



Planbureau voor de Leefomgeving

Met het oog op de leefomgeving

TUSSEN KENNIS, BELEID EN MAATSCHAPPIJ

Interviewbundel ter gelegenheid van het afscheid van Hans Mommaas

Met het oog op de leefomgeving

TUSSEN KENNIS, BELEID EN MAATSCHAPPIJ

Interviewbundel ter gelegenheid van het afscheid van Hans Mommaas

Colofon

Met het oog op de leefomgeving. Tussen kennis, beleid en maatschappij

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2022
PBL-publicatienummer: 5005

Interviews en teksten

René Didde

Redactie

Mieke Berkers, Nienke Noorman, Melchert Reudink, Jacqueline Timmerhuis

Figuren

Beeldredactie PBL

Fotoverantwoording

Omslagfoto: ANP/Robin Utrecht | Foto's Hans Mommaas: Fotobureau Roel Dijkstra | Hoofdstuk Rolvast en doordacht: ANP/Hollandse Hoogte/Bram Petraeus; Hans van Rhoon; Marlies Wessels | Hoofdstuk De energietransitie: Regio Arnhem-Nijmegen | Hoofdstuk CLO: ANP/Hollandse Hoogte/Sijmen Hendriks | Hoofdstuk Circulaire economie: ANP/Hollandse Hoogte/Berlinda van Dam | Hoofdstuk Lerend evalueren: Thinkstock; ANP/Hollandse Hoogte/Peter Hilz | Hoofdstuk Landbouw, stikstof en natuur: Aaldrik Tiktak | Hoofdstuk Het Begeleidingscollege: foto: ANP/Hollandse Hoogte/Hans van Rhoon; tekening: Gees Voorhees

Opmaak

Xerox/Osage

Drukwerk

Koninklijke Van der Most B.V.

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Het PBL

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses 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.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL (2022), *Met het oog op de leefomgeving. Tussen kennis, beleid en maatschappij*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Inhoud

Waarom deze bundel?	7
‘Rolvast en doordacht naar buiten treden’ Interview met scheidend PBL-directeur Hans Mommaas	8
CLO: een encyclopedie van de leefomgeving Interviews met PBL-onderzoeker Melchert Reudink en directeur van Natuur & Milieu Marjolein Demmers	16
De energietransitie vraagt een lange adem Interviews met PBL-onderzoeker Jan Matthijssen en klimaatgedeputeerde van de provincie Noord-Holland <i>Edward Stigter</i>	22
Landbouw, stikstof en natuur: een ‘thriller zonder bad guy’ Interviews met PBL-onderzoeker Martijn Vink en hoogleraar Omgevingsrecht prof. dr. Chris Backes	28
Nederland in 2049 Interviews met PBL-onderzoeker David Hamers en stedenbouwkundige en planoloog Joks Jansen	34
De speurtocht naar eindeloos grondstoffenhergebruik Interviews met PBL-onderzoeker Maikel Kishna en gedeputeerde van de provincie Flevoland Cora Smelik	40
Lerend evalueren: ‘Kijken onder de motorkap’ Interviews met PBL-onderzoeker Eva Kunseler en adjunct-directeur NSOB Martijn van der Steen	46
Het Begeleidingscollege: een vierkoppige waakhond Interviews met BC-voorzitter Aart de Geus en BC-lid Hilde Blank	54
Lijst van geïnterviewden	61

Waarom deze bundel?

De periode 2015 – 2022, de jaren met Hans Mommaas aan het roer van het PBL, heeft grote veranderingen gebracht. Deze vallen samen te vatten als de vermaatschappelijking van de leefomgevingsopgaven: de vraagstukken zijn meer centraal komen te staan in het maatschappelijk debat. Denk daarbij aan de grote transities rond klimaat & energie, landbouw & natuur (inclusief stikstof!), wonen & ruimte en het meer circulair worden van de economie. Tegelijkertijd hebben issues zoals de toeslagenaffaire en de aardgaswinning in Groningen ervoor gezorgd dat er meer aandacht is gekomen voor het perspectief van de burgers, maatschappelijke organisaties en van de regio's.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in samenhang daarmee ook zelf grote veranderingen doorgemaakt in deze jaren. Van vooral kwantitatief onderzoek naar ook veel kwalitatief onderzoek. Van vooral gericht op (en bekend bij) het Haagse beleid, naar de bredere samenleving steeds meer in het vizier. Van vooral het schetsen van technische oplossingsrichtingen voor de grote opgaven in de leefomgeving (gericht op het wat), naar meer oog voor het echt realiseren van gewenste veranderingen (gericht op het hoe). De grote nadruk op de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek is daarbij een constante gebleven.

Deze bundel met interviews is geschreven ter gelegenheid van het afscheid van Hans Mommaas, per 1 november 2022 – zijn benoemingstermijn zit erop. De verhalen laten voorbeelden zien van 'nieuw' PBL-onderzoek, met meer betrokkenheid van en gerichtheid op de samenleving. En dat zowel met de blik van binnen (van een aantal PBL'ers, inclusief Hans Mommaas zelf) als met de blik van buiten: van mensen uit de wereld van openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en wetenschap.

Wij zijn alle geïnterviewden zeer dankbaar voor hun medewerking. Hun beschouwingen en kritische kanttekeningen zijn nuttig voor het PBL en voor de Nederlandse samenleving. En vooral ook danken we freelance journalist René Didde, die de inspirerende gesprekken heeft gevoerd en heeft weten om te zetten in interessante verhalen.

Hopelijk levert het lezen van deze verhalen ook u als lezer inspiratie op bij het denken over de grote transitieopgaven voor de leefomgeving. Daarbij mag Hans Mommaas nog een laatste keer als gids fungeren.

André van Lammeren
Plv. directeur PBL

‘Rolvast en doordacht naar buiten treden’

Zeven jaar tussen kennis, beleid en samenleving

Interview met scheidend PBL-directeur Hans Mommaas

Na zeven jaar neemt directeur Hans Mommaas afscheid van het Planbureau voor de Leefomgeving. Een kennisinstituut dat wetenschap hoog in het vaandel heeft. Maar ‘kennis om de kennis’ heeft Mommaas nooit geboeid. Wetenschappelijke kennis moet betekenis hebben voor de samenleving. ‘We moeten kennis zo aandragen dat niet alleen het nationale beleid, maar juist ook het decentrale beleid, het bedrijfsleven en groepen burgers daar iets mee kunnen.’ We vroegen Mommaas hoe hij en het PBL daar de afgelopen jaren aan hebben gewerkt.

Hoe we de wereld kunnen begrijpen: over wisselwerkingen en tegenstellingen

Als een in Wageningen opgeleide sociaal-wetenschapper is Hans Mommaas altijd al geïntrigeerd door de wisselwerking tussen fysieke leefomgeving en samenleving en ook tussen wetenschap en beleid. Theoretisch geformuleerd raakt dat aan de ‘dualiteit tussen actor en structuur’. ‘Kennis om de kennis heeft mij nooit zo geboeid’, zegt de scheidend directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving. De dualiteit van actor en structuur gaat erover dat we zaken enerzijds proberen te begrijpen vanuit de grotere systemische samenhang der dingen en anderzijds vanuit wat mensen beweegt, hoe mensen zelf zin en sturing geven aan hun leven. Die tegenstelling is er volop, legt Mommaas uit. De Russische inval in Oekraïne kun je zien als het resultaat van geopolitieke dynamiek aan de ene kant én van Poetins motief tot herstel van het Groot-Russische rijk aan de andere kant. Of kijk naar het stikstofdebat met enerzijds de nadruk op de biofysische wisselwerking tussen landbouw en natuur en anderzijds de roep daarin om aandacht voor de positie van boeren als de verbindende factor tussen beide.’

Hans Mommaas denkt dat hier sprake is van een niet goed begrepen relatie en methodische routines. Wetenschap en beleid hebben de schone, maar uitdagende taak om bruggen te slaan tussen beide perspectieven en werelden, zegt hij. ‘Alleen aandacht voor structuren leidt tot technocratisch en draconisch beleid dat mensen van elkaar en het beleid vervreemdt. Alleen aandacht voor actoren leidt tot een heilloze stapeling van pilots, innovatieprogramma’s en participatietrajecten, die zelden leiden tot wezenlijke veranderingen.’ In de grote vraagstukken van de leefomgeving, of het nu gaat over klimaatverandering en de energietransitie of een betere ruimtelijke inrichting, zoekt het PBL steeds naar de brug tussen die twee werelden.



Argeloos met zijn neus in de boter

Toen Hans Mommaas in oktober 2015 naar eigen zeggen vrij argeloos het PBL binnenkwam, trof hij een organisatie aan die dankzij zijn voorganger Maarten Hajer, al alert was op de doorwerking van kennis, voorbij het eigen gelijk. 'Er was nadruk op het aangaan van het gesprek, op het maken van beleid en kennisontwikkeling als vormen van 'deliberatie'.

Ook was er veel aandacht voor het bedenken van aansprekende voorbeelden en visualisaties, op de rol van het verhaal en de verbeelding.' Mommaas zag het wel als taak om die alertheid nog meer in de organisatiestructuur en het reguliere werk te verankeren.

Het kwam daarbij goed uit dat agenda's van de fysieke leefomgeving zich in rap tempo naar het centrum van het beleid en daarmee ook naar de samenleving aan het bewegen waren.

Milieuthema's bewogen zich van het niveau van het plichtmatige 'blussen van de brand' en het routinematige 'opruimen van de rommel', naar pogingen om daadwerkelijk in te grijpen in de organisatie van markten, internationale handel, belastingssystemen en de ruimtelijke inrichting. 'Van milieubeleid aan het einde van de productieketen ging het naar milieubeleid gezien als systeembeleid, in de volle breedte, dat daadwerkelijk ingrijpt in de structuur van de economie en samenleving zelf, tot in onze persoonlijke levenssfeer', zo formuleert Hans Mommaas. De in 2016 binnen het PBL voor het Werkprogramma gekozen kernvraagstukken (klimaat en energie; voedsel, landbouw en natuur; circulaire economie en stads-regionale ontwikkeling) gaven daar uiting aan.



Mommaas viel bij binnenkomst met zijn neus in de boter. Binnen twee maanden stond hij in een congrescentrum in een buitenwijk van Parijs te praten op de historische klimaatconferentie van 2015. Daar werd hem ook duidelijk dat het mondiale werk van het PBL in de klimaatwetenschap breed erkend werd. ‘Het resultaat in Parijs is een belangrijke aanstichter geweest om in de aanloop naar kabinet-Rutte III ook in Nederland het Klimaatakkoord op de beleidsagenda te krijgen, samen met concrete doelstellingen van 49 procent CO₂-reductie voor 2030 en de idee van een klimaatwet.’

Met zo’n ambitieus Klimaatakkoord raakt het beleid echter aan de belangen van mensen zelf, aan onze manier van produceren en consumeren, aan onze wijze van werken, wonen, reizen, eten, kleden. ‘En dat juist in een tijd dat door de toegenomen mondialisering veel mensen met meer onzekerheid werden geconfronteerd. Het gevaar was en is levensgroot dat milieuthema’s worden bestempeld als elitekwesties, en dat ze contrasteren met de concrete en alledaagse zorgen van mensen.’

De grote opgave van het PBL is om enerzijds de thema’s als structurele vraagstukken systemisch te blijven aanvielen in het kenniswerk, ook omdat de politiek-bestuurlijke dynamiek daarom vraagt. Anderzijds moet het PBL ervoor zorgen dat mensen en de samenleving ‘mee kunnen’. Mommaas: ‘We moeten kennis zo aandragen dat niet alleen het nationale beleid, maar juist ook het decentrale beleid, het bedrijfsleven en groepen burgers daar iets mee kunnen. Want het succes van het nationale beleid zal in toenemende mate daarvan afhankelijk zijn. Dus: handelingsperspectief bieden, doorkijkjes verkennen naar omgaan met dilemma’s, laten zien waardoor het fout gaat en hoe het anders kan.

Waar liggen kansen om beleid voor klimaat, natuur, grondstoffen en ruimte te verbreden en maatschappelijk te maken, kortom: hoe kunnen bedrijven, overheden en burgers medeprobleemeigenaar worden.'

Het PBL is de afgelopen zeven jaar breder gaan opereren dan als klassiek verkennend en evaluerend kennisinstituut voor de Haagse cirkel. Er is een dubbelslag gemaakt van 'systemisch aanpakken' van leefomgevingsvraagstukken én 'de samenleving meenemen', aldus Mommaas. Er kwamen wel nieuwe uitdagingen op zijn pad. Welke kennis is nodig en hoe blijft het PBL met die verbreding toch goed in positie in het Haagse verkeer? Hoe voorkom je dat je door die dubbelslag jezelf kwijt raakt?

PBL onder druk

Het ging aanvankelijk niet van een leien dakje. Terugkijkend vindt Mommaas 2019 het jaar waarin het instituut werd getest op zijn institutionele stressbestendigheid.

De wetenschappelijke kennis werd steeds meer betwist. Het PBL kreeg eerst de Zure Melktrofee uitgereikt door de Nederlandse Melkveehoudersvakbond, vanwege de evaluatie van het mestbeleid. 'De uitreiking van de trofee was overigens aanleiding voor een goed gesprek, met wederzijds begrip voor elkaars inzichten en positie', herinnert Hans Mommaas zich. 'De melkveehouders wilden dat wij ons meer rekenschap gaven van de gevolgen voor boeren.' Vervolgens was er gedoe rondom de bij Economische Zaken verkeerd ingeschatte energieprijzen die werden toegeschreven aan het PBL. Mommaas moest optreden in Nieuwsuur om de uit de hand lopende framing te corrigeren: 'Heeft de politiek nog vertrouwen in het PBL?' In april was er het debat met de Tweede Kamer naar aanleiding van Omtzigs kritiek op het gebruik van het Carbontax-model, een PBL-model om ontwikkelingen in de automobilitie mee te ramen. In mei publiceerde NRC Handelsblad over de vermeende manipulatie door de premier van de verschijningsdatum van de PBL-doorrekening van het voorlopige klimaatakkoord het jaar daarvoor. Vanaf juni was er gedoe rond de door het PBL gepubliceerde tussenevaluatie van het gewasbeschermingsbeleid, in het najaar zelfs culminerend in een dagvaarding (die pas in augustus 2022 tot een uitspraak leidde, waarbij het PBL door de Rechtbank in het gelijk werd gesteld).

'Er werd kortom van alle kanten openlijk getwijfeld aan onze kennis en daarmee de positie van het PBL, en de nationale pers sprong daar gretig op in', verzucht Mommaas.

'Zoals een nieuwe leraar in de klas getest kan worden op autoriteit en stressbestendigheid. Medewerkers werden door journalisten geconfronteerd met incidenten. Maar gelukkig bleek de uitkomst helder: ja, het instituut is betrouwbaar en daarmee ook de kennis die wordt geleverd. Keer op keer kon de kritiek weerlegd worden. Tegelijkertijd gaf het ons de gelegenheid om zelf te leren en sterker te worden. En de kritiek maakte duidelijk hoe belangrijk zorgvuldige communicatie is: je kunt wel gelijk hebben, maar als mensen dat niet begrijpen, zul je geen gelijk krijgen. Uiteindelijk zegt de kritiek iets over de urgentie van de leefomgevingsagenda, over de cultuur van hypercommunicatie (de hijgerigheid van korte klap) en over de noodzaak om niet alleen Den Haag aan te spreken, maar de hele samenleving.'



Hans Mommaas is trots dat het PBL in 2019 de goede afslag heeft genomen. ‘Niet in de reflex meegaan en een verkeerd soort onafhankelijkheidsdenken gaan aanhangen, of, het andere uiterste, juist de talkshows gaan aflopen’, zegt hij. ‘Wel rolvast en doordacht naar buiten treden. Het contact aangaan. Iedereen uitnodigen tot overleg. Kom maar op! Maar wel bedachtzaam en op basis van de feiten.’ Tegelijkertijd organiseerde Mommaas daartoe de ruimte en het handelingsrepertoire van directie tot werkvloer binnen het PBL. ‘Bij iedereen de professionaliteit ontwikkelen om op een navolgbare manier je werk te blijven doen en om daarover met zelfvertrouwen maar doordacht met de buitenwereld in gesprek te kunnen gaan.’

Het hielp daarbij dat uit de visitatie van 2018 bleek dat de onderzoekskwaliteit ook daadwerkelijk meer dan op orde was. ‘We hebben in 2019 geleerd om ook naar buiten toe onze zaken goed op orde te houden, om navolgbaar te zijn. Ik vind dat we als PBL daarin echt de afgelopen jaren stevig zijn gegroeid’, concludeert de scheidend directeur. ‘Dat zie je ook in onze rapporten en persberichten. We nemen nadrukkelijker de context van het beleid mee, denken na over de hoofdboodschap, maken zichtbaar hoe we ons werk hebben gedaan, brengen risico’s en onzekerheden in beeld en denken na over het handelingsperspectief.’

Naar een breder kennisrepertoire

Onderdeel van deze beweging is ook de verbreding in het kennis- en methoden-repertoire van het PBL. Naast kwantitatieve vormen van monitoring, doe-evaluaties, modelanalyses en verkenningen is er ook meer aandacht voor kwalitatieve vormen van onderzoek. En naast aandacht voor het nationale beleid bekommert het PBL zich ook om het gedecentraliseerde beleid bij bijvoorbeeld provincies en regio's.

Eenzijds zijn we blijven investeren in het onderhoud en de verrijking van ons modellenwerk, blikk MOMMAAS terug. 'Belangrijk daarbij was de komst van de klimaat- en energie-rekenmeesters van het ECN naar PBL. Dat versterkte de eigen slagkracht. Maar ook elders is onze rekenfunctie versterkt, zoals door de ontwikkeling van een nieuw mobiliteitsmodel, modellering van een meer circulaire economie, betere toegang tot informatie van de industrie en de modellering van gemeentelijke warmtevisies.' Juist voor de Haagse besluitvorming valt het belang van het modellenwerk niet te onderschatten.

'Het is belangrijk dat het beleid doelgericht een plan kan uitstippelen, waarbij het PBL het politieke gesprek kan voeden met kennis en dat we de gevolgen van beleidsbeslissingen kunnen laten zien. Maar het helpt ook om kansrijke toekomstgerichte beleidsopties in beeld te krijgen, juist ook wanneer het gaat om complexe en samenhangende beleidsterreinen, zoals de energietransitie, een meer duurzaam grondstoffenbeleid of de regionale verstedelijking.' 'De ontvankelijkheid daarvoor van de departementen en de politiek is groot', ziet MOMMAAS.

Het modellenwerk staat nog wel eens onder druk, omdat dit het politieke debat onaanvaardbaar zou versmallen of vanwege de onnavolgbaarheid van de aannames of gevolgtrekkingen in de modellen. 'Deels is die kritiek te begrijpen', zegt Hans MOMMAAS. 'Modellen zijn vaak het resultaat van een aaneenschakeling van inzichten en onderzoeken en in de loop van zo'n ontwikkelproces kan de navolgbaarheid van waargenomen verbanden wel eens verloren gaan. Het is goed om daar als onderzoekers alert op te blijven. Anderzijds ligt een belangrijk deel van de problematiek bij politiek en beleid. Modellen leveren ramingen, letterlijk een kader voor het kijken naar de toekomst. Het zijn geen voorspellingen. Het zijn kennisinstrumenten om het debat en de besluitvorming te voeden. Het is aan de politiek om op grond van die voeding de beslissing te nemen.' Door politiek en beleid wordt aan de modellen echter in de hitte van het politieke debat vaak een grotere precisie en hardheid toegeschreven dan die modellen kunnen waarmaken. 'Daarmee moeten we uitkijken. Het vraagt een actieve politieke betrokkenheid bij het modellenwerk om de daarin opgesloten kennis ook evenwichtig in het debat te kunnen betrekken, om die kennis zo ook legitimiteit te verschaffen', aldus MOMMAAS. 'Zoiets is gebeurd in de gesprekken rondom het Klimaatakkoord. De daarbij betrokken partijen en organisaties hebben de PBL-kennis in een vroegtijdig stadium in actieve zin als de basis genomen van hun onderlinge gesprek en onderhandelingen.'

