



Planbureau voor de Leefomgeving

STRATEGISCH ONDERZOEK IN HET VERANDERENDE SPEELVELD VAN WETENSCHAP, BELEID EN SAMENLEVING

ESSAYBUNDEL

Eva Kunseler en Ed Dammers (redactie)

PBL

STRATEGISCH ONDERZOEK IN HET VERANDERENDE SPEELVELD VAN WETENSCHAP, BELEID EN SAMENLEVING

ESSAYBUNDEL

Colofon

Strategisch onderzoek in het veranderende speelveld van wetenschap, beleid en samenleving. Essaybundel

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2023
PBL-publicatienummer: 4949

Contact

Eva Kunseler [eva.kunseler@pbl.nl] en Ed Dammers [ed.dammers@pbl.nl]

Auteurs

Ed Dammers en Eva Kunseler (hoofdstuk 1 en 12),
Martijn van der Steen (hoofdstuk 2), Esther Turnhout (hoofdstuk 3), Hans Mommaas (hoofdstuk 4), Mattijs Taanman (hoofdstuk 5), Karl-heinz Steinmüller (hoofdstuk 6), Jannemarie de Jonge (hoofdstuk 7), Suzanne Potjer en Joshua Cohen (hoofdstuk 8), Daniel Mügge (hoofdstuk 9), Bas Arts (hoofdstuk 10), Leonie van Drooge (hoofdstuk 11).

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan de reviewers van deze bundel: Ellen Driessen (ministerie van BZK) en Henk Merkus (ministerie van I&W).

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: Kunseler, E. & E. Dammers (redactie) (2023), *Strategisch onderzoek in het veranderende speelveld van wetenschap, beleid en samenleving. Essaybundel*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) 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.

Inhoud

Voorwoord	9
1 Het veranderende speelveld van wetenschap, beleid en samenleving	10
1.1 De dynamiek in het speelveld	10
1.2 Doel en uitgangspunt van de bundel	14
1.3 Opbouw van de bundel	15
Literatuur	20
Deel I De rol van strategisch onderzoek in het veranderende speelveld	21
2 Kansen voor kennis: kennisorganisaties in een meervoudige omgeving	22
2.1 Kennis in meervoud	22
2.2 Beweging in de context waarin kennis voor beleid landt	25
2.3 Beweging in het onderwerp van kennis voor beleid	28
2.4 Dynamiek in de instituten voor kennis en beleid	33
2.5 Kansen voor kennisinstellingen	36
Literatuur	38
3 Democratisering van natuur- en milieuexpertise – voorbij de technocratie	40
3.1 Veranderende relaties tussen expertise, beleid en maatschappij	40
3.2 De onvermijdelijke verwevenheid van feiten en waarden	41
3.3 De politiek van kennis	44
3.4 Technocratie en haar beperkingen	45
3.5 Van waarheid naar diversiteit	46
3.6 De democratisering van natuur- en milieukennis	48
3.7 Conclusie	49
Literatuur	50
4 Aan het front van de kennis, in de keuken van het beleid	52
4.1 Inleiding	52
4.2 Het veranderende vraagstuk van de leefomgeving	54
4.3 Het veranderende landschap van kennis en beleid	57
4.4 Het belang van een meervoudig kennisperspectief	60
Literatuur	61

Deel II Nieuwe manieren van onderzoeken en communiceren	63
5 Transitie monitoring – richting zoeken met het beleidsveld	64
5.1 Introductie	64
5.2 Niet zo simpel	64
5.3 Waarom transitieprocessen om een andere vorm van monitoring vragen	65
5.4 Beleidscontext versus kenniscontext	67
5.5 Openen versus sluiten van beleidsinterpretaties	67
5.6 Positie kiezen in het beleidsdebat	68
5.7 Conclusies	71
Literatuur	72
6 Voorbereiden op het onvoorspelbare – wildcards als vormgevers van de toekomst	73
6.1 Verrassing: het nieuwe normaal	73
6.2 Wildcards als ‘toekomstbevingen’	75
6.3 Wildcards in verkenningstudies gebruiken	77
6.4 Wildcards en beleidsvorming	80
6.5 Leven in het nieuwe normaal	82
Literatuur	83
7 Ontwerpdialoog als benadering bij complexe opgaven	84
7.1 Introductie	84
7.2 Maatschappelijke opgaven als ontwerpogaven	86
7.3 Dialoogbenadering	91
7.4 Ontwerpdialoog als brede bedding voor stroomversnellingen	93
Literatuur	95
8 Engagement – de rol van onderzoekers in experimenteel bestuur	96
8.1 Inleiding	96
8.2 De opkomst van publieke experimenten	97
8.3 Van ‘haalbare’ naar ‘gangbare’ alternatieven	97
8.4 De noodzaak van ‘experimenteel besturen’	98
8.5 De rol van onderzoekers: van distantie naar engagement	99
8.6 De vele vormen van geëngageerd onderzoek	101
8.7 Pleidooi voor meer engagement	103
Literatuur	105
9 Het wel en wee van kwantificatie in beleid	107
9.1 Inleiding	107
9.2 Een land van planners en meters	107
9.3 De bijwerkingen van meetbaarheid	109
9.4 Van indicatoren naar <i>goal displacement</i>	111

9.5	De keten van nuanceverlies	112
9.6	De mogelijkheden en grenzen van het meten van brede welvaart	113
9.7	De noodzaak van politieke verantwoording	116
9.8	Hoe verder?	118
	Literatuur	121
10	Mixed methods research – een veelbelovende bijdrage aan kennisontwikkeling voor beleid	122
10.1	Inleiding	122
10.2	MMR: een eerste verkenning	124
10.3	MMR als methodologie, houding en filosofie	125
10.4	MMR op het PBL	128
10.5	Conclusie	131
	Literatuur	133
11	‘Dat is verder niet aan mij’ – over de balanceeract tussen irrelevante objectiviteit en gerichte sturing	134
11.1	Maatschappelijke impact is balanceren	134
11.2	Impact is de opdracht	135
11.3	Impact is een verandering	137
11.4	Impact is een proces	137
11.5	Impact is meer dan een project	138
11.6	Impact is integraal onderdeel van de organisatie	139
11.7	Impact is betrokkenheid	140
11.8	Impact is te monitoren	141
11.9	Impact vergt zoeken naar balans	142
	Literatuur	142
12	Slotbeschouwing	144
12.1	Inleiding	144
12.2	Gevolgen van het veranderende speelveld voor publieke kennisorganisaties	145
12.3	Betekenis van de veranderingen in het speelveld voor onderzoek en communicatie	147
12.4	Hoe strategisch onderzoek met beleid en samenleving kan worden ontwikkeld en gedeeld	149
12.5	Hoe publieke kennisorganisaties het voorgaande in de praktijk kunnen brengen	151
	Literatuur	152

Voorwoord

Het werk van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) staat in het middelpunt van de maatschappelijke en politieke belangstelling. Met strategisch onderzoek naar onder andere de stikstofproblematiek, het realiseren van aardgasvrije wijken, mobiliteits- en ruimtelijke vraagstukken levert het PBL kennis voor het omgevingsbeleid. De aandacht voor ons werk en de discussies die dat soms oproept zijn illustratief voor de prominente rol die wetenschappelijke kennis speelt in de politiek-bestuurlijke afweging van het overheidsbeleid. Ons onderzoek of onze kennis speelt echter niet alleen een rol in de politieke arena, maar ook in gesprekken met belangenorganisaties en burgers die met de uitwerking van het beleid te maken krijgen.

In de schijnwerpers staan is echter nooit vanzelfsprekend, vraagt blijvende alertheid en is geen garantie voor de toekomst. Bij het PBL zijn we ons bewust van de signalen vanuit de samenleving en actuele ontwikkelingen in onze leefomgeving. Om ons werk met kwaliteit en impact te kunnen blijven doen, is een kritische blik van buitenaf nodig, die ons scherp houdt en wijst op tunnelvisies en innovatiemogelijkheden.

In deze essaybundel reflecteren wetenschappers vanuit hun eigen expertise en invalshoek, maar allen met een vernieuwende en frisse blik, op de veranderende wijze van besturen (het ‘governancelandschap’) van de overheid, de input van kennis vanuit de samenleving in wetenschappelijk onderzoek en op ingrijpende maatschappelijke transitieopgaven en wat dit impliceert voor de interactie tussen kennis en beleid.

We zijn alle auteurs die hun bijdrage aan deze bundel hebben geleverd zeer erkentelijk. Hun kritische en constructieve invalshoeken op publieke kennisorganisaties als het PBL en het optreden van zulke organisaties binnen het speelveld van wetenschap, beleid en samenleving zijn nuttig voor het planbureau en andere kennisinstellingen. De bundel is ook relevant voor medewerkers van ministeries, provincies en gemeenten die dagelijks te maken hebben met de vraag hoe zij strategisch onderzoek in hun beleid kunnen toepassen.

Met deze essaybundel hopen we de lezers te inspireren tot gesprek en reflectie over de rollen die publieke kennisorganisaties vandaag de dag kunnen spelen in het dynamische samenspel tussen wetenschap, beleid en samenleving.

André van Lammeren
Adjunct-directeur PBL

1 Het veranderende speelveld van wetenschap, beleid en samenleving

Ed Dammers en Eva Kunseler

1.1 De dynamiek in het speelveld

Op dinsdag 15 januari 2019 kreeg het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een delegatie van de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) op bezoek. Tijdens dat bezoek reikte de voorzitter van de NMV aan het PBL de eerste Zure Melk Trofee uit.¹ NMV-voorzitter Harm Wiegiersma lichtte de prijsuitreiking als volgt toe: ‘Van een rekenmeester zoals het PBL mag men verwachten dat zij helderheid over cijfers scheppen. Dus niet met aanbevelingen komen die suggestief en voor meerdere uitleg op te vatten zijn, vaak ten nadele van de landbouw.’ Als voorbeeld noemde hij dat het PBL in zijn rapporten onrealistische doelen formuleert om bijvoorbeeld aan de richtlijnen voor waterkwaliteit te voldoen. In zijn reactie gaf het planbureau te kennen dat de cijfers kloppen, maar dat ze soms verkeerd worden geïnterpreteerd en dat in de rapporten geen doelen worden gesteld, maar wordt uitgegaan van als-dan-redeneringen. Bijvoorbeeld: ‘Als Nederland wil voldoen aan de doelstelling van de Europese Kaderrichtlijn Water, dan moeten de emissies uit de landbouw worden teruggebracht naar tussen de 7 en 28 procent.’ De bijeenkomst werd afgesloten met de afspraak dat de NMV en het PBL een open dialoog met elkaar zouden aangaan om te kijken waar ze samen verbeteringen in konden aanbrengen. De NMV nodigde het PBL bovendien uit om op werkbezoek te komen bij een aantal melkveehouders. In ruil voor de trofee kreeg de NMV-voorzitter van het PBL een stormparaplu om deze stormachtige tijden te kunnen trotseren.

Deze gebeurtenis illustreert een aantal interessante veranderingen in het speelveld van wetenschap, beleid en samenleving en in de manier waarop een publieke kennisorganisatie zoals het PBL hierin opereert. Onderzoek dat is bedoeld om het overheidsbeleid te voeden

¹ Zie: [ZURE melk trofee van NMV uitgereikt aan PBL - Nederlandse Melkveehouders Vakbond](#).

met informatie en handelingsperspectieven wordt ook opgepakt door andere organisaties die er op hun eigen manier op reageren. Daarnaast blijken onderzoeksresultaten niet door iedereen als onafhankelijk of betrouwbaar te worden ervaren en kunnen deze onderwerp van scherpe kritiek worden als zij bepaalde partijen onwelgevallig zijn of wanneer er grote belangen op het spel staan. Tegelijkertijd stelt het PBL, dat vaak als een afstandelijke rekenmeester wordt gezien, zich ook op als een partij die de dialoog met belangenorganisaties aangaat. Het PBL doet meer dan wetenschappelijk onderzoek vanachter een bureau. Onderzoekers gaan bijvoorbeeld ook op werkbezoek, voeren gesprekken met betrokkenen en nemen interviews af. Tot slot wordt het PBL uitgedaagd om geen rapporten te maken die alleen voor deskundigen leesbaar zijn, maar ook voor een breed publiek begrijpelijk zijn.

De veranderingen in het speelveld vragen de nodige reflexiviteit: van onderzoekers, maar ook van beleidsmakers en belanghebbenden (uit de samenleving) (Kunseler & Verwoerd 2019). De manieren van denken, communiceren en doen waarmee zij vertrouwd zijn geraakt en die tot nu toe redelijk hebben gewerkt, staan onder druk door de toegenomen globalisering, de verweving van menselijke activiteiten en de veranderlijkheid van de wereld waarin we leven (Bourgon 2017). Zo zien we om te beginnen dat de wijze van besturen (het 'governancelandschap') verandert, waarbij het beleid geregeld als een pendule heen en weer slingert tussen het ene en het andere uiterste. Zo is het overheidsbeleid op terreinen als de leefomgeving, de zorg en de sociale zekerheid enkele jaren geleden grotendeels naar de provincies en gemeenten overgedragen. Tegelijkertijd heeft de Europese Unie op allerlei terreinen taken en bevoegdheden naar zich toegetrokken. En in de tussentijd wordt beleid dat is gedecentraliseerd voor een belangrijk deel weer opnieuw genationaliseerd. Denk aan de benoeming van een minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in het kabinet-Rutte IV. Verder is er in het overheidsbeleid van de afgelopen jaren van uitgegaan dat het bedrijfsleven en burgers meer bijdragen aan de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid (Hajer 2011). Maar tegelijkertijd gaan er, mede onder invloed van de coronacrisis, juist weer stemmen op voor meer overheidssturing.

Voor publieke kennisorganisaties als het PBL, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Centraal Planbureau (CPB), het Rathenau Instituut en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is het hierdoor niet meer vanzelfsprekend voor wie zij onderzoek doen: belangrijke doelgroepen uit het verleden zijn nu vaak niet meer de enige of de belangrijkste doelgroepen, en er dienen zich ook steeds weer nieuwe doelgroepen aan. En het is niet vanzelfsprekend dat nieuwe doelgroepen gewend zijn om wetenschappelijke kennisvragen te formuleren en om de resultaten van wetenschappelijk onderzoek te gebruiken.

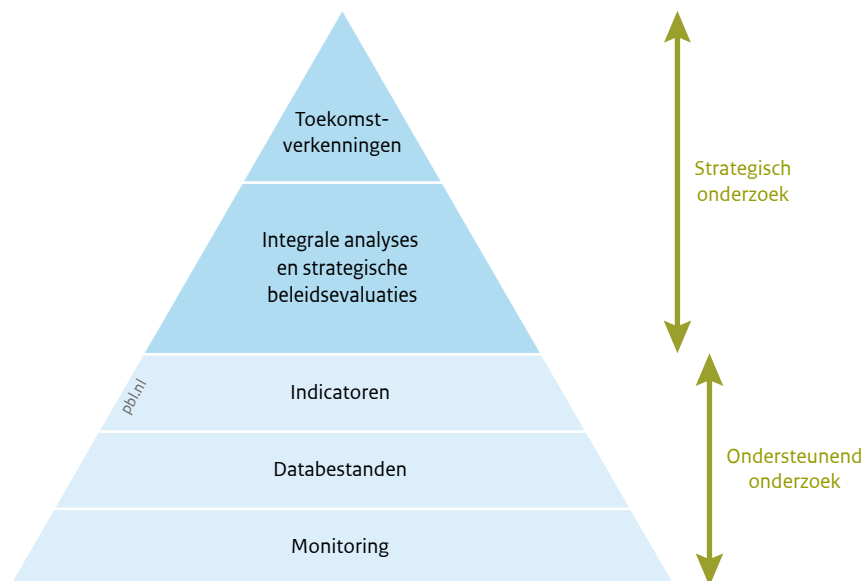
Daarnaast doen zich complexe transitieopgaven voor. Het overheidsbeleid heeft hoge duurzaamheidsambities, bijvoorbeeld voor de transities naar een koolstofvrije energievoorziening, een circulaire economie en een kringlooplandbouw. Beleid waarmee getracht wordt transities in gang te zetten, heeft vaak een experimenteel karakter, waarbij zich spontane initiatieven voordoen, het beleid zich tijdens de uitvoering vormt, de betrokkenen al doende leren en het beleid aanpassen aan nieuwe inzichten (Voß & Bornemann 2011).

Hierbij is er vooral behoefte aan onderzoek dat tijdens de rit al inzichten oplevert om het beleid verder te helpen in plaats van wijsheid achteraf te bieden. Maar door het complexe, dynamische en onvoorspelbare karakter van de transitieopgaven zijn de relaties tussen de effecten en de inzet van het beleid vaak moeilijk vast te stellen. Voor een groot deel is nog onbekend hoe de transities worden vormgegeven, hoe haalbaar en effectief zij zijn en wat voor inspanningen ervoor nodig zijn. Hierbij doet zich ook de vraag voor hoe het beleid dat is gericht op het bewerkstelligen van transities adequaat kan inspelen op veranderingen op langere termijn, flexibel kan blijven en kan voorkomen dat er situaties ontstaan waarin het niet meer mogelijk is om alternatieve opties te kiezen.

Onderzoekers die de complexiteit en dynamiek van de transities recht willen doen, lopen vaak tegen beperkingen van hun wetenschappelijke methoden en analyses aan. Door de complexiteit en dynamiek volstaat instrumenteel onderzoek naar de effecten van afzonderlijke maatregelen niet meer. Sectoraal onderzoek is evenmin afdoende, omdat de transities afzonderlijke sectoren overstijgen. Zo gaat het bij kringlooplandbouw onder andere ook om natuur, milieu, waterbeheer en recreatie. Hetzelfde geldt voor disciplinair onderzoek dat een vraagstuk alleen vanuit bijvoorbeeld de economie, de bestuurskunde, de biologie of de natuurkunde benadert. De transities overstijgen immers ook de afzonderlijke wetenschappelijke disciplines.

Verder is er sprake van ‘kennisdemocratisering’ (In ’t Veld 2021). Door het online, vrij toegankelijk voor iedereen publiceren (*open access*) is wetenschappelijke kennis breed bereikbaar geworden, door het World Wide Web kunnen burgers zelf informatie zoeken en door sociale media kunnen zij elkaar uitgebreid informeren. Soms worden burgers zelfs via ‘burgerwetenschap’ bij het doen van onderzoek betrokken. Deze ontwikkelingen zijn weliswaar positief, maar hebben ook enkele keerzijden. Zo is het niet vanzelfsprekend dat andere partijen (de resultaten van) het onderzoek van de publieke kennisorganisaties zonder meer accepteren. Zoals gezegd is er naast kritiek op methoden en manieren van meten ook steeds meer kritiek op de kennisorganisaties zelf. Binnen het beleid en in de samenleving heeft wetenschap altijd een politieke lading, maar deze lading is soms zo sterk dat niet-welgevallige kennis wordt ontkend, er alternatieve feiten worden aangedragen of dat er zelfs bewust twijfel wordt gezaaid (Heijne 2020). Denk aan belangengroepen en burgers die klimaatverandering ontkennen en de protesten van boeren en bouwbedrijven tegen het stikstofbeleid. De traditionele media en vooral de sociale media spelen hierbij een voorname rol omdat zij opvallende gebeurtenissen bijzondere aandacht geven en conflicten vaak uitvergrooten. Tegelijk bleek tijdens de coronacrisis dat als de gezondheid en zelfs het leven van veel mensen op het spel staat, er juist wordt teruggegrepen op wetenschappelijke deskundigen.

Figuur 1.1
Onderzoekspiramide



Bron: PBL

Onderzoekers dienen als gevolg hiervan rekening te houden met uiteenlopende en vaak conflicterende perspectieven van verschillende organisaties en groepen op een vraagstuk. Daarnaast moeten zij zich ervan bewust zijn dat de legitimiteit van de wetenschappelijke kennis die zij leveren niet vanzelfsprekend is en dat die kennis ook geregeld wordt betwist. Daarbij is het voor publieke kennisorganisaties als het PBL van groot belang om de veranderingen in het speelveld te onderkennen en er tijdig en adequaat op in te spelen. Alleen hierdoor lukt het om wetenschappelijke kennis te blijven leveren die kwaliteit en impact heeft (Arts et al. 2021).

Het inspelen op de veranderingen die zich voordoen is nog geen routine bij publieke kennisorganisaties. Bovendien vergt dat geregelde reflectie op zaken als de kennisvragen die in het beleid en in de samenleving leven, de verhouding tussen wetenschappelijke kennis en praktijkkennis, de waardenconflicten en de kennisonzekerheden die zich tijdens het onderzoek voordoen en de invloed van de veranderingen in het beleid en de samenleving op de productie en het gebruik van wetenschappelijke kennis. Reflectie is nodig om maatwerk te kunnen leveren en te voorkomen dat onderzoekers gefixeerd blijven op manieren van onderzoek en communiceren waarmee zij vertrouwd zijn. Onderzoekers hebben wel al oog voor de veranderingen binnen het speelveld, maar zij kunnen hier (nog) professioneler mee leren omgaan (Kunseler & Verwoerd 2019).

De genoemde veranderingen in het speelveld van wetenschap, beleid en samenleving zijn voor de PBL Academie aanleiding geweest om een serie inspiratiecolleges te organiseren met als thema 'Strategisch onderzoek in de politieke arena'.² Het gaat hierbij om onderzoek ten behoeve van de strategische beleidsvorming. Denk aan toekomstverkenningen, integrale analyses en strategische beleidsevaluaties. Bij strategisch onderzoek wordt vaak gebruikgemaakt van indicatoren, waarvoor een beroep is gedaan op databestanden die op hun beurt zijn verzameld via monitoring. Hierbij gaat het om ondersteunend onderzoek. Zoals figuur 1.1 laat zien vormt al dit onderzoek tezamen een kennispiramide.

Deze bundel is op de serie inspiratiecolleges gebaseerd, waarbij na afloop van de reeks alle gastdocenten zijn uitgenodigd om hun college in een essay uit te werken en te onderbouwen, waardoor de opgedane inzichten ook voor anderen geïnteresseerden beschikbaar konden komen.

1.2 Doel en uitgangspunt van de bundel

Met deze essaybundel wil het PBL inzichten leveren voor diegenen die binnen het veranderende speelveld van wetenschap, beleid en samenleving opereren en proberen meer proactief met de veranderingen om te gaan. Het PBL heeft in zijn dagelijkse onderzoekspraktijk voortdurend te maken met een omgeving die steeds verandert en met de vraag hoe het hierop dient in te spelen. Maar hierin staat het PBL niet alleen. Deze vraag leeft ook bij onderzoekers van andere publieke kennisorganisaties en bij beleidsmakers en andere bij het speelveld betrokkenen; zij proberen deze vraag elk vanuit een eigen invalshoek te beantwoorden.

Deze bundel is vooral bedoeld voor onderzoekers die bij publieke kennisorganisaties werken. Zij kunnen inzichten opdoen over hoe ze beter op het veranderende speelveld kunnen inspelen en hierdoor onderzoek van een hogere kwaliteit en met een grotere impact kunnen leveren. Maar voor anderen kan deze bundel zeker ook interessant zijn. Zo hebben medewerkers van ministeries, provincies en gemeenten dagelijks te maken met de vraag hoe zij strategisch onderzoek in hun beleid kunnen toepassen. Zij kunnen inzichten opdoen over hoe zij zelf aan strategisch onderzoek kunnen bijdragen, hoe zij het onderzoek op waarde kunnen schatten en hun hoe zij de resultaten kunnen gebruiken. Dit geldt ook voor leden van adviesraden, consultants, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en burgergroepen. Tweede Kamerleden, gedeputeerden en gemeenteraadsleden controleren of het beleid effectief, legitiem en rechtvaardig gestalte krijgt. Zij kunnen inzichten opdoen over hoe strategisch onderzoek hen hierbij kan helpen. Hetzelfde geldt voor de media die op enige afstand van het beleid hun kritische rol spelen.

² De PBL Academie helpt PBL-medewerkers bij het werken in het veranderende speelveld van wetenschap, omgevingsbeleid en samenleving. Dit doet zij door het organiseren van academielezingen, inspiratiecolleges, trainingen en andere activiteiten, zoals ontbijtbijeenkomsten en PBL-café's. De activiteiten zijn erop gericht de medewerkers concrete inzichten bij te brengen en hun praktische vaardigheden te versterken.

We beschouwen wetenschap, beleid en samenleving – en daarbinnen de vele wetenschappelijke disciplines, beleidssectoren en verschillende domeinen in de samenleving – niet als op zichzelf staande werelden, maar als een samenhangend geheel (Bourgon 2019). Zo heeft het klimaatvraagstuk niet alleen natuurkundige aspecten, maar ook ecologische, economische en sociaal-culturele. En vergt de transitie naar een koolstofarme samenleving niet alleen technische maatregelen, maar bijvoorbeeld ook een verandering van productiemethoden en gedragsverandering. Voor het oplossen van deze vraagstukken zijn niet alleen allerlei soorten wetenschappelijke kennis nodig, maar bijvoorbeeld ook praktische kennis (zoals nieuwe oplossingen uitproberen) en ontwerp-kennis (zoals een klimaatbestendige wijk ontwerpen).

Om inzicht te geven in het veranderende speelveld van wetenschap, beleid en samenleving, in hoe publieke kennisorganisaties hierop kunnen inspelen en in de rollen die beleidsmakers en belanghebbenden hierbij kunnen spelen, proberen we in deze bundel antwoorden te vinden op de volgende vragen: Wat zijn de gevolgen van de veranderingen in het speelveld voor het optreden van een publieke kennisorganisatie zoals het PBL?; Welke betekenis hebben de veranderingen voor het type onderzoek dat de publieke kennisorganisaties doen, voor de rollen die zij spelen en de manieren van communiceren?; Hoe kunnen onderzoekers samen met beleidsmakers en andere belanghebbenden kennis ontwikkelen en delen? ; Hoe kunnen publieke kennisorganisaties de veranderingen in het onderzoek, de rollen en de communicatie die nodig zijn in de praktijk brengen?

In elk volgend hoofdstuk worden uit het perspectief van de auteur(s) in kwestie antwoorden gegeven op een of meer van de hiervoor genoemde vragen. In het slothoofdstuk bundelen we de meest interessante inzichten (de eyeopeners) uit de essays om antwoorden op alle genoemde vragen te vinden en geven we hierop onze eigen reflectie. Hierbij werken we toe naar praktische handvatten voor wetenschappers, beleidsmakers en belanghebbenden om binnen het veranderende speelveld onderzoek te kunnen doen dat een hoge kwaliteit en een grote impact heeft en om daarbij op een effectieve manier met elkaar samen te werken. De voorbeelden die in de essays de revue passeren, komen vooral uit de hoek van het nationale omgevingsbeleid of onderdelen ervan, zoals het waterbeleid, het verstedelijkingsbeleid en het natuurbeleid. We hebben de auteurs gevraagd om de voorbeelden zo concreet te maken dat ze ook tot de verbeelding spreken voor betrokkenen bij ander overheidsbeleid, zoals het sociale beleid, het gezondheidsbeleid en het veiligheidsbeleid. Bij veel mensen leeft immers de vraag hoe om te gaan met de veranderingen die plaatsvinden in de relaties tussen wetenschap, beleid en samenleving.

1.3 Opbouw van de bundel

Zoals gezegd vormt de door het PBL georganiseerde serie inspiratiecolleges met het thema ‘Strategisch onderzoek in de politieke arena’ de basis van deze bundel. Twee van de tien hierna volgende essays zijn geschreven door de voormalige directeur respectievelijk de chieft scientist van het PBL. De overige acht essays zijn geschreven door experts van buiten het planbureau die relevante en vernieuwende publicaties hebben uitgebracht over de relaties

tussen wetenschap, omgevingsbeleid en samenleving en de veranderingen die hierin optreden. Zij hebben daarbij gekozen voor zowel een kritische als een constructieve invalshoek op publieke kennisorganisaties als het PBL en hun optreden in dat speelveld, met het doel om PBL-onderzoekers meer bewust te maken van de veranderende omgeving waarin zij werken en hen meer te laten reflecteren op de manier waarop zij werken. Ook wijzen zij op de mogelijkheden om beter op de veranderende omgeving in te spelen en hierdoor meer impact met het strategische onderzoek te hebben. Als afsluiting van de reeks inspiratiecolleges hebben we een slotbijeenkomst gehouden waarin Hans Mommaas (voormalig directeur PBL), Kim Putters (directeur SCP), Cora Smelik (gedeputeerde provincie Flevoland) en Siebe Riedstra (ABD TOP Consult) een gesprek over het veranderende speelveld voerden. Bas Arts (chief scientist PBL) trad hierbij als gespreksleider op. In het laatste hoofdstuk nemen we ook de (aanvullende) inzichten mee die tijdens deze slotbijeenkomst naar voren zijn gekomen.

De inspiratiecolleges vormen met elkaar een rijk palet aan invalshoeken op het veranderende speelveld en de rol van publieke kennisorganisaties daarin. We hebben elke spreker gevraagd om in te spelen op een of meerdere vragen die het uitgangspunt zijn voor deze serie, in het besef dat het ondoenlijk was om in één college alle vragen te beantwoorden. Bovendien wilden we ieder de gelegenheid geven om zijn of haar eigen verhaal te vertellen. Wel hebben we erop gelet dat de vragen in de collegereeks als geheel op een evenwichtige manier aan de orde kwamen. Door deze aanpak zat er geen strakke opbouw in de colleges en die zit daarmee ook niet in de bijdragen die de sprekers aan de bundel hebben geleverd. We kunnen wel grofweg een onderscheid maken tussen essays die vooral ingaan op de rol van strategisch onderzoek in het veranderende speelveld, en essays die meer ingaan op nieuwe manieren van onderzoek doen en communiceren. Voor de overzichtelijkheid hebben we de essays daarom in twee delen ondergebracht. Dit betekent niet dat het per se nodig is om de bundel van voor naar achter te lezen; de essays kunnen ook in een willekeurige volgorde of afzonderlijk worden gelezen. We geven hierna voor beide delen korte samenvattingen van de essays.

