



Planbureau voor de Leefomgeving

Zelfevaluatie VAN HET PBL VOOR DE VISITATIE VAN **2022**

Februari 2022

PBL

Colofon

Zelfevaluatie van het PBL voor de visitatie van 2022

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2022

PBL-publicatienummer: 4749

Contact

bas.arts@pbl.nl

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan het schrijfteam (Bas Arts, Aldrik Bakema, Ton Dassen, Alinda Lamein, Jarry Porsius), de begeleidingsgroep (Pieter Boot, André van Lammeren, Rob Weterings), het communicatie- en redactieteam (Mieke Berkers, Nienke Noorman, Jacqueline Timmerhuis), en vele andere PLB'ers, die op enigerlei wijze aan deze zelfevaluatie hebben bijgedragen.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Planbureau voor de Leefomgeving (2022), *Zelfevaluatie van het PBL voor de visitatie van 2022*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

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.

Inhoud

| | |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Colofon | 2 |
| Voorwoord | 4 |
| Samenvatting | 5 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 2 Institutionele context, beleidskader en veranderend speelveld | 8 |
| 2.1 Institutionele context van het PBL | 8 |
| 2.2 PBL's beleidskader: missie, visie en strategische doelen | 10 |
| 2.3 Het veranderende speelveld van wetenschap, beleid en samenleving | 12 |
| 3 Activiteiten en resultaten 2017-2021 | 18 |
| 3.1 Kwaliteit | 18 |
| 3.1.1 Inleiding | 18 |
| 3.1.2 Initiatieven naar aanleiding van de visitatie 2017 | 19 |
| 3.1.3 Resultaten met betrekking tot kwaliteit | 23 |
| 3.2 Relevantie en impact | 26 |
| 3.2.1 Inleiding | 26 |
| 3.2.2 Initiatieven naar aanleiding van de visitatie 2017 | 27 |
| 3.2.3 Resultaten met betrekking tot relevantie en impact | 29 |
| 3.3 Toekomstbestendigheid | 33 |
| 3.3.1 Inleiding | 33 |
| 3.3.2 Initiatieven en vooruitblik | 34 |
| 4 Strategie voor de komende 5 jaar: SWOT en strategische doelen | 38 |
| Inhoudsopgave Leesmap | 43 |
| Bijlagen | 44 |
| Bijlage 1: Leden van begeleidingscollege | 44 |
| Bijlage 2: FTE's en financiën | 45 |

Voorwoord

Het is goed gebruik dat eens in de vijf tot zeven jaar het werk van het Planbureau voor de Leefomgeving door een onafhankelijke commissie wordt beoordeeld. Net zoals dat ook gebeurt met het werk van de andere Planbureaus. Een dergelijke beoordeling of ‘visitatie’ vormt een hoeksteen in de borging van de kwaliteit van een instituut als het PBL én daarmee van zijn onafhankelijkheid. De laatste visitatie van het PBL vond plaats in 2017-2018 door de Commissie Knottnerus. Een nieuwe visitatie is voorzien voor dit jaar, 2022. Tijdens een dergelijke visitatie wordt ons werk beoordeeld op wetenschappelijke kwaliteit, maatschappelijke en beleidsmatige relevantie en toekomstbestendigheid.

Ter voorbereiding van een dergelijke visitatie produceren organisaties doorgaans een zelfevaluatie. Voor u ligt de zelfevaluatie van het PBL voor de visitatie 2022. In deze zelfevaluatie houdt het PBL zijn werk van de afgelopen jaren tegen het licht. Wat is er gepresteerd? Wat ging goed? Wat kan er (nog) beter? Daarbij zijn die interne ontwikkelingen ook nadrukkelijk gezien in de context van externe veranderingen. Denk daarbij aan de toegenomen complexiteit van leefomgevingsvraagstukken op het vlak van klimaat, biodiversiteit, grondstoffengebruik en ruimtegebruik; het veelvormiger worden van de relatie tussen kennis en beleid (de ‘kennisdemocratie’); en de grotere inbreng van decentrale overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties bij de vormgeving van beleid (‘multi-level, multi-actor’).

Het resultaat is dat ons werk nóg dichter op de huid van het beleid en de samenleving is komen te zitten, daarbij tegemoetkomend aan een toenemende vraag naar onze inzichten. Tegelijkertijd is de manier waarop kennis wordt verzameld en ingezet veelsoortiger geworden. Naast ‘verkenningen’, ‘monitoring’ en ‘evaluaties op doelbereik’, zijn bijvoorbeeld ook ‘lerende evaluaties’, vooral in afstemming met decentrale overheden en organisaties, en ‘kennis aan tafel’, in samenspraak met beleidsvormende partijen, meer voorkomende methodologieën geworden. Uiteraard moeten daarbij dezelfde kwaliteitsstandaarden worden hooggehouden als bij het meer ‘klassieke’ werk.

Een bijkomend punt van aandacht is dan de noodzaak tot prioritering, ook in verband met de werkdruk. Een opgave-gestuurde programmering van het PBL-werk, gebaseerd op een scherpe analyse van de voorliggende vraagstukken (‘wat’), maar ook met een geïnformeerde doorkijk naar mogelijke handelingsperspectieven (‘hoe’), wordt dan nóg meer van belang. Zulk een aanpak is de afgelopen twee jaar verder ontwikkeld. En dat in een periode waarin door de coronapandemie niet alleen de druk op de organisatie enorm is toegenomen (met elkaar werken achter een beeldscherm is toch anders dan ‘in levenden lijve’), maar waarin bovendien door de verkiezingen – en het daaruit resulterende nieuwe coalitieakkoord – ook de beleidsaandacht voor leefomgevingsvraagstukken aanzienlijk is geïntensiveerd.

Met dank aan Bas Arts, Aldrik Bakema, Ton Dassen, Alinda Lamein en Jarry Porsius voor het schrijven van deze zelfevaluatie, en met dank aan iedereen binnen het PBL die daar verder aan heeft bijgedragen. De analyse levert nuttige inzichten op voor de aankomende visitatie.

Hans Mommaas, directeur Planbureau voor de Leefomgeving
André van Lammeren, plv. directeur

Samenvatting

Als cruciaal onderdeel van het kwaliteitsbeleid ondergaat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) iedere vijf tot zeven jaar een externe visitatie. Dit rapport is PBL's zelfevaluatie ten behoeve van de aankomende visitatie in 2022. Het rapport volgt de instructies van het meest recente *Strategy Evaluation Protocol (SEP) 2021-2027* van VSNU, KNAW en NWO, maar voegt ook enkele zaken toe. Naast aandacht voor wetenschappelijke kwaliteit, maatschappelijke en beleidsmatige relevantie en toekomstbestendigheid, staan we nadrukkelijk stil bij het specifieke karakter van het PBL als planbureau, en bij zijn rol in de hedendaagse kennis-beleidsarena met betrekking tot de leefomgeving.

Het PBL is een middelgrote organisatie (jaarlijks budget van ongeveer 37 miljoen euro; en een omvang van zo'n 230 fte). Het is onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), maar zijn onafhankelijke positie is – net zoals die van het CPB en SCP – wettelijk gewaarborgd. Het PBL is hét nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het is in 2008 ontstaan uit een samenvoeging van het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau. Zijn kerntaken betreffen het onderzoeken van de toestand van de menselijke leefomgeving; het verkennen van daarmee verbonden toekomstige ontwikkelingen; en het identificeren en evalueren van relevante beleidsalternatieven en van beleid-in-uitvoering. Vier thema's staan in dit werk centraal: klimaatverandering en de energietransitie; landbouw, voedsel en natuur in transitie; het vergroenen en circulair maken van de economie; en stad en regio in ontwikkeling.

De afgelopen jaren is het speelveld waarin het PBL opereert sterk aan veranderingen onderhevig. *Ten eerste*: leefomgevingsvraagstukken zijn hoger en ook meer samenhangend – 'systemisch' – op de politieke, beleidsmatige en maatschappelijke agenda terecht gekomen. Het PBL is daarom meer thematisch en programmatisch gaan werken, en heeft het simpelweg ook drukker gekregen. *Ten tweede* is de kennis-beleidsarena zelf veranderd. Er wordt meer dan voorheen een beroep op het PBL gedaan om politici en bestuurders 'direct en ter plekke' bij te staan met duiding en ondersteuning van de complexe veranderopgaven. Dit vraagt om andersoortige producten en methodologieën. *Ten derde* is 'het governance landschap' in beweging. Processen van internationalisering, Europeanisering, en decentralisering zijn al decennia gaande, maar het PBL is zich de afgelopen jaren steeds nadrukkelijker tot dit 'governance vraagstuk' gaan verhouden, en bedient naast de Rijks-overheid ook steeds vaker internationale organisaties, decentrale overheden en maatschappelijke partijen. *Ten vierde* speelt de trend van 'vermaatschappelijking van wetenschap en beleid'. Burgers accepteren niet langer 'als vanzelf' het gezag van experts en autoriteiten, en bevragen hun bevindingen of beleidsvoornemens steeds kritischer. Ook het PBL ervaart dit regelmatig. *Als laatste*: wetenschap en onderzoek staan zelf ook niet stil. Drie ontwikkelingen zijn van belang: de nadruk op de relevantie en impact van onderzoek, de toenemende rol van digitalisering en *big data* in de wetenschap en het belang van *open science*. Zaken waar het PBL veel aandacht aan besteedt.

Sinds 2017 produceerde het PBL zo'n 1400 kennisproducten voor politiek, beleid en maatschappij. Met name rapporten, maar ook wetenschappelijke artikelen, beleidsbrieven, blogs, papers, websites e.a. Uiteraard zegt de kwantiteit op zich nog niet zo veel, want het gaat uiteindelijk om de kwaliteit, relevantie en toekomstbestendigheid van dit werk. Vergeleken met de vorige visitatieperiode (2011-2016) is de wetenschappelijke output, productiviteit en impact in deze periode (2017-2020) gestegen (volgens een extern opgestelde bibliometrie). Ook de maatschappelijke en beleidsmatige impact van het PBL is gegroeid (zoals een externe studie laat zien). En de toekomstbestendigheid

van de organisatie lijkt voor de komende periode gegarandeerd, gezien PBL's wettelijke taken, (langzaam) groeiende omvang in euro's en fte's en zijn inspanning om van het veranderende speelveld te leren, en dus zijn werkzaamheden en rollen aan de nieuwe omgeving aan te passen (zonder 'het klassieke werk' te veronachtzamen).

Uiteraard heeft het PBL zich de afgelopen jaren ook ingezet om de aanbevelingen van de vorige visitatiecommissie ter harte te nemen. Zo is er een nieuwe kwaliteitsvisie geschreven, de kwaliteitszorg rondom modellen, methoden en technieken nader versterkt, een *Chief Scientist* 'nieuwe stijl' aangesteld, is het projectmanagement verder geprofessionaliseerd, een systematiek ontwikkeld én toegepast om de impact van het PBL nader te onderzoeken, en is het HRM-beleid verder versterkt, waaronder meer aandacht voor diversiteit en inclusie.

Op basis van een SWOT – die in samenspraak met het Management Team (MT) van het PBL is gemaakt – schetst deze zelfevaluatie ook een toekomststrategie. Die richt zich op: (1) het scherp oog houden voor de aard van de ontwikkeling van de vier onderscheiden leefomgevingsvraagstukken, zowel inhoudelijk als beleidsmatig en bestuurlijk; (2) het verder versterken van de meerjarige, thematische opzet en uitvoering van het werkprogramma; (3) het scherp meebewegen met de inhoudelijk en beleidsmatig agenda van de leefomgeving, en met de daarmee verbonden behoeften aan (nieuwe) kennisproducten, -momenten en -rollen; (4) het inzetten op meer kennis voor de verbinding van nationale, bovennationale en decentrale bestuurlijke schaalniveaus, en van overheden en niet-overheden; en (5) het verder versterken van de navolgbaarheid van het werk van het PBL in al zijn facetten, alsmede de communicatie daarover.

Door het gehele rapport heen staan korte tekstkaders met specifieke onderwerpen, bijvoorbeeld ter illustratie van de gerealiseerde impact van het PBL, of over promoveren bij het PBL. Maar ook komen daarin dilemma's en vragen rondom kwaliteit, relevantie en toekomstbestendigheid aan de orde, waar het PBL mee worstelt, en die mede de inzet van het gesprek met de visitatiecommissie kunnen zijn. Zo staat wetenschappelijke kwaliteit soms onder druk van harde *deadlines*, voortkomend uit de politieke actualiteit, is de wetenschappelijke output van het PBL grotendeels afhankelijk van een beperkte groep van medewerkers, is de realisatie van impact mede afhankelijk van externe factoren en toevalligheden, en loopt de (ervaren) werkdruk alsmaar op.

1 Inleiding

Als cruciaal onderdeel van het kwaliteitsbeleid ondergaat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) iedere vijf tot zeven jaar een externe visitatie. Daarin wordt, in lijn met de ‘Aanwijzingen voor de Planbureaus’ (Staatscourant 21 februari 2012), zowel de wetenschappelijke kwaliteit als de beleidsmatige en maatschappelijke relevantie van zijn werk beoordeeld. De vorige visitatie was in 2017, de komende in 2022. Dit rapport is PBL’s zelfevaluatie ten behoeve van die aankomende visitatie. Qua opzet volgen we de instructies van het meest recente *Strategy Evaluation Protocol (SEP) 2021-2027* van VSNU, KNAW en NWO, maar voegen ook enkele zaken toe. Dit uit zich in de opbouw van dit rapport. Naast aandacht voor wetenschappelijke kwaliteit, beleidsmatige en maatschappelijke relevantie en toekomstbestendigheid, staan we uitgebreid stil bij het specifieke karakter van het PBL als planbureau en bij zijn rol in de hedendaagse kennis-beleidsarena met betrekking tot de leefomgeving. Door het gehele rapport heen staan bovendien tekstkaders ter illustratie van onder andere de gerealiseerde impact van het PBL. Ook komen in een drietal speciale kaders dilemma’s en vragen rondom kwaliteit, relevantie en toekomstbestendigheid aan de orde, die mede de inzet van het gesprek met de visitatiecommissie kunnen zijn (zie tekstkaders 3, 9 en 12).

2 Institutionele context, beleidskader en veranderend speelveld

In dit hoofdstuk kijken we naar de positie en rol van het PBL, en in welke omgeving het opereert. Het gaat daarbij vooral om de veranderende politieke en beleidsomgeving, en de ontwikkelingen in de samenleving.

2.1 Institutionele context van het PBL

Het Planbureau voor de Leefomgeving is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het is in 2008 ontstaan uit een samenvoeging van het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau. De rol van het PBL, op het snijpunt van wetenschap, beleid en samenleving is, net als die van de andere planbureaus, vrij uniek, vooral vanwege zijn onafhankelijke positie in het hart van de kennis-beleidsarena met betrekking tot de leefomgeving. Zijn kerntaken betreffen het onderzoeken en articuleren van de toestand van de menselijke leefomgeving (van natuur, milieu en ruimte); het verkennen van daarmee verbonden toekomstige ontwikkelingen en nieuwe beleidsuitdagingen; en het voorstellen en evalueren van beleidsopties en beleid-in-uitvoering. Dit alles op basis van de best beschikbare kennis. Wetenschappelijke evaluaties van en verkenningen voor strategisch beleid behoren tot de belangrijkste producten van het PBL.

Organisatorisch is het PBL onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De autonome en onafhankelijke positie van het PBL wordt (net zoals die van het CPB en SCP) gewaarborgd door de 'Aanwijzingen voor de Planbureaus' (Staatscourant 3200, 21 februari 2012). In overleg met het kabinet benoemt de minister van IenW, na een publieke sollicitatieprocedure, de directeur. Daarnaast kent het PBL een onafhankelijk Begeleidingscollege, waarvan de leden ook worden benoemd door de minister van IenW, in overleg met de directeur. De organisatie van het PBL bestaat uit zes sectoren (Integrale Beleidsanalyse Leefomgeving; Klimaat, Lucht en Energie; Natuur en Landelijk Gebied; Ruimtelijke Ordening en Leefomgevingskwaliteit; Verstedelijking en Mobiliteit; Water, Landbouw en Voedsel) en twee stafbureaus (Bedrijfsvoering, Personeel en Organisatie; Communicatie en Bestuursondersteuning).

De planbureaus verrichten van oudsher vooral onderzoek voor de Rijksoverheid. Het jaarlijkse werkprogramma wordt vastgesteld door de directeur, gehoord hebbende het kabinet. Daartoe wordt het concept-werkprogramma van het PBL voorgelegd aan de Ministerraad, samen met de concept-werkprogramma's van het CPB en SCP. Het PBL kan verzoeken om onderzoek ontvangen van departementen, het parlement, (koepelorganisaties van) andere overheden (dan het Rijk), politieke partijen, directoraten-generaal van de Europese Unie (DG Klimaatactie, DG Milieu, DG Regio) en internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties en de OESO. Beleidsrelevantie en beschikbare capaciteit bepalen of het PBL dergelijke verzoeken honoreert. Daarnaast kan het PBL zelf onderzoek initiëren, gezien zijn rol als denktank.

Het PBL werkt op basis van een vast budget en is onderworpen aan de rijksbegrotingsregels. Structurele inkomsten bedragen jaarlijks ongeveer 27 miljoen euro (van IenW), en niet-structurele inkomsten ongeveer 10 miljoen (door deelname aan (inter)nationale onderzoeksprogramma's, zoals

Horizon 2020, en door tijdelijk extra financiering van verschillende ministeries) (zie Bijlage). Over de jaren heen is het totale budget stevig gegroeid, grofweg tussen 2017 en 2020 met zo'n 20 procent. Die groei zit overigens vooral in de niet-structurele inkomsten. Tegelijkertijd is tussen 2017 en 2020 het aantal medewerkers (in *full-time equivalents*) met zo'n 8 procent toegenomen tot bijna 232 fte (zie Bijlage). Dit is met name te herleiden tot de komst van voormalige medewerkers van het ECN in 2018, wiens taak is verbonden met de rekenmeesterfunctie op het vlak van klimaat en energie. Iets minder dan één vijfde van het totaal aantal medewerkers is in tijdelijke dienst.