Naast het modellenwerk bestond er al bij het aantreden van Hans MOMMAAS aandacht voor andere vormen van kennis en voor de inbreng van andere beleidsactoren (naast de nationale overheid). 'Met de erfenis van het Ruimtelijk Planbureau was ontwerp onderzoek en aandacht voor de regionale schaal van de leefomgeving meegekomen.



Zo lagen er mooie ruimtelijke studies van de Zuidwestelijke Delta en van het Groene Hart. Van oudsher was er aandacht voor de regionale economie, bevolkingsontwikkeling en mobiliteit.'

Toen Rijk en provincies in 2013 met het Natuurpact werk maakten van de decentralisatie van het natuurbeleid werd, vanwege de betrokkenheid van decentrale overheden, al snel ingezet op 'lerende evaluaties', een manier van werken waarbij het PBL het beleid evalueert terwijl dat beleid ondertussen nog wordt uitgevoerd en zelfs in ontwikkeling is.

'Die evaluatielijnen hebben we de afgelopen zeven jaar methodisch verder uitgewerkt en robuuster gemaakt. De procesgerichte of lerende benadering van evalueren en monitoren past bij complexe beleidsthema's waarbij het beleid nog zoekt naar de juiste beleidsmix om uiteindelijke doelen te realiseren en waarbij een veel bredere groep van actoren is betrokken dan alleen de centrale overheid.'

Belangrijk is dat de lerende benadering niet in plaats van, maar naast lineaire of doelgerichte vormen van evaluatie plaatsvindt, vindt Mommaas. 'Lerend evalueren voegt veel toe. Het kan sneller duidelijk maken waar sprake is van tekorten in het beleid, om die vervolgens al werkend aan te pakken. Het levert de broodnodige tussentijdse bevindingen 'vanuit het veld' naar de beleidstafel. Het past bij een verbreding van de verantwoordelijkheid, zoals naar decentrale overheden, het bedrijfsleven, en naar groepen burgers zelf. Nu gaan we de lerende evaluatie ook toepassen op het nationale klimaatbeleid en bij het Nationale Programma Landelijk Gebied.' Maar er is meer. Met het Compendium voor de Leefomgeving maakt het PBL samen met andere kennisinstellingen data beschikbaar voor het bredere publiek. Via de Startanalyse Aardgasrijke Buurten komen warmtemodellen beschikbaar die gemeenten en andere partijen kunnen gebruiken om lokale warmtestrategieën te formeren. Met behulp van de monitoring van de Regionale Energie Strategieën vinden decentrale

overheden hun weg in de energietransitie. ‘We denken mee over de inzet van het Brede Welvaart-concept als ontwikkelperspectief voor zowel regionale als nationale beleidsagenda’s’, vervolgt Mommaas. ‘En we geven, waar nodig, institutionele analyses van ingewikkelde beleidsdossiers, zoals de beoordeling van het woningbouwbeleid en het stikstofdossier. Zo ontrafelen we hoe die beleidsdossiers tot stand zijn gekomen en welke mogelijke pad-afhankelijkheden ons hinderen bij de verdere ontwikkeling.’

Het PBL als werkgemeenschap

Werken op de *interface* tussen kennis en beleid is zoveel meer dan ‘speaking truth to power’. ‘Was het maar zo simpel’, zegt Hans Mommaas. ‘Ik beschouw het als een expertise op zichzelf. We zijn geen ‘universiteit zonder studenten’, want we ontlenen onze kennisvragen aan actuele beleidsvraagstukken en niet aan de stand van de disciplinaire kennis. Tegelijkertijd zijn we ook geen beleidsconsultant, want we kijken nadrukkelijk voorbij de waan van de dag. We houden oog voor de transdisciplinaire samenhang tussen vraagstukken, voor de samenwerking tussen de korte en de lange termijn en voor de relatie tussen het nationale en het mondiale. Dat vereist enerzijds dat we in de keuken van het beleid kunnen meekijken om de vraag achter de vraag te doorgronden, en om zorg te dragen voor een adequate landingsbaan voor onze inzichten. Anderzijds moeten we natuurlijk onze onafhankelijkheid bewaren, om zelf onze onderzoeksagenda samen te stellen, om ongehinderd eigenstandig tot inzichten te komen en om kanttekeningen te plaatsen bij beleidsvoornemens.’

‘Uiteraard hangt dit alles niet alleen af van de directeur als persoon’, zegt Mommaas. ‘Waar zou die zijn zonder de expertise en het organiserende vermogen van zijn organisatie? De verandering die het PBL de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, liep parallel aan de verandering die heeft plaats gevonden met betrekking tot de beleidsmatige en maatschappelijke positie van leefomgevingsvraagstukken. Dit was natuurlijk niet mogelijk geweest als het PBL als werkgemeenschap niet had meebewogen. Dichter op de huid van het beleid, maar tegelijkertijd bouwend aan een breder kennisrepertoire en met oog voor de toenemende transsectorale en transdisciplinaire samenhang tussen vraagstukken. Van een organisatie met een parafencultuur, naar iets wat meer lijkt op een zwerm: wendbaar, met aandacht voor de expertise over de sectoren heen. Het PBL met aandacht voor zowel de kennis- als de beleidsagenda, het PBL dat de verbinding maakt tussen de fysieke en sociale grenzen, tussen beleid en samenleving, tussen het systeem en de mensen. Nederland zit in de situatie dat er wel stevige beleidsambities zijn voor de klimaat- en energietransitie en de stikstof- en natuurtransitie, en ook dat daarvoor stevige sommen geld zijn gereserveerd, maar het ontbreekt nog aan concreet beleid om die doelen te bereiken. Een beleidsgat dus. Hoe kan het beleid zo worden ingericht dat de doelen worden bereikt, waarbij het voor iedereen ook maatschappelijk werkbaar en draagbaar blijft? Dat stelt hoge eisen aan de kennisinbreng van het PBL. Hier hebben we als PBL de afgelopen zeven jaar flinke stappen in gezet. Dat is een mooie erfenis die ik nalaat voor mijn opvolger.’

CLO: een encyclopedie van de leefomgeving

Interviews met PBL-onderzoeker Melchert Reudink en directeur van Natuur & Milieu Marjolein Demmers

Vermoedelijk bestaat er in Nederland geen vollediger en actueler database van feiten en cijfers van de toestand van natuur, milieu en ruimte dan het Compendium voor de Leefomgeving. Het Compendium beslaat sinds meer dan twintig jaar een kolossale hoeveelheid wetenschappelijk onderbouwde feiten en cijfers. We spraken erover met Melchert Reudink van het PBL en met Marjolein Demmers van Natuur & Milieu.

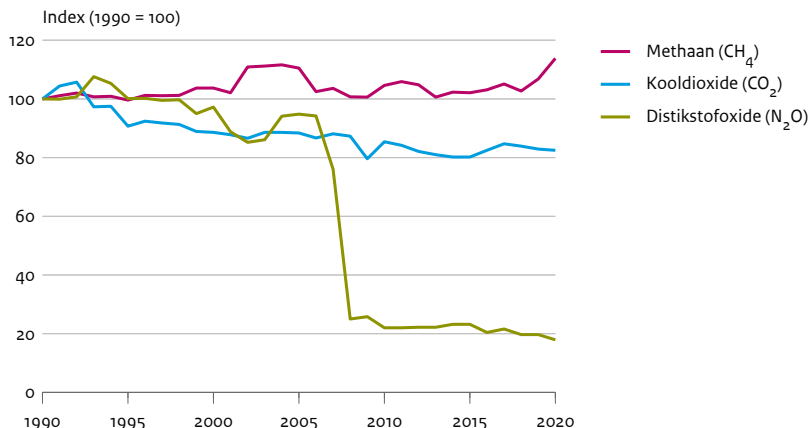
Feiten en cijfers zijn de basis

De ontzaglijke vracht gegevens in het Compendium voor de Leefomgeving dient om basale vragen te beantwoorden van beleidsmakers, en in toenemende mate ook van politici, burgers, ngo's, journalisten en bedrijven. Basale vragen als 'hoe gaat het met de natuur, hoe is de staat van het water, hoe zit het met de luchtkwaliteit, hoe beleven we het landschap?', kortom: hoe is 'de toestand buiten'? Dat weet je voor een belangrijk deel uit cijfers van het Compendium, zegt Melchert Reudink, onderzoeker bij de afdeling Integrale Beleidsanalyse Leefomgeving (IBL) van het PBL en sinds 2018 projectleider van het Compendium voor de Leefomgeving.

'We willen het maatschappelijk debat over de leefomgeving voeden met kennis, feiten en cijfers', zegt Reudink. Het stramien is 'kijk-want-dus', legt de van oorsprong bestuurskundige uit. 'Bij een grafiek over de waterkwaliteit laten we zien wat er aan de hand is ('kijk'), vervolgens proberen we een verklaring te geven ('want') en ten slotte laten we zien wat de consequenties zijn ('dus'). Doel is om met het Compendium in de politiek en in de maatschappij de kwaliteit van het debat over de leefomgeving op een hoger plan te brengen. 'De samenleving kan zo beter geïnformeerd keuzes maken over de leefomgeving.'

Het Compendium voor de Leefomgeving weerspiegelt in zekere zin de geschiedenis van het hele Planbureau voor de Leefomgeving. In de jaren negentig bracht het toenmalige Milieuplanbureau van het RIVM jaarlijks of tweejaarlijks een Milieucompendium uit waarin tal van indicatoren de toestand van het milieu duiden. Wageningen Universiteit voerde soortgelijk onderzoekswerk uit met het Natuurcompendium. In 2005 werden de functies samengevoegd tot het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en integreerden beide boekwerken tot het Milieu- en Natuurcompendium. Om het nog vollediger te maken, bracht het Ruimtelijk Planbureau op gezette tijden de Ruimtemonitor uit.

Emissie broeikasgassen naar lucht door industrie



Bron: Emissieregistratie

‘Toen de twee planbureaus in 2008 fuseerden tot het Planbureau voor de Leefomgeving, lag het voor de hand om milieu, natuur en ruimte te integreren tot ‘leefomgeving’. We maken sinds 2009 daarom een online Compendium voor de Leefomgeving. De data komen hoofdzakelijk van het CBS (Statline), het RIVM (emissieregistratie), en de Wageningen Universiteit (natuurdata). Maar bijvoorbeeld ook een natuurorganisatie als SOVON (vogels), KNMI (weer en klimaat) en Deltares (water) leveren bijdragen aan de hele ‘dataketen’.

Elk item in het Compendium beschikt over een webpagina die kernachtig de hoofdboodschap verwoordt door middel van een kaart, tabel, grafiek en meta-informatie. De indicator wordt zo mogelijk vergeleken met een referentiewaarde of een beleidsdoel waarnaar Nederland streeft.

Het Compendium is een hit. Uit een gebruikersonderzoek bleek drie jaar geleden dat het Compendium jaarlijks 400.000 bezoekers trok, met 700.000 pageviews en dat het 850 keer in de media werd vermeld. Het voortdurend bijhouden en verversen van de data gebeurt door maar liefst zes redacties: Energie & Klimaat, Circulaire economie & Vergroening, Gezondheid & Veiligheid, Landbouw & Voedsel, Natuur & Biodiversiteit, Ruimte & Mobiliteit. De grafieken in het Compendium – en de data waaruit deze grafieken zijn opgebouwd – zijn ‘open’, dus voor iedereen toegankelijk en gratis beschikbaar.

Belangrijk is dat het Compendium voor de Leefomgeving geen beleid beoordeelt. ‘De meerwaarde is dat we duiding willen geven en samenhang aanbrengen’, zegt Reudink, die ook enkele keren zegt dat ‘de Nederlandse samenleving niet bijster gecijferd is.’ Hij doelt daarmee op de exacte pendant van ‘geletterdheid’. ‘Getallen moet je goed op waarde kunnen schatten. De aanduiding ‘exponentiële groei’ snapt iedereen sinds het Covid-virus iets beter, maar ook een economische groei van 2 procent per jaar, is jaar op jaar exponentieel’, legt hij uit. Ook ‘relatief’ en ‘absoluut’ zijn lastige begrippen.

Een voorbeeld: uit de gegevens over de waterkwaliteit blijkt dat het water op heel veel plaatsen in Nederland niet voldoet aan de Kaderrichtlijn Water, onder andere door de hoeveelheid meststoffen. ‘Wij geven dat feit aan, maar schetsen ook de trend. En dan zie je dat ‘absoluut’ gezien het water schoner is dan veertig jaar geleden. ‘Relatief’ gezien schieten we echter flink tekort en hebben de andere Europese landen het beter gedaan. Dus we voldoen niet aan de waterkwaliteitseisen.’

Mensen krijgen vaak meer gevoel voor cijfers als ze het kunnen relateren aan iets wat ze kennen. Zoiets abstracts als klimaatverandering, wordt bijvoorbeeld wat meer tastbaar met een indicator die de kans op een Elfstedentocht in beeld brengt. Die kans werd voorheen op eens in de 15 jaar, maar gezien de klimaatverandering nu op eens in de 25 jaar geschat. De indicator was een succes. We haalden er de New York Times mee.’

De wens om het PBL-werk, zoals met het Compendium, meer te ‘vermaatschappelijken’, komt doordat de maatschappij is veranderd, signaleert Melchert Reudink. Het dominante beeld van besluitvorming na de Tweede Wereldoorlog was dat de wetenschap het bestuur informeerde, waarop het bestuur een besluit nam, met goedkeuring en met controle van de politiek.

Vanaf de jaren ’70 zien we dat het met de uitvoering van de besluiten soms niet goed gaat, zegt Reudink. ‘Er zijn heel veel belanghebbenden die allemaal wat van die besluiten zijn gaan vinden en die ook een cruciale rol spelen in de uitvoering van de besluiten. Vanaf de jaren ’80 is bovendien veel beleid gedecentraliseerd en zijn verschillende overheidstaken geprivatiseerd. Er zijn enorm veel beslissende organen bijgekomen. We zijn er achter gekomen dat de uitvoering beter slaagt, als je meer belanghebbenden laat participeren en luistert naar hun inbreng. En dit zogeheten draagvlak ontstaat mede door belanghebbenden beter te informeren en hun vragen over moeilijke onderwerpen op transparante wijze te beantwoorden. Dat laatste betekent dat je soms ook moet zeggen dat je het niet weet, of nóg niet weet.’

‘We melden op basis van jarenlang relevante wetenschappelijke informatie verzamelen in het Compendium: ‘Op dit moment bedraagt de uitstoot van broeikasgassen zoveel en zoveel als gevolg van een aantrekkende economie of juist een corona-pandemie.’ Vervolgens kunnen de cijfers onderdeel worden van de verhaallijnen van zowel de klimaatontkenner als de verontruste burger. Dat is niet erg. We zijn er voor het leveren van de cijfers, maar we gaan aan deze cijfers zelf geen politieke betekenis verbinden.’

Dat neemt niet weg dat met actuele issues als ‘stikstof’ en ‘klimaat’ de emoties hoog kunnen oplopen. Maar ook om onschuldiger zaken zijn mensen soms niet blij met een getal, herinnert Reudink zich. ‘Bij het in kaart brengen van het aantal leden van natuurorganisaties kregen we de kritiek dat we telden na een ledenwerfcampagne waarbij mensen reductie op het geld van hun lidmaatschap kregen. ‘Die zijn over een half jaar weer vertrokken’, hoorde het PBL. Voor het beeld maakt dat natuurlijk niets uit. Bij een volgende telling zal het ledental lager uitvallen.

Soms lijkt het onbenullig, soms is het pittig, maar feiten zijn nu eenmaal feiten. Ondanks polarisatie mag het PBL er ook trots op zijn dat er vraagstukken uit het Compendium regelmatig door docenten worden gebruikt om eindexamenvragen te maken voor middelbare scholieren. ‘Vermaatschappelijking van ons werk’, vindt Melchert Reudink, ‘betekent dus enerzijds het toegankelijk maken van feiten en cijfers en betekent anderzijds dat we niet teveel moeten meebewegen met het soms heftige discours in de samenleving. Dat willen we niet. Dat kunnen we niet. Wij zijn ‘beleidsarm’. Hooguit geven we aan hoever de toestand in de natuur, milieu of ruimte is verwijderd van het beoogde beleidsdoel. Alleen dan kunnen we onze ambitie van gezaghebbend platform voor feiten en cijfers over de leefomgeving overeind houden.

Wat het PBL ook aan vermaatschappelijking kan doen, is de analyses meer ‘systemisch’ maken en dat de analyses meer op ‘multi-actor’- en ‘multi-level’-niveau worden uitgevoerd. Dat klinkt nogal als jargon, maar met een voorbeeld wordt het duidelijker. ‘De stikstofuitstoot van de boeren geeft een hoop commotie en de politiek heeft het er moeilijk mee. Wat wij als PBL kunnen doen, is laten zien dat de stikstofuitstoot van de boeren een onderdeel is van een groter geheel.’ Dit geldt zowel de fysieke kant als de economische en maatschappelijke kant. De natuurkwaliteit is fysiek niet alleen afhankelijk van stikstof, maar ook van waterkwaliteit, grondwaterstand en de versnippering van gebieden. ‘Het in samenhang bekijken van dit soort fysieke randvoorwaarden vergroot de kans op een succesvolle gebiedsgerichte aanpak van de verbetering van natuurkwaliteit.’ En evenzo is de boer weliswaar degene die stikstof uitstoot, maar zijn handelingsruimte wordt ook bepaald door het bredere voedselsysteem waar hij onderdeel van is. ‘De boer is afhankelijk van de bank, de veevoerproducent en het inkoopkantoor van de supermarkt. Er wordt hoofdzakelijk op kostprijs geconcurrereerd. Het bieden van inzicht in dit soort systemische samenhangen kan bijdragen aan het formuleren van meer realistisch beleid.’ In het Compendium geeft het PBL ook inzicht in dit soort systemische samenhangen door indicatoren aan elkaar te relateren. De website van het Compendium heeft al veel redactieslagen gemaakt en is al veel toegankelijker. ‘Maar het kan nog veel beter’, zegt Reudink ambitieus. Het zou mooi zijn als we in de toekomst voor de grote leefomgevingsvraagstukken ook een duiding kunnen geven van de samenhang tussen indicatoren.

Feiten en cijfers vertalen naar concrete maatregelen voor een leefbare samenleving

Het Compendium voor de Leefomgeving is cruciaal, zegt Marjolein Demmers. ‘Het vormt het fundament voor een op feiten gebaseerd politiek debat’, zegt de directeur van Natuur & Milieu, de bekende milieuorganisatie uit Utrecht die dit jaar zijn vijftigste verjaardag viert. ‘Maar’, voegt ze er in één adem aan toe, ‘feiten zijn nog geen oplossingen. De afzonderlijke feiten zijn nu hapklare brokstukjes. Maar om tot een goede aanpak van problemen te komen moeten die stukjes in hun onderlinge samenhang worden bekeken.’ Voor Natuur & Milieu zijn daarom de rapporten van het PBL het meest belangrijk.