Deel I: De rol van strategisch onderzoek in het veranderende speelveld

Martijn van der Steen (hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam) laat in hoofdstuk 2 zien dat de verschillende domeinen waarin strategisch onderzoek landt mede bepalend zijn voor het oordeel over wat 'goed' onderzoek is. In de wetenschap moet onderzoek methodologisch verantwoord zijn, in de politiek moet het argumenten onderbouwen, in het beleid relevante aanbevelingen opleveren en in de samenleving begrijpelijk en geloofwaardig zijn. Een eenduidig ankerpunt om 'het goed te' doen ontbreekt. Daarnaast benadrukt Van der Steen dat maatschappelijke vraagstukken zoals de transitieopgaven voor verduurzaming meervoudig, dynamisch en met elkaar verweven zijn. Dit stelt publieke kennisorganisaties voor een dilemma: zij dienen namelijk meer vanuit onzekerheid en onvoorspelbaarheid te denken, maar dat maakt het moeilijk om *evidence-based*-aanbevelingen voor beleid te doen. Voor de publieke kennisorganisaties is er daarom veel te winnen (zoals bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken), maar is er ook het risico om veel te verliezen (zoals reputatieschade).

In hoofdstuk 3 gaat *Esther Turnhout* (hoogleraar Wetenschap, Technologie & Samenleving aan de Technische Universiteit Twente) uit van een politieke kijk op wetenschappelijke kennis en kennisontwikkeling. Zij bespreekt de beperkingen van de technocratische rol die wetenschappelijke kennis vaak in het beleid speelt en doet suggesties voor democratisering ervan. De huidige maatschappelijke en politieke ontwikkelingen vereisen volgens haar dat de rollen van wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke advisering in de democratische samenleving worden herzien. Onderzoekers en adviseurs dienen voorbij de technocratie te gaan en democratische normen op zichzelf te gaan toepassen. Dit vergt een andere rol van onderzoekers: van het ondersteunen van beleidsmakers bij het vinden van oplossingen of het zelf pleiten voor oplossingen naar het leveren van diverse kennis voor uiteenlopende doelgroepen die mede op basis hiervan zelf oplossingen bedenken. Belangrijke normen hierbij zijn verantwoording (uitleggen hoe de kennis tot stand is gekomen), pluralisme (het belang van diversiteit aan kennis en de betwisting ervan) en bescheidenheid (een open dialoog aangaan met andere actoren en vormen van kennis).

Hans Mommaas (voormalig directeur van het PBL) wijst er in hoofdstuk 4 op dat een mechanistische manier van kijken naar de leefomgeving steeds meer plaats voor een interpretatieve manier van kijken. Omdat het planbureau strategisch onderzoek doet naar leefomgevingsvraagstukken met een ongetemd karakter, zijn beide manieren van kijken in hun onderlinge samenhang nodig. De modellen leveren een zo goed mogelijk onderbouwd wetenschappelijk perspectief op de samenhang der dingen met een beredeneerde doorkijk naar denkbare toekomst ('wat-als'). Maar tegelijkertijd is er het besef van een bredere kennisbehoefte die inzicht oplevert in de veelvormigheid van situaties en die een actieve inbreng van beleidsmakers en belanghebbenden in het onderzoek vergt. Daarom is er behoefte aan een breder palet van onderzoeksmethoden waarbij er naast modelleren ook plaats is voor wederzijds leren en naast achteraf evalueren ook voor tussentijds informeren.

Deel II: Nieuwe manieren van onderzoeken en communiceren

Mattijs Taanman (onderzoeker bij GovernEUR van de Erasmus Universiteit Rotterdam) gaat in hoofdstuk 5 in op het monitoren van duurzame transities. Deze transities zijn fundamentele systeemveranderingen waarbij een systeem duurzaam wordt. Denk aan de transitie naar een koolstofvrije energievoorziening, naar een circulaire economie of naar kringlooplandbouw. Door de lange tijdsduur, het streven naar fundamentele verandering en de invloed van ontwikkelingen in onder andere de technologie, de economie en de samenleving verandert de situatie voortdurend, waardoor er steeds aanpassingen nodig zijn. Hierdoor zijn de voortgang en de richting van een transitie niet gemakkelijk vast te stellen. Dit vraagt om goede samenwerking tussen kennisinstelling, beleidsmakers en de samenleving en het bewust inzetten van bepaalde typen monitoring die passen bij de maatschappelijke dynamiek op dat moment. Taanman zet uiteen waarom een meer reflexieve monitoring nodig is, wat kenmerkend is voor deze manier van monitoren, hoe transitie-monitoring kan worden uitgevoerd en hoe degenen die bij een duurzame transitie zijn betrokken ervan kunnen leren.

In hoofdstuk 6 geeft *Karlheinz Steinmüller* (wetenschappelijk directeur van Z-Punkt) inzicht in een nieuwe ontwikkeling op het gebied van toekomstverkenning. In de veranderlijke,

onzekere, complexe en ambigue wereld waarin we leven volstaan traditionele vormen van toekomstverkenning, zoals prognoses en scenario's, minder goed. Doordat deze traditionele vormen vooral uitgaan van bekende ontwikkelingen, worden het omgevingsbeleid en de samenleving geregeld verrast door het optreden van onbekende gebeurtenissen.

De auteur pleit voor het verkennen van wildcards, oftewel het vroegtijdig signaleren van gebeurtenissen die niet erg waarschijnlijk lijken, maar die wel een grote impact hebben. Denk aan de coronacrisis, de oorlog in Oekraïne en de gascrisis. Juist voor beleid dat is gericht op het verwezenlijken van duurzame transitie is het verkennen van wildcards belangrijk. Dit helpt namelijk om adaptief beleid te ontwikkelen, dat wil zeggen beleid dat robuust en flexibel en daarmee toekomstbestendig is.

Jannemarie de Jonge (lid van het College van Rijksadviseurs en partner bij adviesbureau Wing) schetst in hoofdstuk 7 ontwikkelingen rond het ontwerpen voor complexe maatschappelijke vraagstukken. Zij concentreert zich hierbij op de relaties tussen ruimtelijk ontwerp, dialoog en regio. Beleidsprocessen berusten vaak op een instrumentele benadering: de complexiteit van de opgave wordt beperkt, onzekerheden worden via modellen weggenomen en er worden statische eindoplossingen bedacht. De Jonge pleit voor een strategische benadering die uitgaat van complexiteit en onvoorspelbaarheid en waarbij transdisciplinaire kennis wordt opgebouwd om voortdurend op nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen.

Ontwerpdialoog, waarbij een diversiteit aan onderzoekers, ontwerpers, beleidsmakers en belanghebbenden samenkomen spelen hierbij een voorname rol. Deze dialogen laten niet alleen zien waartoe een te smalle sectorale aanpak van complexe vraagstukken kan leiden, maar helpen ook om nieuwe denkrichtingen voor de aanpak van deze vraagstukken te verkennen. Dit gebeurt vanuit een integrerende, systemische manier van denken.

Suzanne Potjer (zelfstandig bestuurskundige, actieonderzoeker en adviseur) en *Joshua Cohen* (onderzoeker, adviseur en trainer bij Twynstra Gudde) maken de lezers in hoofdstuk 8 wegwijs in de vele pilots, proeftuinen en stadslabs die er momenteel zijn. Experimenten zijn momenteel populair: er lijkt wel sprake te zijn van *governance by experiment*. Maar vaak gaat het om losse initiatieven waarbij de doorwerking maar beperkt blijft. De auteurs maken in hun essay duidelijk hoe experimenten meer systematisch kunnen worden aangepakt en hierdoor worden opgeschaald. Het gaat hierbij om een zoektocht van 'het mogelijke' via 'het haalbare' naar 'het gangbare'. Zij besteden ook aandacht aan de lokale, de horizontale en verticale dimensies van de initiatieven. In hun essay komen niet alleen de successen aan bod, maar ook de mislukkingen en de oorzaken daarvan. Daarnaast gaan zij in op de manier waarop een publieke kennisorganisatie als het PBL experimenten kan onderzoeken en daarmee kan bijdragen aan wederzijds leren, bijvoorbeeld via actieonderzoek.

Daniel Mügge (hoogleraar Politieke aritmetiek bij de Universiteit van Amsterdam) bespreekt in hoofdstuk 9 de politieke economie van modelberekeningen. Collectieve besluiten over de leefomgeving vergen een vereenvoudiging van de verweven, complexe en dynamische wereld waarin we leven. Modelberekeningen zijn onmisbaar voor deze vereenvoudiging, maar de resultaten die zij leveren zijn wel contextgebonden en dus niet neutraal. Belangrijk is om de oorsprong, de vertekeningen, de beperkingen en de onvoorziene effecten beter te

begrijpen en daarover te communiceren. Hierdoor kunnen publieke kennisorganisaties de betrokkenen bij het overheidsbeleid helpen om meer doordacht met modelberekeningen om te gaan. De manier waarop modelresultaten worden verwoord en verbeeld zijn hierbij ook van groot belang. Het gaat om het in de praktijk brengen van ‘cijferwijsheid’.

Bas Arts (chief scientist van het PBL) besteedt in hoofdstuk 10 aandacht aan *mixed methods research* (MMR) en de betekenis ervan voor de onderbouwing van het omgevingsbeleid ten dienste van de huidige samenleving. Het gaat om het gecombineerd toepassen van verschillende kwantitatieve en kwalitatieve methoden in onderzoek dat voor het beleid en de samenleving wordt verricht. Maar het gaat ook om een houding (open, eerlijk en nieuwsgierig) en om een filosofie (zoeken naar een synthese om dualismen zoals die tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek te overwinnen). Publieke kennisorganisaties als het PBL doen geregeld onderzoek waarbij verschillende methoden worden toegepast, maar dit gebeurt niet altijd systematisch. Belangrijke vragen waarop Arts een antwoord geeft zijn: ‘Wat is de meerwaarde van MMR voor beleid en samenleving?’, ‘Wanneer pas je MMR toe?’, ‘Hoe stem je de verschillende methoden af?’ en ‘Hoe integreer je de resultaten van de verschillende methoden?’

Leonie van Drooge (zelfstandig adviseur impact en evaluatie en tot 1 december 2022 werkzaam bij het Centrum voor Wetenschaps- en Technologiestudies van de Universiteit Leiden) bespreekt in hoofdstuk 11 hoe publieke kennisorganisaties met het onderzoek dat zij verrichten maatschappelijke impact kunnen bereiken. Volgens de auteur hoort maatschappelijke impact tot de opdracht van publieke kennisorganisaties. In het geval van het PBL gaat het hierbij om het bijdragen aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging op het gebied van de leefomgeving. Maatschappelijke impact is volgens Van Drooge een balanceeract tussen irrelevante objectiviteit en gerichte sturing. Al te innige samenwerking met beleidsmakers en belanghebbenden leidt tot wantrouwen, terwijl al te veel distantie leidt tot wetenschappelijke bijdragen waar niemand op zit te wachten. Zij wijst er bovendien op dat impact niet een zaak is van afzonderlijk onderzoeksprojecten, maar integraal onderdeel dient te zijn van de hele organisatie. Bij het monitoren van impact zeggen zaken die eenvoudig te tellen zijn, zoals het aantal downloads, op zich niet zoveel. Het gaat er vooral om wie een onderzoeksrapport downloaden en wat zij ermee doen.

Omdat elke auteur vanuit zijn of haar invalshoek en inzichten maar enkele van de genoemde vragen heeft beantwoord, zetten we in hoofdstuk 12 – het slothoofdstuk – op een rij welke antwoorden de auteurs met elkaar op alle genoemde vragen hebben gegeven. We focussen hierbij op de inzichten die met het oog op de omgang met het veranderend speelveld van wetenschap, beleid en samenleving relevant zijn. We nemen eveneens de inzichten mee die de sprekers tijdens de slotbijeenkomst van de inspiratiecolleges hebben meegegeven. Daarnaast geven we, waar we dat nodig vinden, aanvullingen vanuit de literatuur, en waar we dat van toepassing vinden, onze eigen reflecties. We geven ook praktische suggesties voor het inspelen op de veranderingen die zich in het speelveld van wetenschap, beleid en samenleving voordoen bij het produceren en gebruiken van strategisch onderzoek en het communiceren daarover.

Literatuur

- Arts, B., T. Maas & A. Martens (2021), Impact van het PBL. Interne notitie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bourgon, J. (2017), *The new synthesis of public administration fieldbook*. Copenhagen: Dansk Psykologisk Forlag.
- Bourgon, J. (2019), *Thinking and governing differently*. Ottawa: Public Governance International.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Heijne, B. (2020), *Mens / onmens*. Amsterdam: Prometheus.
- Kunseler, E. & L. Verwoerd (2019), *Kennis met impact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Veld, R.J. in 't (2021), Kennisdemocratie. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Voß, J.P. & B. Bornemann (2011), 'The politics of reflexive governance', *Ecology and Society*, 16(2), 9.

Deel I

De rol van strategisch
onderzoek in het
veranderende speelveld

2 Kansen voor kennis: kennisorganisaties in een meervoudige omgeving

Martijn van der Steen

2.1 Kennis in meervoud

In dit essay onderzoek ik de veranderingen in de omgeving van rijkskennisinstellingen die beleidsgerichte kennis leveren, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Planbureau (CPB). De positie van dergelijke instituten is in woelig vaarwater beland. Voor grote maatschappelijke vraagstukken zien we dat beleidsmakers, politici en maatschappelijk betrokkenen steeds vaker verwijzen naar kennis die het probleem aantoonst en die richtingen voor oplossingen aandraagt. Echter, dat betekent ook dat kennis nadrukkelijker in het brandpunt van het debat komt te staan. Dat zagen we al rond grote transitievraagstukken, zoals klimaatverandering en biodiversiteit, maar ook bij actuele maatschappelijke thema's als de aanpak van corona, het stikstofdossier, geluidshinder en luchtkwaliteit zien we het terug. Dat plaatst kennisinstellingen in het middelpunt van grote maatschappelijke discussies en maakt ze onderdeel van het debat en van de twist. Zo komen planbureaus, rijksinstituten en adviesraden in toenemende mate ter discussie te staan. Niet alleen de kennisproducten op zich, zoals rapporten die betwist worden door delen van het publiek, maar ook de instituten zelf; zijn die voldoende onafhankelijk en staan ze op voldoende afstand van het bestuur? Zo krijgen kennisinstituten steeds méér maatschappelijke relevantie, iets wat ze zelf ook in hun missies vaak nastreven, maar komt die relevantie ook met meer maatschappelijke druk. Instituten als het PBL en het RIVM komen midden in het publieke debat te staan. Dat is een interessante en in potentie heel waardevolle plek, die ook de nodige risico's met zich brengt.

Kennis onder druk

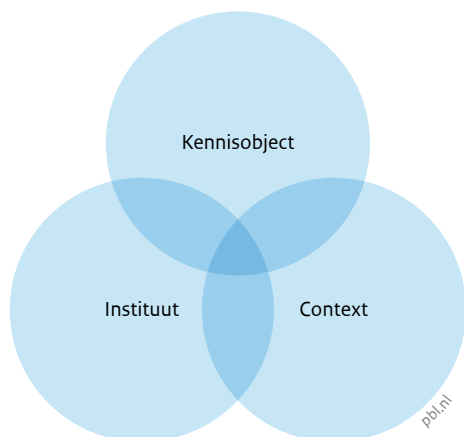
De plek in het centrum van het maatschappelijke debat heeft voordelen – relevantie, de kans om onderzoek bij het publiek bekend te maken, de mogelijkheid om via advisering

direct bij te dragen aan publieke waarde –, maar is niet altijd prettig. Zo laat de coronacrisis zien dat de positie van het RIVM als instituut dat wetenschappelijke kennis voor beleid levert kwetsbaar is. De kritiek en druk komen niet alleen van populisten of ‘wappies’. Zo schreef een groep wetenschappers onder leiding van de toenmalige gerenommeerde hoogleraar en inmiddels minister Robert Dijkgraaf een kritisch manifest over de in de ogen van de auteurs te beperkte kennis waar het kabinet zich in de beleidsvorming rond corona op baseert. Of denk aan het zelfbenoemde ‘Red Team’, bestaande uit wetenschappers die alternatieve kennis en adviezen voor het kabinetsbeleid leveren. Opiniëpagina’s en praatprogramma’s zijn gevuld met wetenschappers, uit allerlei disciplines, die uitleggen waarom de modellen en aanbevelingen van het RIVM (corona), het CPB (te smal welvaartsbegrip), het PBL (stikstof, klimaat, natuur) niet deugen. Volgens criticasters maken zij geen goed gebruik van wetenschappelijke kennis of van de verkeerde kennis. Bijvoorbeeld, omdat bepaalde wetenschappelijke disciplines niet meegenomen worden in de afwegingen. Relevant hier is niet zozeer of de kritiek wel of niet klopt, maar dát het gebeurt. Kennisinstituten vinden meer oor in de samenleving, maar met dat oor komt ook kritisch tegengeluid. Dat tegengeluid is niet beperkt tot de eindproducten, maar heeft ook betrekking op de productiemethoden en de principes van positionering en rolopvatting. De bij het RIVM-gebouw protesterende boeren leverden niet alleen kritiek op de uitkomsten van de analyse, maar trokken ook de methoden in twijfel en plaatsten vraagtekens bij de onafhankelijkheid van het instituut. En zo zijn er talrijke voorbeelden van maatschappelijke debatten die zich rondom kennis en de kennisinstellingen ontvouwen. Dat zijn fundamentele trekkrachten, die op zichzelf niet nieuw zijn, maar in hun intensiteit toch wel anders dan eerst zijn.

De druk komt boven op al langer bestaande discussies tussen beleidsmakers en kennisproducenten over hun onderlinge verhouding. Zo melden beleidsmakers met regelmaat dat ze vinden dat wetenschappelijk onderzoek te weinig pasklare antwoorden geeft en vooral wijst op de complexiteit van de zaak. Wetenschappers slagen er voor het gevoel van beleidsmakers niet in om op basis van hun onderzoeksbevindingen basale vragen van beleidsmakers te beantwoorden: ‘Moeten we dit nu doen of niet? Wat zijn de gevolgen van deze aanpak? Welke oplossing is de beste? Is het veilig of niet? Hoe groot is dit risico?’ Het zijn evidente vragen voor beleidsmakers, die voor hen ook écht om dringende antwoorden vragen. En toch geeft kennis hier vaak geen finaal antwoord. Of de kennis laat lang op zich wachten, terwijl het beleid snel vooruit moet. Terwijl de samenleving in spanning wacht, en in het geval van bijvoorbeeld corona of eerder de problemen met de mogelijk giftige ‘kunstgraskorrel’ letterlijk stilligt, heeft de kennis tijd nodig om tot een antwoord te komen. Dat betekent dat kennis weliswaar wordt herkend als nuttig voor beleidsvorming, maar ook als ‘niet beschikbaar’ wordt ervaren. Dat leidt bij beleidsmakers dan tot teleurstelling over de beschikbaarheid van kennis en tot opgetrokken wenkbrauwen over in hoeverre kennisinstellingen nog behulpzaam zijn.

Figuur 2.1

Dynamiek rondom kennis en beleid



Bron: Van der Steen

Rondom corona zien we nog een andere uitdrukking van spanning. Ook als wetenschappers het eens zijn, blijkt kennis vertaald in beleidsmaatregelen lang niet altijd maatschappelijk overtuigend. Wetenschappers zijn nagenoeg unaniem over de veiligheid en het nut van vaccins. Maar een belangrijk deel van het publiek vertrouwt vaccinatie niet. Dat wetenschappers er positief over zijn maakt op hen geen indruk. Het leidt soms tot verdieping van de twijfel, want wetenschappelijke kennis wordt als onderdeel van het complot gezien. Dat geldt voor het coronavaccin, maar kort voor de uitbraak van corona dreigde een aantal andere vaccinatiecampagnes ook onder de kritische grens voor groepsimmunitet te zakken. Het publiek dat tegen vaccinatie is wijst op alternatief bewijs, waardoor zij zich wél laten overtuigen. Zo krijgen wetenschappelijke argumenten in ingewikkelde maatschappelijke kwesties soms weinig gehoor, of worden ze wel gehoord maar niet geloofd.

Op deze manier staat de positie van kennisinstellingen langs een aantal lijnen onder druk. In deze bijdrage zal ik de verschillende dynamieken die voor deze druk zorgen nader duiden. Ik zal eerst de bewegingen bespreken en die betrekken op de rol en positie van kennis voor beleid en kennisinstellingen. Zo ontstaat inzicht in het veranderende landschap waarin kennisinstellingen opereren en komen nieuwe kansen voor kennisinstellingen in beeld. Ik maak in deze bijdrage onderscheid in drie soorten dynamieken:

- beweging in de context waarin kennis voor beleid landt;
- beweging in het onderwerp van kennis voor beleid;
- beweging in de instituten waarin kennis wordt ontwikkeld en beleid wordt gemaakt (zie ook figuur 2.1).

Deze drie dynamieken maken de positie van kennisinstellingen interessant én ingewikkeld. Interessant, omdat kennis voor beleid misschien wel meer dan ooit kan bijdragen aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Kennis kan écht verschil maken en de tijd is er rijp voor. Tegelijkertijd, zo zal ik betogen, zijn het ook uitdagende tijden, waarin de positie van kennisinstellingen ter discussie wordt gesteld, kennis omstreten is, en de context waarin kennis wordt geproduceerd sterk in beweging is. Dat vraagt strategische actie van kennisinstellingen, om de kansen van deze turbulente tijd te benutten en de klippen die daarmee tevoorschijn komen zoveel als mogelijk te omzeilen.

2.2 Beweging in de context waarin kennis voor beleid landt

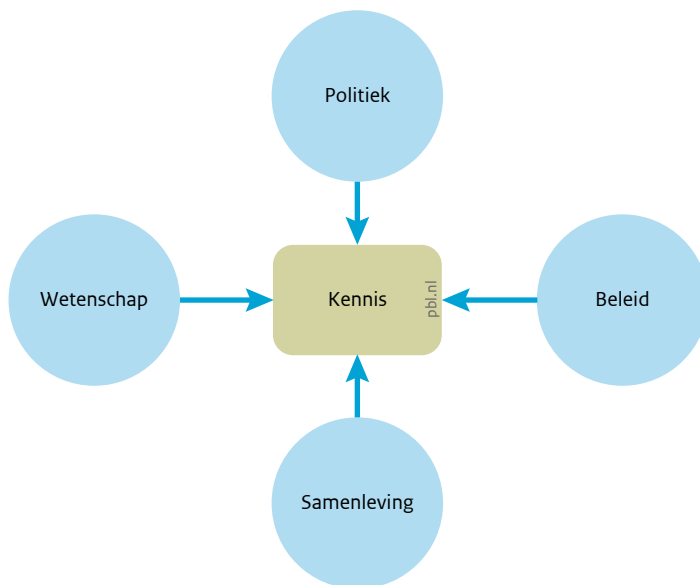
Kennisinstellingen hebben voor hun kennisproducten te maken met meervoudige normen. Goede kennis voor beleid is niet één ding, de vraag wanneer de kennis goed of bruikbaar is wordt vanuit verschillende perspectieven anders beoordeeld: 'What you see depends on where you sit.' Voor kennisinstellingen zijn er uiteenlopende zichtlijnen van waaruit de kennisproducten anders worden bekeken (zie figuur 2.2). Een kennisinstelling moet functioneren in minstens vier verschillende arena's, die elk eigen perspectieven hebben op wat goede kennis is: wetenschap, politiek, beleid en samenleving (op basis van Van der Steen & Frankowski 2021) Ik bespreek ze hier kort.

Vanuit een *wetenschappelijk perspectief* voldoet goede kennis aan de standaarden en procedures van goed wetenschappelijk onderzoek. Bijvoorbeeld door methodologisch goed onderzoek te doen, open en transparant te zijn over de gevolgde methode(n), door resultaten in peerreview te laten controleren en deze vervolgens ook weer inzichtelijk en vatbaar te maken voor kritiek. Als aan deze standaarden is voldaan dan staat de kennis. Als object voor kritiek en pogingen tot weerlegging, maar wel bewezen. Er is dan weinig reden om eraan te twifelen, dat gebeurt pas als er nieuwe feiten of nieuwe inzichten zijn. De kern van dit perspectief is dat kennis objectief vast te stellen is en dat via de wetenschappelijke normen en methoden, in alle variëteit die daarin bestaat, zekere kennis is te produceren.

Uit het *perspectief van de samenleving* gaat het bij goede kennis om net andere dingen. Hier is het belangrijk dat kennis voor burgers en betrokkenen begrijpelijk en geloofwaardig is. Mensen moeten kennis geloven. Daarvoor is vaak niet zozeer het onderliggende onderzoek, maar de formulering van de boodschap leidend. Sluit die boodschap aan bij de belevingswereld van mensen? Kunnen zij het voor zich zien? Lijkt het hen logisch? Past het bij de dingen die ze al dachten of die ze in hun eigen kringen van anderen ook horen? Snapt het brede publiek wat er gezegd wordt? Kennis is vanuit dit perspectief goed en adequaat als het voor betrokkenen te geloven is. Dat betekent dat kennis moet aansluiten bij de belevingswereld van degenen die erin moeten geloven.

Figuur 2.2

Vier perspectieven op kennis



Bron: Van der Steen en Frankowski 2021

Vanuit een *politiek perspectief* moet kennis passen in het proces van politieke argumentatie. Kennis moet te vertalen zijn in politieke boodschappen en is een instrument in politieke strijd. Dat betekent bijvoorbeeld dat kennis moet kunnen worden ingebed in een politiek argument: 'Onderzoek wijst uit dat deze maatregel nu nodig is.' Onderzoek moet dus een duidelijk probleem benoemen en een bepaalde oplossing ondersteunen. Dat betekent dat uitkomsten van onderzoek een duidelijke richting moeten aangeven. Zijn mondkapjes nu wel of niet effectief in de strijd tegen corona? Wetenschappelijk onderzoek wijst dat niet finaal uit, en daar kunnen politici niet veel mee. Politici willen weten of ze mondkapjes nu wel of niet verplicht moeten maken. Ze willen weten of ze werken en hebben met alle onzekerheidsmarges niet veel op. Politiek kent ook haar eigen dynamiek. Politici hebben kennis op heel specifieke momenten nodig. Kennis moet het ritme en de timing van het politieke proces volgen (Scherpenisse 2018). Of het wetenschappelijk gezien af is doet er minder toe. Het moet er zijn op het moment dat het onderwerp politiek wordt. Onderzoek is 'op tijd' als aan die voorwaarde is voldaan. Of het wetenschappelijk gezien al helemaal af is doet er minder toe.

Uit het *perspectief van beleid* geldt de notie van beleidsmatige bruikbaarheid (handelingsperspectief). Kennis moet vanuit dit perspectief vooral aansluiten bij de beleidsvragen die in de praktijk leven en resulteren in beleidsaanbevelingen en handelingsperspectieven voor de beleidspraktijk. Kennis voor beleid is vanuit dit perspectief volgend aan de beleidsagenda en

passend in het vervolg van een beleidsproces. Daarom is het vanuit dit perspectief bezien bijvoorbeeld belangrijk dat kennis op tijd is voor beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Kennis moet dan aansluiten bij het ritme van de beleidscyclus. En liefst ook bij de specifieke manier waarop beleidsproblemen zijn benoemd; niet de onderzoeksvraag, en de onderzoekbare vraag, staan dan centraal, maar de beleidsvraag, die bij de beleidsmaker op tafel ligt. Op die vraag moet kennis antwoord bieden, maar belangrijker nog, handelingsperspectieven aanreiken. Kennis zou voor beleidsmakers ook de voor hen dringende vraag *hoe dan* moeten kunnen beantwoorden. Ze vinden het op zich interessant dat onderzoek uitwijst dat de effectiviteit van maatregelen voor corona afneemt als gevolg van ‘maatregelenmoedigheid’, maar wat is dan het handelingsperspectief dat daaruit volgt? Beleidsmakers willen aanbevelingen en vragen zich af wat in de praktijk werkt; dat kan betekenen dat beleidsmakers graag willen dat andere disciplines meedenken en meedoen in het onderzoek, wat vanuit onderzoekstechnisch perspectief wellicht tot verwatering of vertroebeling leidt. Of wat onderzoek simpelweg lastiger en tijdrovender maakt. Enigszins tegenstrijdig daarmee is aan de andere kant weer de wens van beleidsmakers om onderzoek te laten aansluiten bij de specifieke indeling van ministeries of ‘beleidsdomeinen’. Interdisciplinaire kennis is fijn als die aansluit bij de specifieke beleidsvraag, maar andersom is het vaak weer lastig als een kennisvraag verschillende beleidsdomeinen overstijgt en daarmee niet goed past in de bureaucratische indeling van de beleidsorganisaties. Zo levert het perspectief van beleid een aantal complicerende trekkrachten op voor kennisproductie.