De groei van de organisatie is natuurlijk geen doel op zich, al moet de capaciteit uiteraard in goede verhouding blijven staan tot de opgaven die het PBL op zich neemt. Omwille van de toegenomen inhoudelijke complexiteit van het PBL-werk, het schakelen over meerdere bestuurslagen en ruimtelijke schalen, het groter wordende belang van langetermijndoelen in beleid (klimaat, duurzaamheid, e.d.), de noodzaak om nadrukkelijk aandacht te besteden aan burgerperspectieven en de toegenomen aandacht voor de maatschappelijke relevantie, navolgbaarheid, kwaliteit en legitimiteit van onze studies, heeft het PBL aangegeven behoefte te hebben aan een extra impuls in de ontwikkeling van de kennisbasis van het PBL. Het betreft een uitbreiding van 15 fte's vanaf 2022; het ministerie van IenW heeft dit verzoek van het PBL inmiddels gehonoreerd.

Op basis van dit budget en personeelsbestand produceert het PBL een groot aantal 'kennisproducten' voor politiek, beleid en maatschappij (in de afgelopen 4,5 jaar bijna 1400 stuks; zie leesmap #3).¹ Met name rapporten, maar bijvoorbeeld ook wetenschappelijke artikelen, beleidsbrieven, blogs, papers, websites. Uiteraard zegt de kwantiteit op zich nog niet zo veel, want het gaat uiteindelijk om de kwaliteit, relevantie en impact van dit werk. Daar komen we verderop in dit rapport uitgebreid op terug.

In 2016 heeft het PBL in het kader van zijn tweejaarlijkse 'Balans van de Leefomgeving' een analyse gemaakt van de voor de langere termijn meest toonaangevende leefomgevingsvraagstukken. Dit omwille van een scherpere opgavegerichte programmering van zijn werkzaamheden en als antwoord op de toegenomen samenhang van actuele leefomgevingsvraagstukken. Enerzijds vertonen die vraagstukken een belangrijke mate van interne ('systemische') samenhang, anderzijds zal de aanpak ervan meerdere kabinetsperiodes, zo niet decennia, in beslag gaan nemen, idealiter met een samenhangend beleidsinstrumentarium.

Vier centrale thema's kwamen in 2016 uit die Balans naar voren:

1. Klimaatverandering en de energietransitie,
2. Landbouw, voedsel en natuur in transformatie;
3. Het vergroenen en circulair maken van de economie en
4. Stad en regio in ontwikkeling.

¹ Bij deze zelfevaluatie horen – naast een bijlage die is ingevoegd aan het einde van dit rapport – 20 achtergronddocumenten die we als leesmap aan de visitatiecommissie ter beschikking stellen. Deze documenten bieden allerlei gegevens voor deze zelfevaluatie. Daar waar relevant, verwijzen we dan ook naar die leesmap en het betreffende document, zoals genummerd in de bijgesloten inhoudsopgave van de leesmap (zie p. 43 van dit rapport). De referentie ziet er dan ook als volgt uit: 'zie leesmap #getal'.

5. Elke twee jaar wordt het verloop van deze vraagstukken opnieuw geijkt in de ‘Balans van de Leefomgeving’. Ze zijn als ‘centrale thema’s’ inmiddels ook in belangrijke mate structurerend voor het jaarlijkse Werkprogramma geworden, uiteraard in afstemming met nieuwe actuele ontwikkelingen in de betreffende dossiers, en met de onderhavige bestuurlijke - en beleidsproblematiek.

Geconstateerd kan worden dat deze vier thema’s – door de jaren heen, en zowel nationaal, Europees als mondiaal – in hun eigen én onderlinge samenhang daadwerkelijk meer naar het centrum van beleid én samenleving zijn bewogen. Ze zijn nadrukkelijker onderwerp van beleid geworden en de consequenties van dat beleid deden zich ook sterker voelen in economie en maatschappij, zowel in bedrijven als in huishoudens, in de directe woonomgeving als onder consumenten en burgers. Daarmee nam ook de maatschappelijke en beleidsimpact van het PBL-werk aanzienlijk toe (zie paragraaf 3.2).

Deze ontwikkelingen vonden plaats in een maatschappelijke en beleidsomgeving ‘in beweging’. Relevant in dit verband zijn:

1. Een grotere diversiteit van politieke partijen en bewegingen;
2. Een verbreding van de betrokkenheid van actoren bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, zowel richting internationale én decentrale bestuurslagen, als naar maatschappelijke en marktpartijen;
3. Een voortgaande intensiteit van het politieke en maatschappelijke debat, zowel qua ‘informatie’ als qua ‘communicatie’, onder andere ook door expansie van ‘social media’ en ‘digitalisering’.

De voorgaande ontwikkelingen hebben erin geresulteerd dat het PBL ook dichter ‘op de huid’ van beleid én samenleving is gaan functioneren, in relatie tot een grotere diversiteit van kennisdoelen (naast ‘verkennen’ en ‘signaleren’ ook ‘informereren’, ‘evalueren’ en ‘beoordelen’), in combinatie met een beleidsmatig en maatschappelijk meer betrokken maar ook kritischer publiek. Om goed om te gaan met de daarmee verbonden (werk)druk, heeft het PBL in de loop van 2017 zijn strategische toekomstvisie geactualiseerd (Visie 2025, leesmap #6). Daarbij heeft het zichzelf nadrukkelijk gepositioneerd als een ‘lerende organisatie’. In 2018 is dit meegenomen in de reactie op het verslag van de vorige visitatiecommissie, resulterend in een aantal aanvullende ‘strategische doelen’.

2.2 PBL’s beleidskader: missie, visie en strategische doelen

In de ‘Aanwijzingen voor de Planbureaus’ (Staatscourant 2012) is geen formulering opgenomen over de taak van de planbureaus. De aanwijzingen betreffen vooral de onafhankelijke omgangsvormen tussen de planbureaus en hun politieke en beleidsmatige omgeving. Een ‘officiële’ taakomschrijving bestaat derhalve niet, maar is met de geformaliseerde onafhankelijkheid als strategische kennisinstelling (en de bijbehorende budgettering) natuurlijk wel geïmpliceerd. Voor een daadwerkelijke taakomschrijving kan daarom teruggevallen worden op wat elk van de planbureaus daaromtrent in zijn eigen missie formuleert.

De missie van het PBL luidt als volgt: ‘Het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse 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.’

Uit deze missie volgen een aantal kerntaken:

1. Inzicht bieden in de actuele kwaliteit van milieu, natuur en ruimte;
2. Het gevoerde omgevingsbeleid evalueren;
3. De toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de kwaliteit van milieu, natuur en ruimte verkennen;
4. Mogelijke strategische beleidsalternatieven identificeren voor het bereiken van overheidsdoelen op het gebied van milieu, natuur en ruimte;
5. Maatschappelijke vraagstukken die relevant zijn voor milieu, natuur en ruimte signaleren en agenderen.

Het PBL verricht zijn analyses, evaluaties en verkenningen primair om de kwaliteit van de besluitvorming op rijksniveau te bevorderen. Daarnaast is het onderzoek ook steeds meer gericht op andere overheden, internationale organisaties en maatschappelijke organisaties. Dit onderzoek doet het PBL zowel op eigen initiatief als op verzoek van externe partijen, meestal een ministerie of een internationale organisatie, zoals UNEP (United Nations Environment Program) en de Europese Commissie. Verzoeken van de Rijksoverheid komen vooral van de ministeries van IenW, LNV, EZK, BZK, BZ, AZ, SZW en Financiën.

Als antwoord op de hiervoor genoemde ontwikkelingen in de leefomgeving en in reactie op voortgaande veranderingen in de wisselwerking tussen kennis en beleid, formuleerde het PBL in 2017 zijn Visie 2025. Daarin heeft het drie streefbeelden voor zichzelf geïdentificeerd:

1. Het PBL wil een gezaghebbend instituut zijn dat wetenschap en beleid met elkaar verbindt;
2. Met een open oog en oor voor de samenleving;
3. En zich opstellend als een ‘lerende organisatie’.

Om deze streefbeelden te kunnen (blijven) realiseren, zal het PBL, aldus het visiestuk, meer aandacht moeten gaan besteden aan: (i) de complexiteit en integraliteit van leefomgevingsvraagstukken; (ii) ontwikkelingen in het bestuur, zoals privatisering, vermaatschappelijking, decentralisering en internationalisering (aandacht voor *multi-level, multi actor governance*); (iii) het gegeven dat kennis steeds vaker betwist wordt en/of het PBL normativiteit wordt verweten; (iv) de vernieuwing van methoden en producten om complexe, integrale vraagstukken beter te kunnen aanpakken; en (v) een meer omgevingsbewuste vraagarticulatie en een betere prioritering in het werkprogramma, gegeven de veranderende wisselwerking tussen kennis en beleid en de toenemende werkdruk. In haar rapport uit 2018 heeft de vorige visitatiecommissie aan het PBL een aantal aanbevelingen meegegeven op het gebied van de kennisbasis, het innoverend vermogen, het leren en prioriteren, de kwaliteitszorg en de aandacht voor impact (zie leesmap #4). Het PBL heeft daar vervolgens op gereageerd (zie leesmap #5). Dat heeft geresulteerd in een aantal voornemens en vervolgacties van het PBL, samengevat in onderstaande strategische doelen. Gegeven het gebruik van het SEP groeperen we de strategische doelen naar de assessmentcriteria kwaliteit, relevantie en toekomstbestendigheid.

Kwaliteit

1. Het versterken, verbreden en zo nodig innoveren van de kennisbasis van het PBL, om de complexe vraagstukken van de toekomst te kunnen blijven adresseren.

Het bestendigen en zo nodig vernieuwen en intensiveren van de kwaliteitszorg, als reactie op eisen en zorgen vanuit wetenschap, beleid en maatschappij.

Relevantie

2. Het bestendigen dan wel vergroten van de impact van PBL's kennis en producten in beleid en maatschappij.
3. Het verkrijgen van meer inzicht in de eigen impact.

Toekomstbestendigheid

4. Een meer programmatische, meerjarige en thematische opzet en organisatie van het werkprogramma, om de integraliteit van de huidige en toekomstige vraagstukken te kunnen adresseren, en om de werkdruk beter te kunnen managen.
5. Een verdere doorontwikkeling van het strategische HRM-beleid, om het personeelbestand *fit-for-use* en *fit-for-the-future* te krijgen en te houden, uiteraard met oog en oor voor de wensen en belangen van de medewerkers.

2.3 Het veranderende speelveld van wetenschap, beleid en samenleving

Het kader waarbinnen het PBL anno 2021 functioneert is dus enerzijds het resultaat van een in het Nederlandse staatsbestel verankerde onafhankelijke positie van de 'planbureaus' als strategische kennisinstellingen. Anderzijds voert het terug op het steeds veranderende speelveld van wetenschap, beleid en samenleving op gebied van de leefomgeving (zie leesmap #15). Dat veranderende speelveld zou ook zijn weerslag moeten hebben op hoe naar de relevantie, kwaliteit en toekomstbestendigheid van het PBL wordt gekeken. Vandaar dat wij ervoor kiezen allereerst dat bredere speelveld en zijn dynamiek te beschrijven, voordat we in hoofdstuk 3 ingaan op de evaluatiecriteria van het SEP.

Ten eerste en zoals al aangehaald: leefomgevingsvraagstukken zijn de afgelopen jaren hoger en ook meer samenhangend ('systemisch') op de politieke, beleidsmatige en maatschappelijke agenda terechtgekomen, zowel nationaal, Europees als mondiaal, en naar verwachting zal dit proces zich de komende jaren verder doorzetten. Daarmee raken de sector-overstijgende, integrale vraagstukken en veranderopgaven ook steeds meer verankerd in de beleids- en begrotingscycli, met meer aandacht voor beleidsinstrumentering en -uitvoering, en met meer (potentiële) impact op de maatschappij, bijvoorbeeld op productie- en consumptieprocessen. Deze ontwikkeling doet zich voor binnen elk van de vier onderscheiden thema's.

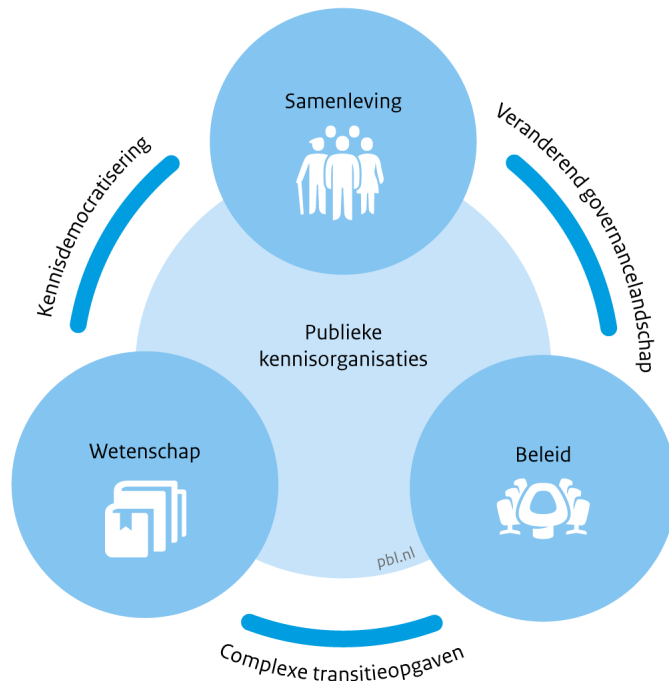
1. Op het vlak van klimaatverandering en de energietransitie leidt de totstandkoming van de Klimaatwet in 2018 en de verdergaande aanscherping van het beleid (verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening, 'decarbonisatie' van industriële productieprocessen, elektrificering van de mobiliteit, CO₂-vrij maken van de gebouwde omgeving, vermindering van de landbouw-gerelateerde broeikasgasemissies) tot nieuwe, bredere vraagstukken. Denk daarbij aan de verdeling van lusten en lasten, het verandervermogen van burgers, ondernemers en boeren, de kwaliteit van het landschap en de institutionele ordening van markten;
2. Op het vlak van de landbouw, natuur en voedselvoorziening dwingen vooral nationale en Europese rechtspraak in de periode 2017-2019 tot een fundamentele koersverandering, voorbij de tot dan toe geldende sectorale aanpakken. De zoektocht naar een meer duurzame verhouding tussen landbouw en natuur moet versneld uit de conceptuele startblokken van de

- ‘kringlooplandbouw’ komen, ook wat betreft de bijbehorende kennis. In de voorbereiding van concrete beleidspakketten laten de boerenorganisaties van zich horen;
3. Binnen het dossier van de circulaire economie maakt de PFAS-crisis in de loop van 2019 – maar natuurlijk ook de aanscherping van het industriegerichte klimaatbeleid, de kritische discussies over de toepassing van houtige biomassa, en de op onderdelen toenemende grondstoffschaarste – duidelijk dat een generiek beleidsdoel (in 2030 50 procent minder gebruik van grondstoffen) niet voldoet. Beleidsdoelen én bijbehorende instrumenten zullen verder moeten worden aangescherpt en per productgroep worden gedifferentieerd;
 4. In de sfeer van de stads-regionale ontwikkeling dwingt het woningtekort en de bijbehorende discussie over patronen van verstedelijking (bouwen binnen of buiten de stad), in combinatie met aanpalende ruimteclaims (hernieuwbare energie, kwaliteit van water en natuur, waterveiligheid) tot een versnelde operationalisering van het nieuwe Omgevingsbeleid en tot een roep om hernieuwd ruimtelijk beleid.

Is er zo enerzijds per vraagstuk sprake van een verdieping van het beleid, met het bijbehorende sterkere maatschappelijke effect, daarnaast zal de aanpak ervan ook steeds meer met elkaar gaan interacteren, omdat ze zowel inhoudelijk als ruimtelijk sterk met elkaar samenhangen, zo niet deels overlappen. Daarmee worden de opgaven niet alleen politiek-bestuurlijk steeds uitdagender, ze stellen ook nieuwe eisen aan de kennis die nodig is voor de besluitvorming. Enerzijds zullen analyses, evaluaties en verkenningen meer samenhangend moeten worden uitgevoerd, over de grenzen van de verschillende vraagstukken heen. Denk aan de samenhang tussen het klimaat- en stikstofvraagstuk of aan de ruimtelijke consequenties van een meer circulaire economie. Anderzijds zal in de evaluatie en verkenning van beleid ook meer nadruk komen te liggen op de uitvoering. De complexe samenhang van de vraagstukken maakt dat veel beleid pas in de uitvoering, stap-voor-stap, tot stand komt, en niet langer op de tekentafel alleen; ontwerp en uitvoering gaan met die toenemende complexiteit – en dus onzekerheid – veel meer hand in hand. Dat vooronderstelt een andere, meer ‘lerende’ inzet van kennis en beleid, met medeneming van de maatschappelijke omgeving. Het PBL werkt al met ‘families’ van modellen, met scenariostudies, meta-analyses, *big data* en *machine learning*, maar ook steeds vaker met meer reflexieve methodieken (‘lerende evaluaties’, ‘institutionele analyses’). We mogen verwachten dat we ons verder in deze grotere diversiteit van onderzoeksaanpakken moeten bekwamen, en onze kennisbasis in die zin doorlopend moeten verbreden en versterken, maar ook dat we onze samenwerking met andere onderzoeksinstituten wat betreft nieuwe methoden en technieken dienen uit te breiden en/of te verdiepen, want alles zelf willen doen is zowel onmogelijk als onwenselijk. Daarvoor ligt in ieder geval ook een voortzetting van de huidige samenwerkingsverbanden met de universiteiten voor de hand, zoals in gemeenschappelijke programma’s en projecten, bijvoorbeeld in NWO- of *Horizon Europe*-verband, PhD-onderzoek, publicatietrajecten, methodologie-ontwikkeling en leerstoelen van buitengewoon hoogleraren.

