

PLAN VAN AANPAK LERENDE EVALUATIE KLIMAATBELEID

Inhoudelijk plan van aanpak voor uitvoeringsfase 2023/2024

PBL & VU

15 maart 2023

PBL

Colofon

<Plan van Aanpak Lerende Evaluatie Klimaatbeleid>

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2023

PBL-publicatienummer: 5149

Contact

Eva.Kunseler@pbl.nl

Hiddo.Huitzing@pbl.nl

Auteurs

Eva Kunseler (projectleiding PBL), Hiddo Huitzing (projectleiding PBL), Caren Herbstritt (PBL), Pim Klaassen (VU Athena Instituut), Anne Loeber (VU Athena Instituut), Jan Matthijsen (PBL), Pia Nabielek (PBL), Jana Surian (PBL), Lieselot Vandenbussche (VU Athena Instituut), Lisa Verwoerd (PBL).

Stuurgroep

Vanuit PBL: Hans Mommaas (tot okt 2022), Andre van Lammeren (vanaf nov 2022), Rob Weterings (tot dec 2022), Olav-Jan van Gerwen (vanaf jan 2023), Martine Uytterlinde en vanuit VU Athena Instituut: Barbara Regeer.

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd voor reflectie op de opzet en uitvoering van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid aan Kim Hermans, Timon Vervoorn en Ayolt de Groot (EZK directie Klimaat), de Commissie Evaluatie Klimaatbeleid (CEK) en Bart Wesselink, Steven van Polen (Berenschot) en Renze Straatsma (Berenschot). Tevens dank aan de deelnemers van de werksessies met beleidscoördinatoren; beleidsevaluatoren, secretarissen uitvoeringsoverleggen (UO), experts warmtetransitie en netcapaciteit en Directeuren Overleg 55%smal. En de geïnterviewden: Ed Nijpels (Bestuurder SER, voormalig voorzitter VGO); Jan-Jacob van Dijk (voorzitter UO energiesysteem); Pieter Litjens (voorzitter UO mobiliteit); Pieter van Geel (voormalig voorzitter UO landbouw), Focco Vijselaar (voormalig voorzitter UO industrie), Teun Bokhoven (voorzitter UO gebouwde omgeving), Gerdien van de Vreede en Michiel Hellebrekers (Vereniging Nederlandse Gemeenten).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL en VU (2023), Plan van Aanpak Lerende Evaluatie Klimaatbeleid, 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.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Contact	2
Auteurs	2
Stuurgroep	2
Met dank aan	2
Redactie figuren	2
Eindredactie en productie	2
Toegankelijkheid	2
Leeswijzer	4
1. Aanleiding	5
1.1 Positionering lerende evaluatie klimaatbeleid	5
1.2 Ontwikkelingen klimaatbeleid	6
2. Het verzoek.....	7
2.1 Beoogde opbrengsten	7
3. Evaluatieaanpak.....	9
3.1 Doelgroepen van de lerende evaluatie klimaatbeleid	11
3.2 Verkennende studies per sector	12
3.3 Verdiepende case studies	13
4. Projectorganisatie	16
4.1 Rollen en verantwoordelijkheden	16
4.2 Kwaliteitsborging	17
Referenties	19
Bijlage 1 Aanwijzingen voor de planbureaus.....	20
Bijlage 2 Kwaliteitsprincipes voor de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid.....	26

Leeswijzer

Dit document omvat een plan van aanpak voor de lerende evaluatie van het klimaatbeleid in 2023/2024. Het PBL heeft dit plan van aanpak opgesteld samen met het Athena Instituut van de Vrije Universiteit Amsterdam (verder afgekort tot VU). De VU is de kennispartner van het PBL bij lerende evaluaties. In het plan van aanpak geven PBL en VU aan welke onderzoeksvragen centraal staan, hoe zij het onderzoek vormgeven en onder welke randvoorwaarden. Het PBL doet in dit plan een voorstel voor de te leveren producten met de bijbehorende termijnen. Het PBL voert het verzoek van EZK, BZK, IenW, LNV uit conform de aanwijzingen voor de planbureaus (zie bijlage 1).

Het plan van aanpak is openbaar beschikbaar op de PBL website en beoogt beleidsmedewerkers, Kamerleden en andere geïnteresseerden inzage te geven in de achtergrond en aanpak van het onderzoek.

1. Aanleiding

De maatschappelijke opgave om klimaatneutraliteit in 2050 te bewerkstelligen vraagt om een grootschalige en radicale transformatie die meerdere transitieën omvat (De Coninck & Kramer 2021). Het Nederlandse klimaatbeleid moet die transitieën mogelijk maken.

Een transformatie omvat een veranderproces dat anders denken, doen en organiseren teweeg brengt. Om de ontwikkeling van dit proces te ondersteunen zijn experimenteren, leren en reflecteren onmisbaar (Groene Brein, 2021). In het klimaatbeleid vraagt dit om voortdurend met de opgave voor ogen op het eigen handelen te reflecteren om ervan te leren.

Een lerende evaluatie kan hierin ondersteunen. Lerend evalueren wordt ingezet bij het evalueren van complex systeem- en transitiebeleid, om een beter begrip te ontwikkelen van de werking van het samenspel van governance-structuren, beleidsactoren en beleidsinterventies (Ter Weel et al. 2022). Lerend evalueren is bij uitstek geschikt voor beleid dat zich richt op complexe en weerbarstige opgaven waarvoor grootschalige transformatie nodig is, zoals klimaatneutraliteit in 2050 in Nederland (Verwoerd 2022).

De Lerende Evaluatie Klimaatbeleid (LE KB) heeft als doel om het transformerend vermogen¹ van het klimaatbeleid te evalueren en te versterken door met beleidsbetrokkenen bij het Klimaatbeleid te reflecteren op de inrichting en het verloop van het klimaatbeleid. Met een focus op het transformerend vermogen en vier onderliggende evaluatiecriteria² geeft de LE KB inzicht in de effectiviteit van het klimaatbeleid door te reflecteren op de wijze waarop de beleidsinzet en de governance bijdragen aan het creëren van randvoorwaarden voor transformatie naar klimaatneutraliteit in 2050.

1.1 Positionering lerende evaluatie klimaatbeleid

De uitvoering van het klimaatbeleid is uitdagend, en tegelijkertijd staat er veel druk op: om op tijd de doelen te halen moeten transitieprocessen versneld plaatsvinden. Aanvullend op bestaande monitorings- en evaluatieprogramma's die zicht bieden op de vraag of met het huidige klimaatbeleid de emissiereductiedoelen binnen bereik komen, richt deze lerende evaluatie de aandacht op de vraag of het beleid effectief is in het ondersteunen van de transformatie richting klimaatneutraliteit. De lerende evaluatie vindt plaats in 2023 en 2024 en biedt een reflectie op hoe het klimaatbeleid is vormgegeven vanuit een systeem- en transitieperspectief. De lerende evaluatie richt zich niet op het behalen van gekwantificeerde doelen in 2030 of 2050, maar reflecteert op de veranderingen

¹ Transformerend vermogen is het vermogen van de betrokken beleidsactoren, en van het geheel aan processen, structuren en regels waar zij mee te maken hebben, om fundamentele veranderingen door te voeren die nodig zijn voor het realiseren van klimaatneutraliteit (Kunseler & Huitzing, 2022)

² Deze criteria zijn richtinggevend vermogen, adaptief vermogen, systeem innovatief vermogen, legitimerend vermogen (Kunseler & Huitzing, 2022; Nabielek et al. 2023).

die met de huidige beleidsinzet en governance worden ingezet om klimaatneutraliteit in 2050 te kunnen realiseren³.

De LE KB is erop gericht om het transformerend vermogen van het klimaatbeleid gaandeweg de rit te versterken. De LE KB richt daarmee de aandacht op het beleidsproces zelf en evalueert de inrichting en het verloop – van zowel de beleidsinzet als de governance van het klimaatbeleid. In deze lerende evaluatie staan het handelen van beleidsbetrokkenen richting elkaar en het doel van klimaatneutraliteit centraal, en de kansen en uitdagingen die ze onderweg ervaren. Het zijn de beleidsbetrokkenen zelf die vaststellen, samen met de onderzoekers, waar de aandacht naar uitgaat. Hun ervaringen en zorgen vormen daarbij het uitgangspunt. Gedurende het evaluatieproces ontwikkelen zij inzichten in hoe kansen benut en uitdagingen aangepakt kunnen worden en nemen zij eigenaarschap over hun leerproces. De belangrijkste uitkomsten van de LE KB zijn inzichten en handelingsperspectieven voor beleidsactoren in hoe zij het transformerend vermogen van het beleid kunnen versterken. De gedachte achter lerend evalueren is dat beleidsactoren via deelname aan en lessen uit de evaluatie een lerend netwerk creëren waarin zij elkaar en de bredere beleidsomgeving – waaronder regionale en lokale overheden, politici, maatschappelijke actoren, ondernemers en burgers – stimuleren om de transformatie richting klimaatneutraliteit te bewerkstelligen.