In de praktijk van kennis voor beleid zijn de vier perspectieven krachten die tot heel uiteenlopende normen voor ‘goede kennis’ leiden. Vanuit de verschillende perspectieven wordt aan kennis getrokken. Elk van de vier perspectieven heeft waarde, maar ze kunnen onmogelijk allemaal evenveel worden waargemaakt. Wetenschappelijk onderzoek leidt niet tot direct over te nemen aanbevelingen en is niet geschreven in de taal en categorieën van beleidsmakers. Het is klaar als het af is, niet als politici het nodig hebben. Burgers willen het eenvoudig uitgelegd hebben, maar wetenschappelijk onderzoek is niet altijd in eenvoudige termen te vatten; en het leidt soms tot genuanceerde ‘enerzijds-anderzijds’-antwoorden, die in het publieke debat ondergesneeuwd raken onder zwart-witmeningen. Wetenschappelijk onderzoek geeft vaak ook geen enkelvoudige richting. Meestal laat het de complexiteit zien en maakt het ook nog eens helder wat de grote onzekerheden zijn. En dan is ook nog inherent aan wetenschap dat wetenschappers onderling van inzicht verschillen en elkaars bevindingen bestrijden. De burger of beleidsmaker die helderheid zoekt ziet een verdeelde wetenschap, waar blijkbaar niets meer klopt. Daar komt nog eens bij dat de politiek vaak snelle en op de korte termijn problematiekgerichte antwoorden zoekt, waar wetenschap vaak meer op de lange termijn is gericht en op zichzelf al een lange doorlooptijd vereist. Zo geldt voor elk van de perspectieven dat het in de kern botst met de andere perspectieven. Dat is op zichzelf niet erg en het is ook in zichzelf niet nieuw (zie bijvoorbeeld Cash et al. 2003; Hilgartner 2000; Jasanoff et al. 2002; Kunseler 2017; Kunseler & Verwoerd 2019; Verwoerd et al. 2021). Toch lijkt de spanning te intensiveren, omdat alle vier perspectieven in onze tijd steeds harder trekken. Dat betekent voor kennisinstituten dat ze meer spanning ervaren en dat zij meer expliciet rekening moeten houden met wat uit de verschillende richtingen wordt gevraagd.

2.3 Beweging in het onderwerp van kennis voor beleid

De meervoudigheid in de context waarin kennis gevraagd, geproduceerd en benut wordt is niet de enige complicerende factor. Ook het kenobject van kennis voor beleid is in beweging. Maatschappelijke vraagstukken lenen zich steeds minder goed voor enkelvoudige kennis, omdat ze zelf meervoudig zijn. Ik onderscheid twee factoren die de noodzaak voor meervoudige kennis vergroten.

Ten eerste speelt sturing steeds vaker in systemen die complex zijn. Complexe systemen worden gekenmerkt door, onder meer, een grote heterogeniteit aan actoren, door een evolutionaire dynamiek, met plotselinge kantelpunten en principieel onvoorspelbare dynamiek. Kennis is hierin onverminderd nodig en van waarde, maar ook steeds lastiger te formuleren.

Ten tweede heeft sturing steeds vaker betrekking op domeinen waarin opgaven en transitiedoelen aan de orde zijn. Dergelijke opgaven zijn doorgaans breed omschreven.

Ze zijn meer omschreven in termen van ambities dan in concrete beleidsdoelen.

Een transitiedoel is bijvoorbeeld 'klimaatneutraal in 2040', een opgave met vele mogelijke paden ernaartoe, en daardoor inherent gekenmerkt door onzekerheid. Daarbij hoort ook dat transities vaak nu gevat zijn in woorden, termen en middelen die de huidige taal en de huidige stand van de transitie representeren. Maar de kern van transitie is dat er nu nog niet te voorziene en daarom ook niet goed te benoemen veranderingen zullen optreden. Die zijn per definitie nu nog niet in de doelen en plannen in exacte termen te benoemen, omdat ze zich pas tijdens de transitie goed zullen manifesteren. Dat scheidt nieuwe uitdagingen voor de kennisproducten die op deze transities betrekking hebben.

De verweven dynamiek van maatschappelijke vraagstukken

Veel maatschappelijke opgaven waarvoor kennis voor beleid gevraagd is, hebben het karakter van verweven dynamiek (Colander & Kupers 2014; Ministerie van EZ 2017; Teisman 2005; Teisman & Gerrits 2014; Van Twist et al. 2017). Het zijn geen enkelvoudige problemen waarop lineaire causaliteit van toepassing is, maar meervoudige problemen die complex van aard zijn. En dan niet complex als synoniem voor heel erg ingewikkeld, maar complexiteit in de conceptuele betekenis van verwevenheid van oorzaken, gevolgen en het dynamische karakter van systemen. Veel beleidsvraagstukken waarvoor kennis en inzicht gevraagd is, zijn niet gecompliceerd maar complex. Ik ga hierna op het onderscheid tussen die beide begrippen in (zie ook Bourgon 2019; Love & Stockdale-Otárola 2017; OECD 2018; Snowden 2007; Van der Steen 2016).

Gecompliceerde systemen kennen stabiele causale relaties tussen de componenten, maar door de enorme veelheid aan componenten is het lastig om het systeem helemaal te doorzien. Gecompliceerde systemen zijn kenbaar voor experts, die aan de hand van hun analyses de samenhang en relaties in een systeem kunnen ontrafelen. Dat kan moeilijk zijn, veel tijd kosten, speciale apparatuur en specialistische kennis en vaardigheden vereisen; maar het kan wel. Gecompliceerde systemen zijn kenbaar. Hier wordt vaak het beeld van een

mechanisch uurwerk gebruikt: als de werking eenmaal ontrafeld is kan een handleiding worden opgesteld, waarmee het systeem voorspelbaar en beheersbaar wordt. Wie het systeem begrijpt kan het bouwen, repliceren, gericht beïnvloeden en voorspellen. Het is kenbaar: niet eenvoudig, maar wel stabiel en voorspelbaar. Vanuit kennis van de delen kan een accuraat beeld van het geheel worden opgebouwd. De typerende en bepalende dynamiek kan worden vastgesteld en dat maakt de beweging in het systeem verklaarbaar én voorspelbaar. Kennis voor beleid kan dat inzicht, bij voldoende middelen en inspanning, uiteindelijk verschaffen, zodat beleidsmakers gericht hun strategie kunnen bepalen.

Complexe systemen, of complexe adaptieve systemen, zijn niet te kennen als de som der afzonderlijke delen, maar als de uitkomst van onderlinge interacties tussen componenten. En, belangrijker nog, complexe systemen kunnen meer en anders worden dan de optelsom van de delen. Ze zijn dynamisch en voortdurend in beweging. Nieuwe elementen kunnen vanuit het systeem ontstaan. Een mechanisch systeem kan nooit tot nieuwe elementen komen; er ontstaan geen nieuwe natuurkrachten. Maar in complexe systemen kan innovatie optreden, kunnen nieuwe patronen ontstaan en kunnen nieuwe ideeën postvatten, die het systeem letterlijk vernieuwen. Een belangrijke drijvende kracht van complexiteit is *reflexiviteit* (In 't Veld 2021); in interacties treden leereffecten op die relaties tussen actoren veranderen juist doordat ze plaatsvinden. Zo ontstaan circulaire causaliteit, interacties van effecten, acties en reacties, die samen leiden tot met elkaar verbonden maar niet lineaire ontwikkelingen in systemen (Van der Steen et al. 2013; Van Twist et al. 2017). We zien dat terug in hoe dezelfde maatregelen in verschillende fasen van corona heel anders uitpakken; mensen interacteren op een andere manier met dezelfde maatregelen, gaan er anders mee om; het feit dat ze het al een keer hebben meegemaakt verandert hun ervaring en beleving; het systeem waarop de maatregel in de tweede 'ronde' betrekking heeft is letterlijk anders dan het systeem uit de eerste ronde. Complexiteit betekent dus dat patronen uit het verleden geen garantie voor de toekomst zijn. Maar dat betekent ook niet dat complexe systemen geheel onvoorspelbaar zijn. In complexe systemen ontstaan patronen in interacties, soms stabiliserend en behoudend, soms versnellend en veranderend. Dergelijke patronen kunnen lange tijd gelijk blijven, maar ook plots veranderen. Soms gaat dat geleidelijk en gelijkmatig, maar het kan ook met grote sprongen en 'tippingpoints' (Gladwell 2000). De essentie van een complex systeem is dat het nooit definitief te kennen is. Het is door interactie en bestudering retrospectief te begrijpen en er zijn verwachtingen te formuleren over de toekomst ervan. Maar dat zijn nooit zekere voorspellingen over wat het systeem zal doen of hoe beleid zal uitpakken. Wat de uitwerkingen van interventies in een complex systeem zijn is niet te voorspellen, althans niet met wetenschappelijke zekerheid.

Dit plaatst kennisinstituten voor een uitdaging. Om maatschappelijke vraagstukken recht te doen, is het nodig om complexiteit als uitgangspunt voor onderzoek te nemen, ook al lenen traditionele methoden van onderzoek zich daar minder goed voor (Douglas et al. 2021; Van der Knaap et al. 2020; Van der Steen et al. 2018). Ook is het lastiger om vanuit het beeld van complexiteit te komen tot harde causaliteit, of tot *evidence-based*-aanbevelingen voor beleid. Dat zal bij veel gebruikers van kennis leiden tot kritische vragen, omdat voor hen onhelder is wat de status van conclusies en aanbevelingen is.

Ze zullen moeten leren om vanuit onzekerheid en onvoorspelbaarheid te denken. Kennisinstellingen kunnen hieraan bijdragen, door zelf actief vanuit het beeld van complexiteit te werken en te denken. Dat zal echter altijd gepaard gaan met een afname van de stelligheid en zekerheid over claims en vastgestelde wetmatigheden. Daarmee doen analyses, conclusies en aanbevelingen méér recht aan de realiteit waarop ze betrekking hebben, maar zullen ze minder goed aansluiten bij behoeften van gebruikers van kennis, die vooral op zoek zijn naar heldere antwoorden en richtingen.

Kennis voor omstreden transitievraagstukken

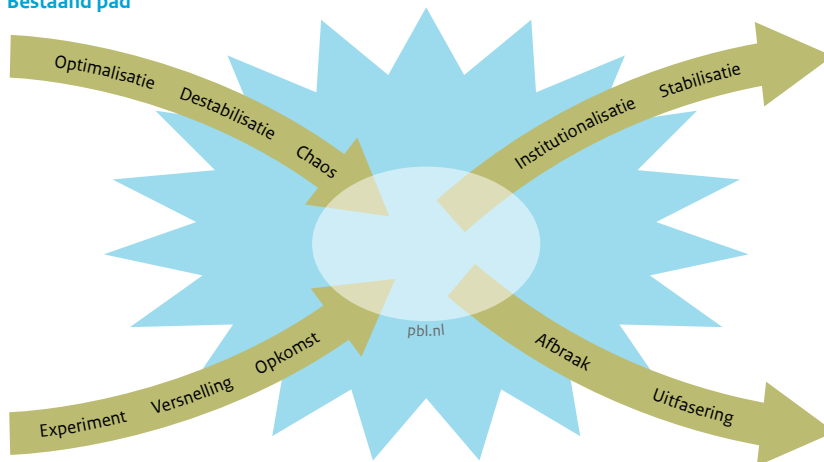
Veel grote maatschappelijke opgaven waarvoor kennis voor beleid gevraagd is hebben het karakter van transities. Er treedt ‘verandering van regime’ op, zoals het in de transitieliteratuur wordt genoemd (Diercks et al. 2020; Loorbach 2014; Loorbach et al. 2017; Van der Steen et al. 2018). Bij een transitie faseert een uitgekristalliseerd systeem uit en komt een nieuwe inhoudelijke lijn met nieuwe configuraties van partijen op. Zo bestaat een transitie volgens Loorbach (2014) altijd uit twee gelijktijdige ontwikkelingen. Enerzijds de dynamiek van een nieuw opkomend pad, anderzijds het ‘afbreken’ van het bestaande pad, inclusief de weerstand die daartegen zal bestaan vanuit partijen met belangen in het bestaande pad. Loorbach (2014) gebruikt het model van de omgekeerde x-curve om die beweging te duiden (zie figuur 2.3).

Transities gaan altijd gepaard met fundamentele onzekerheden. Waar het systeem heen beweegt is onbekend. Het is niet helder wat precies de richting is en ook niet wat de weg daarnaartoe zal zijn. Zo is de energietransitie geen voorspelbaar pad dat logisch van A naar B loopt, maar wordt zowel het pad als de uitkomst gaandeweg gevonden. Transitie zijn niet vastomlijnd. Ze bevinden zich niet binnen de kaders van domeinen, maar bewegen daar overheen. Dat maakt transitiebeleid in de praktijk ook zo lastig, want ook beleidsorganisaties beperken zich vaak tot delen van het geheel. De energietransitie gaat niet alleen om het vervangen van de ene brandstof door de andere, maar ook over leefstijlen, economische patronen, ruimtegebruik en sociale verhoudingen. Bij transitie zijn bestaande begrenzingen niet bepalend voor de toekomstige transitie. Het is onhelder wat nieuwe begrenzingen of toekomstige inhoudelijke elementen zijn. Transitie voltrekken zich stapsgewijs, zoekend en volgens gevarieerde experimenten en zijpaden. Wat uiteindelijk het nieuwe pad wordt is vooraf niet te voorzien. Dat maakt het voor kennisontwikkeling lastig wat de ankerpunten, categorieën en normen moeten zijn. Soms op een basaal niveau, in die zin dat onduidelijk is welke ‘eenheden’ geteld moeten worden en wat daarvoor het ijkpunt is. Voor bestaande systemen zijn in decennia onderzoek en wetenschappelijk debat standaarden en afspraken ontwikkeld. In transitiedomeinen vormen die afspraken en standaarden een probleem, omdat ze het bestaande pad vertegenwoordigen en daarmee transitie in de weg staan.

Figuur 2.3

De omgekeerde x-curve als uitdrukking van de dynamiek van transitie

Bestaand pad



Nieuw pad

Bron: Loorbach et al. 2017; bewerking PBL

Kennis van transitie is ook per definitie omstreven. Transitie heeft altijd een politiek element en gaat gepaard met strijd. Er staat voor betrokkenen veel op het spel. Sommige partijen willen in het nieuwe pad hun ideeën en verdienmodellen verder ontwikkelen. Voor hen biedt transitie kansen. Maar voor anderen is transitie een bedreiging.

Het bestaande regime (Diercks et al. 2020; Loorbach 2014; Rli 2019) komt door transitie in gevaar. Partijen die nu in hart van het bestaande systeem staan willen hun machtspositie niet verliezen. Zij begrijpen goed dat het beheersen van de normen, standaarden en categorieën voor tellingen, ramingen, doorrekeningen en rapportages een belangrijk wapen voor hen is. Zolang mobiliteit en bereikbaarheid worden ‘geteld’ en ‘gemeten’ in termen van voertuigverliesuren, is de transitie voorbij individueel autobezit nog ver weg (Rli 2021). In de tellingen en daarvoor gebruikte eenheden zit een vertekening richting het bestaande pad van automobiliteit en individueel bezit. In dat opzicht is ook objectief geproduceerde kennis inhoudelijk niet neutraal. Dat geldt ook voor de terreinen waarop effecten in beeld worden gebracht. Duurzaamheidstransities hebben bijvoorbeeld vaak positieve effecten op de leefomgeving, gezondheid, welzijn en leefkwaliteit; om die te waarderen en mee te wegen is het nodig om in de normen en methodieken voor kennisontwikkeling ruimte te maken voor dergelijke aspecten. Bijvoorbeeld door ‘brede welvaart’ aan te houden in plaats van economische kosten en baten.

Deels zijn dit soort kwesties te ondervangen door andere maatstaven en categorieën te kiezen. Maar lastig hierbij is en blijft dat zelfs bij hantering van bijvoorbeeld brede welvaart als

maatstaf, onduidelijk is wat de gevolgen van transities zullen zijn en welke baten daarvan te verwachten zijn. De gevolgen van transitiebeleid zijn vaak ook met andere, betere en meer open categorieën niet te voorspellen. Dat vereist van de kant van gebruikers van kennis een zekere openheid om met een andere blik naar uitkomsten van onderzoek te kijken.

Transities zijn bij uitstek langetermijnprocessen. Of beter gezegd, het zijn processen die nu spelen, maar die zich expliciet richten op langetermijngevolgen. Op de korte termijn is de transitie naar duurzame energie vooral een verandering van het energiesysteem.

Op de lange termijn merken we als het goed is de gevolgen in de beperking van de klimaatverandering en het voorkomen van extreme uitdrukkingen daarvan. Dat maakt de tijdshorizon van kennis bij transities van groot belang. Op welke periode is de kennis gericht?

Naarmate de tijdshorizon van kennis verder vooruit ligt, neemt de mate van zekerheid af. Voor complexe onderwerpen geldt dat met de verlenging van de tijdshorizon de voorspelbaarheid van verrassingen toeneemt. Hoe het anders dan gedacht wordt is moeilijk te zeggen, dat het anders zal gaan is bijna zeker.

Voor instituten die gewend zijn om voor beleidsmakers de onzekerheid te reduceren is dit een ingewikkelde opgave. Naarmate de tijdshorizon korter is, is de veronderstelde zekerheid meestal groter. Maar een verder weg gelegen tijdshorizon is voor veel onderwerpen relevanter. Om beleid werkelijk te ondersteunen en de politiek en het debat voorbij de actualiteit te brengen, is langetermijnkennis cruciaal. Maar voor traditionele kennisproductie is de lange termijn vooral een bron van onzekerheid. Dat betekent bij kennis voor transitievraagstukken dat er een inherent dilemma optreedt. De kennis wordt meer relevant door de tijdshorizon te verlengen, maar daarmee wordt het lastiger om scherpe en wetenschappelijk verantwoorde kennis te produceren (Van der Steen 2016). Voor de korte termijn en voor het meer bestaande regime is dat gemakkelijker, maar minder relevant.

De keuze voor een tijdshorizon van kennis is ook een belangrijke politieke interventie. Dat wil zeggen, een keuze voor een tijdshorizon heeft altijd politieke en inhoudelijke gevolgen. Langetermijneffecten van niet-duurzame productie blijven bij een te korte tijdshorizon uit beeld, terwijl daar vaak hele hoge kosten zitten. Andersom worden kortetermijnbaten in modellen vaak overgewaardeerd. Kennis trekt op deze manier terug naar het domein waar de kaders en bandbreedtes de onzekerheid kunnen afbakenen en er zodoende grip te ontwikkelen lijkt. De ongekende kennis blijft buiten beeld en er worden geen pogingen ondernomen om die toegankelijk te maken. Datzelfde geldt voor interacties met andere domeinen. Op de langere termijn bezien zijn de effecten in het ene domein vaak vooral zichtbaar en voelbaar in een ander domein. Lange termijn is vaak niet alleen 'ver vooruit in de tijd', maar betekent ook het meewegen van de interacties tussen domeinen en het meewegen van gevolgen en effecten die elders in een systeem optreden. Zo is de keuze voor de scope in de tijd, de tijdshorizon, voor kennis over maatschappelijke vraagstukken van cruciale betekenis. Voor kennisinstituten roept dat een dilemma op. Kennis over transities wordt accurater naarmate er met een langere tijdshorizon over meer domeinen heen gekeken wordt, maar dat leidt tegelijkertijd tot minder heldere conclusies en aanbevelingen dan die beleidsmakers, politici en het publiek graag horen.

2.4 Dynamiek in de instituten voor kennis en beleid

Een laatste (categorie) complicerende omstandigheid voor kennis voor beleid, is dat beleid voor veel maatschappelijke opgaven tegenwoordig vanuit netwerken vorm krijgt (Van der Steen et al. 2014). Er is niet één beleidsmaker die de kennis in ontvangst neemt en ermee aan de slag moet, maar er zijn veel verschillende partijen die allemaal in beweging moeten komen en tezamen tot sturing komen. Het veelgebruikte model van de vier perspectieven op overheidssturing (Van der Steen et al. 2014) laat zien wat dat betekent (zie figuur 2.4).

Uit het perspectief van een *rechtmatige overheid* is verankering in het democratische systeem en het recht de basis voor alles wat overheidsorganisaties doen (Weber 1947; Wilson 1989). Rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtsstatelijkheid vormen de basis van bestuur (Bovens et al. 2017; Frissen 2017). Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt die legitimiteit en rechtmatigheid centraal.

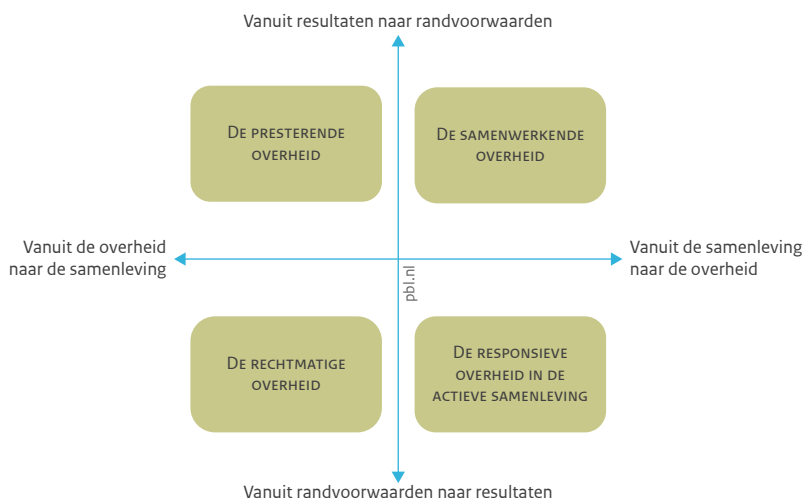
In het perspectief van de *presterende overheid* gaat overheidssturing primair om het op een effectieve en efficiënte manier bereiken van de vooraf afgesproken resultaten (Osborne & Gaebler 1992; Pollitt et al. 2007). De overheid is zelf verantwoordelijk voor het doelmatig realiseren van afgesproken prestaties. Vanuit dit perspectief bezien ontleent de overheid haar legitimiteit aan het vermogen om prestaties te leveren: niet alleen zorgvuldig en juist (rechtmatig), maar ook efficiënt en effectief (doelmatig).

Bij de *samenwerkende overheid* staat het principe centraal dat doelen worden bereikt in samenwerking met anderen (Klijn & Koppenjan 2012; 2016). Om de eigen doelen te halen, moet de organisatie op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan die doelen. Het bij elkaar brengen van die uiteenlopende organisaties en hun belangen vormt de kern van het perspectief van de samenwerkende overheid. Dat gaat om het formeren van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen (Ansell & Gash 2008; Ansell & Torfing 2016).

In het perspectief van de *participerende overheid* staat maatschappelijke energie centraal. Publieke waarde komt niet alleen van de overheid, maar evengoed van andere actoren: burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld. Op de manier die zij willen, vanuit de doelen die zij zichzelf stellen (Hajer 2011; Van der Lans & De Boer 2012). De overheid gaat niet naar buiten om daar bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar komt in aanraking met maatschappelijke dynamiek die er al is. Soms is dat een initiatief dat aansluit bij de eigen agenda en dat past binnen de kaders die de overheid hanteert. Vaak zijn het initiatieven die gedeeltelijk passen binnen de doelen en kaders van de overheid. De vraag is dan hoe om te gaan met praktijken die niet passen binnen de overheidsdoelen, maar wel bijdragen aan maatschappelijke belangen. Dat vereist politieke afweging: soms betekent het 'gewoon niets doen en laten bestaan', soms is de uitkomst dat het initiatief moet stoppen omdat het andere belangen schaadt.

Figuur 2.4

Vier perspectieven op sturing



Bron: Van der Steen et al. 2014

Kennis voor sturing in netwerken

Elk vraagstuk kan in principe vanuit elk van de vier perspectieven worden aangepakt (Van der Steen 2015; 2020). Maar het is wel zo dat bepaalde vraagstukken zich meer lenen voor de ene aanpak dan voor de andere. En voor veel maatschappelijke vraagstukken geldt dat vanwege de aard van het vraagstuk en de omgeving waarin zich dat voordoet netwerkende strategieën de enige werkende mogelijkheid zijn. In overheidssturing zien we die beweging ook terug. Steeds meer vraagstukken krijgen op een netwerkende manier vorm, waarbij overheden samenwerken met andere maatschappelijke partijen en andere overheden. Dat betekent dat de in veel 'kennis voor beleid'-denken gebruikte figuur van 'de beleidsmaker' in de praktijk vaak niet in enkelvoud bestaat. Er zijn veel verschillende beleidsmakers, er zijn veel partijen die op hun eigen manier beleid maken, uitvoeren en sturen. Wie precies beleid maakt en stuurt is meervoudig; er is niet één partij, er zijn er vele (Teisman et al. 2018; Termeer et al. 2021).

Voor de rol van kennisinstellingen heeft dit een aantal betekenissen. Allereerst komt de beweging in de manier waarop sturing invulling krijgt terug in het soort kennis dat ze produceren. Ze zullen zich moeten bekwamen in kennisontwikkeling over netwerksturing. Hoe zien netwerkende aanpakken eruit en hoe kunnen kennis voor beleid en kennis over maatschappelijke vraagstukken daarop aansluiten? Bijvoorbeeld als het gaat om het evalueren van netwerksamenwerking, of bij het analyseren van de toegevoegde waarde van maatschappelijke initiatieven (Van der Steen et al. 2018).

Netwerkende aanpakken impliceren vaak ook om meer holistisch en minder vanuit enkelvoudige disciplines of beleidskokers aan vraagstukken te werken. Ook dat heeft implicaties voor kennisproductie. Er wordt minder gewerkt vanuit subdomeinen en disciplines en dat betekent dat ook de kennis vanuit een multidisciplinair of transdisciplinair perspectief tot stand zou moeten komen.

Interessant is echter ook dat kennisinstellingen in netwerkende samenwerkingsverbanden zelf óók deel van de netwerken kunnen zijn. Kennisinstellingen zijn dan geen externe partijen die op bepaalde momenten in het proces een rol krijgen (bijvoorbeeld het aanleveren van kennis voor beleid of het uitvoeren van een evaluatie of monitor), maar volwaardige partners in de beleidsnetwerken. Ze kijken dan niet van buiten naar wat er gebeurt, maar nemen van binnenuit deel. En daarmee dragen ze mogelijk ook medeverantwoordelijkheid voor de besluiten die genomen worden. Denk bijvoorbeeld aan de lerende evaluaties van het PBL, waarin de kennisinstellingen bewust de interactie met de beleidsmakers aangaan en daarmee ook deel worden van het netwerk. Ook dat zijn nieuwe verhoudingen, die enerzijds tot interessante nieuwe kansen leiden maar anderzijds ook voor dilemma's zorgen.

Het werken in netwerken betekent niet alleen dat de adressant van kennis voor beleid meervoudig is – niet één maar méér adressanten –, maar ook dat deze zich op verschillende niveaus in het openbaar bestuur bevinden. Veel maatschappelijke vraagstukken worden in meerlaagse samenwerkingsverbanden aangepakt. De rijksoverheid is dan bijvoorbeeld systeemverantwoordelijk, maar de uitvoering is gedecentraliseerd naar gemeenten en/of regionale samenwerkingsverbanden die met veel autonomie hun eigen strategieën kunnen bepalen. Een vraag die dan opkomt, is op welk niveau de kennisproductie zich moet richten, aan wie kennisinstellingen rapporteren en op welk aggregatieniveau zij data verzamelen. Gemeenten hebben eigen specifieke vragen, een eigen context en vragen om maatwerk in kennisproductie. Dat roept vragen op over de aansluiting van kennis op beleid; hoe kan de kennis van rijksinstellingen voor gemeenten toegankelijk worden gemaakt? Maar het roept ook vragen op over de kennisproductie zelf. Nu worden bijvoorbeeld vaak op basis van een beperkt aantal metingen via modellen uitkomsten voor individuele gemeenten berekend; maar gemeenten vragen ook om eigen metingen, die lokaal in het gemeentelijke territoir zijn uitgevoerd. Of ze willen dat modellen of onderzoeken specifiek worden gemaakt voor de unieke omstandigheden en contexten van de lokale problematiek en de lokale gemeenschap. De netwerkende en meerlaagse aanpak van maatschappelijke vraagstukken roept dus vragen op voor de productie van kennis, de verspreiding van kennis en ook voor de rol en positie van kennisinstellingen. Ook hier liggen voor kennisinstellingen kansen en mogelijkheden: bijvoorbeeld door ook andere bestuurslagen in de analyse én in de advisering te betrekken. Veel transities hebben een enorme lokale en regionale dimensie, en dat betekent ook dat kennis zich meer op die niveaus zal moeten richten. In de dataverzameling en het onderzoek zelf, maar ook in de manier van rapporteren over bevindingen.

2.5 Kansen voor kennisinstellingen

In dit essay heb ik een aantal ontwikkelingen benoemd die spelen rondom de instituten die kennis voor beleid leveren. Dergelijke instituten hebben te maken met een veranderende omgeving, waarin tegenstrijdige wensen en verlangens ten aanzien van kennis spelen. Een eenduidig ankerpunt om het goed te doen ontbreekt daardoor. Tegelijkertijd zijn veel van de onderwerpen waarop kennis voor beleid betrekking heeft, en waarvoor goede kennis het meest nodig is, meer en meer complex geworden. Dat maakt kennis meer onzeker. Het is misschien wel *belangrijker* dan ooit om op basis van accurate kennis beleid te maken en te sturen, maar tegelijkertijd is dat ook *moelijker* dan ooit.

Dat stelt kennisinstellingen voor een ingewikkelde uitdaging. De kwaliteit van de Nederlandse kennisinstellingen is hoog. Kennisinstellingen zijn bovendien nauw verbonden met een ook internationaal gezien hoogwaardig landschap van universiteiten en hbo's, waarin hoogwaardig onderzoek (en opleiding) plaatsvindt. En, de verbinding met het beleid is goed en de mate van politisering van kennis is in Nederland beperkt. Zo gezien gaat er in het Nederlandse landschap van kennis, wetenschap en beleid veel goed. Tegelijkertijd liggen er voor de nabije toekomst grote uitdagingen. Die uitdagingen bieden mogelijkheden voor nieuwe relevantie én zijn tevens in potentie bedreigend voor de basis van kennisinstellingen, namelijk het vertrouwen dat ze tot betrouwbare producten en gezaghebbende uitspraken komen.

