitsbewust werken is gericht op het waarborgen van de geloofwaardigheid, onafhankelijkheid, legitimiteit en de relevantie van de kennis en de kennisorganisatie. Geloofwaardigheid is bijvoorbeeld gebaat bij transparantie en navolgbaarheid van inhoudelijke keuzes in het onderzoek, terwijl onafhankelijkheid vraagt om rolvastheid en gelijke afstand tot alle partijen. Naast wetenschappelijke borging is ook maatschappelijke borging nodig, waarvoor aanvullende activiteiten nodig zijn, zoals *extended peer review* (waarbij niet alleen collega-experts maar ook praktijk-experts de studie reviewen).

## Ervaringen bij het PBL

Bij het PBL hebben we verkend of en hoe bekend de onderzoekers zijn met reflexief werken. Velen blijken er het belang en nut van in te zien, maar vinden het lastig om in praktijk te brengen. Kwesties waar zij tegen aanlopen zijn: (i) het bepalen van een passende onderzoeksbenadering, (ii) het omgaan met een conflicterende rolinvulling, (iii) het waarborgen van onafhankelijkheid, (iv) het creëren van eigenaarschap van stakeholders over het onderzoek en (v) het ruimte laten voor iteratie en emergentie in projectplannen. Deze ervaringen laten zien dat reflexief werken vraagt om aanpassingen in de werkpraktijk van publieke kennisorganisaties.

## Normaliseren van reflexief werken

Dat sommige onderzoekers het belang van reflexief werken zien, betekent niet automatisch dat er in een kennisorganisatie ook op die manier wordt gewerkt. Hoe kan reflexief werken bij publieke kennisorganisaties worden gestimuleerd en zich als het ware ontwikkelen tot een tweede natuur?

Ten eerste kunnen onderzoekers leren om ‘te dealen’ met de veranderlijke omgeving waarin zij moeten opereren. Begripsvorming, het versterken van vakmanschap en het opbouwen van lerend vermogen dragen hieraan bij. Dit vergt onder meer ruimte voor uitwisseling van ervaringen (uitdagingen en lessen), en het ontwikkelen van vaardig-

heden en competenties. Onderzoekers kunnen zo bekwaam worden en vertrouwd raken met manieren om hun blik naar buiten toe richten en verbinding te maken met hun doelgroepen.

In de tweede plaats kunnen beleidsrelaties vragen om kennis die op een wederkerende manier, parallel aan beleidsontwikkeling, tot stand komt. Verbindingen tussen de beleids- en de kenniswereld kunnen zo vanzelfsprekender worden, wat de inrichting van een passende kennis-beleidinterface vergemakkelijkt.

Tot slot kunnen de publieke kennisorganisaties ook iets voor elkaar betekenen. Zij kunnen ervaringen uitwisselen over de wijze waarop, en met welk succes, zij het reflexief vakmanschap van hun medewerkers pogen te versterken en onder de aandacht weten te brengen van hun beleidsrelaties.



VERDIEPING

VERDIEPING

# 1 Waarom een essay over de publieke kennisfunctie?

## 1.1 Aanleiding

Nederland kent een aantal forse en complexe maatschappelijke opgaven. Denk aan de vluchtelingenproblematiek, de spanning op de woningmarkt, klimaatverandering en het circulair maken en vergroenen van de economie. Overheden op alle niveaus zijn samen met het bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke organisaties aan zet om deze opgaven aan te pakken.

Publieke kennisorganisaties voorzien beleidsmakers, politici en bedrijven van kennis over de problematiek en over de potentie van oplossingen voor deze maatschappelijke opgaven (Rathenau 2016). Hun kennisfunctie bestaat voor een belangrijk deel uit het degelijk (wetenschappelijk) analyseren van de werking van beleid om de effectiviteit en efficiëntie van beleid te verbeteren. Zulke analyses geven bijvoorbeeld inzicht in de bijdrage van beleid aan de aanpak van leefomgevingsproblemen. In het leefomgevingsdomein zijn de opgaven echter steeds complexer en zijn ingrijpende structurele veranderingen nodig in een context van onderling afhankelijke partijen (PBL, 2018). Waar de afname van vervuilende emissies met vele tientallen procenten naar water, lucht en bodem vaak te herleiden was tot beleidsingrepen, is dit dan ook lastiger voor huidige dossiers. Op deze dossiers spelen grote kennisonzekerheden over oorzaak-gevolgrelaties in een context van veranderende, onderling samenhangende, relaties tussen bestuurlijke schalen, sectorale domeinen en publieke en private partijen. Hierdoor vraagt ook de inrichting van de kennisfunctie om aandacht.

## 1.2 Doelstelling, afbakening en opzet

In het essay vertalen we actuele ontwikkelingen in wetenschap, beleid en samenleving naar de wereld van publieke kennisorganisaties: wat betekenen het veranderende 'governance' landschap, democratisering van kennis en ingrijpende transitieopgaven voor hun functioneren? Hoe kunnen zij hun proces van kennisproductie inrichten en organiseren in relatie tot de turbulente context van beleid en praktijk? Dit vraagt om het



doorlopend en bewust maken van afwegingen over de inrichting en aanpak van onderzoek: wat is passend en goed onderzoek gegeven de aard en context van de opgave die voorligt?

Met de veranderende aard en context van opgaven is er een wereld te winnen met een meer *reflexieve invulling* van de kennisfunctie, zo betogen wij in dit essay. Reflexief werken begint met erkenning van de richting die kennis geeft aan beleid en het handelen van allerlei partijen. De wereld verandert door deze handelingen en dat heeft weer zijn weerslag op de inrichting van de kennisfunctie. Er is sprake van reflexiviteit; van een wederkerende relatie tussen de ontwikkeling van kennis en de omgeving waarin de kennis gestalte krijgt en wordt toegepast. In de huidige tijd van kennisdemocratisering, doelzoekend en experimenteel beleid en het werken in beleidsnetwerken neemt reflexiviteit verder toe.

In dit essay stellen we dat reflexief werken het voor publieke kennisorganisaties mogelijk maakt om zich vakkundig tot hun veranderend speelveld te verhouden. Dit vergt een bredere blik op kennis en kennisontwikkeling. Bij kennisorganisaties die reflexief werken staan wetenschappelijke analyses en systeemkennis nog steeds centraal, maar worden ook verbindingen gelegd met de leefwereld van beleidsmedewerkers, bedrijven en burgers. Het kennen en begrijpen van die leefwereld is nodig om de kennisfunctie af te stemmen op de kenmerken en fase waarin de beleidspraktijk zich bevindt.

Reflexiever werken maakt het publieke kennisorganisaties mogelijk om vertrouwd te raken met de continue dynamiek tussen kennis en praktijk, en steeds weer op zoek te gaan naar een passende invulling van hun publieke kennisfunctie (Kunseler 2017). Wanneer kennisorganisaties reflexiever gaan werken kunnen zij de inrichting en organisatie van hun kennisfunctie doorlopend zien en bijstellen in het licht van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen.

Dit essay beoogt in de eerste plaats inspiratie en inzichten te bieden voor onderzoekers van publieke kennisorganisaties en als springplank te fungeren voor nadere uitwisseling binnen en tussen deze organisaties. In dit essay gaan wij hoofdzakelijk in op de beleidsondersteunende vorm van kennisproductie. Die krijgt bij publieke kennisorganisaties op diverse wijzen gestalte. We hebben niet als doel een overzicht te geven van deze organisaties en hun kennisfuncties, en welke institutionele geschiedenis en actuele gebeurtenissen daaraan ten grondslag liggen. We richten ons op het doordenken van de implicaties van de verschuivingen in de verhoudingen tussen wetenschap, beleid en samenleving voor de publieke kennisfunctie. In hoeverre publieke kennisorganisaties die verschuivingen (h)erkennen en daarop wensen of trachten in te spelen, kan en zal variëren. Dit is onder meer afhankelijk van de mate waarin zij te maken hebben met complexe maatschappelijke vraagstukken die om een reflectie op de aanpak van kennisontwikkeling vragen. Ook verwachten wij dat publieke kennisorganisaties die verzoeken van nieuwe kennisvragers of andersoortige verzoeken van bestaande

kennisrelaties ontvangen, herkennen dat een heroriëntatie op hun kennisfunctie van toepassing is.

Tevens is dit essay bedoeld om het gesprek met zowel bestaande als nieuwe kennisrelaties en -vragers te ondersteunen, om zo samen nader te verkennen hoe een meer reflexieve praktijk – aan zowel beleids- als aan kenniszijde – gestalte kan krijgen.

### 1.3 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken duiken we eerst in de theorie; daarvoor maken we gebruik van inzichten uit literatuur over de wisselwerking tussen kennis, beleid en praktijk. De urgentie voor een meer reflexieve werkwijze duiden we aan de hand van maatschappelijke ontwikkelingen, en de betekenis daarvan voor de inrichting van de kennisfunctie van publieke kennisorganisaties (hoofdstuk 2). Vervolgens verkennen we op welke wijze reflexiever werken gestalte kan krijgen via de route van omgevingsbewust werken (hoofdstuk 3) en kwaliteitsbewust werken (hoofdstuk 4).

In hoofdstuk 5 nemen we de dagelijkse praktijk in beschouwing en laten we de uitdagingen en barrières zien die PBL'ers ervaren met het toepassen van een meer reflexieve werkwijze en de inzichten die dat oplevert. We sluiten het essay af in hoofdstuk 6 met een conclusie en reflectie op wat het normaliseren van reflexiever werken in publieke kennisorganisaties en hun kennisrelaties behoeft en wat hiervoor de handelingsperspectieven zijn.

## 2 Kennisorganisaties in een veranderend speelveld

Publieke kennisorganisaties bevinden zich midden in een driehoeksverhouding tussen wetenschap (academia), beleid (politiek, publiek bestuur, overheden) en samenleving (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, burgers). Deze organisaties voorzien in wetenschappelijk gefundeerde en beleidsrelevante kennis door de productie van kennis in het wetenschappelijk domein, en het gebruik daarvan in beleid en samenleving goed op elkaar af te stemmen (Sternlieb et al. 2013). Dit houdt in dat kennis moet voldoen aan wetenschappelijke kwaliteitsstandaarden, maar ook robuust en relevant moet zijn in het licht van kennisbehoeften vanuit beleid en maatschappij. Kennis wordt gegenereerd in een toepassingscontext om effectieve beleidsvorming en -uitvoering te ondersteunen. Het is echter onvermijdelijk dat kennis ook ter legitimering van beleid of voor strategische of politieke doeleinden wordt ingezet. Er is sprake van politisering als de ontwikkeling van de kennis gestuurd wordt door politieke voorkeuren. Evenzeer kan kennis resulteren in de verwetenschappelijking van beleid en politiek. Kennis wordt dan ingezet om een standpunt met feiten te onderbouwen. In een context van controverse en verschillende belangen, kan kennis dan ook makkelijk speelbal worden van een politiek spel. Onzekerheden in de bewijslast kunnen reden zijn voor uitstel van besluitvorming, terwijl kritiek op betrouwbaarheid van de kennis het voor partijen mogelijk maakt om op legitieme wijze afstand te nemen van een beleidsvoorstel of politiek akkoord (Sarewitz, 2004; Dijkstra & Hagendijk 2011).

Kennisorganisaties moeten zien om te gaan met de politieke en waardegeladen context waarin zij kennis genereren. Waarden en belangen zijn dan ook – net als onzekerheden in de kennisbasis – onvermijdelijk verweven met de kennisproductie. In het licht van huidige maatschappelijke opgaven waar kennisorganisaties zich over buigen, zal het speelveld alleen maar dynamischer en complexer worden (In 't Veld, 2010a). De ontwikkelingen in de omgeving van kennisorganisaties en de implicaties voor hun functioneren zijn in dit hoofdstuk uiteengezet. Achtereenvolgens beschrijven we het landschap van publieke kennisorganisaties, bespreken we hoe de bewegingen en ontwikkelingen in de driehoek eruitzien en wat de implicaties daarvan zijn voor het functioneren van publieke kennisorganisaties.

Figuur 2.1

### Speelveld publieke kennisorganisaties



Bron: PBL

## 2.1 Het landschap van publieke kennisorganisaties

Publieke kennisorganisaties hebben een centrale rol in de driehoeksverhouding tussen wetenschap, beleid en samenleving (zie figuur 2.1). Hun activiteiten kenmerken zich door beleidsnabijheid, praktijkgericht onderzoek en het waarborgen van het publiek belang. Zij doen onderzoek naar – en leveren kennis over – veelal complexe maatschappelijke onderwerpen, zoals veiligheid, gezondheid, leefomgeving, cultureel erfgoed, welvaart en mobiliteit. Deze publieke kennisfunctie kent diverse soorten en maten. Er is in Nederland een breed spectrum en grote diversiteit aan publieke kennisorganisaties, waaronder planbureaus, rijkskennisinstellingen<sup>1</sup> en regionale kennisinstellingen (Scholten & Van Nispen 2014; Koens et al. 2016; VNG 2019).

Naast de publieke kennisorganisaties wordt de kennisinfrastructuur in Nederland gekenmerkt door adviesraden en comités die ook een publieke kennisfunctie hebben. Zij zijn naast dienstverlenend, ook adviserend richting beleid en maatschappij (zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – WRR). De grens tussen deze functies – dienstverlenend en adviserend – (en ook tussen de categorieën onderling) is overigens in de praktijk vaak niet zo hard en scherp: instellingen combineren vaak meerdere functies en categorieën. Net als de activiteiten, laat ook de institutionele inbedding van de diverse publieke kennisorganisaties en adviesraden een gemêleerd beeld zien

(Scholten & Van Nispen 2014; OECD 2017). Zo staan kennisorganisaties op kleinere of grotere (fysieke) afstand van de Rijksoverheid. Sommige zijn ondergebracht bij hun primaire kennisvrager op een ministerie (bijvoorbeeld het KiM), andere staan op meer afstand van een directe kennisvrager (zoals het RIVM); sommige kennisorganisaties worden grotendeels bekostigd door een departementale overheid (zoals de planbureaus), andere zijn genooddaakt om meerdere bronnen van inkomsten aan te boren (zoals het KNMI).

Los van de verschillen tussen publieke kennisorganisaties kenmerken zij zich alle door beleidsnabijheid, praktijkgericht onderzoek en het waarborgen van het publieke belang: midden in de driehoek van wetenschap, samenleving en beleid. Deze kennis kan behulpzaam zijn voor beleidsontwikkeling en -uitvoering, bijvoorbeeld door inzicht te geven in wat wel en niet werkt, in de effecten van beleid, of door beleidsopties te verkennen. Door kennis te produceren binnen de kaders van legitimiteit, geloofwaardigheid en relevantie zijn kennisorganisaties in staat om kennis te genereren die voldoet aan de normen van wetenschappelijk onderzoek en waarde heeft voor beleid en praktijk (Cash et al. 2003; Jasanoff 2011).

## 2.2 Implicaties van een veranderend speelveld

De maatschappelijke opgaven waar publieke kennisorganisaties zich mee bezig houden worden in toenemende mate gekarakteriseerd als ‘ongetemde problemen’ of ‘wicked problems’. Dit zijn problemen waarbij sprake is van uiteenlopende waarden en normatieve zienswijzen, grote onzekerheden, bestuurlijke complexiteit en een open en doelzoekend karakter van beleid (Hoppe 2009; Metze & Turnhout 2014). Op veel maatschappelijke terreinen zijn deze kenmerken tegenwoordig eerder regel dan uitzondering. Dit heeft te maken met ontwikkelingen in de wisselwerkingen tussen wetenschap, beleid en samenleving (zie figuur 2.2). De drie ontwikkelingen die we hieronder beschrijven hangen nauw met elkaar samen en liggen in elkaars verlengde. Samen hebben ze betekenis voor de wijze waarop publieke kennisorganisaties zich op het speelveld kunnen bewegen.

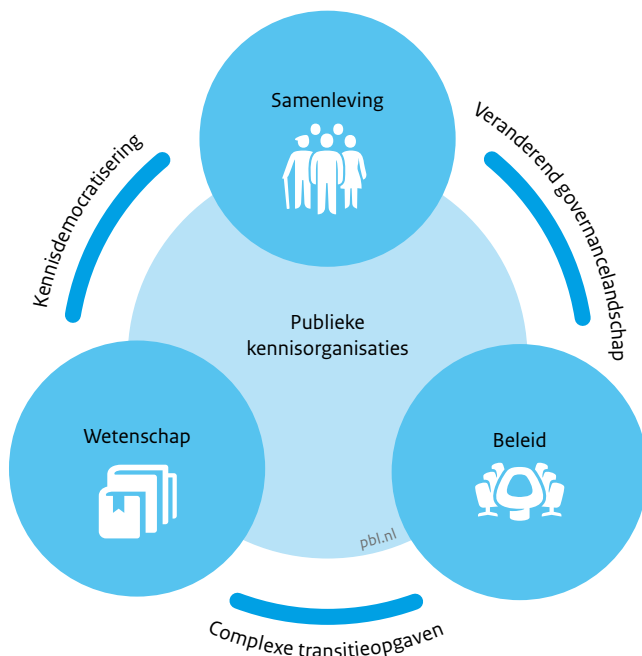
### 2.2.1 Kennisdemocratisering

In een samenleving van hoog opgeleide burgers, waarin gezag niet meer vanzelf spreekt en (de toegang tot) kennis in belangrijke mate is gedemocratiseerd, komen gezagsdragende instanties steeds vaker onder vuur te liggen. De kennis die zij naar buiten brengen wordt sneller publiekelijk betwist op grond van ‘alternatieve feiten’, vooral bij thema's die dicht bij de burger liggen (Dijstelbloem & Hagendijk 2011). Een bekend voorbeeld is de HPV-vaccinatie voor 12-jarige meisjes, waarvan sommige burgers zeggen dat er nadelige bijwerkingen zijn, terwijl wetenschappelijk is bewezen dat de gezondheidsrisico's gering zijn. Een soortgelijke situatie speelde op rond het rubbergranulaat op kunstgrasvelden (IFV 2017).

Wetenschappers hebben niet langer het alleenrecht op ‘de waarheid’, ook ervaringsdeskundigen hebben recht van spreken en brengen hun eigen ervaringen en meningen in.

Figuur 2.2

### Veranderingen in het speelveld van publieke kennisorganisaties



Bron: PBL

Deze kennisclaims zijn onoverkomelijk verweven met normatieve standpunten, emoties en ethische, ideologische en morele drijfveren van burgers. Een gevolg is dat gezag en autoriteit daarbij niet langer voorbehouden zijn aan toegewezen instanties (Hajer 2009). Via sociale media kan de samenleving haar onvrede makkelijker dan voorheen kenbaar maken en is er een groot bereik, waardoor deze signalen ook sneller worden opgepikt door de klassieke media (In 't Veld 2010b).

De uitdaging voor publieke kennisorganisaties is om in dit krachtenveld pro-actief hun rol te spelen. Publieke kennisorganisaties kunnen het kaf van het koren scheiden en hebben daar een belangrijke rol in te vervullen. De kwaliteit van de publieke discussie is ermee gediend als aantoonbaar onjuiste 'feiten' worden gecorrigeerd, bijvoorbeeld omdat zij gebaseerd zijn op onnavolgbare aannames of zienswijzen. Wanneer hun eigen kennis ter discussie staat is het hun taak om met navolgbare cijfers, aannames en conclusies te komen. Transparantie over de kennisrol in het beleidsmatige en politieke krachtenveld hoort daar ook bij. Democratisering van kennis stelt kennisorganisaties dan ook voor de uitdaging om verder te denken dan de toets der wetenschap. Deze toets is niet langer voldoende om kennis geaccepteerd te krijgen en als geloofwaardige expert gezien te worden. Als reactie hierop breiden publieke kennisorganisaties hun kwaliteitstoets uit:

naast de wetenschappelijke robuustheid van hun werk, hebben zij steeds vaker ook aandacht voor de maatschappelijke robuustheid hiervan. Inspelen op de maatschappelijke en politieke dynamiek rondom de onderwerpen die zij adresseren en het organiseren van de maatschappelijke inbedding van kennis zijn daar onderdeel van (Regeer & Bunders 2009; Lentsch & Weingart 2011). Manieren waarop kennisorganisaties geloofwaardigheid, navolgbaarheid, legitimiteit en maatschappelijke kwaliteitsborging kunnen organiseren zijn in hoofdstuk 4 uitgewerkt.