1.2 Ontwikkelingen klimaatbeleid

Het Nederlandse klimaatbeleid is verankerd in de Klimaatwet en levert een bijdrage aan mondiale en Europese klimaatdoelen. Nederland heeft de afgelopen jaren meerdere streefdoelen voor emissiereductie geformuleerd om in 2050 klimaatneutraal te zijn. In 2019 zijn in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt over de manier waarop de Nederlandse overheid in samenspel met andere publieke en private organisaties tot 49 procent emissiereductie in 2030 kan komen ten opzichte van 1990, met een doorkijk naar 55 procent. Deze afspraken zijn geland in het Klimaatplan 2021-2030. Met het Coalitieakkoord (december 2021) en het Beleidsprogramma Klimaat (EZK, 2022a) is een versnelling en aanvulling op het Klimaatakkoord in gang gezet, richting 60 procent emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 en richting klimaatneutraliteit in 2050. Het Klimaatplan en het beleidsprogramma geven samen een volledig beeld van het klimaatbeleid (EZK, 2022b).

Jaarlijks legt het kabinet verantwoording af over het klimaatbeleid in de Klimaatnota (EZK, 2022b). Naast de voortgang en het vaststellen van volgende stappen in de Klimaatnota wordt er ook gekeken naar nieuwe beleidsopties. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat geleid door Laura van Geest zijn aanvullende beleidsmogelijkheden verkend om de doelen in 2030 en 2050 dichterbij te brengen (FIN, 2023). Momenteel is een visie op het energiesysteem in 2050 in ontwikkeling met instrumenten om de beleidsinzet richting klimaatneutraliteit vorm te geven. Naast de versterking van de langtermijn visie in het klimaatbeleid, is er steeds meer oog voor de noodzaak om integraal te werk te gaan.

³ Doeltreffendheid in de betekenis van *de mate waarin* beleid bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen is in systeem- en transitiebeleid niet aan de orde. Het beoordelingscriterium verandert. Het gaat niet om doelrealisatie, maar om functieveranderingen in het systeem die bepalen in hoeverre de werking van het systeem verbetert of de transitie de goede kant op gaat (Ter Weel et al., 2022:25).

2. Het verzoek

De ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het Voortgangsoverleg Klimaatakkoord hebben in december 2021 het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht om een lerende evaluatie van het klimaatbeleid voor te bereiden. De hoofdvraag in het verzoek is: *zijn wij met de huidige beleidsinzet en de governance van het klimaatbeleid op de goede weg gezien de (aangescherpte) doelen van 2030 en de klimaatneutraliteit in 2050?* Via een lerende evaluatie willen de verzoekers vooral zicht krijgen op de uitdagingen waar zij voor staan richting 2030 en 2050, naast inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige beleid in het licht van de doelstellingen. In de Klimaatnota 2022 is vermeld dat via de lerende evaluatie “gedurende de uitvoering van het beleid lessen worden getrokken om de beleidsinzet en de governance van het klimaatbeleid bij te sturen richting klimaatneutraliteit in 2050” (EZK, 2022b). De LE KB levert input voor de herziening van het Klimaatplan in 2024, dat volgens de Klimaatwet elke vijf jaar moet worden bijgesteld.

Het PBL heeft het verzoek opgepakt in samenwerking met het VU Athena Instituut en in overleg met de verzoekers uitgewerkt. Deze uitwerking is geland in twee documenten, een scopingnotitie (Kunseler & Huitzing, 2022) en een evaluatiekader (Nabielek et al., 2023).

In de scopingnotitie is de hoofdvraag van de lerende evaluatie geformuleerd, namelijk om gedurende de uitvoering van het beleid te evalueren hoe het transformerend vermogen van het beleidsarrangement rondom het klimaatbeleid versterkt kan worden. Daarnaast geeft de notitie aan waarom juist het transformerend vermogen belangrijk is voor het klimaatbeleid. Tevens is een eerste uitwerking van het transformerend vermogen in vier evaluatiecriteria gepresenteerd. De evaluatiecriteria zijn richtinggevend vermogen, adaptief vermogen, systeem innovatief vermogen en legitimerend vermogen. In het evaluatiekader zijn het transformerend vermogen en de vier onderliggende evaluatiecriteria wetenschappelijk onderbouwd en verder uitgewerkt tot een evaluatieraamwerk. De hoofdvraag is uitgewerkt in drie sub-vragen:

1. Op welke manier slagen klimaatbeleidsactoren erin om transformerend te handelen en welke uitdagingen komen zij daarbij tegen?
2. Op welke manier zijn condities voor transformerend vermogen aanwezig in het huidige klimaatbeleid?
3. Welke handelingsperspectieven kunnen het transformerend vermogen versterken?

Na de voorbereidende fase is een volgend verzoek aan PBL voor de uitvoeringsfase in 2023-2024 bevestigd.

2.1 Beoogde opbrengsten

Concreet levert het evaluatieproces praktische en doorlopende resultaten in de vorm van de inzichten en handelingsperspectieven die beleidsbetrokkenen uit de analyses en dialoogsessies meenemen via actieve deelname in de lerende evaluatie. De deelnemers kunnen dit resultaat direct meenemen en verwerken in hun beleidsaanpak en -proces.

Het 'product' uit een lerend evaluatieproces krijgt in de loop van het project vorm. Het PBL voorziet in het komende jaar dan ook meerdere soorten (tussen)producten en twee publicaties: een tussenrapportage en een eindrapportage.

Gezamenlijk bevatten deze publicaties:

- Bevindingen over de kansen en uitdagingen in de huidige beleidsinzet en governance per sector in het licht van de transformatie naar klimaatneutraliteit in 2050
- Kwalitatief beeld van systeemvraagstukken die het klimaatbeleid typeren
- Handelingsperspectieven en actieagenda's voor het optimaliseren van beleidsinzet en governance in samenhang vanuit de sectoren, om transformerend vermogen te versterken.
- Conclusies over het transformerend vermogen van het klimaatbeleid als geheel, met behulp van de evaluatiecriteria (richtinggevend, adaptief, systeem innovatief en legitimerend vermogen).

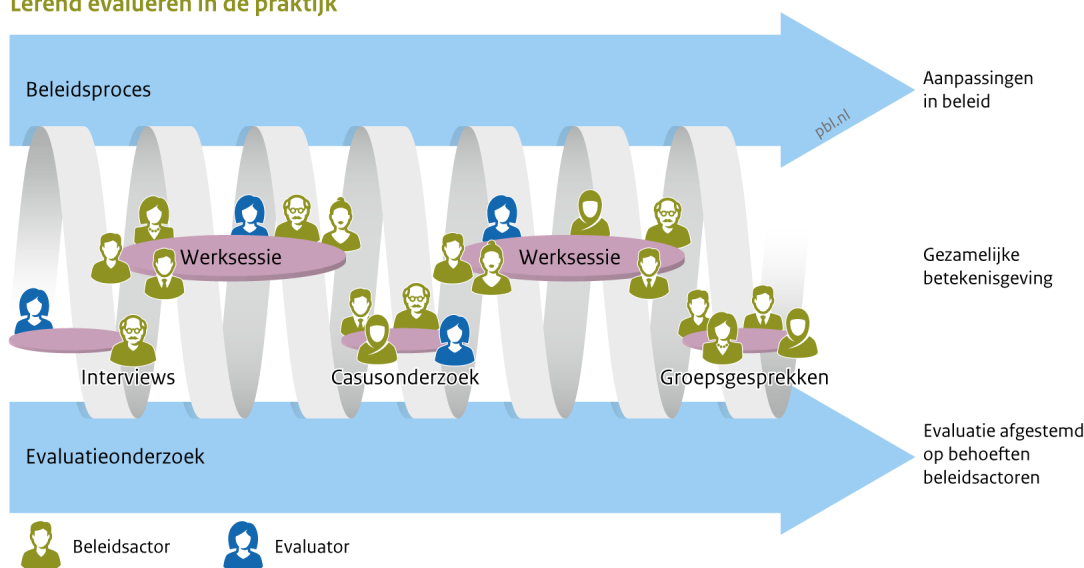
Het publiceren gebeurt verrassingsvrij – de conclusies worden vooraf gedeeld met beleidsbetrokkenen en na een PBL-interne kwaliteitsreview (zie verder 4.2). Twee beleidsmomenten zijn bepalend voor de planning van de tussen- en een eindrapportage: de Klimaatnota 2023 en de herziening van het Klimaatplan in 2024. De rapportages zullen tijdig op de PBL website gepubliceerd worden, zodat EZK de Tweede Kamer kan informeren in betreffende beleidsnotities.