Een belangrijk risico voor kennisinstellingen is dat hun gezag en reputatie schade oplopen door de vanuit verschillende perspectieven trekkende krachten. Er wordt, nu meer dan ooit, vanuit een uiteenlopend publiek getrokken aan kennisproducten. Die krachten zijn moeilijk samen te brengen, omdat ze de vraag wat goede en bruikbare kennis is vanuit hun perspectief heel anders beantwoorden. Je doet het dus nooit voor iedereen goed, en voor een grote groep al heel snel 'fout'. Daar komt nog bij dat de aard van de vraagstukken waarover kennisinstellingen rapporteren het moeilijk maakt om wetenschappelijke zekerheid in analyses en aanbevelingen te geven. Kennis kan heel goed aansluiten bij de complexe en dynamische aard van vraagstukken – en wordt daarmee meer accuraat –, maar voor wie graag zwart-wituitspraken hoort over hoe het zit en hoe het moet is dat slecht nieuws. Dat betekent dat kennisinstellingen moeten werken aan strategieën om genuanceerde uitspraken in een sterk polariserend landschap voor het voetlicht te brengen. Kennisinstellingen zullen een manier moeten vinden om recht te doen aan onzekerheid van systemen én daar toch richtinggevende en onderbouwde uitspraken over te doen. Reductionisme is niet de strategie, want dat ontkent de maatschappelijke complexiteit. Maar andersom is het vanuit een beleidsperspectief ook niet wenselijk als kennis beperkt is tot het aanduiden van wat er onbekend, onzeker en onvoorspelbaar is. Hier zijn methoden en vormen gevraagd, die vaak ook betekenen dat kennisontwikkeling de vorm van actieonderzoek en een meer participatief karakter krijgt. Denk aan de lerende evaluaties van het PBL en de *Communities of Practice* die vorm krijgen.

Dit alles roept een ambivalent beeld op rond kennis voor beleid. De vraag naar kennis neemt toe en wordt steeds groter. Er is veel interesse in wat kennis voor beleid te bieden heeft. De maatschappelijke opgaven zijn er ook naar. Onze tijd kenmerkt zich door een groot aantal onvolledig begrepen vraagstukken, waarbij kennis sterk kan bijdragen aan het vinden van nieuwe oplossingen. En ook in een gepolariseerde samenleving kan kennis in potentie enorm bijdragen aan het vinden van gedeelde uitgangspunten. Of ten minste een gedeelde basis bieden van waaruit de verschillende partijen hun verschillen kunnen uitmeten en bediscussiëren. Kennisinstellingen kunnen zo een bodem leggen onder een verder sterk politiek gekleurd debat en daarmee bijdragen aan het productief maken van de verschillen in uitgangspunten en belangen die daarin aan de orde komen.

Zo is er voor kennisinstellingen veel te winnen en bestaat ook het risico om veel te verliezen. Er liggen kansen om sterk bij te dragen aan maatschappelijke vraagstukken en er zijn risico's om in het spel van trekkkrachten meegesleurd te worden. Er liggen hele grote kwesties voor, waarin goede kennis voor beleid sterk kan bijdragen aan meer begrip (meer holistisch en met oog voor een langere tijdshorizon) en van daaruit ook aan beter beleid. Er zijn risico's en dilemma's, maar er liggen bovenal kansen voor kennisinstellingen. Hoe zijn die kansen te benutten?

Ten eerste gaat het om het erkennen van de verschillende perspectieven en het expliciteren van de manier waarop kennisinstellingen daarmee om willen gaan. Dat is, ten tweede, geen generieke handeling, of een afweging waarin een kennisinstelling voor haar gehele portefeuille richting kiest. De oplossing zal liggen in situationele afwegingen, waarbij rondom specifieke opgaven, op basis van de verhoudingen en relaties die daar spelen, de balans in de verschillende perspectieven gezocht moet worden. Dus specifieke kennis, op basis van wat het vraagstuk en de omgeving waarin dat speelt vraagt. Dat vereist, ten derde, een interactie van het kennisstelsel met de verschillende perspectieven. Het beeld van trekkkrachten is niet passief; de werelden van beleid, politiek, publiek en wetenschap kunnen zelf ook bewegen. Zij kunnen ook begrip ontwikkelen voor de verschillende perspectieven en zich afvragen hoe hun eigen perspectief zich verhoudt tot dat van anderen. Dat kunnen ze uit eigen beweging doen, wat prettig zou zijn, maar kennisinstellingen kunnen daarin ook een actieve rol spelen; het gericht managen van verwachtingen is daarmee voor kennisinstellingen ook een handelingsperspectief. Ook hier geldt dat elk van die verschillende domeinen een andere manier van benadering vereist, ook dat betekent maatwerk. Dat sluit aan bij een vierde, en laatste, overweging. Al deze stappen betekenen iets voor de organisatie en de capaciteit van kennisinstellingen; niet alleen goed onderzoek doen, maar óók het inspelen op de perspectieven in de buitenwereld. Dat is meer dan alleen publiekcommunicatie achteraf, maar vereist strategisch vermogen in het ontwerpen van kennisarrangementen en het managen van verwachtingen aan de voorkant. In de afgelopen jaren hebben kennisinstellingen, het PBL voorop, veel geïnvesteerd in deze competentie en capaciteit en die beweging zullen ze vanuit de argumentatie in dit hoofdstuk moeten versnellen. Zo kunnen kennisinstellingen in de komende jaren de kansen voor kennis ook benutten, en hun bijdrage aan de aanpak van de grote maatschappelijke vraagstukken van onze en de toekomstige tijd nog verder vergroten.

Literatuur

- Ansell, C. & A. Gash (2008), 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C. & J. Torfing (2016), *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bourgon, J.B. (2018), *Thinking and governing differently*. PGI Working Paper.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, C.F. van den Berg, M. van der Steen & L.G. Tummers (2017), *Openbaar Bestuur*. Den Haag / Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer.
- Cash, D., W.C. Clark, F. Alcock, N.M. Dickson, N. Eckley & J. Jäger (2003), *Saliency, credibility, legitimacy and boundaries*. KSG Working Papers Series.
- Colander, D. & R. Kupers (2014), *Complexity and the art of public policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Diercks, G., D. Loorbach, M. van der Steen, J. Scherpenisse, M. Lodder, M. Buchel, J. Notermans, N. Bode & R. van Raak (2020), *Sturing in transitities*. Rotterdam / Den Haag: DRIFT / NSOB.
- Douglas, S., J. Scherpenisse, M. Huijting & M. van der Steen (2021), *Evalueerkunst*. Den Haag: NSOB.
- Frissen, P.H.A., (2010), *De staat van verschil*. Amsterdam: Van Genneep.
- Gladwell, M. (2000), *The tipping point*. Boston: Little Brown.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hilgartner, S. (2000), *Science on stage*. Stanford: Stanford University Press, Stanford.
- Jasanoff, S. et al. (red.) (2002), *Handbook of science and technology studies*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Klijin, E.H. & J.F.M. Koppenjan (2012), 'Governance network theory', *Policy & Politics*, 40(4), 187-206.
- Klijin, E. H. & J.F.M. Koppenjan (2016), *Governance networks in the public sector*, London: Routledge.
- Knaap, P. van der, V. Pattyn & D. Haanemaayer (2020), *Beleidsvaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Kunseler, E.M. (2017), *Government expert organisations in-between logics*. Amsterdam: Vrije Universiteit. Proefschrift.
- Kunseler, E.M & L. Verwoerd (2019), *Kennis met impact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Lans, J. van der & N. de Boer (2011), *Burgerkracht*. Den Haag: RMO.
- Love, P. & J. Stockdale-Otárola (red.) (2017), *Debate the issues*. Parijs: Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Loorbach, D. (2014), *To Transition!* Rotterdam: DRIFT Erasmus University Rotterdam.
- Loorbach, D., N. Frantzeskaki & F. Avelino (2017), 'Sustainability transitions research', *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599-626.
- Ministerie van EZ (2017), *Sturen in een verweven dynamiek*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- OESO (2018), *Dilemmas of central governance and distributed autonomy in education*. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

- Osborne, D. & T. Gaebler (1992), *Reinventing government*. Reading: Addison-Wesley.
- Pollitt, C., S. van Thiel & V. Homburg (2007), *New public management in Europe*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Rli (2019), *Naar een duurzame economie*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rli (2021), *Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Snowden, D.J. & M.E. Boone (2007), 'A leader's framework for decision making', *Harvard Business Review*, 85(11), 68.
- Steen, M. van der (2016), *Tijdig bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der & A. Frankowski (2021), *Kennis in meervoud*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, A. Faber, A. Frankowski & F. Norbruis (2018), *Opgavegericht evalueren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014), *Leren door doen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, J. Burger & W. Burger (red.) (2019), *The governance of transitions*. Stellenbosch: Stellenbosch University Press.
- Steen, M. van der (2020), 'De autoriteit en het netwerk', *Jubileumboek 30 jaar NSOB*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, M. van Twist, M. Fenger & S. LeCointre (2013), 'Loops not lines', *Policy & Politics*, 41 (4), 551-567.
- Teisman, G., M. van der Steen, A. Frankowski & B. van Vulpen (2018), *Effectief sturen met multi-level governance*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Teisman, G. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Amsterdam: Elsevier.
- Teisman G. & L. Gerrits (2014), 'The emergence of complexity in the art and science of governance', *Complexity, Governance & Networks* 1 (1), 17-28.
- Termeer, K., G. Teisman, M. van der Steen & L. Schröer (2021), *Het terugkerend verlangen naar regie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Twist, M.J.W. van, M. van der Steen & N. Chin-A-Fat (2017), 'Sturing en complexiteit', *EZ Sturen in een verweven dynamiek*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Veld, R.J. in 't (2021), *Kennisdemocratie*. Den Haag: Boom Bestuurskunde, Den Haag.
- Verwoerd, L., P. Klaassen & B.J. Regeer (2021), 'How to normalize reflexive evaluation?', *Evaluation*, 27(2), 229-250.
- Weber, M. (1947), *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.
- Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy*. New York: Basic Books.

3 Democratisering van natuur- en milieuexpertise – voorbij de technocratie

Esther Turnhout

3.1 Veranderende relaties tussen expertise, beleid en maatschappij

De relatie tussen expertise, beleid en samenleving staat onder druk. Hoewel het vertrouwen in de wetenschap in Nederland nog altijd relatief hoog is, hebben we ook veel voorbeelden gezien van kenniscontroverses waarbij er publieke twijfel is over de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van expertise. Dit speelt vooral in politiekgevoelige dossiers waar grote economische of individuele belangen op het spel staan, zoals klimaatverandering, landbouw (bijvoorbeeld mest en stikstof) of volksgezondheid (bijvoorbeeld COVID-19 en vaccinaties). Als expertise ertoe doet, en dus kan leiden tot belangrijke beslissingen met grote gevolgen, dan zie je dat mensen en organisaties er een belang bij hebben om deze expertise in twijfel te trekken. Of meer positief geformuleerd, als expertise ertoe doet, dan is het des te belangrijker dat ze ook autoriteit en betrouwbaarheid verdient. Duidelijk is dat de traditionele taakverdeling tussen wetenschap en maatschappij – waarbij wetenschappers op afstand, in de spreekwoordelijke ivoren toren, hun kennis en expertise ontwikkelen en vervolgens aan de maatschappij overlaten wat daarmee gebeurt – niet meer houdbaar is. Wetenschap staat, gewild of ongewild, midden in de samenleving. Maar over de vraag hoe expertise in deze situatie een legitieme rol kan spelen lopen de meningen uiteen.

Aan de ene kant zien we een ontwikkeling waarin wetenschappers hun positie in de maatschappij actief omarmen. Dit gaat gepaard met de opkomst van participatieve benaderingen waarbij actoren in beleid en maatschappij actief worden betrokken in het onderzoeksproces, bij de vraag- en probleemstelling, de uitvoering van het onderzoek,

en bij de conclusies en aanbevelingen in de productie van kennis³ (Turnhout et al. 2020). De gedachte hierachter is dat de betrokkenheid van maatschappelijke actoren leidt tot kennis die aansluit bij maatschappelijke vragen en die zal worden gezien als bruikbaar en betrouwbaar. Tegelijkertijd zien we ook een ontwikkeling die min of meer in tegengestelde richting gaat. Kenniscontroverses kunnen namelijk ook leiden tot de conclusie dat maatschappelijke betrokkenheid niet een oplossing maar juist een risico vormt voor betrouwbaarheid en autoriteit. We zien hier oude wetenschappelijke idealen terugkeren waarin benadrukt wordt dat betrouwbare kennis alleen tot stand kan komen als voldoende afstand wordt gehouden van niet-wetenschappelijke waarden en belangen. Vanuit dat ideaal is participatie juist een risico en geen oplossing.

Echter, zoals ik in dit essay zal laten zien, afstand houden biedt geen garanties dat de geproduceerde kennis waardevrij is, of op meer autoriteit zal kunnen rekenen. Als kennis ertoe doet en politieke en maatschappelijke consequenties heeft, dan is het juist goed dat er vraagtekens bij worden gezet en dat experts zich moeten verantwoorden in het publieke domein. Wetenschappers en experts zijn geen neutrale buitenstaanders of informanten van een democratische samenleving: ze horen er middenin te staan.

3.2 De onvermijdelijke verwevenheid van feiten en waarden

Om de verwevenheid tussen feiten en waarden te illustreren gebruik ik het idee van ordening of classificatie. Classificatie staat aan de basis van kennisproductie en van beleid. ‘Dingen’ tellen, meten, besturen of controleren kan niet zonder definities en categorieën. Je kunt pas olifanten gaan tellen als je een werkbare definitie hebt die je helpt om vast te stellen wat telt als olifant en wat het onderscheid bepaalt tussen de categorie olifant en de categorie niet-olifant. Musea zijn fascinerende plekken om classificaties aan het werk te zien. In natuurhistorische musea en botanische tuinen ligt de nadruk vaak op de classificatie van soorten, ook wel taxonomie genoemd, hoewel je ook wel functionele en geografische indelingen kunt tegenkomen. Maar, zoals deze foto uit het Britse Natuurhistorische Museum laat zien, ordening is niet iets vanzelfsprekends (figuur 3.1). Deze vitrine van objecten bevat een uitnodiging aan de bezoeker: hoe zou jij deze voorwerpen ordenen?

Twee dingen worden onmiddellijk duidelijk zodra je de uitnodiging aanneemt en aan de slag gaat. Allereerst moet je een bepaalde theorie hebben over wat de verschillen zijn die ertoe doen voordat je kunt gaan ordenen. Leeftijd, kleur, waarde of functie zijn allemaal mogelijk, maar de belangrijkste vragen zijn: hoe bruikbaar is je theorie, waarom doet dit ertoe, en voor wie? Ten tweede, als je dan een theorie hebt gekozen, dringt de vraag zich op hoeveel categorieën je nodig hebt om alle objecten goed te kunnen plaatsen. Als je voor kleur hebt gekozen, welke kleuren ga je onderscheiden, hoeveel tinten blauw, wanneer is

³ Deze trend wordt in de literatuur aangeduid met concepten als transdisciplinariteit, actieonderzoek, en coproductie.

iets blauw en wanneer paars, of groen? Met andere woorden – en dit is ook een van de centrale punten in Poppers (1959) postpositivistische wetenschapsfilosofie –, elke vorm van kennisproductie is onvermijdelijk beïnvloed door oordelen, aannames en theorieën. En deze oordelen, aannames en theorieën kunnen niet worden gevalideerd door de werkelijkheid of de natuur zelf, want daar hebben we zonder die classificatiesystemen geen toegang toe.

Met andere woorden, bestaande ordeningen zijn niet goed te begrijpen zonder dat we de achterliggende theorie kunnen achterhalen. En dat vereist begrip van de achterliggende waarden van die theorie: wat zijn de verschillen die ertoe doen, waarom, en voor wie? Classificaties zijn dus niet onschuldig of neutraal, ze zijn waardegeladen en ze oefenen macht uit. Dat komt omdat categorieën normaliseren (Foucault 1970). Als classificaties breed geaccepteerd en gebruikt worden, gaan we ze normaal vinden en behandelen als een gegeven. Het wordt dan steeds makkelijker om te denken dat ze de bestaande orde *weergeven* of *representeren* in plaats van dat ze die *creëren*. We vergeten dan dat de natuur of de werkelijkheid ons niet vertelt uit welke onderdelen ze bestaat en hoe we die onderdelen kunnen onderscheiden, en we vergeten dat classificaties cultureel bepaald en waardegeladen zijn. Anders gezegd, zodra categorieën genormaliseerd zijn gaan ze fungeren als norm (en de relatie tussen de begrippen norm en normaal is ook geen toeval) (Bowker & Star 2000). Elke categorie komt met een definitie van de archetypische of normale verschijningsvorm van de dingen die in de categorie passen. Die definities benadrukken niet zomaar alle verschillen, maar alleen de verschillen die ertoe doen volgens de vigerende classificatietheorie; dit zijn de zogenoemde verschillen van aard, niet de graduele verschillen binnen een categorie. Veldgidsen in natuurhistorie werken ook zo, ze beelden soorten zo af dat de verschillen van aard worden benadrukt, de graduele verschillen worden vaak beschreven in de begeleidende teksten (Law & Lynch 1988).

Feiten en waarden zijn dus verweven in kennisproductie, en dat begint al bij de basale en fundamenteel belangrijke activiteiten van tellen en classificeren. Die waardegeladenheid wordt extra urgent als we ons realiseren dat het uitmaakt in welke categorie iets, een ding, mens of dier, wordt gestopt voor hoe het wordt behandeld. Invasieve soorten, ook wel exoten, genoemd zijn een goed voorbeeld. Op basis van informatie over waar een plant of dier vandaan komt, wat de trends zijn in populaties en verspreiding, en wat voor effecten ze hebben in een gebied, komen sommige planten en dieren in de categorie beschermd terecht terwijl andere invasief genoemd worden (Boonman-Berson et al. 2014).

Op beschermde soorten moeten we zuinig zijn, ze horen hier, en ze leveren een positieve bijdrage aan de kwaliteit van natuurgebieden. Invasieve soorten moeten we aanpakken, ze horen hier niet, ze verspreiden zich heel snel, en ze richten schade aan. Wat we hier zien, is dat deze informatie over afkomst en gedrag onderdeel wordt van een probleemdefinitie of frame (Halffman 2019). Dit is onvermijdelijk. Feiten spreken niet voor zichzelf, ze komen voort uit theorieën en aannames en ze krijgen betekenis in relatie tot waarden en handelingen.

Figuur 3.1
Hoe te ordenen?



Bron: Turnhout

3.3 De politiek van kennis

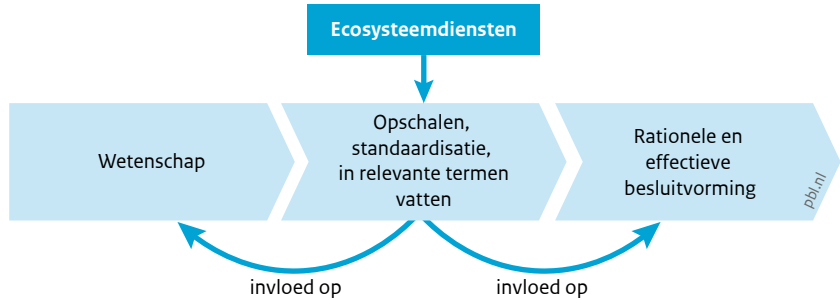
Wat het voorbeeld van invasieve soorten laat zien is dat kennis en classificaties bepaalde vormen van handelen mogelijk maken en deze legitimeren als normaal en rationeel. Dit gebeurt in heel veel gevallen bewust. Onderzoekers kiezen categorieën voor onderzoek die aansluiten bij of overlappen met de categorieën die worden gebruikt in beleids- en besluitvorming omdat ze hopen dat die kennis dan relevant is en wordt vertaald in handelen. Ik heb dit fenomeen *meetmentaliteit*⁴ genoemd en toegepast op het begrip ‘ecosysteemdienst’ (Turnhout et al. 2014; zie figuur 3.2). Dit begrip is opgekomen om het belang van natuur en biodiversiteit te benadrukken door te wijzen op de vele diensten die natuur aan mensen levert, zoals recreatie, bescherming tegen overstromingen, klimaatregulatie, schoon water en schone lucht. De toenemende populariteit van dit begrip maakte dat het steeds prominenter werd in zowel onderzoeks- als beleidsagenda’s en dit leidde tot de normalisering van ecosysteemdiensten als categorie en classificatiesysteem. Terwijl onderzoekers kennis aanleverden over de levering van diensten door natuur en de economische waarde van die diensten, konden beleidsmakers projecten en initiatieven starten en regels opstellen om ervoor te zorgen dat de levering en het gebruik van die diensten op een duurzame manier konden worden gegarandeerd.

Er zit een sterke mate van circulariteit in dit proces. Met de parallele hantering van deze nieuwe categorie ecosysteemdiensten in kennis, maatschappij en beleid, krijgt natuur een nieuwe betekenis, krijgt onderzoek een nieuwe focus, gaan beleidsmakers op andere dingen sturen, en dat geeft dan weer aanleiding tot het produceren van nieuwe kennis gericht op de effectiviteit of verbetering van dit nieuwe beleid. In de tussentijd wordt het steeds normaler om natuur te zien als leverancier van diensten (Robertson 2012), wat als risico heeft dat alternatieve concepten en betekenissen van natuur uit beeld verdwijnen omdat onderzoek daarnaar niet meer wordt gefinancierd en er geen beleid op wordt gebaseerd.

Met andere woorden, de kennis die we produceren is intiem verweven met wat we belangrijk vinden, en met wat we vervolgens kunnen sturen en reguleren – in die zin is beleidsrelevant onderzoek onvermijdelijk beleidsprescriptief (Turnhout et al. 2016). Zo bezien wordt kennis onderdeel van zogenoemde waarheidsregimes (Foucault 1977) waarin kennis en macht niet meer van elkaar te onderscheiden zijn. Kennis oefent macht uit omdat ze de werkelijkheid – natuur, milieu – definieert en daarmee ons handelen beïnvloedt. Tegelijkertijd is kennis ook het product van macht, doordat ze uitgaat van dominante classificaties en achterliggende waarden en aannames. Dit is hoe kennis politiek is. Meestal wordt het politieke karakter van kennis gebruikt als een beschuldiging, gericht aan politici en belangengroepen en ook aan wetenschappers zelf omdat ze

⁴ Het begrip ‘meetmentaliteit’ is gebaseerd op Foucaults (1991) begrip *governmentality* en benadrukt de circulaire relatie tussen kennis en beleid. Specifieke concepten, zoals ecosysteemdiensten, maar bijvoorbeeld ook het concept global temperature dat het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (het IPCC) hanteert, beïnvloeden zowel prioriteiten in beleid als in onderzoek (Turnhout et al. 2016).

Figuur 3.2
Meementaliteit



Bron: Turnhout et al. 2014

onwelkome kennis bekritisieren of kennis misbruiken om hun belangen te ondersteunen. Hoewel dat zeker gebeurt is dat niet waar ik hier op doel. Met het duiden van kennis als politiek refereer ik aan de verwevenheid van kennis, waarden en handelen, en richt ik de aandacht op de politieke consequenties van kennis (Turnhout 2018). Zoals ik in de volgende paragraaf zal laten zien, zijn dergelijke ‘waarheidsregimes’ moeilijk te doorbreken, zeker in zogenoemde technocratische vormen van beleid, zoals veel natuur- en milieubeleid, waar wetenschappelijke kennis historisch gezien een belangrijke rol speelt.

3.4 Technocratie en haar beperkingen

Deze politiek van kennis is een directe aanleiding voor een kritische beschouwing van technocratie. Technocratie wordt gebruikt om een vorm van beleid en bestuur te beschrijven waarbij expertise leidend is, bijvoorbeeld in het bepalen van welke problemen moeten worden aangepakt en waarom, in het ontwikkelen van oplossingen, en in de implementatie van die oplossingen. Vanuit dat perspectief is veel Nederlands beleid op het gebied van milieu, natuur en leefomgeving vrij sterk technocratisch van aard. Expertise wordt gezien als een zeer belangrijke en beslissende factor en dat is ook geïnstitutionaliseerd in organisaties als adviesraden en planbureaus, en verankerd in begrippen als *evidence-based policy*. In die zin is technocratie een tegenpool van democratie, omdat daarin de wil van het volk, en niet expertise leidend is. De relatie tussen expertise en democratie is veel ingewikkelder dan het zwart-witbeeld dat ik hier schets. Niettemin is het belangrijk om te beseffen dat het gebruik van expertise in beleid en besluitvorming niet vanzelfsprekend legitiem of in overeenstemming met democratische waarden is. Daar kom ik later op terug.

Technocratische vormen van beleids- en besluitvorming komen met een aantal beperkingen en die bespreek ik aan de hand van een voorbeeld over Europees gemeenschappelijk visserijbeleid (Halffman & Pastoors 2019). Een centraal element in dat beleid zijn zogenaamde stock-assessment-modellen, waarmee voor commerciële vissoorten een inschatting wordt

gemaakt van het totale visbestand. Daaruit wordt vastgesteld hoeveel in totaal mag worden gevangen (de *Total Allowable Catch*, oftewel TAC), wat vervolgens wordt vertaald in nationale quota die aangeven hoeveel van die TAC elk land mag opvissen.

Dit systeem, ook wel de TAC-machine genoemd, is een goed voorbeeld van een effectief functionerende *science-policy interface*, waarin kennis via modellen en berekeningen wordt vertaald in beleid. Een belangrijke functie van de TAC-machine is de pacificatie van conflict, in dit geval over visbestanden. De zogeheten kabeljauwoorlogen uit de tweede helft van de twintigste eeuw tussen IJsland en het Verenigd Koninkrijk zijn daar een recent voorbeeld van. Ondanks deze functie heeft de TAC-machine ook een aantal beperkingen. De modellen zijn alleen op commerciële vissoorten gericht, de inschattingen van de visbestanden worden gekenmerkt door hoge onzekerheden, en kennis over het ecosysteem, inclusief andere vissoorten wordt niet meegenomen. Ondanks deze erkende en bekende beperkingen is de TAC-machine onmisbaar voor visserijbeleid, omdat die een gemeenschappelijke basis biedt voor politieke onderhandelingen. Deze gemeenschappelijke basis heeft niet alleen betrekking op het getal dat eruit komt, maar ook op de manier waarop de TAC-machine het visserijbeleid heeft geframed als een set van vispopulaties die kunnen worden berekend en gereguleerd via vangstquota. Andere maatregelen dan quota – zoals regelingen voor visintensiteit of ecosysteembenaderingen – en andere vormen van kennis – zoals kennis over ecosystemen en niet-commerciële soorten of kennis van vissers – passen niet in dat frame en kunnen niet worden meegenomen. Dit frame is niet alleen weinig effectief gebleken voor duurzame visserij, het is ook gesloten, het staat niet open voor maatregelen en vormen van kennis die niet in de TAC-machine passen.

Wat dit voorbeeld laat zien, is dat effectieve interacties tussen de productie en het gebruik van kennis samengaan met de creatie van een gezamenlijk frame over wat het probleem is, welke onderdelen daarin belangrijk zijn om te reguleren en om kennis over te produceren (zie ook het eerdere punt over meetmentaliteit in de vorige paragraaf), en welke oplossingen mogelijk en wenselijk zijn. Dit gezamenlijke frame zorgt voor focus in kennisproductie en het zorgt voor een effectief gebruik van die kennis in beleid. Maar technocratie heeft ook beperkingen. Zoals uit het visserijvoorbeeld naar voren komt, geeft technocratie geen garanties dat het beleid ook zijn doelstellingen bereikt en staat technocratie niet open voor alternatieve vormen van kennis of handelingsmogelijkheden. Gezien de aannames en waarden die in kennis besloten liggen, de manier waarop kennis betekenis krijgt in frames, en de onzekerheden en beperkingen van kennis, is het belangrijk om te reflecteren op de maatschappelijke en politieke consequenties van kennis en te waken voor de overmoed die op de loer ligt bij technocratie (Saltelli et al. 2020).

3.5 Van waarheid naar diversiteit

Ondanks de besproken beperkingen van technocratie is zij toch voor velen een aantrekkelijke manier om relaties tussen kennis en beleid te organiseren. Dit komt omdat de rol van frames en waarden in kennis niet altijd voor iedereen duidelijk is of openlijk wordt erkend,

en omdat technocratie leidt tot heldere taakverdelingen en rollen en tot relaties tussen wetenschap en beleid die worden gezien als effectief. In het visserijvoorbeeld hebben beleidsmakers behoefte aan kennis over TACs voor specifieke vissoorten en vervolgens kunnen de experts aan de slag gaan om het gevraagde te leveren. Deze expertrol kunnen we ‘bedienen’ noemen (Turnhout et al. 2019; Pielke 2007 spreekt over scheidsrechters). Dit wordt gezien als een neutrale rol van experts, omdat ze in opdracht kennis leveren die de opdrachtgevers vervolgens kunnen gebruiken voor besluitvorming. ‘Bedienen’ wordt veelal tegenover ‘bepleiten’ gezet (Pielke 2007; Turnhout et al. 2019). In deze rol gebruiken experts kennis om aan te geven wat zou moeten gebeuren. Deze rol vind je bij belangengroepen, maar ook in veel wetenschappelijk werk is het gebruikelijk om aanbevelingen te geven. Deze rol wordt vaak bekritiseerd omdat experts zelf de connectie maken tussen kennis en handelen en dat wordt gezien als niet-neutraal.

Echter, hier zit een belangrijke denkfout in want de rol van bedienen is evenmin neutraal. Om hun werk te kunnen doen, moeten experts niet alleen de vraag van de opdrachtgever beantwoorden maar ook het frame accepteren, inclusief de achterliggende waarden of belangen, waar die vraag uit voortkomt. In die zin is het verschil tussen bedienen en bepleiten eigenlijk helemaal niet zo groot. In beide gevallen worden via kennis specifieke frames gecreëerd of bestaande frames versterkt, het enige verschil is *wiens* frames dat zijn, van de experts zelf bij bepleiten, of van de opdrachtgevers bij bedienen. Het probleem van technocratie dat ik wil benadrukken is dus niet zozeer de vraag wie er nu precies die frames bepaalt, experts of beleidsmakers, maar het punt dat deze frames gepresenteerd worden als waarheid (in het enkelvoud) en daarmee diversiteit in kennis (waarheden) en diversiteit in mogelijk handelen uitsluiten (Turnhout 2017). Hoewel kennis in een dergelijk frame zeker betrouwbaar kan zijn en ook autoriteit kan hebben, zijn die uitsluitingen niet altijd gerechtvaardigd.