Figuur 1

Veranderingen in speelveld van publieke kennisorganisaties



Bron: PBL

Zie leesmap #15 voor meer informatie over het veranderende speelveld waarin het PBL opereert.

Het voorgaande betekent ook, *ten tweede*, dat de kennis-beleidsarena voor het PBL de komende jaren niet dezelfde zal blijven. Er zal waarschijnlijk (nog) meer een beroep op het PBL worden gedaan dan voorheen, om politici en bestuurders te helpen de complexe knopen van de samenhangende veranderopgaven te helpen ontwarren; milieutechnisch, ruimtelijk, sociaaleconomisch én bestuurlijk. Daarmee zullen de rollen die het PBL speelt in de wisselwerking tussen kennis en beleid ook meervoudiger worden. Enerzijds is het van belang om de functie van rekenmeester, evaluator én denktank ‘op afstand’ (de ‘klassieke’ planbureaufunctie) voortdurend te blijven versterken en uit te bouwen. Anderzijds is er meer behoefte aan ‘kennis aan tafel’, daar waar nationale of regionale akkoorden moeten worden gesloten; aan *joint fact finding* met stakeholders, daar waar thema’s omstreden zijn of kennis onzeker is; of aan het faciliteren van *citizens science* met burgers, daar waar nationale databestanden nog onvolledig zijn of waar gemeenschappelijke toekomstbeelden moeten worden gemaakt. Maar iedere nieuwe rol brengt ook weer nieuwe kwaliteitsvraagstukken met zich mee (rondom geloofwaardigheid, onafhankelijkheid, continuïteit, relevantie en legitimiteit). Het PBL zal zich strategisch op deze (deels) nieuwe toekomst in de kennis-beleidsarena moeten voorbereiden, maar zich ook iedere keer weer moeten afvragen of hiermee de kwaliteit van zijn werk en de kwaliteit van de beoogde besluitvorming is gediend, en of het dit zelf moet oppakken of meer in samenspraak met anderen. Het debat hierover vraagt om een sterke en open opgave-, kwaliteits- en omgevingsoriëntatie binnen het PBL. Het bevorderen daarvan in ons dagelijks werk is dan ook één van de kernopgaven uit PBL’s Kwaliteitsvisie, die in 2021 is gepubliceerd (zie leesmap #11).

Ten derde zal ook ‘het governance landschap’ zelf blijven bewegen. Processen van internationalisering, Europeanisering, decentralisering en vermaatschappelijking van beleid en sturing zijn al sinds decennia gaande, en zullen actueel blijven, naast de hernieuwde roep om meer nationale regie, óók in het domein van de leefomgeving. Zo nodigt het Nederlandse klimaatbeleid, geënt op een uit een

nationaal akkoord afgeleide nationale Klimaatwet, regio's uit om te komen met eigenstandige Regionale Energie Strategieën en gemeentes met Warmtevisies. Maar de nationale wet is nog niet aangenomen of Europa komt met een *Green Deal* en een daaraan gelieerd *Fit for 55* beleidsprogramma dat ongetwijfeld zal leiden tot een aanscherping van ook het Nederlandse nationale en regionale beleid.

Tekstkader 1: PBL-Academie

De PBL-Academie helpt PBL'ers bij het reflecteren op en het navigeren in het veranderende speelveld van wetenschap, omgevingsbeleid en samenleving. Dit doet de academie door het organiseren van academielezingen, inspiratiecolleges, trainingen en andere activiteiten, zoals discussies tijdens ontbijtsessies. De activiteiten richten zich op het ontwikkelen van concrete inzichten en praktische vaardigheden bij PBL'ers. Voorbeelden zijn het leeratelier 'Omgaan met een veranderend speelveld', waarin de NSOB de deelnemers bekendmaakt met nieuwe ontwikkelingen in het (omgaan met het) openbaar bestuur, de media en de samenleving, en de training 'Ontspannen presenteren', waarbij Debat.NL de deelnemers leert onderzoeksresultaten overtuigend en inspirerend te communiceren.

Zo'n twee keer per jaar wordt er een PBL-academielesing georganiseerd. Deze is niet alleen gericht op PBL'ers, maar vooral ook op ambtenaren van Rijk en decentrale overheden en vertegenwoordigers van bedrijven en maatschappelijke organisaties. Met deze lezingen introduceren we een nieuwe denkwijze of probleem-benadering en verbreden we het netwerk van het planbureau. Voorbeelden hiervan zijn de lezing 'World Energy Outlook' van Fatih Birol (directeur van International Energy Agency), met een reactie van Eric Wiebes (minister van EZK), en de lezing 'Verduurzaming van de economie en de rol van de financiële sector' van Frank Elderson (directeur van DNB), met reacties van Christiaan Rebergen (thesaurier-generaal bij het Ministerie van Financiën) en van Bas Rüter (directeur Duurzaamheid bij de Rabobank). De goedbezochte en bekeken academielesingen vormen regelmatig aanleiding voor gesprekken over het veranderende speelveld, en nieuwe vormen van samenwerking daarbinnen, in de wandelgangen van het PBL.

De achterliggende vraag is ondertussen waar welke sturing voor maatschappelijke verandering het beste kan plaats vinden: lokaal, provinciaal, nationaal of Europees, dan wel wat de optimale combinatie is, en welke rol overheden en niet-overheden daarin te spelen hebben. En hoe welke, door wie geleverde kennis daaraan dienstbaar kan zijn. Bovendien staat de bijbehorende instrumentering van dat beleid ter discussie. Voldoen nationale akkoorden van overheden met stakeholders of hebben we vooral bindende Europese of nationale wetgeving/normering nodig dan wel economische incentives? Hoe ziet de optimale 'smart instrument mix' eruit? Het PBL is zich in de loop der jaren steeds meer tot dit 'governance vraagstuk' gaan verhouden, met inbegrip van de bijbehorende kennisvragen (zie de Community of Practice 'Multi-level Multi-actor', zie de aandacht voor nationaal-regionale aspecten in elk van de thematische programma's), maar dit zal een blijvend aandachtspunt zijn, zeker nu de focus meer naar de uitvoering van integraal beleid verschuift. Uiteraard zonder daarbij zelf op de stoel van de politiek en/of de bestuurder te gaan zitten. Het gaat dan uitdrukkelijk om analyses, evaluaties en verkenningen van bestaande en mogelijk nieuwe bestuurlijke arrangementen in het domein van de leefomgeving.

Tegelijkertijd speelt, *ten vierde*, een andere trend, namelijk die van de 'vermaatschappelijking' van wetenschap en beleid. Burgers accepteren niet langer 'als vanzelf' het gezag van experts en

autoriteiten, en bevragen hun bevindingen of beleidsvoornemens steeds kritischer, of zetten daar al dan niet zelf verzamelde contra-expertise tegenover, met name als het gaat om de implicaties van kennisopvattingen en beleidsvoornemens voor hun eigen leefwereld. Sommigen spreken van de opkomst van een ‘kennisdemocratie’ (zie figuur 1 hierboven). Anderen hebben juist het vertrouwen in wetenschap en beleid verloren, wat zich uit in zogeheten populistische opvattingen en ‘alternatieve feiten’. Hoe de reactie van delen van de maatschappij ook is, het betekent voor het PBL dat we om te beginnen navolgbaar moeten zijn in onze werkwijzen en bevindingen, helder moeten zijn over de inzet én beperkingen van onze methoden, technieken en data (vergroten van ‘modellen- en cijferwijsheid’), en duidelijk moeten maken hoe we de kwaliteit en onafhankelijkheid van ons werk borgen.

Bovendien moeten we in ons onderzoek aandacht besteden aan de burger en zijn/haar zorgen over de consequenties van de verdere uitvoering van het omgevingsbeleid (vooral ook in samenspraak met onze collega-planbureaus en andere kennisinstellingen). Daarbij hoort ook aandacht voor verdelingsvraagstukken (de verdeling van lusten en lasten), voor kwesties van landschappelijke kwaliteit en regionale identiteit, voor het uiteenlopende verandervermogen van groepen burgers, en voor met de transitie verbonden ongelijke regionale ontwikkelkansen. Daar is al een begin mee gemaakt. Zie bijvoorbeeld de aandacht voor het burgerperspectief in de Balans voor de Leefomgeving uit 2020, zie de aandacht voor regionaal-economische en arbeidsmarktontwikkelingen in het kader van de Regiodeals en de Energietransitie, en voor de landschappelijke impact van de opgave voor de windenergie, voor ruimtelijke en participatieaspecten in de monitoring van de RES’en. Maar aandacht voor de leefwereld van burgers, naast de systeemwereld van het transitiebeleid, zal ook vanwege de uitvoerende fase waarin het leefomgevingsbeleid steeds meer terecht komt van belang blijven voor de komende jaren. Zulks heeft ook methodische implicaties. Naast modellenwerk is ook kwalitatief onderzoek – om zicht te hebben op de beleving, interpretaties en motivaties van burgers inzake de transitieopgave – van belang. Samen wijst dit op het belang van *mixed methods*, waarbij kwantitatief en kwalitatief onderzoek in evenredige mate worden afgestemd op de aard van het vraagstuk.

Als laatste, en *ten vijfde*: wetenschap en onderzoek staan zelf ook niet stil. Drie ontwikkelingen zijn van belang en zullen de komende jaren ook doorzetten: de nadruk op de relevantie en impact van onderzoek, de toenemende rol van digitalisering en *big data* in de wetenschap en het belang van *open science*. De toenemende nadruk op ‘relevantie’ en ‘impact’ sluit goed aan bij de missie van het PBL, dus daar bewegen we ‘als vanzelf’ in mee. De trend van steeds verdergaande digitalisering en de rol van *big data* in onderzoek (en beleid) gaat eveneens niet aan het PBL voorbij. Vanuit de sector Integrale Beleidsanalyse Leefomgeving (IBL) is het programma ‘Innovatief datamanagement’ gestart om nieuwe methoden van dataverzameling en -analyse te ontwikkelen en toe te passen op leefomgevingsvraagstukken. In dat kader is de PBL-formatie uitgebreid met twee *data scientists* en wordt ervaring opgedaan met onder meer *data mining*, *machine learning* en *image recognition*. Samenwerking wordt opgebouwd met de Universiteit van Utrecht en met het Nationaal Modellen- en Data Centrum (laatste is een samenwerkingsverband van Wageningen Universiteit, TNO, Deltares, KNMI, RIVM en RWS).

Open science lijkt in eerste instantie vooral iets voor de universiteiten, maar is ook voor een kennisinstelling als het PBL van belang. Onderdeel van de nadruk op *open science* is ook de navolgbaarheid van onderzoek, onder meer waar het gaat om de keuze van de gevolgde methodes, om de herkomst van data of om de aannames over verbanden in de modellering van ontwikkelingen. Het PBL zet daar sterk op in. Zo maakt het Compendium voor de Leefomgeving (CLO) veel relevante

databestanden en -analyses voor een breed publiek toegankelijk en op de PBL-website zijn alle publicaties vrij te downloaden. Bovendien zijn wetenschappelijke publicaties van het PBL ook regelmatig *open access* van karakter. Ook wordt het modelinstrumentarium van het PBL, inclusief bijvoorbeeld de gehanteerde algoritmes, databestanden, *expert judgements* en onderliggende aannames, steeds vaker en uitgebreider op websites en in wetenschappelijke publicaties beschreven. Niettemin zijn er op het gebied van *open access* publiceren en de transparantie van methodologieën en modellen nog stappen mogelijk.

3 Activiteiten en resultaten 2017-2021

3.1 Kwaliteit

3.1.1 Inleiding

De wetenschappelijke kwaliteit van het PBL-werk is cruciaal voor zijn gezag, reputatie en impact binnen de driehoek wetenschap, beleid en samenleving. Om die kwaliteit te waarborgen bewandelen we uiteenlopende wegen, zowel binnen de afzonderlijke projecten als op de schaal van het planbureau als geheel, zowel gericht op individuele medewerkers als op het onderlinge functioneren binnen de organisatie (zie ook [de informatie daarover op onze website](#)). Hieronder gaan we kort in op: (1) de organisatiestructuur, (2) procedures en hulpmiddelen, (3) de medewerkers, en (4) de onderzoekcultuur.

Organisatiestructuur – Een centraal orgaan in het geheel van de kwaliteitsborging is het Begeleidingscollege van het PBL. Dit college bewaakt namens ‘de buitenwereld’ het wetenschappelijke niveau van het werk van het planbureau en de maatschappelijke relevantie en legitimiteit. Toezicht houden op de wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid behelst in de eerste plaats de zorg voor periodieke visitaties. Daarnaast richt het zich op de hoofdlijnen van het kwaliteitsbeleid, inclusief de inhoud en uitvoering van het jaarlijkse Werkprogramma van het PBL. Het tweede belangrijke orgaan is het Bureau Chief Scientist. De Chief Scientist (CS) bevordert en bewaakt de wetenschappelijke kwaliteit van het PBL-werk op organisatieniveau. Daarbij wordt hij ondersteund door een aantal PBL-medewerkers met een sterke en diverse methodologische achtergrond. Naast een ‘systeemrol’ inzake wetenschappelijke kwaliteit, leidt of coördineert de CS ook projecten op het gebied van kwaliteit, impact en methodologie. Het derde belangrijke orgaan betreft het Management Team (MT). De sectorhoofden die daarin zitting hebben bewaken en bevorderen de kwaliteit van het onderzoek in hun sector, terwijl de PBL-Directie de eindverantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van het geheel.

Procedures en hulpmiddelen – Elke vier tot zes jaar vindt een wetenschappelijke en beleidsmatige visite van het PBL-werk plaats, zoals ook nu. De laatste dateert van 2017-18. Standaard worden individuele PBL-projecten ook wetenschappelijk getoetst; deze toetsing is uitgebreider bij grote of innovatieve projecten dan bij kleinere projecten of standaardwerk. In ieder geval worden PBL-producten altijd gereviewd, door collega’s en/of externe experts, en ook worden beeldbepalende onderzoeksopzetten en -resultaten in interne start-, midden- en eindseminars kritisch besproken, eventueel met externe deskundigen erbij. Voor grote projecten geldt daarnaast dat een wetenschappelijke en eventueel een maatschappelijke klankbordgroep wordt ingesteld, die regelmatig bij elkaar komt en (tussen)producten bespreekt. Voorts stimuleert het PBL dat de resultaten van projecten en gebruikte methoden en technieken in wetenschappelijke tijdschriften worden gepubliceerd, als vorm van kwaliteitsborging, omdat ze daardoor nog eens extra gereviewd worden. Bovendien geldt dat de belangrijkste PBL-modellen, zoals IMAGE, GLOBIO en TIGRIS, regelmatig extern worden ge-audit. Daarnaast krijgen databeheer, informatiemanagement, modellenbeheer en -ontwikkeling en de kennisinfrastructuur van het PBL als geheel regelmatig extra aandacht in strategische projecten (naast dat deze zaken uiteraard alle aandacht krijgen in het reguliere werk). Daarbij gaat het enerzijds om het up-to-date maken van het PBL-brede informatiemanagement, ICT-beheer en -advisering, anderzijds om het verder verbeteren van het beheer en de archivering

van (geo)data, tekstredactie, visualisering, het repertoire van kwalitatieve en kwantitatieve evaluatiemethodologie, en het onderhoud en de ontwikkeling van modellen en modelreeksen. Als laatste kent het PBL ook leidraden en normenkaders die individuele onderzoekers helpen om kwaliteitsbewust te kunnen werken, onder meer op het gebied van MKBA's, modellen, scenario's en omgaan met stakeholders en onzekerheden. Deze leidraden en kaders zijn op PBL's intranet beschikbaar. Het raadplegen daarvan is onderdeel van het projectmanagement.

Medewerkers – De kwaliteit van PBL-analyses hangt vooral af van de kennis en vaardigheden van de medewerkers: PBL's human capital. Het bevorderen van de kennisontwikkeling van zittende medewerkers is dan ook heel belangrijk, naast het aantrekken van nieuwe getalenteerde onderzoekers. Zo kent het PBL zijn eigen PBL-Academie, die cursussen en trainingen verzorgt, eventueel in samenwerking met externe partners, zoals de NSOB (zie tekstkader 1); kunnen medewerkers op verzoek relevante cursussen elders volgen en deelnemen aan (internationale) congressen; en geeft het PBL zijn medewerkers zo mogelijk de ruimte om – gekoppeld aan de projecten waaraan zij werken – aan een universiteit te promoveren. Ook kunnen zij zich in samenwerking met universiteiten oriënteren op NWO-beurzen. Eveneens is een tiental PBL-medewerkers bijzonder- of deeltijdhoogleraar aan een universiteit (zie leesmap #3).

Kwaliteitscultuur – Kwaliteit wordt niet alleen gewaarborgd door organisatiestructuren, procedures, hulpmiddelen en individuele werknemers, maar zeker ook door een bloeiende onderzoekcultuur. Dan gaat het om normen, waarden en praktijken, gedragen door de medewerkers en het management, die het kwaliteitsbewuste werken bevorderen. Dit is een onderwerp waar het PBL de afgelopen 4 jaar nadrukkelijk – mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de vorige visitatiecommissie – aan heeft gewerkt (zie volgende paragraaf 3.1.2).