‘Daarin worden namelijk verbanden gelegd en wordt de brug geslagen naar beleidsopties. Daarbij hoeft het PBL geen keuzes te maken – want dat moet de politiek doen – maar wel verschillende mogelijke maatregelen voor verbetering van de toestand van het milieu schetsen.’ Op die manier ondersteunt het PBL de overheid met aanbevelingen voor oplossingen. ‘Wat ik wel mis is dat de overheid en het PBL de samenleving onvoldoende meenemen in de constatering van de ernst van milieuproblemen en bij het kiezen van de aanpak daarvan. Het is onze taak als ngo om dan op de alarmbel te drukken en bij de politiek, de overheid en vaak ook het brede publiek het urgentiegevoel te vergroten’, aldus Demmers.

Alarmknoppen zijn er helaas genoeg geweest, de afgelopen zeven jaar. ‘Het hele domein van de leefomgeving is in een stroomversnelling geraakt, vooral sinds eind 2017 het Klimaatakkoord werd aangekondigd, niet veel later gevolgd door de stikstofkwestie en de natuur, vervolgens de waterkwaliteit in de Kaderrichtlijn Water’, ziet Demmers. ‘Het PBL heeft zeker bijgedragen aan het wakker schudden van de politiek. En het belang van de feitelijke kennis en analyses van het PBL is zonder meer toegenomen.’ Ze vindt echter dat door de grote vraag naar actuele gegevens het PBL te weinig toekomt aan het aanreiken van aangrijpingspunten voor structurele beleidsoplossingen voor de lange termijn. ‘De landbouw, de industrie en het consumentisme. Hoe zorgen we ervoor dat de schade die onze economie aanricht binnen de grenzen van de draagkracht van de aarde komt?’ Voor dat laatste acht Demmers voor een groot deel de overheid zelf verantwoordelijk. ‘Het huidige beleid leidt nog steeds tot pijnlijk scheve situaties, die de problemen vergroten in plaats van verkleinen. Het is eigenlijk crimineel dat je toelaat dat mensen voor de prijs van een goeie pizza naar Spanje kunnen vliegen. Vind je het gek dat ze dat dan ook doen? De overheid probeert het gebruik van alcohol en tabak te beperken met streng beleid,

maar laat verboden en ontmoedigen op gebied van het milieu nog te veel achterwege', zegt Marjolein Demmers. 'Ik vind trouwens de luchtvaart en de samenhang met uitstoot van vervuilende stoffen onderbelicht in het Compendium.'

Meer relaties leggen tussen data zou helpen, betoogt Demmers. 'Het PBL zou meer boven alle feitjes en cijfers uit het Compendium moeten gaan hangen en aanduiden 'wat betekent dit nu eigenlijk?' We zien bijvoorbeeld een vermindering van de stikstofuitstoot, maar ook een stagnatie en het alarmerende gegeven dat de emissiereductie nog lang niet genoeg is om de natuur niet verder te verslechteren. Bij die uitstootvermindering horen dus alarmbellen te hangen. 'Meer 'systemisch' zou zijn ook de invloed van de ongekende import van veevoer te belichten in de hele stikstofkwestie. Wist je overigens dat het eerste rapport van Natuur & Milieu, in 1972, al wees op de gevolgen van het mestoverschot van de bio-industrie? De boeren, hun sector en de politiek hebben feitelijk vijftig jaar het milieubelang verwaarloosd.'

De boeren, hun sector en de politiek hebben feitelijk vijftig jaar het milieubelang verwaarloosd.'

Tot dat palet van oplossingsgerichte maatregelen dat Marjolein Demmers van het PBL vraagt, moeten ook 'disruptieve' maatregelen behoren. Nu gaat het vaak om 'haalbaarheid' van maatregelen om milieudruk van de economie te verminderen, maar de ernst van de situatie voor de natuur en het klimaat noopt ertoe om het om te draaien: wat kan er economisch nog binnen de natuurlijke grenzen die we kennen? 'Kan er wel een kunstmest-fabriek als Yara in Zeeuws-Vlaanderen staan? En ik gun iedereen zijn bloemetje, maar kan dat nog wel in Nederland, al die kassen met bloemen en de export ervan over de hele wereld? Kunnen we wel zo'n grote luchthaven hebben waar elke minuut een vliegtuig landt met meest transitreizigers, ten koste van de natuur, het klimaat en omwonenden?' Het PBL hanteert het begrip 'milieugebruiksruimte', zegt Demmers. 'Het zou mooi zijn als we zouden bepalen wat er in Nederland binnen die milieugebruiksruimte kan, en we ons gaan realiseren dat we keuzes moeten maken hoe we die ruimte willen verdelen over de gebruikers #nietalleskan. Dat leidt ook tot meer innovaties die het beslag op de milieugebruiksruimte verminderen.'

De druk op het PBL is groot, want de leefomgevingsopgaven staan hoog op de agenda, beseft ze. Analyses voor brede alomvattende oplossingsrichtingen zijn complex. Het zou goed zijn als het PBL nog meer gaat samenwerken met andere kennisinstellingen. 'Deltares, Wageningen Universiteit, de TU's, TNO, Copernicus (UU) zijn voor de hand liggende instituten.' Het is belangrijk om nu alle kennis aan te wenden om de grote uitdagingen die we hebben zo snel en goed mogelijk te voorzien van effectieve samenhangende oplossingen. Het is alle 'hens aan dek' voor de omslag naar een leefbare schone samenleving, een gezonde natuur en een veilig klimaat.

En *last but not least* moet iedereen, ook het PBL, zich nog meer afvragen hoe we vandaag de dag de gewone burger kunnen bereiken om problemen en oplossingen voor de leefomgeving onder de aandacht te brengen. 'Dat moet in duidelijke, beeldende en normale taal.

Het PBL is sterk in het maken van infographics.' Dat helpt al enorm, maar voor publieksbrede communicatie is een nog grotere slag nodig.

De energietransitie vraagt een lange adem

Interviews met PBL-onderzoeker Jan Matthijsen en klimaatgedeputeerde van de provincie Noord-Holland Edward Stigter

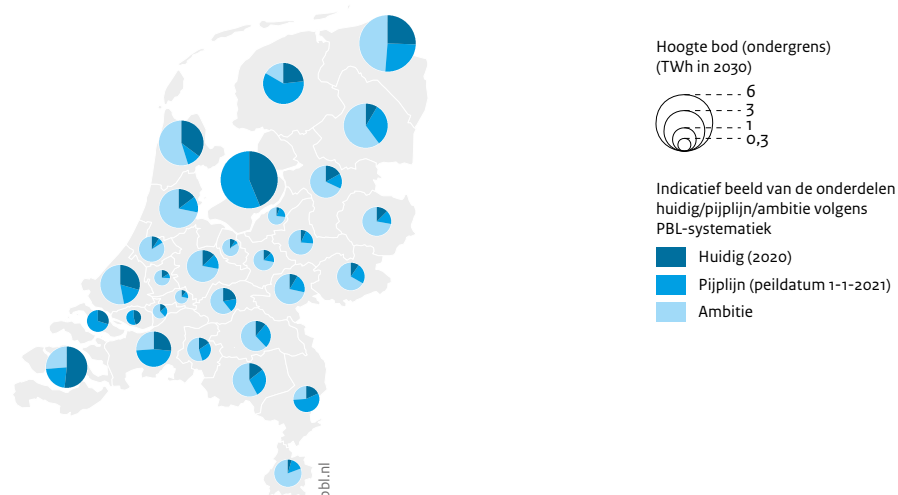
Met het Klimaatakkoord van 2019 raakte de energietransitie in Nederland in een stroomversnelling, nadat het tempo al was opgevoerd in reactie op de klimaatafspraken in Parijs uit 2015. Het betekende een breuk met het verleden. In tegenstelling tot de jaren daarvoor gingen vanaf de zomer van 2020 30 regio's zelf aan de slag om locaties en mogelijkheden te zoeken om duurzame energie op te wekken in hun eigen gebied. Het draagvlak voor de transitie is daardoor nu al groter geworden, zien Jan Matthijsen van het PBL en klimaatgedeputeerde Edward Stigter van de provincie Noord-Holland.

'De RES is een succes'

Ook Nederland moet aan het Klimaatverdrag van Parijs van 2015 voldoen. Alweer zeven jaar geleden spraken vele landen af dat de stijging van de temperatuur op aarde tot 1,5 of maximaal 2 graden Celsius beperkt moet blijven. Europa kwam met aangescherpte emissiedoelen: 55 procent reductie van de uitstoot van broeikasgassen in 2030. In het meest recente coalitieakkoord streeft Nederland er zelfs naar om in 2030 de emissie van broeikasgassen met 60 procent te hebben gereduceerd ten opzichte van 1990. In 2050 moet de uitstoot 'netto nul' zijn. Dat is een enorme opgave, een doel met intimiderend ambitieuze cijfers. De energieopgave is onder andere een uitvloeisel van het Nationaal Klimaatakkoord van 2019. Nederland moet in korte tijd onafhankelijk worden van fossiele energie – in het land dat tot voor kort was gezegend met een enorme bel aardgas. Dit betekent een enorme opgave: in het dichtbevolkte Nederlandse grondgebied plekken zien te vinden voor hernieuwbare energiebronnen als windmolens en zonnepanelen.

Toch is Jan Matthijsen, wetenschappelijk onderzoeker Klimaat, Luchtkwaliteit en Energie bij het PBL niet pessimistisch over het bereiken van de ambitieuze maar noodzakelijke doelen. 'Pal na het Parijs-akkoord is Nederland het over een andere boeg gaan gooien', zegt Matthijsen. 'In het Kyoto-protocol van 1997 werden nog starre opgaven voor de werelddelen opgelegd, en ook in het Energie-akkoord van 2013 schoof het ministerie van Economische Zaken in Nederland nog opgaven voor zon- en windenergie op het bordje van de provincies. Vanaf 2016 ging Nederland het wezenlijk anders aanpakken', herinnert de onderzoeker zich. Het Rijk wilde oefenen met een bottom-up benadering. Dat werden de dertig Regionale

Bod productie hernieuwbare elektriciteit op basis van RES 1.0



Bron: CBS, RVO.nl, Regionale Energie Strategieën 1.0, bewerking PBL

Energie Strategieën (RES). Niet alleen gemeenten, provincies en waterschappen deden mee, ook natuur- en milieuorganisaties, bewoners, buurtgroepen, bedrijven en netbeheerders zaten met elkaar aan tafel, kortom een grote doorsnede van het regionale maatschappelijk leven.’

Daar kan het PBL een rol in spelen, dacht Jan Matthijsen. Die rol was aanvankelijk bescheiden. ‘Wij brachten vooral kennis en ervaring in. We relativerden al te dierste ambities, als een regio bijvoorbeeld bedacht helemaal autonoom te worden en een eigen decentraal elektriciteitsnet te vormen. Het is juist de uitdaging om de verduurzaming van het energie-systeem lokaal zo op te pakken in samenhang met andere opgaven. Dat is best complex.’ Onder meer op aanraden van het PBL werden daarom de ambities in de regio beperkt tot opwekking van elektriciteit uit zonne-energie en windenergie. Het PBL zorgde voor de onderbouwing van de hoeveelheid elektriciteit die de 30 RES-regio’s moeten gaan leveren. ‘Uit onze berekeningen én de hoeveelheid elektriciteit die met wind op zee zou worden opgewekt, vloeide voort dat Nederland 35 terawattuur (TWh), oftewel 35 miljard kilowattuur (kWh), op land moet produceren om de ambitie van 70 procent hernieuwbare elektriciteits-productie op land waar te maken.’

Een flinke hoeveelheid, maar de RES-regio’s startten vol goede moed. Het proces verloopt enthousiast en voorspoedig, zo merkte Matthijsen. Al in de zomer van 2020 hadden de meeste regio’s een concept-RES gereed. Ze brachten in kaart welke daken geschikt zijn voor zonnepanelen, en waar ruimte is voor windparken. Een jaar later, halverwege 2021, zijn de meeste RES-regio’s al in de zogenoemde fase ‘RES 1.0’. Dat betekent dat de RES-plannen in gemeente-, waterschaps- en provinciebesturen bestuurlijk zijn vastgesteld. ‘Het idee is dat de RES-regio’s tot 2030 elke twee jaar een verbeterde versie opleveren, dus een RES 2.0 in

2023 en een RES 3.0 in 2025. Afgesproken is dat vanaf 2025 voor alle RES-plannen een bouwvergunning moet zijn afgegeven.'

Ondanks de nieuwe hoopvolle aanpak van een regionale 'bottom-up'-benadering doemden toch problemen op. Daaronder zijn bijvoorbeeld 'not in my backyard'-gevoelens, zoals die in het Amsterdamse stadsdeel IJburg veel aandacht in de media kregen. 'Mensen zijn daar betrokken en maken zich zorgen over hun uitzicht maar ook over de toestand van het landschap.' Elders in Nederland ontstonden zorgen over geluidhinder en de 'slagschaduw' van de enorme windmolens van vandaag de dag. Het wantrouwen is groot en verspreidt zich snel. Zo werd het PBL door de Amsterdamse actiegroep Windalarm beschuldigd van een een-tweetje met het Ministerie van Economische Zaken over de windmolens op IJburg. 'Gelukkig hebben we de kou uit de lucht kunnen nemen. Het PBL is altijd onafhankelijk. Dat is een van onze kernwaarden', zegt Jan Matthijssen.

Maar ook uit andere hoek kwam kritiek. Milieufederaties stelden dat de grond onder zonnepanelen zeer nadelige effecten voor het bodemleven ondervindt door de grote zonnepanelen. 'Hebben ze gelijk in', zegt Matthijssen, 'daar hadden we misschien beter naar moeten kijken.'

Een ander punt is dat er regio's zijn in allerlei soorten en maten: regio's met meer dan twee miljoen inwoners (metropool regio Rotterdam-Den Haag en regio Noord-Holland Zuid) maar ook een regio met 50.000 inwoners zoals Goeree-Overflakkee. 'De meeste regio's bestaan uit een aantal gemeenten van een provincie, maar er zijn ook regio's die helemaal samenvallen met de provincie, zoals Groningen en Friesland.

En in al die regio's spelen nog andere grote opgaven en transities, zoals woningbouw, landbouw, waterkwaliteit en droogteproblematiek, bodemdaling, natuurherstel, mobiliteit. En, niet onbelangrijk, de RES-bijeenkomsten startten in de zomer van 2020, de tijd waarin Nederland zucht onder de beperkingen van de Covid-19-pandemie. 'Veel bijeenkomsten, ook die met burgers, moesten online, en daar moest iedereen aan wennen', zegt Matthijssen.

Het is de taak van het PBL om de RES-voortgang te monitoren. Dat behelst niet alleen om de mega- en kilowatturen van voorgestelde projecten in kaart te brengen. Ook moest het PBL de ruimtelijke planning in kaart brengen en iets over het draagvlak voor de plannen noteren. De balans is positief. 'De RES is een succes', zegt Jan Matthijssen. De evaluatie van de RES-concepten én de RES 1.0-plannen is een enorme opsteker voor de regio's en voor de energietransitie, zo blijkt uit de monitoring van het PBL. De opgave van 35 TWh is haalbaar, en zelfs meer dan dat, concluderen Matthijssen en zijn collega's die zich met de RES bezighouden. Uit de concept-RES'en van 2020 bleek al dat de dertig regio's bij elkaar opgeteld 52,5 TWh aan plannen indienden. 'In 2021 bleek uit de monitoring dat de al reëlere RES 1.0-plannen optelden tot 55,1 TWh', zegt Matthijssen.

Kanttekeningen zijn er ook te maken. Plannen genoeg, maar de capaciteit van het elektriciteitsnet gaat steeds meer knellen, signaleert het PBL. Vooral het inpassen van het snel toenemende vermogen aan zonnepanelen zet de netbeheerders voor problemen.

'Het probleem is dat wanneer er veel zonne-energie is, in de zomer, de behoefte aan stroom gering is', legt Matthijssen uit. Die energie kan je opslaan, maar dat kost ook weer geld.

Nivelleren met andere regio's of zelfs het buitenland is slechts een beperkte optie want daar speelt hetzelfde probleem. Het enorme aanbod aan plannen biedt natuurlijk wel veel perspectief voor de periode ná 2030. Het geeft netbeheerders de gelegenheid om in ruimte en tijd capaciteit bij te bouwen en nieuwe technologie door te voeren, zoals de opslagmogelijkheid van (zonne) energie in elektrische auto's die in geval van een overschot aan zonne-stroom elektriciteit kunnen opslaan en bij een tekort aan stroom weer terug aan het net kunnen leveren. Daarmee zou de groeiende vloot van elektrische auto's samen een enorme batterij kunnen vormen. Het PBL is blij met de stimulerende rol van regionale netbeheerders als Liander, Stedin en Enexis. 'Ze dachten positief en actief mee over alle energieplannen. Al krabden ze zich natuurlijk achter de oren toen bleek dat het totaalbod van de regio's van ze vroeg dat ze vijftien grote transformatorstations per jaar moesten gaan bouwen in een regio in plaats van één of twee.'

Ook de dialoog tussen vooral gemeenten en stakeholders, zoals bewoners in de regio, is nog voor verbetering vatbaar. Er zijn zowel geluiden van mensen die nog meer lokale hernieuwbare elektriciteitsopwekking wensen als van mensen die een weerstand hebben tegen energieprojecten in de eigen leefomgeving, schrijft het PBL in de evaluatie. Het zijn de gemeenten die de komende tijd de dialoog moeten bevorderen en verbeteren. Wat daarbij kan helpen, is dat een deel van de opbrengsten van de duurzame energieprojecten kan terugvloeien naar de lokale gemeenschap, het zogeheten lokaal eigendom. Het streven is om 50 procent van de projecten door grote spelers op de energiemarkt en 50 procent door de lokale overheden, burgers en bedrijven te laten financieren. 'Regio's hebben nog wel moeite om dat streven naar 50 procent lokaal eigendom vorm te geven. Dat is nog niet klaar. Maar alles is in beweging', concludeert Matthijsen. 'Er zijn voorlichtingsbijeenkomsten en opvallend veel bestuurders die ambitieus inzetten en terdege beseffen dat ze met de energietransitie niet binnen vier jaar een lintje van een project kunnen doorknippen, maar dat het een langere adem vergt.' Het is de taak van het PBL om de komende jaren een helder overzicht te houden over de verschillende vraagstukken over ruimtelijke planning, fasering van de uitvoering, draagvlak, energie-infrastructuur en de financiële gevolgen.

Naar de uitvoering van de plannen: 'Nu doorpakken'

De RES is een verademing na het Energieakkoord van 2013, is de mening van Edward Stigter, namens GroenLinks gedeputeerde voor klimaat en energie in Noord-Holland. 'De overheid legde met dat akkoord een energieambitie op aan de provincies, soms zelfs met de locaties erbij waar de windmolens zouden moeten komen', zegt Stigter. 'Dat leverde op veel plekken weerstand op.' In die tijd was Stigter directeur beleid van de VNG en had onder meer klimaat in zijn portefeuille. Als reactie op de weerstand tegen de windmolenparken die werden aangelegd na de afspraken uit het Energieakkoord, kwam in 2016 het idee naar voren om nieuwe afspraken voor het opwekken van duurzame energie op een andere manier te maken. Van onderop, door decentrale overheden, samen met waterschappen en andere betrokkenen en inwoners.