3. Evaluatieaanpak

De evaluatieaanpak bestaat uit leer-actie cycli die aansluiten op vragen en ontwikkelingen in de beleidspraktijk en gevoed wordt door evaluatieonderzoek. Figuur 3.1 laat zien hoe gedurende de looptijd van het evaluatie onderzoek (onderste pijl) wisselwerking met de beleidspraktijk wordt georganiseerd (midden), terwijl het beleidsproces doorloopt en verder uitwerking krijgt (bovenste pijl).

Figuur 3.1

Lerend evalueren in de praktijk



Bron: PBL/VU

In het vormgeven aan de transformatie richting klimaatneutraliteit ervaren beleidsmakers diverse dilemma's. In de scopingstudie hebben PBL en VU geconstateerd dat deze dilemma's in het beleidsproces gekenmerkt worden door **inhoudelijke complexiteit**, een **ingewikkeld samenspel** tussen sectoren, actoren en schaalniveaus, en de realisatie van **randvoorwaarden** voor het inzetten van de benodigde transitie, zoals ruimtelijke inpassing, draagvlak, arbeidscapaciteit, materialen, beschikbare infrastructuur, etc. (Kunseler & Huitzing, 2022).

Het evaluatiekader met de vier criteria en bijbehorende evaluatievragen (Nabielek et al. 2023) biedt houvast voor het identificeren en ontrafelen van dilemma's. Voorbeeldgewijs zijn een aantal dilemma's als volgt te specificeren:

- > **Richtinggevend vermogen:** Hoe draagt de huidige beleidsinzet en -coördinatie op verschillende beleidsterreinen gezamenlijk bij aan de transformatie naar klimaatneutraliteit? *Voorbeeld van dilemma 'lock-in' effect: Inzet op subsidiering van hybride warmtepompen nu kan uitrol collectieve warmtenetten later in de weg zitten.*
- > **Adaptief vermogen:** Is er flexibiliteit om in de beleidsuitvoering tijdig in te spelen op nieuwe kennis en ontwikkelingen, met het oog op het streven naar klimaatneutraliteit in 2050?

Voorbeeld van dilemma 'keuzes maken in onzekerheid': Vergaande financiële keuzes moeten nu gemaakt worden in het kader van het klimaatfonds terwijl contouren voor het energiesysteem in 2050 er nog niet liggen.

- > **Systeem innovatief vermogen:** Hoe wordt systeeminnovatie aangemoedigd en hoe zitten systeembarrrières de transformatie naar klimaatneutraliteit in de weg?

Voorbeeld van dilemma 'innovaties kunnen opschalen': Stimulering van smart energie hubs, terwijl keuze voor decentralisering van netinfrastructuur nog niet expliciet is gemaakt

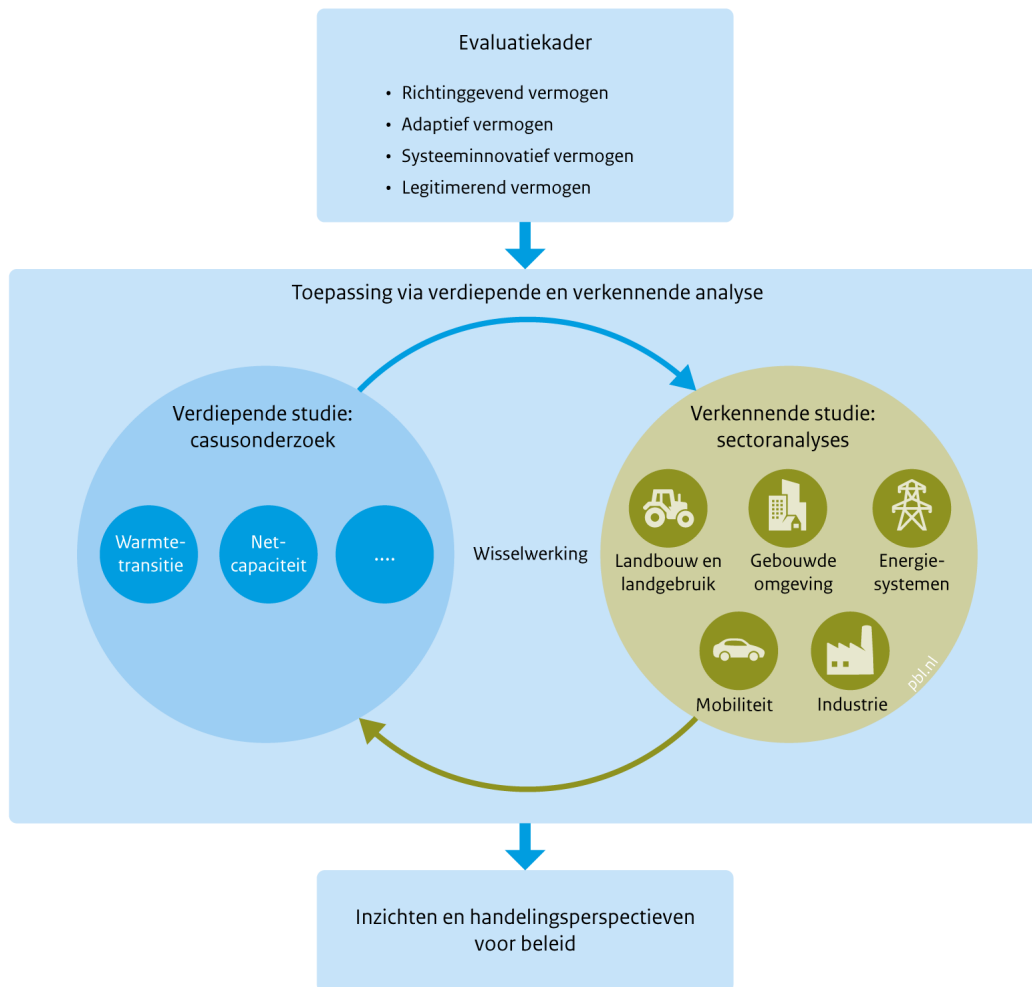
- > **Legitimerend vermogen:** Hoe wordt de legitimiteit van beleidskeuzes gewaarborgd voor en met de bij het beleid betrokken partijen?

Voorbeeld van dilemma 'verdelingsvraagstuk': Aansluitingen voor vraag en aanbod van stroom op een zo eerlijk mogelijke manier verdelen over Nederland, terwijl een prioriteringskader voor aansluitvolgorde ontbreekt.

De ervaren dilemma's in de beleidspraktijk vormen voor PBL en VU het vertrekpunt voor verkennende en verdiepende analyses (verder toegelicht in 3.2 en 3.3) en monden uit in inzichten en handelingsperspectieven voor de transformatie naar klimaatneutraliteit. Figuur 3.2 beeldt de onderzoeksaanpak uit. De inzichten en handelingsperspectieven worden opgebouwd uit de som van de verschillende studies en analyses. Het geheel van de scopingstudie, de verkennende studies per sector en de verdiepende case studies vormen de bronnen voor evaluatie van het transformend vermogen van het klimaatbeleid.

Figuur 3.2

De aanpak van de lerende evaluatie klimaatbeleid



Bron: PBL/VU

In de lerende evaluatie richten PBL en VU zich op een kern van beleidsbetrokkenen op rijksniveau die gaandeweg het beleidsproces leren hoe zij in wisselwerking met medeoverheden en andere 'actoren' (bedrijven, burgers) het onderlinge klimaatbeleid zo kunnen vormgeven dat het toewerkt naar het klimaatneutraliteitsdoel in 2050. Met de lerende evaluatie beogen PBL en VU het leren en reflecteren te faciliteren tussen deze beleidsbetrokkenen én tussen hen en de bredere beleidsomgeving – waaronder regionale en lokale overheden, politici, maatschappelijke actoren, ondernemers en burgers (zie figuur 3.3).

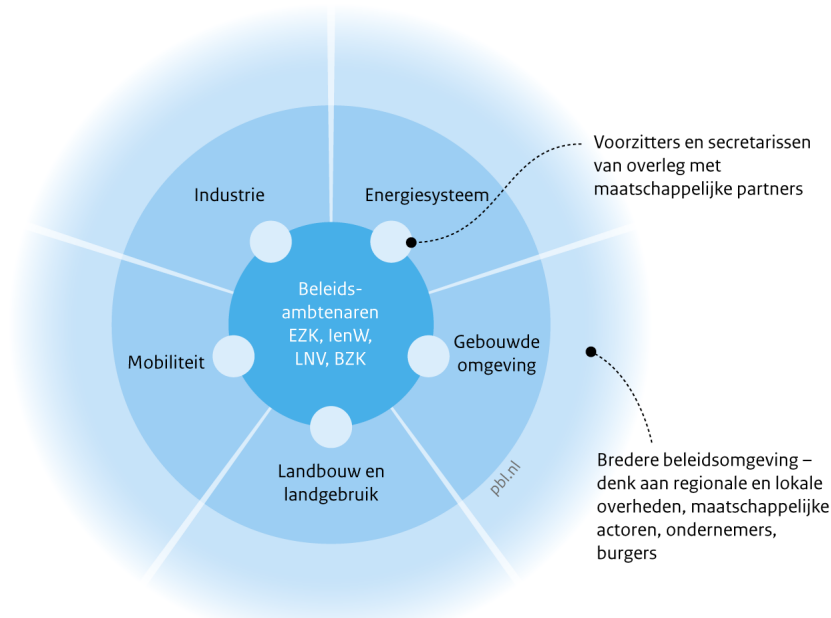
De doelgroepen van de LE KB bestaan op hoofdlijnen uit:

- beleidsmedewerkers, waaronder de directeuren en hun strategische en coördinerende medewerkers die via het DO55% het klimaatbeleid vormgeven en aansturen vanuit

Economische Zaken en Klimaat; Infrastructuur en Waterstaat; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- voorzitters en secretarissen van het overleg met maatschappelijke partners in de uitvoeringsoverleggen (UO's) en -structuren (US).