3.1.2 Initiatieven naar aanleiding van de visitatie 2017

Wat betreft kwaliteit gaf het PBL in 2018 te kennen als volgt te willen omgaan met de aanbevelingen van de vorige visitatiecommissie (zie leesmap #5):

Het PBL is blij met de zeer positieve beoordeling inzake de wetenschappelijke kwaliteit. Het visitatierapport [uit 2018] maakt het dan ook niet nodig om grote wijzigingen aan te brengen. Wel daagt het rapport uit om van interne 'best practices' te leren, voorbereid te zijn op nieuwe uitdagingen en kansen te benutten, vooral op de onderwerpen kwaliteit, transparantie, normativiteit en onafhankelijkheid. We doen dat primair op voor de hand liggende momenten, zoals bij invulling van de vacature voor Chief Scientist, en door bij geplande projecten waar relevant de verdere kwaliteitsverbetering expliciet in doel, aanpak en inzet mee te nemen.

In lijn met de strategische doelen van het PBL zijn er tussen 2017 en 2020 verscheidene acties ondernomen om de wetenschappelijke kwaliteitsborging van het werk van het PBL verder te versterken. Weliswaar beoordeelde de visitatiecommissie deze kwaliteit als excellent, maar dat betekent uiteraard niet dat de waarborging ervan geen aandacht meer zou behoeven. Daartoe adviseerde de commissie om instituuwbrede uitgangspunten voor kwaliteitsborging vast te leggen en na te leven. Andere aandachtspunten in haar aanbevelingen betroffen de positionering van de Chief Scientist, de transparantie van ons onderzoek en de methodologische vernieuwing. Deze aanbevelingen passen goed binnen de strategische doelen van het PBL om kennis beter te ontsluiten en voortdurend oog te houden voor kwaliteitsborging.

Project kwaliteitsvisie – Mede naar aanleiding van deze aanbevelingen is het PBL in 2018 gestart met het project Kwaliteitsvisie. In dit project is aan de hand van actie-onderzoek onderzocht hoe het

kwaliteitsbewuste werken verder bevorderd kan worden binnen het PBL. Het project omvatte onder andere: (1) het opzetten van een *Community of Practice (CoP) Kwaliteit & Impact*, waarin medewerkers van alle sectoren zijn vertegenwoordigd, (2) verschillende pilotprojecten, waarin middelen zijn uitgetest om kwaliteitsrisico's meer transparant en afweegbaar te maken, en (3) meerdere sessies met het managementteam, waaronder eentje over de SWOT voor deze zelfevaluatie (zie hoofdstuk 4). In 2021 is het rapport verschenen waarin de resultaten zijn omschreven alsook de contouren voor een aangescherpt kwaliteitsbeleid (zie leesmap #11). De opgaven hebben betrekking op:

1. Het verbreden van de kwaliteitswaarden waaraan wij ons werk toetsen. Naast de geloofwaardigheid en onafhankelijkheid, zijn ook de relevantie (voor beleid) en legitimiteit (in de samenleving) van ons werk van steeds groter belang.
2. Het verschuiven van de aandacht van de procedures en hulpmiddelen naar de kwaliteitscultuur. Uiteraard zijn procedures en hulpmiddelen onontbeerlijk voor kwaliteitsborging, echter het dagelijkse onderlinge gesprek over kwaliteit moet ook voldoende worden gevoerd. Zowel om naleving van die procedures en gebruik van die hulpmiddelen beter te garanderen, alsook om het kwaliteitsdenken te verbreden.
3. Het omdenken van een kwaliteits- naar een risicobenadering. Want kwaliteit is belangrijk, maar risico's zijn urgent. Bovendien, van kwaliteit kan je nooit genoeg hebben, maar de middelen om dat te bereiken zijn beperkt. Denken in termen van kwaliteitsrisico's maakt het mogelijk om gezamenlijk expliciete en transparante afwegingen te maken wat betreft te vermijden situaties.

Parallel aan de Kwaliteitsvisie hebben we ook een korte notitie normativiteit het licht doen zien, met daar omheen enkele activiteiten (lunchlezingen, workshops, CoP-bijeenkomst). Het werk van het PBL draait om aandacht voor de leefomgeving, een onderwerp dat dicht bij de mensen staat en waarover velen uitgesproken opvattingen hebben. Dat leidt er soms toe dat we in de buitenwereld van partijdigheid worden beschuldigd. Overigens niet door iedereen. Het naamsbekendheidonderzoek dat Motivaction heeft uitgevoerd voor het PBL laat zien dat mensen in de eerste plaats het imago-aspect 'betrouwbaar' aan het PBL koppelen, en verder ook 'wetenschappelijk', 'objectief' en 'kritisch' (zie leesmap #16). Maar ook intern hanteren we uiteenlopende perspectieven op wat het betekent om 'goed onderzoek' te doen. Dit raakt aan kwesties van normativiteit, zeker waar we juist onafhankelijk willen zijn en – voor zover dat kan – waarde vrij. De notitie had als doel het debat hierover te structureren en enkele strategieën te bedenken om met normativiteit in verschillende omstandigheden om te gaan.

In afstemming met het MT en de CoP Kwaliteit & Impact is vervolgens een uitvoeringsagenda opgesteld om de Kwaliteitsvisie in de organisatie te laten landen. Daar zijn we nog steeds mee bezig. Onderdelen daaruit zijn: maak een risicoprofiel een standaard onderdeel van het projectmanagement; maak jaarlijks een SWOT over de kwaliteit van het werk binnen iedere sector; oefen met risicoprofielen en kwaliteitsdilemma's binnen pilotprojecten; maak kwaliteit een onderdeel van functioneringsgesprekken en van de voortgangsgesprekken over projecten; organiseer meer interne en externe audits voor modellen, methoden en technieken; en breid de introductiebijeenkomst voor nieuwe medewerkers uit met een 'kwaliteitsdeel'.

Een groot deel van de uitvoeringsagenda valt samen met de interne PBL-projecten POLKA en zijn voorganger SALSA. SALSA staat voor 'Slagvaardig Samenwerken in Projecten' en is ontstaan uit de behoefte om een professionaliseringsslag in het projectmanagement te maken. Hier is een aanpak uit voortgekomen, die in het POLKA-gilde verder wordt geconcretiseerd (POLKA staat voor 'Projectleiders in Ontwikkeling, Leren en Kennis Actief delen').

Tekstkader 2: PBL-modellen rondom klimaat en biodiversiteit

Het PBL beschikt over een aantal unieke en breed erkende rekenmodellen om de effecten van beleid op klimaat en biodiversiteit op verschillende bestuurlijke niveaus te evalueren. De nationale ‘modellentrein’ rondom klimaat en energie levert de input voor de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning (KEV), die de voortgang van het Nederlandse klimaatbeleid monitort. De Meta-Natuur-Planner (MNP) berekent de gevolgen van de veranderingen in de omvang en de kwaliteit van leefgebieden voor plant- en diersoorten binnen Nederland. Prominente toepassingen van de MNP zijn de ex-ante evaluatie van het Natuurpact, de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma’s, en analyses ten behoeve van het stikstofbeleid.

Het PBL speelt met zijn modellen tevens een zichtbare en gerespecteerde rol in verschillende mondiale assessments. Dit is vooral mogelijk dankzij de modellen IMAGE en GLOBIO, gericht op de evaluatie van beleidsopties respectievelijk voor mondiale milieuproblemen in het algemeen en specifiek voor biodiversiteit. De analyses met IMAGE en GLOBIO vormen belangrijke input voor IPCC, IPBES en het Biodiversiteitsverdrag. Specifiek zijn met IMAGE bijvoorbeeld de scenario’s gemaakt die consistent zijn met de doelen van het Parijsakkoord. Wetenschappelijke publicaties vormen een belangrijk middel voor kwaliteitsborging, door peer review enerzijds en voor handhaving van de academische status in de mondiale onderzoekswereld anderzijds. Een voorbeeld is de bijdrage van IMAGE en GLOBIO aan de publicatie ‘Bending the curve of terrestrial biodiversity needs an integrated strategy’ in *Nature* over mogelijkheden voor het verregaand beschermen van biodiversiteit. De werkzaamheden van IMAGE en GLOBIO vinden in sterke mate plaats in extern gefinancierde onderzoeksprojecten (vaak door de Europese Commissie), gebruikmakend van de beschikbare basiscapaciteit binnen het PBL.

In samenwerking met POLKA zal eind 2021/begin 2022 de bovenstaande uitvoeringsagenda geïmplementeerd gaan worden. Zowel het project Kwaliteitsvisie als SALSA/POLKA laten zien dat kwaliteitszorg leeft binnen het PBL. Het samenbrengen van deze initiatieven zal de kans op succesvolle implementatie vergroten.

Aansluiting LOWI – Om het belang van integer handelen in het onderzoek ook formeel te onderstrepen is het PBL in 2020 aangesloten bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI). Daarmee onderschrijft het PBL de principes, normen en zorgplichten zoals die in de *Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit* zijn vastgelegd. Naar aanleiding van deze aansluiting zijn er ook twee vertrouwenspersonen binnen het PBL benoemd waarmee medewerkers een vermoede schending van de wetenschappelijke integriteit kunnen bespreken. Daarvoor is een specifieke klachtenprocedure opgesteld. Daarnaast is er een Commissie Wetenschappelijke Integriteit (CWI) ingesteld, in samenwerking met de andere twee planbureaus. Deze commissie kan zich op verzoek van de PBL-directie of het Begeleidingscollege over mogelijke integriteitsproblemen buigen, wanneer de vertrouwenspersonen er met de klager en beklagde niet uitkomen. Voor een eventueel hoger beroep kan men vervolgens terecht bij het LOWI zelf.

Aanstelling nieuwe Chief Scientist (CS) – In lijn met het advies van de vorige visitatiecommissie is er in 2018 een Chief Scientist ‘nieuwe stijl’ aangesteld. De nieuwe CS heeft geen bestuurlijke functie binnen de organisatie, maar bekleedt wel buiten het PBL een wetenschappelijke functie op hoogleraar-niveau. Binnen zijn 0,44 fte-aanstelling kan hij zich daardoor volledig toewijden op het CS-werk en ook een meer onafhankelijke positie innemen binnen het PBL. Daartoe heeft hij een

werkprogramma opgesteld (zie leesmap #17). Naast projectwerk inzake kwaliteit en impact, bestaan de activiteiten onder andere uit het reviewen van beeldbepalende PBL-projecten, betrokkenheid bij sectorale kwaliteitsinitiatieven, deelname aan het PBL-Academieberaad en het bevorderen van wetenschappelijk publiceren binnen de organisatie.

Transparantie modellen – De kwaliteit van de modellen die het PBL gebruikt, en met name de transparantie over de aannames in dergelijke modellen, behoeft voortdurend aandacht. De discussie in de Tweede Kamer rondom de transparantie van het mede door het PBL gebruikte Carbontax-model is illustratief daarvoor. Een belangrijke stap in die transparantie is gezet door het creëren van een actueel overzicht van alle door het PBL gebruikte modellen in een zogenoemd modelportfolio. Het beschrijft de status van alle PBL-modellen, de onderlinge interacties en de ICT-afhankelijkheden. De functioneel beheerders van de verschillende modellen dienen deze informatie up-to-date te houden. Door het opnemen van het modellenportfolio in de jaarcyclus van het PBL-werk, wordt de nu nog ontbrekende informatie door de tijd heen verder aangevuld.

Er zijn verscheidene recente initiatieven te benoemen als het gaat om het verhogen van de transparantie van de modellen van het PBL. Voorbeelden hiervan zijn:

1. Het project *Modelontwikkeling en kwaliteitsslag nationale studies energie en klimaat*, dat loopt van 2019 tot 2023, en waarvoor gedurende deze periode minimaal 7,5 mensjaar ingezet wordt, is het grootste project op dit gebied. Belangrijkste activiteiten betreffen regulier modelonderhoud t.b.v. de KEV, verdere ontwikkeling van de modellen NEV-RS en SDE+, en verbetering van documentatie en ontsluiting van de modellen.
2. Tigris XL, een *Land Use Transport Interaction* model dat het PBL gebruikt, is in 2020 extern geaudit en [het oordeel en advies van de auditcommissie zijn te vinden op onze website](#). Op basis hiervan is een plan van aanpak opgesteld voor verdere verbetering richting de toekomst.
3. Voor het eerdergenoemde Carbontax-model is inmiddels een opvolger in het vizier, waarbij meer transparantie eveneens een belangrijk doel is.

Een ander initiatief is de verdere verbetering en ontsluiting van het VESTA-MAIS model, dat ontwikkeld is om inzicht te krijgen in mogelijke toekomstige transitiepaden van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving. Dit model is volledig *open source* en *downloadbaar* vanaf PBL's website en bevat [een gedetailleerde handleiding](#) voor mensen die hiermee zelf aan de slag willen gaan. In 2019 verscheen versie 4.0 en inmiddels is versie 5.0 gepubliceerd, welke o.a. meer bedieningsopties voor gebruikers beschikbaar heeft gesteld.

Beeldbepalende projecten – Voorheen werd er binnen het PBL over Top10-producten gesproken, wanneer het ging om grote en zichtbare projecten, die een meer uitgebreide toetsing en goedkeuringsprocedure behoeven. Mede op basis van het advies van de vorige visitatiecommissie heeft het PBL deze categorisering losgelaten en spreken we nu van 'beeldbepalende projecten', of ze nu groot of klein zijn. Daardoor worden nu, naast de grote(re) projecten, eventueel ook kleine(re) aan een meer uitgebreide review onderworpen.

Tekstkader 3: Dilemma's en vragen rondom kwaliteit

Uiteraard is de kwaliteit van PBL's werk cruciaal voor zijn gezag, reputatie en impact. Maar wanneer is goed goed genoeg? Want kwaliteit is nooit 'af'. Bovendien doen PBL'ers hun werk vaak onder strikte *deadlines*, veelal bepaald door externe beleidsontwikkelingen. Dus voor de meeste projecten moet een goede balans gevonden worden tussen kwaliteit én tijd. . Voorheen was het kwaliteitsbeleid van het PBL vooral gebaseerd op een groot aantal richtlijnen en kaders, waarin een bepaalde methodiek vaak tot op detail niveau beschreven stond. Deze systematiek hield onvoldoende rekening met de afweging die in de praktijk gemaakt moet worden tussen kwaliteit en tijd. Vandaar dat wij in onze nieuwste kwaliteitsvisie een risicobenadering voorstellen, waarbij met behulp van een risicoprofiel aan het begin van projecten nagedacht en gesproken wordt over het expliciet afwegen van kwaliteitsrisico's, en over strategieën om deze zo goed mogelijk te mitigeren (de uitrol van dit profiel binnen de gehele organisatie staat nog aan het begin). Daarnaast passen we de meest strikte kwaliteitsstandaarden voor onderzoek niet even stringent op alle PBL-projecten toe, dat zou onwerkbaar zijn. Ze zijn immers erg verschillend van aard. Denk aan kennisbasis- of beleidsgerichte projecten, aan grote langlopende of kleine korte-termijn onderzoeken, aan nationale of internationale publicaties, of aan modellenwerk of beleidsbrieven. Uiteraard is een ondergrens aan kwaliteitszorg een gegeven voor *alle* projecten, zoals startbijeenkomsten en goedkeuringsprocedures, om projectplannen en projectproducten intern kritisch te bespreken. Ook (externe) *peer review* van teksten is vaak aan de orde. Bij beeldbepalende projecten komen daarnaast stuurgroepen en klankbordgroepen in beeld, alsmede internationale wetenschappelijke publicaties. Ook werken we samen met universiteiten om de kwaliteitsborging van nieuwe methodologieën te versterken (zie bijvoorbeeld de lerende evaluatie en de VU) en ondergaan PBL's belangrijkste modellen regelmatig een externe audit.

Hoe denkt de visitatiecommissie over deze aanpak van kwaliteit, gebaseerd op een risicobenadering? En gebaseerd op een oplopende graad van steeds striktere kwaliteitseisen naarmate projecten groter en beeldbepalender worden?

3.1.3 Resultaten met betrekking tot kwaliteit

De Kwaliteitsvisie is in juli 2021 (intern) gepubliceerd en momenteel zijn we met de uitvoeringsagenda bezig. De doelen (instituuitsbrede kwaliteitswaarden internaliseren, kwaliteitscultuur versterken, van elkaar leren en elkaar inspireren, risico's transparant maken en beter afwegen) zijn daarmee uiteraard nog niet bereikt. Mogelijk zijn ook nog niet alle PBL-medewerkers even goed op de hoogte van (de inhoud van) deze Kwaliteitsvisie. Desalniettemin is de kwaliteit van het PBL-werk, breder en explicieter dan voorheen, onderwerp van gesprek geworden binnen de organisatie, bijvoorbeeld omdat de Kwaliteitsvisie in alle sectoren is gepresenteerd en bediscussieerd, de CoP Kwaliteit & Impact nog steeds actief is, er met het risicoprofiel in projecten wordt geëxperimenteerd, de verbrede kwaliteitswaarden vaker de basis zijn om projecten te bespreken en te evalueren, de introductiebijeenkomst voor nieuwe medewerkers onlangs met een extra 'kwaliteitsmiddag' is uitgebreid, en het DT en MT(+) de afgelopen twee jaar regelmatig het onderwerp hebben besproken. Eveneens heeft de nieuwe *Chief Scientist* in de periode 2019-20 een rondje langs de sectoren gemaakt om zijn Werkprogramma te presenteren. En hetzelfde hebben de vertrouwenspersonen 'Wetenschappelijke Integriteit' in 2021 gedaan, om de aansluiting van het PBL bij het LOWI op de werkvloer nader toe te lichten, en om enkele dilemma's rondom integriteit aan de medewerkers voor te leggen. Tekstkader 4 gaat nader op integriteitskwesties binnen het PBL in,

al betreft het hier ambtelijke integriteit in brede zin. Cijfers over wetenschappelijke integriteit *sec* hebben we nog niet, gezien de zeer recente aansluiting bij het LOWI.