Dat werden de Regionale Energiestrategieën (RES). ‘Wij wilden als gemeenten en provincies zelf de verantwoordelijkheid nemen en als regio een bepaalde hoeveelheid wind- en zonne-energie realiseren. Elke regio heeft eigen ambities, wat over heel Nederland een divers beeld opleverde. ‘Samen tellen de 30 RES’en op tot veel meer dan de 35 TWh die is afgesproken in het Klimaatakkoord’, aldus Stigter, die zich ook in het bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) met dit onderwerp bezig houdt.

Het PBL rekende de eerste RES’en, die vorig jaar zomer door alle regio’s in Nederland werden opgeleverd, integraal door. ‘Het PBL keek daarbij naar de definitie van de opgave, maar ook naar de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk. In de RES’en is in kaart gebracht wat er al staat aan wind- en zonne-energie, of wat al in de pijplijn zit, en er is samen met alle betrokken partijen gekeken op welke locaties in 2030 mogelijk nog meer zonne- en windenergie opgewerkt kan worden’, somt Stigter op.

De 30 energieregio’s legden in hun eerste RES gezamenlijk een flinke ambitie neer voor het opwekken van zonne- en windenergie in 2030. Het realiseren daarvan brengt echter ook uitdagingen met zich mee. ‘Zoals gebrek aan ruimte op het energienetwerk, het inpassen van projecten in de leefomgeving en de uitspraak van de Raad van State vorig jaar over landelijke milieuregels voor windparken’, aldus Stigter.

‘Dankzij de uniforme werkwijze van het PBL is het mogelijk de dertig RES-aanbiedingen te beoordelen. Het PBL toetste hoe concreet de projecten waren en of ze realiseerbaar waren. Dat heeft ontzettend veel meerwaarde’, aldus Stigter. ‘Zo kunnen de verschillende regio’s van elkaar leren, wat het proces overall ten goede komt.’ Gaandeweg het RES-proces ontstond meer duidelijkheid over wat wel en niet mogelijk was, en welke oplossingen op

het meeste draagvlak konden rekenen. Zo werden in Noord-Holland vooral zoekgebieden aangewezen waar grootschalige zonnepanelen energie kunnen opwekken, zoals op bedrijfsdaken, op parkeerterreinen en langs wegen. Ook werd een bijzonder burgerinitiatief voor 'zonne-atollen' op het IJsselmeer meegenomen als kansrijke optie.

Net als Jan Matthijsen van het PBL roemt Edward Stigter het feit dat in veel regio's de inwoners direct betrokken werden bij het RES-proces. Noord-Holland organiseerde zo'n honderd bijeenkomsten, waar meer dan 3000 mensen een bijdrage leverden aan de totstandkoming van de twee RES-regio's Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid. 'Iedereen ziet dat er iets moet gebeuren. We hebben een doelstelling opgelegd gekregen van het Rijk, maar we willen zelf invulling geven aan de manier waarop we die doelen halen: gemeenten, provincies, Rijk, andere betrokkenen en inwoners. We doen het allemaal samen. Via het Nationaal Programma RES draagt het Rijk actief bij aan het delen van kennis.'

De manier waarop de RES'en tot stand zijn gekomen, zou ook zijn nut kunnen bewijzen in andere grote transitieprocessen, zoals de verduurzaming van de landbouw en zowel de kwalitatieve als kwantitatieve wateropgave, denkt Stigter. 'De komende tijd gaan we meer horen van dit soort gebiedsgerichte processen en gebiedsprogramma's, die vooral onder auspiciën en gezag van de provincie gaan plaatsvinden. Daarbij moeten we goed kijken naar de samenhang tussen de verschillende opgaven. Een milieuvriendelijke stal kan een boer helpen bij vermindering van de stikstofuitstoot, maar voor de wateropgave of energievraag is dit misschien geen goede oplossing.'

Mogelijk kan het PBL kennis leveren die de wisselwerking in deze verschillende sectoren van de leefomgeving duidelijk maakt en de provincies daarbij helpen in hun afwegingen, aldus Stigter. 'Daartoe moet het PBL goed weten wat er speelt in de provincies en gemeenten.'

Het komt er in elk geval nu op aan door te pakken naar de uitvoering van alle RES-plannen, zegt de gedeputeerde. 'Het PBL kan daarbij een belangrijke rol blijven spelen en daarmee meer een maatschappelijke functie vervullen waar zowel burgers als bewindslieden baat bij hebben.' De energietransitie zal niet 'pijnloos' verlopen, verwacht hij. 'Uit recent onderzoek blijkt dat we landelijk wellicht slechts maximaal 42 procent emissiereductie halen in 2030. Dan missen we dus 13 procent! Dat vraagt om maatregelen die diep zullen ingrijpen in onze manier van wonen, werken, reizen en eten. De energietransitie is brutaal en kan ook tot sociale onrechtvaardigheid leiden. Daar moeten we voor waken, maar bestuurders moeten wel koersvast blijven en met alle kracht de speurtocht voortzetten naar oplossingen voor een klimaatneutrale toekomst.'

Landbouw, stikstof en natuur: een ‘thriller zonder bad guy’

Interviews met PBL-onderzoeker Martijn Vink en hoogleraar Omgevingsrecht prof. dr. Chris Backes

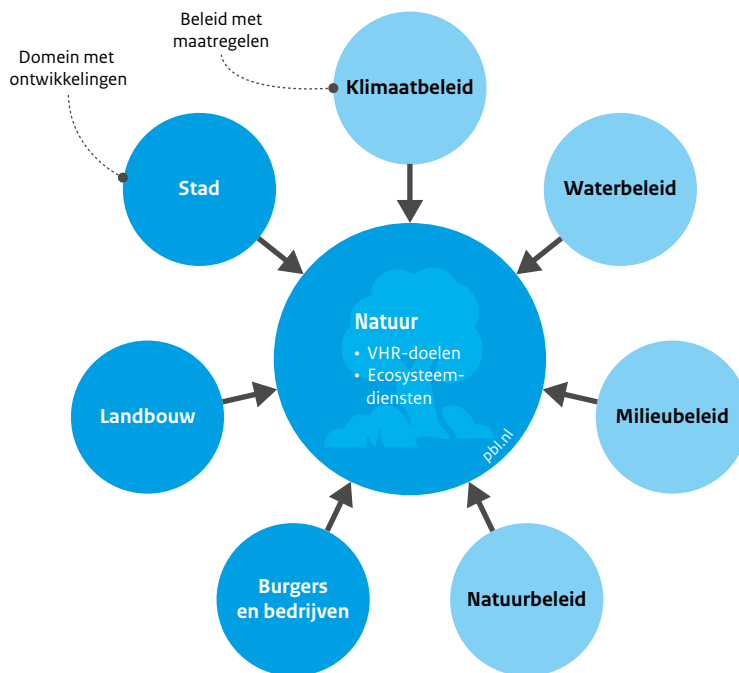
Dat stikstofemissies op veel plekken omlaag moeten staat al decennia buiten kijf. Maar door de recente eenzijdige focus op stikstofdepositie en de overschrijding van de kritische depositiewaarde, is het oorspronkelijke doel uit het oog verloren: de kwaliteit van de natuur. Het PBL waarschuwde daar in 2019 al voor. In mei van datzelfde jaar kwam de Raad van State met de befaamde stikstofuitspraak: sindsdien is de maatschappij in rep en roer. Het beleid stelde strikte stikstofdoelen maar was niet in staat een toekomstvisie voor de landbouw te ontwikkelen die in overeenstemming is met het behalen van die strikte doelen. Voor velen draait de stikstofcrisis om stikstof, maar lost een focus op stikstofemissies de crisis op? We vroegen het PBL-onderzoeker Martijn Vink en hoogleraar omgevingsrecht Chris Backes.

De complexe stikstofkwestie vraagt om een toekomstvisie voor de landbouw

Sinds de Raad van State in mei 2019 de uitspraak over stikstof deed, mag het toen vigerende Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet meer gebruikt worden om toestemming te geven voor activiteiten die extra stikstof genereren. Nederland zat ‘op slot’, zoals dat ging heten. Er werden amper vergunningen afgegeven voor bouwactiviteiten zoals nieuwe woonwijken, wegen en uitbreiding van veehouderijen. PAS voldeed volgens de Raad van State niet aan de natuurbeschermingsregels van de Europese Habitatrictlijn. Er kwam een nieuwe wet, maar rustig werd het niet. Al meer dan drie jaar beheerst ‘stikstof’ de politieke arena. De commissie-Remkes formuleerde in 2020 ‘Niet alles kan overal’, stikstof werd een belangrijke kwestie in de lange kabinetsformatie van 2021 voor de regering Rutte-IV. Het debat verhardde en sinds de zomer van 2022 hangt op veel plaatsen de Nederlandse vlag op zijn kop.

Ver vóórdat de stikstof-kwestie zo groot werd, formuleerde het PBL een helder, kort rapport. ‘Het gaat niet alleen om de hoeveelheid stikstofemissies, maar vooral om de kwaliteit van de natuur. En dat is nog steeds zo’, blikt onderzoeker Martijn Vink terug op het rapport

Natuur is onderhevig aan vele invloeden



Bron: PBL

‘Stikstof in perspectief’ van december 2019. ‘Uiteraard zullen stikstofemissies op veel plekken naar beneden moeten, en soms fors, maar door zo eenduidig stikstof, de ‘kritische depositiewaarde’ (KDW) in het bijzonder, te benadrukken, wordt het perspectief voor zowel de landbouw als vergunningverlening wel heel ongewis, zegt Vink. ‘Veel natuurgebieden lijden onder te veel stikstofneerslag, maar dat is niet alles. De KDW is een *risicowaarde*: depositie die deze waarde overschrijdt leidt tot een *risico* op verslechtering van de natuur door stikstof. Het is echter geen maat voor de staat van de natuur’, legt Vink uit. Er is veel meer aan de hand dan alleen stikstof. ‘De gebieden ontberen ook voldoende water van een goede kwaliteit, het zijn soms versnipperde gebiedjes en er kan mogelijk ook extra leefgebied worden gecreëerd voor nieuwe natuur.’

Kortom, alleen de KDW als maatstaf nemen, is ‘kijken door een rietje’ naar een natuurgebied, aldus de onderzoeker. Neem de Peelvenen. Het van oorsprong hoogveenengebied op de grens van Noord-Brabant en Limburg kleurt van alle kanten rood op de stikstofkaarten. ‘Maar al zou je alle stikstofemissies in de omgeving weghalen, dan bestaat de kans dat er geen verbetering van de natuur optreedt, laat staan hoogveenvorming’, zegt cultuurtechnoloog en beleidswetenschapper Vink. ‘Verdroging is een even zo grote bottleneck voor verbetering. Media schrijven ‘de natuur holt achteruit’. Ja, dat is in deze gebieden zo, maar

het komt niet alleen door stikstof, en ook zeker niet alle Nederlandse natuur holt achteruit.’ Sterker, soms treedt in gebieden waar de stikstofdepositie wordt overschreden helemaal géén verslechtering op. ‘In onze laatste beleidsbrief van juli 2021 hebben we laten zien dat het maar een klein deel van de stikstofgevoelige natuur is waar we over de afgelopen jaren verslechtering zien’, zegt Vink. ‘Het grootste deel is stabiel of vertoont zelfs verbetering door bijvoorbeeld structurele maatregelen tegen verdroging, in combinatie met goed beheer. Dat betekent niet dat er geen probleem is met stikstof, maar wel dat de overheid goed moet kijken naar een effectieve besteding van de euro’s.’

Het probleem is dat we helemaal niet goed weten hoe de natuur zich in een gebied ontwikkelt, constateert Vink. ‘Dat is eigenlijk heel raar omdat de Habitatrictlijn er wel om vraagt. We zijn in Nederland vooral goed in het boekhouden op de vierkante millimeter en we tellen bij wijze van spreken elke molecuul stikstof. De monitoring van de natuur schiet echter ruim tekort om met meer zekerheid iets over de kwaliteit op gebiedsniveau te zeggen’, aldus Martijn Vink. ‘We zien de terugkeer van grote beesten als de otter, zeearend en ooievaar, maar het mankeert aan exacte data over de biodiversiteit in ieder gebied. We kunnen daarom niet onderbouwen of het onder voorwaarden verantwoord is in sommige gebieden misschien een klein beetje emissie toe te staan voor bijvoorbeeld woningbouw of de energietransitie.’

Het PBL pleitte daarom al in de genoemde nota van 2019 voor het oprichten van een ‘wetenschappelijke autoriteit’, ‘een jury’, die een ‘omvattend ecologisch oordeel kan geven over de natuur.’ Vink: ‘Het ontbreken van een gedegen ecologisch oordeel is een van de redenen waarom de rechter bij vergunningen altijd terugvalt op de kritische depositiewaarde. De rechter vraagt om wetenschappelijke onderbouwing van de ecologische toestand. En we geven ze alleen een monitoring van de stikstofdepositie. En daar gaat het niet om. Het draait om het voorkómen van de verslechtering – en op termijn verbeteren – van de natuurkwaliteit.’ De vraag is of zo’n wetenschappelijke autoriteit – volgens Vink moet deze van het ‘kaliber IPCC’ zijn – de maatschappelijke brand tussen landbouw, natuurorganisaties en beleid kan blussen. ‘Blussen kan waarschijnlijk niet’, antwoordt Vink. ‘Het gaat niet alleen om data, maar ook om grote maatschappelijke belangen. Ik verwacht wel dat zo’n autoriteit onder voorwaarden kleine emissies voor woningbouw en energietransitie kan toestaan. Uiteindelijk zal echter emissiereductie nodig blijven, ook door de landbouw.’

Hamvraag is hoe het zo uit de hand heeft kunnen lopen. ‘Het is een thriller zonder bad guy’, vindt Vink. Hij spreekt van ‘een haast onoplosbare puzzel waar we met z’n allen slaapwandelen in gelopen zijn.’ ‘Dat Nederland jarenlang geen fundamentele politieke keuzes gemaakt heeft over wat we met de landbouw willen, helpt daar niet bij. Decennia is er landbouwbeleid gemaakt in wat je een ‘onderhoudsfeer’ kan noemen. Let wel, daar is veel mee bereikt. Met techniek en kennis is de Nederlandse landbouw zeer efficiënt geworden en is de stikstofuitstoot 70 procent gereduceerd ten opzichte van de jaren ’90. Er is echter geen stip op de horizon gezet voor een landbouw die in overeenstemming is met een milieugebruiksruimte die we de landbouw gunnen, laat staan dat de boer bij zo’n fundamentele keuze bij de hand is genomen.’

Hoewel een oplossing voor de stikstofcrisis nog niet nabij is, is de maatschappelijke missie van het PBL geslaagd. ‘We hebben van meet af aan gewaarschuwd voor draconische consequenties van een focus op uitsluitend de KDW’s en daarbij niet de kwaliteit van de natuur in ogenschouw nemen.’ Het kan op veel plekken het einde van de open landbouw betekenen, terwijl grondgebonden boeren tegelijkertijd van belang zijn om een groter leefgebied voor de natuur te onderhouden. ‘De maatschappelijke discussie zal in eerste instantie moeten gaan over welke gebruiksruimte wij in Nederland de landbouw gunnen, en wat de landbouw daarbinnen redelijkerwijs nog kan betekenen. Zover zijn we nog niet, maar ik denk dat die notie inmiddels wel is opgepikt’, zegt Vink.

En dat is nog niet alles. Want in de coulissen van de maatschappelijke discussie staat nóg een issue van formaat dat de landbouw raakt. ‘Nederland moet in 2050 ‘netto-nul’ CO₂ uitstoten, oftewel ‘klimaatneutraal’ zijn. Voor de landbouw gaat dat dus niet. Een klimaat-neutrale landbouw bestaat niet’, zegt Vink.

De maatschappelijke opgave is dus om per gebied plannen te maken waar techniek de landbouw nog kan helpen, waar nieuwe businessmodellen zoals de natte teelt van lisdodde soelaas biedt, of waar de aanplant van overstroombare bossen of productie van duurzame energie een oplossing biedt. En waar een fundamenteel andere inrichting van het landschap, zonder open vormen van landbouw onontkoombaar is. Ligt daar een rol voor toekomstig onderzoek van het PBL? ‘Ik weet het niet’, zegt Vink eerlijk. ‘Het zijn nu de provincies die dit soort plannen en vooral programma’s moeten maken en de ondernemers die nieuwe businessmodellen moeten ontwikkelen. Wat het PBL moet doen is de maatschappelijke gevolgen van de beleidskeuzes in beeld blijven brengen zodat uiteindelijk ook op gebiedsniveau het maatschappelijke debat realistisch blijft.’

‘Het beleid weet al jaren dat de veeteelt te veel uitstoot’

Stikstof staat sinds 2019 fors in de belangstelling, maar feitelijk was de ijlings ingetrokken PAS-regeling al een eerdere poging om het land van het slot te halen, herinnert hoogleraar Chris Backes zich. De hoogleraar Omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht is een veteraan in het milieurecht. Als onafhankelijk wetenschappelijk onderzoeker, soms in samenwerking met het PBL, duidt de jurist het Europeesrechtelijke raamwerk voor de Nederlandse wetgeving en het beleid, en werkt hij mee aan oplossingen van lastige milieuvraagstukken. Geur, fijnstof, lawaai, mest, menig milieudossier bestudeerde Backes op de juridische details. We weten al sinds de jaren ’70 dat er milieuproblemen zijn met stikstof, zegt Backes. ‘En al die tijd, bijna vijftig jaar, heeft het Nederlandse beleid alle kaarten op de techniek en innovatie gezet. Dat heeft veel goeds gebracht, maar in de afgelopen tien jaar heeft dat niet meer geleid tot substantiële daling van de uitstoot.’

Allereerst blijken de resultaten van de nieuwe technieken vaak niet zo goed als tevoren werd gedacht. ‘Het beleid rekent met emissiegegevens van staltechnieken of mestinjecteurs uit het lab of uit praktijkproeven.’ In de boerenpraktijk zijn emissies uit stikstofarme stallen vaak minder goed en hebben we ons te rijk gerekend, aldus Backes. ‘In de vergunning staan niet de getallen op basis van de werkelijke waarden in de praktijk. Maar de theoretische milieuwinst is al wel snel uitgedeeld als stikstofruimte.’



Ten tweede lijken de grote aantallen vee een verdere reductie onmogelijk te maken 'De veedichtheid is nergens ter wereld zo hoog als hier; drie tot vier keer hoger dan de nummer twee in de EU, Duitsland.' Het aantal bedrijven in Nederland is fors afgenomen, maar de dieraantallen per bedrijf zijn flink toegenomen. Schaalvergroting en stoppende bedrijven zijn omgekeerd evenredig. Door de schaalvergroting staan de koeien meer op stal, en daar stoten ze fors meer uit dan in de wei. Ze krijgen nu ook meer eiwitrijk voer dat tot hogere emissies leidt.

Het beleid is hier al jaren van op de hoogte, en nu is iedereen boos. 'De boeren zijn terecht boos want ze hebben veel geld geïnvesteerd in techniek die onvoldoende helpt. Ze hebben hun bedrijven uitgebreid omdat ze geen melkquota meer nodig hadden. De burens van de boeren zijn boos want het stinkt. Gemeentebesturen zijn boos, want ze voelen zich misleid door Den Haag. En iedereen wijst naar elkaar.' Sinds 2010 is geen substantiële reductie meer bereikt. 'Ook niet na de stikstofuitspraak van het Hof in 2018 en de Raad van State in 2019. We hebben alweer vier jaar verloren.'