Doelgroepen van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid



Bron: PBL/VU

Via verkennende studies en de verdiepende case studies organiseren PBL en VU een wisselwerking met beleidsmedewerkers en andere beleidsbetrokkenen.

De verkennende studies per sector richten zich op de dilemma's in de sectoren om met de huidige governance en beleidsinzet te sturen op transitie. Doelgroep zijn beleidsbetrokkenen en uitvoeringsoverleggen van het klimaatbeleid in de betreffende sectoren (Gebouwde Omgeving, Elektriciteit/Energiesysteem, Landbouw & Landgebruik, Mobiliteit en Industrie). Via de verdiepende case studies worden inzichten uit de sectoranalyses benut.

De verdiepende case studies genereren handelingsperspectief voor casusspecifieke dilemma's en sector- en casuoverstijgende inzichten over het transformerend vermogen van het klimaatbeleid. De doelgroepen zijn per casus gespecificeerd met als eerste aanspreekpunt een kerngroep van beleidsmedewerkers vanuit de vier departementen.

3.2 Verkennende studies per sector

Verkennende studies vinden plaats per sector voor elk van de vijf sectoren uit het klimaatbeleid: Elektriciteit/Energiesysteem, Gebouwde Omgeving, Mobiliteit, Industrie en Landbouw & Landgebruik. De scopingfase (Kunseler & Huitzing, 2022) heeft laten zien dat dezelfde typen dilemma's spelen bij de verschillende sectoren: **inhoudelijke complexiteit**, een **ingewikkeld samenspel**

tussen sectoren, actoren en schaalniveaus, en de realisatie van **randvoorwaarden** voor het inzetten van de benodigde transities. Om die te duiden in het licht van hun betekenis voor een sector zoomen PBL en VU daar met verkennende studies op in. De verkenning begint met het identificeren van dilemma's die in sectoren ervaren worden om met de huidige beleidsinzet en governance te sturen op transities. Raakvlakken met sectordoorsnijdende thema's, waaronder arbeidsmarkt & scholing, circulaire economie en innovatie worden waar zichtbaar in de sectoranalyses meegenomen.

De verkennende analyse levert een helikopterzicht op, per sector, ten aanzien van de dilemma's in de governance en beleidsinzet per sector met het oog op de transformatie richting klimaatneutraliteit. PBL en VU halen uit de sectorale analyses eveneens sectordoorsnijdende vraagstukken, die raakvlak of samenhang tussen sectoren vragen. De bevindingen uit de verkennende studies leggen PBL en VU vast in korte notities, vormen input voor de verdiepende studies en worden in de rapportages vastgelegd.

Uitvoering verkennende studies

Tijdens de scopingstudie is informatie opgehaald over ervaren obstakels en kansen in het klimaatbeleid vanuit het perspectief van de sectoren. Om de sectoranalyse te verbreden en te systematiseren, wordt deze informatie verder aangevuld via deskresearch (met behulp van studies over de voortgang per sector, zoals instrumentenevaluaties, sectorevaluaties, de klimaat- en energieverkenning), en, waar nodig, verdiepende interviews met secretarissen en beleidsmedewerkers. Vervolgens krijgt het concept van de verkennende studie een review door sectorexperts (binnen PBL) en vindt een gesprek plaats met beleidsbetrokkenen en de (voorzitters van) de uitvoeringsoverleggen (UO's).

3.3 Verdiepende case studies

De dilemma's die zich voordoen in de uitvoering van het klimaatbeleid komen tot uiting in praktijkvoorbeelden. Om verdiepend inzicht te genereren voert de LE KB case studies uit. In de verdiepende case studies worden aan de hand van 'typische dilemma's' leer-actiecycli doorlopen met een kerngroep van beleidsbetrokkenen om zicht te krijgen op de condities en mechanismen die de beoogde transformatie naar klimaatneutraliteit kunnen versterken

Vanuit een brede oriëntatie op dilemma's in de sectoren die de snelheid en richting van de transformatie richting klimaatneutraliteit in de weg zitten identificeren PBL en VU sector overstijgende cases. De cases bieden inzicht in waar condities voor het transformerend vermogen nog niet op orde zijn en laten zien waar al wel beweging zit. Deze inzichten in condities geven zicht op mechanismen voor het versterken van het transformerend vermogen van het klimaatbeleid. Aan de hand van het evaluatiekader worden inzichten uit de casussen doorvertaald naar generieke lessen voor het transformerend vermogen van het klimaatbeleid.

De drie belangrijkste selectiecriteria voor de cases die worden bekeken zijn: (1) er is animo voor de casus bij de betreffende sectoren om met dit vraagstuk aan de slag te gaan; (2) de casus geeft inzicht in een of meerdere dilemma's (zie tabel 4.1 ervaren uitdagingen in het klimaatbeleid in de scopingnotitie) en (3) de casus biedt inzicht in raakvlakken tussen sectoren (is dus sector overstijgend te maken) en hoe die beter te benutten zijn.

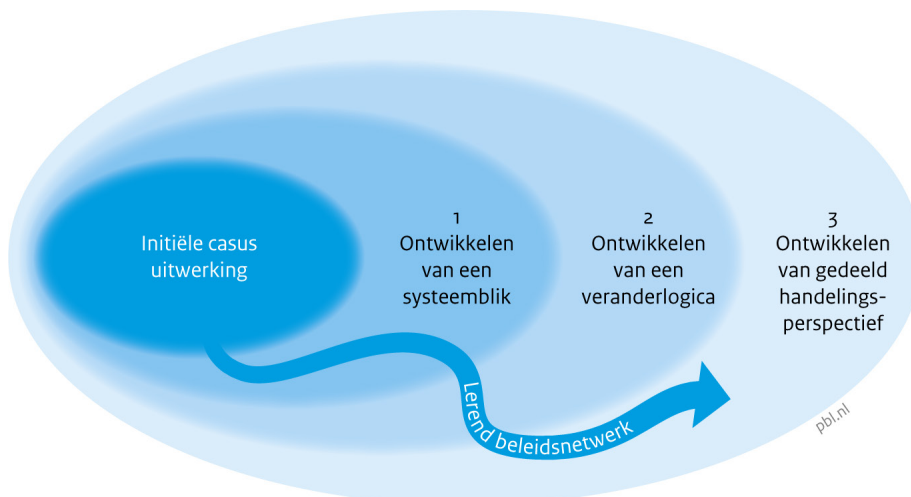
Uitvoering verdiepende case studies

Een verdiepende case studie bestaat uit het doorlopen van een leer-actiecyclus met een kerngroep van beleidsmedewerkers naar handelingsperspectief om voorbij dilemma's te komen. Het doorlopen van een cyclus omvat een iteratieve, gezamenlijke zoektocht aan de hand van een aantal stappen, die zijn weergegeven in figuur 3.4.

Een kerngroep is de 'doelgroep' van het leer- en evaluatieproces rondom een casus. Zij zijn degenen die in de beleidspraktijk aan de slag zijn met de uitdagingen om de transformatie naar klimaatneutraliteit in te zetten. Daarom wordt de kerngroep samengesteld uit beleidsmedewerkers die inhoudelijk het sectorale beleid van de departementen vormgeven. De kerngroep wordt aangevuld met beleidsmedewerkers die zich bezighouden met strategie met het oog op het energiesysteem in 2050 en de blik op klimaatneutraliteit in 2050. De kerngroep per casus bestaat uit circa zes beleidsmedewerkers vanuit de vier departementen.