### 2.2.2 Multi-level- en multi-actorgovernance

De oriëntatie op een energieke samenleving (Hajer 2011) en de herdefiniëring van de positie van de overheid ten opzichte van de samenleving (PBL 2011; NSOB & PBL 2014; NSOB 2015) vragen om een grotere rol van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in beleidsvorming. Dit zien we terug op terreinen als klimaat, energie, voedsel, cultureel erfgoed en natuurontwikkeling. Deze actoren zijn steeds vaker centrale partijen in de beleidsontwikkeling en -implementatie.

In geval van dergelijke complexe opgaven krijgt overheidssturing steeds meer de vorm van het werken in netwerken. Er is in toenemende mate sprake van beleidsprocessen waar verschillende actoren uit het bedrijfsleven en van maatschappelijke organisaties bij betrokken zijn, oftewel 'multi-actorgovernance'. Ook de verhoudingen *tussen* overheden onderling zijn aan verandering onderhevig. Waar voorheen de Rijksoverheid aan zet was maakt de toenemende decentralisatie en internationalisering van beleidsdomeinen dat nationale, regionale en lokale overheden opnieuw zoeken naar de verdeling en invulling van hun verantwoordelijkheden, rollen en taken, oftewel 'multi-levelgovernance'. Daarbij betekent een meer netwerkende vorm van overheidssturing dat beleidsprocessen niet langer het product zijn van één partij, maar van een constellatie van partijen die in samenhang gestalte geven aan beleid.

De uitdaging voor kennisorganisaties in deze governancearena's is om zich te positioneren in dit speelveld. Het type kennis dat zij ontwikkelen en inbrengen moet passen bij de kenmerken en fase van het beleidsproces en legitiem worden bevonden door de diverse partijen. In deze governance settings is het voor publieke kennisorganisaties belangrijk om te achterhalen welke verschillende, mogelijk zelfs conflicterende, perspectieven op het vraagstuk de partijen in zo'n constellatie hebben. Het is een uitdaging om de vraagarticulatie van het onderzoek zodanig te organiseren dat er een heldere en gedeelde kennisvraag naar voren komt. Manieren om inzicht te krijgen in het beleidslandschap zijn verder uitgewerkt in hoofdstuk 3.

### 2.2.3 Kennis voor doelzoekend en experimenteel beleid

Voor veel actuele maatschappelijke opgaven geldt dat beleid een transitie beoogt te bewerkstelligen. Voorbeelden zijn de transitie naar verduurzaming van het energiesysteem of naar een vermaatschappelijking van natuurontwikkeling. De beweging naar een nieuw regime van interventies, instrumenten en partijen wordt beleidsmatig ingezet – veelal op experimentele basis – zonder dat vooraf helder is welke doelen er op welke

manier bereikt moeten worden om bij te dragen aan de oplossing. Het beleid vormt zich dan ook gaandeweg de uitvoering ervan en kenmerkt zich als een iteratief en emergent zoekproces en adaptief beleid (NSOB 2018a).

Een dergelijk adaptief, doelzoekend beleid vraagt van publieke kennisorganisaties dat ze inspelen op deze lopende processen van beleidsontwikkeling en -uitvoering. Kennis die in isolement of op te grote afstand van deze turbulente werkelijkheid wordt ontwikkeld sluit onvoldoende aan bij het steeds meer netwerkende, experimentele en doelzoekende karakter waarmee maatschappelijke opgaven beleidsmatig worden opgepakt. Juist kennis gegenereerd gedurende de rit voorziet in tijdige inzichten die het beleid verder kunnen helpen. Het iteratieve en emergente karakter maakt het daarbij lastig om verbanden tussen uitkomsten en effecten, en de inzet van beleid te duiden. Communicatie en transparantie over aannames en onzekerheidsmarges is cruciaal om kennis optimaal van dienst te laten zijn voor beleid. De uitdagingen voor kennisorganisaties zijn om in wetenschappelijke modellen en analyses recht te doen aan de beleidsdynamiek, de onzekerheden in de kennisbasis te onderkennen en uit te spreken. Het organiseren van goede afstemming met lopende processen van beleidsvorming en -uitvoering, met aandacht voor het waarborgen van een onafhankelijke kennisrol, is hierbij eveneens van belang. Het inrichten van een legitieme en passende expertrol werken we verder uit in hoofdstuk 3.

## 2.3 Reflexief werken maakt omgang met veranderend speelveld mogelijk

Het vraagt goede stuurmanskunst van onderzoekers in kennisorganisaties om te navigeren tussen de vele invalshoeken, belangen en verwachtingen over de aard en rol van kennis in beleid en samenleving. Reflexief werken helpt kenniswerkers om zich tot bovenstaande ontwikkelingen te verhouden en daarin rol en positie te bepalen. In twee stappen lichten we toe wat reflexief werken behelst. Reflexief werken begint, ten eerste, met de erkenning van het fenomeen van reflexiviteit, oftewel, met de erkenning dat kennis tot stand komt in wisselwerking met een omgeving waarin die kennis gebruikt wordt. Met deze wetenschap leren onderzoekers, ten tweede, hun kennisfunctie vervolgens vormgeven en inrichten op een manier die past bij de omgeving. Beide stappen zijn hieronder toegelicht.

### 2.3.1 Erkenning van reflexiviteit in kennisproductie

Kennis en de omgeving waarin die kennis gevraagd en gebruikt wordt hebben betrekking op elkaar: het een beïnvloedt het ander, en vice versa. De totstandkoming van kennis is verweven met de beleidsmatige, sociale en politieke context waarin deze kennis wordt gebruikt. Deze wisselwerking en interactie tussen de ontwikkeling van kennis en de omgeving waarin de kennis gestalte krijgt en wordt toegepast is te begrijpen als een reflexieve, wederkerende relatie.



Door te onderkennen dat kennisproductie een reflexieve aangelegenheid is, worden kenniswerkers zich bewust van de invloed die uitgaat van hun kennis en hoe zij, vice versa, door hun omgeving worden beïnvloed. Zo is een kennisvraag bijvoorbeeld ingegeven door de thema's die op de beleidsagenda staan. Het vergroenen of circulair maken van de economie staat momenteel hoog op de agenda, en deze transitieopgave brengt een hoop kennisvragen met zich mee. Doordat kennisorganisaties hiermee aan de slag gaan, bevestigen en bestendigen zij het bestaan van een werkelijkheid die 'circulaire economie' heet. Andersom creëert kennis ook een beleidsmatige en politieke werkelijkheid. Een voorbeeld zijn de koopkrachtcijfers, die het jaarlijkse begrotingsdebat structureren. Door in termen van koopkracht te spreken wordt het welvaartsbegrip gereduceerd tot een economische maatstaf, wat zich vertaalt in beleid dat zich richt op het verlagen van werkloosheid en verhogen van consumentenvertrouwen, zodat de koopkrachtcijfers weer gaan stijgen.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat kennisontwikkeling naast een wetenschappelijke inslag, ook een politiek en sociaal karakter heeft. Kennis ontwikkelt zich in een context van continue afstemming en terugkoppelingen, bijvoorbeeld door onbedoelde effecten die hun weerslag hebben op de samenleving<sup>2</sup>, nieuw opgedane inzichten, of door veranderende relaties tussen actoren, die niet per se te voorzien of te voorspellen zijn. Deze hoge mate van reflexiviteit maakt dat een onderzoeksrapport de uitkomst is van ontelbare interacties tussen onderzoekers onderling en met hun omgeving.

De erkenning van reflexiviteit in kennisproductie neemt niet weg dat kennis in een bepaalde context aanspraak doet op hier en nu geldende waarheidsclaims. Het bedrijven van wetenschap is nodig om de wereld begrijpelijk en hanteerbaar te maken. Kennis genereert inzicht en overzicht, structureert en spiegelt op basis van feiten die voorhanden zijn, zodat praktische implicaties te identificeren zijn die richting kunnen geven aan handelingsperspectieven en beleidsopties (Dijstelbloem 2008; Flyvbjerg 2002). Dat die kennis mede voortkomt uit sociale, culturele en institutionele patronen en structuren, en daar tegelijkertijd ook weer invulling aan geeft (en dus reflexief is), doet hier geen afbreuk aan<sup>3</sup>. Wetenschappelijk verankerde kennis blijft hoog in het vaandel staan, onder meer doordat kennisorganisaties hun onafhankelijke positie en wetenschappelijke kwaliteit blijvend waarborgen. Tegelijkertijd komt aandacht voor de dynamiek in beleid en praktijk de maatschappelijke kwaliteit van het onderzoek ten goede. Voor publieke kennisorganisaties en hun beleidsrelaties is erkenning van wisselwerking en verwevenheid tussen kennis en context nodig om ervoor te zorgen dat de juiste kennis op de juiste plek belandt. Erkenning van reflexiviteit is dan ook de eerste stap in het beoefenen van reflexief werken.

### 2.3.2 Reflexief werken

De logische vervolgvraag is hoe onderzoekers tijdens het proces van kennisontwikkeling kunnen omgaan met de toegenomen dynamiek en onvoorspelbaarheid rondom publieke kwesties. Door reflexiviteit als uitgangspunt te nemen van het vak van kenniswerker is het omgaan met onbekendheid, onvoorspelbaarheid en onzekerheid steeds vanzelfsprekender

en normaler geworden. Hoe kunnen zij hier in hun werk vervolgens rekenschap van geven? Vanuit wetenschapsstudies ligt het antwoord op deze vraag in de houding van kenniswerkers: door zich bescheiden op te stellen genereren zij kennis, nog steeds met wetenschappelijke methoden, maar ook met aandacht voor beperkingen en andere zienswijzen:

*“Today, there is a need for ‘technologies of humility’ to complement the predictive approaches: to make apparent the possibility of unforeseen consequences; to make explicit the normative that lurks within the technical; and to acknowledge from the start the need for plural viewpoints and collective learning.” (Jasanoff 2003: 240)*

Een bescheiden houding aanmeten vraagt van kenniswerkers om de dynamische beleidscontext en de diversiteit aan belangen, waarden en emoties daarin goed te kennen, te volgen én in het onderzoek te betrekken. Op deze manier kan een kwestie wetenschappelijk worden onderzocht en vervolgens worden omgevormd tot acties en opties om beleid en praktijk te voeden. Kennis kan richting geven en aangrijpingspunten bieden om volgende stappen te zetten. Zo kan het beleid dat gaandeweg het onderzoek vordert, gevoed worden met nieuwe inzichten. Eveneens kunnen nieuwe ontwikkelingen in beleid en samenleving op deze manier resoneren in het onderzoek. Om reflexief werken mogelijk te maken is het dan ook nodig dat de onderzoeks- en beleidspraktijk elkaar kunnen verrijken. Kenniswerkers weten hoe een vruchtbare en effectieve kennis-beleidinterface te organiseren om zo de juiste kennis op het juiste moment te ontwikkelen. Dit vraagt van deze onderzoekers dat zij zich adaptief en flexibel opstellen om de rol en onderzoeksaanpak op grond van leereffecten en terugkoppelingen aan te passen.

Vanuit deze reflexieve werkwijze zijn onderzoekers naast inhoudelijk deskundige in hun vakgebied ook vaardig in het cultiveren van relaties en hebben zij gevoel voor de verwachtingen en verwachtingen in hun omgeving (Williams 2002; Turnhout et al. 2016). Bovendien zijn zij bereid en vaardig om deze inzichtelijk te maken en daarbij rekening te houden met de verschillende zienswijzen en waarden van de betrokken partijen.

Een recent voorbeeld aan de hand waarvan (het streven naar) reflexief werken te illustreren valt, is de reflectie op ophef over klimaatonderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (zie tekstkader 2.1).

## 2.1 PBL en het klimaat in de wind – reflexiviteit in klimaatonderzoek

Met het klimaatonderzoek is het PBL tot het hart van het kabinetsbeleid en het politieke debat doorgedrongen. Hoe kan het PBL in deze situatie als deskundige en onafhankelijke partij opereren?

Om de situatie te begrijpen helpt het om te duiden welke ingrediënten maken dat het onderwerp klimaat politiek zo gevoelig ligt. Ten eerste wordt de leefwereld van burgers en bedrijven veel meer geraakt door het klimaat dan voorheen. De klimaatverandering was lange tijd een abstract probleem. Wetenschappers hadden het erover, maar gewone burgers merkten er niet veel van. Dat is aan het veranderen. De klimaatverandering dringt zich onvermijdelijk aan steeds meer mensen op en daar vinden ze wat van (er is sprake van kennisdemocratisering; paragraaf 2.2.1). Ten tweede is het minder helder wie erover gaat. Beleidskeuzes en afwegingen worden aan klimaattafels voorbereid. Aan die tafels speelt zich een complex belangenspel af (multi-actor- en multi-levelgovernance; paragraaf 2.2.2). Ten derde vraagt de klimaatopgave om een samenhangend pakket aan ingrijpende maatregelen, waarvan het effect op voorhand met onzekerheden en bandbreedtes omgeven is. De transitie naar een klimaatbestendig Nederland gaat niet over een nacht ijs (doelzoekend beleid; paragraaf 2.2.3).

De les uit dit voorbeeld is dat er voor een kennisorganisatie vier aandachtspunten zijn om als deskundige en onafhankelijke partij op het politiek strijdtonel te kunnen opereren: (1) een bescheiden houding, (2) op de hoogte zijn van (tegen) geluiden, (3) verwachtingsmanagement is cruciaal en (4) het instituut moet het eigen onderzoek in breder perspectief kunnen zetten. Deze aandachtspunten komen in hoofdstuk 3 en 4 verder aan bod.

1. **Een bescheiden houding.** Elk onderzoek kent zijn mitsen en maren. Wetenschap is mensenwerk. Wetenschap verbetert zichzelf continue. Er worden modellen en berekeningen gebruikt, die altijd slechts een afspiegeling zijn van de werkelijkheid. Door te laten zien en verantwoorden hoe kennis tot stand komt en welk werk daarachter schuil gaat, kunnen mensen inzicht krijgen in de onderbouwing en betekenis van cijfers en analyses. Wisselwerking met andere kennispartijen helpt om de robuuste en minder robuuste onderdelen scherper te kunnen aanwijzen. De onzekerheden moeten niet worden weggestopt of afgewacht, maar juist naar voren gehaald. Expliciet zijn over de kwaliteit van het onderzoek maakt helder wat de zeggingskracht is en wat de beperkingen zijn. Vanuit die transparantie en bescheidenheid is het mogelijk in gesprek te zijn, ook met critici.
2. **Op de hoogte van (tegen)geluiden.** Waar grote belangen spelen, is het nodig om actief te volgen waar discussies en conflicten over gaan. Welke geluiden zijn er rondom het onderzoek – en breder ook – over het thema in politieke en maatschappij? Het bijwonen van bijeenkomsten met belangrijke spelers uit beleid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties kan inzicht bieden,

maar discussies worden veelal ook op andere plekken dan via de gangbare kanalen gevoerd. Bijvoorbeeld op sociale media of in politieke kringen – settings die voor onderzoekers niet zo grijpbaar zijn en lastig te volgen. Door deze geluiden op te pikken wordt het mogelijk om daar al tijdens het onderzoek op in te spelen en verwachtingen en beelden die er leven ten aanzien van het onderzoek bespreekbaar te maken.

3. **Verwachtingsmanagement.** Al vroegtijdig helderheid scheppen over de scope van het onderzoek en wat daarmee wel en niet wordt afgedekt maakt het mogelijk om in te spelen op de verwachtingen. Zowel aan de Klimaattafels als daarbuiten is het cruciaal te weten in welk daglicht het onderzoek wordt gezet en als kennisinstituut zelf regie te pakken om verwachtingen te corrigeren of bij te stellen waar nodig. Het kan nodig zijn dat een onderzoeker zich actief mengt in het maatschappelijk debat: ‘wij zijn hiervan; en niet daarvan’. Het begeleiden van de landing van het onderzoek begint daarmee al vroegtijdig en vraagt een actieve communicatiestrategie om op de juiste plekken op de juiste momenten inbreng te geven.
4. **Breder perspectief.** Verbreding van de scope van het onderzoek kan helpen om een completer verhaal neer te zetten. Naast analyses van effecten van klimaatbeleid, zet het PBL bijvoorbeeld ook in op onderzoek naar beweegredenen van bedrijven en burgers om klimaatmaatregelen te treffen. Maar ook via samenwerking met andere kennispartijen kan de scope worden verbreed. Door verbinding te leggen met andere typen onderzoek en daarin het eigen onderzoek te positioneren, is het mogelijk om het onderzoek in context en breder perspectief te plaatsen.

## 2.4 Een weerbarstige praktijk

Om het denken en doen rondom reflexief werken te versterken moeten we op voorhand erkennen dat er nog een wereld is te winnen. In deze paragraaf lichten we toe dat de oorzaak daarvan besloten ligt in de institutionele inbedding (normen en gewoonten, regels en procedures) van het ‘moderne kennismodel’ in publieke kennisorganisaties.

### 2.4.1 Objectiviteit als maatstaf voor goede kennis

Het bijzondere mandaat van publieke kennisorganisaties om als onafhankelijke, gezaghebbende partij overheden en de politiek van kennis en advies te voorzien is geënt op het technocratische ‘verlichtingsideaal’ uit de periode van modernisering: objectieve en wetenschappelijke kennis draagt bij aan effectieve en rationele besluitvorming. Het moderne kennismodel komt voort uit het positivistische paradigma van wetenschapsbeoefening, kort samengevat als ‘meten is weten’. De gedachte is dat wetenschappers een situatie objectief in kaart kunnen brengen, via empirisch onderzoek naar ‘wat het geval is’ aan de hand van vragen zoals: wat is het probleem, hoe groot is het probleem, wat is de oorzaak van het probleem?

Om objectieve feiten te kunnen genereren opereren wetenschappers op afstand van de situatie. Om vervolgens toch tot beleidsmatige inzichten te komen is er een brugfunctie ingericht en belegd bij 'grensorganisaties', zoals de publieke kennisorganisaties die wetenschappelijk gefundeerd en beleidsrelevant onderzoek doen. De veronderstelling is dat kennisorganisaties als brug tussen de wereld van de 'feiten' (objectieve wetenschap) en de wereld van de 'waarden' (van beleid en politiek) kunnen fungeren door wetenschappelijke kennis op lineaire wijze naar beleidsmatige inzichten te vertalen (Turnhout et al. 2019; Kunseler 2017). Wetenschappelijke standaarden zoals objectiviteit, politieke neutraliteit en onafhankelijkheid worden gewaarborgd, zo is de gedachte, door afstand te houden tot de toepassingscontext, door gevalideerde wetenschappelijke methoden en inzichten te gebruiken en middels peer review door vakgenoten (Kunseler & Tuinstra 2017).

Hoewel onafhankelijkheid een kernwaarde is voor wetenschappelijke kennisinstellingen, is volstrekte onafhankelijkheid in de betekenis van 'objectief als vrij van invloed' onmogelijk. De afbakening van het onderzoek of de aannames achter dataverzameling of analyse zijn altijd ingegeven door een disciplinaire voorkeur, of gekleurd door contact met één opdrachtgever (Buitelaar & Hamers 2009). Door onderzoek als 'objectieve feiten' te presenteren kunnen publieke twisten over de geloofwaardigheid en integriteit van het onderzoek ontstaan, omdat er geen uitwisseling plaatsvindt over de normatieve inslag die aan het onderzoek ten grondslag ligt.