Het steekt Chris Backes dat het nooit werkelijk is gekomen van een integrale visie op een duurzame landbouw, met daarin aandacht voor klimaat, water en natuur, aldus Backes. 'Stikstof is maar één element. In 2027 wordt Nederland afgerekend op de waterkwaliteits- en -kwantiteitsdoelen. Dan komen we opnieuw bij de landbouw uit. En vlak de gezondheidsrisico's zoals Q-koorts niet uit.' Ondanks die beleidslacune noemt Backes het 'fascinerend' dat Nederland de regels voor nieuwe activiteiten superstreng is gaan toepassen. Ligt daar de kern van het conflict? 'Deels', zegt Chris Backes. 'In de nieuwe vergunningen gaat het om een slechts met modellen uit te rekenen depositie van bijvoorbeeld 0,05 mol per hectare. Dat is niks, minder dan 1 gram stikstof.'

Dat heeft allerminst een negatief effect op stikstofgevoelige natuur. Het beleid had beter de oude vergunningen en de bestaande grote uitstoters tegen het licht kunnen houden. Daar liggen de werkelijke opgaven om de depositie met kilogrammen stikstof per hectare naar beneden te krijgen. We schieten nu met een kanon op wat mugjes.'

Nederland had in de jaren '90 een langetermijndoel moeten stellen, betoogt Backes. 'Decimeer de uitstoot per regio, per bedrijf. Zoek als boer zelf maar uit hoe je het haalt en neem maatregelen. En vervolgens gaan we meten. Haal je de vastgestelde norm niet, dan pakken we een deel van je dieren af.' Dit soort sturen op ambitieuze bindende resultaten is bijvoorbeeld gedaan toen de Amerikaanse staat Californië in de jaren '70 vanwege de smog emissie-eisen ging stellen aan auto's en de auto-industrie zeven jaar de tijd gaf. De autobouwers zeiden dat dit niet kon, maar toen was daar ineens de katalysator. Daar had toen nog nooit iemand van gehoord.' Ook op landbouwgebied is nog wel wat te halen, denkt Chris Backes. 'Generiek kan blijkbaar een meer uitgekiend voederdieet nog helpen, net als het koeientoilet waar de feces en urine worden gescheiden. Ook een grotere weidegang, waarbij de koeien langer buiten staan, biedt soms mogelijk soelaas. Maar nog te bereiken reducties moeten dan wel leiden tot minder stikstofuitstoot en niet tot nog meer dieren.'

'Het PBL heeft al die tijd gewezen op de noodzaak om de emissies te reduceren. Zowel in 2019 als in 2021 is duidelijk gemaakt dat de stikstofdeken omlaag moet, zowel generiek als per gebied. Het ligt bij de regering, het staat in het regeerakkoord.' En doe het integraal. Kijk ook naar water, klimaat, gezondheid.

Het PBL blijft belangrijk, zegt Backes. 'Het PBL probeert het veld erbij te betrekken, de dialoog en de discussies aan te gaan over hoe Nederland zich moet ontwikkelen en hoe de ruimte wordt verdeeld en gebruikt. Maar wat stikstof betreft is het intussen voer voor psychologen om te analyseren waarom Nederland in die crisis terecht is gekomen en er nog steeds niet uitkomt, terwijl dat in de landen om ons heen, óók in regio's met een zware overbelasting, niet speelt.' Het PBL bepleit in het laatste advies de oprichting van een 'wetenschappelijke autoriteit'. Kan die de zaak van het stikstof (en klimaat en water) in de landbouw vlottrekken? 'Die autoriteit is nu onder de naam 'ecologische autoriteit' in oprichting, maar wordt veel beperkter ingevuld dan het PBL voorstelde. Er zullen ook geen psychologen bij zitten. En die werken ook niet bij het PBL.' Misschien is het een goed idee dat het PBL eens analyseert hoe de aansturing van het landbouwbeleid de afgelopen dertig jaar heeft gewerkt, suggereert Backes. 'In retrospectief kunnen we dan mogelijk achterhalen wat er fout is gegaan in de regulering en kunnen we innovatief beleid ontwikkelen voor de toekomst. Wat voor soort landbouw kan nog en wat voor soort landbouw willen we.'

Nederland in 2049

Interviews met PBL-onderzoeker David Hamers en stedenbouwkundige en planoloog Joks Jansen

Hoe willen we wonen en hoe willen we ons verplaatsen over dertig jaar? En wat zijn de consequenties daarvan voor de stad en de infrastructuur? Aan de hand van vier 'normatieve' scenario's van het PBL oefenden wel 1500 professionals in vijftig workshops met de toekomst van de ruimte. Kan de studie ook helpen om verhalen van bewoners in de stad en regio op te halen?

Oefenen met de toekomst

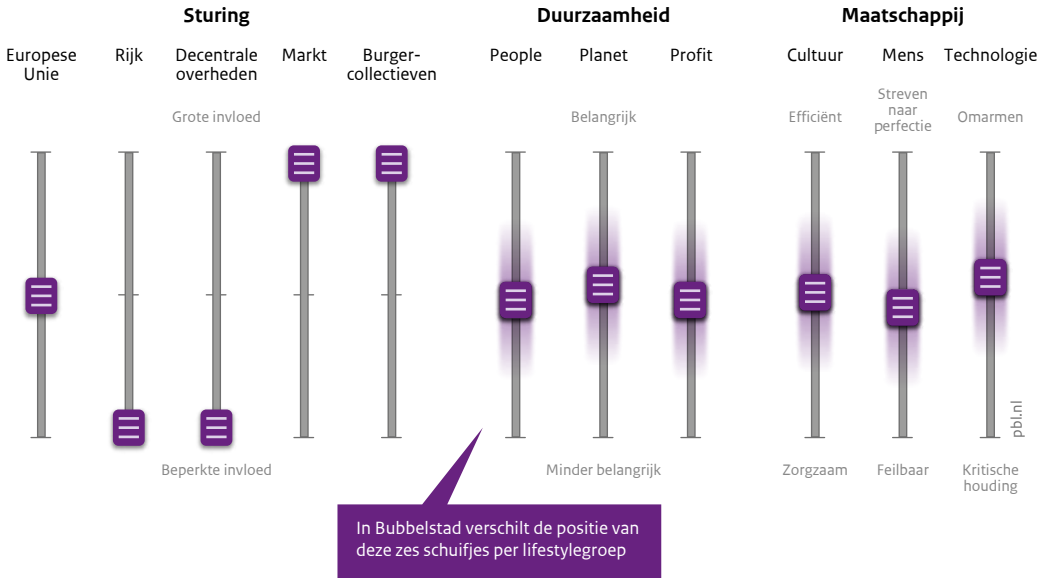
In 2018 was David Hamers volop bezig met de voorbereiding voor nieuwe ruimtelijke verkenningen. Het PBL probeert elke drie à vier jaar met een brede studie een ruimtelijke thema te agenderen en beleidsmakers inzicht te geven in nieuwe trends. 'Zo'n thema agenderen we zelf, afgestemd op een relevant actueel onderwerp', vertelt hij. Zo ging de verkenning in 2016 over hoe de economische ongelijkheid verloopt in en tussen steden, zoals de verschillen in banengroei en de ruimtelijke spreiding van arm en rijk. In 2018 kozen David Hamers, plaatsvervangend sectorhoofd Ruimtelijke Ordening en Leefomgevingskwaliteit en co-projectleider Daniëlle Snellen (plaatsvervangend sectorhoofd Verstedelijking en Mobiliteit) als nieuw thema 'de toekomst van de stad, infrastructuur en mobiliteit.'

Verrassend was de geheel nieuwe aanpak. 'Meestal kijken wij als onderzoekers vooruit aan de hand van vier omgevingsscenario's op basis van verschillen in bijvoorbeeld economische ontwikkeling of demografie. In onze studie wilden we nu echter niet alleen een verkenning doen op basis van trends die op ons afkomen, maar de toekomst aftasten met 'normatieve scenario's', aldus Hamers. 'Dat is een onderzoek naar mogelijke toekomstige maatschappijbeelden waarin verschillende waarden dominant zijn, met elk een verschillend effect op hoe we onze stedelijke omgeving inrichten. We wilden de stedelijke ontwikkeling, mobiliteit en infrastructuur verkennen aan de hand van wensen en ideeën ten aanzien van de manier waarop mensen zich over dertig jaar verplaatsen, welke infrastructuur daarbij past en hoe ze willen wonen.'

Dit alles dus in het jaar 2049, een verre toekomst met dus veel onzekerheid, een toekomst die niet te temmen is met meer data, maar evengoed een toekomst waar de bestuurders van nu zich toe moeten verhouden, schrijven de onderzoekers in 2019 in het resultaat van de studie, die 'Oefenen met de toekomst' is gedoopt.

Mooie woorden en een ferme ambitie, maar hoe pak je zoiets aan? Hoe kom je aan zinvolle, logische en prikkelende maatschappijbeelden? En dan ook nog op thema's als mobiliteit en infrastructuur, die jarenlang met een civiel-technische ingenieursvisie zijn bejegend.

Instelling mengpaneel scenario Bubbelstad



Bron: PBL

‘We zitten in Nederland bijvoorbeeld al jarenlang in dezelfde ‘groef’ van filebestrijding door meer asfalt. Onze indruk is dat we het daar niet meer mee redden’, zegt Hamers. Daar komt bij dat de samenleving sterk verandert. Fake news, trollen, de bubbels waarin we leven; de polarisering heeft de laatste jaren ook de Nederlandse samenleving bereikt. Om een zinnig debat over de toekomst van deze leefomgeving uit te lokken, ontwierpen Hamers c.s. elf variabelen die in combinatie met een antropologische theorie de fundamentele vormen van de toekomstige maatschappijbeelden. Het resultaat werd een stoort mengpaneel, waarbij de onderzoekers bij elf schuiven drie standen konden hanteren. Helemaal (groot, sterk) of juist helemaal niet (klein, zwak) of er precies tussen in. Het thema van de ‘sturing van de samenleving’ telt vijf schuiven: Europese Unie, Rijk, decentrale overheden, markt, burgercollectieven. Het thema duurzaamheid kent drie schuiven: people, planet, profit) en het thema maatschappij bestaat uit drie elementen: cultuur, mens en technologie. Dat laatste licht David Hamers toe. ‘Een cultuur kan efficiënt en prestatiegericht of juist zorgzaam zijn. De mens kan steeds perfectionistischer worden en met een robot concurreren of juist feilbaar blijven. En elk technologisch snuffje kan helemaal omarmd of juist kritisch worden bekeken.’

Dit mengpaneel vormde de basis voor vier verschillende werelden, Bubbelstad, Groenrijk, Beursplein en Eigenwijk. De vier beelden zijn uitgewerkt in de vorm van toekomstige steden met de bijbehorende infrastructuur en verplaatsingspatronen, inclusief verhalen (met soms hilarische voorvallen) over de ontwikkeling ernaar toe, dus van 2019 tot 2049.

In Bubbelsstad bestaan de wijken uit verschillende lifestylecollectieven. Er is veel markt en weinig overheid. Er is meer digitale communicatie dan fysieke infrastructuur. Er wordt minder gereisd, Virtual Reality domineert de fysieke ruimte.

In Groenrijk organiseert juist de overheid onder druk van de maatschappij een volledig circulaire samenleving waarin het klimaatprobleem is opgelost. De basis vormt een 'planeetpuntenbudget' waarvan iedere bewoner moet zien rond te komen, bijvoorbeeld voor zijn vervoer en gebruik van de openbare ruimte. Lopen en fietsen zijn de standaard.

In Groenrijk wonen mensen nabij hun werk en recreatiegebieden.

In Beursplein staat prestatie en zelfontwikkeling centraal. Grote marktpartijen zijn dominant. De overheid biedt hun zekerheid. In de regio is een fiks contrast tussen luxe woonwerkenclaves en wijken met een lage kwaliteit van leefomgeving. 'Alles is geregeld. Mits je het kunt betalen. Er is veel te winnen en veel te verliezen.'

In Eigenwijk ten slotte voelen de mensen zich verbonden met hun eigen buurt, wijk, stad. Iedereen kent elkaar. Er heerst kleinschaligheid en geborgenheid. Er is amper bovenlokale infrastructuur. De buurtthub volstaat en de buurtkas levert voedsel en energie voor iedereen.

Van de vier wereldbeelden zijn filmpjes gemaakt van één minuut. En behalve een lijvige pdf produceerde het PBL een toegankelijk boekje waarin de toekomstbeelden werden uitgewerkt. 'We wilden verhalen vertellen en prikkelen. Daarom introduceerden we in de beelden van de vier verschillende steden de nodige dynamiek. De coalities en arrangementen tussen inwoners ontmoetten overal de nodige oppositie', aldus Hamers.

Dat overkwam hem zelf trouwens ook. Niet alleen keken sommige PBL-collega's, gewend aan kwantitatieve indicatoren, soms vreemd op van het kijkje in de toekomst dat Hamers en Snellen en hun team voorschotelden. Bijvoorbeeld van een Augmented Reality (AR) waarbij een lens in je oog allerlei extra informatie verschaft over je medemens maar ook over de leefomgeving. Zo is een vervallen kantoorgebouw door Virtual Reality 's ochtends een markthal, 's middags een kantoor, 's avonds een bioscoop en 's nachts een dansvloer. Dit zou allemaal mogelijk kunnen worden door technologie. 'Op een gegeven moment schaffen we in dit verhaal rond 2030 het Omgevingsplan af omdat het niet werkt in zo'n dynamische realiteit', zegt Hamers. 'Dat vonden ze in de echte wereld van 2019 niet leuk op het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Iets wat nog niet is ingevoerd, en moeizaam verloopt, in de toekomst zomaar afschaffen. Door te prikkelen hebben we bewust frictie opgezocht in de beleidswereld. Doel was aandacht te vragen voor een nieuwe omgang met onzekerheid op langere termijn.'

De oppositie in de werkelijke wereld was wel een teken dat de verhalen kennelijk goed in elkaar zaten en voldoende prikkelden. Hamers' verwachtingen werden overtroffen toen in driekwart jaar na verschijning van het rapport en de filmpjes het PBL 'on tour' ging en liefst 1500 mensen zich aanmeldden in tientallen workshops. Heel diverse organisaties meldden zich, zoals gemeenten, provincies, waterschappen, directies van departementen, maar ook Rijkswaterstaat, Schiphol, Havenbedrijf Rotterdam, ABN Amro. 'Allemaal wilden ze oefenen met de toekomst aan de hand van hun eigen vraagstukken. En, let wel, we hebben hier geen reclame voor gemaakt. Het was vooral mond-tot-mondreclame.' Na afloop van de 'tournee'

door het land maakte het team van zes PBL-collega's dat parttime aan het project werkte, een doe-het-zelf pakket voor geïnteresseerden. Flyers, filmpjes, posters en instructies voor verschillende werkvormen vonden gretig aftrek. Hoe ging het er aan toe 'on tour'? 'De gemeente Den Haag werkte in die tijd aan een stadsvisie en we hebben ze na een korte inleiding laten inleven in de vier verschillende werelden. Hun breinen kraakten, want ze moesten zich ook rekenschap geven van de weerstanden in de verschillende wijken. Den Haag ontwikkelde mede daardoor een rijker doordacht palet van allerlei combinaties.' En het gaat nog steeds door, meldt Hamers. Terwijl hij volop werkt aan de volgende ruimtelijke verkenningen, wordt nog steeds materiaal aangevraagd voor 'oefenen met de toekomst'. Dat die studie impact had, blijkt niet alleen uit interviews en netwerkscans. Ook de chief scientist van het PBL kwam tot dat inzicht. Al zal de burgemeester in Ter Apel niet snel meedoen in een workshop over de stad in 2049. 'Nee, logisch', zegt David Hamers. 'Als je nu onder sterke druk staat om te handelen in actuele problemen als de opvang van asielzoekers, kun je er niks mee. Het oefenen met de toekomst is een middel dat je eerder moet inzetten. Het is uitermate geschikt om te gebruiken als een beleidsmaker zich in de fase bevindt van overdenken, visievorming en strategie.'

Gaat Hamers het kunstje nogmaals vertonen als volgend jaar de nieuwe Ruimtelijke Verkenningen 2023 verschijnen? Het thema is er actueel genoeg voor. 'We hebben een veel breder thema gekozen: de ruimtelijke inrichting van Nederland in het licht van de drie grote transities. Deze gaan we onderzoeken en combineren met onder andere de woningbouw-opgave van één miljoen nieuwe woningen', verklapt de onderzoeker. 'De vraag is waar we in Nederland de ruimte vinden voor de energietransitie, de landbouwtransitie en de circulaire economie, met respect voor de sturende rol van water en bodem. We gaan onder andere 'botsproeven' doen tussen sectorale beleidsvoornemens en de verschillende ruimtelijke transitiepaden die we gaan verkennen.'

'Het PBL moet tellen en vertellen'

In Tilburg spreekt stedenbouwkundige en planoloog Joks Janssen lovende woorden over 'oefenen met de toekomst' en over de maatschappelijke impact die de exercitie tot nog toe had. Al is de praktijkhoogleraar 'Brede welvaart in de regio' aan Tilburg University en senior-adviseur van de Tilburgse kennisonderneming Het PON & Telos ook kritisch. 'Vooraf landelijke partijen namen deel aan de workshops, terwijl de grote opgave in de regio ligt. Ik denk dat het voor de toekomst van belang is dat landelijke kennisorganisaties als PBL de regio meer opzoeken.' Want het is in deze wat Janssen noemt 'modderige regionale beleidspraktijk' waar vandaag de ruimtelijke puzzel moet worden gelegd om te kiezen tussen de uiteenlopende claims op de schaarse ruimte. 'En waar de vraag zich opdringt hoe je de energietransitie, de landbouwtransitie en de omslag naar een circulaire economie kan combineren met de woningopgave', zegt Janssen.



Hij heeft recht van spreken want hij is gepokt en gemazeld in de ruimtelijke ordening van de provincie Noord-Brabant. Joks Janssen was onder meer directeur van de denktank BrabantKennis die de Brabanders vanaf 2013 betrok om op vernieuwende wijze over de toekomst van de provincie na te denken. Nu is hij werkzaam bij Het PON & Telos, een fusie van het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant, dat net na de Tweede Wereldoorlog ontstond, en duurzaamheidsinstituut Telos, dat in 2000 het licht zag. 'Eerst vanuit de katholiek-sociale traditie en later vanuit een breed gedeeld besef van duurzaamheid, is in Brabant kennis geproduceerd voor de toekomst van de provincie. In Het PON & Telos komt die sociale en ruimtelijk-ecologische kennistraditie samen. Eigenlijk zijn wij een Brabants PBL en SCP ineen,' grapt Janssen.

Hij beseft terdege dat zijn wens om met het PBL meer in de regio 'on tour' te gaan geen sinecure is. Allereerst bedient het PBL de landelijke politiek. Het PBL is organisatorisch onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ten tweede is de ruimtelijke ordening intussen al meer dan tien jaar gedecentraliseerd en heeft al die tijd geen landelijke prioriteit gehad. 'En de regio's wisten hun nieuwe rol in de ruimtelijke ordening onvoldoende krachtig in te zetten. Dus nu zitten we met die energielurpende en ruimtevtretende datacenters en distributiecentra', constateert Joks Janssen. Pas sinds kort is er weer een Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en hoor je voorzichtig de roep om meer nationale regie. 'Maar al die tijd vielen de PBL-adviezen en rapporten landelijk gezien op een dorre bodem.'