Tekstkader 4: IenW Integriteitsenquête

Vanuit het Ministerie IenW wordt elke twee jaar een integriteitsenquête georganiseerd. Uit de uitkomsten van de laatste twee enquêtes (2019 en 2021) blijken de PBL-cijfers bemoedigend, zeker ook ten opzichte van IenW als geheel. Er is geen sprake van grote integriteitsdilemma's. Enkele opvallende positieve punten uit de laatste enquête (2021, 93 respondenten): de grote bekendheid van PBL-medewerkers met de vertrouwenspersonen (99%), de grote bekendheid waar signalen over wetenschappelijke integriteit kunnen worden gemeld (93%) en de hoge scores van leidinggevendenden als het gaat om voorbeeldgedrag (rapportcijfer 7,5), van het vertrouwen dat medewerkers van hun leidinggevendenden krijgen om op basis van eigen verantwoordelijkheid afwegingen te maken (8,1), van de ruimte om integriteitsdilemma's te bespreken in het team (7,3) en van de ervaren veiligheid om zaken met de leidinggevende te bespreken (7,7). Medewerkers durven bovendien op hun werk zichzelf te zijn (8,0) en er wordt weinig druk ervaren om van de regels af te wijken (8%). Als het wel gebeurt, is dat bespreekbaar (7,8). De openheid in communicatie over (de afhandeling van) integriteitsschendingen scoort een 7,3, hetgeen de hoogste score is binnen IenW op dit punt. Er zijn een beperkt aantal waarnemingen (32%) of eigen ervaringen (18%) met ongewenste omgangsvormen: kwaadspreken achter de rug om, belemmeren en negeren. De meest genoemde reden waardoor druk wordt ervaren om van de regels af te wijken, is de druk door bedrijfsprocessen. De uitkomsten worden in het MT, in de OR en in alle sectoren met de medewerkers besproken, zodat we hier weer gezamenlijk van kunnen leren en het gesprek open houden (zie leesmap #19 en 20).

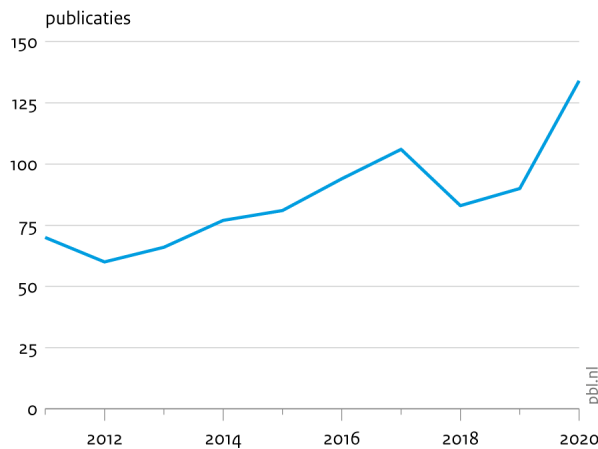
Een aantal methodologieën en modellen heeft de afgelopen jaren een update ondergaan, ten bate van transparantie, kwaliteit en borging. Voorbeelden hiervan, eerder al genoemd, zijn de nationale modellen voor klimaat en energie, TIGRIS-XL en VESTA-MAIS. Daarnaast is bijvoorbeeld de voor het PBL relatief nieuwe methodologie van de Lerende Evaluatie nu beter geborgd, dit in samenwerking met de Vrije Universiteit.

PBL Young heeft daarnaast een notitie over promoveren op het PBL het licht doen zien, voor medewerkers én management (zie tekstkader 11). Verschillende modellen en sporen voor een promotietraject binnen een PBL-aanstelling worden daarin onderscheiden. In de huidige visitatieperiode zijn zo'n 20 proefschriften door PBL-medewerkers gepubliceerd dan wel begeleid (zie leesmap #3). Daarnaast zijn er een tiental medewerkers van het PBL momenteel (bijzonder) deeltijdhoogleraar aan een universiteit. Zowel de PhD's als de hoogleraren op het PBL zorgen voor sterke banden met een aantal universiteiten (onder andere VU, UU, WUR en Radboud).

Eerder is al gemeld dat publiceren in wetenschappelijke tijdschriften voor het PBL een belangrijke manier is om de wetenschappelijke kwaliteit te waarborgen. Ten opzichte van de voorgaande periode 2011-2015 is de wetenschappelijke output in de periode 2016-2020 sterk gestegen; van 70 publicaties in 2011 naar 81 in 2015 en van 94 in 2016 naar 134 in 2020 (zie figuur 2 hierboven en leesmap #1). Deze toename kan voor een deel samenhangen met de groei in fte's, maar zeker niet in zijn geheel. De wetenschappelijke productiviteit is daarmee dus ook iets toegenomen (van gemiddeld iets meer dan een derde publicatie per fte per jaar in de periode 2011-2016 naar bijna een halve publicatie per jaar in 2017-20). Het merendeel betreft *journal papers* (zo'n 80 tot 90 procent).

Figuur 2

Aantal wetenschappelijke publicaties van PBL



Bron: CWTS 2021

Zie leesmap #1 *Research performance analysis (2011-2019/20)* voor meer informatie.

Tekstkader 5: Top-wetenschappers en hun publicaties

Een van de hoekstenen van de kwaliteit van het PBL zijn de wetenschappers zelf. Bij het PBL werken meerdere uitstekende wetenschappers, maar eentje springt er de afgelopen jaren uit. Prof. dr. Detlef van Vuuren, werkzaam bij PBL en UU, heeft in 2018 de Huibregtsenprijs gewonnen. Dit is een jaarlijkse prijs die wordt uitgereikt aan een innovatief en maatschappelijk relevant onderzoeksproject. Van Vuuren ontving die prijs voor zijn werk aan het IMAGE-model dat een prominente rol speelt in de IPCC-scenario's. Bovendien bleek in 2020 dat Van Vuuren een van de tien meest geciteerde interdisciplinaire onderzoekers ter wereld is (op basis van zijn vele citaties in drie disciplines tegelijk; zie Clarivate, Web of Sciences 2020). Als laatste zij vermeld dat Van Vuuren in zijn eentje – overigens samen met vele coauteurs – bijna een derde van de wetenschappelijke publicaties van het PBL voor zijn rekening neemt, regelmatig ook in topbladen als *Nature*, *Science* en *PNAS*. Tegelijkertijd maakt de afhankelijkheid van één topwetenschapper het PBL ook kwetsbaar; wat zijn de gevolgen als zo iemand vertrekt? Die kwetsbaarheid geldt overigens breder. De 10 meest publicerende PBL-auteurs (Van Vuuren, Stehfest, Hof, Beusen, Alkemade, Bouwman, Den Elzen, Doelman, Janse en Schipper) zijn gezamenlijk betrokken bij meer dan 80 procent van de wetenschappelijke output van het PBL (wel vaak met andere PBL-collega's als coauteur). Opvallend is ook – maar wellicht niet verrassend – dat bijna alle wetenschappelijke publicaties van het PBL afkomstig zijn van het internationale werk.

Uiteraard gaat het daarbij niet alleen om het aantal publicaties, maar ook om of ze worden gebruikt. Hier zien we eenzelfde trend. De 'Gemiddelde Genormaliseerde Citatie Score' (de zogeheten MNCS-indicator) van PBL's publicaties is iets toegenomen, van net iets onder 'tweemaal het wereldgemiddelde' in 2011-2016 naar net iets boven 'tweemaal het wereldgemiddelde' in 2017-2020 (zie leesmap #1). PBL-publicaties worden dus veel meer dan gemiddeld – en bovendien in toenemende mate door de tijd heen – binnen de eigen disciplines geciteerd. Daarbij is het aandeel in de top 10 procent van meest geciteerde publicaties in een vakgebied het afgelopen decennium

min of meer gelijk gebleven (ongeveer een kwart van de PBL-publicaties valt in deze categorie). Eveneens laat het CWTS-rapport (zie leesmap #1) het gebruik van PBL's kennis zien door collega-wetenschappers (de MNCS-indicator geeft dat ook al aan, maar in algemene zin en anoniem). Daaruit blijkt dat de wetenschappelijke respons sterk internationaal is, van instituten in Duitsland en de VS tot in China.

Naast publicaties zijn ook andere vormen van output mogelijke indicatoren van kwaliteit. Bijvoorbeeld onderzoekers die academische lezingen houden (zo'n 150 in de periode 2017-2021), deelnemen aan wetenschappelijke adviescommissies (meer dan 50), prijzen en awards winnen (13 stuks), lid zijn van redacties van tijdschriften (zo'n 15) en van adviescommissies, PBL'ers die webpagina's, *infographics* of video's maken, etc. (zie leesmap #3).

3.2 Relevantie en impact

3.2.1 Inleiding

In lijn met de missie van het PBL (zie paragraaf 2.2) zit het nastreven van beleidsrelevantie in de genen van de organisatie ('bijdragen aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging'; 'het PBL is vóór alles beleidsgericht'). Die beleidsrelevantie is ook meegegeven met de institutionele inkadering van de Nederlandse planbureaus. Zo vermeldt de *Aanwijzingen voor de Planbureaus* in een toelichting: 'Planbureaus hebben binnen het kennis- en adviesstelsel van de overheid een bijzondere functie. Typierend is (...) dat ze (...) intersectoraal en interdepartementaal functioneren. (...) Planbureaus voeren zowel beleidsrelevant als strategisch onderzoek uit.' Relevantie is ook één van de vier kernwaarden voor de kwaliteit van het werk van het PBL (naast geloofwaardigheid, onafhankelijkheid en legitimiteit, zie paragraaf 3.1). Het PBL wil daarnaast relevant zijn, omdat het met publieke middelen wordt gefinancierd. Relevant zijn en impact hebben zijn dan vormen van *verantwoording* afleggen, namelijk om te laten zien dat publieke gelden 'goed' worden besteed, en dat de kwaliteit van de besluitvorming inderdaad door de kennis van het PBL wordt versterkt. Daarnaast wil het PBL ook *leren* van zijn impact (of het gebrek daaraan). De vraag is dan hoe we in de toekomst onze kennis meer strategisch kunnen inzetten richting bestuur en beleid.

De betekenis van relevantie is door de tijd heen echter aan verandering onderhevig (samenhangend met de dynamiek in het speelveld van wetenschap, beleid en samenleving, zie sectie 2.3). Wat als relevant wordt gezien is afhankelijk van de fase waarin een vraagstuk en de bijbehorende beleidsaanpak zich bevinden en in welke bredere maatschappelijke context die aanpak wordt gebruikt (al dan niet met andere overheden, bedrijven, ngo's, groepen burgers). Relevant onderzoek doen betekent dus telkens opnieuw aansluiting zoeken en vinden bij de stand van het beleid en van de kennis, de belevingswereld en het handelingsperspectief van de betrokken groepen, niet alleen qua inhoud, maar ook qua vorm, timing, formulering, enzovoort. Strategieën om relevantie en impact te realiseren moeten dus 'met de tijd meegaan'. Tegelijkertijd dient het PBL onafhankelijk, geloofwaardig en gezaghebbend te blijven, dus het nastreven van relevantie en impact dient gepaard te gaan met het handhaven van deze kwaliteitswaarden.

Zoals de vorige visitatiecommissie opmerkte had het PBL tot voor kort geen expliciet impact-beleid. Wel kende het natuurlijk als doel om relevante, bruikbare kennis te produceren, op wetenschappelijke leest geschoeid, omwille van de kwaliteit van de besluitvorming. Maar dat gebeurde eerder vanuit de inhoudelijk-wetenschappelijke betrokkenheid bij dossiers dan dat er systematisch over impactstrategieën werd nagedacht. Althans, zoals gezegd, tot voor kort.

Tekstkader 6: Impact van een Circulaire Economie-rapport

Naar aanleiding van de vorige visitatie heeft het PBL onderzoek gedaan naar zijn eigen impact (zie leesmap #12 en #13). Onderstaand is een korte samenvatting van één van de casestudies.

In het rapport 'Circulaire economie in kaart' uit 2017 heeft het PBL geïnventariseerd hoe vergevorderd de Nederlandse circulaire economie (CE) is, en welke mogelijkheden er bestaan om de overgang daarnaartoe te versnellen. De studie is vooral gericht op beleidsmakers op het nationale niveau, al was er ook aandacht voor (inter)acties van en tussen andere overheden, uitvoeringsorganisaties en bedrijven op het gebied van CE. In beleid en politiek heeft het rapport de gehoopte aandacht gekregen, onder andere in een gesprek met de staatssecretaris, in een technische briefing in de Tweede Kamer en in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023, zoals vastgesteld door het kabinet. Hoofdboodschappen zijn ook zeker in politiek, beleid en maatschappij geland (zoals de noodzaak om meer aandacht te besteden aan 'hogere' R-strategieën). Enigszins onverwacht was de grote hoeveelheid aandacht die (landelijke) media aan het rapport besteedden, met voorpaginanieuws en meerdere interviews in dagbladen en radio-uitzendingen.

3.2.2 Initiatieven naar aanleiding van de visitatie 2017

Wat betreft zijn impact en relevantie heeft het PBL zich na de aanbevelingen van de vorige visitatiecommissie het volgende voorgenomen (zie leesmap #5):

Conform de aanbevelingen zal het PBL de komende jaren inzetten op het verder vergroten van de impact en de beleidsmatige en maatschappelijke relevantie van zijn werk en daarbij ook op zoek gaan naar nieuwe en effectieve methoden om impact te meten bij de verschillende doelgroepen. Ook zal het PBL onderzoeken hoe onderzoekers meer tijd kunnen krijgen voor de landingsfase van en communicatie over hun onderzoek. Dat zal ons onder meer dwingen sterker te prioriteren in het werkprogramma.

Om de herkenbaarheid en impact te vergroten heeft het PBL zijn onderzoeksprogrammering steeds sterker rondom de vier – in 2016 onderscheiden – centrale thema's geclusterd: (1) Klimaatverandering en energietransitie; (2) Landbouw, voedsel en natuur in transformatie; (3) De economie circulair maken; en (4) Stad en regio in ontwikkeling. Binnen die thema's zet het PBL erop in zoveel mogelijk aan te sluiten bij de grote vragen in de samenleving én bij wat de samenleving als grote vragen zou moeten zien (agenderend werk). Verder worden hier inmiddels ook bredere kennisdoelgroepen onderscheiden, zoals decentrale overheden en private partijen (*multi-level, multi-actor*). Bovendien is sprake van een verbreding van kennisrollen – zoals in de vorm van 'kennis-aan-tafel', lerende evaluaties, *joint fact finding*, stakeholderdialogen – al naar gelang de aard van het vraagstuk en de betreffende doelgroep. Ondertussen blijven de meer klassieke kennisrollen – rekenmeester, evaluator, denktank – uiteraard evenzeer van belang. Zo kent elk vraagstuk een eigen, op de externe dynamiek afgestemd portfolio van programmalijnen, projecten en methoden, met de bijbehorende impactoverwegingen.

Tekstkader 7: Impact van de Lerende Evaluatie van het Natuurpact

Naar aanleiding van de vorige visitatie heeft het PBL onderzoek gedaan naar zijn eigen impact (zie leesmap #12 en #13). Onderstaand is een korte samenvatting van één van de casestudies.

In de ‘Lerende evaluatie van het Natuurpact’ (LEN) evalueert het PBL in samenwerking met de WUR en de VU tot 2027 driejaarlijks de vorderingen van het provinciaal natuurbeleid. De keuze voor de onderzoeksmethodologie van de ‘lerende evaluatie’ houdt in dat de onderzoekers samen met de stakeholders het onderzoek vormgeven en uitvoeren. Daarmee vindt het onderzoek plaats tijdens de beleidsontwikkeling en -implementatie, zodat de opgedane inzichten ook meteen beschikbaar zijn voor de betrokkenen; men kan er dus – waar nodig – onmiddellijk mee aan de slag. Dit heeft onder meer geresulteerd in meer aandacht voor de zogenoemde verbrede ambities van het natuurbeleid, in nieuwe handelingsperspectieven om het natuurbeleid te implementeren en in een versterking van het onderlinge beleidsnetwerk van Rijk en provincies. De LEN heeft weinig media-aandacht gegenereerd, maar dat was ook niet beoogd.

Wat betreft methoden om impact te meten, is het PBL begin 2019 een impactproject gestart. Dat had (en heeft) als doel om PBL’s impact beter in kaart te brengen, een systematiek te ontwikkelen om impact vast te stellen en deze systematiek toe te passen op een aantal casussen.

Een en ander is vastgelegd in een impactnotitie en in een zestal *impact narratieven* (zie leesmap #12 en #13, en tekstkaders 6, 7 en 8 in deze zelfevaluatie voor een korte samenvattingen van drie van deze narratieven). Qua methodiek is aangesloten bij gangbare sociaalwetenschappelijke technieken om impact van kennis vast te stellen (*theory of change*; netwerkanalyse; media-analyse; impactpercepties). Terwijl deze systematiek zich richt op kwalitatieve analyses op projectniveau, wordt voor het PBL als geheel – en op kwantitatieve wijze – de impact ook nagegaan met een *Contextuele Respons Analyse* (CRA) en een naamsbekendheidsonderzoek (zie leesmap #2 en #16).