#### 2.4.2 Kennisproductie als wetenschappelijke exercitie

Het moderne kennismodel veronderstelt dat wetenschappelijke kennis verheven is boven alle andere vormen van kennis. Gepaard met dit model is een impliciete aanname dat 'het publiek' onwetend is en wordt gedreven door emotie (Wynne 2003). Hun praktijk- en ervaringskennis wordt daardoor gezien als minder betrouwbaar, en daardoor minder waardevol. Hoewel deze aanname achterhaald is – er is al decennia in toenemende mate sprake van een wederzijdse dialoog tussen wetenschap en samenleving – blijft het technocratisch perspectief in het wetenschapsbedrijf hardnekkig (Weingart 1999). Pogingen van onderzoekers om de maatschappelijke dynamiek een plek in het onderzoek te geven blijven daardoor beperkt.

Door de impliciete vraagtekens die worden geplaatst bij de validiteit en waarde van praktijk- en ervaringskennis is het lastig om dit type kennis een gelijkwaardige plek te geven in het kennisproductieproces. Kennisproductie waarbij sprake is van interactie of participatie wordt als risicovol beschouwd vanwege mogelijke beïnvloeding en inmenging van emoties en waarden via stakeholders (Van der Hel 2016; Verwoerd et al. 2018). Dit levert een mogelijk risico voor de onafhankelijkheid, neutraliteit en objectiviteit van kennis die vanuit het moderne kennismodel als gouden standaarden gelden (NSOB 2018a). De reflex om het onderzoeksproces te isoleren van invloeden van buitenaf bemoeilijkt de afstemming met beleid en praktijk.

Los van de constatering dat wetenschap 'vrij van invloed' onmogelijk is (zie ook voorgaande paragraaf), is het ook onwenselijk voor publieke kennisorganisaties. Zij opereren op het

snijvlak van beleid, wetenschap en samenleving. Anders dan universiteiten of instituten van de KNAW of NWO hebben zij primair een maatschappelijke taak. Zonder interactie met beleid en samenleving zouden hun onderzoek en onderzoeksresultaten onvoldoende aansluiten bij de opgaven waar het beleid voor staat of de uitdagingen waar de samenleving mee kampt. Een bepaalde vorm van beïnvloeding is dan ook onvermijdelijk en zelfs nastrevenswaardig, zonder dat die de wetenschappelijke integriteit van het onderzoek schaadt (Verwest et al. 2019). Verbinding maken en het openstellen van het proces van kennisproductie voor partijen die maatschappelijk en beleidsmatig actief zijn om de problematiek in de praktijk te adresseren, gebeurt desondanks nog vrij weinig bij publieke kennisorganisaties (De Kroon 2018).

Wanneer kenniswerkers hun onderzoeksproces wel ‘openstellen’, gebeurt dat vooral op instrumentele gronden: vormen van interactie zoals consultatie of review worden op specifieke momenten tijdens het onderzoek ingezet om draagvlak voor het onderzoek te bewerkstelligen en te etaleren (Felt et al. 2016; Turnhout et al. 2013). Alhoewel er in wetenschapsagenda’s volop aandacht is voor co-creatie van kennis met partijen uit de samenleving zijn deze interacties bij nadere inspectie veelal ‘ingepast’ of ‘ingekapseld’ in een vooraf vastgesteld, expertgedreven onderzoeksontwerp (Pallett & Chilvers 2013; Van der Hel 2016; Kunseler 2017). Zo is er alleen ruimte voor die invalshoeken, zienwijzen en kennisopvattingen van stakeholders die rijmen met de insteek en parameters die in de wetenschappelijke analyse centraal staan (Lofmarck & Lidskog 2017). De experts houden zo controle over het onderzoeksproces en besluiten over het al dan niet opnemen van de inzichten van stakeholders in het onderzoek. Hierdoor wordt die analyse uiteraard wel verrijkt, zowel met kennis uit de praktijk als met een ‘maatschappelijke toets’, maar is er weinig ruimte voor een adaptieve en flexibele aansluiting op actuele behoeften en ontwikkelingen in beleid, politiek en maatschappij. Dit gaat ten koste van de betekenis en waarde die praktijk- en ervaringskennis eveneens hebben om maatschappelijke opgaven aan te pakken en de werking van beleid te analyseren.

Wat meespeelt bij de instandhouding van het moderne kennismodel zijn de verwachtingen ten aanzien van de rol van kennis in beleid en samenleving: de roep om zekerheid en de nadruk op verantwoording. In publiek debat lijkt geen ruimte voor een genuanceerd antwoord waarin onvermijdelijk onzekerheid schuilt. Het gevolg is dat onderzoekers onder druk komen te staan om stellige uitspraken te doen en dat de roep om objectieve kennis en feiten volop aanwezig blijft. Een verantwoordingscultuur in beleid en politiek maakt dat er voor beleidsmakers beperkte prikkels zijn om kritisch onderzoek te (laten) doen naar de kwaliteit van beleid. De vrees voor ‘verantwoording’ maakt dat inzichten die nodig zijn voor verbetering en bijstelling van beleid minder aandacht krijgen (TK 2019). De behoefte aan kennis blijft dan ook geënt op cijfers en feiten die de doeltreffend- en doelmatigheid van beleid staven. De neiging om het onderzoek te isoleren van maatschappelijke dynamiek is dan ook niet alleen terug te voeren op routinematige manieren van werken bij kennisorganisaties zelf, maar ook op de gangbare opvattingen over de aard van kennis en de expertrol van publieke kennisorganisaties in beleid en samenleving (Turnhout et al. 2016; Kunseler 2017).

In de volgende hoofdstukken dragen wij handvatten – omgevingsbewust en kwaliteitsbewust werken – aan om reflexiever werken in een veranderend speelveld meer vanzelfsprekend onderdeel te maken van het dagelijkse werk van onderzoekers in publieke kennisorganisaties.

## Noten

- 1 Tien rijkskennisinstellingen en drie planbureaus hebben zich verenigd in het netwerk voor rijkskennisinstellingen en planbureaus (RKI). Het netwerk heeft een unieke positie in het nationale en internationale kennislandschap, waarbij kennisintensieve maatschappelijke onderwerpen op het vlak van onder andere veiligheid, gezondheid, welvaart, economie, onderwijs, leefomgeving, recht, erfgoed, grensverkeer, mobiliteit, waterbeheer en cultuur aan de orde zijn. In deze hoedanigheid is het netwerk RKI integraal onderdeel van de Nederlandse kennisketen (KNMI 2019)
- 2 Noemenswaardig is het gedachtegoed van reflexieve modernisering (Beck et al. 1994). Sociologen laten zien hoe wetenschap en technologie onbedoelde effecten kunnen hebben en risico's met zich mee brengen die moeilijk te voorspellen zijn. Voorbeelden zijn risico's ten gevolge van het uitvallen van gas, water of elektriciteit, van legionellabesmetting, vliegtuigongevallen of watersnood. Deze onvoorspelbaarheid is onvermijdelijk en inherent aan deze tijd. Wetenschappers en kenniswerkers zijn genoodzaakt onder deze omstandigheden hun werk te doen en zich rekenschap te geven van de onzekerheden en ambivalentie rondom publieke kwesties.
- 3 Vanuit wetenschapsfilosofisch oogpunt gaat het reflexieve kennismodel dan ook voorbij aan het modern-postmodern schema dat ontoereikend is om in de roep om kennis voor de complexe maatschappelijke opgaven van deze tijd te kunnen voorzien.

# 3 Omgevingsbewust werken

Of het nu gaat om het Klimaatakkoord, het aanpakken van cybercrime of het terugbrengen van de druk in de zorg, kennis speelt een rol voor beleidsontwikkeling en -uitvoering. Bijvoorbeeld door inzicht te geven in wat wel of niet werkt, in de effecten van beleid, of door toekomstige problematiek tijdig te signaleren. Kennis is daarbij vooral van nut als deze kennis aansluit bij de (beleids)praktijk waarin deze wordt toegepast. Het vinden van deze aansluiting kan worden ondersteund door voorafgaand – en tijdens – een studie de omgeving waarin een vraagstuk zich voordoet in kaart te brengen. In dit hoofdstuk presenteren we ‘omgevingsbewust werken’ als een manier voor onderzoekers om reflexiever te werk te gaan. Via omgevingsbewust werken kunnen onderzoekers een weloverwogen beslissing nemen over welke kennisfunctie past bij de voorliggende opgave.

We beschrijven drie invalshoeken om de kennisfunctie op omgevingsbewuste wijze in te richten: de karakterisering van het betreffende maatschappelijke vraagstuk; het verkennen van de vormen van overheidssturing; en het verkennen van de legitieme expertrol en positie die publieke kennisorganisaties hebben om kennis over (de aanpak van) het vraagstuk in te brengen.

## 3.1 Verkennen van het karakter van de opgave

Voor kennisorganisaties die recht willen doen aan de complexe werkelijkheid rondom een maatschappelijke opgave is het nodig om te weten hoe deze opgave maatschappelijk en politiek wordt begrepen (Regeer & Bunders 2009). Bij de start van een onderzoek is de eerste stap dan ook het verkennen van de mate van overeenstemming dan wel controversie rondom een opgave; oftewel, het karakter van de opgave. Het loont om tijdens de oriëntatie- en voorbereidingsfase van een onderzoek de mate van overeenstemming tussen de verschillende betrokken actoren op (onderdelen van) het vraagstuk te ontrafelen (Hoppe et al. 2009). Een dergelijke verkenning van het karakter van de opgave helpt namelijk om te identificeren wat voor onderzoeksactiviteiten nodig en wenselijk zijn.

Een bekende heuristiek om te ontrafelen hoe het maatschappelijk vraagstuk gepercipieerd wordt, is door onderscheid te maken naar aspecten van het vraagstuk waarover actoren het eens zijn: ‘zo zit het in elkaar’ (*matters of fact*) en over welke aspecten ze het oneens zijn (*matters of concern*) (Latour 2004). Zo kan er overeenstemming zijn over de wetenschappelijke basis van een optie als ‘rekeningrijden’, terwijl het idee an sich omstreden blijft.



Omgekeerd kan ook; het bestrijden van een ziekte als kanker wordt alom aangemoedigd, maar wetenschappelijke overeenstemming over het ultieme medicijn of behandeling bestaat (nog) niet.

Aan deze verkenning van het karakter van de opgave kunnen passende onderzoeksactiviteiten worden gekoppeld. Mayer et al. (2004) onderscheiden er zes (zie figuur 3.1). Elk van deze archetypische activiteiten voegt een ander type inzicht toe aan beleidsprocessen om maatschappelijke opgaven te adresseren: de bovenzijde van de figuur richt zich op de beleidsinhoud en gaat primair om het vergroten van het wetenschappelijk-rationele karakter van het beleid, en uiteindelijk om verbetering van de effectiviteit van beleid (middel-doelrationaliteit). De onderzijde van de figuur richt zich op het beleidsproces en gaat hoofdzakelijk over het democratiseren van dit proces en om het in goede banen leiden van controverses. De onderzoeksactiviteiten aan de linkerzijde van de figuur betreffen daarbij activiteiten gericht op het vergroten van de kwaliteit van het beleid; aan de rechterzijde zijn activiteiten gericht op de uitvoerbaarheid van dit beleid in het licht van de doelen en waarden van beleidsbetrokkenen. Deze zes onderzoeksactiviteiten lichten we achtereenvolgens toe.

### 3.1.1 Gericht op inhoud

Gevestigde en oncontroversiële wetenschappelijke kennis is weerspiegeld in uitspraken als: 'de gemiddelde wereldtemperatuur is gestegen met x procent in de periode a – b'. Deze kennis wordt ook wel wetenschappelijk robuust genoemd als de kennis via gevalideerde methoden tot stand is gekomen en er eigenlijk geen andere inzichten over bestaan. Om beleidsrelevante kennis aan te leveren over dergelijke *matters of fact* passen onderzoeksactiviteiten die gericht zijn op inhoud (bovenkant figuur 3.1). Hier worden de activiteiten *onderzoeken en analyseren* onderscheiden om aangrijpingspunten voor beleid op (onderdelen van) het vraagstuk te benoemen. Tevens kunnen activiteiten zich meer richten op de uitvoerbaarheid van beleid; *ontwerpen en aanbevelen* dragen bij aan inzicht in opties voor aanpakken en oplossingen.

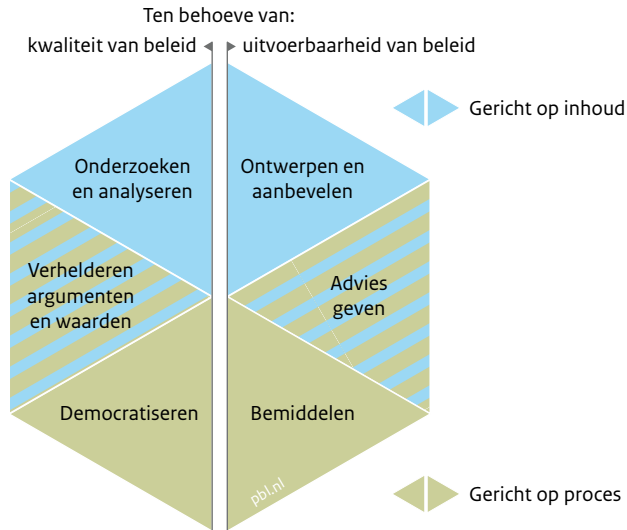
Een klassiek voorbeeld van onderzoeken en analyseren bieden de IMAGE-klimaatmodellen: een integrale analyse van klimaat, biodiversiteit, landgebruik en economie staat hierbij in dienst van het vergroten van kennis omtrent het klimaatsysteem, en inzicht in de effecten van maatschappelijke ontwikkelingen hierop. Het model wordt ingezet om zicht te krijgen op doelbereik en handelingsopties om dit doel te halen.

### 3.1.2 Gericht op proces

Er kunnen echter aspecten van hetzelfde vraagstuk zijn omstreden zijn. Dit soort omstreden aspecten bepalen in belangrijke mate de complexiteit van een maatschappelijke opgave. In Amerika is er bijvoorbeeld verminderd consensus over het klimaatvraagstuk. Wanneer *matters of concern* een bron van conflict zijn tussen partijen – die vanuit verschillende zienswijzen en belangen opereren – dan is het aanleveren van beleidsinhoudelijke kennis niet zomaar een passende onderzoeksactiviteit.

Figuur 3.1

Beleidsanalytische activiteiten



Bron: Mayer et al. 2004; bewerking PBL

Meer passende onderzoeksactiviteiten bevinden zich in het midden en aan de onderkant van de figuur en richten zich in toenemende mate op het versterken van de maatschappelijke robuustheid van het beleid. Gericht op de kwaliteit van het beleid zijn activiteiten ten dienste van het *verhelderen van argumenten en waarden* (midden figuur 3.1) passend. De onderzoeker probeert als onafhankelijke partij de verschillende argumenten en de wensen of waarden van de actoren te structureren. Bijvoorbeeld door aan te geven waarover wel of geen overeenstemming bestaat en wat de achterliggende redenen daarvoor zijn. Onderzoek kan zo bijdragen aan het leggen van verbindingen gericht op een constructieve dialoog. Eveneens kan de onderzoeker uitgaan van het perspectief van een van de belanghebbenden, en verkennen welke handelwijze (zowel inhoudelijk als wat betreft actorprocessen) het meeste perspectief biedt op het behalen van de doelstellingen van de betreffende actor. Dit valt onder *Advies geven* (rechts in figuur 3.1).

In het geval van waardeconflicten kan een publieke kennisinstelling met argumenten of kennis komen, maar bestaat het risico dat de kennis wordt gebruikt als munitie: de partijen pogen dan het conflict via de band van kennis te beslechten. Meer feiten aandragen leidt eerder tot verergering dan tot oplossing van het conflict, omdat de kern van de onenigheid eigenlijk op waardeniveau speelt en zo niet wordt blootgelegd (Sarewitz 2004).

Onderzoeksactiviteiten aan de onderkant van de figuur, uitsluitend gericht op het vlottrekken van het beleidsproces, kunnen dan zinvol zijn. Een gezamenlijk en inclusief proces met partijen die vanuit een verschillend perspectief opereren kan de kwaliteit, efficiëntie, democratische legitimiteit en openheid van het beleidsproces verbeteren, samengevat onder *Democratiseren* en *Bemiddelen* (onderkant figuur 3.1). Participatieve processen over bijvoorbeeld inrichtingsvraagstukken op lokaal niveau, maar ook meer landelijke processen zoals publieke debatten over bijvoorbeeld genetische modificatie passen hier.

### 3.1.3 Leren schakelen tussen inhoud en proces

In de praktijk blijkt het ontleden van een vraagstuk vaak lastig. Binnen opgaven is vaak gelijktijdig sprake van *matters of fact* en *concern*. Bijvoorbeeld: in het debat over klimaatverandering kan onenigheid zijn over de aannames die ten grondslag liggen aan bepaalde klimaatmodellen, of onenigheid over het doel van het beleid zoals de maximale temperatuurstijging van 2°C, of over wie lijkt ‘op te draaien’ voor de kosten van het halen van deze doelstelling. Dát de gemiddelde wereldtemperatuur stijgt is (in Nederland) weinig onomstreden, maar CO<sub>2</sub>-opslag als mogelijke oplossing wel. Er is sprake van controversie over specifieke kennisclaims en normatieve uitgangsposities. Een vraagstuk is dus weer op een andere manier complex als een onderdeel ervan controversieel is. Een ander voorbeeld zijn de deelaspecten in de discussie rond de schadelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen en de noodzaak tot het reduceren van het gebruik ervan. Dit zijn hoofdzakelijk *matters of fact*, terwijl de inzet van genetische modificatie, en de eventuele carcinogene werking van glyfosaat hardnekkige *matters of concern* blijven.

In de praktijk zal vaker sprake zijn van dit soort ‘verweven’ vraagstukken. Combinaties van onderzoeksactiviteiten, en daarmee het schakelen tussen inhoud en proces, zijn dan eerder passend om tegemoet te komen aan deze verwevenheid. Een gecombineerde aanpak is bijvoorbeeld leidend geweest bij veel projecten in het kader van ‘ruimte voor de rivier’: samen met lokale stakeholders (zoals gemeenten) en ondersteund door experts werd gezocht naar oplossingen die aan de soms tegenstrijdige wensen van de verschillende partijen zouden kunnen voldoen. De onderzoeksactiviteiten waren hier gelijktijdig gericht op de beleidsinhoud en het beleidsproces. Ook bij het verkennen van mogelijkheden tot het plaatsen van windmolens op land wordt steeds meer een benadering gevolgd waarbij lokale belanghebbenden worden betrokken en wordt gezocht naar compensatie of mede-investering om plaatsing mogelijk te maken.

Schakelen tussen inhoud en proces levert tevens een verbreding op van de waarde van onderzoek voor de beleidspraktijk. Tijdens de lerende evaluatie Natuurpact werd er door onderzoekers een gecombineerde aanpak toegepast van enerzijds onderzoeken en analyseren – bijvoorbeeld ten aanzien van de effectiviteit van biodiversiteitsbeleid – en anderzijds bemiddelen – door gedeelde handelingsperspectieven te formuleren voor Rijk, provincies en maatschappelijk partners. Uit een studie door Verwoerd et al. (2017) blijkt dat deze aanpak, naast de voor de hand liggende inhoudelijke, instrumentele waarde en

strategische waarde van beleidsonderzoek, ook affectieve en netwerkwaarde had voor de natuurbeleidspraktijk (zie tekstkader 3.1).