Ten derde verschillen de regio's nogal van elkaar. Niet alleen in landschap en ruimte, maar ook in cultuur en ambities. 'Brabant mag dan gezegend zijn met een rijke kennisinfrastructuur, dat is lang niet overal het geval. Mijn ervaring is dat sommige regio's qua kennisinfrastructuur minder goed georganiseerd en geëquipeerd zijn dan de departementen en ze ook niet altijd in staat zijn om de benodigde nationale kennis te vertalen naar de regionale werkvloer.' Het PBL heeft onder leiding Hans Mommaas lovenswaardige pogingen gedaan om de regio's meer te ondersteunen in hun kennisontwikkeling, zoals met de lerende evaluatie van het Natuurpact waarin Rijk en regio's natuurontwikkeling trachten te stimuleren, zegt Janssen. 'Maar ik snap ook dat het PBL niet dertig regio's kan bedienen. De ruimtelijke agenda in de regio vraagt om een meer structurele kennisinfrastructuur, die regio's toerust om zelf de benodigde kennis te ontwikkelen en op regionale maat te snijden. Maar het

schort aan bestuurders die het belang van kennis zien. Niet alleen op regionaal niveau, maar ook op landelijk niveau.' Bestuurders zijn terughoudend, maar laten we hopen dat, hoe gepolitiseerd op dit moment ook, de grote transitievraagstukken tot meer visie leiden en dus ook de vraag naar kennisontwikkeling in en met de regio doet toenemen, aldus Janssen.

'Het PBL telt met data, cijfers en feiten, maar moet ook vertellen. De toekomst is niet voorspelbaar, maar wel voorstelbaar', zegt Joks Janssen. En hoe kun je je zaken voorstellen? 'Door met verbeeldingskracht aansprekende verhalen te vertellen', antwoordt Janssen. "Oefenen met de toekomst" was een goede poging, met verhalen over de vier werelden van de Bubbelsstad, Groenrijk, Beursplein en Eigenwijk.'

De verhalen moeten echter ook meer nadrukkelijk worden opgehaald worden bij mensen in de straat, niet alleen bij beleidsmakers en experts, is de overtuiging van Janssen. 'Want de leefomgeving is van ons allemaal. We moeten verder reiken dan onze eigen vakkring van ruimtelijke professionals, bijvoorbeeld aansprekende publieksmanifestaties organiseren. Weten we in wat voor Nederland de Willem II-supporter wil leven? Wat zijn de verlangens en waarden van buurtbewoners in een gewone wijk? Laten we ze vragen 'wat vind jij nou belangrijk?' De leefwereld van burgers weegt nog onvoldoende mee. Als er in het publieke debat al over ruimtelijke ordening wordt gesproken, dan gaat het tot nog toe teveel op een abstracte en technocratische wijze: Kritische Depositiewaarden, natuurdoeltypen, zoveel vierkante meter van dit en zoveel vierkante meters compensatie van dat.'

Er is een gerede kans dat een dergelijke 'uitnodigende' planologie de komende tijd meer werkelijkheid gaat worden. De samenleving krijgt al veel informatie te verwerken via tal van betrouwbare (en onbetrouwbare) kanalen. 'Mensen raken het overzicht kwijt', zegt Janssen. 'Er verandert veel tegelijkertijd. Zonneweides, windmolens, datacenters, woningbouwplannen: de ruimtelijke claims buitelen over elkaar heen, zetten de bestaande leefwereld van mensen onder druk. Dan gaan de hakken in het zand. Als ruimtelijke verandering enkel als kwaliteitsverlies wordt ervaren, gaan we het niet redden.'

De grote transitieopgaven vragen om minder 'moeten' en meer 'kunnen' en 'willen' en daar liggen kansen voor een 'uitnodigende' planologie, denkt Janssen. 'Zoals het PBL in de aanloop van de laatste Tweede Kamerverkiezingen met 'Grote opgaven in een beperkte ruimte' heeft laten zien, is 'omgevingskwaliteit' de crux. In wat voor soort landschap willen we straks wonen? Kunnen we in de optelsom van ruimtelijke veranderingen meer schoonheid, logica en samenhang brengen, zodat mensen bereid zijn om mee te doen?'

Het leggen van deze puzzel met duizend stukjes ruimte moet in de regio gebeuren. En dat moeten de provincies en gemeenten, samen met de waterschappen, burgers en bedrijven doen. 'Maar zonder de kennis en betrokkenheid van het Rijk gaat het niet. Het Rijk moet de regio in positie brengen met heldere doelen, de benodigde kennis en voldoende middelen voor de uitvoering.' In die beweging past in de visie van Janssen een PBL dat regionale kenniscentra zoals het PON & Telos actiever opzoekt, zodat doorwerking van de ruimtelijke verkenningen naar de planologische praktijk beter is gegarandeerd. 'Wat mij betreft mag het PBL nog meer kennis maken met de regio.'

De speurtocht naar eindeloos grondstoffenhergebruik

Interviews met PBL-onderzoeker Maikel Kishna en gedeputeerde van de provincie Flevoland Cora Smelik

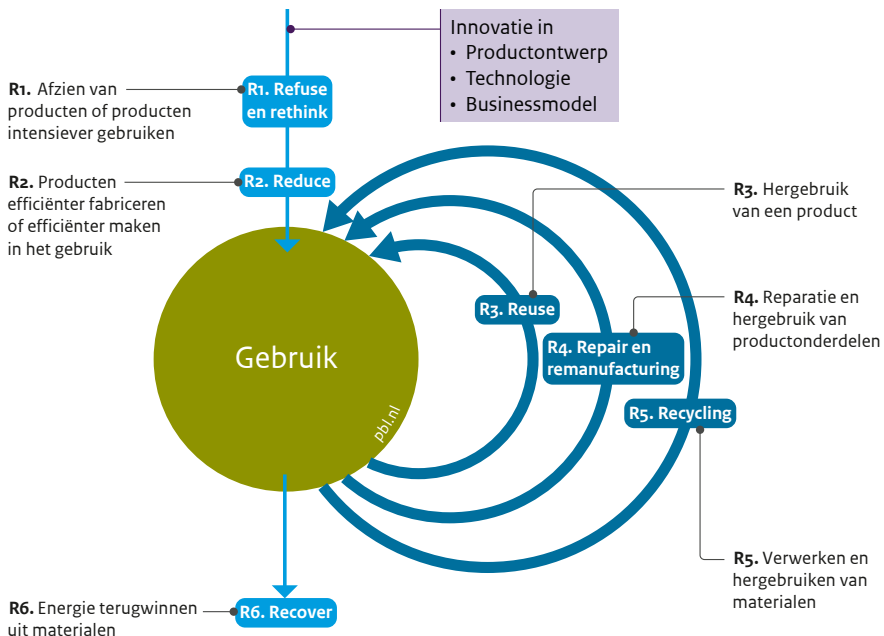
De laatste jaren doet de circulaire economie opgang in Nederland. Afval bestaat niet meer, afvalstoffen zijn 'tweedehands' grondstoffen die zolang mogelijk worden ingezet, zo is de gedachte. Studies van het PBL laten zien dat Nederland ondanks de activiteiten en ambities nog lang niet op de goede weg is. Behalve monitoren van grondstoffengebruik is het PBL-onderzoek ook een speurtocht naar de trends en veranderingen in de maatschappij, zoals de trend om steeds nieuwe kleren of de nieuwste telefoon te willen kopen. Circulaire innovaties zouden hierin een wezenlijke verandering kunnen brengen. De provincie Flevoland is al volop bezig. Een gesprek met Maikel Kishna (PBL) en Cora Smelik (GroenLinks, gedeputeerde circulaire economie provincie Flevoland).

De transitie naar een circulaire economie moet nog beginnen

Op het eerste gezicht lijkt 'Circulaire economie' een nieuw buzz-begrip, de zoveelste in de reeks sinds Gro Brundtland in 1986 'sustainability'(duurzaamheid) muntte. *Cradle to Cradle* volgde, en wie herinnert zich nog de Donut-samenleving? En wat was er eigenlijk mis met de ladder van Lansink, het Tweede Kamerlid die al in 1979 preventie bovenaan zette en het storten van afval op de onderste trede plaatste?

Is 'circulaire economie' kortom niet gewoon oude wijn in nieuwe zakken? 'Het sterke aan dit begrip, dat overigens alweer vijf jaar oud is, is dat het woord 'economie' erin voorkomt', zegt PBL-onderzoeker Maikel Kishna. 'Het geeft burgers en bedrijven het idee dat er geld aan te verdienen is. Het stimuleert bedrijven om serieuzer naar nieuwe businessmodellen te kijken. En dan niet alleen per individueel bedrijf, maar liefst in de hele keten van toeleverende bedrijven', aldus Kishna. De onderzoeker van het PBL houdt zich bezig met succes- en faalfactoren van duurzame transitieprocessen. Hij is (co-)auteur van vele publicaties, waaronder de *Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER)*. 'Dat was in 2021 de eerste keer dat we de ontwikkeling naar een circulaire economie zijn gaan monitoren', aldus Kishna. Het PBL gaat Nederland vanaf nu elke twee jaar de spiegel voorhouden of de

R-ladder met strategieën van circulariteit



beoogde afname van het grondstoffengebruik in 2030 is gehalveerd, met als uiteindelijk doel een volledig circulaire economie in 2050, conform de ambitieuze doelen van de regering.

Want ondanks de 100.000 ‘circulaire’ bedrijven – van traditionele bedrijven zoals kleermakers en garages tot schuchtere voorbeeldprojecten en de opmars van heuse ‘deelplatformen’ als ov-fiets en innovatieve reparatiediensten, gaat het niet de goede kant op in Nederland, zo blijkt uit de monitoring. De belangrijkste indicatoren voor het grondstoffengebruik voor consumptie en productie in Nederland gaan sinds 2010 hooguit voor een luttel procentpuntje naar beneden terwijl de overheidsambitie een halvering in 2030 is, zegt Kishna. Het PBL kijkt behalve naar de kilogrammen grondstoffen en kilogrammen afval ook naar kwalitatieve aspecten. ‘De impact van 1 kilogram cement is anders dan van 1 kilogram goud als je kijkt naar CO₂-uitstoot en de effecten op bijvoorbeeld landgebruik, waterkwaliteit en biodiversiteit.’

Naast deze monitoring kijkt het PBL ook naar indicatoren die iets zeggen over de stand van zaken van het transitieproces. Denk aan een toename van investeringen in innovatie, de verandering van het imago van tweedehandsspullen, of toename van voorschriften en regels die het gebruik van circulaire producten voorschrijven. ‘We zien dat de transitie zich nog in de beginfase bevindt, de transitie hapert nog’, constateert Maikel Kishna.

Dat lijkt vreemd. Nederland behoort immers tot de koplopers van recycling. Zo wordt nergens anders in Europa zoveel kunststofafval ingezameld en gerecycled. Het probleem is echter, aldus het PBL, dat veel recyclingscapaciteit al een tijdje bestaat. Ook de reparatie-initiatieven zoals repaircafés zijn in circulair opzicht marginaal en dienen vooral de sociale cohesie in een buurt, aldus Kishna.

Tegenwoordig hanteren onderzoekers de zogeheten R-ladder. De onderste trede – het minst grondstofbesparend – is Re-cover (R6: weggoeien en verbranden met terugwinning van energie). Dat komt veel voor in Nederland, net als de nadruk op recycling (R5) en reparatie (R4). Daar is niks mee mis, maar voor een circulaire economie zijn ook 'hogere' R-sporten op de ladder belangrijk. 'Allereerst Re-fuse en Rethink (het afzien of delen van producten), R1. Vervolgens Re-duce (R2: het besparen van grondstoffen door efficiënter te produceren), dan Re-use (R3: hergebruik van het product)', zegt Kishna.

Een voorbeeld ter illustratie. Stel je bent uitgekeken op je broek. Je kunt hem in de vuilnisbak stoppen, waarna hij wordt verbrand en jij een nieuwe koopt. Je kunt 'm ook in een textielcontainer gooien. Dan worden het ten minste nog poetslappen of met wat geluk zelfs voor een deel een nieuwe spijkerbroek (R5: Re-cycle). Misschien kun je hem ook laten opknappen of verstellen en ziet hij er beter uit (R4: Repair). Maar nog beter is je nog goede broek een tweede leven geven en/of zelf een tweedehands broek kopen (R3: Re-use). Of je koopt een broek die circulair is ontworpen of van een duurzaam materiaal is geproduceerd, zoals hennep of vlas (R2: Re-duce). Maar het belangrijkste om je af te vragen: moet ik wel een nieuwe broek hebben, ik heb er al tien, oftewel R1: Re-fuse en Re-think.

Het probleem is dat voor de R1, R2 en R3-delen van de circulaire economie nog amper verdienmodellen bestaan, constateert Kishna. 'In de zakelijke sector zijn er wel leaseconstructies voor laptops, kopieerapparaten, vloerbedekking of zelfs verlichting, maar voor consumenten zijn dergelijke constructies nog lastig. Consumenten kopen en producenten verkopen liever een wasmachine dan dat je er eentje huurt of leest.'

De aarzelende initiatieven voor autodelen in een appartementencomplex of in een buurt, of de voorzichtige opmars van tweedehands kleding via de wereldwijde webwinkel Vinted zouden een reden moeten zijn voor de overheid om dit soort initiatieven meer aan te moedigen, vindt Kishna. Ook lenen in plaats van aanschaffen van gereedschap als een boorhamer die je toch maar twee keer per jaar gebruikt, zou gekoesterd moeten worden. 'We werken met het PBL aan een inschatting van de grondstoffen- en milieuwinst van ongeveer negentig circulaire gedragsuitingen. Welke zetten het meeste zoden aan de dijk voor een circulaire economie? Dat kan beleidsmakers helpen om bijvoorbeeld gerichte campagnes te starten.'

Welke gedragsveranderingen zijn dat? Het PBL weet al dat ombuigen van het aankoopgedrag van auto's, kleding en natuurlijk de immens populaire mobiele telefoon meer oplevert dan de geleende boorhamer. 'Maar je moet niet geringschattend doen over nieuw leengedrag over gereedschap', vindt de onderzoeker. 'Het kan de geesten rijp maken voor meer gedragsverandering in andere productgroepen die meer effectief zijn voor een circulaire economie.'

De boodschap van het PBL over de haperende circulaire economie vindt zijn weg in de samenleving, merkt Maikel Kishna. 'We organiseerden 'deskundigen-dagen' met stakeholders en beleidsmensen. 'We moeten wel wat doen met de ICER', hoorde ik. Vooral dat mensen praten in termen van 'we' vind ik mooi. Het is een teken dat de urgentie wordt gevoeld. Ik word ook vaak gevraagd voor interviews en panels. We laten echt de alarmbel afgaan.' Het PBL volgt de internationale Green Deal van Eurocommissaris Timmermans en nationale ontwikkelingen op het gebied van de circulaire economie. Kishna beseft dat er veel behoefte is aan kennis voor de regio's. 'Hopelijk kan onze monitoringssystematiek over de negentig gedragsuitingen als voorbeeld of basis dienen zodat niet elke regio het wiel hoeft uit te vinden', zegt hij.

Eind dit jaar verschijnt het Nationaal Programma Circulaire Economie. 'Daarin verduidelijkt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wat de weg voorwaarts is, onder andere door meer concrete doelen te stellen. Het PBL heeft hiervoor in twee notities kennis aangeleverd.'

Het PBL moet burgers beter leren kennen, alleen al om de beweegredenen en mechanismen achter trends beter te begrijpen. 'Ik begrijp heel goed dat mensen graag voor weinig geld nieuwe kleren willen kopen en dan naar Primark gaan om een soort van wegwerpkleding te kopen, of kadootjes bij Action. Maar is er nog wel een plek binnen een circulaire economie voor deze producten? Welke alternatieven kunnen we bedenken?'

Er is nog veel te ontdekken. Soms vinden mensen het vies om op een tweedehands matras te slapen, maar aan de andere kant worden afgedragen babykleertjes en wiegies vaak bewaard voor de kleinkinderen. 'Wat kunnen we uit dit patroon leren voor het succes van andere tweedehandsproducten en daarmee de circulaire economie? Ik zou het mooi vinden als ons werk kan bijdragen aan het informeren en inspireren van burgers met betrekking tot circulaire keuzes.'

Circulair bouwen met vlas en vezels uit de polder

De provincie Flevoland was in 2017 de eerste provincie die de ontwikkeling van een circulaire economie in de Omgevingsvisie zette. En wisten we al dat Flevoland in 2030 een 'netto grondstoffenleverancier' wil worden, dus minder grondstoffen de provincie wil laten binnenkomen, en meer er uit? Gedeputeerde Cora Smelik (GroenLinks) heeft een afgeladen portefeuille met onder meer bodem, milieu, duurzaamheid, omgevingsvisie, maar ze is tevens dagelijks bezig met het 'omdenken' van een lineaire naar een circulaire economie.

Het is niets minder dan pionierswerk, maar daar hebben de inwoners en bedrijven in de jongste provincie op het nieuwe land een traditie hoog te houden. Want het zijn doeners in Flevoland. Niet louter mooie woorden, maar daden verrichten, willen ze. 'Zo zien we in onze overwegend agrarische provincie nieuwe kansen voor de landbouw', zegt Smelik. 'Door vlas en vezels te verbouwen, kunnen boeren bijdragen aan het *biobased* bouwen, zoals je dit jaar al heel mooi kunt zien aan de paviljoens van de Floriade in Almere.' Na afloop van de tentoonstelling kunnen de paviljoens geheel worden gedemonteerd en elders opgebouwd.



In plaats van lange productieketens van materialen als staal, beton en steenwol die veel fossiele energie vergen, is het doel in Flevoland om korte regionale ketens op te richten tussen producenten (boeren, verwerkende bedrijven) en afnemers (bouwbedrijven, aannemers, projectontwikkelaars).

Die laatste zijn er genoeg want Flevoland heeft de ambitie om 100.000 woningen te bouwen. Daaraan hebben Smelik en haar collega-gedeputeerde van Wonen de opgave verbonden dat 20 procent daarvan uit circulaire houtbouw moet bestaan. 'Er wordt al volop aan gewerkt', zegt ze in een Teams-meeting vanwege de treinstakingen. 'In Dronten worden levensloopbestendige kangoeroe-woningen gebouwd. We verkorten de ketens, creëren werkgelegenheid in de maakindustrie, onder andere in een assemblagefabriek in Lelystad.' Nu komt het hout nog uit duurzame bossen in Scandinavië, maar in de toekomst wil de provincie bevorderen dat het hout van dichterbij komt.

Naast dit groene biobased bouwen bestaat in Flevoland nog een tweede, meer 'grijs' spoor voor een circulaire economie. 'We proberen samenwerkingsprojecten op te zetten tussen bedrijven die elkaar nog niet kennen. Een bekend voorbeeld is de oesterzwamtelier die koffiedrab gebruikt als opkweekmateriaal.' Dit soort zaken levert al jaren halsbrekende toeren op voor de vergunningverlenende en handhavende overheid. 'Einde afvalstatus' is het hoofdpijndossier voor veel nieuwe ideeën. 'Het probleem is dat koffiedrab als afval wordt gezien, en dat heeft allerlei gevolgen voor inpassing van zo'n bedrijf in een bestemmingsplan. Om de circulaire economie te bevorderen, zou voor veel toepassingen de afvalstatus van secundaire grondstoffen moeten worden gehaald. De wet- en regelgeving van gisteren botst nogal eens met de innovatie van morgen', vindt Cora Smelik. Dergelijke aanpassingen zijn vooral een landelijke aangelegenheid, al is het alleen maar om een gelijk speelveld te houden: voorkomen dat een innovatieve ondernemer in de ene provincie niet mag wat in een andere regio wel mag. 'Samen met Hans Mommaas werkten

we aan een kennisinfrastructuur Circulaire Economie en voerden we al goede gesprekken met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Dat moeten we de komende tijd voortvarend zien door te zetten.'