Meer tijd voor de ‘landingsfase’ van projecten probeert het PBL te realiseren door beter te prioriteren in het werkprogramma en het projectportfolio, door in de projectplanning meer tijd in te ruimen voor de landingsfase en door zijn recent ingestelde 60-20-20-regel ook beter na te leven (60 procent projectwerk conform Werkprogramma, 20 procent kennisbasis en 20 procent vrije ruimte voor opkomende vragen, opdat er meer ruimte ontstaat voor andere activiteiten dan het voorgenomen projectwerk alleen). Maar makkelijk is dat niet. Er komen immers steeds meer verzoeken op het PBL af. Toch zit de landingsfase meer tussen de oren dan voorheen. Een goed voorbeeld is de Ruimtelijke Verkenning 2019 ‘Oefenen met de Toekomst’, over de toekomst van mobiliteit en verstedelijking, waarbij de onderzoekers na de publicatie van het scenario-rapport *on tour* zijn geweest door het hele land (zie tekstkader 8). Daarnaast is de afgelopen jaren het aantal door het PBL verzorgde ‘Technische Briefings’ in de Tweede Kamer aanzienlijk toegenomen, ook een voorbeeld van de toegenomen zorg om de landing van producten.

Tekstkader 8: Impact van de Ruimtelijke Verkenningen

Naar aanleiding van de vorige visitatie heeft het PBL onderzoek gedaan naar zijn eigen impact (zie leesmap #12 en #13). Onderstaand is een korte samenvatting van één van de casestudies.

De samenleving en het beleid hebben te maken met razendsnelle technologische en maatschappelijke ontwikkelingen die grote onzekerheden met zich meebrengen voor stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit. Omdat die onzekerheden lastig zijn te duiden, laat staan te kwantificeren, heeft het PBL in de Ruimtelijke Verkenning 2019 gepleit voor een nieuwe omgang met die onzekerheden. In die Verkenning Oefenen met de toekomst zijn vier kwalitatieve toekomstscenario's opgesteld in de vorm van een beknopte publicatie voor beleidsmakers, een verdiepend rapport, een themawebsite, enkele filmpjes en een handreiking voor het zelf organiseren van scenarioworkshops. Vervolgens is het PBL met die scenario's en producten on tour geweest. Ruim 1500 belanghebbenden hebben deelgenomen aan de workshopreeks. Daarnaast gebruiken verschillende steden, de metropoolregio Rotterdam-Den Haag, Rijkswaterstaat en directies bij het ministerie IenW deze scenario's nu zelf om hun langetermijnbeleid te doordenken. Eveneens zijn via hoorcolleges en workshops middelbare scholieren en studenten bereikt. Hoewel de media niet actief zijn opgezocht, zijn de publicaties wel opgepikt door vakbladen.

Onderdeel van de aandacht voor die landingsfase is uiteraard ook de communicatie rondom projecten. In 2021 heeft het PBL intern een nieuwe communicatiestrategie gepubliceerd, onder meer gericht op het verder professionaliseren van het woordvoerderschap door onderzoekers, het effectiever maken van de (crisis)communicatie in de buitenwereld en het sneller handelen in de sociale media (zie leesmap #7). De hoop is daarmee de impact van PBL's externe communicatie te versterken. In dit verband is het ook aardig te vermelden dat de PBL Academie begin 2021 een (regelmatig terugkerende) impacttraining is gestart. Doel is om PBL'ers meer 'impactvaardigheden' bij te brengen, en hen te laten oefenen met een impactstrategie voor een van hun projecten. Een sessie van deze training gaat ook over het handelen in de (sociale) media om impact te genereren. Op basis van ervaringen met deze training, én geïnspireerd door de inhoud van de impact notitie, heeft het PBL onlangs ook een impacthandreiking voor onderzoekers het licht doen zien. Deze beoogt PBL'ers bij te staan om voorafgaande aan projecten een impactstrategie te ontwerpen. Inmiddels is er ook een intranetpagina over impact gestart. Hier kunnen onderzoekers alle PBL-stukken over impact vinden, en daarop reageren.

3.2.3 Resultaten met betrekking tot relevantie en impact

In de periode 2017-2021 heeft het PBL bijna 1400 kennisproducten gerealiseerd voor politiek, beleid en maatschappij (zie leesmap #3). Uiteraard zijn alle 1400 voor het PBL belangrijk, maar van de 85 meest relevant geachte zijn de relevantie en impact nader geanalyseerd. De selectie is gemaakt door de PBL-sectorhoofden op grond van de centrale positie van rapporten in de beleidsontwikkeling. De impactanalyse zelf is vervolgens gemaakt door extern analist Ad Prins (zie leesmap #2).

Uit Prins' *Contextuele Respons Analyse* (CRA) blijkt dat vergeleken met de periode 2012-2016 de politieke, beleidsmatige, media- en maatschappelijke respons in 2016-2021 op het werk van het PBL in alle domeinen is toegenomen. Dit is overigens uiteraard niet alleen een verdienste van het PBL, maar evenzeer een teken van de veranderende context waarbinnen leefomgevingsvraagstukken steeds hoger op de politieke agenda zijn gekomen (zie paragraaf 2.3).

Tekstkader 9: Dilemma's en vragen rondom impact

Terwijl het genereren van impact onderdeel van PBL's missie is, blijft het een weerbarstig fenomeen. In de aanbevelingen van de visitatiecommissie uit 2017 kwam dit prominent terug. Allereerst is impact moeilijk vast te stellen, zeker de lange-termijn doorwerking van kennisproducten. Hoeveel tijd en energie moet het PBL daar zelf insteken? PBL's impactproject (zie paragraaf 3.2.2) was een forse investering qua tijd en capaciteit, maar heeft wat ons betreft een interessante systematiek en een aantal mooie 'narratieven' opgeleverd. Denkbaar is om dit jaarlijks te blijven doen als onderdeel van de evaluatie van een aantal kernprojecten, om op die manier de gehanteerde methodiek en de reflectie op impact scherp te houden. Impact, ten tweede, is echter moeilijk stuurbaar. Vele factoren spelen een rol in de kennis-beleidsarena, deels buiten de invloedssfeer van een organisatie als het PBL om, dus vaak zijn effecten onvoorspelbaar en/of het gevolg van externe ontwikkelingen. Bovendien: succes heeft vele vaders. Anderzijds, sommige omgevingsfactoren zijn wél tot op zekere hoogte controleerbaar (het tijdig informeren van pers, Departementen, Tweede Kamer), dus goed nadenken over impactstrategieën lijkt een zinnige bezigheid. Dit doen we in de impacttraining die de PBL Academie organiseert, maar ook in de *startup* fase van projecten.

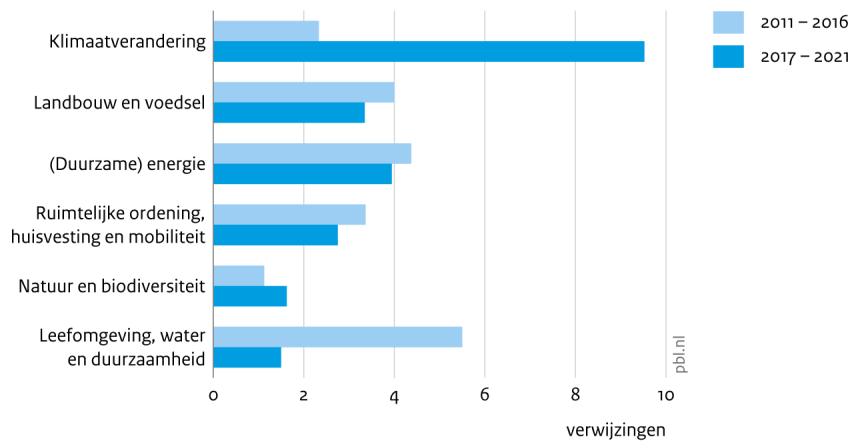
Hoe denkt de visitatiecommissie over de huidige impactstrategie van het PBL (zelf onderzoek doen naar impact; organiseren van impact trainingen; project startup)? Acht zij het aanbevelingswaardig deze in de toekomst voort te zetten, of is een aanpassing wellicht gewenst?

De aandacht voor het PBL-werk blijkt ten eerste uit de aantallen referenties naar PBL-onderzoek in parlementaire debatten die in de loop der tijd flink zijn gegroeid, met name in het domein van klimaat en energie (zie figuur 3). En deze toename gaat eveneens gepaard met – over het algemeen – een positieve waardering voor het werk van het PBL door politiek en beleid. Dit is af te leiden uit het feit dat de overgrote meerderheid van de referenties aan het PBL in parlementaire debatten inhoudelijk van karakter zijn, vaak ter ondersteuning van een interventie, en slechts een kleine minderheid kritische opmerkingen betreft, bijvoorbeeld over de gebruikte modellen of de rol van het PBL in een dossier. Daarnaast blijkt dat het aantal door de Tweede Kamer aangevraagde rondtafelgesprekken en technische briefings naar aanleiding van een PBL-rapport door de tijd heen is toegenomen. Terwijl dat er 8 waren in 2017, en 8 in 2018, nam dit aantal toe tot 14 in zowel 2019 als 2020.

Ten tweede is de toegenomen aandacht voor het PBL zichtbaar in de media. In de geschreven pers is de afgelopen vijf jaar sprake van ongeveer een verviervoudiging van de aandacht (zie figuur 4). Ook is het PBL stevig aanwezig op sociale media. Een vergelijking met de eerdere periode is hier echter lastig te maken. Overigens betekent die aandacht niet dat het PBL dan in alle gevallen positief wordt bejegend. Door de tijd heen is het aantal kritische geluiden richting het PBL ook toegenomen; denk aan discussies over de cijfers uit de Klimaat- en Energieverkenningen, over het gebruik van biomassa als energiebron, de berekeningen rondom stikstof, de kosten voor huishoudens voor verduurzaming van de woning, effecten van de vleesconsumptie, en het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Figuur 3

Gemiddeld aantal verwijzingen naar PBL, per thema en per parlementair debat

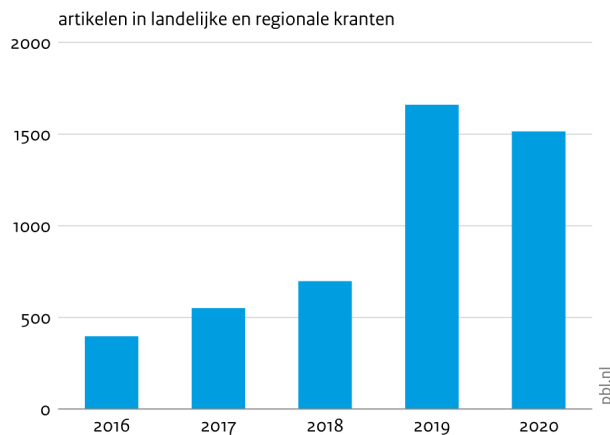


Bron: Ad Prins 2021

Zie Leesmap #2 Contextual Response Analysis of PBL research, 2017-2021 voor meer informatie.

Figuur 4

Media-aandacht voor PBL in Nederlandse geschreven pers



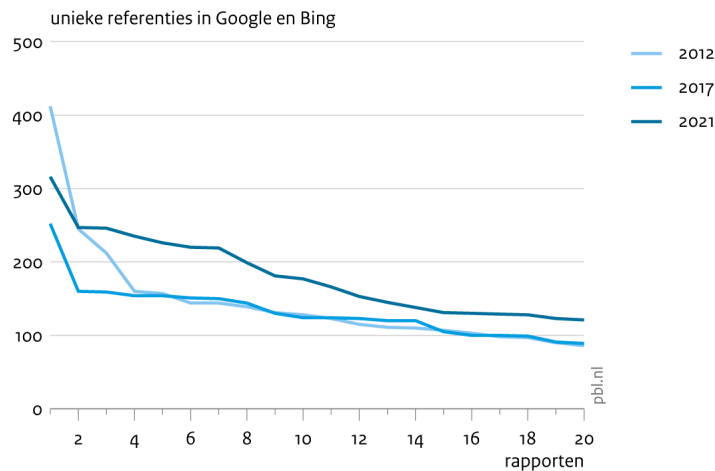
Bron: Ad Prins 2021

Zie Leesmap #2 Contextual Response Analysis of PBL research, 2017-2021 voor meer informatie.

Ten derde raadplegen maatschappelijke stakeholders nu vaker PBL-rapporten dan voorheen, althans als we naar de 20 PBL-producten kijken die het meest zijn gebruikt op drie tijdstippen in de periode 2012-2021 (zie figuur 5). Gemiddeld werden in 2021 de groep van 20 meest gebruikte rapporten van dat moment in totaal vaker geraadpleegd dan die in 2017 en 2012. Met andere woorden: de maatschappelijke respons op het werk van het PBL is door de tijd heen licht toegenomen. Als laatste: ook de naamsbekendheid van het PBL onder het grote publiek wordt steeds groter; kende in 2017 ongeveer 25 procent van de Nederlanders het PBL, in 2020 waren dit er meer dan 30 procent (zie leesmap #16).

Figuur 5

Referentie naar 20 meest-gebruikte PBL-rapporten door maatschappelijke actoren



Bron: Ad Prins 2021

Zie Leesmap #2 *Contextual Response Analysis of PBL research, 2017-2021 voor meer informatie.*

Uit PBL's eigen impactstudies (zie leesmap #12 en #13) blijkt dat over de hele linie (dus met projecten van verschillende omvang, thema, type kennis, PBL-rol, etc.) een zekere impact is gegene-reerd, hetzij in de besluitvorming, de vormgeving van beleid, in de media of breder in de samenleving. Deze impact is ook getoetst bij externe verzoekers en stakeholders, om een *positive bias* zo veel mogelijk uit te sluiten. Hierboven staan in tekstkaders 6, 7 en 8 korte samenvattingen van de *impact narratieven* van drie van de bestudeerde PBL-projecten (namelijk Circulaire Economie in Kaart, Lerende Evaluatie Natuurpact 2020, Ruimtelijke Verkenning 2019). Uiteraard moeten we zelfkritisch blijven als het om relevantie en impact gaat.

Ten slotte: het PBL heeft natuurlijk ook nog andere impact gerealiseerd, naast de politiek-bestuurlijke, media- en maatschappelijke respons op zijn rapporten. Die is alleen lastiger te kwantificeren dan wel kwalitatief vast te stellen (zie leesmap #3). Denk in dat verband aan de impact door middel het (mee-)organiseren van beleidsgerichte conferenties (zo'n 15 stuks), het publiceren in vakpublicaties (meer dan 50), het organiseren van verschillende webinars (met name in Coronatijd), evenementen (bijvoorbeeld Nacht van de Leefomgeving), het onderhouden van *open-source datasets* (Compendium voor de Leefomgeving, de DigiBalans), versturen van nieuwsbrieven, websites, etc.

Tekstkader 10: PBL-onderzoek naar gevolgen en kansen van de Coronapandemie

Relevantie betekent niet alleen dat maatschappelijke en beleidsactoren met PBL-werk uit de voeten kunnen, maar ook dat het PBL effectief reageert op ontwikkelingen in de samenleving. Hieronder geven we het voorbeeld van de Coronapandemie.

Sinds het uitbreken van de Coronapandemie heeft het PBL op diverse momenten bijgedragen aan de beleids- en besluitvorming naar aanleiding van de pandemie en over herstel na deze pandemie. In totaal is er in meer dan 100 publicaties over ruim 20 onderwerpen op enigerlei wijze aandacht besteed aan de effecten van en/of het (duurzaam) herstel na de pandemie. Het meest onder de aandacht kwamen de studies waarin de pandemie zelf centraal stond, zoals de studies naar de effecten op de binnensteden, naar thuiswerken en mobiliteit, en de beleidsbrief over groen herstel. Maar veel onderzoek op andere thema's is eveneens Corona-gerelateerde. Voor onderlinge afstemming is kort na aanvang van de eerste lockdown een speciale Corona-werkgroep bij het PBL ingesteld. Voorts is ten behoeve van het Werkprogramma 2022 in beeld gebracht welke nieuwe kennisbehoeften op het terrein van de leefomgeving 'achter de pandemie vandaan komen'. Hiertoe is allereerst gekeken naar al het reeds uitgevoerde of lopende onderzoek. Daarnaast is een aantal PBL-experts geïnterviewd om de mogelijk nieuwe ontwikkelingen te duiden. Uit deze inventarisatie komt naar voren dat er diverse relaties bestaan tussen de huidige pandemie en de leefomgeving. Daarnaast blijkt dat de pandemie niet zozeer geheel nieuwe kennisvragen met zich meebrengt, maar vooral bestaande thema's en vragen urgenter maakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aandacht voor de onzekerheid, robuustheid en adaptiviteit van beleid, de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie en de doorwerking van het Europese beleid. Daarnaast speelt een aantal nieuwe, meer specifieke kennisvragen. Een voorbeeld is de kennislacune over (mogelijk) veranderende internationale handelsketens en de consequenties daarvan voor het omgevingsbeleid, in het bijzonder voor de circulaire economie en het klimaat. Daarbij is besloten dat 'bekende' en 'nieuwe' kennisvragen het beste onderdeel gemaakt kunnen worden van de bestaande strategische PBL-thema's, en dus niet van een apart 'Corona-programma'.

3.3 Toekomstbestendigheid

3.3.1 Inleiding

Met de Visie 2025 (zie paragraaf 2.3) en het Werkprogramma 'nieuwe stijl' (zie paragraaf 2.4) geeft het PBL een beeld van hoe het relevant wil zijn en blijven, nu en in de toekomst. Enerzijds programmeert het PBL nu meer integraal en meer op de (middel)lange termijn gericht dan voorheen, anderzijds wil het een lerende organisatie zijn met open oor en oog voor ontwikkelingen in samenleving en beleid. Die combinatie moet zorgen voor een goede balans tussen continuïteit en dynamiek, lange-termijn relevantie en actualiteit, en voor een goede aansluiting van het onderzoeksprogramma bij een diverse groep van verzoekers, zowel (inter)nationaal als regionaal, en zowel publiek als privaat. Uiteraard dient het PBL ook de mensen te werven, te hebben en te houden om die visie en dat werkprogramma te kunnen realiseren. In de HRM-visie 2025 (gebaseerd op de Visie 2025; zie leesmap #18) is één van de doelen om van het PBL 'A great place to be' te maken, een organisatie waar, naast interessant en uitdagend inhoudelijk werk, ook wordt ingezet op gezond werken en op ontwikkelmogelijkheden voor alle medewerkers. Dit om, als een 'lerende organisatie', een

veerkrachtige en tegelijkertijd kundige *workforce* in stand te houden, die geëquipeerd is om met complexe beleidsopgaven en met geëigende methoden en technieken om te gaan, en bovendien in staat is zich te vernieuwen, wanneer dat noodzakelijk en/of gewenst is.