### 3.1 Diverse wijzen waarop onderzoek van waarde kan zijn voor actoren uit de politiek-bestuurlijke arena

Verwoerd et al. (2017) laten zien dat onderzoek op diverse wijzen van waarde kan zijn voor beleid, en dat deze ‘typen’ waarden zich manifesteren bij diverse betrokkenen; zowel bij overheden als niet-overheden actief op verschillende schaalniveaus:

1. **Inhoudelijke waarde:** het onderzoek voorziet in relevante kennis die de (beleids)praktijk verrijkt en bijdraagt aan nieuwe inzichten, en vergroot begrip van het vraagstuk en de onderliggende causale mechanismen
2. **Instrumentele waarde:** het onderzoek voorziet in relevante kennis die bovendien toepasbaar is in de praktijk van de betrokken actoren en zo bijdraagt aan beleidsverbetering; het onderzoek biedt handelingsperspectief
3. **Strategische waarde:** het onderzoek kan ingezet worden als strategisch argument in het legitimeren van (beleids)keuzen en het bepalen van de beleidsagenda
4. **Affectieve waarde:** het onderzoek kan bijdragen aan een gevoel van saamhorigheid, aan een gedeelde taal en onderling begrip, en bevordert het vertrouwen tussen partijen onderling
5. **Netwerkwaarde:** deelname aan het onderzoek kan relaties tussen partijen versterken, wat bijdraagt aan de samenhang en eenheid in het netwerk

Een reflexieve werkwijze ...

... vraagt om stil te staan bij de mate van de controverse dan wel overeenstemming op (onderdelen van) het vraagstuk. Op basis van deze reflectie kan worden bepaald welke (combinatie van) onderzoeksactiviteiten passend is.

### 3.2 Verkennen van vormen van overheidssturing

De tweede invalshoek die we bespreken om de omgeving rondom een opgave te begrijpen, betreft de politiek-bestuurlijk context. De politiek-bestuurlijke omgeving rondom een maatschappelijk vraagstuk bestaat uit politici en bestuurders bij de Rijksoverheid en andere overheden (zoals de EU, provincies en gemeenten), en andere partijen zoals het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. Zij hebben invloed op de organisatie van het beleidsproces. Het is van belang om deze arena te verkennen en te achterhalen hoe de partijen zich tot elkaar verhouden, en wat dat betekent voor de vormgeving van beleid en de inrichting van een passende kennisfunctie.

### 3.2.1 Vormen van overheidssturing

Voor het maken van een inschatting van de beleidsarena is een indeling bruikbaar die Van der Steen et al. (NSOB & PBL 2014; NSOB 2017) hebben gemaakt met onderscheid naar vier verschillende manieren van overheidssturing. De aanname achter dit 'kwadrantenmodel van overheidssturing' is dat de veranderende politiek-bestuurlijke context om een gevarieerd en gelaagd sturingsrepertoire vraagt (dit wordt ook wel sedimentatie in sturing of meervoudig organiseren genoemd).

De indeling in vier kwadranten hangt samen met twee factoren. De eerste is welk type sturing primair aan de orde is (zie verticale as in figuur 3.2). Aan het ene uiterste staan basisbeginselen zoals goed bestuur, rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid, die als randvoorwaarden dienen. Aan het andere uiterste staat aandacht voor de resultaten centraal, zoals het behalen van meetbare prestaties, doelen en maatregelen. De tweede factor (zie horizontale as) is de vraag wie er primair aan zet is bij beleidsvorming. Soms is dat de Rijksoverheid, soms gaat het om meerdere overheden en gevestigde partijen, soms is het een grote hoeveelheid maatschappelijke actoren samen: overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke groeperingen en burgers. Deze matrix resulteert in vier vormen van overheidssturing:

- *De rechtmatige overheid*  
De overheid vertaalt politieke doelen naar regels, procedures en de inzet van middelen. De uitvoering van beleid moet zorgvuldig en onpartijdig en integer gebeuren om de legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen te waarborgen.
- *De presterende overheid*  
De overheid vertaalt politieke ambities zoveel mogelijk in outputgerichte en meetbare doelen. In de uitvoering wordt via prestatieafspraken en transparantie ingezet op het realiseren van doeltreffend en doelmatig beleid.
- *De samenwerkende overheid*  
De overheid opereert in horizontale relaties met partners uit het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. De overheid vertaalt publieke waarden naar onderling afgestemde handelingspraktijken. In samenwerkingsverbanden vindt doelbepaling en besluitvorming gezamenlijk plaats, zoals in de verschillende akkoorden, zoals het klimaatakkoord.
- *De responsieve overheid*  
De overheid doet een beroep op de veerkrachtigheid en pluraliteit van de samenleving en minder op centrale actoren en gevestigde partijen. De overheid probeert waar mogelijk aan te sluiten bij maatschappelijk initiatief.

### 3.2.2 Rollen van de overheid

De sturingsstijleis van invloed op de rol die de Rijksoverheid vervult, en hoe de Rijksoverheid zich verhoudt tot andere overheden en niet-overheden. Om deze verhoudingen te illustreren geven we in figuur 3.3 weer hoe de relaties tussen drie typen actoren (overheden, bedrijven en burgers) zich kenmerken in het kwadrantenmodel (NSOB 2013). De onderlinge relaties tussen deze actoren variëren per sturingsvorm, waarbij de rol van de overheid in het realiseren van publieke doelen varieert van dominant, gelijkwaardig tot achtergrond (zie figuur 3.3):

- *Dominante rol*  
De overheid stelt doelen op en voert ze zelf of samen met bedrijven uit via het controleren, handhaven en verantwoorden van doelbereik.
- *Gelijke rol*  
De overheid trekt zowel in beleidsvorming als uitvoering samen met burgers en bedrijven op en zij (lees: bedrijven en burgers) kunnen tot op zekere hoogte eigen doelen inbrengen.
- *Achtergrondrol*  
De overheid is gericht op het bieden van kaders en ondersteuning aan bedrijven en burgers. De overheid probeert maatschappelijke initiatieven te koppelen aan haar eigen doelen en richt zich op het creëren van condities ter bevordering van maatschappelijke initiatieven.

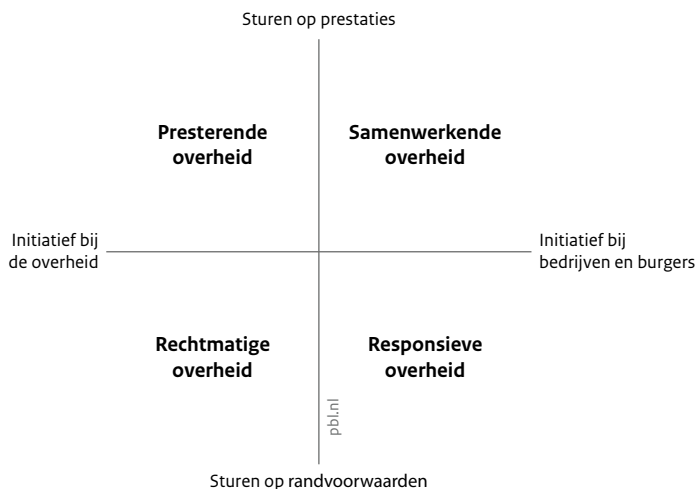
Voor kennisorganisaties is dit kwadrantenmodel behulpzaam om te achterhalen hoe het maatschappelijk vraagstuk dat zij onderzoeken in beleidsmatige zin is opgepakt, wie de spelers zijn en hoe de relaties tussen hen te typeren zijn.

### 3.2.3 Leren schakelen tussen vormen van overheidssturing

De diversiteit aan combinaties van sturingsvormen is groot, en er kan er niet zomaar worden gesteld dat een beleidsveld in één kwadrant huist. Vaak is er in de praktijk sprake van sedimentatie, waarbij gelijktijdig of achtereenvolgens verschillende vormen van overheidssturing ingezet worden (NSOB 2015; EZ 2017). Juist die variëteit en wisselende combinaties maken dat de kennisbehoefte meebeweegt. De behoefte is nu eens op het meten van (voortgang in) prestaties en de evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. In andere gevallen is er behoefte aan inzicht in afruilen en synergiën tussen sectoren en domeinen om alliantievorming te ondersteunen, of aan inzicht in voortgang in netwerkafspraken via procesmonitoring. Om kennis aan te leveren zijn daarom wisselende, en combinaties van onderzoeksaanpakken nodig. Zoals beleidsmakers in de huidige tijd leren schakelen tussen sturingsvormen (NSOB 2018b), zo kunnen kennisorganisaties leren schakelen tussen onderzoeksbenaderingen. Zo kunnen zij hun rol en onderzoeksaanpak bewuster afstemmen op het type opgave, het onderliggende sturingsarrangement en de omringende politieke en maatschappelijke dynamiek.

Figuur 3.2

### Rollen van de overheid



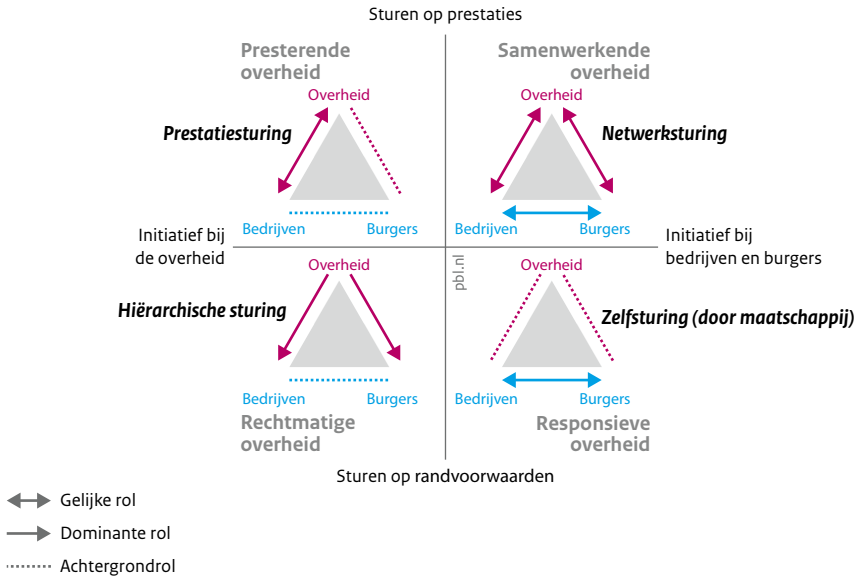
Bron: NSOB en PBL, 2014; NSOB, 2017

In het licht van de beweging richting multi-level- en multi-actorgovernance (volgens paragraaf 2.2.2) komen kennisbehoeften steeds vaker uit een constellatie van partijen voort. Kennisorganisaties hebben zich dan te verhouden tot meerdere ‘opdrachtgevers’. De kennisvragen van deze opdrachtgevers gaan wel over hetzelfde beleidsdomein, maar kunnen vanuit een ander schaalniveau of perspectief gesteld zijn en daarom een ander karakter hebben. Zo kan er enerzijds behoefte zijn aan inzicht in voortgang in prestaties ten behoeve van beleidsverantwoording op rijksniveau, terwijl er anderzijds behoefte kan zijn aan inzicht in de werking van beleid en handelingsruimte ten behoeve van beleidsleren (wat werkt waar?) op het niveau van meer lokale overheden (VNG 2019).

Diverse kennisbehoeften kunnen in een beleidsgericht onderzoek samenkomen. In de lerende evaluatie van het Natuurpact was hier sprake van. Het beleid voor het in stand houden en versterken van biodiversiteit kenmerkt zich hoofdzakelijk door *prestatiesturing* (ingezet vanuit EU-kaders en richtlijnen). Tijdens de lerende evaluatie Natuurpact is de effectiviteit van dit beleid via impactevaluaties in beeld gebracht, wat bijdraagt aan beleidsverantwoording. Tegelijkertijd is er sprake van *netwerksturing* en *responsieve sturing* door provincies om de verbredingsdoelen in het natuurbeleid (zoals vermaatschappelijking van natuur en verbinding van natuur met economie) te realiseren in samenwerking met gemeenten, waterschappen, terreinbeheerders en agrariërs. Kennis over de voortgang en werking van dit beleid vroeg juist om analyse van dieptestudies om de werking van beleid te duiden en verklaren. Het gelijktijdig hanteren van beide aanpakken in één evaluatiestudie vond aansluiting bij de kennisbehoeften die leefden in de natuurbeleidspraktijk op meerdere overheidsniveaus. Door de evaluatie op

Figuur 3.3

Vormen van overheidssturing



een lerende manier in te richten ontstond wisselwerking en onderling begrip tussen beleidsbetrokkenen over (de samenhang tussen) de verschillende kennisbehoeften (Verwoerd et al. 2017).

Dit voorbeeld illustreert hoe kenniswerkers een meervoudig onderzoeksrepertoire kunnen bedienen. Dit brengt overigens wel de nodige uitdagingen met zich mee (PBL & WUR 2017; Folkert et al. 2018). In hoofdstuk 5 komen we hierop terug en staan we stil bij de uitdagingen die onderzoekers aangaan bij het combineren van onderzoeksaanpakken.

**Een reflexieve werkwijze ...**

... vraagt om het verkennen van de (combinatie van) sturingsvormen die worden ingezet om het vraagstuk aan te pakken en de manier waarop overheden onderling en overheden en niet-overheden zich tot elkaar verhouden. Op basis van deze verkenning kan de (combinatie van) passende onderzoeksbenaderingen worden bepaald.



### 3.3 Verkennen van expertrollen

Een derde invalshoek om de omgeving rondom een opgave te benaderen en te komen tot een passende inrichting van de kennisfunctie, is te kijken naar de rolinvulling die een kennisorganisatie wil en mag innemen. De rolinvulling hangt samen met het mandaat van een kennisorganisatie, de interne en externe verwachtingen over de expertrol die een kennisorganisatie vervult, de positie die deze organisatie heeft in de beleidsarena en de legitimiteit van kennis in de politieke arena. Deze overwegingen zijn in samenhang van invloed op de vraag of een bepaalde rol *past* en *mag* voor een kennisorganisatie.

#### 3.3.1 Verschillende expertrollen

Zoals bij de vorige invalshoeken ook naar voren kwam is er een breed palet denkbaar aan onderzoeksbenaderingen en -activiteiten die kunnen worden gekoppeld aan de mate van controversie rondom een opgave en hoe partijen zich tot elkaar verhouden. Vanuit deze overwegingen zijn verschillende typologieën ontwikkeld voor de rollen die onderzoekers op het snijvlak van beleid, praktijk en wetenschap kunnen innemen (onder andere Pielke 2007; Hoppe 2009; Turnhout et al. 2013; Turnhout et al. 2019)<sup>2</sup>. Turnhout et al. (2019) hebben de diverse typologieën ondergebracht in drie repertoires: *servicing*, *advocating* en *diversifying*. Zij stellen dat de wijze waarop de onderzoeker de interactie met beleid en praktijk inricht bepalend is voor de rolinvulling. In een *servicing* repertoire is de interactie ingegeven door een kennisbehoefte van het beleid: de onderzoeker is dienstbaar aan de kaders en invulling die beleidsmatig gekozen is. *Advocating* vraagt om een agenderende en signalerende rol van onderzoekers die vanuit een eigen kader en perspectief een onderwerp op de beleidsagenda zetten, bijvoorbeeld om onderbelichte zienswijzen over het voetlicht te brengen. *Diversifying* houdt in dat onderzoekers uitgaan van diverse invalshoeken en overwegingen rondom een opgave en deze op gelijkwaardige wijze in beeld willen brengen.

Naast individuele voorkeuren van onderzoekers, hangt de passendheid van een rol samen met de fase en kenmerken van het beleidsproces. Het beleid kan zich kenmerken door overeenstemming over doelen en kaders, of kan nog vormend of doelzoekend en experimenteel van aard zijn. In het geval van politieke overeenstemming over doelen en maatregelen kan technische kennis over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid behulpzaam zijn. Wanneer beleid meer doelzoekend van aard is, zijn er onzekerheden en waarden in het spel. Een rol die is gebaseerd op diversiteit en interactie tussen partijen of op een eigen agenda kan dan passen – de keuze varieert met de positie van een kennisorganisatie (zie ook 3.3.2). Bij experimenteel beleid, waar de effecten en causale mechanismen vooraf (gedeeltelijk) onbekend zijn en waar beleid wordt gevormd op basis van voortschrijdend inzicht, kunnen onderzoekers een expertrol als facilitator van leerprocessen vervullen, in samenspel met een rol van ‘reflector’ op beleidskeuzes en -opties. De typologieën kunnen helpen om wederzijdse verwachtingen over rollen te bespreken en op elkaar af te stemmen.

### 3.3.2 Vrijheidsgraden voor expertrollen

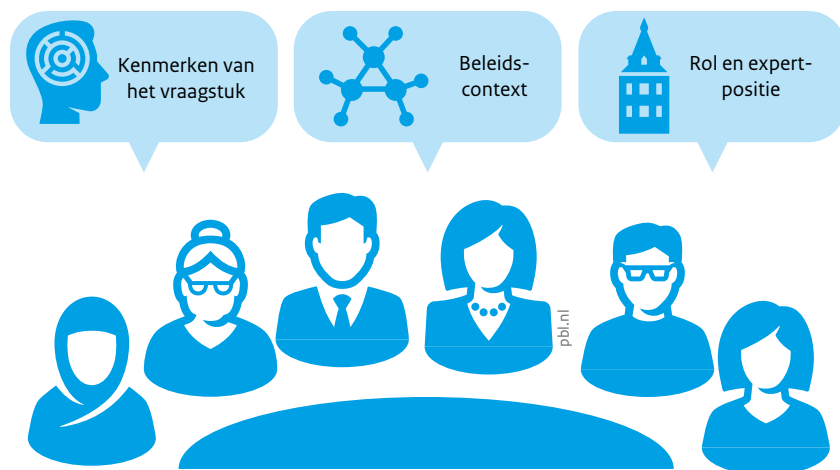
Of een bepaalde rol *past* bij een maatschappelijke opgave en de fase en kenmerken van het beleidsproces, betekent niet automatisch dat deze rol *mag*, dus dat deze ook als legitiem wordt gezien door de partijen in de beleidsarena en met gezag kan worden vervuld. Bijvoorbeeld: dat onderzoekers van het PBL de zoektocht naar effectieve instrumenten en beleidsmaatregelen voor de vermaatschappelijking van natuur ondersteunden met een lerende evaluatieaanpak werd niet zomaar als een legitieme rol gezien door de provincies. Hoewel het doelzoekende karakter van het beleidsproces nut en noodzaak voor een lerende aanpak onderschreef, was er onder de provincies veel weerstand om de onderzoekers een kijkje in hun keuken te geven, om zo bruikbare kennis te genereren over ‘wat werkt waar’. De legitimiteit van deze faciliterende rol moest worden verworven en onderzoekers hebben dan ook veel moeten investeren in de opbouw van het wederzijds vertrouwen met provincies (Folkert et al. 2018).

De vrijheidsgraden die een kennisorganisatie heeft om diverse expertrollen te vervullen hangt samen met de institutionele rol en positie van een organisatie in het betreffende beleidsveld, die al dan niet is verankerd in het mandaat van deze organisatie. De vrijheidsgraden die een organisatie heeft om in het betreffende beleidsveld te wijzigen van expertrol of deze breder in te vullen gaat dan ook gepaard met het creëren van een legitieme positie. Als blijkt dat er sprake is van een (zeer) beladen politiek-bestuurlijke context, is het eveneens de vraag of er als kennisinstelling een functionele rol te spelen is. Wanneer er sprake is van controverse, conflict en ongelijke machtsverhoudingen loopt een publieke kennisorganisatie het risico een speelbal te worden van het politieke spel, met verlies van gezag en geloofwaardigheid als gevolg. Al dan niet onder het mom van ‘de feiten op een rijtje’ zetten, kunnen kennisorganisaties onbedoeld munitie aandragen en zo het conflict of de controverse vergroten. Gezag is niet langer een gegeven dat vanzelfsprekend voortvloeit uit de institutionele positionering van publieke kennisorganisaties (Hajer 2009). Tegelijkertijd leunen beleidsmakers en politici vanwege de complexe aard van maatschappelijke vraagstukken – en door de wens van de afgelopen jaren om ‘evidence-based’ beleid te maken – steeds meer op wetenschappelijk advies. Dit leidt tot de paradoxale situatie dat een afname van het vanzelfsprekende gezag van wetenschappelijk beleidsadvies niet gepaard gaat met een verminderd, maar juist vergroot beroep op hun werk (Bijker et al. 2009; Weingart 1999; Dijkstra & Hagendijk 2011; Kunseler 2017). Het doorlopend creëren van gezag is dan ook meer dan vroeger een aspect dat aandacht vraagt van onderzoekers (zie ook tekstkader 2.1).