Figuur 3.4

Stappen in een leer-actiecyclus



Bron: PBL/VU

Een eerste stap is om een systeemblik te ontwikkelen op dilemma's die ervaren worden bij een geselecteerde casus. Aan de hand van onder meer inzichten uit de sectoranalyse brengen betrokkenen in kaart hoe een uitdaging verbonden is met en inwerkt op transitie(s) in de eigen sector / de realisatie van de eigen sectorale opgave, maar verkennen zij ook hoe de uitdaging raakt aan andere sectorale opgaven of aan andere uitdagingen. Ze verkennen welke actoren, processen en structuren (in het klimaatbeleid en daarbuiten) van invloed zijn, en welke consequenties dat heeft. Verschillende betrokkenen kunnen daar op andere wijze tegenaan kijken. Gezamenlijk bepalen zij welke dilemma's in de lerende evaluatie verder uitgediept gaan worden. Welke dilemma's zijn saillant en breed genoeg om gezamenlijk op te pakken en tegelijkertijd niet zo politiek gevoelig dat elke kans tot leren en reflecteren bij voorbaat uitgesloten is? Dit is een keuze van de kerngroep in samenspraak met de onderzoekers.

In de tweede stap ligt de nadruk op het ontwikkelen van een veranderlogica. In deze stap wordt met de kerngroep de omslag gemaakt van een (passief) ervaren uitdaging (iets wil niet lukken) naar

een (actief) beeld van wat gedaan kan worden om tot de gewenste verandering te komen. Dit doen we door op heel concreet, praktisch niveau te doordenken wie aan de slag moeten gaan met welke dilemma's bij de uitvoering van het klimaatbeleid, en welke nieuwe verbanden voor informatie-uitwisseling, herziene werkprocessen, verandering in regelgeving of bijvoorbeeld ontwikkeling van nieuwe instrumenten daarbij nodig zijn. Niet per se met als doel de dilemma's direct op te lossen, wat in dergelijke situaties vaak niet mogelijk is, maar om te zorgen dat ze het proces van de transformatie niet verlammen. Of beter zelfs versterken. Om scherp te krijgen wat verandering in de weg staat en wat verandering ondersteunt, worden in deze stap de vier evaluatiecriteria gehanteerd: richtinggevend vermogen, adaptief vermogen, systeem innovatief vermogen en legitimerend vermogen. Elk van deze criteria fungeert als een lens om de specifieke vaardigheden en capaciteiten van betrokken actoren en de randvoorwaarden en processen van die nodig zijn voor de benodigde transformatie scherp te kunnen formuleren. Mee- en tegendenkers vanuit wetenschap, praktijk worden ingezet om tot gebalanceerde veranderlogica's te komen.

De laatste stap is dan om de werkbare veranderlogica's om te zetten in handelingsperspectief: welke stappen en interventies zijn daadwerkelijk nodig om de gewenste veranderingen door te voeren? En welke zijn, in het licht daarvan, kansrijk of juist niet? En om die kansrijk(er) te maken, wat kunnen de vier departementen doen en wie moeten er nog meer bij worden betrokken? In deze laatste stap wordt gewerkt aan een actieagenda. Deze wordt ontwikkeld met aandacht voor de mogelijkheden om met de veranderingen aan de slag te gaan en wie daar een trekkersrol in kunnen vervullen.

Deze stappen worden per casus doorlopen via werksessies, waarbij na elke sessie de voortgang vastgelegd wordt. De doorlooptijd per casus is circa 6 maanden (inclusief rapportage).

PBL en VU beginnen in 2023 met twee casussen; een rond netcapaciteit en een rond warmtetransitie.

4. Projectorganisatie

4.1 Rollen en verantwoordelijkheden

PBL en VU voeren het evaluatieonderzoek uit op verzoek van én in interactie met EZK, BZK, LNV en IenW. PBL en VU zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het evaluatieproces en de producten. Het PBL is als coördinator eindverantwoordelijk voor het afstemmingsproces met de externe verzoekers en een transparante verwerking van het inhoudelijk commentaar van de externe verzoekers en de wetenschappelijke reviewers op de eindrapportage. Het PBL voert dit verzoek uit conform de aanwijzingen voor de planbureaus (zie bijlage 1). De VU is verantwoordelijk voor onderbouwing en borging van de methode en aanpak vanuit de vakliteratuur. EZK, BZK, LNV en IenW dragen verantwoordelijkheid voor actieve medewerking en een continue samenwerking met PBL en VU in de uitvoering van de lerende evaluatie. De departementen zijn verantwoordelijk voor: het aanleveren van een kerngroep van betrokken beleidsmedewerkers voor verdiepende casus analyses; reflectie op de tussentijdse bevindingen gedurende de looptijd van de lerende evaluatie; actieve bijdrage aan het in kaart brengen van de (dynamiek in de) beleidscontext. Via deze bijdragen leveren departementen de noodzakelijke kennis en inzichten om de evaluatie te kunnen uitvoeren, geven ze vorm aan hun eigen leerproces en nemen ze actief deel aan de evaluatie. In de lerende evaluatie zijn de rollen voor PBL/VU en de beleidsbetrokkenen nader toegespitst op de volgende vijf onderzoeksfases.

Opstellen van het evaluatiekader: PBL en VU hebben in afstemming met de verzoekers het evaluatiekader opgesteld dat het evaluatieonderzoek wetenschappelijk onderbouwt (Nabielek et al. 2023). De toepassing van het evaluatiekader in de verkennende en verdiepende studies draagt bij aan versteviging van de wetenschappelijk basis voor transitieonderzoek. Daarom blijft PBL/VU het evaluatiekader actief doorontwikkelen.

Uitwerken van de onderzoeksmethode: PBL en VU zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de onderzoeksmethoden. Ze zullen de lerende evaluatie methode toepassen en de kwaliteit ervan borgen.

Uitvoeren van de evaluatie: Voor het inbrengen van kennis en ervaringen zijn zowel het PBL en de VU als de beleidsmedewerkers in de kerngroepen verantwoordelijk. Het commitment van deze beleidsmedewerkers om zelf actief een bijdrage te leveren aan het verzamelen van data is een absolute randvoorwaarde voor de uitvoering van het onderzoek. Een PBL/VU casusteam werkt samen met een kerngroep die vanuit de verzoekers is geworven voor deelname aan het lerende evaluatieproces. Naast de kerngroep zijn er ook andere deelnemers aan de sessies. Deze kunnen per sessie verschillen, terwijl de kerngroep de vaste basis vormt. Betrokkenen uit het bedrijfsleven of het maatschappelijk middenveld met specifieke kennis over de casus en/of de transformatie naar klimaatneutraliteit worden uitgenodigd. Daarnaast nodigen PBL en VU vernieuwers en out-of-the-box denkers vanuit wetenschap en praktijk uit om mee- en tegen te denken. Externe kennispartners leveren -waar nodig- input in expertise en kennis aan de casusteams. Collega-onderzoekers met specialistische sector kennis treden als *reviewer* en sparringpartner op, zodat de kwaliteit van de verkennende en verdiepende studies bewaakt wordt.

Analyse en betekenisgeving: PBL en VU zijn verantwoordelijk voor de analyse van de gegevens, het PBL is verantwoordelijk voor de formulering van de bevindingen onder begeleiding van de PBL/VU stuurgroep. PBL en VU zullen samen met de beleidsmedewerkers in de kerngroepen de resultaten bespreken om te komen tot gezamenlijke betekenisgeving en handelingsperspectieven.

Opstellen van de rapportages: Het PBL is eindverantwoordelijk voor de inhoud van de rapportage. PBL en VU stellen de rapportages op. Naast het hierboven beschreven afstemmingsproces zullen tussenproducten en het eindconcept van het rapport worden voorgelegd aan en besproken met de verzoekers, waarbij formulering en inhoud besproken kunnen worden. Dit betekent dat het PBL de verzoekers op de hoogte houdt van de inhoudelijke voortgang. Daarnaast zal het PBL het concept-rapport en de conceptbevindingen ter commentaar voorleggen aan de verzoekers en het PBL zal aangeven hoe het commentaar hierop is meegewogen in de uiteindelijke rapportage. Het PBL zal de opzet en tijdsduur van de commentaar voor het conceptrapport afstemmen met de externe verzoekers. Het moment van publicatie van het eindrapport zal door PBL in afstemming met de verzoekers worden bepaald, binnen het termijn van 30 dagen na afronding van het onderzoek. Alle door het PBL en VU opgestelde definitieve documenten zullen openbaar worden gemaakt.

4.2 Kwaliteitsborging

In een lerende evaluatie hebben onderzoekers (evaluatoren) meer dan bij andere evaluaties interactiemomenten met beleidsbetrokkenen. De organisatie van het evaluatieproces vergt aandacht voor goede omgangsvormen tussen onderzoekers en beleidsactoren; en tussen betrokken beleidsactoren onderling. In bijlage 2 zijn de kwaliteitsprincipes weergegeven. Afspraken hierover en alertheid op de naleving daarvan stellen PBL en VU in staat om de kwaliteit, relevantie en onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen. Het waarborgen van de principes vergt onderlinge alertheid en afstemming. Er is een verzoekersoverleg PBL-EZK ingesteld om toe te zien op de voortgang en condities voor de lerende evaluatie. PBL en VU borgen de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het onderzoek bij de opdrachtformulering en vraagstelling, bij de keuze van onderzoeksmethoden, bij het vaststellen van de conclusies en bij het publiceren van het onderzoek.