Tekstkader 11: Promoveren bij het PBL

Een wetenschappelijk kennisinstituut als het PBL kan niet zonder goed opgeleide onderzoekers, die zich blijven ontwikkelen. Het PBL heeft dan ook baat bij collega's die willen promoveren. Maarten van Schie en Jolien Groot, twee PBL-onderzoekers die recent aan een promotieproject op een universiteit zijn begonnen, hebben vorig jaar het initiatief genomen om het 'Promoveren bij het PBL' onder de loep te nemen. De reden was dat er op het PBL geen norm, standaard of vaste aanpak bestond voor een promotietraject op een universiteit, naast het reguliere PBL-werk. Door semigestructureerde gesprekken te voeren met 20 collega's – die nadenken over het doen van een PhD, die zulks al hebben afgerond, er middenin zitten, of bij de begeleiding betrokken zijn (geweest) – hebben zij verschillende mogelijke promotietrajecten in kaart gebracht, de relevantie voor organisatie én werknemers op een rijtje gezet, alsmede een aantal aanbevelingen opgesteld voor zowel het management als aspirant-promovendi. Om met de laatsten te beginnen: het persoonlijk belang van het afronden van een PhD voor de carrière van een werknemer wordt sterk benadrukt, maar er wordt evenzeer gewaarschuwd voor de tijd en energie die een promotietraject in samenhang met PBL-werk vraagt. Je moet er dus niet al te lichtvaardig aan beginnen. Des te meer is het dus van belang dat de organisatie ook voldoende en juiste ondersteuning biedt, wanneer iemand sterk gemotiveerd is. De auteurs suggereren bijvoorbeeld dat het van belang is dat PBL- en PhD-werk inhoudelijk-strategisch zoveel mogelijk op elkaar worden betrokken, dat extra tijdsinvesteringen door PBL'ers voor hun promotietraject door de organisatie worden gehonoreerd, en dat opleidingsuren zoveel mogelijk aansluiten bij de PhD-eisen van de universiteit. Nog nooit had het PBL in formele zin een 'PhD-beleid' opgesteld, maar dankzij Maarten en Jolien heeft de organisatie nu een denkkader van waaruit PBL-werk en promotietrajecten beter op elkaar kunnen worden afgesteld. Temeer nu het MT hun document onlangs heeft geaccordeerd.

3.3.2 Initiatieven en vooruitblik

Wat betreft zijn toekomstbestendigheid heeft het PBL zich naar aanleiding van de aanbevelingen van de vorige visitatiecommissie het volgende voorgenomen (zie leesmap #5):

Het PBL gaat de aanbevelingen van de visitatiecommissie oppakken door het uitwerken van drie vervolgttrajecten: 1) lerende organisatie/kennismanagement; 2) aanpak kennisborging bij grote uitstroom tot 2025; 3) aanpak 'Stimuleren tot ontwikkeling van vaste én tijdelijke medewerkers'. Ten aanzien van het stimuleren van het diversiteitsbeleid zal het PBL eerst een 'quick scan' uitvoeren.

Zoals gezegd is in de afgelopen periode ingezet op het versterken van het PBL als 'lerende organisatie' door het stimuleren van de ontwikkeling van medewerkers en door het professionaliseren van het kennismanagement en de kennisborging. Om persoonlijke ontwikkeling te stimuleren zijn in 2020 jaarlijkse ontwikkelgesprekken ingevoerd en is een streven afgesproken om per medewerker jaarlijks expliciet 20 tot 40 uur aan competentieontwikkeling te besteden. Voor de specifieke ontwikkelingsmogelijkheden van medewerkers zijn vijf PBL-ontwikkellijnen in kaart gebracht, bedoeld als inspiratiebron voor het ontwikkelgesprek (zie leesmap #10). Voor de relatief grote groep jonge medewerkers met een tijdelijk contract zijn bovendien extra afspraken gemaakt om hun ontwikkeling te stimuleren en kansen op een volgende baan binnen of buiten het PBL te vergroten.

Nieuwe medewerkers wordt een standaardpakket trainingen aangeboden via de PBL-Academie, zodat ze een vliegende start kunnen maken. Met deze initiatieven bevorderen we zowel de kennisontwikkeling van de organisatie als de duurzame inzetbaarheid van de medewerkers. Dit laatste is tevens van belang om de mobiliteit van PBL-medewerkers te vergroten, wat ten goede komt aan mogelijkheden voor nieuwe instroom en doorgroeimogelijkheden voor bestaand personeel.

Het is op dit moment nog wat vroeg om de effecten van de bovengenoemde initiatieven te zien, maar uit een evaluatie van de ontwikkelgesprekken in 2020 blijkt dat de initiatieven door de medewerkers en de sectorleiding worden gewaardeerd. Uit het Medewerkers-tevredenheidsonderzoek blijkt dat PBL'ers hun baan ook in breder opzicht waarderen; ze geven hem gemiddeld een 7,8. Als toelichting op deze hoge score geven ze aan dat het inhoudelijk uitdagend werk is, ze veel vrijheid hebben om het werk zelf te organiseren, het PBL een interessante positie bezet binnen de kennisbeleidsarena, en het PBL een organisatie is met een goede werksfeer en met ruimte voor ontwikkeling. Anderzijds laat ook dit MTO ook zien – net als voorgaande MTO's – dat de werkdruk als hoog wordt ervaren. PBL-medewerkers hebben vanuit hun intrinsieke motivatie de neiging om de lat hoog te leggen en lang door te gaan met werken. Anderzijds komen er steeds meer verzoeken uit de buitenwereld op hen af. We moeten er dus op letten dat de werkdruk hanteerbaar en bespreekbaar blijft en niet omslaat in werkstress. Een meerjarige planning en professionalisering van projectmanagement kan hieraan bijdragen, maar ook het voortgaande gesprek over de organisatiecultuur.

Op het terrein van kennismanagement en -borging hebben we ook een aantal concrete veranderingen in gang gezet. In het werkprogramma wordt vanaf 2020 voor 20 procent ruimte gehouden voor het op orde houden van de eigen kennisbasis. Om te kunnen voldoen aan de vragen van de buitenwereld hebben we bovendien ten behoeve van de kennisbasis een formatie-uitbreiding van 15 fte gevraagd aan het ministerie van IenW, die inmiddels is toegezegd vanaf 2022. Om te voorkomen dat door de grotere aantallen pensioneringen tot en met 2025 belangrijke kennis verdwijnt, is al in 2017 met het ministerie van IenW afgesproken om voor een beperkt aantal strategische kernfuncties eerder te starten met werven. Als gevolg van het grote aantal tijdelijke contracten, en beperkte doorstroom naar vaste contracten, ontstaat eveneens een risico op kennisverlies. Dit risico wordt verminderd door meer tijdelijke contracten van 3-5 jaar in plaats van 1-3 jaar aan te gaan. In de jaarlijkse Vlootshow is de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekomen voor een strategische vooruitblik: de koppeling tussen de aankomende inhoudelijke ontwikkelingen en de kennisontwikkeling van de organisatie en de medewerkers. Daarnaast dragen de professionalisering van het projectmanagement (SALSA, POLKA), de organisatie van *Communities of Practice* (kwaliteit & impact; multi-level/multi-actor; informatiebeheer) en de sector-overstijgende thema-overleggen bij aan kennisdeling en -borging.

Op het terrein van organisatiecultuur hebben we – eveneens naar aanleiding van de aanbevelingen van de vorige visitatiecommissie – de laatste jaren bovendien extra aandacht besteed aan diversiteit en inclusie. Het PBL wil een diverse en inclusieve organisatie zijn om drie redenen. In de eerste plaats heeft een divers personeelsbestand duidelijk voordelen. Het heeft bijvoorbeeld een positief effect op kennisontwikkeling en creativiteit, en voorkomt tunnelvisie en groepsdenken, wat van groot belang is voor een kennisorganisatie als het PBL. In de tweede plaats willen we een inclusieve organisatie zijn waar het prettig werken is. Een organisatie waar je sociaal veilige, open en constructieve gesprekken kunt voeren, of het nu gaat om een ontwikkelgesprek, personeelsgesprek, sectoroverleg of een koffiepraatje. En *last but not least*: we hebben de plicht om als rijksoverheidsorganisatie bij te dragen aan kansengelijkheid en verbreding van arbeidsparticipatie.

In 2018 is een interne werkgroep ingesteld die nadenkt over diversiteit en inclusie bij het PBL en activiteiten organiseert. Alle medewerkers en MT-leden hebben bijvoorbeeld in 2018/2019 een workshop 'Diversiteit en inclusie' gevolgd, er zijn in elke sector gesprekken gevoerd om op sectorniveau 'levende issues' te bespreken en er hebben in 2020 32 medewerkers meegedaan aan de training 'Inclusief selecteren' om anders met sollicitatieprocedures om te gaan. In het kader van inclusieve arbeidsmarktcommunicatie hebben we daarnaast een filmpje over werken bij het PBL gemaakt, waarin we aangeven behoefte te hebben aan slimme medewerkers met diverse achtergronden. In 2020 en 2021 is vanuit het oogpunt van inclusie extra aandacht gegeven aan het versterken van de sociale cohesie tijdens de thuiswerkperiode. We besteden bovendien – gegeven de nieuwe situatie van het hybride werken – extra aandacht aan het inwerken van nieuwe medewerkers, en we organiseren elk jaar een of meerdere activiteiten rondom Internationale Vrouwendag. We willen ook aandacht besteden aan andere data die voor bepaalde groepen medewerkers belangrijk zijn aan de hand van een, nog in te voeren, diversiteitskalender.

Praten over diversiteit en inclusie is één ding, het doen een andere. We hebben echter (nog) weinig cijfers voorhanden rondom dit thema. Zo zijn er bijvoorbeeld geen cijfers over het aantal medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond bij het PBL, noch van de trend door de jaren heen. Rapportage binnen IenW vindt namelijk alleen plaats in onderdelen van tenminste 1.000 personen, en bovendien is die registratie vrijwillig (vanwege privacygevoelige informatie). Voor het KNMI, PBL, ANVS en BBO gezamenlijk was de bezetting van medewerkers in schaal 11 t/m 14 met een niet-westerse migratieachtergrond in 2020 zo'n 5 procent (het streefcijfer binnen deze schaal is 8%). Daarnaast wordt bij IenW een streefcijfer gehanteerd voor medewerkers uit de zogenoemde Bandoelgroep (arbeidsbeperkte medewerkers). Voor het PBL (2021) komt dat neer op een aantal van 5. De stand op dit moment is echter 1 medewerker. Dat is niet het gevolg van een gebrek aan wil en inzet, maar van het feit dat het moeilijk is om de doelgroep te bereiken, en om uit het beperkte aanbod voor het PBL geschikte kandidaten te vinden. Als laatste: het percentage vrouwen in vaste en tijdelijke dienst was in 2021 38%. Dit percentage is de afgelopen 4 jaar met ongeveer 1%-punt per jaar gegroeid.

Om diversiteit en inclusie écht te laten landen in de organisatie, en te waarborgen voor de lange termijn, zal het onderdeel moeten worden van de dagelijkse werkprocessen. Hiertoe is een Plan van Aanpak opgesteld. We richten ons daarbij niet zozeer op streefcijfers, zoals diversiteitscijfers en tevredenheidsscores, maar vooral op acties en de directe gevolgen daarvan. We sluiten daarbij zo dicht mogelijk aan bij de belevingswereld van de medewerkers. Door bijvoorbeeld in de sectorgesprekken, maar ook tijdens personeels- en ontwikkelgesprekken, daar waar relevant de koppeling te maken tussen het streven naar organisatieverbetering enerzijds en versterken van diversiteit en inclusie anderzijds. Daarnaast willen we onze eigen diversiteit in de nabije toekomst ook meer laten zien en positief belichten. Naar aanleiding daarvan kan het gesprek ook gemakkelijker gevoerd worden, en wordt via 'nieuwsgierigheid naar de ander' eveneens meer inlevingsvermogen geprikkeld. En dat komt weer ten goede aan de onderlinge samenwerking.

Tekstkader 12: Dilemma's en vragen rondom toekomstbestendigheid

Het PBL bevindt zich in een turbulente omgeving en tijd. Er is veel dynamiek (zie paragraaf 2.3 over het veranderende speelveld en de politieke waan van de dag). En de verwachting is dat die blijft, zo niet toeneemt. De vraag is dan ook hoe we ervoor kunnen zorgen dat wij én als organisatie én als individuele PBL'ers blijven meebewegen, zonder de waardevolle kennis en ervaringen uit het verleden te veronachtzamen. Enerzijds doen wij dit door een combinatie van een strategische, meerjarige programmering en een dynamische, jaarlijkse projectplanning (waarvan de onderlinge afstemming lastig blijft). Onderdeel daarvan is ook de 60-20-20-regeling, die ruimte moet bieden aan het inwilligen van ad-hoc verzoeken van hoge actualiteit, naast langjarige arbeid aan de grote thema's. Anderzijds proberen we met ons strategisch HR-beleid mobiliteit én stabiliteit binnen PBL's werknemersveld te garanderen, en met de PBL-Academie voldoende trainingsfaciliteiten te bieden om die dynamiek aan te kunnen. Over het algemeen zijn PBL'ers erg tevreden over hun werk, maar soms is de dagelijkse dynamiek (en druk) wel eens te veel. Kortom, het blijft een uitdaging.

Hoe denkt de visitatiecommissie over de wijze waarop het PBL de huidige en toekomstige dynamiek binnen en buiten de organisatie door middel van programmering 'nieuwe stijl' (thematisch, meerjarig, 60-20-20) en HR-initiatieven (ontwikkelgesprekken, ontwikkellijnen, mobiliteit, diversiteit) het hoofd tracht te bieden? Zijn hier nog stappen te zetten?

4 Strategie voor de komende 5 jaar: SWOT en strategische doelen

Hoe wil het PBL de komende jaren zijn nut en noodzaak behouden als nationaal instituut voor strategische beleidsanalyse op het vlak van de leefomgeving? En hoe kan het conform zijn missie de bijdrage aan de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming blijven leveren en liefst verbeteren? Voor het antwoord op die vragen is bewustzijn van de context waarin het PBL opereert onmisbaar.

Ten eerste is dat de context van de steeds urgenter wordende *leefomgevingsvraagstukken* zelf. Denk aan klimaatverandering en dreigende grondstoffentekorten, en de daardoor noodzakelijke transitie naar een duurzame energievoorziening en circulaire economie. Dergelijke opgaven houden verband met elkaar, waardoor ook een oplossing ervan moet worden gezien vanuit die samenhang, oftewel: er is een ‘systemische’ aanpak nodig. Ten tweede is er de context van het veranderende *beleidsveld* over de leefomgeving, dat zich steeds meer naar het politieke centrum heeft bewogen en zich maatschappelijk ook heeft verbreed. Bijvoorbeeld: ooit leek stikstof een randverschijnsel, nu beheerst het regelmatig de politieke agenda in Den Haag én het boerenerf op het platteland. Daarmee zijn meer stakeholders dan voorheen bij het beleidsveld betrokken geraakt, en zijn zaken niet alleen politiek belangrijker geworden, maar ook vaker maatschappelijk betwist.

Om te doordenken hoe het PBL in deze verander(en)de context in de toekomst rolvast en relevant kan blijven, heeft het, ter voorbereiding op deze zelfevaluatie, de afgelopen periode in meerdere rondes een SWOT-analyse uitgevoerd, mede op basis van de verzamelde informatie voor deze zelfevaluatie, en terugkijkend naar de SWOT van de zelfevaluatie uit 2017.

Tabel 1: PBL's geactualiseerde SWOT

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>Strengths</u></p> <ul style="list-style-type: none"> *Integrale beleidsanalyse (incl. mondiale modellen van wereldklasse) *Professionele en gedreven onderzoekers, die graag bij het PBL werken *Onderzoek dat relevant is voor beleid en impact heeft op de kwaliteit van de besluitvorming *Productieve interacties met beleidsomgeving en wetenschappelijke wereld | <p><u>Opportunities</u></p> <ul style="list-style-type: none"> *Leefomgevingsvraagstukken worden ‘systemischer’ opgepakt en bewegen steeds meer naar het politiek-bestuurlijke centrum *De relatie kennis-beleed wordt meervoudiger; dit biedt kansen om nieuwe rollen aan te nemen (bijvoorbeeld bij <i>joint fact finding</i>, lerende evaluatie, kennis aan tafel) *Nieuwe bestuurlijke arrangementen (decentralisering, Europeanisering, vermaatschappijking) bieden nieuwe kansen voor onderzoek en impact |
| <p><u>Weaknesses</u></p> <ul style="list-style-type: none"> *Hoge werk- en tijdsdruk, in relatie tot de gewenste kwaliteit *Doorvertaling van het meerjarig werkprogramma naar het jaarlijkse projectportfolio is nog niet optimaal *Keuze, inzet en aannames van methoden, technieken en modellen is nog niet altijd en overal navolgbaar | <p><u>Threats</u></p> <ul style="list-style-type: none"> *Leefomgevingsvraagstukken worden op zichzelf en in hun onderlinge samenhang steeds complexer (samenhangen, onzekerheden) *Toenemende politieke versnippering en waan van de dag (korte termijn gaat voor lange termijn) *Kennis en onafhankelijkheid worden steeds vaker betwist in politiek, maatschappij en (sociale) media |

Waar is het PBL goed in gebleken? Waar liggen kansen? Wat moet worden behouden of uitgebouwd? Waar liggen zwaktes of externe risico's? Wat kan/moet verder worden versterkt? Wat kan beter worden afgebouwd?