Vooral de combinatie tussen circulaire economie en de klimaatopgave, samen met belangrijke issues als woningbouw en landbouw, biedt op provinciaal niveau mogelijkheden, denkt Smelik. 'Veel tegelijk aanpakken is ingewikkeld, maar het leidt ook tot kansen. Je kunt zelfs zeggen: het is een risico als je het niet doet.' Ook hierover sprak ze een aantal keren prettig met PBL-directeur Mommaas. 'Het is natuurlijk veel gevraagd van het PBL om regionaal te gaan inzoomen op de circulaire economie. Maar we spraken over het idee om drie gelijksoortige provincies te volgen op hun circulaire pad.' Regelmatig laat Cora Smelik vallen dat de rol van het hbo- en mbo-onderwijs bij de circulaire economie belangrijk is. 'Tijdens stages zouden studenten bedrijfseconomie dan niet als een spons kennis opzuigen bij bedrijven maar ook met enthousiasme kennis brengen op het gebied van circulariteit en duurzaamheid.' Smelik noemt ook de samenwerking met het bedrijfsleven, waterschap Zuiderzeeland en Natuur- en Milieufederatie Flevoland.

Een andere grote uitdaging is het bereiken van hogere treden op de R-ladder. 'Ontwerp en design van nieuwe producten en gebouwen waarin minder verschillende grondstoffen en zoveel mogelijk secundaire grondstoffen zitten, is de grootste opgave. In Almere proberen we dat te bevorderen met het praktijk- en innovatiecentrum Circulaire Economie.' Ook het kennisprogramma DuurzaamDoor beoogt een sociale innovatie en gedragsverandering bij burgers te bevorderen en een groene economie binnen bereik te brengen. 'Minder voedselverspilling, hebben we wel nieuwe kleding nodig. We zijn daar interactief mee aan de slag met inwoners en met scholieren. Ik hoop dat het PBL ons geweten blijft en de vinger op de zere plek legt in deze complexe en alomvattende overgang van de lineaire naar de circulaire economie.'

Lerend evalueren: 'Kijken onder de motorkap'

Interviews met PBL-onderzoeker Eva Kunseler en adjunct-directeur NSOB Martijn van der Steen

Niet langer beleid achteraf evalueren op het feit of de beoogde doelen gaandeweg de uitvoering van het beleid binnen bereik zijn komen te liggen, nee, een nogal nieuwe aanpak is om al gedurende de vormgeving en uitvoering van het beleid een vinger aan de pols te houden. Zo kan gaandeweg worden geëvalueerd of het beleidsproces op de goede weg is om de maatschappelijke opgave te realiseren.

Het PBL is in 2014 gestart met de nieuwe methodiek van lerend evalueren. Een lerende evaluatie voer je uit in samenwerking met de partijen die betrokken zijn bij het beleid. We vroegen PBL'er Eva Kunseler en adjunct-directeur van de NSOB Martijn van der Steen hoe dat werkt, zo'n lerende evaluatie.

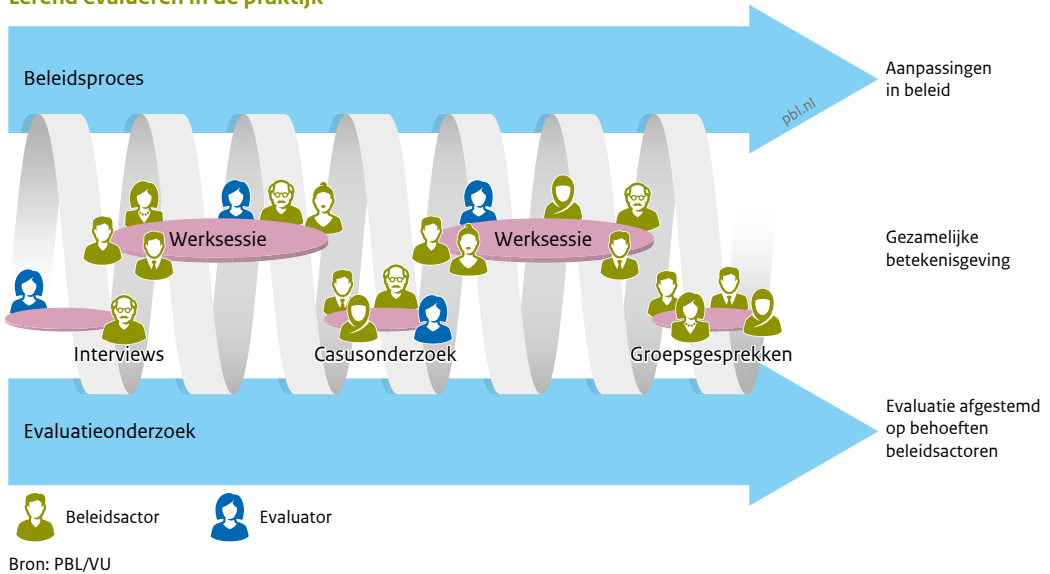
Met het beleid meedenken en tegendenken

Deze 'zachte' vorm van evalueren wint de laatste jaren aan populariteit. Harde evaluaties blijven gewenst, maar er is meer nodig. Dat komt doordat het beleid voor de leefomgeving een ambitie heeft, bijvoorbeeld met betrekking tot een circulaire economie of klimaatneutrale samenleving, zonder dat vooraf helder is welke exacte doelen op welke manier bereikt kunnen worden.

'Met een lerende evaluatie kijken we onder de motorkap. We constateren niet alleen dat de auto niet rijdt, maar achterhalen ook waarom niet en helpen de bestuurder om de auto weer te laten rijden, zegt Eva Kunseler, wetenschappelijk onderzoeker bij de sector Integrale Beleidsanalyse van de Leefomgeving bij het PBL. 'De opgave van het klimaatbeleid is een klimaatneutrale samenleving te creëren. Doel daarvoor is de emissiereductie van 55 procent in 2030 en nul emissies in 2050. Evaluatie op louter deze doelen is niet voldoende om na te gaan welke veranderingen het beleid in gang zet', aldus Kunseler.

Bovendien is er met betrekking tot het halen van de klimaatdoelstellingen sprake van veel 'transitiebeleid', zoals bijvoorbeeld de energietransitie. Dit beleid vraagt om een continue afstemming tussen diverse overheidslagen en met de partijen in het veld, die ook zelf een rol in deze transitie hebben. 'Een lerende evaluatie helpt bij het onderling afstemmen van

Lerend evalueren in de praktijk



deze diverse belangen en subdoelstellingen van de diverse betrokken partijen.'

Ook komt een 'lerende' aanpak tegemoet aan de behoefte van burgers, bedrijven, ngo's en decentrale overheden om hun ideeën over de aanpak van leefomgevingsvraagstukken in te brengen in het beleidsdossier. 'Er moet meer ruimte en aandacht zijn voor een meervoud van perspectieven', zegt Kunseler.

Beleidsdoelen en maatregelen verschuiven eigenlijk voortdurend door voortschrijdend inzicht of door veranderende omstandigheden. 'Louter sturen op een eendimensionaal doel, zoals op megatonnen emissiereductie, kan soms zelfs averechts werken', zegt Kunseler. 'Op korte termijn kunnen bijvoorbeeld hybride warmtepompen of stikstofarme stallen helpen, maar op langere termijn staan ze werkelijke verbeteringen in de weg, zoals de aanleg van collectieve warmtenetten of een verdergaande verbetering van de natuur. Een harde evaluatie op het behalen van doelen biedt dan onvoldoende inzicht in deze complexe beleidsdynamiek.'

Lerend evalueren werkt anders. 'Bij lerend evalueren gaan onderzoekers al vrij snel op zoek naar verklaringen voor tekortkomingen in het beleid en wat er beter kan. Hoe? Door beleidsmedewerkers samen te laten nadenken waarom doelen niet worden gehaald, na te gaan waar het beleid dreigt vast te lopen en door creatieve oplossingen met elkaar uit te wisselen. Door concrete praktijkvoorbeelden bij de kop te pakken en te rade te gaan waar en hoe deze oplossingen in praktijk worden gebracht, kan een lerende evaluatie verkennen 'waar wat werkt' en inspireren tot aanpassingen en verbeteringen in het beleid.

Bijvoorbeeld door een gedeputeerde te vragen: 'Kun je uit de voeten met de kaders voor het natuurbeleid en hoe werk je die uit op provinciaal niveau' en aan een wethouder:



‘Wat zijn jullie vooruitzichten om inderdaad al in 2030 klimaatneutraal te zijn, zoals in Utrecht’, zegt Kunseler. ‘Daaruit halen we dan kennis over hoe bedrijven, burgers en ngo’s dat voor elkaar krijgen, en op welke punten het beleid hen daarbij faciliteert of juist hindert. Met een lerende evaluatie kijken we naar de werking van het beleid om verklaring te bieden voor (achterblijvende) resultaten.’

Het PBL startte in 2014 met lerend evalueren bij het Natuurpact, dat in 2013 door de Rijksoverheid samen met de provincies is ondertekend om in gedecentraliseerde vorm meer en betere natuur in 2027 te realiseren. Dat Natuurpact gaat niet alleen over soorten in de natuur, maar ook over de manier om de samenleving meer bij de natuur te betrekken. ‘Met lerend evalueren kunnen de provincies, die een centrale rol spelen in het gedecentraliseerde natuurbeleid, van elkaar leren en hoeven ze niet allemaal het wiel uit te vinden. Ze kunnen de kunst van elkaar afkijken’, zegt Kunseler. Naast het realiseren van meer natuur en het vermaatschappelijken van de natuur, is er nog een derde doel in het Natuurpact. ‘Dat is de poging om de natuur en economie van elkaar te laten profiteren’, aldus de onderzoeker. Dat gaat niet alleen over relatief harde indicatoren als het aantal pannenkoekenhuisjes op de Veluwe of het feit dat woningen in een groene omgeving meer waard zijn. ‘Het gaat ook over ecosystemendiensten en nieuwe verdienmodellen voor de landbouw’, aldus Kunseler. Daaronder wordt verstaan dat bijvoorbeeld natte natuur meer water kan bergen en dus wateroverlast als gevolg van de klimaatverandering vermindert en ook droge periodes minder schade veroorzaken. Natte natuur biedt ook kansen voor nieuwe gewassen zoals lisdodde dat in circulaire bouwmaterialen wordt verwerkt. Op die manier voorkomt natuur schade en vertegenwoordigt het ook een economische waarde. ‘Hoe je dat precies moet meten, is eveneens een onderwerp van gesprek in de lerende evaluatie.’

Het klinkt allemaal wat abstract en ‘zacht’, maar het is duidelijk dat een veranderend energiesysteem of landbouwsysteem mogelijk een ander type evaluatie vraagt. Maar hoe doe je dat? En vooral, wat meet je? Kunseler spreekt van interviews, ‘casus-onderzoek’ en ‘groepsreview-sessies.’ In de tussentijdse, lerende evaluaties van het Natuurpact bleek bijvoorbeeld dat de provincie Zuid-Holland een goede aanpak had ontwikkeld om de grond van een boerenbedrijf om te zetten in nieuwe natuur, vertelt Eva Kunseler. ‘In zo’n sessie legde de provincie Zuid-Holland uit hoe ze te werk gingen. Een onderzoeker van het PBL reflecteerde hier op en wees op het belang van draagvlak in het betreffende dorp en collega-boeren voor de onteigening. Vervolgens stelde de zaal met collega-ambtenaren van andere provincies vragen. ‘Hoe gingen die keukentafelgesprekken dan’, ‘Mooi, maar wat als een boer niet wil, wanneer ga je dan onteigenen, en wat doe je als je nog niet weet hoeveel geld het kabinet ervoor beschikbaar stelt?’

Het PBL voerde kwalitatief en kwantitatief onderzoek uit om beleidsresultaten in beeld te brengen én het leerproces te voeden. ‘De zaal leert van deze casus, en inspireerde bijvoorbeeld de provincie Zeeland. Het PBL is dan naast evaluator ook gespreksleider en verbinder’, aldus Eva Kunseler. Voor de borging van de wetenschappelijke kwaliteit zijn meerdere seminars georganiseerd waarbij collega-onderzoekers die niet bij het onderzoek zijn betrokken en externen het onderzoeksmateriaal hebben gereviseerd. Om geleerde lessen verder in praktijk te brengen, moeten beleidsmakers open staan voor consequenties voor de organisatie. Ze moeten ook de interdepartementale en interbestuurlijke uitwisseling over deze geleerde lessen organiseren, aldus Kunseler. ‘Zo stimuleren de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken in samenwerking met IPO, UvW en VNG de experimenten met aardgasvrije wijken. Uit deze experimenten blijkt dat de warmtenetten niet berekend zijn op de relatief nieuwe techniek van warmtepompen, en dat de netbeheerders aanlopen tegen opslagproblemen met de lokaal opgewekte zonne-energie. In dat geval zegt een gemeente al snel ‘daar ga ik niet over’. Eigenlijk moet het Rijk dan onmiddellijk die Warmtewet op orde brengen. Dat noemen we verticaal leren, dus lessen van lokale experimenten oppakken en vervolgens doorvertalen naar aanpassingen in wet- en regelgeving.’ Kunseler: ‘Op ambtelijk en uitvoeringsniveau, en ook tussen departementen, is nog een wereld te winnen en moeten ambtenaren veel meer en beter leren samenwerken.’ Deze verkokering speelt op allerlei terreinen, aldus Kunseler. ‘Er is een team van rijksambtenaren dat in het klimaatbeleid over mobiliteit gaat, een ander team stuurt het elektriciteitsbeleid en weer een ander team gaat over de klimaatopgave van de landbouw. Maar als het over de groei van het elektrisch wagenpark gaat, is het heel ingewikkeld om landbouwvoertuigen een plek te geven in het mobiliteitsbeleid en om gegevens over de elektriciteitsvraag en – aanbod tussen alle teams uit te wisselen.’ Het PBL probeert die uitwisseling te organiseren en trekt aan de bel over de consequenties van verkokering. Eva Kunseler: ‘Er wordt dan snel erkend dat het niet zo moeilijk zou moeten zijn, maar het beleidsproces veranderen is echt een vervolgstap. Het vergt een leer-actie-cyclus, waarvan de noodzaak nog te weinig wordt gevoeld. We moeten als PBL daarom samen met het beleid meedenken en tegendenken.’

Je meet misschien niet wat je wilt weten

Het PBL is al jaren een onafhankelijke scheidsrechter die dient vast te stellen of een beleidsmaatregel werkt en of het beter gaat met de stikstofreductie, de bodem, de natuurontwikkeling of het water. Een scheidsrechter met gezag. Hij oordeelt met evaluerende monitoringsmethoden en technieken, tot en met een VAR toe, om het in voetbaltermen te zeggen. 'Een geharde purist op het gebied van deze gangbare evaluatie wordt wellicht onrustig van de nieuwe zachtere benadering van het lerend evalueren waarin meer naar maatschappelijke elementen wordt gekeken', begint Martijn van der Steen. 'Maar ze vergeten gemakshalve dat veel evaluaties en monitoring in de zogenaamde harde natuurlijke context ook best moeilijk zijn te meten en vaak gebeuren op basis van aannames. Neem de ontwikkeling van nieuwe natuur of het behoud van Natura-2000-gebieden. Wat is goede biodiversiteit nu precies? Kun je muggen wegstrepen tegen olifanten?'

Martijn van der Steen is adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), een instelling die opleidingen verzorgt voor topambtenaren, bestuurders en een enkele politicus. De NSOB is ook een denktank en voert toepassingsgericht onderzoek uit naar de bestuurskundige praktijk. Veel beleid is in transitie. Neem de energietransitie, zegt Van der Steen. 'Het huidige energiesysteem kennen we, maar waar we heen moeten, is grotendeels onbekend. Het is immers nog in ontwikkeling, inclusief zelfs de hele infrastructuur. En er komen mogelijk zelfs vormen van energie waar we nu nog amper kennis van hebben. Dus wat ga je precies meten om te kijken of de energietransitie op koers ligt? Je weet eigenlijk niet wat je wilt weten', aldus Van der Steen.

Dan zijn er volgens de bestuurskundige twee routes. 'De eerste, meest voor de hand liggende, gaat werken met wat we wél weten. Je simplificeert, doet aannames, je gaat je veronderstellingen terugbrengen tot meetbare indicatoren, TeraWatturen bijvoorbeeld. Dat is goed, maar voor mij is het nog maar de vraag of je alles meet wat je wil weten.' De tweede route laat de onzekerheid over de transitie juist in stand. Daar meten onderzoekers hoe het er mee gaat, en of de onzekerheden minder worden. Van der Steen: 'Dat noemen we lerend evalueren. We ontdekken gaandeweg wat we aan het meten zijn, wat belangrijk is. Het evaluatie-object beweegt als het ware mee.'

Dit heeft wel consequenties voor de onafhankelijke scheidsrechter die het PBL is. 'Het PBL is met lerend evalueren meer in contact met het beleidssysteem. Het beleid past zich aan aan de metingen. De scheidsrechter voetbalt als het ware een beetje mee, zit ook op de beleidsstoel en moet dus ook aan zelfevaluatie doen. Ja, dat is een zekere verstrengeling. Vloeken in de kerk en verboden in de hardcore evaluatiekunde', beseft Martijn van der Steen.



Toch denkt hij dat een evaluerende systematiek licht kan werpen op de voortgang in een dergelijke woelige, complexe, ambigue werkelijkheid. 'Dat vraagt van het PBL dat ze naast de ladder met de gouden standaard van de klassieke doe-evaluatie een tweede ladder ontwikkelen. Nee, en dat is niet een inferieur keukentrapje. Het knappe aan het PBL vind ik dat ze de ladder van het lerend evalueren langzaam leren uitschuiven en voor ingewikkelde vraagstukken uit de leefomgeving een evaluatiemethode in de praktijk ontwikkelen. Het PBL staat midden in het proces waarin de evaluatie meegroeit met de praktijk.'

Sommige bestuurders zullen de afwezigheid van meetbare doelen hekel, want zij willen afgerekend worden op het behalen van prestaties. Maar publieke waarden zijn nu eenmaal moeilijk te kwantificeren, vindt Martijn van der Steen. Voor hem geldt in de komende 'fuzzy' transitieprocessen het gezegde 'hitting the point, but missing the target'. 'Ik doe vaak inspiratie op van de Zwitserse komiek en kunstenaar Ursus Wehrli, die boeken maakt als 'Opruimen, dat is kunst'. Daarin staan twee plaatjes die allebei 'een dag in een zwembad in de open lucht' heten, vertelt Van der Steen. 'Op de ene prent staat een kleurrijk en bont geheel van de activiteiten. Op de andere zijn alle personen geteld, de kinderen, de parasolletjes. Ze liggen allemaal naast elkaar en alle luchtbedjes zijn naast elkaar getekend. Ik denk toch dat het bonte beeld de beste weergave geeft van 'een dag in een zwembad in de open lucht'. En zo is het met de energietransitie ook. Het PBL moet meerdere dingen doen. 'Het PBL moet zeker de terwatturen tellen aan de geplande duurzaam opgewekte energieprojecten.' Maar het PBL moet zich óók afvragen waarom er veel meer zonneprojecten op land dan windprojecten op land zijn ingeboekt.' Daarvan kun je leren voor het draagvlak. 'Je moet lastiger zaken als een bewegend draagvlak onderdeel zien te maken van je metingen.'