Bij de opdrachtformulering en vraagstelling

PBL werkt volgens de aanwijzingen op de planbureaus (zie bijlage 1). Deze aanwijzingen geven de juridische en financiële kaders die de inhoudelijke onafhankelijkheid van het PBL borgen. Het PBL en de VU hebben voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek een scopingstudie uitgevoerd naar de onderzoeks- en leervragen van de departementen (Kunseler en Huitzing, 2022). Op basis hiervan hebben het PBL en de VU een evaluatiekader uitgewerkt (Nabielek et al. 2023). Dit evaluatiekader is getoetst via interne kwaliteitscontroles. Hiermee is de onafhankelijkheid van het onderzoekontwerp geborgd.

Bij het vaststellen van de conclusies

In de lerende evaluatie vindt veel interactie plaats tussen de onderzoekers en mensen in de beleidspraktijk. De onderzoekers faciliteren het leerproces en bouwen vertrouwensrelaties met de beleidspraktijk, om zodoende kennis ten behoeve van de evaluatie te vergaren. Deze interactie zou kunnen leiden tot beïnvloeding van onderzoeksresultaten. Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen zullen PBL en VU collega-onderzoekers die niet aanwezig waren bij leersessies actief bij het onderzoek betrekken (via seminars en reviews) bij oordeelsvorming. Daarbij geven PBL en VU aan welke aanpassingen op basis van input van beleidsbetrokkenen wel of niet worden

doorgevoerd. Voor de onderbouwing van bevindingen worden verschillende bronnen geraadpleegd (ook wel triangulatie genoemd) om verschillende opvattingen in evenwicht te brengen en tot betrouwbare resultaten te komen.

Gedurende het onderzoek en bij publicatie

Kwaliteitsborging gedurende het proces organiseren PBL en VU via reflexieve monitoring van de keuzes in het project, een PBL/VU stuurgroep, wetenschappelijke review van (tussen)producten en reflectie vanuit maatschappelijke partijen rondom de casuïstiek. De wetenschappelijke borging vindt tevens plaats via *peer reviewed* publicaties als onderdeel van een PhD traject.

Dit project is onderdeel van het PBL LiON (Leren in Opgavegerichte Netwerken) programma, waarin projecten rondom professionalisering van de methoden van lerend evalueren en institutionele analyse zijn opgenomen. De inzichten en lessen uit dit project dragen bij aan doorontwikkeling van de kennisbasis rond lerend evalueren bij het PBL. Uitwisseling met andere lerende evaluatieprojecten vindt als onderdeel van het LiON programma plaats.

Referenties

- De Coninck, H., & Kramer, G.J. (2021). Wetenschapstoets klimaatverantwoording. Geraadpleegd via: [Wetenschapstoets klimaatverantwoording | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)
- EZK (2020). Klimaatplan 2021-2030. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd via: [Klimaatplan 2021-2030 | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl](#)
- EZK (2022a). Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd via: [Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)
- EZK (2022b). Klimaatnota 2022. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd via: [Klimaatnota 2022 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)
- FIN (2023). IBO Klimaat. Ministerie van Financiën. Geraadpleegd via: [IBO Klimaat | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)
- Groene Brein (2021). Houvast voor duurzame vernieuwers. Vier perspectieven op transitie denken en doen [Whitepaper]. Geraadpleegd via: [Publicatie whitepaper 'Houvast voor duurzame vernieuwers. Vier perspectieven op transitiedenken en doen' - het Groene Brein](#)
- IPCC (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability [IPCC Sixth Assessment Report]. Geraadpleegd via <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- Kunseler E. en H. Huitzing (2022). Scoping Lerende Evaluatie Klimaatbeleid . Leren van kansen en uitdagingen rond de klimaatopgave. Den Haag, PBL. Geraadpleegd via: [Scoping lerende evaluatie klimaatbeleid | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)
- Nabielek P., Vandenbussche, L., Loeber, A.M.C., Boonstra, H.A., Klaassen, P. & L. Verwoerd (2023). Working Paper: Monitoring and evaluating transformative capacity. Towards an analytical framework for the PBL&VU Reflexive Evaluation of Dutch Climate Policy. Planbureau voor de Leefomgeving. Komt beschikbaar via: [Publicaties en presentaties | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)
- Staatscourant (2012) Aanwijzingen voor de Planbureaus. Wettenbank Overheid.nl. Geraadpleegd via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031972/2012-04-01>
- Ter Weel et al (2022). Durf te leren, ga door met meten: Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd via: [Durf te leren, ga door met meten - SEO Economisch Onderzoek](#)
- Verwoerd L. (2022) Towards a practice of reflexivity. PhD-thesis. Vrije Universiteit Amsterdam. Geraadpleegd via: [Towards a practice of reflexivity — Vrije Universiteit Amsterdam \(vu.nl\)](#)

Bijlage 1 Aanwijzingen voor de planbureaus

§ 1 Algemene bepalingen en toepassingsbereik

Aanwijzing 1

In deze aanwijzingen wordt verstaan onder:

- a. eerst verantwoordelijke minister: minister onder wiens gezagsbereik een planbureau valt;
- b. de Staten-Generaal: de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal of de commissies uit die Kamers;
- c. planbureau: Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving of Sociaal en Cultureel Planbureau;
- d. verzoek: vraag aan een planbureau tot het uitvoeren van werkzaamheden die niet in het werkprogramma zijn opgenomen;
- e. werkprogramma: programma van de in dat begrotingsjaar uit te voeren werkzaamheden, uit te brengen wetenschappelijke producten en overzicht van de voor die werkzaamheden en producten benodigde capaciteit.

Toelichting

Onderdeel b: Fracties en ook individuele fractieleden vallen niet onder deze definitie. Waar in de aanwijzingen wordt gesproken over een verzoek van de Staten-Generaal of van een Kamercommissie is dat dus altijd een verzoek waartoe een meerderheid van Kamer of commissie heeft besloten.

Onderdeel c: Planbureaus hebben binnen het kennis- en adviesstelsel van de overheid een bijzonder functie. Typisch voor planbureaus is dat ze, anders dan bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en departementale kenniscentra zoals het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, vanuit hun specifieke invalshoek intersectoraal en interdepartementaal functioneren. Planbureaus voeren zowel beleidsrelevant als strategisch onderzoek uit. Op het moment van vaststellen van de onderhavige aanwijzingen zijn er drie planbureaus, te weten het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Aanwijzing 2

Deze aanwijzingen worden in acht genomen door de ministers en staatssecretarissen en de onder hun gezagsbereik werkzame dienstonderdelen en personen.

Toelichting

Deze aanwijzingen zijn uitsluitend van toepassing op de ministers en staatssecretarissen en de personen die werkzaam zijn onder ministeriële verantwoordelijkheid. Aangezien planbureaus onder het gezagsbereik van een minister vallen, moeten de ambtenaren van planbureaus deze Aanwijzingen voor de Planbureaus in acht nemen en kan de minister overigens ook, voor zover deze aanwijzingen het niet uitsluiten, alle aanwijzingen geven die hij dienstig acht.

§ 2 Juridische verankering

Aanwijzing 3

De eerst verantwoordelijke minister neemt het planbureau op in het organisatiebesluit van zijn ministerie.

Toelichting

Een planbureau is onderdeel van een ministerie. Ingevolge het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011 is de minister belast met de organisatie van zijn departement, met inachtneming van het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde kader voor de organisatie en formatie van de ministeries. Een onder een minister ressorterende dienst als een planbureau dient dus bij ministerieel besluit te worden gereguleerd. Het organisatiebesluit van het ministerie is de geëigende plaats om vast te leggen dat een planbureau onderdeel van dat ministerie is. Aangezien de planbureaus in de organisatiebesluiten worden gereguleerd, zijn het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving (Stb. 2001, 488) en het Besluit houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau (Stb. 1973, 175) ingetrokken. Ten aanzien van het CPB kan de volgende kanttekening worden geplaatst. Het CPB wordt genoemd in de wet van 21 april 1947, Stb. H 127, houdende de voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan. De strekking van die wetsbepalingen is beperkt. De wet betreft vooral het Centraal Economisch Plan en niet het functioneren van het CPB. Mede gezien de historie wordt deze wet gehandhaafd. In het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) is de rechtspositie van rijksambtenaren geregeld. In het ARAR is, in samenhang met artikel 4, tweede lid, onder I, van het Reglement van Orde van de Ministerraad, geregeld hoe de benoeming, de schorsing of het ontslag geschiedt van een ambtenaar die het ambt van lid van de topmanagementgroep (zoals de directeur van een planbureau) of die het ambt van lid van de Algemene Bestuursdienst (zoals de onderdirecteur van een planbureau) vervult. Op grond van artikel 3 van het ARAR kan bij of krachtens wet van het ARAR worden afgeweken. Voor de benoeming, schorsing of ontslag van directeurs en onderdirecteurs van het PBL en SCP gold in het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving en het Besluit houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau een van het ARAR afwijkende regeling. Met het intrekken van deze besluiten is op de benoeming, schorsing of ontslag van een directeur en onderdirecteur van het PBL en SCP voortaan het ARAR van toepassing. In de Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan geldt tevens een van het ARAR afwijkende regeling. Ten behoeve van de harmonisatie van de benoeming, schorsing en ontslag van de directeurs en onderdirecteurs van de planbureaus zal de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een voorstel tot wijziging van deze wet voorbereiden.