### 3.3.3 Leren schakelen tussen expertrollen

Om de legitimiteit van een expertrol – en daardoor de gezaghebbendheid van de kennisorganisatie – te bewaken is de kennisfunctie die een kennisorganisatie uiteindelijk vervult het resultaat van afstemming tussen de eigen opvattingen over de wenselijkheid van rol en positionering en de verwachtingen hierover in de beleidsarena. Het bespreekbaar maken van de wijze waarop onderzoek van waarde kan zijn is behulpzaam om opvattingen en verwachtingen ten aanzien van het onderzoek te expliciteren en te ontwikkelen. Stilstaan bij de expertrollen die passen bij de fase en volwassenheid van beleid, kunnen

Figuur 3.4  
Principes voor omgevingsbewust werken



Bron: PBL

schakelen tussen typen rollen, en de legitimiteit van deze rollen goed in het vizier houden bieden handvatten bij het overwegen van een passende kennisfunctie.

#### Een reflexieve werkwijze ...

... vraagt om het verkennen van de fase en kenmerken van het beleidsproces, en de verwachtingen over doel en functie van kennis om daar vervolgens de expertrol af te stemmen.

### 3.4 Omgevingsbewust werken: drie invalshoeken in samenhang

Omgevingsbewust werken kan versterkt worden door 'heen en terug' te denken tussen de drie besproken invalshoeken: het karakter van het vraagstuk, de vormen van overheidssturing, en de legitieme expertrol die kennisorganisaties kunnen, mogen en wensen te vervullen (figuur 3.4). Aan de hand van deze invalshoeken kunnen onderzoekers de kennisfunctie doorlopend inrichten en bijstellen in afstemming en wisselwerking met de omgeving waarin de kennis wordt gebruikt en toegepast.

Een belangrijke notie hierbij is dat omgevingsbewust werken niet alleen bij de aanvang van het onderzoek van belang is, maar gedurende het onderzoek nodig is om te blijven volgen of de kennisfunctie past en bijstelling vraagt. Naast een passend ‘opgavegericht’ onderzoeksontwerp (Van der Steen 2018a), houdt omgevingsbewust werken dan ook in dat onderzoekers de veranderingen in de politiek-bestuurlijke omgeving in de gaten houden en in staat zijn om gedurende het proces van kennisontwikkeling oog te hebben voor de turbulentie rondom de aard en context van de opgave. Bijvoorbeeld door keuzes voor onderzoeksbenaderingen en -activiteiten en hun expertrol bij te stellen, en de verwachtingen in de beleidspraktijk daarover af te stemmen en te bespreken. Deze aspecten zijn niet statisch en kunnen in de loop van een onderzoekstraject of zelfs na afloop ervan nog veranderen.

## Noten

- 1 In de uitwerking van deze invalshoeken maken we onder andere gebruik van beleidswetenschappelijke literatuurstudies die als achtergrond bij dit essay zijn opgesteld (Loeber 2018; Thissen 2018).
- 2 Het valt buiten de scope van dit essay om dieper in te gaan op deze typologieën. Een toegankelijk overzicht van rollen staat in PBL (2017) *Scenario's voor milieu, natuur en ruimte gebruiken: een handreiking*.

# 4 Kwaliteitsbewust werken

In dit hoofdstuk gaan we in op het waarborgen van de kwaliteit van beleidsgericht onderzoek. Het belang van de kwaliteit van het werk van publieke kennisorganisaties en hoe die op orde te houden, te communiceren en te verbeteren, neemt de laatste tijd onmiskenbaar toe. Kennis over controversiële maatschappelijke kwesties, zoals stikstof, staat al gauw in de aandacht. Kritische burgers, doelzoekend beleid en kennisonzekerheden noodzaken ertoe dat het kwaliteitsbesef van kenniswerkers aansluit bij het dynamische krachtenveld waarin kennis een rol speelt. Zo is tegenwoordig niet alleen robuuste kennis doorslaggevend als het om het toekennen van kwaliteit gaat, maar ook publiek vertrouwen en relevantie.

In dit hoofdstuk presenteren we 'kwaliteitsbewust werken' als een manier voor onderzoekers om reflexiever te werk te gaan. Kwaliteitsborging vergt doorlopend afstemming en wisselwerking met de omgeving waarin de kennis wordt gebruikt en toegepast. Via kwaliteitsbewust werken kunnen onderzoekers kwaliteitsborging integraal onderdeel maken van de opzet, uitvoering en nazorg van onderzoeksprojecten.

We beschrijven vier principes om de kennisfunctie op kwaliteitsbewuste wijze in te richten: waarborging van de *legitimiteit* van het onderzoek, het bewerkstelligen van de *relevantie* van het onderzoek, het waarborgen van de *geloofwaardigheid* van kennis en de kennisorganisatie, met eigenstandige aandacht voor het waarborgen van *onafhankelijkheid*. Normaliter wordt onafhankelijkheid onder het waarborgen van geloofwaardigheid geschaard, maar in het licht van de nabijheid van kennisorganisaties tot hun turbulente omgeving vraagt dit apart aandacht.

## 4.1 Waarborgen van geloofwaardigheid

Publieke kennisorganisaties waarborgen hun geloofwaardigheid van oudsher door wetenschappelijk verantwoord onderzoek te leveren. Om kennis te genereren die betrouwbaar en valide is, is het nodig dat onderzoekers blijvend de kwaliteitsstandaarden volgen voor de wetenschappelijke toetsing van hun werk. De wetenschappelijke robuustheid wordt bewaakt door de toepassing van bewezen valide methoden en technieken, zoals statistische toetsen, gevalideerde modellen, triangulatie van (kwalitatieve) data en methoden en aandacht voor onzekerheden in aannames en uitgangspunten.

De onvoorspelbaarheid en dynamiek rondom het onderzoek vragen om het versterken van dit proces van kwaliteitsborging door aanvullende deliberatieve procedures (Funtowicz & Ravetz 1993; Petersen et al. 2011). In de praktijk kan dit bijvoorbeeld plaatsvinden middels het afstemmen van onderliggende aannames en het organiseren van *extended peer review*. In dit geval zijn het niet alleen expert-collega's die kritisch naar de analyse kijken (en zo de wetenschappelijke robuustheid waarborgen), maar juist vertegenwoordigers uit de onderzochte praktijk.

Zij kunnen toetsen of de kennis recht doet aan de maatschappelijke realiteit en of de kennis robuust is ten aanzien van de diverse opvattingen over het vraagstuk, en niet alleen de denkkaders van opdrachtgever en/of het onderzoeksteam reflecteert. Naast de wetenschappelijke robuustheid van kennis wordt zo ook de maatschappelijke robuustheid ervan getoetst (Nowotny et al. 2001).

De maatschappelijke robuustheid hangt ook samen met de mate waarin een onderzoeker of een kennisinstituut door betrokken actoren wordt gezien als betrouwbaar en integer. Middels openheid, transparantie en navolgbaarheid over aannames en onzekerheden, en een aansprekend en inclusief verhaal kan een instituut publiek vertrouwen wekken. In het licht van de kwetsbare positie van wetenschappers en kennisinstellingen (Bijker et al. 2009; Hajer 2009) bij publieke twisten over hun geloofwaardigheid is deze reflexieve werkwijze van groot belang.

Een reflexieve werkwijze ...

... vraagt om het waarborgen van geloofwaardigheid door zorg te dragen voor de navolgbaarheid van de geproduceerde kennis voor expert-collega's en betrokkenen uit de praktijk. Traditionele kwaliteitsstandaarden en -procedures, zoals reproduceerbaarheid, validering en peer review, worden aangevuld en versterkt door *extended peer review* en maatschappelijke toetsing.

## 4.2 Waarborgen van onafhankelijkheid

Het waarborgen van onafhankelijkheid vraagt om aandacht voor *positionering* van de onderzoekers, voor een zuiver proces van *oordeelsvorming* en voor de *beeldvorming* over het onderzoek (OVV 2018). Samen bepalen deze aspecten of een onderzoek als voldoende onafhankelijk wordt gepercipieerd in de samenleving. Onafhankelijkheid in positionering houdt in dat het onderzoeksteam autonoom kan opereren en zeggenschap heeft over de vraagstelling en onderzoeksaanpak, zonder dat sprake is van belangenverstrengeling die de richting en invulling van het onderzoek kan sturen. Onafhankelijkheid in oordeelsvorming houdt in dat reflectie plaatsvindt op vooringenomenheden en denkfouten, onderzoekers een bescheiden en genuanceerde onderzoekshouding aannemen, en dat methodische verantwoording en tegenspraak wordt georganiseerd. Tot slot is er sprake van onafhankelijkheid in de beeldvorming over het onderzoek wanneer de bevindingen door een divers publiek als gezaghebbend en autonoom worden gezien en geaccepteerd.

Door als onderzoeker ‘gepaste afstand’ te bewaken tot de onderzochte beleidspraktijk en deze afstand te etaleren kan op alle drie de elementen onafhankelijkheid worden bewerkstelligd. Gepaste afstand (overigens niet per definitie fysieke afstand) valt te realiseren met ‘harde’ maatregelen – via gedragscodes en wettelijke bepalingen – én ‘zachte’ maatregelen, zoals politieke sensitiviteit en een gevoel voor de beleidscontext, een duidelijke rolverdeling, en rolvastheid. Hoe effectief harde manieren van waarborging daadwerkelijk in de praktijk zijn, is in belangrijke mate afhankelijk van hoe ze doorwerken in en ondersteund worden door zachte praktijken van onafhankelijkheidsborging (Verwest et al. 2019). In de regel zetten publieke kennisorganisaties sterk in op harde maatregelen, en kan ontwikkeling op het zachte vlak meer worden aangemoedigd (Rathenau 2018).

In een complexe en turbulente beleidsomgeving zijn die zachte maatregelen cruciaal. Het herkennen van spelende belangen en voorkeuren in deze context, van eigen normatieve biases en invloeden van buitenaf, en het navolgbaar maken van de keuzes en kleuring, verstevigen een onafhankelijk proces van oordeelsvorming. Juist door expliciet te maken welke diverse perspectieven aan boord worden gehaald en expliciet te zijn over de normatieve stellingname en de kleuring die de diverse betrokkenen met zich meebrengen, wordt de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van onderzoekers onderstreept. Het proces van integere oordeelsvorming kan daarnaast in zo’n turbulente context worden ondersteund door onderzoekers aan te wijzen die meer ‘front-office’ in interactie staan met het speelveld, en zij die meer ‘back-office’ onderzoek doen. Inhoudelijke keuzes die in het onderzoek worden gemaakt worden zorgvuldig gedocumenteerd, zodat te allen tijde de integriteit van oordeelsvorming kan worden aangetoond. Dit vraagt om rolvastheid gedurende het onderzoek en om *gelijke* afstand te bewaken tot alle actoren. Transparantie, navolgbaarheid, openheid en bescheidenheid bewerkstelligen tevens de onafhankelijkheid in de beeldvorming van het onderzoek.

#### Een reflexieve werkwijze ...

... vraagt om het waarborgen van onafhankelijkheid in de positionering, oordeelsvorming en beeldvorming van het onderzoek middels een combinatie van harde én zachte maatregelen. Hieronder valt transparantie over eigen positie, navolgbaarheid van inhoudelijke keuzes in het onderzoek, zorgvuldige rolverdeling en rolvastheid en gelijke afstand tot alle partijen.

### 4.3 Waarborgen van legitimiteit

Legitimiteit gaat over het rechtmatige karakter van het onderzoek en, in het verlengde daarvan, van het kennisinstituut dat het onderzoek uitvoert. De vraag is dan of vanuit het perspectief van alle relevante actoren – een kennisinstituut een bepaalde rol, zoals rekenmeester, beoordelaar of facilitator van leerprocessen, *mag* vervullen. Wanneer legitimiteit in twijfel wordt getrokken boet het onderzoek – en daarmee het instituut –

in aan gezag en autoriteit. Zoals ook eerder gesteld, is het in de dynamiek rondom complexe maatschappelijke vraagstukken niet langer vanzelfsprekend dat publieke kennisorganisaties een gezaghebbende rol kunnen spelen. De positie als publieke kennisorganisatie brengt niet automatisch het publieke vertrouwen met zich mee dat deze organisatie de juiste partij is om het onderzoek uit te voeren. Legitimiteit dient actief te worden verworven middels het creëren van gezag en vertrouwen (Hajer 2009).

Dit vraagt van onderzoekers andere vaardigheden dan voorheen, namelijk vaardigheden die zijn gerelateerd aan het opbouwen van een integere vertrouwensband. Alleen wanneer alle betrokken partijen de rol of combinatie van rollen die kennisorganisaties aannemen als legitiem ervaren, zich gehoord voelen in het onderzoek en er vertrouwen in hebben dat onderzoekers onbevooroordeeld en op integere wijze met hun zienswijzen omgaan – is het aannemelijk dat ze bereid zijn (inzichten uit) het onderzoek aan te nemen en te gebruiken bij de ontwikkeling van hun beleid.

Legitimiteit draait dus in belangrijke mate om vertrouwen; het relevante publiek en de doelgroepen moeten erop kunnen vertrouwen dat het instituut onbevooroordeeld en integer recht kan doen aan de meervoudigheid en complexiteit van het voorliggende vraagstuk. Waar dit vertrouwen voorheen een gegeven was op basis van formeel mandaat en in het verleden behaalde resultaten, vergt het creëren van vertrouwen en gezag in de huidige kennisdemocratie meer aandacht *tijdens* het onderzoeksproces. Juist door relevante perspectieven op het probleem en mogelijke oplossingen te erkennen, in het onderzoek aandacht te schenken aan verschillende invalshoeken en partijen waar mogelijk te betrekken, laten onderzoekers zien dat zij de maatschappelijke context van het vraagstuk kennen.

#### Een reflexieve werkwijze ...

... vraagt om het waarborgen van legitimiteit van het kennisinstituut tijdens het onderzoeksproces, middels het verwerven van maatschappelijk vertrouwen. Dit vertrouwen kan worden vergroot door als onderzoeker oog te hebben voor de diverse perspectieven die er op een vraagstuk zijn en deze een plek te geven in het onderzoek.

## 4.4 Waarborgen van relevantie

Dat beleidsondersteunend onderzoek relevant moet zijn om bij te kunnen dragen aan de politiek-bestuurlijke afweging ligt voor de hand. De ontwikkelingen in de driehoek wetenschap, beleid en samenleving hebben ertoe geleid dat de betekenis van wat relevante kennis is, is verbreed. Wat relevant is hangt samen met de aard en context van de maatschappelijke opgave die voorligt, de insteek van de kennisrol (bijvoorbeeld agenderend of evaluerend) en met behoeften van de beoogde doelgroep van de studie – wat willen zij met deze kennis bewerkstelligen? Een onderzoek kan bijvoorbeeld bestaan



uit het bundelen van de best beschikbare wetenschappelijke kennis, in antwoord op een vraag van één bewindspersoon. Beleidsondersteunend onderzoek kan er ook op gericht zijn om meer parallel aan beleidsontwikkeling en -uitvoering deze processen met kennis te voeden, of op het samen brengen van een brede groep aan actoren en samen met hen kennis te produceren, en hen de gelegenheid te bieden na te denken over hun handelen en hun eigen rol.

Relevant onderzoek doen betekent telkens opnieuw de aansluiting vinden bij de belevingswereld en handelingsniveaus van de beoogde doelgroep, niet alleen qua inhoud, maar ook met betrekking tot het schaalniveau van de kennis, de tijdigheid, de formulering, enzovoort, en hierover verwachtingen uit te wisselen. Het is daarbij aannemelijk dat wat relevant is zich, naarmate het beleid zich verder ontwikkelt, mee ontwikkelt. Dit vraagt om een onderzoeksontwerp dat emergent is en waarbinnen ruimte is voor iteratie, zonder dat het onderzoek onuitvoerbaar wordt. Om ruimte te creëren voor iteratie én het onderzoek behapbaar te houden voor onderzoekers is sterk projectmanagement nodig. In samenwerking met de betrokken actoren komen tot een gedeeld onderzoekskader en procesafspraken maken over de aanpak en uitvoering is dan essentieel.

**Een reflexieve werkwijze ...**

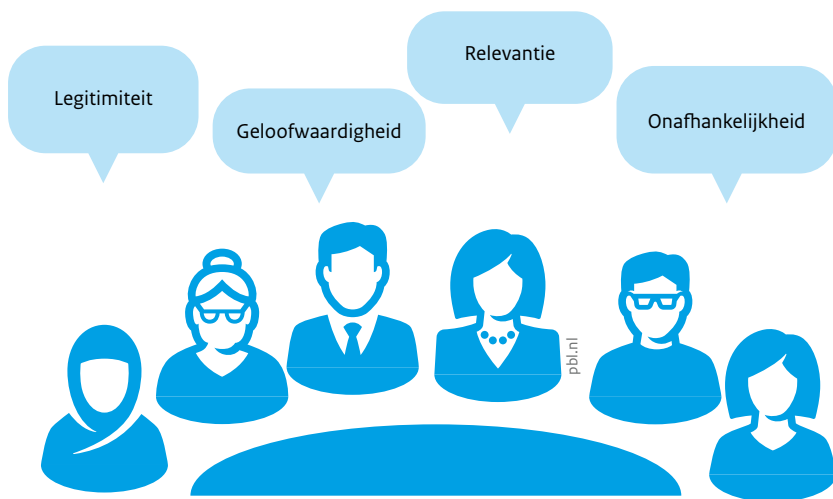
**... vraagt om het waarborgen van relevantie door met de beoogde doelgroep regelmatig de verwachtingen over het doel en de aanpak van het onderzoek af te stemmen. Daarbij is aandacht voor inhoud, vorm en tijdigheid, en een emergent onderzoeksontwerp nodig.**

## 4.5 Kwaliteitsbewust werken: vier principes in samenhang

Het waarborgen van kwaliteit vraagt erom om voorafgaand en gedurende het onderzoeksproces steeds bewust aandacht te hebben voor de vier kwaliteitsprincipes (zie figuur 4.1). De interpretatie en duiding van elk kwaliteitsprincipe – legitimiteit, geloofwaardigheid, relevantie, onafhankelijkheid – vraagt steeds opnieuw een passend antwoord, omdat het vraagstuk, het beleid én het speelveld mee ontwikkelen. Mede om kritiek en reputatieschade later te voorkomen is het belangrijk dat publieke kennisorganisaties continu alert zijn op geluiden en verwachtingen in de beleidsarena en breder in politiek en media. Zij doordenken doorlopend welke strategieën en acties bijdragen aan het waarborgen van die geloofwaardigheid, onafhankelijkheid, legitimiteit en relevantie van het onderzoek. De vier principes krijgen in samenhang invulling – ze zijn afhankelijk van elkaar, versterken elkaar en werken elkaar soms ook wat tegen, afhankelijk van de insteek van en dynamiek rondom het onderzoek (Cash et al. 2003; Kunseler et al. 2015; Sarkki et al. 2015; Van der Hel & Biermann 2017; Verwoerd et al. 2019). Onderzoekers zullen worden geconfronteerd met mogelijke uitruil tussen de principes, zoals tijdigheid (ten behoeve

Figuur 4.1

### Principes voor kwaliteitsbewust werken



Bron: PBL

van relevantie) versus diepgang (ten behoeve van geloofwaardigheid). Dergelijke afwegingen vragen om weloverwogen beslissingen, en proactieve communicatie daarover, tijdens het onderzoeksproces.