Al in de productie van kennis moeten experts zich afvragen welke frames ze via kennis creëren of versterken, welke waarden en belangen daarmee worden bediend, en welke alternatieven worden uitgesloten.⁵ Om hier achter te komen is altijd een fase van vooronderzoek en reflectie noodzakelijk. In sommige gevallen kan de uitkomst zijn dat het frame legitiem is, en dan kunnen bedienen en bepleiten passende rollen zijn. Maar, als de uitkomst van het vooronderzoek erop wijst dat de manier waarop een specifiek frame bepaalde waarden of belangen bevordert of uitsluit niet goed verdedigbaar is vanuit maatschappelijk of politiek oogpunt, dan zijn bedienen en bepleiten geen passende rollen en moeten experts op zoek naar mogelijkheden om te diversifiëren (Pielke 2007; Turnhout 2017; Turnhout et al. 2019). In deze rol kun je niet zomaar het frame van de opdrachtgever overnemen of je eigen frame volgen. In plaats daarvan breng je als expert de diversiteit aan frames in kaart, inclusief de waarden, belangen en vormen van kennis die daarmee samenhangen, die betrekking hebben op het onderwerp. Vervolgens ga je, en dat kan in samenwerking met maatschappelijke en beleidsactoren, vanuit die diverse frames en met

⁵ Wellicht ten overvloede: het voorkómen dat dit gebeurt is niet mogelijk in het licht van de onlosmakelijke verweving van kennis en waarden.

gebruikmaking van diverse kennisbronnen verschillende opties ontwikkelen. Toegepast op het visserijvoorbeeld ga je op zoek naar verschillende doelstellingen voor visserijbeleid, niet alleen de huidige focus op duurzame beschikbaarheid van economisch interessante vissoorten, maar bijvoorbeeld ook een gezond marien ecosysteem, of een goed bestaan voor vissers. In de productie van kennis, en van opties voor beleidsmakers en andere belanghebbenden, moet je vervolgens rekening houden met die verschillende doelstellingen en ambities.

Diversifiëring vraagt om een actieve zoektocht naar diversiteit en die is niet altijd gemakkelijk. Onderzoek vanuit die rol vraagt om een brede interdisciplinaire benadering met een belangrijke inbreng van maatschappelijke actoren en van de sociale en geesteswetenschappen. Historisch gemarginaliseerde frames zijn niet altijd makkelijk te vinden of te betrekken. Het kan nodig zijn om dominante frames, en de bijbehorende manieren van denken en werken, actief open te breken. Soms houdt het ook in dat je moet luisteren naar mensen met wie je het niet eens bent of die je niet goed begrijpt. Echter, als het gaat om zogeheten *wicked problems* waarbij je te maken hebt met verschillende en niet altijd goed verenigbare frames, en veel vraagstukken in het domein van natuur en milieu behoren daartoe, is een technocratische aanpak geen acceptabel alternatief (Metze & Turnhout 2014).

3.6 De democratisering van natuur- en milieukennis

Eerder gaf ik al aan dat expertise een gespannen relatie heeft met democratie. Dit komt doordat de autoriteit die experts genieten niet voortkomt uit democratische processen zoals verkiezingen (Brown 2009). In plaats daarvan komt autoriteit voort uit het idee van objectieve, enkelvoudige waarheid, met wetenschap als de methode om die waarheid tot stand te brengen. Echter, de verweving van feiten en waarden, en de manier waarop kennis betekenis krijgt in frames geven aanleiding om kritische vragen te stellen over de technocratische benadering en de vanzelfsprekende toekenning van autoriteit aan experts. Immers, als kennis en waarden verweven zijn, dan verliest wetenschap het alleenrecht op waarheid en komen andere vormen van kennis (die evenzeer verweven zijn met waarden) in beeld. Deze erkenning is een belangrijke stap in de democratisering van natuur- en milieukennis en vormt een antwoord op de tekortkomingen van technocratie, met name de uitsluitingen die technocratische benaderingen bewerkstelligen en legitimeren. Als kennis niet neutraal is en politieke consequenties heeft, en dat is onvermijdelijk het geval, dan schieten waarheid en objectiviteit tekort als bronnen van autoriteit en dan is het dus belangrijk om op een andere manier de democratische legitimiteit van expertise te versterken. Dit is geen voorstel om te gaan stemmen over wetenschappelijk bewijs, of om het onderscheid tussen kennis, meningen en belangen overboord te gooien. Het is wel een voorstel om expertise niet langer meer buiten de democratie te plaatsen. Voor de democratisering van natuur- en milieukennis moet die kennis aan democratische normen voldoen (Turnhout et al. 2019). Deze normen geven houvast om invulling te geven aan de in de vorige paragraaf voorgestelde diversifiëring.

Een eerste belangrijke norm is verantwoording. Deze norm houdt in dat experts verantwoording moeten afleggen over de manier waarop hun kennis tot stand is gekomen, inclusief de keuzes, categorieën, waarden en frames die in kennis besloten liggen, tegenover actoren die een belang hebben bij die issues waarop expertise betrekking heeft of die worden beïnvloed door de maatschappelijke en politieke consequenties van expertise. De tweede norm is pluralisme. Deze norm heeft direct betrekking op het belang van diversiteit en het belang van open debat of contestatie (Mouffe 2005 2013). Het uitgangspunt is dat verschillende legitieme vormen van kennis mogelijk zijn, dat geen daarvan waardevrij is of a priori als superieur kan worden beschouwd, en dat verschillende vormen van kennis strijdig en onverenigbaar kunnen zijn. Uiting geven aan deze norm houdt in dat er ruimte moet worden geboden aan onenigheid en kritiek op kennisclaims, de frames waarin ze betekenis krijgen, en de consequenties die ze hebben voor natuur, milieu en mensen. Het is daarin van groot belang om te voorkomen dat deze discussies voorbarig worden afgesloten, bijvoorbeeld via het afdwingen van consensus (Tsouvalis & Waterton 2012; Waterton 2019). Consensus over kennis is niet het doel en is niet altijd mogelijk. Maar, een dergelijke aanpak kan wel leiden tot wederzijds begrip en gezamenlijke afspraken, bijvoorbeeld over wat te doen.

Deze twee normen kunnen alleen floreren via de derde norm: bescheidenheid (Jasanoff 2007). Bescheidenheid is de antithese van de overmoed van technocratie en de manier waarop die politieke keuzes onzichtbaar maakt en legitimeert via een beroep op een enkelvoudige objectieve waarheid of consensus waar alleen experts toegang toe hebben. Bescheidenheid houdt in dat experts een open dialoog aangaan met andere actoren en vormen van kennis, ruimte bieden voor onenigheid, en dat ze weerstand bieden aan de neiging om te snel te arbitreran in die onenigheid, kennis uit te sluiten, of via integratie of consensus toch weer nieuwe enkelvoudige kennis te creëren.

3.7 Conclusie

Ontwikkelingen in wetenschap en maatschappij vragen om een nieuwe rol voor wetenschap. Zoals ik in dit essay heb laten zien, is in situaties waar je te maken hebt met verschillende frames (en de belangen, waarden en vormen van kennis die daarmee samenhangen), de traditionele technocratische benadering niet in staat om legitimiteit, autoriteit en betrouwbaarheid te waarborgen. In het alternatief dat ik in dit essay schets staat diversiteit centraal. In plaats van het ontkennen van waarden en belangen in kennisproductie, moeten experts juist reflecteren op welke frames, waarden en belangen zij met hun kennis dienen of negeren. En in plaats van daarin zelf te arbitreran, wordt de taak van experts om verschillende frames en vormen van kennis in kaart te brengen en met elkaar in gesprek te brengen. Daarmee komt wetenschap midden in de democratische samenleving te staan en daarbij hoort dat wetenschappers verantwoording afleggen, pluralisme en verschil respecteren, en bescheidenheid betrachten.

Dit is ongemakkelijk voor experts, onder andere omdat het een verlies aan macht inhoudt. Ze domineren niet langer de manier waarop natuur en milieu worden geframed, ze raken hun elitaire positie en vanzelfsprekende toegang tot financiering of besluitvorming kwijt, en ze moeten hun invloed delen en democratisch legitimeren. Het is ook ongemakkelijk voor beleidsmakers en politici, omdat ze hun verantwoordelijkheid voor beslissingen niet meer op experts kunnen afschuiven. Echter, daar staat ook winst tegenover. Door midden in de samenleving te staan, kan wetenschap op een nieuwe manier vertrouwen en autoriteit winnen. Niet door middel van waarheid en objectiviteit als criteria, maar via openheid, verantwoording en neutraliteit ten opzichte van verschillende frames en kennisclaims.

De meervoudigheid die hiermee wordt bevorderd is niet alleen de sleutel tot democratisering van kennis, maar ook de sleutel tot de democratisering van natuur en milieu als meer dan alleen technische of ecologische vraagstukken, en als maatschappelijke, politieke en culturele fenomenen. Als experts de macht om natuur en milieu te meten, classificeren en definiëren moeten delen met anderen, kunnen natuur en milieu niet langer meer worden gezien als eenduidige objecten voor kennisvergaring en sturing, en worden ze zelf meervoudig. Wanneer natuur en milieu meervoudig bekeken worden, kunnen zij diverse waarden en perspectieven reflecteren en bedienen en kunnen zij daarmee diverse vormen van legitiem handelen mogelijk maken. Gezien de huidige staat van natuur en milieu, en gezien vanuit democratisch oogpunt, kan dat alleen maar winst zijn.

Literatuur

- Bowker, G.C. & Star, S.L. (2000), *Sorting things out: classification and its consequences*. Cambridge: MIT Press.
- Brown, M.B. (2009), *Science in democracy: expertise, institutions, and representation*. Cambridge: The MIT Press.
- Foucault, M. (1970), *The order of things: an archaeology of the human sciences*. London: Tavistock.
- Foucault, M. (1977), *Discipline and punishment*. New York: Pantheon.
- Foucault, M. (1991), 'Governmentality', in G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Halfman, W. (2019), 'Frames: beyond facts versus values', in E. Turnhout, W. Tuinstra & W. Halfman (eds.), *Environmental Expertise: Connecting Science, Policy and Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Halfman, W. & Pastoor, M. (2019), 'Expertise for European fisheries policy', in E. Turnhout, W. Tuinstra & W. Halfman (eds.), *Environmental Expertise: Connecting Science, Policy and Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jasanoff, J. (2007), 'Technologies of Humility', *Nature* 450(7166), 33.
- Law, J. & Lynch, M. (1988), 'Lists, field guides, and the descriptive organization of seeing: birdwatching as an exemplary observational activity', *Human Studies*, 11, 271-303.
- Metze, T. & Turnhout, E. (2014), 'Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over superwicked problems', *Bestuurskunde*, 23, 3-11.
- Mouffe, C. (2005), *On the Political*. London: Routledge.

- Mouffe, C. (2013), *Agonistics: thinking the world politically*. London: Verso.
- Pielke, R. (2007), *The honest broker making sense of science in policy and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Popper, K. (1959), *The logic of scientific discovery*. London: Hutchinson.
- Robertson, M. (2012), 'Measurement and alienation: making a world of ecosystem services', *Transactions of the institute of British Geographers*, 37, 386-401.
- Saltelli, A. et al. (2020), 'Five ways to ensure that models serve society: a manifesto', *Nature*, 582, 482-484.
- Tsouvalis, J. & Waterton, C. (2012), 'Building "participation" upon critique: the Loweswater Care Project, Cumbria, UK', *Environmental Modelling & Software*, 36, 111-121.
- Turnhout, E. (2017), 'Integere relaties: wetenschappelijke integriteit en de verhouding tussen wetenschap en samenleving', *Beleid en maatschappij*, 44, 1.
- Turnhout, E. (2018), 'The politics of environmental knowledge', *Conservation and Society*, 16, 363-371.
- Turnhout, E., Dewulf, A. & Hulme, M. (2016), 'What does policy-relevant global environmental knowledge do? The cases of climate and biodiversity', *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 18, 66-72.
- Turnhout, E., Neves, K. & De Lijster, E. (2014), "'Measurementality" in biodiversity governance: knowledge, transparency, and the Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)', *Environment and Planning A*, 46, 581-597.
- Turnhout, E., W. Tuinstra & W. Halffman (2019), *Environmental Expertise: Connecting Science, Policy and Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Turnhout, E., Metze, T., Wyborn, C., Klenk, N. & Louder, L. (2020), 'The politics of co-production: participation, power, transformation', *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 42, 15-21.
- Waterton, C. (2019), 'The Loweswater Care Project', in E. Turnhout, W. Tuinstra & W. Halffman (eds.), *Environmental Expertise: Connecting Science, Policy and Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

4 Aan het front van de kennis, in de keuken van het beleid

Hans Mommaas

4.1 Inleiding

In Nederland nemen de planbureaus een bijzondere positie in. Enerzijds zijn ze als leveranciers van onderzoek, monitoring, evaluatie, agendering en verkenning een hecht onderdeel van de ontwikkeling van het nationale overheidsbeleid. Op verschillende manieren geven de planbureaus, elk als onderdeel van een eigen ‘moederdepartement’, invulling aan hun functie om het nationale beleid over de volle breedte van relevante informatie te voorzien. Dit doen ze met het oog op de kwaliteit van de besluitvorming. Anderzijds garanderen een Ministeriële Aanwijzing én de manier waarop de planbureaus zijn georganiseerd en worden gefinancierd hun onafhankelijkheid in wat zij onderzoeken en in hoe zij dat doen. Niet zelden wordt vanuit het buitenland – van het nabije België tot het verre China – met interesse naar die rol geïnformeerd. Hoe lukt het jullie om die op het eerste gezicht tegenstrijdige belangen van het leveren van onafhankelijke kennis en het bijdragen aan het overheidsbeleid op een verantwoorde manier met elkaar te verbinden? Hierbij speelt een rol dat Nederland een lange traditie heeft in het rationeel informeren en funderen van het beleid, voorbij een louter politieke bepaling. Het gaat hierbij om empirisch onderbouwde beleidsvorming (*evidence-based policymaking*).

Dat wordt vaak in verband gebracht met het feit dat bij de Nederlandse staatsvorming terdege rekening moest worden gehouden met het verzuilde karakter van de samenleving (Halfman 2009; Lagendijk & Needham 2012). Er was daardoor een hang naar een zekere rationalisering en objectivering, voorbij de religieus-politieke tegenstellingen. Zo zijn de omgangsvormen tussen wetenschap, beleid en samenleving in de loop der tijd behoorlijk geslepen en verfijnd. Er is een onderlinge ‘modus operandi’ ontstaan die de wederzijdse verwachtingen duurzaam structureert én disciplineert. Tegelijkertijd is die ‘modus operandi’ uiteraard geen vanzelfsprekendheid. De omgangsregels kunnen nog zo duidelijk en institutioneel verankerd zijn, de gevoelige relatie tussen wetenschap, beleid en samenleving vergt voortdurend onderhoud. Al was het maar omdat ook de politieke en maatschappelijke omstandigheden waaronder beleid wordt gemaakt, de vraagstukken waar dat beleid voor

komt te staan en de manier waarop verschillende vormen van kennis daarin hun plaats krijgen stelselmatig veranderen. En zoals altijd geldt ook hier: ‘vertrouwen komt te voet en gaat te paard’.

In dit essay wil ik ingaan op de plaats en betekenis van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), als schakel tussen wetenschap, beleid en samenleving in een tijd van complexe verandering. Er is namelijk het een en ander veranderd in de aard van de vraagstukken van de fysieke leefomgeving. Zo wordt er gesproken over het bestaan van *wicked problems* en de noodzaak van ‘transities’, waarbij de toekomst op het spel staat. Daarnaast is er het een en ander gebeurd in de manier waarop politiek en beleid zich tot elkaar en tot de samenleving verhouden, met inbegrip van de rol van wetenschappelijke kennis. Deels is er iets specifiek aan de hand met de leefomgeving en de opgaven waarvoor die ons stelt. En deels moeten die opgaven worden aangepakt onder veranderde maatschappelijke en beleidsmatige omstandigheden. Er is dus sprake van een dubbelslag. Hierna schets ik dit veranderende landschap van wetenschap, beleid en samenleving. Ik doe dat aan de hand van zowel de veranderingen in de aard van de vraagstukken van de fysieke leefomgeving als die in de verhouding tussen wetenschap, beleid en samenleving. Hiermee wil ik laten zien hoe het PBL zich in zijn onderzoeksprogramma tot die veranderingen verhoudt. Zowel in termen van het type onderzoek dat we doen als in termen van de beleidsmatige en maatschappelijke positie die we innemen.

Als ik de verandering in één zin zou moeten samenvatten, dan zou ik mijn toevlucht nemen tot de socioloog Zygmunt Bauman (1987): we maken in onze verhouding tot de fysieke en ruimtelijke leefomgeving de omslag mee van *legislators* naar *interpreters*. De *legislator* gaat uit van een eenduidige blik op een externe werkelijkheid, waartoe de expert dankzij superieure kennis een geprivilegieerde toegang heeft om van daaruit gezaghebbende handelingsnormen af te leiden. De *interpreter* daarentegen gaat uit van een veelvormige werkelijkheid, waar hij of zij zelf deel van uitmaakt, met een diversiteit van waarheidsaanspraken en met als inzet om daartussen te bemiddelen. We begrijpen onze leefomgeving steeds meer als een veelvormig samenhangend geheel, dat op tal van manieren is verbonden met onze even veelvormige manier van leven. Een mechanistische manier van kijken naar de leefomgeving, als ware het een eenduidig te kennen extern object dat we naar hartenlust kunnen opdelen, omvormen en benutten maakt plaats voor een meer interpretatieve of reflexieve manier van kijken. Daarbij houden we rekening met een grotere diversiteit aan mogelijke manieren van kijken naar en omgaan met de leefomgeving én met de weerslag daarvan op de langere termijn voor volgende generaties en op een ruimere schaal voor medeaardbewoners.

De daaruit resulterende zienswijze maakt ons enerzijds meer bescheiden in onze ‘wetgevende’ macht. We zien onszelf liever als participant in de natuur, dan als heerser over de natuur. Anderzijds maakt dat het belang van analytische kennis er niet minder om. Integendeel. Kennis van de samenhangende werking van de leefomgeving is juist van meer belang geworden in het doorgronden en sturen van ontwikkelingen, met inbegrip van de bijbehorende modellen en evaluaties. Tegelijkertijd moet die analytische manier van kijken zich explicieter verhouden tot een meervoud van situaties, waarden en belangen.

Voor een publieke kennisinstelling als het PBL impliceert dit dat moet worden gezocht naar een breder palet van wetenschap en beleid, zowel analytisch als participatief. Aan de ene kant moeten we voorbij een al te monocausale instrumentaliteit. Aan de andere kant gaat het om meer dan een consequenteloze stapeling van geïsoleerde initiatieven, observaties en experimenten. Lerend vermogen is van belang, zowel intern als extern. We moeten een spade dieper steken in ons begrip van de rol van wetenschappelijke kennis bij de sturing van complex overheidsbeleid, voorbij een al te absolute tegenstelling tussen instrumentele en communicatieve vormen van rationaliteit à la Jürgen Habermas (1981). De stelling die ik in dit essay wil verdedigen, is dat we beide kennisperspectieven in hun onderlinge samenhang nodig hebben.

4.2 Het veranderende vraagstuk van de leefomgeving

In 2013 publiceerde het PBL het rapport *Wissels omzetten*, met als ondertitel 'Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw' (PBL 2013). In dit zogenoemde signalenrapport riep het PBL op tot een herijking van het milieubeleid. De vraagstukken zijn omvangrijker en fundamenteeler geworden: voorbij het tegengaan van schadelijke emissies en het beschermen van de overgebleven natuur. De dumping van chemisch afval, de uitstoot van schadelijke stoffen en de aantasting van natuurgebieden blijven vanzelfsprekend om aandacht vragen al heeft het beleid in de afgelopen decennia ook succesvol bijgedragen aan het aanpakken van deze opgaven. Maar die opgaven worden tegelijkertijd meer indringend en meer omvattend. Enerzijds gaat het om kwesties die zich afspelen op mondiale schaal, zoals de verandering van het klimaat, de achteruitgang van de biodiversiteit en het verspillende gebruik van grondstoffen. Anderzijds grijpt een adequate aanpak dieper in op de operationele logica van burgers, bedrijven en bestuurders.

Het gaat om meer dan enkelvoudige maatregelen, zoals het opschonen van vervuilde grond of het aanbrengen van extra katalysators. Het gaat om de organisatie van markten, de inrichting van subsidie- en belastingstelsels en de wijze waarop we de leefomgeving benutten. De aanpak moet voorbij de korte beheersingslogica die gefixeerd is op het verhelpen van concreet zichtbare misstanden of de navolging van specifieke Europese regels. In plaats daarvan is een bredere betrokkenheid nodig van bestuurders, bedrijven en burgers. *Wissels omzetten* adresseert dus niet alleen een verbreding en verdieping van de milieuproblematiek. Het adresseert daarmee ook een verbreding of 'vermaatschappelijking' van het politieke en beleidsmatige speelveld. De overheid kan het niet alleen af; de economie en de samenleving moeten eveneens in beweging komen. De problematiek reikt verder dan de klassieke publieke verantwoordelijkheid voor de volksgezondheid, het natuurbeheer, de milieuschade en dergelijke. Het betreft ons allemaal. Er is mobiliserend beleid nodig dat niet alleen is gericht op het einde van de keten en op het opruimen van de rommel, maar ook op de hele keten en op het voorkomen dat er hoe dan ook rommel ontstaat.

In de jaren die volgden op het signalenrapport wordt indringend zichtbaar hoe noodzakelijk de wending naar een meer systemische aanpak is. Wetenschappelijke overzichten

zoals die van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC 2022) en het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES 2019) tonen steeds overtuigender de toenemende opwarming van het klimaat en de verslechtering van de biodiversiteit aan. De conclusies worden meer en meer onontkoombaar. Dat is een trendbreuk in het milieudebat. De hier en daar bestaande twijfel over de eindigheid van grondstoffen als het allesbepalende milieuvraagstuk (Meadows et al. 1972) wordt gepasseerd door het vraagstuk van de klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit. De discussie over het al dan niet antropogene karakter van beide vraagstukken verschuift snel naar het vraagstuk van effectieve maatregelen.

Tegelijkertijd blijkt hoe moeilijk het is om de draai te maken, zeker in Nederland. Deels houdt dat verband met de politieke weging van vraagstukken. Hiervoor is al geconstateerd dat de focus in het toonaangevende milieubeleid lange tijd gericht is gebleven op de klassieke publieke verantwoordelijkheden: het tegengaan van schadelijke emissies en het voldoen aan Europese regelgeving. Daarbij speelt ook een bredere bestuurscultuur een rol waarin een op de korte termijn gerichte beheersmatige oriëntatie de voorkeur heeft. Bovendien is de onderliggende economische padafhankelijkheid van belang. In de Nederlandse delta-economie nemen de handel en de offshore-industrie een belangrijke positie in. Die zijn in het verleden verbonden geraakt met nationale productievoordelen wat betreft de landbouw, de mijnbouw en onze positie als energie- en grondstoffentransporteur, vooral voor het industriële Duitsland. De samenhang tussen de koolstof- en eiwitstromen (olie, soja) en de nationale verwerking en export ervan mét de in Nederland achterblijvende uitstoot van broeikasgassen, stikstof en dergelijke resulteert in een milieudruk die zowel naar mondiale als Europese maatstaven hoog is (EEA 2019). Tegelijkertijd maken de fysieke infrastructuur van kabelnetten en pijpleidingen en de institutionele infrastructuur van belastingstelsels en subsidiestelsels een verandering moeilijk.

Het gevolg hiervan is dat de benodigde transitie traag op gang komen. Internationale druk en/of rugdekking blijkt van belang. Doorslaggevend zijn achtereenvolgens het Parijsakkoord (2015), de gecombineerde Europese en Nederlandse rechtspraak in verband met het stikstofbeleid én het klimaatbeleid (2017-2019) en het aangescherpte Europese milieubeleid (2020). De nationale kanteling wordt ingezet met het Klimaatakkoord van 2018. Dit akkoord is tot stand gekomen via een breed maatschappelijk overleg, maar anders dan bij het eerdere Energieakkoord gebeurt dat nu onder kabinetsregie. Het geheel is formeel verankerd in de Klimaatwet van 2019. Op basis van de doelstelling van 49 procent reductie van broeikasgasemissies in 2030 ten opzichte van 1990, die afgeleid is van het Parijsakkoord, komt verdergaand beleid op gang voor de energiesector, de industrie, de mobiliteit, de gebouwde omgeving en de landbouw.

Met het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV uit 2021 krijgt dit beleid een extra impuls. In dit akkoord is de klimaatambitie door de overname van het Europese Green Deal-beleid opgehoogd naar 55 procent emissiereductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Het duurde dertig jaar om in Nederland een emissiereductie van 25 procent te bereiken. Het doel uit het Urgenda-arrest van 25 procent reductie wordt voor 2020 maar met de

hakken over de sloot gehaald en voor 2021 niet gehaald (CBS & RIVM 2022; PBL et al. 2021). Maar de ambitie is nu om de aanvullende 30 procent reductie in amper acht jaar te halen. Naast de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++-regeling) wordt hiervoor een geoormerkt klimaatfonds van 35 miljard euro gereserveerd.

Tegelijkertijd heeft de Raad van State in 2019 – in vervolg op de Europese rechtspraak – een streep door het geldende stikstofbeleid gehaald. Het Programma Aanpak Stikstof liep in zijn vergunningverlening namelijk te eenzijdig technisch vooruit op mogelijke toekomstige stikstofemissiereducties. Nodig is beleid dat breder én proactiever aansluit bij de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) en daarmee bij een verbetering van de staat van instandhouding van de beschermde natuur. In het Coalitieakkoord is voor het nodig geachte beleid een budget van 25 miljard euro gereserveerd. In 2030 dient op 74 procent van de stikstofgevoelige hectares natuur de stikstofneerslag onder de kritische depositiewaarde te liggen. Het geheel vraagt om niet minder dan een historische breuk met de Nederlandse geschiedenis van de benutting van de natuurlijke omgeving (Van der Woud 2020). Samen met de noodzaak om in de behoefte aan nieuwe woningen te voorzien, de waterkwaliteit te verbeteren en op klimaatadaptiviteit in te zetten, dringt het besef door dat er sprake is van een historisch betekenisvolle ruimtelijke herinrichting. Wat betreft de woningbehoefte zet het kabinet voor de komende tien jaar in op 100.000 extra woningen per jaar. Bij klimaatadaptatie gaat het om een verdergaande aanpassing van stad en land aan weersextremen. Het omgevingsbeleid moet worden aangescherpt, vooral de Nationale Omgevingsvisie die tot voor kort vooral werd gezien als een poging tot een vereenvoudiging en flexibilisering van de Nederlandse ruimtelijke planning (WRR 1998). De conclusie is duidelijk: een kleine tien jaar na Wissels omzetten daalt de omvang van de onvermijdelijke transitieopgave in.

De breuk met de voorgaande jaren is niet alleen zichtbaar in de ophoging van de ambities en de budgetten. De breuk toont zich ook in de verbreding van het beleid. Er is een toenemend besef dat de dossiers niet los van elkaar kunnen worden opgepakt, maar dat er tal van dwarsverbanden zijn: klimaat en energie; landbouw, voedsel en natuur; woningbouw en infrastructuur; stad en land. Nederland moet in samenhang op de schop. Dit gaat voorbij enkelvoudige ingrepen als het saneren van de bodem of het aanbrengen van een katalysator. De vraag is vervolgens hoe die samenhang in het beleid effectief kan worden opgepakt (PBL 2016). Er is immers tegelijkertijd ook het gevaar van een verlamme complexiteit. Ambtelijk en bestuurlijk zoeken de dossierdragers van de leefomgeving elkaar in de aanloop tot het kabinet Rutte IV op. Bovendien is duidelijk dat bij de aanpak een bredere coalitie van actoren moet worden aangesproken: bestuurders, bedrijven, burgers. Zonder dat verantwoordelijkheden te diffuus worden verdeeld of bij de verkeerde actoren terecht komen. Het gaat om daadkracht én draagvlak. Via het gedachtegoed van 'brede welvaart' moet de verbinding met de bredere sociale en economische agenda in het vizier worden gehouden (PBL et al. 2017).

4.3 Het veranderende landschap van kennis en beleid

Hun naam geeft al enigszins aan uit welke denktraditie de planbureaus zijn voortgekomen. Ook al is het perspectief na de oprichting van het Centraal Planbureau (CPB) in 1946 al snel verruimd (Halffman 2009), in algemene zin gaat het gedachtegoed terug op de idee dat op grond van kennis van systematische verbanden in de economische, fysiek-ruimtelijke en sociale wereld een beter, want meer doeltreffend en doelmatig beleid mogelijk is. De planbureaus leveren sinds jaar en dag geen plannen meer aan, althans niet op een omvattende 'blauwdrukachtige' manier. Vandaag de dag realiseren we ons dat de ontwikkelingen daarvoor te dynamisch zijn en dat we daarmee in het verleden te vaak onzekerheden, aannames en afwegingsmomenten en daarmee politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden onder het wetenschappelijke kennistapijt hebben geveegd.