In de SWOT komt naar voren dat het PBL **sterk** en onderscheidend is in integrerende strategische beleidsanalyses op het vlak van de fysieke en ruimtelijke leefomgeving. Daarbij wordt zowel gekeken naar ontwikkelingen in de leefomgeving zelf (emissies, natuur- en waterkwaliteit, patronen van mobiliteit en verstedelijking) als naar de inzet van beleidsinstrumenten (technische ingrepen, normeringen, subsidiering, belastingen), en naar het eventuele verband daartussen. Het PBL verricht dit werk primair nationaal, maar doet daaraan gerelateerd ook internationale analyses aan de hand van een aantal door het instituut zelf ontwikkelde mondiale modellen van wereldklasse (IMAGE, GLOBIO). Dit onderzoek wordt gedaan door een professioneel gedreven, multidisciplinaire groep van onderzoekers, die graag bij het PBL werkt aan grensverleggend en kwalitatief hoogstaand onderzoek. Onderzoek dat bovendien relevant is voor het beleid en impact heeft op de kwaliteit van de besluitvorming. Daartoe worden nadrukkelijk 'productieve interacties' met beleid en wetenschap opgezocht en onderhouden, zonder de onafhankelijke positie en de specifieke rollen van het PBL uit het oog te verliezen.

Hiervoor is aangegeven in welk veranderend speelveld het PBL dit werk moet (blijven) doen. We zien het als een **kans** dat de vier door het PBL onderscheiden centrale thema's (klimaat & energie; voedsel, landbouw & natuur; circulaire economie; stad & regio) steeds meer in samenhang worden beschouwd door politiek, beleid en bestuur. Bovendien krijgt de leefomgeving in een steeds vroeger stadium aandacht, in plaats van wanneer sociaaleconomische besluitvorming al heeft plaatsgevonden, als iets wat 'achteraf' moet worden beschouwd, gemonitord en gerepareerd, of als iets wat louter de sociaaleconomische ontwikkeling beperkt of belemmert. In het verlengde van begrip-pen als 'Brede Welvaart', *planetary boundaries* of *SDG's* is de inzet om de kwaliteit van de leefomgeving steeds meer van het begin af aan, als cruciale randvoorwaarde, mee te nemen in de beleidsafweging. Aan de *voorkant* van de beleidscyclus, en als *onderdeel* van begrotings- en investeringsbeslissingen.

Die ontwikkeling past goed bij het systemische en integrerende perspectief van het PBL. Tegelijkertijd vraagt ze ook om verbreding van onze methoden en perspectieven. De relatie tussen kennis en beleid wordt immers 'meervoudiger', aansluitend bij de ontwikkeling van 'monitoren en verken-nen' naar (ook) 'leren en uitvoeren'. En dat op twee manieren. De toenemende complexiteit van vraagstukken vraagt om een breder methodisch repertoire; naast 'top-down'-methoden en -tech-nieken (modelberekeningen, scenario's, 'backcasting'), ook 'bottom-up'-varianten ('joint fact fin-ding', 'lerend evalueren', 'kennis aan tafel'). Daarnaast vindt een verbreding plaats van het type maatschappelijke en beleidsactoren dat betrokken is bij het maken van het nationale omgevings-beleid, zowel 'naar boven' (mondiaal, Europees) als 'naar beneden' (provincies, gemeentes, 're-gio's'), en 'opzij' (bedrijven, 'ngo's', groepen burgers en consumenten). Beide ontwikkelingen versterken elkaar.

Uiteraard kennen bovenstaande ontwikkelingen (centraliteit van de thema's, samenhang in beleid, nieuwe governance arrangementen) vraagstuk-specifieke variaties. Ze doen zich het meest preg-nant voor in het klimaat- en energiebeleid. Maar in het landbouw- en natuurbeleid is eenzelfde zoektocht naar een meer samenhangende aanpak in de planvorming en uitvoering merkbaar, net zo goed als ten aanzien van de vergroening en het circulair maken van de economie. In het ruimte-lijke/stad/regionale beleid lijkt echter juist sprake van een draai 'terug'; na een aanvankelijke

decentralisatie dringt het besef door dat de huidige beleidsopgaven meer coördinatie behoeven tussen ‘centraal’ en ‘decentraal’.

Naast kansen zien we ook **risico's**. In de eerste plaats betreft dat de toegenomen complexiteit van de vraagstukken zelf. Met het ‘systemischer’ worden van de problematiek neemt ook de verwevenheid met andere vraagstukken toe, zowel onderling (bijvoorbeeld klimaat en biodiversiteit) als met bredere maatschappelijke aandachtspunten (bijvoorbeeld verdelingsvraagstukken, ruimtelijke kwaliteit). Daarmee nemen ook de onzekerheden en de risico's op perverse consequenties toe. Zoals het risico dat grote investeringen in technische maatregelen in de landbouw om stikstofemissies te reduceren, versneld moeten worden afgeschreven, omdat landbouwbedrijven alsnog moeten stoppen om de vereiste CO₂-reductie te kunnen realiseren. Het is zaak om daar als PBL goed een vinger aan de pols te houden, bijvoorbeeld door te verkennen hoe de doelen op verschillende domeinen zich tot elkaar verhouden, maar ook hoe domein-specifieke data- en monitoringsystemen met elkaar in verband kunnen worden gebracht; door institutionele analyses te maken over hoe een sector-overschrijdend beleidsdossier in elkaar zit; door na te gaan hoe beschikbare nationale en regionale databestanden gebruikt kunnen worden voor het doordenken, verkennen en verbeelden van vraagstukken die op meerdere bestuurslagen spelen. Daarbij dienen zeker voor het PBL ook nieuwe methoden en aanpakken te worden ingezet, zoals het gebruiken van burgerpanels en ontwerpateliers.

Het in ons werk incorporeren van die onderlinge samenhang, de langere termijn en de vermaatschappelijking van leefomgevingsvraagstukken zal ook nodig zijn in het licht van een ander actueel verschijnsel: de politieke versnippering in combinatie met een sterke focus van de politiek op de korte termijn – wat resulteert in beperkte politieke aandacht voor de lange termijn van de leefomgevingsopgaven. Daarbij ligt ook het werk van het PBL in toenemende mate onder een kritisch vergrootglas. Enerzijds is er behoefte aan robuuste, geloofwaardige en betrouwbare kennis, nodig om het omgevingsbeleid in die turbulente politieke omgeving meer ondersteuning en richting te bieden. Anderzijds vraagt dat om een sterke navolgbaarheid van ons werk en om een intensievere communicatie met de omgeving. Maar ook om alertheid voor de mogelijkheid dat onze kennis door politiek en beleid op een andere manier wordt gebruikt dan voorzien, bijvoorbeeld om de eigen verantwoordelijkheid uit de weg te gaan, of om telkens nieuwe of partiële maatregelen van legitimiteit te voorzien. Dat impliceert dat we naast onze resultaten ook onze werkwijze (methodiek, programmering) en de achterliggende overwegingen op een navolgbare manier moeten blijven delen met beleid en maatschappij, en daarover, ook met critici, in gesprek moeten blijven gaan.

Mogelijke **zwakke plekken** zien we ook bij het PBL. Daar is allereerst de als hoog ervaren werkdruk, een constante in ons medewerkers-tevredenheidsonderzoek. Voor een deel kan werkdruk worden gezien als een kenmerk van kennisintensieve organisaties, zeker bij betrokken medewerkers. Maar daarmee vraagt het niet minder om aandacht, zeker in een situatie waarin het PBL meer in het brandpunt van de politieke en beleidsaandacht is komen te staan, en de verzoeken en de ‘workload’ om meerdere redenen (zie boven) toenemen. Een heldere koers, prioritering/afweging van werkzaamheden en een heldere programmering zijn dan des te meer van belang.

Die prioritering en een heldere programmering raken aan een tweede aandachtspunt. Tot nog toe kende het PBL een op jaarbasis georganiseerd werkprogramma. Met de introductie van de vier centrale thema's is ook de mogelijkheid ontstaan van een meer opgavegerichte meerjarige programmering. Met ingang van 2022 is het PBL-werkprogramma dan ook formeel meerjarig. De afstemming tussen een meerjarige werkprogrammering aan de ene kant en het jaarlijkse

projectenportfolio - inclusief op korte termijn ad-hoc verzoeken – aan de andere kant blijft niettemin een punt van aandacht. Dit is temeer van belang in het spanningsveld tussen enerzijds een toenemende behoefte aan langetermijnperspectieven (omwille van de agendering van beleid, de huidige beleidsopgaven en de noodzaak van ‘backcasting’) en anderzijds een toenemende behoefte aan korte-termijn doorrekeningen (zie boven). Vaker ‘nee’ zeggen tegen een verzoek is een mogelijk gevolg, zeker wanneer we als organisatie omwille van de wendbaarheid en de onderlinge cohesie niet veel groter willen groeien. Maar ook ‘nee’ zeggen zal navolgbaar moeten zijn; de verzoeker moet niet voor verrassingen komen te staan.

Die navolgbaarheid wordt steeds belangrijker, en niet alleen van een onderzoek zelf. Juist in een politieke en maatschappelijke omgeving die enerzijds meer vragen stelt en die anderzijds (als onderdeel daarvan) ook kritischer naar het PBL kijkt, is aandacht voor de navolgbaarheid van beslissingen, programmeringen, methodieke keuzes en modelaannames van wezenlijk belang. Niet alleen voor onze doelgroep, maar ook voor andere belangstellenden en gebruikers moeten we de onderliggende wetenschappelijke en programmaoverwegingen helder communiceren, en met oog voor wat de verschillende ‘stakeholders’ (groepen burgers, bestuurslagen, politiek, bedrijfsleven) daarbij beweegt en beroert. Om dit te bereiken dient de kwaliteitscultuur op het PBL (nog) verder versterkt en uitgebreid te worden, in het licht van de kwaliteitsvisie en uitvoeringsagenda (zie paragraaf 3.1.2).

Deze SWOT-analyse brengt ons samenvattend tot de volgende, onderling samenhangende, strategische doelen voor de komende vijf jaar:

1. Het middels analyses, evaluaties en verkenningen scherp oog houden voor de aard van de ontwikkeling van de vier onderscheiden centrale thema’s, zowel inhoudelijk (systemische karakter van de leefomgevingskwaliteit) als beleidsmatig en bestuurlijk (vermaatschappelijking van beleid, instrumentering, meerschalgheid, ‘leren in uitvoering’). Welke nieuwe uitdagingen doen men op, welke kansen/bedreigingen gaan daarvan uit (mogelijke ‘co-benefits’, perverse consequenties) en welke bredere samenhangende vraagstukken dienen zich aan (bijvoorbeeld verdelings- en participatievraagstukken, ruimtelijke kwaliteit, geopolitieke verhoudingen)?
2. Het verder versterken van de meerjarige, thematische opzet en uitvoering van het werkprogramma. Dit omwille van: (i) de toenemende complexiteit en samenhang binnen en tussen de onderscheiden leefomgevingsvraagstukken, (ii) een betere prioritering en programmering van een toenemende en veranderlijke vraag naar werkzaamheden; (iii) het aan de voorkant beter doordenken van de mogelijke relevantie, risico’s en impact van programma’s en projecten; (iv) een betere navolgbaarheid van onze afwegingen in de programmering; en (v) het beter beheersen van de interne werkdynamiek en werkdruk.
3. Het in lijn met de inhoudelijk en beleidsmatig verschuivende agenda van de leefomgeving (zie boven) scherp meebewegen met de daarmee verbonden behoeften aan kennisproducten, -momenten en -rollen (van modelberekeningen tot ‘mixed methods’, ‘kennis aan tafel’, ‘participatief onderzoek’), zonder daarbij de langetermijnprogrammering te veronachtzamen, en uiteraard oog houdend voor de rol en positie van het PBL als planbureau (onafhankelijk, agenderend);
4. Het inzetten op meer kennis voor de verbinding tussen nationale, bovennationale en decentrale bestuurlijke schaalniveaus, en van overheden met niet-overheden, zoals burgers en bedrijven, voor de aanpak van de veranderopgaven. En dat zowel inhoudelijk (bijvoorbeeld aandacht voor onderlinge doorwerking/afstemming van indicatorensets) als institutioneel (kennis van de onderlinge doorwerking van beleidsinstrumentarium); qua dienstverlening (in

samenwerking kennis inzetten voor verkenningen en/of ontwerpateliers door anderen); en met inachtneming van de totale *workload* van het PBL.

5. Het verder vergroten van de navolgbaarheid van het werk van het PBL in al zijn facetten (bijvoorbeeld aannames in modellen, keuze van methodologieën, vraagarticulatie, strategische afwegingen waar PBL-kennis op wordt ingezet), alsmede de communicatie daarover (visualisaties, in gesprek), ten bate van betrouwbaarheid, legitimiteit en impact van het PBL. Dit vraagt om een verdere versterking en uitbreiding van de kwaliteitscultuur op het PBL en om een daadwerkelijke uitvoering van de recente kwaliteitsvisie.

Inhoudsopgave Leesmap

1. Research performance analysis. PBL, 2011-2019-20
2. Contextual Response Analysis. PBL, 2017-2020
3. Indicatorenlijst SEP. PBL, 2022
4. Kennisontwikkeling voor een duurzame samenleving. Bevindingen visitatiecommissie. PBL, 2017
5. PBL reactie op het visitatierapport. Kennisontwikkeling voor een duurzame samenleving, 2018
6. PBL Visie 2025, 2018
7. Communicatiestrategie. PBL, 2021-2025
8. Visie internationale activiteiten PBL, 2022
9. Hoofdlijnen Werkprogramma PBL, 2022-2023
10. Ontwikkellijnen bij het PBL, 2020
11. Kwaliteitsvisie PBL, 2021
12. Impact van het PBL, 2021
13. Impact narratieven. PBL, 2021
14. Normativiteit binnen het PBL, 2021
15. Kennis met impact. PBL, 2019
16. Naamsbekendheidonderzoek 2021. PBL, 2022
17. Werkprogramma Chief Scientist PBL, 2019
18. HRM uitwerking Visie 2025. PBL, 2018
19. Infographic Resultaten PBL. Integriteitsenquête IenW, 2021
20. Resultaten PBL. Integriteitsenquête IenW, 2021

Bijlagen

Bijlage 1: Leden van begeleidingscollege

- mr. Aart de Geus, bestuursvoorzitter van de Goldschmeding Foundation en voorzitter van de Raad van Commissarissen van Triodosbank (voorzitter begeleidingscollege)
- dr. ir. Colette Alma-Zeestraten, voorheen algemeen directeur van de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)
- ir. Hilde Blank, directeur van bureau BVR Adviseurs Ruimtelijke Ontwikkeling
- mr. Pauline van der Meer Mohr, bestuurder en commissaris, onder meer voorzitter Monitoring commissie Corporate governance, voorzitter RvCEY Nederland LLP en vicevoorzitter Raad van Commissarissen DSM NV
- prof. dr. ir. Arthur Mol, rector magnificus van Wageningen Universiteit en Research
- prof. dr. Mark van Twist, decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleeraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Bijlage 2: FTE's en financiën

Fte's 2017-2020

De bezetting van het PBL is uitgesplitst in vaste en tijdelijke medewerkers, en verder onderverdeeld naar directie, management, onderzoekers en stafmedewerkers (volgens de opgave van BPO).

Bezetting van het PBL in fte's, 2017-2020

| Fte's PBL | Totaal | Directie | Management | Onderzoekers | Staf |
|------------------|--------|----------|------------|--------------|------|
| 2017 | 213,8 | 2,0 | 9,0 | 168,7 | 34,1 |
| Vast | 172,6 | 2,0 | 9,0 | 129,3 | 32,4 |
| Tijdelijk | 41,2 | | | 39,4 | 1,8 |
| 2018 | 223,7 | 2,0 | 8,8 | 179,6 | 33,3 |
| Vast | 185,5 | 2,0 | 8,8 | 144,2 | 32,4 |
| Tijdelijk | 38,3 | | | 37,4 | 0,9 |
| 2019 | 234,2 | 2,0 | 8,7 | 191,8 | 31,7 |
| Vast | 181,6 | 2,0 | 8,7 | 141,8 | 29,1 |
| Tijdelijk | 52,6 | | | 50,0 | 2,6 |
| 2020 | 231,9 | 2,0 | 7,9 | 189,5 | 32,5 |
| Vast | 189,3 | 2,0 | 7,9 | 147,8 | 31,7 |
| Tijdelijk | 42,5 | | | 41,7 | 0,8 |

Staf: medewerkers van de stafbureaus BPO en CBO en de managementondersteuners.

Management: sectorhoofden, inclusief de hoofden van de stafbureaus BPO en CBO.

De Chief Scientist valt onder de onderzoekers.

Peildatum is 31-12 van de jaren 2017, 2018, 2019 en 2020.

Financiering: regulier/extern

Financiering PBL 2017-2020 (2021)

| Budget x 1.000 € | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021*) |
|---------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Reguliere financiering door lenW | 25.604 | 25.813 | 26.131 | 26.918 | 27.730 |
| Financiering door andere ministeries | 710 | 3.762 | 5.484 | 5.926 | 6.079 |
| Internationale financiering | 4.675 | 3.603 | 3.857 | 3.849 | 4.082 |
| Totaal | 30.989 | 33.178 | 35.472 | 36.693 | 37.891 |

*) Cijfers voor 2021 zijn niet definitief.