Door kwaliteitsborging prominent op de agenda te zetten tijdens ontwerp, uitvoering en nazorg van het onderzoek worden onderzoekers aangemoedigd om verwachtingen over en eisen aan kwaliteit onderling en met betrokkenen in hun omgeving uit te wisselen. Dit vergt een cultuur waarin kwaliteit in het gehele werkproces wordt geïntegreerd; dat er transparante en navolgbare afwegingen over de omgang met uitdagingen en kwaliteitsrisico's worden gemaakt; en dat onderzoekers elkaar weten te inspireren, en van elkaar leren over hun aanpakken. Op deze manier kan kwaliteitsbewust werken steeds meer onderdeel worden van de werkpraktijken in publieke kennisorganisaties.

## Noot

- 1 In de uitwerking van deze invalshoeken maken we onder meer gebruik van kwaliteitsprincipes uit beleidswetenschappelijke en transdisciplinaire literatuur. Een literatuurstudie is in het kader van dit essay uitgevoerd en opgenomen in de methodische verantwoording.

# 5 Toepassing van reflexief werken: ervaringen bij PBL

In navolging van de voorgaande twee hoofdstukken concluderen we dat omgevingsbewust en kwaliteitsbewust werken handvatten bieden om reflexiever te kunnen werken. Naast hun inhoudelijk vakmanschap hebben onderzoekers in publieke kennisorganisaties voelsprietten nodig voor de kenmerken van het beleidslandschap en de rol die kennis hierin kan spelen. In dit hoofdstuk nemen we de PBL-praktijk in beschouwing en verkennen we op welke manieren reflexief werken gestalte krijgt in de organisatie. We gaan in op de ervaringen van een aantal onderzoekers van het PBL en de uitdagingen waar zij voor staan met het toepassen van een meer reflexieve werkwijze.<sup>1</sup>

Wat ons opvalt is dat reflexief werken in de organisatie sterk wordt geassocieerd met participatief onderzoek. Deze associatie is an sich niet vreemd; immers, onderzoek met een participatief karakter speelt zich in grotere nabijheid van de beleidspraktijk af. Het belang van omgevingsbewust en kwaliteitsbewust werken wordt dan tastbaarder, omdat de omgeving al betrokken is. In onze optiek is reflexief werken echter van toepassing op de hele breedte van het onderzoekspalet van een kennisinstelling. Ook wanneer het onderzoeksproces nauwelijks wisselwerking met de buitenwereld vraagt – zoals in geval van een modelmatige exercitie – is omgevingsbewust en kwaliteitsbewust werken nodig. Ook modelmatige kennis moet haar weg vinden in beleidskringen. Werken op het grensvlak van wetenschap, beleid en praktijk vraagt dan ook altijd om sensitief te zijn voor de omgeving van het onderzoek en vervolgens om het proces daar weloverwogen op af te stemmen.

## 5.1 Ervaringen in beeld bij PBL

We zien dat het PBL hoofdzakelijk afstemt met beleidsmedewerkers van ministeries, veelal als zij de verzoeker en beoogde doelgroep van de studie zijn. In sommige gevallen wordt ook de publieke sector erbij betrokken, zoals woningcorporaties en belangenorganisaties. De afstemming is meestal van een consulterende aard; in enkele gevallen is er sprake van co-creatie waarbij onderzoekers samen met betrokken actoren kennis produceren.

Opvallend is dat interactie ten behoeve van afstemming van het onderzoek bij het PBL lijkt te worden afgebakend tot specifieke onderwerpen en fases van het onderzoek. Tijdens het formuleren van de onderzoeksvragen is het vrij gebruikelijk om afstemming te zoeken met actoren die tevens de beoogde doelgroep zijn van de studie. Ook tijdens het verzamelen van onderzoeksdata en ten behoeve van het toetsen en verrijken van de analyse en bevindingen (extended peer review) hebben onderzoekers contact met relevante partijen om de kwaliteit en relevantie van het onderzoek te verrijken. Dergelijk contact vindt zelden plaats tijdens het ontwerpen van het onderzoek en vaststellen van methoden en tevens in mindere mate tijdens het formuleren van conclusies en handelingsperspectieven.

We hebben vijf PBL-projecten geselecteerd (zie tekstkader 5.1) om uit te diepen welke overwegingen bij onderzoekers een rol spelen als zij keuzes maken – bijvoorbeeld met wie er wordt afgestemd, de aard van deze afstemming en waarover en wanneer deliberatie plaatsvindt. Elk project kenmerkt zich door een innovatieve onderzoeksaanpak waarin reflexief te werk is gegaan (al dan niet bewust). De PBL-onderzoekers bleken bij het reflexief werken aan te lopen tegen vijf kwesties: (i) het bepalen van een passende onderzoeksbenadering, (ii) het omgaan met een conflicterende rolinvulling, (iii) het waarborgen van onafhankelijkheid, (iv) het creëren van eigenaarschap van stakeholders over het onderzoek en (v) ruimte laten voor iteratie en emergentie in projectplannen.

De uitdagingen liggen veelal in elkaars verlengde of zijn overlappend. Wat ze met elkaar gemeen hebben is de wens van onderzoekers om hun kennisfunctie af te stemmen op de dynamiek in de beleidspraktijk, terwijl zij het niet gewoon zijn om het onderzoeksproces open te stellen voor kennisuitwisseling en afstemming met actoren uit de beleidspraktijk (zie paragraaf 2.3.1). Deze uitdagingen leven ook breder onder medewerkers van publieke kennisorganisaties, zoals we laten zien in tekstkaders 5.2 en 5.3.

## 5.1 Vijf projecten met een vernieuwende onderzoeksaanpak

Bij het PBL zijn vijf projecten geselecteerd waarbij een vernieuwende onderzoeks-aanpak is toegepast en reflexief werken tot uiting komt. Deze vernieuwende onderzoeksaanpakken beslaan onder andere deliberatief scenario-ontwerp met een regio, een rol als rekenmeester in een politieke onderhandeling en een lerende evaluatie. De vijf projecten worden in dit tekstkader kort toegelicht.

### **Project 1: De ex durante evaluatie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)**

In 2008 trad de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking. Op verzoek van de minister van IenW (toenmalig VROM) zou het PBL gedurende de eerste vijf jaar (2008-2013) deze nieuwe wet evalueren. Het PBL heeft in 2009 een nulmeting gedaan, waarna in 2010 een eerste evaluatie en in 2012 een tweede volgde. Een derde evaluatie is er nooit van gekomen omdat de Wro werd ingehaald door de ontwikkelingen rondom de nieuwe Omgevingswet.

Het PBL heeft in 2009-2010 een evaluatieontwerp opgesteld door een indicatorenset te ontwikkelen. De kennis en ervaringen van beleidsmakers en uitvoerders op Rijks- en lokaal niveau zijn in de vorm van workshops en interviews meegenomen in dit ontwerp. De participatieve ontwikkeling van het evaluatieontwerp werd door de visitatiecommissie in 2012 als vernieuwend en navolgenswaardig aangemerkt.

### **Project 2: Het Groene Hart in beeld**

Het Groene Hart is een gewaardeerd woon-, recreatie- en leefgebied in de Randstad met internationaal belangrijke cultuurhistorie en natuur. Het veengebied kampt echter met een aantal problemen. Bij ongewijzigd beleid nemen de beheerkosten toe omdat de veenbodem blijft dalen. Bovendien is het unieke Hollandse veenlandschap kwetsbaar door verstedelijking en intensieve landbouw. Het PBL heeft voor de Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart, de Provincie Zuid-Holland en STOWA de opgaven en kansen voor het Groene Hart in beeld gebracht.

In 2014-2015 heeft het PBL meerdere workshoprondes georganiseerd om samen met betrokken partijen (agrariërs, gemeenten, provincie, recreatieondernemers) de problemen en kansen van het gebied in kaart te brengen en tot gedragen maatregelen te komen. Deze interactieve sessies gaven inzicht in de diversiteit van opgaven per deelgebied, waardoor ook de keuze voor maatregelen per deelgebied anders is. Dit project is vernieuwend vanwege het regionale opdrachtgeverschap en de interactieve werkwijze waarmee tot breedgedragen maatregelen is gekomen.

### **Project 3: Doorrekening van het Energieakkoord**

Het Energieakkoord van 2013 heeft de basis gelegd voor een breedgedragen toekomstbestendig energie- en klimaatbeleid. Het akkoord heeft vooral het karakter van een uitvoeringsplan voor het realiseren van de Europese energiedoelstellingen voor Nederland in 2020. In het akkoord staan energiebesparing, hernieuwbare energie en werkgelegenheid centraal. Volgens de berekeningen van het PBL en ECN in 2013 kan het Energieakkoord in 2020 leiden tot een maximaal aandeel hernieuwbare energie van 14 procent bij een optimistische schatting van de realisaties van bepaalde opties voor hernieuwbare energie. De voortgang in het Energieakkoord wordt bewaakt door de SER Borgingscommissie. Deze commissie maakt gebruik van de jaarlijkse nationale energieverkenning waarin ECN, PBL en CBS, met bijdragen van RVO.nl de waargenomen ontwikkelingen van de Nederlandse energiehuishouding en de uitstoot van broeikasgassen vanaf 2000 tot heden, en met het oog op 2035, kwantitatief doorrekenen.

Het PBL is in 2012-2013 in samenwerking met ECN intensief bij de ontwikkeling van het Energieakkoord betrokken geweest. Het PBL en ECN namen deel aan deze interactieve beleidsvorming in de rol van rekenmeester. Dit project is vernieuwend vanwege de invulling van een rol als evaluator in een onderhandelingsproces.

#### **Project 4: Koers houden in de Delta**

In 2010-2014 zijn binnen het Deltaprogramma voorstellen ontwikkeld voor de deltabeslissingen en de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën. Centraal daarbij staan de opgaven op het gebied van waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie. Daarbij is een open en participatieve werkwijze gevolgd en zijn veel partijen bij het proces betrokken (Rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en private partijen, kennisinstututen). In 2015 is de overgang van beleidsontwikkeling naar beleidsuitvoering ingezet. Het grote aantal betrokken partijen, het brede en complexe beleidsterrein, en de adaptieve en integrale aanpak vragen om een adequate monitoring en evaluatie van de beleidsuitvoering die niet alleen op (onderlinge) verantwoording is gericht, maar (juist) ook op het leren tijdens het uitvoeringsproces.

Het PBL heeft in 2015-2016 samen met de UvA en TUD een monitorings- en evaluatiekader ontwikkeld, in samenspraak met (vertegenwoordiging van) de deelnemende partijen. Het kader is gebaseerd op een reflexieve aanpak van monitoring en evaluatie binnen het Deltaprogramma. Het kader is er op gericht dat alle partijen zich gezamenlijk verantwoorden en gezamenlijk leren gedurende het uitvoeringsproces, met als doel het beleid en de uitvoering daarvan te verbeteren. Dit project is vernieuwend vanwege het reflexieve karakter van het evaluatiekader.

#### **Casus 5: De lerende evaluatie Natuurpact**

Sinds 2011 is het natuurbeleid in Nederland gedecentraliseerd: de 12 provincies zijn gezamenlijk met het Rijk verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van het natuurbeleid. In het Natuurpact hebben Rijk, provincies en maatschappelijke partners afgesproken dat het Nederlandse natuurbeleid, naast biodiversiteitsdoelen, een verbrede doelstelling ambieert: natuur moet duurzamer worden en beter ingebed in de Nederlandse samenleving. Het PBL is gevraagd om de afspraken uit het Natuurpact elke drie jaar te evalueren. Om te voorkomen dat elke provincie individueel het wiel uit moet vinden, en om de bruikbaarheid, kwaliteit en impact van de evaluaties te vergroten, is besloten een 'lerende evaluatie' uit te voeren. Hierbij is veel aandacht voor de behoeften en belevingswereld van provincies; zij worden al gedurende de beleidsontwikkeling en -uitvoering geïnformeerd over de effecten van het provinciaal natuurbeleid. Het PBL beoogt met de evaluatie gelijktijdig inzage te geven in de huidige stand van zaken van natuur in Nederland, en leren voor beleid mogelijk te maken – onder andere door het onderling uitwisselen van ervaringen te faciliteren tussen provincies en maatschappelijke partijen.

Tijdens de eerste evaluatieronde (periode 2014-2017) kwamen onderzoekers en de deelnemende partijen (Rijk, provincies en maatschappelijke partners) regelmatig samen tijdens workshops en leersessies om de evaluatievragen te bepalen, data te verzamelen en om gedeelde betekenis te geven aan de bevindingen. Momenteel is de tweede evaluatieronde gaande (2018-2020). Dit project is vernieuwend vanwege de uitrol van een lerende evaluatieaanpak.

## 5.2 Uitdagingen met reflexief werken

De reflexieve kennisontwikkeling die de vijf projecten kenmerkt, was voor de PBL-onderzoekers veelal onontgonnen terrein. Tijdens het onderzoek doken er dan ook de nodige vragen en zorgen op, waaruit we vijf centrale uitdagingen hebben gedistilleerd. In de vakliteratuur is veel aandacht voor (de uitdagingen van) reflexief werken (e.g. Turnhout et al. 2019; Van der Hel 2016; Hegger & Dieperink 2014; Hegger et al. 2013); waar relevant duiden we aan de hand daarvan de zorgen en vragen die bij de PBL-projecten leefden.

### 5.2.1 Inrichten van een passende onderzoeksbenadering

***Hoe weet ik welke onderzoeksbenadering passend is voor het voorliggende vraagstuk en het speelveld?***

Een goed uitgedacht ontwerp van een passende onderzoeksbenadering is bij elk onderzoek nodig en veelal een verkenning waard. In beleidswetenschappelijke literatuur wordt dit volop onderkend (zie ook hoofdstuk 3). Wanneer het vraagstuk meervoudig is en het speelveld complex, is het voor onderzoekers nodig om voldoende aandacht te geven aan zo'n verkenning en te zoeken naar een benadering die past bij de kenmerken van het vraagstuk, maar die ook relevant, legitiem en geloofwaardig is in het licht van de verhoudingen op het speelveld.

Zo kan het beleid vragen om een doorrekening van de effectiviteit van een beleidsprogramma – waarvoor bijvoorbeeld impact assessment een passende methodiek is – maar staan de verhoudingen tussen de belangrijkste spelers op het speelveld op dusdanig gespannen voet dat het aandragen van feiten over effectiviteit stuit op weerstand bij bepaalde partijen. Hun standpunt is dan onvoldoende herkenbaar in het onderzoek, met als gevolg dat de legitimiteit van het onderzoek in hun ogen ontoereikend is.

Een mogelijke reactie is het in twijfel trekken van de geloofwaardigheid van de onderzoekers en de studie, waardoor kennis een speelbal wordt tussen de verschillende partijen (zie ook paragraaf 3.3.2). Vanwege de grote kennisonzekerheden en de vele actoren met diverse perspectieven op het vraagstuk, kan het passender zijn om het onderzoek ondersteunend te maken aan het beleidsproces in wording, en het dus meer interactief en deliberatief in te richten. In het Groene Hart-project is via deze aanpak een impasse tussen de betrokken partijen doorbroken. Overigens hoeft zo'n deliberatieve insteek, in een onderhandelingsproces of in geval van politiek-bestuurlijke controverses, niet altijd op draagvlak te rekenen. Wanneer partijen niet bereid zijn zich open te stellen voor elkaars zienwijzen lijkt zo'n onderzoeksbenadering weinig vruchtbaar.

*'Het waren the usual suspects; die waren wel gewend met elkaar aan tafel te zitten en voorzichtig met elkaar om te gaan. Om de echte conflicten en mogelijke samenwerkingen aan het licht te brengen moeten stakeholders die échte belangen hebben aan tafel zitten.'*

Een senior onderzoeker van het Groene Hart-project vertelt dat de gesprekken tijdens workshops nogal voorzichtig gevoerd werden. Er waren verschillende perspectieven op de problematiek en mogelijke oplossingen, waardoor een impasse was ontstaan. Een deliberatief onderzoeksontwerp maakte het mogelijk om de overeenkomsten en verschillen inzichtelijk te maken, wat hielp om de impasse te doorbreken.

## 5.2 PBL-masterclass *Inspelen op een veranderend speelveld*

Tijdens een interne masterclass discussieerden PBL-ers over de implicaties van een veranderend speelveld voor de relaties en interacties met partijen uit de wetenschap, maatschappij en beleid. De inzichten uit deze masterclass zijn gebruikt om de vijf uitdagingen uit de projecten te verrijken. Drie vragen liepen als rode lijn door het gesprek:

- i. *Verbinding met beleid: welke rol is passend voor het PBL om (sociale) transities te duiden?*  
'We erkennen de bestuurlijke complexiteit rondom transitievraagstukken en willen inspelen op de diverse behoeften en perspectieven van de partijen die iets met de diverse transities van doen hebben. De vraag is echter hoe te voorkomen dat we in het complexe bestuurlijke speelveld een speelbal worden. De uitdaging is om de balans te zoeken tussen het generieke beleidsniveau en de specifieke uitwerkingen in de beleidspraktijk.' Deze vraag concentreert zich op het inschatten van een passende rol en onderzoeksbenadering afhankelijk van het voorliggende vraagstuk en de dynamiek van het speelveld (overeenkomstig uitdaging i in 5.2.1).
- ii. *Verbinding met de maatschappij: hoe vinden we en betrekken we andere stakeholders dan the usual suspects (dus de breedte beslaan, voorkomen of afkomen van tunnelvisie)?*  
'Als we met stakeholders aan de slag willen, moeten we ook weten waarom dat functioneel is en met wie we dit willen. We erkennen dat het betrekken van gevestigde partijen ontoereikend is, maar met welke representatieve partijen we dan om tafel moeten is niet zo helder. Bovendien zijn er overwegingen waar we rekening mee moeten houden: zo'n proces kost veel tijd, het is spannend voor het PBL (hoe blijven we weg van politiek steekspel?) en niet elke stakeholder heeft zomaar zin om bij te dragen. Daarnaast speelt nog een dieperliggende vraag over de wijze waarop het PBL zich kan verhouden tot die andere partijen. Onze focus ligt op het analyseren van overheidsbeleid, en



stakeholderparticipatie moeten we ook altijd in dat licht functioneel maken.’ De uitdaging is om gedegen onderzoek in verbinding met de maatschappij uit te voeren (overeenkomstig uitdagingen ii in 5.2.2 en iv in 5.2.4).

iii. *Verbinding met de wetenschap: hoe vinden we (nieuwe) kennispartners om nieuwe kennisvragen aan boord te kunnen nemen?*

‘We erkennen dat leefomgevingsvraagstukken verbreden en fragmenteren. Dit roept de vraag op hoe we die complexe vraagstukken gaan analyseren. Van oudsher zijn we goed in het analyseren van fysieke relaties en effecten, maar de maatschappelijke beweging wordt daarbij steeds belangrijker. Hoe pakken we dat aan? Het ontwikkelen van proces- en transitie-indicatoren en kwalitatieve analyses zijn veelbelovende richtingen. Om expertise hierover op te bouwen hebben we nieuwe geschikte kennispartners nodig.’ Deze vraag raakt het meest aan uitdaging v (in 5.2.5), waarbij beperkte ruimte voor een iteratief ontwerp en vernieuwende methoden – al dan niet in samenwerking met nieuwe kennispartners – door onderzoekers wordt ervaren als uitdaging.

### 5.2.2 Conflicterende rolinvulling

#### ***Hoe kan ik het onderzoek zowel voor beleidsleren als beleidsverantwoordenden inzetten, en hoe kan ik omgaan met de spanning die deze dubbelrol oplevert?***

De tweede uitdaging die uit de projecten naar voren komt gaat over tegenstrijdige verwachtingen over de expertrol die PBL-onderzoekers gedurende één project vervullen. Dat onderzoekers gelijktijdig meerdere rollen kunnen vervullen, omdat de kennisontwikkeling veelal meerdere doelen dient en meerdere doelgroepen bedient (Turnhout et al. 2019), leidt in de praktijk tot een spanning tussen deze rollen. Onderzoekers geven aan dat enerzijds wordt verwacht dat zij onderzoek uitvoeren om te evalueren of het beleid effectief en doelmatig is geweest (voor beleidsverantwoording). Anderzijds is er vraag naar het ondersteunen van de werking van beleid *tijdens* beleidsontwikkeling -en uitvoering (welke lessen kunnen worden getrokken om het beleid te verbeteren?)