Voor zover er nu op basis van kennis van systematische verbanden (modellen) wordt nagedacht over mogelijke toekomsten wordt er gesproken van backcasting, ramingen, scenario's of verkenningen. Er is het besef van onzekerheden, aannames en afwegingsmomenten en daarmee van het belang van politiek-bestuurlijke besluitvorming. De modellen leveren niet meer maar ook niet minder op dan een zo goed mogelijk wetenschappelijk onderbouwd perspectief op de samenhang der dingen, met de bijbehorende beredeneerde doorkijk naar denkbare toekomsten ('wat-als'). Niet als wetenschappelijk substituuut voor, maar als reflexief hulpmiddel bij de besluitvorming. Dat dit bij tijd en wijle door de politiek-bestuurlijke omgeving anders wordt opgepakt valt niet alleen de modellen te verwijten. Het kan daarbij ook gaan om een al te rechtlijnige politiek-bestuurlijke inzet van de modellen, waarbij de onzekerheden, de aannames en de afwegingen strategisch uit het zicht worden gehouden.

De wetenschappelijke kennis waarop dit modellenwerk is gebaseerd blijkt behulpzaam en noodzakelijk bij het ontdekken en doorgronden van langetermijnontwikkelingen en bij het bepalen van de effectiviteit van de mogelijke aanpak ervan. Denk aan klimaatverandering, de afnemende biodiversiteit en het verspillende grondstoffengebruik. Het is niet goed in te zien hoe we zonder de modellen greep kunnen krijgen op de samenhang van fysieke ontwikkelingen op langere termijn en op ruimere schaal om gericht te kunnen nadenken over denkbare oplossingen. Het is ook niet goed in te zien hoe de continuïteit van dit soort modellen en de verdere ontwikkeling ervan anders gewaarborgd kunnen worden dan door publieke kennisinstellingen. Het is hierbij immers noodzakelijk dat onderzoekers over een langere termijn op elkaars werk kunnen voortborduren. Daarmee is en blijft het modellenwerk een onmisbare bouwsteen in het ontwikkelen van doelgericht en effectief langetermijnbeleid. De *Klimaat- en Energieverkenning (KEV)* die wettelijk gewaarborgd is, laat zien in welke richtinggevende behoefte de jaarlijkse bepaling van de emissiereducties voorziet, uitgaande van vastgesteld en voorgenomen beleid.

Maar tegelijkertijd neemt het besef toe van een bredere en meervoudige kennisbehoefte. Het onderliggende, naar algemeenheden zoekende denkraam van het modellenwerk kan, afhankelijk van de reikwijdte van de verbanden en de vertaling ervan in het beleid, gemakkelijk aanleiding geven tot een al te instrumentele of mechanistische aanpak van

natuur en samenleving. Het gevolg is onvoldoende gevoeligheid voor de veelvormigheid van situaties en de actieve inbreng van burgers, bedrijven en bestuurders. Juist bij ongestructureerde vraagstukken (*wicked problems*) bestaat er behoefte aan een breder palet van kennisinstrumenten (West Churchman 1967). Deze vraagstukken zijn namelijk niet te reduceren tot enkelvoudige ingrepen, zoals het schoonmaken van de grond of de inbouw van een katalysator. Bovendien is een actieve betrokkenheid van bedrijven, bestuurders en burgers belangrijk bij het verkennen van mogelijke maatregelen. Dit vergt meer aandacht voor de variëteit aan situaties in plaats van eenvormigheid, onderling leren in plaats van eenzijdig sturen, en tussentijds informeren in plaats van alleen achteraf evalueren.

Bovendien zijn de wetenschap en het overheidsbeleid veel van hun eerdere maatschappelijke gezag kwijtgeraakt. Er wordt gesproken over het ontstaan van een 'kennisdemocratie', waarbinnen de inbreng van kennis in het beleid wordt betwist (In 't Veld 2021).

Het stijgende opleidingsniveau, de betere toegankelijkheid van informatie en de opkomst van sociale media hebben ertoe geleid dat de eens zo overzichtelijk geordende domeinen van media, wetenschap en beleid op ingewikkelde manieren door elkaar zijn gaan lopen. Hoewel het vertrouwen in wetenschappelijke kennis in het algemeen hoog blijft, ligt vooral de kennis die aan het beleid is gerelateerd onder het kritische vergrootglas. Zeker bij beleidsdossiers waarbij de economische en sociale belangen groot zijn, zoals bij de energiehuishouding, de landbouw en het wonen. Dit vraagt om een grotere openheid van en een grotere betrokkenheid bij de productie van kennis, met een open oog voor de diversiteit van soorten kennis en hun doorwerking. Van sturen naar leren, van validiteit naar legitimiteit en van objectiviteit naar robuustheid.

In 2013 kreeg het PBL het verzoek om de uitvoering te evalueren van het Natuurpact, het toenmalige gedecentraliseerde natuurbeleid. Het PBL koos ervoor om de evaluatie breder aan te pakken dan alleen te kijken naar de mate van doelbereik op het vlak van de biodiversiteit. Daar waren twee redenen voor. Ten eerste was er sprake van een meervoudig doel. Het ging bij het Natuurpact niet alleen om de biodiversiteitsdoelen zoals vastgelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water. Het ging ook om een versterking van de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur en om de versterking van de relatie tussen de economie en de natuur. Ten tweede was het de bedoeling dat de provincies het beleid gingen oppakken, samen met een breder netwerk van maatschappelijke organisaties. Natuurcondities hebben namelijk een sterk gebiedsspecifiek karakter. De provincies hadden hierdoor ook behoefte aan tussentijdse kennisuitwisseling over nieuwe beleidsstrategieën (PBL 2014).

In de loop der jaren is de methodiek van het lerend evalueren bij het PBL, in samenwerking met de universitaire wereld, uitgewerkt tot een volwaardige loot aan de stam van zijn kennisrepertoire (Kunseler 2017). De Lerende Evaluatie van het Natuurpact is inmiddels aan haar derde projectcyclus toe. Daarnaast is de methodiek bij andere beleidsdossiers toegepast, zoals de regiodeals, de regionale energiestrategieën, het Programma Aardgasvrije Wijken en het Interbestuurlijke Programma Vitaal Platteland. En er zijn plannen om de aanpak van de opgaven uit het Klimaatakkoord en het aankomende Nationale Programma Landelijk Gebied aan een lerende evaluatie te onderwerpen.

De lerende aanpak komt in een meer algemene zin tegemoet aan twee samenhangende uitdagingen: de complexiteit en ongewisheid van omgevingsvraagstukken en de gewenste vermaatschappelijking van de aanpak ervan. Er zijn allerlei situaties waarin het einddoel in het algemeen wel duidelijk is, maar de weg er naartoe niet. Zo is het doel van klimaatneutraliteit in 2050 helder, maar kunnen het onderliggende energieportfolio en de weg om er te komen behoorlijk verschillen. Juist in dit soort situaties is het verstandig om de collectieve creativiteit aan te boren en een diversiteit aan opties te verkennen én om tussentijds de vinger aan de pols te houden. Louter sturen op een ééndimensionaal doelbereik, bijvoorbeeld op megatonnen aan emissiereductie, kan zelfs averechts werken. Een perverse consequentie kan dan zijn dat er gekozen wordt voor een korttermijnstrategie die op de langere termijn verbeteropties in de weg staat. Denk aan het massaal uitrollen van hybride warmtepompen die de aanleg van collectieve warmtenetten verhindert, of aan het massaal overstappen op emissiearme stallen dat een verdergaande verbetering van de natuur belemmert.

Juist wanneer bij voorbaat niet helemaal duidelijk is wie voor welke opgave staat is het goed om met elkaar ervaring op te doen over de beste onderlinge afstemming. Zo wordt bij de aanpak van de regionale energiestrategieën (RES'en) scherp zichtbaar hoe die strategieën afhankelijk zijn van de keuze voor een bovenregionale infrastructuur. Bij het minder verspillend en meer circulair maken van de grondstoffenstromen lopen bedrijven tegen onverwachte nationale wet- en regelgeving aan. En het regionale natuurbeleid heeft behoefte aan nationale duidelijkheid over de langetermijndoelen, ook op andere terreinen dan die van de biodiversiteit. Dit is nodig om op een robuuste manier te kunnen inspelen op de mogelijke samenhangen tussen de terreinen. Overigens is dit breder aan de orde. Regio's vragen zich namelijk af hoe ze het beste vorm kunnen geven aan de toenemende behoefte aan meer samenhang in de regiospecifieke aanpak van leefomgevingsvraagstukken. Dat vraagt om een betere afstemming van de onderlinge beleidsrelaties en de onderlinge kennisrelaties. En niet alleen horizontaal tussen dossiers en gebieden, maar ook verticaal tussen het regionale en het nationale niveau. Een lerende evaluatie helpt bij het onderling organiseren van de verhoudingen gericht op het vinden van een samenhangende aanpak.

Bovendien komt een lerende evaluatie tegemoet aan de behoefte van burgers aan een bredere betrokkenheid bij de oplossing van allerlei vraagstukken (PBL 2020). Zoals gezegd is het in de huidige kennisdemocratie niet goed denkbaar meer dat oplossingen enkelvoudig vanuit de wetenschap en het beleid over de samenleving worden uitgestrooid. Voorbeelden zoals de opslag van CO₂, de plaatsing van windturbines, de krimp van veestapels en binnenkort de planning van kerncentrales laten zien dat er meer ruimte en meer aandacht moet zijn voor een meervoud van perspectieven en voor gedeeld eigenaarschap. Dat geldt niet alleen voor de uitvoering van het beleid, maar ook voor de ontwikkeling ervan. Belangrijk is dat de meervoudigheid van perspectieven niet alleen betrekking heeft op de definiëring van de vraagstukken, maar ook op de aanpak ervan. Een 'lerende' in plaats van alleen een 'evaluerende' aanpak biedt de mogelijkheid hiertoe.

4.4 Het belang van een meervoudig kennisperspectief

Het PBL-werk omvat meer dan het modellenwerk enerzijds en de lerende evaluaties anderzijds. Vanaf zijn ontstaan uit de fusie van het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijke Planbureau in 2008 beschikt het kennisinstituut over een breder palet aan methoden en kennisperspectieven. Denk aan evaluaties, institutionele analyses, ontwerpen en scenario's (al dan niet op kaart!). De laatste jaren verbreedt het PBL dit palet en zet het de methoden steeds meer in samenhang in. Dat houdt verband met de eerdergenoemde verschuiving in de aanpak van de leefomgevingsvraagstukken. Aan de ene kant vergen de vraagstukken een meer systemische aanpak – voorbij de enkelvoudige ingrepen. Aan de andere kant bestaat er een toenemende behoefte aan een brede maatschappelijke inzet voor de totstandkoming van het beleid. Dit komt niet alleen door de complexiteit van de vraagstukken, maar ook door hun regionale, ruimtelijke én institutionele samenhang én door de noodzaak van maatschappelijke betrokkenheid.

Kennis van causale verbanden in de fysieke leefomgeving (het modellenwerk) blijft belangrijk om greep te houden op de onderliggende samenhang der dingen. Dat geldt voor de broeikasgasemissies en de gevolgen voor het klimaat, het verlies van biodiversiteit, de mobiliteitspatronen, de dynamiek op de regionale woningmarkten, het grondstoffengebruik en de ruimtelijke kwaliteit. Inzicht in de samenhang der dingen is belangrijk om aan de hand daarvan iets te kunnen zeggen over de voortgang van ontwikkelingen en een doeltreffende en doelmatige aanpak ervan. En dat zowel binnen als tussen de verschillende schaalniveaus: van het mondiale, via het nationale tot het regionale niveau en omgekeerd. Maar naast de wat-vraag naar de samenhang der dingen dringt zich ook steeds meer de hoe-vraag op naar de beste bestuurlijke en maatschappelijke aanpak van de vraagstukken. Die hoe-vraag is weliswaar met de wat-vraag verbonden, maar is er ook onafhankelijk van. Welke waarden, perspectieven en belangen zijn in het geding? Welke combinatie van beprijzen, subsidiëren en normeren is van belang? Welke publiek-private ordening is gewenst? En hoe komen het nationale sectorale doelbereik en de regionale fysiek-ruimtelijke en sociaaleconomische ontwikkeling interbestuurlijk het beste tot elkaar?

De wat- en hoe-vragen zullen steeds meer in hun onderlinge samenhang en wisselwerking moeten worden gezien. Enerzijds om niet terug te gevallen op een al te mechanistische of objectiverende inzet op gevonden verbanden, die vervolgens zijn eigen verzet oproept (denk aan het verzet tegen de CO₂-opslag in Barendrecht). Anderzijds om niet te vervallen in een aaneenschakeling van losstaande gebiedsexperimenten, proeftuinen of regiodeals zonder consequenties. Het principe 'van *legislators* naar *interpreters*' betekent niet dat de analyse van en het inzicht in de grote verbanden bij voorbaat verdacht zijn. Het principe houdt wel in dat het zicht op de grote verbanden steeds gevoelig is voor de diversiteit aan lokale situaties en aan zienswijzen, waarden en belangen. Hierbij komt het erop aan om met enige regelmaat tussen de ontwikkelingen in de verschillende schaalniveaus heen en weer te pendelen. Op deze manier kunnen het grote en het kleine verband – het 'systeem' en de 'leefwereld' – contact met elkaar houden.

Leren vooronderstelt ontwikkeling in een bepaalde richting ook al is die niet altijd bij voorbaat te voorspellen of af te dwingen. Informatie over de mate van doelbereik zal richtinggevend blijven bij het agenderen en aanpakken van de leefomgevingsvraagstukken. Hierbij speelt het PBL de klassieke rol van rekenmeester. Tegelijkertijd zijn er meer verkennende en/of ontwerpende methoden nodig om met elkaar gedurende het proces na te gaan wat wel of niet zou kunnen werken, zowel inhoudelijk als procesmatig en zowel op het institutionele als het handelingsniveau. In dit verband speelt het PBL de meer hedendaagse rol van kennisbemiddelaar. Dit doet het om bestuurders, bedrijven en burgers naar bevind van zaken te helpen de oorspronkelijke doelen en/of maatregelen tussentijds aan te passen.

Het PBL beschikt over een palet aan methoden: van lineair-kwantitatief tot interactief-kwalitatief. Juist de combinatie van methoden (triangulatie) verrijkt de kennisaanpak en stelt in staat om publieke investeringen op een verantwoorde manier te kunnen blijven inrichten. Ook bij complexe en omvattende vraagstukken zoals de energietransitie, de versterking van de natuur en de verduurzaming van de steden. De beschikbaarheid van een palet aan methoden binnen één organisatie biedt de mogelijkheid om afhankelijk van de aard van het vraagstuk en de beleidsinzet te kiezen voor een specifieke combinatie van methoden. Op deze manier hoopt het PBL de tegenstelling tussen een instrumentele en een communicatieve rationaliteit, die verlamd kan werken, te overstijgen. Zo wordt ook voorkomen dat de 'ingenieur' zich verliest in een al te rechtlijnige benadering van de werkelijkheid, los van de meervoudigheid van maatschappelijke waarden en contexten. En zo wordt voorkomen dat de 'burger' zich verliest in de meervoudigheid van mogelijke belangen en perspectieven, los van de overkoepelende opgave.

Literatuur

- Bauman, Z. (1987), *Legislators and Interpreters*. Oxford: Polity Press.
- CBS & RIVM (2022), *Uitstoot broeikasgassen 2,1 procent hoger in 2021*. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/11/uitstoot-broeikasgassen-2-1-procent-hoger-in-2021> [geraadpleegd op 28-03-2022].
- EEA (2019), *The European environment – state and outlook 2020*. Kopenhagen: European Environment Agency.
- Habermas, J. (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Halfman, W. (2009), 'Measuring the Stakes', in J. Lentsch & P. Weingart (eds.), *Scientific advice to policymaking*. Leverkusen: Verlag Barbara Budrich.
- In 't Veld, R. (2021), *Kennisdemocratie*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- IPBES (2019), *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*. Bonn: Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.
- IPCC (2022), *Climate Change 2022*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kunseler, E. (2017), *Government expert organisations in-between logics*. Amsterdam: Vrije Universiteit. Proefschrift.

- Legendijk, A. & B. Needham (2012), 'The Short Lifespan of the Netherlands Institute for Spatial Research', *Regional Studies*, 46(4), 475-491.
- Meadows, D.H., D.L. Meadows, J. Randers & W.W. Behrens (1972), *Limits to Growth*. New York: Universe Books.
- PBL (2013), *Wissels omzetten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2014), *Evaluatie van het Natuurpact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016), *Balans van de Leefomgeving 2016*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020), *Balans van de Leefomgeving 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, SCP & CPB (2017), *Naar een Verkenning Brede Welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving / Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Planbureau.
- PBL, TNO, CBS & RIVM (2021), *Klimaat- en Energieverkenning 2021*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Woud, A. van der (2020), *Het landschap, de mensen*. Amsterdam: Prometheus.
- VVD, D66, CDA & ChristenUnie (2021), *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Coalitieakkoord. Den Haag.
- West Churchman, C. (1967), 'Wicked Problems', *Management Science*, 14 (4), B141-B142.
- WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Deel II

Nieuwe manieren
van onderzoeken en
communiceren

5 Transitie monitoring – richting zoeken met het beleidsveld

Mattijs Taanman

5.1 Introductie

Waar staan we in de transitie? Met welke effecten moet beleid rekening houden? Wat zijn de verwachte en onverwachte ontwikkelingen? Monitoring is essentieel voor effectief en legitiem strategisch beleid. In transitieprocessen is rechttoe rechtaan monitoring echter lastig. Een meer reflexieve monitoring is nodig, waarbij telkens moet worden overwogen of de juiste dingen gemonitord worden, waar een (gebrek aan) verandering door veroorzaakt wordt (de reflectie) en waar de monitoring bijgesteld moet worden op basis van verrassingen en bijwerkingen van eerder beleid (de reflex). De monitoring van een publieke kennisinstelling als het PBL kan alleen bijdragen aan transities als zij bewust positie in dit speelveld kiest.

5.2 Niet zo simpel

'Everybody has a plan, until they get punched in the mouth' (Mike Tyson)

Toen ik lang geleden begon aan een proefschrift over transitie monitoring, dacht ik nog aan een rechttoe rechtaan technische aanpak van monitoring in drie stappen. Stap 1: je vraagt beleidsmakers wat zij met een transitie willen bereiken, op welke manier ze dat willen beïnvloeden en tot welke verandering dat zou moeten leiden. Stap 2: je zegt 'dag', trekt de deur achter je dicht en vertaalt dit alles in een samenhangend stel indicatoren. Stap 3: je volgt de indicatoren, rapporteert of het goed gaat en de beleidsmakers stellen hun plannen zo nodig bij. Dat bleek al snel een kansloze missie.

Bij transitieprocessen, of het nu om energie, stikstof, ruimte, voedsel of natuurbeheer gaat, zijn de doelen, plannen en beoogde verandering vaak niet zo helder. Ze zijn onderwerp van discussie en verschuiven voortdurend. Daardoor krijgt een onderzoeker bij stap 1 geen helder antwoord, en wanneer hij of zij bij stap 2 de deur dichttrekt, is de kans dat er uit stap 3 iets nuttigs volgt opeens heel erg klein.

Neem de energietransitie. Schoon, betaalbaar en betrouwbaar zijn al decennia de doelen van de energietransitie. Schoon was de grote opgave, aangezien het met de betaalbaarheid en betrouwbaarheid wel goed zat. Daar is dan ook de meeste monitoring, zoals de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) op gericht en dat ging jarenlang prima. Maar sinds het najaar van 2021 zijn de energieprijzen sterk gestegen en na de inval van Rusland in Oekraïne is de betrouwbaarheid opeens ook een centraal issue geworden. Veel energie-experts krabben zich dan ook achter de oren: zijn we, ook in de monitoring, betaalbaarheid en betrouwbaarheid niet te veel uit het oog verloren?

Ook plannen veranderen. In 2019 publiceerde de provincie Zuid-Holland een aantal scenariostudies, waaraan ik meewerkte, over de toekomstige energie-infrastructuur. Waterstof speelde daarin geen centrale rol en kernenergie was uit de analyse gehouden omdat daar weinig van verwacht werd. Zo werd kernenergie maar één keer genoemd in het vuistdikke Klimaatakkoord van een jaar eerder. Twee jaar later zijn waterstof en kernenergie misschien wel de belangrijkste twee energie-opties in het energiedebat.

Telkens gebeuren er in de energietransitie onverwachte dingen: grondstoffentekorten, extreme energieprijzen, succesvolle rechtszaken tegen de staat en grote bedrijven, grote prijsspieken die onverwachte effecten hebben op gedrag en beleidsbudgetten en een voortdurende golf aan nieuw beleid van de overheid en energiespelers. We weten dat deze dingen belangrijk zijn in het transitieproces, maar ze passen lang niet altijd in de gebruikte modellen en indicatorensets.

En dit gaat nog om de energietransitie, waar al decennia gewerkt wordt aan doelen, plannen en veranderingen waardoor de methoden en indicatoren al behoorlijk ver ontwikkeld zijn. De circulaire economie loopt daar volgens het PBL nog 15 jaar op achter. Wanneer een kennisorganisatie daar geen rekening mee houdt, loopt zij het risico op kritiek dat de monitoring niet beleidsrelevant is ('Dat is achterhaald!' of 'Daar kunnen we niets mee!'), niet legitiem ('Dit is niet de rol van het PBL!') of niet betrouwbaar is ('Met deze data en indicatoren sla je de plank mis!').

5.3 Waaronder transitieprocessen om een andere vorm van monitoring vragen

'Each attempt at creating a solution changes the understanding of the problem' (Rittel & Webber 1973)

Transities zijn fundamentele systeemveranderingen en de S-curve van transities weerspiegelt de boerenwijsheid dat verandering vaak langer duurt dan je hoopt en vervolgens sneller gaat dan je verwacht had. De systemen in transitie bestaan uit instituties, ruimte en technologie die al tientallen jaren op elkaar zijn afgestemd. Dat biedt mensen en organisaties de relatieve zekerheid dat wat ze gisteren deden, morgen ongeveer hetzelfde effect heeft. Bereiken alternatieven of de negatieve effecten een bepaalde drempel, dan verstoren ze de dominante afstemming en ontstaat een kettingreactie van effecten: duurzame energie gaat

de infrastructuur en leveringszekerheid beïnvloeden, droogte de ruimtelijke inrichting en ruimteclaims, enzovoort. En hoe al deze veranderingen op elkaar ingrijpen is lastig af te bakenen. Dit is niet alleen terug te zien in de feitelijke (telbare) veranderingen (het aantal terawattuur aan duurzame energie, de hoogte van de grondwaterstanden), maar ook in de manier waarop het probleem sociaal, wetenschappelijk of politiek begrepen wordt: wat gisteren kansrijk leek, is dat morgen misschien niet meer. Nu voor een aantal transities de tijd van het lange wachten overgaat in een periode van onverwacht snelle ontwikkeling, zal de monitoring met die onzekerheid in feiten, effecten en beelden moeten omgaan.

Vanuit een kennisperspectief maakt dit transities tot ongestructureerde problemen. In tegenstelling tot gestructureerde problemen werkt de drietrapsraket daar niet meer. Hisschemöller et al. (2001) beschrijven ongestructureerde problemen als volgt: 'The boundaries of the problem are diffuse so they can hardly be separated from other problems. To address the whole problem is more than to address each of its parts. One cannot be sure what disciplines and specializations are to be invoked for problem solving. Conflicting values and facts are interwoven and many actors become involved in the policy process.' Transitieprocessen zijn daarmee tegelijkertijd ondergedefinieerd en overgevoelig voor interpretatieverschillen. In dat speelveld is het voor een kennisinstelling onmogelijk om als neutrale partij op te treden, los van het beleidsveld. Monitoring wordt onderdeel van het spel.

Zoek de interactie op

Zowel onderzoekers als beleidsmakers pleiten dan ook vaak voor meer interactie, waardoor coproductie onderdeel wordt van monitoring. Net als onderzoekers van de rol van onderzoek in beleid overigens. Dat heeft ideële, maar vooral ook pragmatische redenen. Allereerst inhoudelijk: het vertalen van breed geformuleerd beleid en visies naar monitoring is gemakkelijker bij goede interactie. Hetzelfde geldt voor de 'terugvertaling' van monitoring naar beleid. De tweede reden is instrumenteel: hoe beter de monitoring aansluit bij de beleidspraktijk en hoe frequenter de dialoog tussen onderzoekers en beleidsmakers, hoe groter de kans dat de monitoring bijdraagt aan zinvol beleid. Die interactie heeft uiteraard ook nadelen: ze kost tijd, levert vaak lange wensenlijstjes op en lastige discussies. Conflicterende verwachtingen over rollen en doelen kunnen zelfs de betrouwbaarheid, relevantie en legitimiteit van de monitoring ondergraven. Mijn stelling is dan ook niet: 'Hoe meer interactie of coproductie, hoe beter'. Wanneer de kennisinstelling 'op de schoot zit van het beleid' of andersom, heeft niemand daar wat aan. Maar zolang de rolverdeling helder blijft, kan wel degelijk intensief worden samengewerkt. Het helpt daarbij om die rolverdeling niet op een as van neutrale onderzoeker tot politiek activist in dienst van een onderzoeksinstelling te beschouwen, maar die te baseren op de positie van een bepaalde monitoringsactiviteit in het beleidsdebat. Dit beïnvloedt met welke beleidsmakers, wanneer, hoe en op welke onderwerpen wordt samengewerkt. Die positie hangt af van de vraag of de monitoring meer in een beleidscontext plaatsvindt of in een kenniscontext. En of de monitoring vooral dient om focus aan te brengen in het beleidsdebat of juist om het debat te verbreden.

5.4 Beleidscontext versus kenniscontext

'Science should be on tap, but not on top' (Winston Churchill) versus 'Speaking truth to power' (Collingridge & Reeve 1986)

Het eerste onderscheid is of de monitoring plaatsvindt in de beleidscontext of meer vanuit de context van de kennisinstellingen. Op de uitersten van deze as, waar wetenschappelijke standpunten op afroep zijn (*science on tap*), of wetenschappers technocraten zijn met het alleenrecht op de waarheid (*speaking truth to power*) is er geen coproductie. Daartussen wel. In het eerste geval (het primaat ligt bij het beleid) wordt de monitoring vooral gebruikt binnen de dagelijkse beleidscontext. Dat zal vaak bij de overheid zijn, maar het kan ook gaan om bedrijven, ngo's, burgers of gemengde netwerken. Monitoring levert daarbij brokjes informatie die beleidsmakers combineren met allerlei andere informatie en overwegingen. Op het uiterste van deze as hebben kennisinstellingen nog steeds een belangrijke rol als dataleverancier, maar is er weinig coproductie. Denk aan opinieonderzoeken of meer algemene, 'CBS-achtige' beschrijvende statistieken. Vormen waarbij meer coproductie noodzakelijk is, zijn collectieve reflectie voor en door beleidsmakers of operationele beleidsinformatie, bijvoorbeeld in de vorm van dashboards.

Wanneer het primaat ligt bij kennisinstellingen gaat het minder om monitoring binnen het beleids- of het transitieproces, maar eerder om monitoring *van* het beleids- of transitieproces. Werkt de kennisinstelling daarbij volledig los van het beleid, dan komen we bij de klassieke 'ivoren-torenwijsheid' of de kennisinstelling als objectieve toets van de efficiëntie en effectiviteit van beleid. Wanneer het meer om agendavorming vanuit de kennisinstelling draait of om beleidsleren waarbij er niet alleen een toets is, maar deze ook gebruikt wordt, is meer coproductie gewenst en noodzakelijk.

5.5 Openen versus sluiten van beleidsinterpretaties

'What gets measured gets managed', vaak aangehaald zonder het tweede deel van de zin: '... even when it's pointless to measure and manage it, and even if it harms the purpose (...) to do so' (Peter Drucker)

Zoals elke procesbegeleider weet, draait de voortgang van beleidsprocessen vaak om het op het juiste moment en met de juiste mensen verbreden en versmallen van perspectieven, problemen en oplossingen. Dit gaat ook op voor monitoring: die kan ingezet worden voor zowel het openen (*opening up*) als het sluiten (*closing down*) van beleidsinterpretaties. Monitoring 'meet' immers niet alleen verandering of beleid: monitoring definieert ook.

Monitoring die op basis van bestaand beleid doelen, plannen en beoogde veranderingen meetbaar maakt en volgt in de tijd stimuleert het versmallen of sluiten van beleidsinterpretaties. Daarmee snijdt monitoring dwars door bestaande ambiguïteit en verschillende interpretaties heen. Monitoring structureert het beleidsdebat en brengt focus en

transparantie aan voor alle belanghebbenden, biedt inzicht of beleid wel de verwachte effecten oplevert en faciliteert gecoördineerde actie. Aanbevelingen zijn vaak goed te interpreteren vanuit bestaand beleid: gaat het te langzaam of te snel; neemt het probleem toe of af; blijven effecten op bepaalde aspecten achter of niet?

Monitoring kan ook ingezet worden voor het openen van bestaande interpretaties in beleid. Daarbij genereert de monitoring juist informatie die *niet* uit bestaand beleid volgt. De nadruk ligt op andere doelen, ongewenste of onverwachte ontwikkelingen en op de verschillende manieren waarop beleidsmakers en/of kennisinstellingen naar transitievraagstukken kijken. Het openen kan op systematische wijze nieuwe manieren identificeren waarmee naar beleid en transitieprocessen gekeken kan worden, en is gericht op reflectie.

Beide processen zijn nodig, maar de verkeerde aanpak op het verkeerde moment werkt contraproductief. Wanneer actie, focus en snelheid nodig zijn, kan het telkens weer benadrukken van verschillende interpretaties voortgang frustreren door discussies open te houden. Daardoor komen partijen niet in beweging. Zoals een beleidsmaker tijdens een matig monitoringstraject ooit uitriep: 'Telkens wanneer ik op mijn paard klim om ten strijde te trekken, komen jullie weer aan met de vraag of ik wel het juiste paard heb.' Andersom kan *closing down* in een situatie waar de voortgang stopt – of wanneer er simpelweg te weinig consensus is tussen belanghebbenden – leiden tot tunnelvisie en een papieren realiteit waar niemand zich verantwoordelijk voor voelt. Een voorbeeld is het Programma Aardgasvrije Wijken. Het is belangrijk dat monitoring laat zien dat doelen rond aardgasvrije wijken niet gehaald zijn. Maar het is weinig productief om daarin te blijven hangen. Het achterliggende beleid had ook gebreken en misschien moeten we toch meer nadruk leggen op een gefaseerde, meer collectieve of juist individuele aanpak: dat vereist het openen van verschillende interpretaties.