§ 3 Functioneringsvoorwaarden

3.1 Onafhankelijkheid

Aanwijzing 4

Een minister of staatssecretaris geeft het planbureau geen aanwijzingen over de door het planbureau te hanteren onderzoeksmethoden of over de inhoud van de rapportages van het planbureau.

Toelichting

Planbureaus hebben enerzijds een onafhankelijke wetenschappelijke positie en functioneren anderzijds als overheidsorganisatie. Planbureaus vallen onder het gezagsbereik en de verantwoordelijkheid van de eerst verantwoordelijke minister. Dit betekent dat de eerst verantwoordelijke minister de beleidsmatige en beheersmatige (met name de financiële en personele aspecten)

zeggenschap over de verantwoordelijkheid voor het planbureau heeft. Planbureaus kunnen in meer of mindere mate tevens onder het gezagsbereik van een andere minister of staatssecretaris komen te vallen, indien zij opdrachten voor hen uitvoeren of indien zij jaarlijks een vast budget van hen ontvangen. Het is evenwel essentieel dat de planbureaus wetenschappelijk onafhankelijk kunnen functioneren. Daarom is in aanwijzing 4 bepaald, dat ministers en staatssecretarissen zich dienen te onthouden van het geven van aanwijzingen over de onderzoeksmethoden en over de inhoud van de rapportages van het planbureau. Het begrip ‘rapportages’ dient ruim te worden opgevat.

Aanwijzing 5

De eerst verantwoordelijke minister voorziet, na overleg met de directeur van het planbureau, in een uit onafhankelijke leden bestaande commissie die verantwoordelijk is voor:

- a. het toezicht op de wetenschappelijke kwaliteit van het werk van het planbureau, waaronder in ieder geval de zorg voor periodieke visitaties wordt verstaan, en
- b. het toezicht op de maatschappelijke relevantie van het werk van het planbureau.

Toelichting

De eerst verantwoordelijke minister dient te voorzien in het toezicht op het onder zijn verantwoordelijkheid vallende planbureau. Hij moet derhalve, na overleg met de directeur van het planbureau, een commissie instellen waarin de twee in Aanwijzing 5 genoemde taken zijn belegd. Het is aan de eerst verantwoordelijke minister zelf om te bepalen hoe de commissie wordt in- en samengesteld. Vereist is echter wel, dat de commissie uit leden bestaat die niet ondergeschikt zijn aan de eerst verantwoordelijke minister of een andere belanghebbende minister. De commissie dient in ieder geval het wetenschappelijk niveau van het planbureau te bewaken. Dit wordt in ieder geval gedaan door periodiek een visitatie te organiseren. Bij visitaties worden, al dan niet gelijktijdig, de wetenschappelijke kwaliteit alsmede de beleidsmatige en de maatschappelijke relevantie van de producten van het planbureau beoordeeld. Voor het CPB is een dergelijke commissie op grond van de eerder genoemde Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan ingesteld, namelijk de Centrale Plan Commissie.

3.2 Werkprogramma en verzoeken

Aanwijzing 6

1. De directeur van het planbureau stemt de inhoud van het werkprogramma af met een commissie als bedoeld in Aanwijzing 5, met de eerst verantwoordelijke minister en in voorkomend geval met andere belanghebbende ministers.
2. De eerst verantwoordelijke minister kan, voor zover redelijk, aangeven welke uit te voeren werkzaamheden de directeur van het planbureau in ieder geval in het werkprogramma opneemt.
3. De directeur van het planbureau stelt het werkprogramma jaarlijks vast, gehoord het gevoelen van de ministerraad.

Toelichting

Aanwijzing 6 draagt bij aan het evenwicht tussen enerzijds de noodzakelijke inhoudelijke vrijheid van een planbureau en anderzijds de – voor de bruikbaarheid van de producten van het planbureau voor het beleid – noodzakelijke vraagsturing door de ministers.

Aanwijzing 7

1. Indien de Staten-Generaal een verzoek niet gelijktijdig met de toezending daarvan aan de eerst verantwoordelijke minister hebben toegezonden aan het planbureau, stuurt de minister een afschrift van het verzoek ongeclausuleerd en terstond aan het planbureau.

2. Een planbureau stuurt een afschrift van een verzoek van een verzoeker, niet zijnde de Staten-Generaal, door aan de eerst verantwoordelijke minister, tenzij het vertrouwelijk van aard is.
3. Een verzoek kan als vertrouwelijk worden aangemerkt indien het erop is gericht om eigen ideeën van de verzoeker te toetsen, en zolang de verzoeker zelf de vertrouwelijkheid in acht neemt.

Toelichting

Planbureaus ontvangen buiten het werkprogramma om verzoeken waarin hen gevraagd wordt werkzaamheden uit te voeren. Deze verzoeken kunnen in de eerste plaats afkomstig zijn van ministers. Daarnaast kunnen de verzoeken ook afkomstig zijn van de Staten-Generaal. In de brief van 6 april 2009 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2008/09, 31 490, nr. 20) heeft het kabinet reeds toegezegd ruimte te zullen bieden aan de beide Kamers der Staten-Generaal om een beroep te doen op de planbureaus. Planbureaus ontvangen ten slotte ook verzoeken die niet afkomstig zijn van een minister of van de Staten-Generaal, maar van bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen die programma's uitvoeren in het relevante vakgebied, internationale organisaties, politieke partijen, Kamerfracties en Europese instellingen. Aangezien een planbureau deel uitmaakt van een ministerie en de eerst verantwoordelijke minister verantwoordelijk is voor de inzet van de capaciteit, dient een verzoek tot het verrichten van werkzaamheden formeel aan de eerst verantwoordelijke minister te worden voorgelegd. Voor verzoeken van de Staten-Generaal¹ heeft het kabinet al in zijn eerder genoemde brief van 6 april 2009 vastgelegd dat een verzoek van de Staten-Generaal gelijktijdig en ongeclausuleerd met de formele toezending aan de minister wordt toegezonden aan het planbureau. In het eerste lid is rekening gehouden met de situatie dat de Staten-Generaal hier soms geen uitvoering aan geven; bepaald is dat de eerst verantwoordelijke minister een afschrift van dat verzoek dan ongeclausuleerd en terstond aan het planbureau stuurt. Als een verzoek van de Staten-Generaal per abuis alleen aan het planbureau wordt gestuurd zal –omgekeerd – het planbureau de verantwoordelijke minister daarvan onmiddellijk op de hoogte stellen. Dit vloeit voort uit de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Indien de Staten-Generaal een andere minister dan de eerst verantwoordelijke minister vragen een verzoek door te sturen aan een planbureau, en deze minister wil dit toezeggen, dan zal deze minister het verzoek terstond en ongeclausuleerd aan de eerst verantwoordelijke minister doorsturen. In uitzonderlijke gevallen hoeft een planbureau verzoeken van andere verzoekers dan de Staten-Generaal niet door te sturen aan de eerst verantwoordelijke minister. Dit is in het geval indien deze verzoeken vertrouwelijk van aard zijn. De reden voor vertrouwelijkheid is om aanvragers in staat te stellen eigen ideeën te testen. Aanvragers kunnen zelf besluiten, bijvoorbeeld bij een voor hen negatief resultaat, om de vertrouwelijke verzoeken en de resultaten daarvan niet in de openbaarheid te brengen. Men moet daarbij bijvoorbeeld denken aan het doorrekenen van eigen voorstellen of tegenbegrotingen in opdracht van Kamerfracties. Ook voor sociale partners worden soms vertrouwelijk eigen ideeën op hun effecten geanalyseerd. Zodra informatie uit analyses door de verzoeker met anderen wordt gedeeld, bijvoorbeeld als deze informatie in het publieke debat wordt gebruikt, worden het verzoek en de daarvoor verrichte analyses niet meer als vertrouwelijk beschouwd en stuurt het planbureau het verzoek of het resultaat daarvan terstond door aan de eerst verantwoordelijke minister.