De introductie van elektrische auto's is ook zo'n voorbeeld. Om de doelmatigheid van fiscale voordelen te meten, turfde de Algemene Rekenkamer de voor de hand liggende parameter van de hoeveelheid nieuwe elektrische auto's. 'Dat is uiteraard een indicator, maar je zou ook kunnen kijken naar het effect van de slogan 'mijn volgende auto is een elektrische auto'. We weten dat het draagvlak van die slogan veel hoger is dan het daadwerkelijke aantal elektrische auto's dat er rondrijdt. De maatschappelijke tolerantie voor elektrische auto's is dankzij agressief stimuleringsbeleid enorm gegroeid en dat is een veel belangrijkere indicator dan de verkochte auto's', doceert Van der Steen. Het legt het fundament voor de versnelling in de transitiecurve. Normalisering is daarvoor cruciaal. Een goede meting van hoe het met de transitie gaat, zou dat in beeld moeten kunnen brengen. En daarvoor heb je passende, rijke en waarschijnlijk ook meer *fuzzy* indicatoren, vindplaatsen en methoden nodig.'

Maar goed, mensen zullen snel beamen dat de volgende auto een elektrische is, net zoals ze in enquêtes vaak invullen dat ze flexitariër zijn of minder vlees eten. En je moet eens in hun winkelmandje kijken hoeveel kiloknaller vlees er ligt. Van der Steen: 'Je kunt dit soort sociaal wenselijke antwoorden vermijden door op een deugdelijke manier vragen te stellen en in gedrags- en interventie-enquêtes te corrigeren. Je kunt ook een combinatie maken met een andere vraag over bijvoorbeeld de elektrische auto', zoals 'heeft u al eens een proefrit gemaakt?'

Belangrijker nog is dat Martijn van der Steen eigenlijk niet maalt om dat Nederlandse 'sociaal wenselijke antwoorden' geven. 'Het bewijst dat minder vlees eten of niet meer in een dieselauto rijden normaal aan het worden is. Het heeft daarmee al invloed op hun gedrag. Dat is winst.' Ook de sterk gestegen zichtbaarheid van vegetarische of veganistische producten in het supermarktschap of de toegenomen hoeveelheid laadpalen op straat zijn voorbeelden van indicatoren die iets zeggen over een transitieproces. 'In andere landen staan ze meer verdekt opgesteld. In Nederland zijn ze dus 'normaler'. Voor de transitie is niet alleen belangrijk dát ze er zijn, maar ook waar ze staan en hoe ze bijdragen aan de normalisering. Meten dus, maar dan wel de goede dingen.'

Betekent het gebruik van meer zachte indicatoren dat makkelijker van het eerder vastgestelde tijdspad kan worden afgeweken? Dat in 2030 wordt gesteld 'oké, we hebben de 55 procent reductie van CO₂-emissies niet gehaald, en zijn gesneuveld op 51 procent. Maar we denken dat we gezien de ontwikkelingen in beleid, maatschappelijk draagvlak en techniek in 2033 wel tegen de zestig procent zitten? Van der Steen: 'Dat is heel goed mogelijk. Maar het is wel zaak goede indicatoren te ontwikkelen die de belofte dat alle signalen op groen staan goed beschrijven. En het is zaak om het goed uit te leggen.

De échte vraag is niet 'zijn de eerder gestelde doelen gehaald', maar 'lopen we met voldoende snelheid in de goede richting'. Dat is deels een opgave voor degenen die meten, maar natuurlijk ook voor de mensen die met de metingen aan de slag gaan en daarover bijvoorbeeld politiek debat voeren en besluiten nemen. Lerend evalueren als praktijk gaat niet alleen over de evaluatoren en onderzoekers, maar vooral ook over inbreng van de gebruikers en de beslissers.'

Van der Steen prijst het PBL dat ze hun gereedschapskist met harde indicatoren trachten uit te breiden met een bredere set van dit soort zachte indicatoren. 'Op de korte termijn zou het ertoe kunnen leiden dat de gezaghebbende positie van het instituut wat afbrokkelt, maar op de langere termijn levert het meer inzicht in de vermaatschappelijking van leefomgevingsvraagstukken. Het PBL draagt dan nog meer zinvol bij aan een brede manier van kijken naar transitieprocessen in de energievoorziening, landbouw en natuurontwikkeling.' De NSOB-onderzoeker noemt dit ook een verdienste van Hans Mommaas. 'Hij heeft als directeur van het PBL de vermaatschappelijking die onder Maarten Hajer begon stevig doorgezet. Het is een verdienste om het harde meetinstrumentarium vast te houden en daarnaast een zachter gamma-spectrum te ontwikkelen.'

Het Begeleidingscollege: een vierkoppige waakhond

Interviews met BC-voorzitter Aart de Geus en BC-lid Hilde Blank

In de luwte van het alledaagse werk waakt een nu vierkoppig Begeleidingscollege als een soort raad van toezicht over de kwaliteit van het werk van het PBL. Ze vergaderen een paar keer per jaar en sparren met de directie over hun bevindingen. 'De maatschappelijke relevantie van het PBL is de laatste tien jaar enorm toegenomen', ziet voorzitter Aart de Geus. Lid van het Begeleidingscollege Hilde Blank wijst ook op een risico die de 'vermaatschappelijking' voor het PBL kan hebben.

Wetenschappelijke kwaliteit en maatschappelijke relevantie in tijden van fake news

Het Planbureau voor de Leefomgeving ressorteert organisatorisch onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Er is een Begeleidingscollege, dat als een soort raad van toezicht fungeert voor het PBL. 'Wij voorzien eenmaal per vijf jaar in een visitatie door een commissie die niet alleen de wetenschappelijke kwaliteit van het werk van het PBL onderzoekt, maar ook de maatschappelijke relevantie in kaart brengt', zegt Aart de Geus, sinds juni 2019 voorzitter van het Begeleidingscollege. 'Wij regelen de mensen voor de visitatiecommissie. En het verslag van hen gaat naar de Tweede Kamer, want wij zijn een wettelijke instelling', zegt de voormalig Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid die voor het CDA in de kabinetten Balkenende I, II en III (van 2002 tot 2007) zat.

Het voorzitterschap van het Begeleidingscollege PBL is een nevenfunctie voor Aart de Geus. In het dagelijks leven is hij sinds 2020 bestuursvoorzitter van de Goldschmeding Foundation, een van de goede doelen-stichtingen van Frits Goldschmeding die nogal fortuin heeft gemaakt met uitzendbureau Randstad. De stichting ijvert voor een inclusieve arbeidsmarkt, duurzaam werk en een menswaardige economie, onder andere door de financiering van opleidingen voor nieuwkomers in Nederland. Het Begeleidingscollege van het PBL vergadert drie tot vier per jaar, onder andere over de verschillende leefomgevingsthema's en het werkprogramma. 'Wij zien toe op de hardheid van de data en ook op de internationale standaard van het verzamelen van gegevens. Wij houden daarentegen geen toezicht op het budget en hebben geen bemoeienis met het personeel', zegt De Geus in een gezellige hoek van de eerste verdieping van een van de vele kantoorstorens op de Amsterdamse Zuid-as.



De maatschappelijke relevantie van het PBL is de laatste tien jaar enorm toegenomen, constateert Aart de Geus. 'Dat komt doordat de thematiek van de leefomgeving urgenter is geworden. Klimaat, schaarste in de woningbouw, energie, waterbeheer, de stikstofdiscussie en de natuur zijn stuk voor stuk issues die in mijn tijd in de politiek absoluut niet *top of the bill* waren. Dat komt doordat we ons veel meer bewust zijn geworden dat er dringende beleidsinterventies nodig zijn. De harde feiten ontwikkelen zich de verkeerde kant op', analyseert De Geus. En daarmee zijn we meteen bij de kern van het PBL. 'Want het is de taak van het PBL om het maatschappelijk discours over de leefomgeving te voeden met feiten en cijfers en daarmee het bewustzijn in de samenleving over de noodzaak van een goede leefomgeving te bevorderen.' Voorheen lag het debat over de leefomgeving vrijwel geheel op de as tussen wetenschap en beleid. Door de urgentie van de problematiek krijgen beleidsbeslissingen meer impact in de maatschappij, signaleert Aart de Geus. 'Daarbij komt dat de veranderingen niet voortkomen uit de politiek, maar eigenlijk van burgers, bedrijven en decentrale overheden moeten komen. Politiek handelen en politieke beslissingen hebben alleen maar effect als er een draagvlak voor is in de maatschappij.'

Daarom is het 'verbreden van de communicatie' zo belangrijk, aldus De Geus. 'Het PBL heeft goed begrepen dat we er met rapporten en brieven naar de Tweede Kamer en Ministers alleen niet komen. Het PBL heeft, trouwens net als de andere twee planbureaus CPB en SCP, de moeilijke taak opgepakt om die verbreding en vermaatschappelijking te bereiken zonder zijn wetenschappelijke kwaliteit te verloochenen. En daarbij hoort ook dat de planbureaus transparant zijn over wat zij (nog) niet weten. Het PBL heeft de laatste vijf jaar in de communicatie een hele steile leercurve omhoog gemaakt.'

Communicatie is het huidige tijdsgewricht echter geen sinecure. Feiten en cijfers worden in het eigen straatje uitgelegd en geïnterpreteerd en zo nodig verdraaid. Sneller dan het licht wordt er getwitterd, gefacebooked en geïnstagramd. Er is weinig terughoudendheid en een check van de feiten en beweringen lijkt amper plaats te vinden. ‘Klopt’, beaamt De Geus, ‘de hoeveelheid *fake news* neemt toe, maar dat is niets nieuws. Het is zo oud als de wereld dat politiek en belangenverenigingen feiten naar hun hand zetten, of het nu de boeren of de bonden zijn, en of het nu in Amerika is of in Nederland. Juist in deze, soms explosieve situaties, met rattenvangers in de politiek die graag een sprookje vertellen, moeten de feiten en de cijfers kloppen. En het PBL levert die betrouwbare informatie. Daar steek ik mijn hand voor in het vuur.’

Is het daarbij geen handicap dat voorspellingen over leefomgevingsvraagstukken vaak met veel onzekerheden zijn omgeven? ‘Met de Covid-maatregelen heeft Nederland daar ervaring mee opgedaan’, zegt De Geus. ‘Soms is besloten om scholen in een weinig besmette regio toch te sluiten, terwijl de bewijsvoering niet helemaal eenduidig was. Toch moesten we iets doen. En zo is het ook met de stikstofdiscussie. De macrodata voor heel Nederland zijn relatief makkelijk uit te leggen. Bij de vertaling naar maatregelen voor boeren in een bepaalde regio moeten we soms onzekere keuzes maken.’

Hoewel Aart de Geus dus te spreken is over de moderne communicatie-aanpak van het PBL heeft hij nog wel een wenspuntje. ‘Het PBL zou behalve terugkijken en trends uit het verleden analyseren ook meer vooruit kunnen kijken. We hebben natuurlijk toekomstverkenningen, bijvoorbeeld over de ruimte, zoals in ‘Oefenen met de toekomst’¹. Maar het PBL zou daarin meer kunnen samenwerken met de twee andere planbureaus CPB en SCP. Dan worden toekomsttrends als energieprijzen, demografische ontwikkeling, woningbouwopgave ook in ander perspectief bekeken. Is woningbouw voor een groeiende bevolking te realiseren in onze druk gebruikte ruimte, met een voldoende waarborg voor natuur en landschap en waterzekerheid? De drie bureaus hebben met elkaar te maken, en gelukkig zien ze alle drie het belang van deze thema’s. Ze hebben trouwens al uitstekend samengewerkt in een gezamenlijk advies over het recente coalitieakkoord. Het helpt ook dat ze in één en hetzelfde huis zitten aan de Bezuidenhoutseweg. En er is een nieuwe generatie directeurs, met Pieter Hasekamp op het CPB, Karen van Oudenhoven-van der Zee op het SCP en ... binnenkort de opvolger van Hans Mommaas op het PBL. Ik verwacht er veel van.’

‘Het PBL moet er nog meer voor zorgen dat het werk in het hele land landt’

Stedenbouwkundige Hilde Blank zit sinds 2016 in het Begeleidingscollege. Ze werd gevraagd vanwege haar brede kennis van en opvattingen over het ruimtelijke domein. ‘Met mijn bureau werk ik op verschillende schaalniveaus en aan urgente opgaven.

Van opgaven die op landelijk niveau spelen zoals energietransitie, klimaatverandering en de woningbouwopgave tot het transformeren en innoveren van bestaande werkgebieden,

¹ Zie het hoofdstuk ‘Nederland in 2049’.



stationsgebieden en versterken van groen en landschap. Ik ben daarbij zeer geïnteresseerd in de culturele identiteit of eigenheid van steden en gebieden als inspiratie voor de toekomst. Daardoor behouden we de ruimtelijke kwaliteit en wordt niet alles hetzelfde. Ik leg veel verbindingen met bestuurders, burgers en de lokale economie.’ Haar netwerk telt naast wetenschappers dan ook vele personen uit de publieke en private sector. Het ruimtelijke domein is de laatste tien jaar nogal ondergeschoven geweest, ook bij het PBL, constateert Blank. ‘Dat heeft natuurlijk te maken met het totaal wegvallen van de ruimtelijke ordening op landelijk niveau. Toen het Rijk de handen ervan af trok, was dat een signaal voor de provincies dat de ruimtelijke ordening niet belangrijk was. En nu zitten we met een aangetaste ruimtelijke kwaliteit door onder meer de ‘verdozing’. ‘Dat is eigenlijk nog te zacht uitgedrukt, corrigeert Blank zichzelf later in het gesprek. ‘Eigenlijk is de sturende kracht in de publieke zaak gedurende tien jaar in Nederland totaal verwaarloosd. Uit onder meer de PBL-analyses van het rijksbeleid en de verkiezingsprogramma’s komt het failliet van de publieke zaak duidelijk naar voren.’

Maar het tij keert, we verzetten de bakens. ‘Twaalf jaar kabinetten-Rutte waren twaalf jaar bewuste afwezigheid van visie. Dat is doorgeslagen. Nu kantelt het weer naar vooruitblikken en stippen op de horizon.’ De roep om meer landelijke regie zwelt aan. De vermaatschappelijking van de leefomgevingsvraagstukken is duidelijk gaande, ziet net als De Geus ook Blank. Het PBL blaast daarbij flink op de trompet. ‘De rapporten en analyses hebben nog steeds – en terecht – de naam wetenschappelijk, objectief, neutraal en zonder oordeel te zijn. Het PBL schurkt echter dichter tegen de maatschappij en tegen de uitvoering van het beleid aan’, vindt ze. Dat komt door de gevoelde urgentie van de vraagstukken in de leefomgeving. Moderne communicatie zoals webinars helpen daarbij de kennis beter en sneller te verspreiden.

Naast cijfermatig materiaal helpen ook meer kwalitatieve dimensies, zoals die in het lerend evalueren² worden ondernomen. 'Dit alles vergroot de rijkdom van de analyses. Een voorbeeld is de evaluatie van het Natuurpact, waaraan Blank zelf eerdaags ook een bijdrage gaat leveren. 'We proberen te achterhalen of de doelen worden gehaald, maar ook of de doelen vruchtbaar zijn, en hoe we ze beter kunnen omschrijven.' Daar komt bij dat het PBL onder Hans Mommaas veel de krant heeft opgezocht, aldus Blank. 'Haast een beetje activistisch, wat me erg aanspreekt.' Een gevaar van deze vermaatschappelijking ziet ze ook. 'Positief is dat het werk gebruiksvriendelijker is en meer toepasbaar is in het veld. Een nadeel kan zijn dat het PBL zich meer in de advieswereld begeeft en meer de meningsvormende kant op gaat. We moeten ervoor waken dat we geen onderdeel worden van het babbelcircuit en dat we niet één van de vele meningen gaan geven.'

Ze noemt het een dilemma. 'Meer aanschurken tegen de praktijk en zorgen dat de boodschap daar landt en tegelijk je objectiviteit bewaren en onafhankelijke, betrouwbare kennis leveren.' De Nacht van de Leefomgeving is daarvan een goed voorbeeld. 'Een breed en levendig debat, maar vanuit objectieve kennis, zoals in 2021 over de stand van zaken van het wonen, werken en reizen van de Nederlanders in het post-corona-tijdperk.' Honderden deelnemers in een zaal en online. Juist doordat veel groepen afhaken van de politiek, is het werk van het PBL noodzakelijk. 'Er zijn veel urgente opgaven, terwijl tegelijkertijd mensen zich op grote afstand voelen staan, vooral van het Rijk, van 'Den Haag'. De evaluaties die het PBL maakt zijn landelijk, maar dat is niet 'Den Haag'. Het PBL moet er nog meer voor zorgen dat het werk in het hele land landt. Studies die vertellen wie wat moet doen. Studies die mensen handelingsperspectief geven.' Hoe moet dat? 'Door meer casuïstiek te onderzoeken, verhalen te vertellen die toepasbaar zijn in een regio of in een stad, juist voor groepen in de samenleving die het minder goed hebben getroffen. Dan bedoel ik niet de wappies, maar wel mensen die sociaal, financieel of vanwege gezondheid niet meekomen. Er is onvrede, kijk naar de NS-stakers, de boeren, de Groningers, maar ook hoe we hier omgaan met vluchtelingen. Het wantrouwen in de overheid groeit. Het PBL kan een verbinding maken door een maatschappelijke barometer te maken over 'de stand van het land'. Het planbureau kan helpen het vertrouwen weer terug te winnen. Ook kan het PBL nu meer dan ooit het Rijk helpen weer 'landelijk' te worden en meer te sturen in de publieke zaak. Want daar is het Rijk voor uitgevonden.'

² Zie het hoofdstuk 'Lerend evalueren'.

Lijst van geïnterviewden

Chris Backes | Hoogleraar Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht

Hilde Blank | Directeur bureau BVR Adviseurs Ruimtelijke Ontwikkeling en lid
Begeleidingscollege PBL

Marjolein Demmers | Directeur van milieuorganisatie Natuur & Milieu

Aart de Geus | Bestuursvoorzitter Goldschmeding Foundation, voorzitter Raad van
Commissarissen Triodosbank en voorzitter Begeleidingscollege PBL

David Hamers | Wetenschappelijk onderzoeker ruimtelijke ordening, PBL

Joks Jansen | Praktijkhoogleraar Brede welvaart in de regio, Universiteit Tilburg, en senior
adviseur-onderzoeker, PON&Telos

Maikel Kishna | Wetenschappelijk onderzoeker circulaire economie, PBL

Eva Kunseler | Wetenschappelijk onderzoeker en adviseur methode-innovatie, PBL

Jan Matthijsen | Wetenschappelijk onderzoeker klimaat, luchtkwaliteit en energie, PBL

Hans Mommaas | Directeur PBL

Melchert Reudink | Wetenschappelijk onderzoeker en projectleider Compendium van de
Leefomgeving, PBL

Cora Smelik | Gedeputeerde voor duurzaamheid, milieu en Omgevingsvisie, provincie
Flevoland

Martijn van der Steen | Hoogleraar Strategie en toekomst, Erasmus Universiteit Rotterdam,
en adjunct-directeur NSOB

Edward Stigter | Gedeputeerde voor klimaat en energie, IPO-bestuur en subsidies, provincie
Noord-Holland

Martijn Vink | Wetenschappelijk onderzoeker institutionele analyse natuur, stikstof en
landbouw, PBL



Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres:
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

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

2022