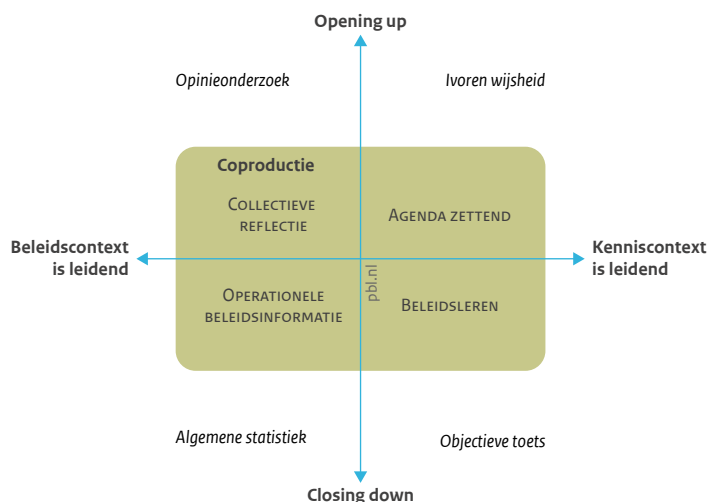
5.6 Positie kiezen in het beleidsdebat

De hiervoor genoemde twee 'assen' (beleidscontext versus kenniscontext en *opening up* versus *closing down*) zijn gebaseerd op een typologie van bestuurskundige en wetenschapsfilosoof Rob Hoppe (2005) over coproductie tussen wetenschap en beleid.

Deze typologie is vertaald naar monitoring (zie figuur 5.1). In deze typologie staan vier posities. Vanuit elke positie kan, in coproductie, op een beleidsrelevante, legitieme en betrouwbare manier gemonitord worden. Alleen verschillen de criteria en methoden. In de tekstblokken in deze figuur noem ik van elke positie een voorbeeld.

Figuur 5.1

Positie kiezen in het beleidsdebat



Bron: Taanman; bewerking PBL

Collectieve reflectie

Hierin leren uiteenlopende belanghebbenden actief van en over elkaars perspectieven, problemen en oplossingen. Hier is de inhoudelijke invloed van beleidsmakers misschien wel het grootst. De meningen en inzichten van beleidsmakers (en andere belanghebbenden) staan immers centraal in zowel de input als de uitkomsten. Het is in grote mate *hun* reflectie. De interactie op inhoud en conclusies kan en moet dus intensief zijn.

De procedure (stappen, methode, selectie, enzovoort) van de reflectie ligt achter bij de onderzoekers. Rolverwarring treedt op wanneer beleidsmakers de procedure gaan beïnvloeden door bijvoorbeeld belanghebbenden of perspectieven uit te sluiten. Maar ook wanneer de onderzoeker reflecties biedt die niet (h)erkend worden door de betrokken beleidsmakers. In dat laatste geval had de monitor geïmplementeerd moeten worden als agenda zettend.

Een voorbeeld van het ondersteunen van collectieve reflectie is de studie over de beschikbaarheid van biomassa van het PBL (2020). Het PBL is de (technische) vraag gesteld om de maximale beschikbaarheid en de toepassingsmogelijkheden van biomassa te onderzoeken, maar beseftte dat dat onderzoek alleen van waarde zou zijn als daarbij rekening werd gehouden met de vele invalshoeken en het sterk gepolariseerde debat rond biomassa. Daarom heeft het de conflicterende claims en onderliggende perspectieven van een brede groep belanghebbenden geanalyseerd. Vanuit ieders perspectief is vervolgens de beschikbaarheid van biomassa in kaart gebracht, zodat het voor het beleid duidelijk is in welk krachtenveld duurzaamheidscriteria kunnen worden bepaald.

Door helder positie te kiezen en expliciet duidelijk te maken dat het hier ging om ‘een zo breed en neutraal mogelijk zicht te bieden op de verschillende perspectieven die in het debat spelen’, zonder dat het PBL een keuze maakte voor een bepaald perspectief of een eigen visie op de ingebrachte argumenten inbracht, bleef de positie van het PBL helder.

Agenda zettend

De kennisinstelling neemt de leiding om vanuit haar eigen theoretische invalshoek of ontwerp te gaan monitoren. De geloofwaardigheid ligt in de onderbouwing en kracht van argumentatie en methodologie. Door als kennisinstelling tegelijkertijd en zichtbaar op het hoogste internationale academische niveau mee te spelen, wint de monitoring aan legitimiteit. Doel is nieuw licht te schijnen op het beleidsproces. Voor een agenda is een brede coalitie nodig. Betrek in dit soort onderzoek dus een breed netwerk van ambtenaren, bestuurders, pers, onderzoekers enzovoort, die deze agenda kunnen verspreiden en verder brengen. Eventueel op persoonlijke titel om het niet te politiek te maken.

Een voorbeeld van agenda zetten is de ontwikkeling van een keurmerk voor *Fairwork*. De opkomst van platforms zoals bezorgservices, marktplaatsen en *gig work* leidt tot nieuwe vragen en problemen. Vooral in een beleidsveld waar (bijvoorbeeld in Nederland) toch al moeilijk vooruitgang geboekt werd in de discussie over vast versus flex. Daarbij verschillen de platforms onderling en tussen landen ook nog eens behoorlijk en verschillen de meningen over wat ‘goed platformwerk’ is. Dit maakt het lastig om voortgang te boeken. Het gerenommeerde Oxford Internet Institute heeft een *Fairwork*-label ontwikkeld als externe reflectie op het bestaande beleid. Dit keurmerk (de associatie met fairtradelabels is bewust) maakt het mogelijk verschillende platforms in verschillende landen te scoren en te vergelijken. Door een transparant en methodologisch goed opgezet label, wordt het thema geagendeerd en ontstaat een heldere agenda voor zowel overheden en platforms als de werkers.

Beleidsleren

De kennisinstelling toetst hierbij het bestaande beleid. Daarvoor is in het voortraject goed overleg met de betrokken beleidsmakers nodig om de onderliggende beleidstheorie te operationaliseren en de resultaten ook weer te kunnen inbedden in het beleidsproces. Tijdens de uitvoering van het onderzoek wordt de invloed van deze beleidsmakers noodzakelijkerwijs juist beperkt, terwijl er veel interactie is met andere belanghebbenden. Hoewel er in Nederland goede structuren zijn voor dit soort evaluatieve studies, blijft het laten landen van de resultaten lastig. Gemankeerd beleid kan vaak al tientallen jaren ‘bekend’ zijn voordat het politiek saillant wordt. Hier ligt een blijvende rol voor de kennisinstelling in het natraject.

De *Klimaat- en Energieverkenning* (KEV) van het PBL is een voorbeeld van een studie die bijdraagt aan beleidsleren. De KEV monitort het doelbereik en het beleidseffect van het klimaatbeleid. Het PBL coördineert en trekt de jaarlijkse rapportage. Een terugkerende discussie is hoe om te gaan met nieuw en ambitieuzer beleid dat voortdurend wordt ontwikkeld. Dat beleid is lang niet altijd genoeg uitgewerkt om door te kunnen rekenen.

Als dit beleid niet meegenomen wordt, zal uit de KEV ontbreken dat doelen niet behaald worden. Daarom geeft de KEV sinds 2021 ook schattingen van het beleid, zit het PBL zo dicht mogelijk op het beleid en is de KEV ingebed in een jaarlijkse beleidscyclus.

Operationele beleidsinformatie

Hierbij gaat de kennisinstelling verder dan het leveren van ‘CBS-achtige’ monitoringdata, maar verwerkt ze deze tot bijvoorbeeld beleidsrichtlijnen waarmee beleidsmakers zelf een transitievisie warmte of klimaatstresstest kunnen ontwikkelen of dashboards die beleidsmakers nodig hebben voor allerlei kortetermijnacties. De koppeling aan een bepaalde beleidstheorie is minder belangrijk dan de veelzijdige inzetbaarheid van de informatie. Kennisinstellingen treden hierbij vooral op als leverancier, verwerker en ‘leraar’ over het gebruik van informatie. Betrouwbaarheid en legitimiteit draaien vooral om de datakwaliteit en dataresolutie, de snelheid waarmee nieuwe, relevante informatie wordt geleverd en hoe realtime deze is. Doel is allerlei beleidsprocessen te informeren.

Een voorbeeld van het leveren van operationele beleidsinformatie is de regionale klimaatmonitor. In opdracht van het ministerie van EZK bundelt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in de regionale klimaatmonitor tientallen informatiebronnen over de energietransitie op regionaal, gemeentelijk en buurtniveau. Deze veelzijdige dataset kan voor allerlei doelen gebruikt worden. Met enige regelmaat inventariseert de RVO met gebruikers zoals gemeenten lacunes. Valt een informatiebron weg, dan wordt vervanging gezocht. Met de komst van nieuwe beleidsdoelen worden ook telkens nieuwe informatiebronnen toegevoegd, zoals over financiële participatie van burgers in zonne- en windenergie, het regionale bod in het kader van de regionale energiestrategieën en nieuwe warmte-informatie op buurt- en huishoudensniveau voor de gemeentelijke transitievisies warmte en warmte-uitvoeringsplannen.

5.7 Conclusies

‘We know the game and we’re gonna play it’ (Rick Astley)

Transities vragen om een meer reflexieve vorm van monitoring, waarbij vorm en inhoud zich voortdurend aanpassen aan de transitiedynamiek en er voor alle belanghebbenden nieuw en beter beleid wordt gestimuleerd. Interactie of zelfs coproductie is dan niet alleen praktisch maar ook noodzakelijk en kan de kwaliteit (de beleidsrelevantie, legitimiteit en betrouwbaarheid) verbeteren. Er is uiteraard ook een risico dat coproductie juist ten koste gaat van de kwaliteit. Vooral wanneer alle vormen van coproductie op een hoop worden gegooid en de positie en rollen van kennisinstellingen en beleidsmakers te veel door elkaar gaan lopen. Daarom moeten kennisinstellingen bij elke monitoring bewust positie kiezen in het beleidspeelveld.

Door verschillende vormen van coproductie te onderscheiden ontstaat meer helderheid over de rolverdeling. De gepresenteerde typologie van posities in het beleidsdebat helpt om te sturen. Door per monitoringsactiviteit expliciet en bewust keuzes te maken over een bepaalde vorm van monitoring, kan de interactie versterkt worden zonder dat de rolverdeling onduidelijk wordt. Dit is een voorwaarde om de kwaliteit van monitoring te kunnen verbeteren. De typologie is daarbij overigens niet bedoeld om 'nieuw' te zijn. Integendeel: de achterliggende denkbeelden over de relatie tussen kennisinstellingen en beleid zijn al tientallen jaren oud. Juist daarin zit het voordeel, omdat onderzoekers en beleidsmakers die met monitoring te maken krijgen, putten uit datzelfde reservoir van denkbeelden.

Een organisatie als het PBL is krachtig en groot genoeg om al deze vormen van monitoring in afzonderlijke monitoringstrajecten in te zetten. Dat vraagt natuurlijk wel wat. Elke vorm impliceert een andere houding van de onderzoeker en andere netwerken, expertise en methoden. Juist door deze rijkheid te ontwikkelen en te benutten kan een kennisinstelling als het PBL via monitoring optimaal bijdragen aan de verschillende transitieën. Zo kan collectieve reflectie en agenda zettend werken helpen om nieuwe ontwikkelingen sneller op te sporen en daarmee het beleidsleren en de beleidsinformatie te verbeteren. Omgekeerd helpen beleidsinformatie en -leren weer om de noodzaak van reflectie op verschillende onderwerpen te achterhalen. Door per monitoring scherp te kiezen en tegelijkertijd in te zetten op een breed portfolio van vormen van monitoring kan het PBL optimaal bijdragen aan het beleidsdebat. Want ambitieus, effectief en op feiten gebaseerd beleid dat reenschap geeft van de fysieke en maatschappelijke complexiteit wordt elk jaar belangrijker. Dat laten de rapporten van het PBL duidelijk zien.

Literatuur

- Collingridge, D. & Reeve, C. (1986), *Science Speaks Truth to Power: The Role of Experts in Policy Making*. Frances Pinter, London.
- Hisschemöller, M., R. Hoppe, W.N. Dunn & J.R. Ravetz (eds.) (2001), *Knowledge, Power and Participation in Environmental Policy Analysis*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Hoppe, R. (2005), 'Rethinking the science-policy nexus', *Poiesis & Praxis: International Journal of Technology Assessment and Ethics of Science*, 3(3), 199-215.
- Rittel, H.D. & M.B. Webber (1973), 'Dilemmas in a general theory of planning', *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Strengers, B. & H. Elzenga (2020), *Beschikbaarheid en toepassingsmogelijkheden van duurzame biomassa*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Taanman, M. (2014), *Looking for transitions*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. Proefschrift.

6 Voorbereiden op het onvoorspelbare – wildcards als vormgevers van de toekomst

Karlheinz Steinmüller

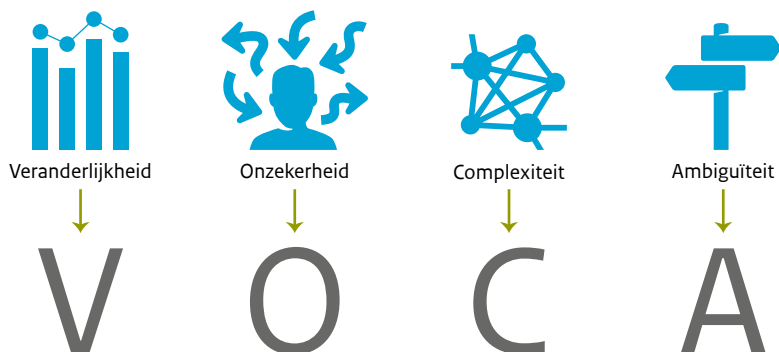
6.1 Verrassing: het nieuwe normaal

Het jaar 2021 bracht meer dan de gebruikelijke verstoringen met zich. De derde en vierde golf van de coronapandemie overspoelde Europa, dwong de regering om lockdowns in te stellen en lokte veel onenigheid en protest uit. In de zomer verwoestten ernstige overstromingen regio's in Nederland, België en Duitsland. Bijna tegelijkertijd waren honderden Nederlandse bedrijven het doelwit van ransomwareaanvallen en troffen bosbranden van buitengewone omvang Californië en Australië. In september barstte de vulkaan Cumbre Vieja op het eiland La Palma uit ...

Een ander veelbetekenend voorbeeld van de nieuwe soort verstoringen is de grootschalige black-out die Spanje op 27 juli 2021 trof. Ongeveer een miljoen huishoudens zaten een half uur zonder elektriciteit. De oorzaak van de black-out was niet in Spanje, maar in Zuid-Frankrijk te vinden. Het bestrijden van een bosbrand met een watervliegtuig veroorzaakte een storing in het Franse hoogspanningsnet. Als gevolg hiervan werd het Spaanse netwerk losgekoppeld van de rest van Europa. Binnen enkele minuten miste het schiereiland ongeveer 2.500 megawatt aan elektriciteitsvermogen uit Frankrijk. Operationele principes die de veiligheid van het netwerk garanderen, activeerden automatische beveiligingsmaatregelen. Een zogenoemde load-shedding sneed de consumenten tijdelijk van de elektriciteitsvoorziening af.

Figuur 6.1

VOCA-wereld



Bron: RBL Bank; bewerking PBL

Black-outs zijn geen ongewoon fenomeen. Dat waren ze ook niet in 2021, toen soortgelijke verstoringen in Kroatië en Oostenrijk plaatsvonden. Meestal ligt hun oorzaak in het netwerk zelf. Je kunt stellen dat het incident met het watervliegtuig de spreekwoordelijke vlinder was met ernstige gevolgen ver van de oorspronkelijke gebeurtenis. Maar de black-out is ook een sprekend voorbeeld van de kwetsbaarheid van onderling verbonden infrastructures. Er is veel voor te zeggen dat de uiteindelijke oorzaak in de klimaatverandering moet worden gezocht, omdat zij de frequentie van grote bosbranden verhoogt en bijvoorbeeld ook die van ernstige overstromingen.

De vraag is: zijn we voorbereid op gebeurtenissen zoals een grote black-out of een grote ransomwareaanval? En zijn we als samenleving voorbereid op andere verrassingen die de routines van het dagelijkse leven kunnen verstoren? Verrassing is namelijk niet langer de uitzondering; verrassing is het 'nieuwe normaal'.

Vanuit een systemisch perspectief is één gegeven heel duidelijk: we leven in een tijdperk dat wordt gekenmerkt door een toenemend veranderingstempo en toenemende onderlinge verbondenheid. Digitalisering en globalisering hebben van de wereld een complex systeem van systemen gemaakt. Verrassingen, verstoringen en andere discontinuïteiten zijn intrinsieke aspecten van diepe en snelle verandering, of het nu gaat om een ongecontroleerde overgang of een bewust in gang gezette transformatie. Het acroniem 'VOCA' vat de belangrijkste kenmerken samen: V staat voor vluchtigheid, de hoge frequentie van ups en downs; O betekent onzekerheid, het verlies van voorspelbaarheid; C verwijst naar complexiteit, het onvermogen om de onderling verbonden elementen te scheiden; en A ten slotte behelst ambigüiteit, de afwezigheid van een eenduidig begrip van de situatie en de aanwezigheid van een conflict over een geschikte interpretatie ervan (zie figuur 6.1).

Uit het perspectief van de toekomstverkenning zijn onvoorspelbare verstoringen en andere verrassingen wildcards, dat wil zeggen gebeurtenissen of ontwikkelingen die een kleine waarschijnlijkheid krijgen toegedicht voordat zij zich voordoen, maar die een grote, ingrijpende impact hebben als zij zich eenmaal voordoen.

Het doel van dit essay is om het karakter van wildcards te bespreken, de omstandigheden waaronder zij zich voordoen te behandelen, de belangrijkste soorten op een rij te zetten en hun gevolgen in beeld te brengen. Hoe kunnen wildcards bij de beleidsvorming worden gebruikt? Wat zijn barrières om er serieus rekening mee te houden? En welke technieken kunnen worden gebruikt?

De stelling die ik in dit essay verdedig is eigenlijk een dilemma: de VOCA-wereld maakt het noodzakelijk om beleid te ontwikkelen dat 'wildcardproof' is, maar tegelijkertijd is het moeilijk om wildcards bij de beleidsontwikkeling te gebruiken. Om de stelling te beargumenteren, bouw ik het essay volgens de volgende drie beweringen op:

1. De VOCA-wereld waarin we leven maakt het noodzakelijk om veel meer op (onregelmatige) wildcards dan op (reguliere) trends te focussen.
2. Hoewel het belangrijk is om wildcards in scenariostudies mee te nemen, is het nog belangrijker om onafhankelijke wildcardverkenningen te doen.
3. Beleidsmakers zullen wildcards alleen op serieuze manieren willen gebruiken als zij de kans krijgen om ermee vertrouwd te raken door met de onregelmatige toekomst te spelen.

6.2 Wildcards als 'toekomstbevingen'

'Wildcard' is een begrip dat jaren geleden al in de gemeenschap van toekomstverkenners is ingeburgerd. Het begrip gaat terug tot de beroemde scenariostudies van Shell uit de jaren zeventig. De Franse grondlegger van de scenarioplanning bij Shell Pierre Wack beschreef wildcards toen als stroomversnellingen in de onbekende wateren van de toekomst. Tegenwoordig definieert de gemeenschap van toekomstverkenners wildcards (met een iets andere formulering) meestal als volgt: 'Een wildcard is een toekomstige gebeurtenis of ontwikkeling met een relatief lage kans op optreden, maar met een waarschijnlijk hoge impact op de bedrijfsvoering' (BIPE et al. 1992: v).

Zowel uit het perspectief van de systeemtheorie als dat van de economie kunnen wildcards worden omschreven als onverwachte externe schokken. Het gaat om gebeurtenissen of ontwikkelingen met de volgende kenmerken:

1. Lage waarschijnlijkheid. Voordat wildcards zich voordoen, worden ze als erg onwaarschijnlijk en daarom meestal als weinig relevant beschouwd. Vaak worden ze als 'onbekende onbekenden' veronachtzaamd.
2. Grote impact. Wildcards hebben een groot effect op de gebruikelijke bedrijfsvoering van de politiek, het bedrijfsleven of het privéleven. Ze verstoren gevestigde procedures en processen en confronteren besluitvormers met nieuwe uitdagingen.

3. Strategische verrassing. In de regel bezorgen wildcards besluitvormers een verrassing. Ze treden meestal zo snel op dat organisaties, groepen of individuen niet in staat zijn om er effectief op te reageren, behalve als ze noodplannen bij de hand hebben.

Voor deze analyse is het belangrijk om historische en toekomstige wildcards te onderscheiden. Om bruikbaar te zijn, moeten wildcards in overweging worden genomen voordat zij zich voordoen. Alle wildcards die in een toekomstverkenning of in de besluitvorming worden meegenomen zijn dan ook *fictieve* schetsen van mogelijke toekomstige gebeurtenissen en ontwikkelingen. Dit is een belangrijk verschil met *reële* historische wildcards die zich in het verleden daadwerkelijk hebben voorgedaan. De laatste kunnen worden gebruikt als waardevolle voorbeelden aan de hand waarvan besluitvormers kunnen leren hoe zij zich op de fictieve wildcards kunnen voorbereiden of hoe zij er op kunnen reageren. Om de fictieve, toekomstige wildcards te verkennen moeten die eerst worden herkend of beter gezegd: worden uitgevonden! Hierbij moet niet vergeten worden dat besluitvormers maar zelden de ontwikkeling van een historische wildcard volgen.

In de regel is noch de waarschijnlijkheid, noch de impact van een wildcard van tevoren voldoende bekend. Beide moeten minstens op een ruwe manier worden beoordeeld om een gebeurtenis een wildcard te kunnen noemen. Kansen en effecten zijn moeilijk in te schatten. Meestal volstaat het om goede argumenten te geven waarom de gebeurtenis in kwestie weliswaar onwaarschijnlijk maar niet helemaal onmogelijk is, en waarom zij zich onder bepaalde voorwaarden kan voordoen. Op een vergelijkbare manier dienen er redenen te worden gegeven waarom de wildcard grote en verstrekkende gevolgen heeft.

Het effect van wildcards gaat veel verder dan hun vermogen om ons beroepsmatige en privéleven te ontregelen: ze brengen ook onze overtuigingen aan het wankelen. Wildcards passen namelijk niet in ons gebruikelijke referentiekader, ze gaan in tegen onze opvatting van de gebruikelijke manier waarop dingen zich ontwikkelen, en ze dagen de concepten uit waarmee we de wereld begrijpen en kunnen deze zelfs lachwekkend maken. Bij de toekomstverkenningen die ik uitvoer beschouw ik wildcards vaak als 'toekomstbevingen'. Wanneer ze zich voordoen, ondermijnen ze onze opvattingen over de toekomst, het heden en zelfs het verleden, net als de concepten die we gebruiken om alle gegevens over de wereld om ons heen te organiseren. Terugkijkend op wildcards als 9/11, de financiële crisis van 2007 en de coronapandemie, is het duidelijk dat ze ons dwongen om de toekomst te herschrijven. Maar dit is slechts een deel van de werkelijkheid. Ze maakten het namelijk ook nodig om het verleden te herschrijven. Nadat deze wildcards zich voordeden, keken we met veranderde ogen naar de ontwikkelingen die daarvoor plaatsvonden. We probeerden namelijk ook alle activiteiten en ontwikkelingen – alle voorwaarden – te begrijpen die tot de wildcards hebben geleid.

Een nadere blik op de historische wildcards of op beschikbare wildcardcatalogi onthult dat dergelijke verrassingen zich vrijwel overal kunnen voordoen, onafhankelijk van de eventuele systematiek die wordt toegepast. Vaak leidt een trend of de interactie tussen verschillende trends tot een wildcard. Veelal gaat het om onbekende of veronachtzaamde

ontwikkelingen oftewel 'sluipende catastrofes'. Denk aan de ophoping van hormoon-ontregelaars in het milieu, of de plasticsoep in de oceanen. Net zo vaak veroorzaken actoren wildcards door de bedoelde of onbedoelde gevolgen van hun optreden. Denk aan wetenschappelijke doorbraken, fundamentele uitvindingen en ontregelende innovaties. Het woord 'ontregelend' is een goede kwalificatie voor de alomtegenwoordige en daardoor slechts gedeeltelijk voorspelbare effecten. In sommige gevallen is het een strategie van een politieke actor om onvoorspelbaar te zijn voor zijn of haar tegenstanders en hen te verrassen. De bedoeling is dan om de 'regels van het spel' met ontwrichtende bedrijfsmodellen, contractbreuken of complotten in zijn of haar voordeel te veranderen. De geschiedenis geeft tal van voorbeelden: van overweldigers tot terroristen en van de doorbraak van budgetvliegmaatschappijen tot de opkomst van Donald Trump.

De beroemde futurist Herman Kahn beweerde in de jaren zestig van de vorige eeuw dat het de grootste verrassing zou zijn als de toekomst geen verrassingen zou bieden. In de huidige VOCA-wereld ontstaan er vaker wildcards en geven ze geregeld aanleiding tot cascade-effecten (wildcards van de tweede en derde orde). Zij fungeren als verstoorders van gelijkmatige trends en als versnellers van reguliere ontwikkelingen, omdat ze structuren ondermijnen, beperkingen doorbreken en actoren dwingen gevestigde belangen af te schaffen en regels te veranderen. De coronapandemie heeft laten zien hoe een letterlijk virulente wildcard (sorry voor de woordspeling) de ontwikkelingen kan voortstuwten.

Als we ervan uitgaan dat wildcards de toekomst voor een belangrijk deel zullen vormen, dan wordt duidelijk dat toekomstverkenningen hun missie verraden wanneer zij alleen maar gelijkmatige trends en megatrends verkennen. Daarnaast wordt duidelijk dat de beleidsvorming zich veel meer op chaotische, onregelmatige wildcards dan op reguliere, regelmatige trends moet richten.

6.3 Wildcards in verkenningstudies gebruiken

Wildcards zijn een belangrijk onderdeel van toekomstverkenningen en worden daarbij voor uiteenlopende doelen gebruikt. Over het algemeen inspireren wildcards out of the box denken en dragen ze bij aan een toekomstgerichte manier van denken. Daarom beginnen toekomstverkenningen vaak met het zoeken en verzamelen van wildcards. Nadenken over extreme gebeurtenissen kan leiden tot een beter begrip van het eigen perspectief en tot inzichten in de perspectieven van andere actoren. Wildcards kunnen zowel het denken in termen van hypes als het denken in termen van hyper worst cases beteugelen en zij kunnen inspiratie voor nieuwe handelingsopties bieden.

Wildcards worden geregeld gebruikt om scenario's te stresstesten. Als een scenario bestand is tegen de gevolgen van uiteenlopende wildcards, dan kan het als robuust en daarmee als meer waarschijnlijk worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor strategieën, waarbij het stresstesten ook wel 'windtunnelen' wordt genoemd. Vooral bij contextscenario's (scenario's die de toekomstige omgeving van een organisatie verkennen) helpen wildcards

om een groter bereik aan toekomst in beeld te brengen, bijvoorbeeld door naast reguliere trends ook doorkruisende gebeurtenissen te verkennen.

Jaren geleden deed ik deze ervaring op in een project genaamd *Forest Visions 2100*. Dit project moest een perspectief ontwikkelen voor de Duitse bosbouw en houtindustrie tot het ver weg gelegen jaar 2100. Wetend dat er in bijna een eeuw veel verrassingen zullen gebeuren, hebben we het beperkte aantal van drie scenario's systematisch blootgesteld aan een breed scala aan wildcards: van op hol geslagen klimaatverandering tot innovaties in het gebruik van hout, van een samenleving die alle interesse in bossen verliest tot calamiteiten die door ecologische factoren kunnen worden veroorzaakt. Sommige strategieën in de bosbouw en houtindustrie bleken veerkrachtiger dan andere. De business as usual-strategie verdween al snel van tafel. Nu, ongeveer tien jaar later, valt me op dat sommige van de wildcards die we hadden bedacht (lange droogteperiodes, grote bosbranden) veel eerder optreden en veel ernstiger zijn dan we toen verwachtten.

Op een vergelijkbare manier hebben we in een project over het wereldwijde energiesysteem met wildcards geëxperimenteerd voor de wereldeconomie en in het bijzonder de energie-sector. De wildcard 'succesvolle energieopwekking door kernfusie' had het potentieel om alle vijf de scenario's voor 2050 door elkaar te schudden. Intellectueel was de wildcard geen grote verrassing, maar hij zou wel een enorme schok voor vrijwel alle actoren in het veld betekenen. Eigenlijk voegde deze op zichzelf staande wildcard een totaal ander zesde scenario toe.

Mijn ervaringen met beide projecten brengen me tot een ontvucherende conclusie: bij toekomstverkenning vormen scenario's weliswaar de gouden standaard, maar hebben wildcards een belangrijke kwaliteit op zich. Ze alleen gebruiken als een toevoeging in een scenariostudie doet hun eigenlijke functie tekort. Het is dan ook geen wonder dat ik sinds kort betrokken ben bij projecten waarin wildcards vooropstaan.