Functionele contacten met de Staten-Generaal

De Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (Stcrt. 1998, nr. 104) zijn en blijven van toepassing op ambtenaren die werkzaam zijn bij een planbureau. In Aanwijzing 3 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren is bepaald, dat de eerst verantwoordelijke minister op alle verzoeken vanwege de Staten-Generaal om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren van geval tot geval beslist. In de praktijk vindt de afwikkeling van dergelijke verzoeken plaats door

de daartoe aangewezen departementale contactpersonen. In het verkeer met de Staten-Generaal geven ambtenaren ingevolge Aanwijzing 5 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren slechts inlichtingen van feitelijke aard. In Aanwijzing 6 en 7 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren is reeds aangegeven, dat openbare informatie rechtstreeks door ambtenaren kan worden verstrekt, zonder tussenkomst van de minister of van de departementale contactpersoon.

Aanwijzing 8

1. Het planbureau accepteert een verzoek alleen voor zover:
 - a. het verzoek niet strijdig is met het algemeen belang;
 - b. het verzoek niet afkomstig is van een commerciële organisatie;
 - c. het verzoek bijdraagt aan de versterking van de publieke taak van het planbureau;
 - d. het om inhoudelijke redenen, zoals de beschikbaarheid van deskundigheid en databestanden, voor de hand ligt dat het planbureau het verzoek uitvoert;
 - e. het planbureau met de verzoeker zodanige afspraken maakt, dat de inhoudelijke onafhankelijkheid van het planbureau is veiliggesteld, en
 - f. openbaarmaking van het resultaat van het geaccepteerde verzoek is gegarandeerd, tenzij het een verzoek betreft dat vertrouwelijk van aard is.
2. Bij acceptatie van een verzoek houdt een planbureau rekening met de beschikbare capaciteit.
3. De directeur van het planbureau en de eerst verantwoordelijke minister stellen een adequate afstemmingsprocedure op inzake het accepteren van verzoeken.

Toelichting

Een planbureau is niet vrij in het accepteren van verzoeken. Het accepteren daarvan is aan de in het eerste lid en tweede lid opgenomen criteria gebonden. Aangezien de eerst verantwoordelijke minister verantwoordelijk is voor de inzet van de capaciteit, dient afstemming plaats te vinden tussen het planbureau en de minister. In het derde lid is derhalve bepaald, dat de directeur van een planbureau en de eerst verantwoordelijke minister gezamenlijk een adequate afstemmingsprocedure opstellen.

Aanwijzing 9

1. Het planbureau maakt het resultaat van zijn werkzaamheden openbaar. Het planbureau stuurt het resultaat van een geaccepteerd verzoek tevens aan de verzoeker en gelijktijdig aan de eerst verantwoordelijke minister.
2. In afwijking van het eerste lid, stuurt het planbureau de resultaten van een vertrouwelijk verzoek uitsluitend aan de verzoeker, zolang de vertrouwelijkheid van toepassing is.
3. In afwijking van het eerste lid, stuurt het planbureau het resultaat van een verzoek, indien het een verzoek betreft dat afkomstig is van de Staten-Generaal, na voltooiing naar de eerst verantwoordelijke minister. Het resultaat van het verzoek wordt terstond en ongewijzigd door de eerst verantwoordelijke minister aan de Staten-Generaal gestuurd.

Toelichting

Het eerste lid van deze aanwijzing geeft aan dat de planbureaus afgeronde werkzaamheden in principe zo spoedig mogelijk openbaar maken. De resultaten van verzoeken die vertrouwelijk van aard zijn, maken zij echter niet openbaar zolang de verzoeker zelf althans de vertrouwelijkheid ervan in acht neemt. Op vertrouwelijkheid van verzoeken is reeds in de toelichting bij Aanwijzing 7 ingegaan. De uitzondering in het tweede lid laat overigens de regels van de Wet openbaarheid bestuur onverlet. Zodra een verzoek door het planbureau is uitgevoerd en voltooid, wordt het resultaat direct naar de verzoeker gestuurd. In geval het een verzoek van de Staten-Generaal betreft, wordt het

resultaat echter door de eerst verantwoordelijke minister aan de verzoeker gestuurd. In de eerder genoemde brief van 6 april 2009 heeft het kabinet aangegeven dat een rapportage van het planbureau, gevraagd door de Staten-Generaal, door de minister waaronder het planbureau ressorteert na voltooiing terstond en ongewijzigd naar het parlement wordt gezonden. Er is daarbij geen ruimte voor noch sprake van eventuele amendementen door de minister op de rapportage. Het derde lid van deze aanwijzing geeft daaraan uitvoering. Overigens laat dit de mogelijkheid van reactie van de minister in publicatie onverlet.

§ 4 Financiële grondslag

Aanwijzing 10

1. Van de werkzaamheden die een planbureau uitvoert is minimaal 80% begrotingsgefinancierd en maximaal 20% extern gefinancierd.
2. Het eerste lid is voor het Sociaal en Cultureel Planbureau pas met ingang van 1 januari 2015 van toepassing.

Toelichting

Als onderdelen van ministeries ontvangen de planbureaus uit de departementale begroting van één of meer ministeries jaarlijks een vast budget waarvan de omvang over een langere periode vrijwel constant wordt gehouden en dat niet gerelateerd is aan specifieke opdrachten. Uit dit begrotingsgefinancierde budget worden onder meer de verzoeken die afkomstig zijn van de Staten-Generaal gefinancierd. Ook opdrachten die verstrekt worden voor een langere periode en die zijn gefinancierd door middel van structurele gelden vanuit de begroting van decentrale overheden worden als begrotingsgefinancierde werkzaamheden gezien. In de eerder genoemde Nota Vernieuwing Rijksdienst is de gewenste verhouding tussen begrotingsgefinancierde werkzaamheden en extern gefinancierde werkzaamheden gesteld op 80:20. Een zoveel mogelijk stabiele financieringsstructuur waarborgt wetenschappelijke onafhankelijkheid en continuïteit van productie van planbureaus. Dit betekent overigens geen garantie dat de planbureaus te allen tijde gevrijwaard zullen zijn van bijstelling van het budget of van taakstellingen voor het budgetgefinancierde gedeelte. Overschrijding van de 20% externe financiering kan op generlei wijze leiden tot aanspraak op vergroting van het begrotingsgefinancierde deel. In het tweede lid is overgangsrecht opgenomen voor het SCP, omdat de huidige financiële situatie van het SCP nog niet overeenkomstig de 80:20 verhouding is. Zoals in de eerder genoemde brief van 6 april 2009 is aangegeven, wordt voor het SCP via een ontwikkelmodel gekomen tot de gewenste verhouding.

Bijlage 2 Kwaliteitsprincipes voor de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

Kwaliteitsprincipes	In het kort
1. Gedeeld eigenaarschap	Beleidsbetrokkenen zijn mede-eigenaar van de lerende evaluatie en benutten inzichten die tijdens de lerende evaluatie worden gedeeld, uitgewisseld en gerapporteerd om beleid en uitvoering effectiever te maken. Via rol- en verwachtingsmanagement en werkvormen kunnen PBL en VU dit eigenaarschap bewerkstelligen. Dit vraagt van beleidsbetrokkenen motivatie, commitment en tijd voor een bijdrage aan het evaluatieproces.
2. Open, transparant en verrassingsvrij	Openheid van alle betrokkenen is nodig om ongemak, verschil van inzicht en wrijving bespreekbaar te maken. Dit vergt een professionele én reflectieve houding van zowel onderzoekers als beleidsbetrokkenen, onder meer door wederzijds 'verrassingsvrij' werken hoog in het vaandel te houden. PBL en VU creëren, via werk- en leersessies, de benodigde ruimte voor uitwisseling in vertrouwen, waar alle betrokkenen hun ongemak en onzekerheden kunnen delen.
3. Diversiteit en inclusie	De kwaliteit van het leerproces is erbij gebaat dat alle geluiden aan bod kunnen komen. Dit vraagt om goede begeleiding van de interactieve onderdelen, zodat partijen worden uitgedaagd. Een onafhankelijk klankbord van wetenschappers en maatschappelijke partijen zal de inclusieve blik van het onderzoeksteam waarborgen.
4. Responsief, iteratief en beheersbaar	Een responsieve en iteratieve aanpak is nodig voor de kwaliteit van het leerproces. Echter, die kan op gespannen voet staan met tijdigheid en aansluiting op beleidscycli. PBL en VU streven naar een optimale afstemming van de leercycli op ijkmomenten in het beleidsproces.
5. Rolvast en onafhankelijk	In de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid nemen PBL en VU een rol in als 'reflexief evaluator' in de beleids- en uitvoeringspraktijk. PBL is ook in andere rollen betrokken bij het klimaatbeleid. PBL hecht eraan dat diverse rollen onderscheidend blijven. Duidelijke rolverdeling en rolscheiding binnen PBL en naar buiten toe zijn van belang zodat er geen verwarring ontstaat.