Deze ogenschijnlijke dichotomie tussen beleidsverantwoording en -leren is uitdagend (Regeer et al. 2016; Edelenbos et al. 2011). De twee functies van beleidsondersteunend onderzoek vragen niet alleen een andere onderzoeks aanpak, maar brengen ook een rolconflict voort wanneer ze worden gecombineerd in één onderzoek. Zo kan het feit dat er een oordeel moet komen over het beleid betekenen dat betrokken actoren weinig bereid zijn onderzoekers te laten meekijken in hun beleidsprocessen, uit zorg voor afrekening, terwijl zij ook kunnen leren van de observaties gedurende het onderzoek. De onderzoekers uit de projecten geven aan liever niet te ‘wisselen van pet’ en rolvastheid wordt ervaren als erg belangrijk voor hun geloofwaardigheid. Transparantie en openbaarheid over de inrichting van beide rollen, en bewustzijn van politieke gevoeligheden is volgens de onderzoekers nodig om gelijktijdig te kunnen voorzien in zowel de leerbehoefte als de verantwoordingsvraag, zoals tijdens de doorrekening van het Energieakkoord.

Overigens zien we ook situaties waar de gecombineerde rollen elkaar juist versterken, zoals bij de lerende evaluatie Natuurpact. Hier vergrootte de noodzaak tot verantwoording de behoefte aan beleidsleren (Verwoerd et al. 2017; Folkert et al. 2018).

*'Ja, dan waren we wel echt aan het meedenken. Maar onze eindrol bleef heel erg duidelijk: wij gaan het beoordelen.'*

**In aanloop naar de doorrekening van het Energieakkoord zaten onderzoekers aan tafel om de inhoud van het akkoord – het maatregelenpakket – te bespreken, en namen ze daarmee (informeel) een faciliterende rol op zich. Door duidelijk te blijven communiceren over hun rol als onafhankelijke eindbeoordelaars is deze onafhankelijkheid nooit punt van discussie geweest.**

### 5.2.3 Onafhankelijkheid waarborgen

***Hoe kan ik mijn onderzoek in afstemming met verschillende actoren uitvoeren, terwijl ik als onderzoeker tegelijkertijd word geacht een onafhankelijke, objectieve positie in te nemen?***

De zorg omtrent onafhankelijkheidsborging is de meest prominente onder de PBL-onderzoekers. Zij geven aan dat afstemming met diverse actoren aansluiting op de politieke actualiteit, en daarmee geloofwaardigheid en relevantie, ten goede komt. Tegelijkertijd zijn zij terughoudend in de interactie met de beleidspraktijk omdat die als een mogelijk risico wordt gezien voor hun onafhankelijke oordeelsvorming. Het risico van de *schijn* van afhankelijkheid kan al als dusdanig groot worden ervaren dat ervoor wordt gekozen interactie in te perken (tot specifieke onderwerpen en fasen van het onderzoek), al dan niet ten koste van de aansluiting van het onderzoek op de beleidspraktijk. We observeren hier de neiging om afstand te houden tot de beleidspraktijk vanuit de veronderstelling dat objectiviteit zo gewaarborgd blijft (zie ook paragraaf 2.4). Dat het waarborgen van onafhankelijkheid uitdagend is voor kennisorganisaties blijkt ook uit de recente publicaties van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2018) en het Rathenau Instituut (2018). Via harde maatregelen zoals gedragscodes en wettelijke bepalingen kunnen kennisorganisaties hun onafhankelijkheid in formele zin garanderen.

Desalniettemin laten de ervaringen van de onderzoekers ook zien dat zij zich onbewust richten op het inzetten van zachte maatregelen om onafhankelijkheidsborging in praktijk te brengen (Verwest et al. 2019). Deze zagen we in feite al bij de vorige uitdaging als rolvastheid, en worden ook zichtbaar in uitingen van onderzoekers over 'gelijke afstand houden', 'géén partij worden' en het onderschrijven van transparantie en open communicatie en maatwerk om onafhankelijke oordeelsvorming te waarborgen.

#### 5.2.4 Eigenaarschap creëren

##### ***Hoe bewerkstellig ik gelijkwaardig eigenaarschap van het onderzoeksproces, terwijl interesse en bereidheid tot commitment bij actoren beperkt is?***

In elk van de vijf projecten is sprake van een bepaalde mate van afstemming met betrokken actoren. Dat deze afstemming door onderzoekers als wenselijk wordt gezien voor de kwaliteit van hun onderzoek, betekent echter niet automatisch dat de betreffende actoren geïnteresseerd zijn om betrokken te zijn bij het onderzoek. Uit de ervaringen met de Natuurpact-lerende-evaluatie blijkt bijvoorbeeld dat lang niet alle partijen ingaan op een uitnodiging om mee te denken over een evaluatieontwerp. Provinciale beleidsbetrokkenen begrepen in eerste instantie niet wat het PBL kwam doen (lerend evalueren was nog een onbekend begrip voor de meesten) en wantrouwden de onderzoekers. Als gevolg werden onderzoekers ‘teruggeduwd’ in een rolopvatting van inhoudsdeskundige, wat reflexiever werken bemoeilijkte.

In literatuur wordt bereidwilligheid van actoren gekoppeld aan de waarde en urgentie die het onderzoek voor hun heeft (Walter et al. 2007; Belcher et al. 2016). Ervaringen met de lerende evaluatie Natuurpact onderstrepen het belang van gedeeld eigenaarschap: door de relevantie en het belang van hun betrokkenheid over te brengen, en door te investeren in het opbouwen van vertrouwen, lukte het de onderzoekers om een meer actieve betrokkenheid van beleidsactoren aan te moedigen en zo de lerende evaluatie uit te kunnen voeren.

***‘Je kunt niet leren met mensen die niet willen leren.’***

**De projectleider van de lerende evaluatie Natuurpact vertelt over het belang van het aanwijzen van ambassadeurs van de lerende aanpak om betrokkenheid en eigenaarschap van de provincies over de evaluatie aan te moedigen.**

**Zo’n ambassadeur vonden ze bijvoorbeeld in Gedeputeerde Van Dijk – iemand met draagkracht en gezag, die de noodzaak van een lerende insteek herkende. Dat zo’n vooraanstaand figuur de lerende evaluate onderschreef, moedigde vervolgens deelname en eigenaarschap van de provincies aan. Oók bij provincies die in eerste instantie terughoudener waren.**

### 5.2.5 Ruimte laten voor flexibiliteit in het onderzoek

#### ***Hoe ontwikkel ik een iteratief en emergent onderzoeksontwerp, terwijl de projectorganisatie dit beperkt toelaat?***

Ten slotte zien we een uitdaging van een meer praktische aard. Reflexief werken vraagt om een zekere ontwikkelruimte voor het onderzoek, zodat dit mee kan ontwikkelen al naar gelang de dynamiek en onvoorspelbaarheid van het speelveld en de kennisbehoeften van betrokken actoren. De wijze waarop in de organisatie projecten worden vormgegeven en ingericht wordt echter op sommige aspecten ervaren als onvoldoende flexibel om emergentie en iteratie toe te laten. Overigens observeren we ook een ander uiterste: te veel flexibiliteit kan ertoe leiden dat de capaciteit van onderzoekers wordt overschreden en de energie vanwege gebrek aan focus wegloopt. Een onderzoeksontwerp met net voldoende vastgelegde structuur om gelijktijdig iteratie en emergentie, en uitvoerbaarheid te garanderen, is wenselijk. In de ervaring van de onderzoekers vergt dit een andersoortig projectmanagement en organisatiecultuur, namelijk één die niet alleen is gefocust op output, maar ook op procesafspraken, flexibiliteit en heldere communicatie over verwachtingen.

### 5.3 RKI-symposium Kennis met Impact

Op 9 april 2018 vond in het kader van de RKI-innovatie-estafette het symposium *Kennis met Impact* plaats, gehost door het PBL. De deelnemers bestonden uit vertegenwoordigers van ruim twintig verschillende organisaties, waaronder de rijkskennisorganisaties en planbureaus (de RKI-leden), maar ook ministeries, gemeenten en provincies waren vertegenwoordigd. Centraal onderwerp van discussie was de zoektocht die beleidsonderzoekers ondernemen om beleidsgeoriënteerd onderzoek met gezag en impact uit te voeren in een omgeving die wordt gekenmerkt door nieuwe spelers in het veld, en kennis die steeds meer wordt betwist. Tijdens de middag deelden diverse sprekers (waaronder emeritus-hoogleraar Roel in 't Veld, Eva Kunseler (wetenschappelijk medewerker, PBL), Aukje Hassoldt (hoofd centrum Veiligheid, RIVM) en Erik Pool (directeur Participatie, IenW)) hun visie op de toegenomen complexiteit waar kennisorganisaties mee te maken hebben, het belang van een reflexieve kenniscultuur en de uitdagingen die daarmee gemoeid zijn, zoals het behoud van integriteit, en 'oud-denken': vastgeroeste routines en opvattingen die reflexiviteit bemoeilijken. De deelnemers hebben met elkaar een aantal vuistregels opgetekend in een 'RKI-manifest voor Kennis met Impact':

1. Neem de tijd voor behoefte-articulatie, want elke investering hierin draagt bij aan het vergroten van impact: 'Een goed begin is het halve werk.'
2. Bescheidenheid is voor onderzoekers de voornaamste eigenschap; die omvat kwaliteiten zoals sensitiviteit, nieuwsgierigheid, aanpassingsvermogen en het kunnen herkennen van eigen reflexen en uitgangspunten.

3. Impact vraagt om een goede samenhang tussen inhoud (een integer onderzoeksproces) en proces (inspelen op dynamiek in omgeving en contact leggen met betrokkenen).
4. Gezag ontlenen we aan betrouwbaar en relevant onderzoek dat is gelegitimeerd door het netwerk waarin we dit doen; met andere woorden, gezag ontlenen we aan de positie die we in de beleidsarena 'krijgen'. Dit vergt goede afstemming en opbouw van relaties.
5. Gezamenlijke vraagarticulatie vertrekt vanuit de inhoud en begint met een *coalition of the willing* die aan de slag gaat, bijvoorbeeld pilots met kenniscommunities tussen RKI's en IPO/VNG.
6. Kennis zonder context heeft geen waarde voor beleid; helderheid over de positie en de invalshoek en kunnen anticiperen op ontwikkelingen tijdens het onderzoek zorgen voor verbinding tussen inhoud en context.
7. Onafhankelijkheid vraagt om een balans tussen autonomie en dienstbaarheid; transparantie over de manier waarop je die balans invult en handhaaft is cruciaal.
8. Bedenk nieuwe uitingsvormen (zoals visualisaties, taal, werkvormen) voor kennispreiding die passen bij de manier waarop de samenleving en het beleid zich ontwikkelen en organiseren.

## Noot

- 1 De ervaringen en uitdagingen zijn geïnventariseerd middels deskresearch, een enquête en diepte-interviews met de projectleiders van vijf projecten met een innovatieve aanpak. Zie de methodische verantwoording

# 6 Conclusies en hoe verder

We begonnen dit essay met de vraag hoe publieke kennisorganisaties vandaag de dag hun kennisfunctie kunnen inrichten om beleidsrelevante kennis over complexe maatschappelijke vraagstukken te genereren. Reflexiever werken stelt publieke kennisorganisaties in staat om als onafhankelijke partij, in nabijheid van beleid, gefundeerde uitspraken te doen over de effectiviteit, werking en kwaliteit van vigerend beleid in een omgeving die onvoorspelbaar en dynamisch is.

We hebben verkend hoe reflexiever werken onder kenniswerkers kan worden aangemoedigd. Door te laten zien hoe onderzoekers in publieke kennisorganisaties omgevingsbewust en kwaliteitsbewust kunnen werken, hebben we opties aangereikt om de publieke kennisfunctie op passende wijze in te richten, met doorlopend aandacht voor kwaliteitsborging. In dit laatste hoofdstuk reflecteren we op de verbreding van de kennisfunctie van kennisorganisaties die reflexiever werken met zich mee brengt en de betekenis van deze verbreding voor de impact van kennisorganisaties. Daarnaast delen we enkele opties en suggesties voor het normaliseren van reflexief werken onder kenniswerkers, hun organisaties en kennis- en beleidrelaties.

## 6.1 Kennis met impact

Het speelveld waarin publieke kennisorganisaties opereren is dynamischer, meervoudiger en onvoorspelbaarder geworden. We presenteren twee richtingen waarlangs de kennisfunctie zich verbreedt in het licht van deze ontwikkelingen: verbreding van nationale naar interbestuurlijke kennisbehoeften, en verbreding van systeemkennis naar praktijkkennis.

Het overkoepelende beeld dat past bij deze verbreding is *kennis met impact*. Publieke kennisorganisaties zijn altijd al gericht op het genereren van impact in beleid en samenleving. Het creëren van impact vergt alertheid om tijdig en actief in te spelen op veranderende kennisbehoeftes en aansluiting op de dynamiek van het speelveld.

### 6.1.1 Van nationale naar interbestuurlijke kennisbehoefte

Publieke kennisorganisaties voorzien nog steeds in kennisbehoeften van nationale overheden, maar worden in toenemende mate ook geconfronteerd met kennisbehoeften van andere overheden en partijen (PBL 2013; RIVM et al. 2018; VNG 2019). Deze behoeften komen voort uit internationalisering (op het gebied van klimaat, natuur) en decentralisering

(op het gebied van zorg, natuur, ruimtelijke ordening) op diverse beleidsterreinen, en de wens van het Rijk om gebruik te maken van de ‘energie’ in de samenleving, waarbij burgers en bedrijfsleven een grotere rol en verantwoordelijkheid nemen voor maatschappelijke opgaven. We kunnen stellen dat publieke kennisorganisaties zich voor de vraag gesteld zien of zij in kennisbehoeften van andere partijen kunnen en willen voorzien, en hoe dit vorm te geven is, aangezien de kennisinfrastructuur nog hoofdzakelijk van centrale aard is (Verdaas & Hulsebosch 2018; VNG 2019). Kennisorganisaties verkennen met regionale overheden hoe zij kennis kunnen inzetten voor – en vergaren over – meer lokale problematiek (PBL 2013). Ook de behoefte aan kennis over de samenwerking tussen Europese kaders en nationaal en regionaal beleid neemt toe (NSOB 2018b; PBL & TIREG in ontwikkeling).

### 6.1.2 Van systeemkennis naar praktijkkennis

Steeds vaker is sprake van doelzoekend en experimenteel beleid, om een transitie te bewerkstelligen, inzicht te krijgen in ‘wat werkt wanneer’ en de richting en invulling van beleid te verkennen. Het type kennis dat nodig is, doet recht aan het iteratieve en emergente karakter van het beleidsproces. Niet uitsluitend systeemkennis – op basis van modellen en analyses – maar ook praktijkkennis is van belang om een antwoord te genereren op de vraag of het beleid inzet op ‘de goede dingen’ en of dit ook ‘goed werkt’. In toenemende mate worden kennisorganisaties ingezet om niet uitsluitend vóór of na beleidsuitvoering beleidsonderzoek te doen, maar juist tijdens het proces van beleidsontwikkeling en -uitvoering, om zo in te spelen op deze lopende processen (Kunseler et al. in ontwikkeling). Ook zien we dat in beleidsdossiers het type kennis waar behoefte aan is in de loop van de tijd verandert. Bijstelling van de kennisfunctie parallel aan deze ontwikkeling is dan wenselijk. Zo kan een kennisorganisatie op zinvolle wijze een rol van rekenmeester vervullen tijdens bijvoorbeeld beleidsontwikkeling, middels het doorrekenen van plannen om hun potentiële bijdrage aan doelen in te schatten. Tegelijkertijd draagt deze kennis bij aan verdere disciplineren van het beleid. Wanneer het beleid richting uitvoering gaat, blijkt weer andere (meer lokale of specifieke) kennis nodig om te analyseren ‘wat werkt’, waardoor de kennisfunctie zich doorontwikkelt en de functie van de rekenmeester wordt uitgebreid met informeren, meedenken en duiden.

## 6.2 Toewerken naar een nieuw normaal

De verkenning van ervaringen bij het PBL (hoofdstuk 5) laat zien dat er onder onderzoekers wel de ambitie leeft om meer rekening te houden met de dynamische omgeving, maar dat er obstakels zijn. *Weten* dat reflexief werken zinvol is, betekent niet dat het ook gebeurt. Een van de obstakels waar zij tegen aanlopen is dat hun aanpakken *lijken* te conflicteren met de maatstaven voor goed onderzoek: objectief, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd onderzoek komt los van politieke belangen en zonder politieke druk tot stand. De zorg is dat beïnvloeding optreedt wanneer onderzoek in samenwerking met de omgeving gestalte krijgt. De aanname hierachter is dat onderzoek ‘vrij van invloed’ kan zijn. In dit essay hebben we laten zien dat een bepaalde vorm van beïnvloeding echter

onvermijdelijk en zelfs nastrevenswaardig is, zonder dat dit afbreuk doet aan de wetenschappelijke integriteit van het onderzoek.

De vraag is nu wat er nodig is om een omslag in denken en doen in publieke kennisorganisaties te bewerkstelligen. Hoe kan een innovatie van de kennispraktijk plaatsvinden en reflexief werken zich als het ware ontwikkelen tot een tweede natuur? Naarmate onderzoekers hun onderzoek vaker in het licht van de dynamiek in hun omgeving gaan zien, wordt reflexiever werken zowel urgenter als normaler. Leren omgaan met onverwachte gebeurtenissen en met touwtrekkerij hoort bij onderzoek dat zich in nabijheid van beleid afspeelt (Verwest et al. 2019). Dit vraagt van onderzoekers een scherpzinnige houding, zelfbewustzijn, bestuurlijke gevoeligheid en bescheidenheid. Het nieuwe normaal kan zijn om te verwachten dat onderzoekers zich bewust zijn van rol en rolinvulling en expliciet maken hoe zij hun kennisfunctie inrichten en doorlopend bijstellen.

In de wereld van organisatiemanagement en innovatie is veel nagedacht en geschreven over hoe bestaande praktijken in organisaties kunnen worden opgerekt en verrijkt zodat ze beter aansluiting vinden bij de veranderende wereld om hen heen. We putten hier inspiratie uit de *Normalisation Process Theory* (NPT) (May et al. 2009; Verwoerd et al. in ontwikkeling). Volgens deze theorie kan een nieuwe praktijk zoals reflexief werken pas normaliseren wanneer vier centrale mechanismen zijn doorlopen<sup>1</sup>. Het eerste mechanisme is *begripsvorming*. Begripsvorming is nodig om te begrijpen wat reflexiever werken precies behelst, hoe dit zich onderscheidt van de bestaande werkwijze en wat men verwacht als meerwaarde van reflexief werken. Het tweede mechanisme is *betrokken raken*, waarbij het gedachtegoed van reflexief werken zich als het ware als een inktvlek verspreidt in de organisatie. Medewerkers van verschillende afdelingen en niveaus raken ermee bekend en zetten zich in om zich deze praktijk eigen te maken. Het derde mechanisme betreft *toepassen* en beslaat het dóen van reflexiever onderzoek. Hier wordt de betekenis van reflexief werken voor de dagelijkse praktijk van kenniswerkers steeds duidelijker: wat voor handelingen vallen specifiek onder een reflexieve kennispraktijk? Hoe combineren deze met bestaande routines? Ten slotte het vierde mechanisme: *waarden*. Waarden wordt hier letterlijk bedoeld als het op waarde schatten van reflexief werken. Middels de ervaringen met reflexief werken kan het begrip over de meerwaarde ervan worden vergroot, en wordt tevens geleerd van mislukkingen of teleurstellingen. Zo kan het vakmanschap voor een reflexieve kennispraktijk worden versterkt. Met deze mechanismen in ons achterhoofd, doen we ten slotte nog een aantal suggesties voor het normaliseren van reflexief werken bij publieke kennisorganisaties.



## 6.3 Wat vraagt reflexiever werken van de kenniswerker en de kennis-beleidinterface?

*Relevant voor allen:* Om het begrip van reflexief werken te ontwikkelen is het nodig dat een brede groep medewerkers in kennisorganisaties ermee uit de voeten kan en zich inzet om deze manier van werken verder te brengen. Een reflexieve kennispraktijk is relevant voor alle medewerkers binnen kennisorganisaties en heeft betrekking op de breedte van het beleidsgerichte onderzoeksrepertoire: van evaluaties tot verkenningen; van modelberekeningen tot casusonderzoek; van desk studies tot participatieve methoden. Met name in beleidsvelden waarbij veel partijen betrokken zijn, waar de opgave met publieke waarden is verweven en waar een integrale blik nodig is, is reflexief werken behulpzaam.

*Versterken vakmanschap:* Het toepassen van reflexief werken vergt ontwikkeling van het vakmanschap van kenniswerkers. Kenniswerkers richten hun blik naar buiten en ontwikkelen gevoel voor de politiek-bestuurlijke dynamiek rondom hun dossier en de betekenis daarvan voor hun werk. Ze hebben voorafgaand aan hun onderzoek aandacht voor het waarborgen van geloofwaardigheid, onafhankelijkheid, legitimiteit en relevantie, en zijn ook tijdens het onderzoek alert op signalen die raken aan deze kwaliteiten. In het beoefenen van reflexief werken nemen zij zelf het voortouw en worden zij tevens ondersteund en aangemoedigd door het management van de organisatie, die bijvoorbeeld ruimte kan bieden om te experimenteren en nieuwe aanpakken uit te proberen.

*Opbouw lerend vermogen:* Het versterken van vakmanschap gaat gepaard met kennisuitwisseling over lessen uit de ervaringen met reflexief werken. Thema's zoals rolvastheid, oog voor de eigen positie, normativiteit en kwaliteitsprincipes voor reflexief werken kunnen zo landen en ingebed raken in de taal en cultuur van de organisatie. Het lerend vermogen van een organisatie wordt gevoed door ervaringen op te doen: leren door doen. Ieder onderzoeksproject is anders en elk nieuw project zal voor de onderzoekers weer een zoektocht zijn. Leren maakt daarbij structureel onderdeel uit van de dagelijkse praktijk, en kenniswerkers krijgen daar de ruimte voor. Het bediscussiëren van de passende kennisfunctie in een onderzoek wordt hierdoor meer gangbaar. Ook hier heeft het management van een organisatie een belangrijke rol, door effectieve kennisdeling te coördineren (bijvoorbeeld met Communities of Practice), en het ontwikkelen van vaardigheden via leerwerktrajecten te faciliteren.

Naast deze opties voor het normaliseren van reflexief werken binnen publieke kennisorganisaties, vergt dit ook wat van de beleidspraktijk en de inrichting van de kennis-beleidsinterface.

*Kennis beter benutten in beleid:* In de beleidspraktijk wordt gezocht naar routes om kennis beter te benutten voorafgaand en tijdens beleidsontwikkeling en -uitvoering. Om de kwaliteit van kennis voor beleid te versterken is een rijksbrede operatie Inzicht in Kwaliteit ingezet, op initiatief van het ministerie van Financien (2019). Kennis die beter

benut kan worden in beleid, en toegesneden is op vragen en behoeften, is ook in het belang van beleidsmedewerkers en meer lokale overheden die deze kennis toepassen. Er is echter ook aan de beleidszijde sprake van een weerbarstige praktijk. Een afreken- en verantwoordingscultuur maakt het voor beleidsmedewerkers niet eenvoudig om tijd en ruimte te geven aan het vergaren van kennis die beleid kan verrijken voorafgaand en gedurende beleidsontwikkeling en uitvoering.

*Kennis-beleidrelatie onderhouden:* Beleidsmedewerkers kunnen pro-actief het gesprek aangaan met kennisorganisaties over hun kennisfunctie. Zij kunnen hen informeren en op de hoogte houden over de ontwikkelingen in de politiek-bestuurlijke context. Ook kunnen zij faciliteren dat er middelen en arrangementen worden ingericht om kennis dichterbij beleid te brengen. Samen optrekken in de vormgeving van een kennis-beleidsinterface die aansluit op de behoeften van en ontwikkelingen in het beleidsdossier vergt een open en 'ademende' relatie tussen kennisorganisaties en overheden. Het gesprek over de inrichting van de kennisfunctie kan bijdragen aan een interface die beter is afgestemd op de complexe beleidsopgave die voor ligt.

## 6.4 Tot slot

Met dit essay hebben we gepoogd bij te dragen aan de begripsvorming over reflexief werken en hopen we kenniswerkers en beleidsmedewerkers aan te moedigen om hiermee aan de slag te gaan door hen ideeën en suggesties mee te geven voor het toepassen van reflexieve werkwijzen. We hebben succesverhalen en getrokken lessen uit de ervaringen van het PBL gedeeld om te laten zien wat reflexief werken oplevert voor kennisorganisaties en vergt van haar medewerkers.

Dit essay vormt in onze ogen dan ook het begin van het gesprek en de dialoog tussen publieke kennisorganisaties onderling en met hun counterparts in beleid en samenleving over de wijze waarop kennis in een veranderend speelveld impact kan hebben, en de vernieuwing in denken en doen die dat vereist.

## Noot

- 1 In het Engels worden deze vier mechanismen aangeduid als: *Sensemaking*, *Engagement*, *Enactment* en *Appraisal*. NPT komt voort uit internationale studies naar de implementatie van nieuwe zorgpraktijken en hoe deze te ondersteunen en evalueren. NPT wordt gebruikt om na te denken over hoe allerhande praktijkinnovaties kunnen worden genormaliseerd.

# Literatuur

- Beck, U., Giddens, A. & Lash, S.A (1994), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order* Stanford, CA: Stanford University Press.
- Belcher, B.M., K.E. Rasmussen, M.R. Kemshaw & D.A. Zornes (2016), 'Defining and Assessing Research Quality in a Transdisciplinary Context', *Research Evaluation* 25(1): 1-17.
- Bijker, W.E., Bal, R. & Hendriks, R. (2009), *The Paradox of Scientific Authority. The Role of Scientific Advice in Democracies*. Harvard: MIT Press.
- Buitelaar, E. & Hamers, D. (2016), 'Normativiteit in ruimtelijk onderzoek', *Rooilijn* 49(3): 202-209.
- Cash, D.W., W.C. Clark, F. Alcock, N.M. Dickson, N. Eckley, D.H. Guston, J. Jäger & R.B. Mitchell (2003), *Knowledge systems for sustainable development*, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 100 8086–8091.
- Cash, D.W., W.C. Clark, F. Alcock, N.M. Dickson, N. Eckley, D.H. Guston & J. Jäger (2002), *Salience, Credibility, Legitimacy and Boundaries: Linking Research, Assessment and Decision Making*. Working Paper Series RWP02-046. Harvard University: John F. Kennedy School of Government.
- Chilvers, J. (2008), 'Deliberating Competence: Theoretical and Practitioner Perspectives on Effective Participatory Appraisal Practice', *Science Technology Human Values* 33: 155-185.
- Chouinard, J.A. (2013), 'The Case for Participatory Evaluation in an Era of Accountability', *American Journal of Evaluation* 34(2): 237-253.
- Dijstelbloem, H. (2008), *Politiek Vernieuwen. Op Zoek Naar Publiek In De Technologische Samenleving*. Amsterdam: Van Gennep.
- Dijstelbloem, H. & R. Hagendijk (2011), *Onzekerheid troef. Het betwiste gezag van de wetenschap*. Amsterdam: Van Gennep.
- Edelenbos, J., A. van Buuren & N. van Schie (2011), 'Co-producing knowledge: joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects', *Environmental Science & Policy* 14(6): 675-684.
- EZ (2017), *Sturen in een verweven dynamiek. Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Felt, U., Igelsböck, J., Schikowitz, A. & Völker, T. (2012), 'Challenging participation in sustainability research', *The Journal of Deliberative Mechanisms in Science* 1:3-34.
- Flyvbjerg, B. (2006), *Social Science that Matters*, Foresight Europe: 38-42.
- Folkert, R., Verwoerd, L. & Verwest, F. (2018), 'Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoord en leren', *Beleidsonderzoek Online*, juli 2018, DOI: 10.5553/BO/221335502018000007001
- Funtowicz, S. & Ravetz, J.R. (1993), *Science for the post-normal age*, *Futures*: 739-755.
- Hajer, M.A. (2009), *Authoritative Governance. Policy-making in the Age of Mediatization.*, Oxford: Oxford University Press.

- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: PBL.
- Hegger, D., de Boer, Y., Offermans, A., Merckx, F., Dieperink, C., Kemp, R., van Lente, H. & Cörvers, R. (2013), *Kenniscocreatie naar productieve samenwerking tussen wetenschappers en beleidsmakers*. Maastricht: Universitaire Pres Maastricht.
- Hegger D. & Dieperink, C. (2014) Towards successful joint knowledge production for climate change adaptation: lessons from six regional projects in the Netherlands. *Ecology and Society* 19:34.
- Hel, S. van der (2016), 'New science for global sustainability? The institutionalisation of knowledge co-production in Future Earth', *Environmental Science & Policy* 61: 165-175.
- Hel, S. van der & F. Biermann (2017), 'The Authority of Science in Sustainability Governance: A Structured Comparison of Six Science Institutions Engaged with the Sustainable Development Goals', *Environmental Science & Policy* 77: 211-220.  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2017.03.008>.
- Hoppe, R. & M. Hisschemöller (1996), 'No Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis', *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 8(4): 40-60.
- Hoppe, R. (2009), *The governance of problems. Puzzling, powering and participation*. University of Bristol: Bristol Press.
- Jasanoff, S. (1990), *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*. Cambridge MA USA: Harvard University Press.
- Jasanoff, S. (2003), Technologies of humility: citizen participation in governing science. *Minerva* 41:223-244.
- Jasanoff, S. (2004), *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order*. London UK: Routledge.
- Jasanoff, S. (2011) The practices of objectivity in regulatory science. In: Camic, C., Gross, N., & Lamont, M. (eds) *Social knowledge in the making*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Kraaij-Dirkzwager, M., Devilee, J., van Wijk, S. & Woudenberg, F. (2017), *Maatschappelijke discussie over kunstgrasvelden: wie pakt de bal op en binnen welk speelveld?* In: *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*, IFV. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Kroon, de P. (2018) *Boundary organizations in a changing context: A study of Dutch national knowledge institutions*. Master thesis, Wageningen: WUR.
- Kunseler, E.-M. (2017), *Government Expert Organisations in-between Logics*. Proefschrift, Amsterdam, VU Amsterdam.
- Kunseler, E.-M. & W. Tuinstra (2017), 'Navigating the Authority Paradox: Practising Objectivity in Environmental Expertise', *Environmental Science & Policy* 67: 1-7.
- Kunseler, E.-M. W. Tuinstra, E. Vasileiadou & A.C. Petersen (2015), 'The Reflective Futures Practitioner: Balancing Saliency, Credibility and Legitimacy in Generating Foresight Knowledge with Stakeholders', *Futures* 66: 1-12.
- Kunseler, E., Verwest, F., Verwoerd, L. & Folkert, R. (in ontwikkeling), 'Schakelen tussen kennismodellen bij het PBL'.
- Latour, B. (2004), 'Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern', *Critical Inquiry* 30(2): 225-248.

- Lentsch, J. & P. Weingart (2011), *The politics of scientific advice: Institutional design for quality assurance*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Loeber, A.M.C. (2018), *Wijs worden uit het methodenpalet van het PBL: Overwegingen bij het kiezen van een projectaanpak*. Achtergrondstudie in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving. Amsterdam: FMG Afdeling Politicologie, Universiteit van Amsterdam.
- Löfmarck, E. & R. Lidskop (2017), 'Bumping against the Boundary: IPBES and the Knowledge Divide', *Environmental Science & Policy* 69: 22-28.
- May C.R., Mair F., Finch T., Macfarlane A., Dowrick C., Treweek S., Rapley T., Ballini L., Rogers A., Murray E., Elwyn G., Légaré F., Gunn J., Montori V.M. Development of a theory of implementation and integration: normalization process theory. *Implement Sci.* 2009 21: 4-29.
- Mayer, I.S., van Dalen, E. & Bots, P.W.G. (2004), 'Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design', *International Journal of Technology Policy and Management* 4: 169-191.
- Metze, T. & E. Turnout (2014), 'Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems', *Bestuurskunde* 23(2): 3-11.
- Miller, C. (2001), 'Hybrid management: Boundary organizations, science policy, and environmental governance in the climate regime', *Science, Technology and Human Values* 26: 478-499.
- Ministerie van Financien (2019), *Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit*. TK brief, 30 september 2019.
- Nowotny, H., Scott, P., & Gibbons, M.T. (2001), *Re-thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge UK: Polity Press.
- NSOB & PBL (2014), *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB/PBL.
- NSOB (2015), *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- NSOB (2017), *Sturen en Stromen: Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- NSOB (2018a), *Opgavegericht evalueren: Beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. NSOB (2018b), *Effectief sturen met multi-level governance. Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- OECD (2017), *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*. Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing Press.
- OVV (2018), *Onafhankelijk Onderzoek. In het publiek belang*. Den Haag: Onderzoeksraad voor de Veiligheid.
- Pallett, H. & J. Chilvers (2013), 'A decade of learning about publics, participation, and climate change: Institutionalising reflexivity?', *Environment and Planning* 36: 194301959.
- Petersen, A.C., Cath, A., Hage, M., Kunseler, E., & van der Sluijs, J.P. (2011), 'Post-Normal Science in Practice at the Netherlands Environmental Assessment Agency', *Science Technology & Human Values* 36:362-388.

- PBL (2013), *Kennis maken met decentrale overheden. Een verkennende studie naar de strategische kennisbehoefte van provincies, gemeenten en waterschappen in samenhang met de decentralisatie van het omgevingsbeleid*. Den Haag: PBL.
- PBL & WUR (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag: PBL.
- PBL (2017), *Scenario's voor milieu, natuur en ruimte gebruiken: een handreiking*. Den Haag: PBL.
- PBL (2018), *Nederland duurzaam vernieuwen. Balans van de Leefomgeving 2018*. Den Haag: PBL.
- PBL & TIREG (in ontwikkeling), *Multi-level multi-actor governance van de fysieke leefomgeving*, Den Haag: PBL&TIREG (nog te verschijnen)
- Pielke, R.A. Jr. (2007), 'Four Idealized Roles of Science in Policy and Politics', In: *The Honest Broker*, New York: Cambridge University Press, pp. 1-21.
- Rathenau (2013), *Kenniscopproductie Voor de Grote Maatschappelijke Vraagstukken*. Boon, W. & E. Horlings (eds). SciSa Rapport 1329. Den Haag, Rathenau Instituut.
- Rathenau (2016), *De Publieke Kennisorganisaties*. Feiten en Cijfers 17. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Rathenau (2018), *Met gepaste afstand. Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstituten*. Den Haag: Rathenau.
- Regeer, B.J. & J.F.G. Bunders (2009), *Knowledge Co-Creation : Interaction between Science and Society*. Advisory Council for Spatial Planning, Nature and the Environment (RMNO).
- Regeer, B.J., de Wildt-Liesveld, R., van Mierlo, B. & J.F.G. Bunders (2016), Exploring ways to reconcile accountability and learning in the evaluation of niche experiments, *Evaluation* 22(1) 6–28.
- RIVM, RWS, PBL, Deltares, KNMI (2018), *Gespreksnotitie landelijke kennisinstituten voor Tweede Veluweberaad*, 7 februari 2018. Sarewitz, D. (2004), 'How science makes environmental controversies worse', *Environmental Science & Policy* 7: 385-403.
- Sarkki, S., Niemela, J. & Tinch, R. et al. (2015), 'Adding 'iterativity' to the credibility, relevance, legitimacy: A novel scheme to highlight dynamic aspects of science-policy interfaces', *Environmental Science & Policy* 54: 505-512.
- Scholten, P. & F. van Nispen (2014), 'Advisory boards and planning bureaus', In: F. van Nispen & P. Scholten (eds.), *Policy Analysis in The Netherlands*. Bristol: Policy Press.
- Sternlieb, F., Bixler, R. P. & Huber-Stearns, H. (2013). A question of fit: reflections on boundaries, organizations and social-ecological systems. *Journal of Environmental Management* 130: 117-125.
- Thissen, W. (2018) *Het PBL in Beleidsanalytisch perspectief*, notitie, mei 2018. Delft: TU Delft.
- Turnhout, E., M. Stuiver, J. Klostermann, B. Harms & C. Leeuwis (2013), 'New roles of science in society: Different repertoires of knowledge brokering', *Science and Public Policy* 40(3): 354-365.
- Turnhout, E., A. Dewulf & M. Hulme (2016), 'What Does Policy-Relevant Global Environmental Knowledge Do? The Cases of Climate and Biodiversity', *Current opinion in environmental sustainability* 18: 65-72.
- Turnhout, E., W. Tuinstra & W. Halffman 2019. *Environmental Expertise: Connecting Science, Policy and Society*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Veen, S.C. van, L. Verwoerd & B.J. Regeer (2016), *Characteristics of Reflexive Evaluation - a Literature Review Conducted in the Context of the Natuurpact (2014-2027) Evaluation*. VU Amsterdam: Athena Instituut.

- Veld, R. in 't (ed.) (2010a), *Knowledge Democracy: Consequences for Science, Politics, and Media*. Dordrecht: Springer.
- Veld, R. in 't (2010b), *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*. Den Haag: Sdu.
- Verwoerd, L., de Wildt-Liesveld, R., & Regeer, B.J. (2017), *The value of reflexive evaluation – a review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*. Amsterdam: VU Athena Instituut.
- Verwoerd, L., Klaassen, P., & Regeer, B.J. (2019), *The value of a reflexive evaluation approach in the eyes of researchers. A review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*. Amsterdam: VU Athena Instituut.
- Verwoerd, L., Klaassen, P. & Regeer, B.J. (in progress). Making sense of negotiation on and navigation between logics of evaluation. Veluweberaad (2019), *Verslag derde Veluweberaad. Interbestuurlijke kennisinfrastructuur voor gezamenlijke oplossingen van urgente maatschappelijke opgaven in de leefomgeving*, 6 februari 2019 te Karel V, Utrecht.
- Verwest, F., E. Kunseler, P. Diederens, P. Faasse (2019), Van procedure naar praktijk. Inzet op effectieve onafhankelijkheidsborging bij het Planbureau voor de Leefomgeving. *Bestuurskunde*, december 2019 (nog te verschijnen).
- Verdaas, C. & Hulsebosch (2018), *De Kennisinfrastructuur in relatie tot de Omgevingswet en andere transities. Een handelingsperspectief voor de betrokken partners bij het Veluweberaad*.
- VNG (2019), *Kennis voor en van gemeenten. Onderzoeken en leren wat werkt*, juli 2019, Den Haag: VNG.
- Walter, A. I., Helgenberger, S., Wiek, A., & Scholz, R. W. (2007), 'Measuring societal effects of transdisciplinary research projects: design and application of an evaluation method', *Evaluation and program planning*, 30(4), 325-338.
- Weingart, P. (1999). 'Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics', *Science and Public Policy* 26: 151-161.
- Williams, P. (2002), 'The Competent Boundary Spanner', *Public Administration* 80(1): 103-124.
- Wynne, B. (2006), 'Public Engagement as a Means of Restoring Public Trust in Science – Hitting the Notes, but Missing the Music?', *Community Genet* 9 (3):211-220.

---

**Planbureau voor de Leefomgeving**

Postadres  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)  
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)

november 2019