Het eerste voorbeeld is een project met als naam iKnow, dat staat voor *Interconnecting Knowledge through wild cards & weak signals*. Het doel van dit project was om wildcards en zwakke signalen van gebeurtenissen en ontwikkelingen die de toekomst van het Europese onderzoek door elkaar kunnen schudden te ontdekken, classificeren en analyseren. Wanneer je wildcards probeert te vinden, moet je bepaalde uitdagingen overwinnen, zoals waar je naar wildcards moet zoeken en wat geschikte filters zijn voor de monitoring ervan. Systematische benaderingen helpen niet. Zij kunnen namelijk de meest schokkende gebeurtenissen die op het punt staan om op te treden uitsluiten! Verschillende bronnen scannen, brainstorms organiseren en interviews houden helpt beter. Een belangrijke les was dat je moet proberen te vinden wat je niet zoekt: overweeg ook wildcards buiten je normale waarnemingsbereik. Dit heet het principe van serendipiteit, genoemd naar de legende van de prinses van Serendip (Sri Lanka). Bij het principe gaat het om het vermogen om dingen waar te nemen waar je niet op bent gericht. Uiteindelijk hebben we een gegevensbestand van meer dan 1.000 wildcards en zwakke signalen ontwikkeld en over ongeveer 50 ervan *Beleidswaarschuwingen* gepubliceerd. Het bijbehorende beleidsdocument

heeft het Directoraat-Generaal Onderzoek en Innovatie meegenomen in de besluitvorming. Als 'extern Experte' kan ik helaas niet aangeven welke beslissingen in het complexe samenspel van de onderzoeksbelangen daadwerkelijk door onze resultaten zijn beïnvloed.

Een inspirerend voorbeeld voor het gebruiken van wildcards is het *Neo-Carbon Energy Project* dat van 2014 tot 2017 door een consortium van Finse universiteiten en onderzoekscentra werd uitgevoerd. Mijn rol daarin was nogal bescheiden. Ik nam deel aan een workshop over *surprising energy futures*, die gericht was op het anticiperen op doorkruisende gebeurtenissen en het testen van de veerkracht van oplossingen voor hernieuwbare energie. Zeven van de ongeveer 40 geïdentificeerde wildcards werden geselecteerd om deze test te doen. Het meest interessante resultaat van de workshop was dat verschillende wildcards een grote positieve impact hadden op de overgang naar hernieuwbare energie. Voor twee of drie wildcards zou je er zeker van kunnen zijn dat ze het publieke bewustzijn voor klimaatverandering zouden versterken en daarom politici zouden aanmoedigen om ambitieuzere strategieën te uit te voeren. Andere (meestal technologische) wildcards zouden, zoals de deelnemers aan de workshop inschatten, de kosten voor de overgang naar hernieuwbare energie verlagen. Wildcards zijn weliswaar ontwrichtende verrassingen, maar in dit geval ging het om verrassingen met voornamelijk positieve gevolgen. De les is dat sommige wildcards de maatschappelijke transitie die nodig zijn kunnen bevorderen of zelfs kunnen uitlokken!

Sinds enkele jaren organiseert de Duitse Federale Academie voor Veiligheidsbeleid (*Bundesakademie für Sicherheitspolitik*, BAKS) seminars over strategische verkenningen. Deelnemers zijn hoge ambtenaren en enkele gasten, waaronder vertegenwoordigers van ambassades en bedrijfsleiders. Deze seminars beginnen regelmatig met wildcardoefeningen. De oefeningen dienen als een mind opener voor het proces van toekomstverkenning en sommige van de wildcards worden later in het proces gebruikt om scenario's te maken waarmee stresstests kunnen worden uitgevoerd. De ervaring met ongeveer tien van deze seminars leert dat wildcards een goede oefening zijn in toekomstdenken en dat zij inspireren om voorbij de gebruikelijke strategische onderwerpen te denken. In principe staan hoge ambtenaren open voor het serieus nemen van wildcards en zijn zij zich bewust van veel van de wildcards die op hun werkterreinen kunnen optreden. Maar zij geven ook te kennen dat ze er niet in slagen om ze systematisch in hun werkroutine in te passen. Dringende dagelijkse zaken zijn altijd belangrijker dan toekomstige mogelijkheden. Dit neemt niet weg dat wildcards denkrichtingen openen die veel verder gaan dan scenario's die trends verkennen. Sommige ambtenaren kwamen zelfs tot de conclusie dat hun organisatie of afdeling strategieën moest ontwikkelen om antwoorden op specifieke wildcards te geven.

Al deze voorbeelden illustreren mijn overtuiging: hoewel het belangrijk is om wildcards in scenariostudies mee te nemen, is het nog belangrijker om onafhankelijke wildcard-verkenningen te doen.

6.4 Wildcards en beleidsvorming

Het is niet overdreven om te zeggen dat het beleid in de afgelopen jaren de meeste wildcards heeft gemist. Deze ontzekerende constatering geldt zowel voor het buitenlandse en veiligheidsbeleid als voor het gezondheids- en milieubeleid. Waarom is het zo moeilijk voor beleidsmakers om rekening te houden met wildcards? Er zijn veel verschillende obstakels voor het gebruik ervan. Deze doen zich zowel voor op het individuele als op het organisatorische niveau.

Het begint met de drang naar zekerheid. Hoewel onzekerheid een intrinsiek aspect van de toekomst is, proberen de meeste mensen onzekerheid te vermijden. Soms verwaarlozen we bewust onzekerheden, soms ontkennen we ze onbewust. Vaak zijn wildcards zelfs taboe. Het zijn namelijk gevaren waar je meestal niet graag over praat. Denk aan triviale dingen zoals het risico om plotseling ziek te worden. In feite werken besluitvormers onder specifieke sociale beperkingen. Velen van hen vermoeden, terecht of onterecht, dat hun werknemers en klanten superieur inzicht en vooruitziendheid van hen verwachten. Ze staan zichzelf niet toe om de onzekerheden achter hun beslissingen te erkennen. Het omgaan met mogelijkheden druist in tegen hun zelfbeeld. Dat geldt in het bijzonder voor onwaarschijnlijke gebeurtenissen en nauwelijks te beheersen risico's die in de (verre) toekomst kunnen optreden. En vergezochte mogelijkheden kunnen gemakkelijk worden genegeerd. Erger nog: veel organisaties vertrouwen voor een groot deel op kwantificering. Als beslissers zit je aan de veilige kant als je je beslissing met cijfers kunt onderbouwen. Maar het koppelen van cijfers, zoals waarschijnlijkheden en impactindicatoren, aan wildcards is twijfelachtig. Gebruik je geen cijfers, dan kun je er gemakkelijk van worden verdacht dat je met vage academische mogelijkheden speelt die los van de tastbare concrete werkelijkheid staan.

Het grootste probleem is dat wildcards, voordat ze zich voordoen, nooit als urgent worden beschouwd. Andere taken zijn altijd urgenter. De dagelijkse gang van zaken krijgt steeds prioriteit. Als je al rekening met wildcards houdt, dan staan ze laag op de dagelijkse takenlijst. Nu anticiperen op wildcards lijkt een luxe. Investeren in de verkenning ervan, in termen van tijd, geld en expertise, gaat ten koste van andere taken van de organisatie. Helaas heeft de afweging tussen belang en urgentie haar tegenhanger in de tijd. Toekomstverkenning als een activiteit die gericht is op de lange termijn concurreert in de meeste organisaties met alle activiteiten die op de korte termijn zijn gericht. Zolang er geen wildcard optreedt lijkt het redelijk om alles wat ermee te maken heeft uit te stellen: preventiemaatregelen nemen, je op de gebeurtenis voorbereiden, maatregelen treffen om de effecten te beperken, enzovoort. Vaak geldt het adagium: 'Het is niet nodig om deze ongemakkelijke zaak vandaag aan te pakken ...'

Bovendien is het de vraag wie er verantwoordelijk is voor het omgaan met een specifieke wildcard en voor het omgaan met wildcards in het algemeen. Wildcards passen maar zelden in de verdeling van verantwoordelijkheden zoals die in de meeste organisaties is vastgelegd. Ze hebben namelijk de meest uiteenlopende oorzaken en ook de meest uiteenlopende gevolgen. En als het omgaan met een bepaalde wildcard aan een specifieke organisatie of

afdeling wordt toegeschreven, dan zal die organisatie of afdeling verijdelen dat wildcards worden aangepakt die buiten haar beperkte bevoegdheid liggen. In principe vallen wildcards binnen het domein van een strategie- of verkenningseenheid (als deze bestaat). Maar eigenlijk dient de hele organisatie zich van wildcards bewust te zijn. Wildcards zouden bovendien – in elk geval af en toe – op de tafel van het management moeten liggen.

Het managen van wildcards is moeilijk. Soms word je zelfs geconfronteerd met de preventieparadox. Als de wildcard optreedt maar dan in een milde vorm, dan beschouwen de collega's, de media of de bevolking in het algemeen alle vroege waarschuwingen als overdrijving en alle voorspellingen als maneschijn: 'Ondanks alle rampprofetieën is er niets belangrijks gebeurd!' Dit was bijvoorbeeld het geval met de 'millenniumbug' uit 2000. Erger nog: de maatregelen die zijn genomen om de wildcard te voorkomen of te beperken, hebben hoge economische of sociale kosten met zich gebracht. Als beleidsmaker zit je dan ook in een ongemakkelijke positie: als je niet reageert op een naderende crisis dan krijg je de schuld en als je wel reageert dan worden je beslissingen bekritiseerd. Om nog maar te zwijgen van het risico dat de waarschuwingen en maatregelen uiteindelijk echt onnodig blijken. Als je je op wildcards voorbereid, dan ben je zelden in een winnende positie, behalve dat je erin geslaagd bent om andere mensen van het belang van de wildcard te overtuigen. En dit is geen kleine taak, zoals het volgende voorbeeld laat zien.

In 2011 gaf de Duitse regering opdracht tot een risicostudie over de gevolgen van een pandemie. De opdracht was geïnspireerd op de uitbraken van SARS en MERS enkele jaren eerder. Deze studie is nu angstaanjagend en fascinerend, omdat het virus dat erin wordt beschreven veel op het coronavirus lijkt. Enorme verliezen aan mensenlevens, overbelasting van het gezondheidszorgsysteem, grote economische verstoringen en dergelijke zijn allemaal in de studie meegenomen. Maar uiteindelijk namen de volksgezondheidsautoriteiten van de Duitse deelstaten de studie niet serieus. Ze vonden de verkende epidemie te extreem en te zeldzaam en namen daarom niet de voorgestelde preventie maatregelen, zoals het opbouwen van een voorraad mondklappers. Het is dan ook moeilijk om organisaties te bewegen om wildcards daadwerkelijk in hun beleid mee te nemen. Het doen van verkenningen alleen is niet voldoende.

Hoe overtuig je een organisatie ervan dat een bepaalde wildcard belangrijk is, ondanks de lage waarschijnlijkheid en het ongewone, wellicht nogal vreemde karakter ervan? Natuurlijk zijn er communicatiestrategieën die afhankelijk zijn van de organisatie en van het beoogde gebruik van de wildcards. Belangrijk is om de wildcard als iets plausibels te beschrijven, bijvoorbeeld via een meeslepend verhaal met mogelijke oorzaken en een overtuigende opeenvolging van gebeurtenissen. Relevant is onder andere het presenteren van een beknopte analyse met voorwaarden waaronder de wildcard waarschijnlijk is, van zwakke signalen die het optreden ervan aankondigen. Voorbeelden van historische wildcards kunnen heel nuttig zijn. Bij wildcards die voornamelijk kommer en kwel met zich brengen dient hun fatale karakter te worden weggenomen. Dit kan bijvoorbeeld door tegenmaatregelen te benoemen, bij voorkeur maatregelen die ook bij de gebruikelijke gang van zaken zinvol zijn en die bij missie en de doelen van de organisatie passen.

Vanuit dit perspectief zijn wildcards een middel om de veerkracht van de organisatie te testen en te vergroten! Het ‘wildcardproef’ maken van een organisatie betekent het opbouwen van culturele en fysieke middelen. Denk aan het creëren van de mogelijkheden om onder grote externe druk samen te werken, aan het beschikbaar hebben van voldoende technische middelen en aan het achter de hand hebben van enkele (niet alle denkbare) noodplannen.

In principe moeten beleidsmakers leren om wildcards te integreren in hun reguliere strategisch denken. Mijn ervaring is dat er maar één manier is om dit te bereiken: wildcard-oefeningen doen. Hierbij gaat het om workshops die gericht zijn op het ontwerpen van wildcards en die vaak worden georganiseerd als onderdeel van verkenningstudies; de eerdergenoemde seminars van de *Bundesakademie für Sicherheitspolitik* (BAKS) zijn hiervan een voorbeeld. Wildcardoefeningen kunnen ook los van een specifieke verkenningstudie worden gedaan. Het doel is dan om het denken over de toekomst en de gevoeligheid voor wildcards te bevorderen. Workshops gericht op volwaardige wildcardverkenningen zijn nog zeldzaam. Het meest eenvoudige is een oefening met een zogenoemd toekomstwiel te doen. *Serious gaming* kan worden gebruikt om beleidsmakers met het ontwikkelen van beleid onder verrassende omstandigheden te laten oefenen.

In ieder geval heb je, vooral als je beleidsmakers wilt laten deelnemen, beschermde ruimtes nodig. Het nadenken over wildcards vergt immers ruimte voor creativiteit, voor ongebruikelijke en zelfs contra-intuïtieve ideeën om ongemakkelijke vraagstukken aan te pakken en voor niet-mainstreamdenken. Een adequate setting buiten de gebruikelijke kantoorruimte kan helpen om los te komen van de gebruikelijke manier van denken. In de meeste gevallen is het toepassen van de *Chatham House*-regels hierbij onmisbaar.

6.5 Leven in het nieuwe normaal

Verrassing is het nieuwe normaal. Onze tijd draagt het VOCA-stempel: vluchtigheid, onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit. Zoals ik aan het begin van dit essay al aangaf, maakt de VOCA-wereld het noodzakelijk om beleid te ontwikkelen op een manier die ‘wildcardproef’ is, maar is het moeilijk om wildcards in de beleidsvorming te gebruiken:

1. De VOCA-wereld dwingt ons om ons veel meer te focussen op (onregelmatige) wildcards dan op (reguliere) trends. Door kruisende gebeurtenissen in het recente verleden – van de financiële crisis tot de coronapandemie – hebben aangetoond dat wedden op gelijkmatige, trendachtige ontwikkelingen geen winnende strategie is, zelfs niet op de middellange of korte termijn.
2. Hoewel het belangrijk is om wildcards mee te nemen in scenariostudies, is het nog belangrijker om onafhankelijke wildcardstudies te doen. De toekomst ontwikkelt zich vaak voorbij veronderstelde scenario's, dat wil zeggen voorbij het rijk van het vermeende waarschijnlijke. De belangrijkste les is dat we eerst de gevoeligheid voor wildcards moeten vergroten om een productieve houding tegenover het onvoorspelbare te

ontwikkelen. Daarna moeten we tegenmaatregelen bedenken, bijvoorbeeld op de manier die bij risicomanagement gebruikelijk is.

3. De ervaring leert dat beleidsmakers alleen bereid zijn om wildcards op een serieuze manier te gebruiken als zij de kans krijgen om via de wildcards met de onregelmatige toekomst te spelen.

Vrije ruimtes (en voldoende tijd!) zijn nodig om dergelijke groepsoefeningen te doen. Het gaat om hierbij om ruimtes waarin er niet de last is om meteen over dringende zaken te beslissen.

Veerkracht is een sterk argument voor het gebruik van wildcards. Een belangrijk doel van het gebruiken van wildcards bij de beleidsvorming is immers om verrassingen en de schokken die zij met zich kunnen brengen te minimaliseren, met andere woorden om de organisatie 'wildcardproef' te maken. Uiteraard is dit een ideaaldoel, want je kunt je nooit op alle onbekende gebeurtenissen voorbereiden. Maar je kunt in elk geval strategieën ontwikkelen om de organisatie weerbaarder te maken: om haar meer voor nieuwe informatie open te stellen, om de interne samenwerking te verbeteren, kortom om het sociaal kapitaal van de organisatie te vergroten.

Wildcards op zich zijn onvoorspelbaar, maar er is één onvermijdelijke zekerheid: de volgende grote wildcard zal zeker optreden.

Literatuur

- BIPE Conseil (1992), *Wild Cards*. Palo Alto: Institute for the Future.
- Butler, J. & R. Popper (red.) (2011), *iKnow Policy Alerts*. Brussel: European Commission.
- Casti, J.L. (2012), *X-Events*. New York: HarperCollins.
- Gowing, N. & C. Langdon (2017), *Thinking the Unthinkable*. London: Chartered Institute of Management Accountants.
- Heinonen, S. et al. (2017), *Surprising Energy Futures*. Turku: Finland Futures Research Centre, University of Turku.
- Peperhove, R., K. Steinmüller & H.L. Dienel (red.) (2019), *Envisioning Uncertain Futures*. Wiesbaden: Springer.
- Petersen, J.L. (2000), *Out of the Blue*. Lanham: Madison Books.
- Steinmüller, A. & K. Steinmüller (2004), *Wild Cards*. Hamburg: Murmann.
- Taleb, N.N. (2007), *The Black Swan*. London: Penguin Books.

7 Ontwerpdialoog als benadering bij complexe opgaven

Jannemarie de Jonge

7.1 Introductie

Het omgevingsbeleid staat voor grote uitdagingen. Op het terrein van energie, klimaat, biodiversiteit, stikstof, woningbouw, om maar wat te noemen. Al deze opgaven komen bij elkaar in onze leefomgeving. De Nationale Omgevingsvisie staat daarom een aanpak voor die leidt tot integrale oplossingen. Het klinkt bijna te mooi om waar te zijn. En dat is het dan ook.

Wie de huidige maatschappelijke vraagstukken beschouwt als ‘problemen’ die finaal tot een ‘oplossing’ kunnen worden gebracht, ziet het systemische karakter van deze opgaven over het hoofd. Het wekt verkeerde verwachtingen en verleidt bestuur en beleid tot blikvernaauwing, wat uiteindelijk meer schade aanricht dan oplossing biedt. Het ontstaan van de stikstofcrisis is hiervan een levendige illustratie. Als we de energietransitie of de verstedelijkingsopgave ook op zo’n technocratische en instrumentele wijze benaderen, dreigt eenzelfde risico.

Urgentieparadox

De instrumentele focus zien we bijvoorbeeld bij de eerste fase van de regionale energie-strategieën (RES 1.0, 2019-2021). Deze RES'en zijn gericht op het opwekken van duurzame elektriciteit en de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Terecht wordt urgentie ervaren om bij te dragen aan het behalen van de klimaatdoelen. Soms lijkt echter het middel (focus op zoekruimte voor hernieuwbare elektriciteit uit zon en wind) tot doel verheven. Te vaak is ‘inpassing’ van de opgave in het bestaande landschap het parool. Hiermee wordt zowel de omvang van de (zichtbare) energietransitie in onze leefomgeving ontkend, als het bestaan van de andere grote opgaven die het landschap in de komende decennia grondig zullen transformeren. Het voeren van sectoraal beleid, of het beperken van de energieopgave tot CO₂ doelen, leidt tot een te smalle basis voor het opbouwen van maatschappelijke coalities. We missen zo de vernieuwende, laterale sporen waarlangs de regio de klimaatopgave in al zijn facetten kan dienen.

De gevoelde urgentie werkt belemmerend om ons voldoende vrije (denk)ruimte te permitteren. Dit is de urgentieparadox. Vrij denken is juist nu meer dan nodig. Of zoals een Chinese wijsheid predikt: ‘Heeft u haast, neem dan een omweg.’

De energietransitie als kernopgave is gebaat bij een ontwerpdialoog die een gestage stroom voortbrengt van inhoud-gedreven ontmoetingen, tussen praktijk, onderzoek, beleid en ontwerp, door schaalniveaus heen. Met *vrije ruimte* om verrassende koppelingen naar andere opgaven te maken en als investering in samenwerking en sociaal kapitaal. Zodat in de *gebonden ruimte* van bestuurlijke en zakelijke beslissingen iets te kiezen valt en breed-gedragen besluiten mogelijk worden.

Omwegen bij de RES-aanpak

Een grote verdienste van het traject van de RES'en is dat het (zowel positief als negatief) aandacht genereert voor de urgentie van de energietransitie en de impact daarvan op de leefomgeving. Medio 2021 zijn de RES'en 1.0 opgeleverd en de ervaringen wijzen naar een aantal wenselijke ‘omwegen’ om de ‘weg rechtdoor’ naar RES 2.0 en verder te voeden. Zoals de noodzaak om vanuit het regionale schaalniveau voortdurend te schakelen naar het hoger gelegen landsdelige niveau én naar het lokale projectniveau.

Door de schaa sprong komt in beeld waar regionale denkrichtingen elkaar kunnen versterken of juist in de wielen rijden. Dit is bijvoorbeeld gedaan voor het Groene Hart, waarbij voor zeven onderliggende concept-RES'en een overkoepelende ontwerpstudie is gemaakt (zie Van Dooren et al. 2020). Dit laat zien dat breder kijken de efficiëntie en omgevingskwaliteit ten goede zal komen. Het levert ook inzicht op of, en zo ja welk, aanvullend beleid op andere schaalniveaus nodig is. Idealiter worden dergelijke verkenningen ook voor andere grote landschappelijke eenheden uitgevoerd (zoals Veluwe, Zuidwestelijke Delta, Hollandse Kustboog, IJsselmeergebied en Waddengebied).

Zeker zoveel aandacht vraagt het open en eerlijk doordenken van de consequenties van strategieën op lokale schaal, waar projecten landen. Dat is nodig om de randen van het speelveld van maatschappelijke acceptatie te leren kennen. Maar ook om de inventiviteit van alle betrokkenen te kunnen benutten. Goed gekozen ontwerp oefeningen, in de setting van een ontwerpdialoog, zijn hierbij krachtige middelen. Dat kan in eerste instantie selectief, daar waar de situatie ook voor andere gebieden waardevolle lessen kan opleveren. Als uit zo'n verkenning blijkt dat een RES bijstelling behoeft, is dat een bruikbaar inzicht. Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald. Door de energietransitie als een lerend traject te beschouwen waar voortschrijdend inzicht serieus genomen wordt, voorkomen we dat hermetisch uit-onderhandelde ‘vlekkenplannen’ straks voor onaangename verrassingen zorgen en de uitvoering vastloopt. De RES 2.0 is tenslotte een nieuwe ronde, met nieuwe kansen. Net zoals volgende versies dat zullen zijn. ‘Intelligent vooruitstruikelen’ noemde een ingewijde dat.

De ontwerpdialoog speelt hier twee belangrijke rollen. De eerste is de integrerende, kansgerichte rol. Om nieuwe ontdekkingen te doen over slimme denkrichtingen die meer

doelen tegelijk dienen. Zo verkenden ontwerpers met boeren in de Peel de kansen voor verduurzaming met inzet van zogenoemde agrivoltaïcs, speciale zonnepanelen die combinatie met voedselproductie mogelijk maken. De tweede is de confronterende rol, bijvoorbeeld door concreet te maken hoeveel voetbalvelden met zonnepanelen nodig zijn en dat de netcapaciteit vastloopt als we niet ook inzetten op besparing en combinatie met windenergie. Dit is een realiteit waar je als RES-verantwoordelijke wellicht huiverig voor bent. Maar angst is hier een slechte raadgever. De combinatie van de kansgerichte en de confronterende rol kan gebiedsactoren in de creatieve stand zetten in plaats van de hakken in het zand te zetten tegen de komst van zonneparken of windmolens. Het samenspel verbindt de energietransitie aan andere maatschappelijke doelen en brengt zo een veel breder palet aan oplossingen in beeld, zoals extra inzet op besparing, koppeling aan sociale vraagstukken, innovatief meervoudig ruimtegebruik of nieuwe economische dragers. Zo bewegen we stap voor stap naar een nieuwe realiteit waarin de energievoorziening een als logisch ervaren rol speelt in het landschap van de eenentwintigste eeuw.

Ontwerpdialoog

In dit essay ga ik in op de bijdragen van ontwerpdialogen aan de kwaliteit van de leefomgeving en het omgevingsbeleid. Ik neem daarbij de complexiteit van opgaven als uitgangspunt: complex in de zin van ambigue, samenhangend en steeds onderhevig aan veranderingen in de context. Ik houd een pleidooi voor een planningsbenadering die uitgaat van ‘voorkomen is beter dan genezen’, om zo uit de fuik van crisisbeheersing op de korte termijn te ontsnappen.

De ontwerpdialoog heeft goede papieren voor zo’n benadering. Ontwerpend, omdat dat een integrerende denkactiviteit is (wat dus iets anders is dan integraal – maar daarover later meer), waarmee in de kluwen van opgaven wordt gezocht naar doorwaadbare plaatsen om stappen voorwaarts te zetten. Dialoog, omdat daarbij vanuit de pluriformiteit van kennis en meningen bij deelnemers nieuwe inzichten ontstaan. En nieuwe inzichten zijn voorwaardelijk aan vernieuwend handelen.

In het omgevingsbeleid mag ‘een ontwerpende aanpak’ zich verheugen in toenemende belangstelling. Datzelfde geldt voor ‘dialoog’: de Omgevingswet vervangt het traditionele, reactieve inspraakproces door actieve participatie in het beleidsvormende traject. Daarvoor wordt vaak ingezet op dialoog. Maar wat houdt die aanpak eigenlijk in? En hoe komen aanpak en dialoog samen in de ontwerpdialoog? Dat wil ik in dit essay verhelderen. Ook maak ik duidelijk wat een ontwerpdialoog kan opleveren (en wat niet) en wat de voorwaarden zijn voor zo’n aanpak.

7.2 Maatschappelijke opgaven als ontwerpogaven

‘Going to the moon was a simple task indeed, compared with some other we have set for ourselves, such as creating a humane society or a peaceful world. Going to the moon was a complex matter on only one dimension: it challenged our technological capabilities....

The success of planning on a societal scale may call for modesty and restraint in setting the design objectives

and drastic simplification of the real-world situation in representing it for purposes of the design process' (Simon 1981: 162).

Herbert Simon maakte midden twintigste eeuw deel uit van de *Design Methods Movement* en wordt beschouwd als grondlegger van het paradigma dat ontwerpen benadert als *rational problem solving*. Deze benadering vertrekt vanuit een natuurwetenschappelijke traditie waarbij de ontwerpopgave eerst gestructureerd moet worden, om vervolgens via een rationele, veelal technocratische benadering te worden opgelost. Zoals het citaat laat zien, erkende Simon ook de beperkingen van dit perspectief.

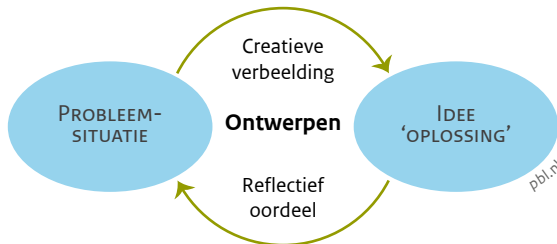
De Duitse ontwerper en wiskundige Rittel plaatste hier een ander denkmodel tegenover. In 1974 muntte hij in New York op een conferentie over *design theory* de term *wicked problems*, wat we kunnen vertalen als hardnekkige of taaie problemen. Hij beschouwde ontwerp-problemen voor het merendeel als 'a class of social system problems which are ill-formulated, where the information is confusing, where there are many clients and decision makers with conflicting values, and where the ramifications in the whole system are thoroughly confusing' (geciteerd in Buchanan 1992: 15).

Rittel maakte duidelijk dat we zullen moeten accepteren dat bij ontwerp-problemen onzekerheid en onbepaaldheid permanente condities zijn. Ontwerp-problemen zijn geen geïsoleerde vraagstukken, maar zogeheten systeemproblemen: onderdelen in het systeem zijn onlosmakelijk verbonden. Ingrijpen op een onderdeel zet een keten van gevolgen of veranderingen in gang. Daarbij gaat het ook nog eens om sociale systemen. Er is geen sprake van een objectief te definiëren probleem – zoals wellicht bij een technisch vraagstuk mogelijk zou zijn –, maar het gaat om een interpretatie van de situatie die we als probleem aanmerken. Een mogelijk pad zal zich gaandeweg onvouwen als resultaat van denk-oefeningen die tegelijkertijd probleemarticulatie en oplossingsrichtingen omvatten. Ontwerpers onderzoeken daarmee niet alleen de toekomst, maar ook de opgave zelf. Oftewel: een keuze voor een oplossing is tegelijk een keuze voor een bepaalde probleem-interpretatie.

Bij deze benadering volstaat een technische rationaliteit niet meer. Als reactie hierop en in lijn met de *wicked problem*-benadering, introduceerde Donald Schön (1983) ontwerpen als een reflectieve praktijk. Het ontwerp-proces beschreef hij als 'a conversation with the situation', daarmee het persoonlijke, lerende karakter duidend. Met dat woord 'conversatie' zetten we ook al een stapje in de richting van de dialoog.

Figuur 7.1

Probleemsituatie, ontwerpen en idee 'oplossing'



Bron: De Jonge

Wat is ontwerpen dan?

Een korte definitie van ontwerpen is 'nadenken voor je iets gaat maken'. Ontwerpen is als denkactiviteit te onderscheiden van andere manieren van denken, zoals wetenschappelijk redeneren.⁶ Ontwerpend denken levert praktische kennis op, met een directe functie in het dagelijks leven. Elke ontwerpogave is uniek en vraagt om specifieke afwegingen over wat een passende oplossing kan zijn. Het ontwerpend denken is integrerend, gericht op synthese, want dat wat je wil maken is een samenhangend en functionerend geheel. Verbeelding is een belangrijk hulpmiddel in het ontdekken van samenhang en werking (figuur 7.1).

Een belangrijk verschil met wetenschappelijk denken is dat dit vooral gericht is op analyse en zoekt naar theorieën, naar algemeen toepasbare inzichten. Ontwerpend onderzoek combineert beide vaardigheden door vanuit ontwerpverkenningen (over unieke situaties) tot kennis te komen die ook toepasbaar is in andere situaties.

Ontwerpen is een denkproces waar je 'in gesprek gaat' met de probleemsituatie, op zoek naar oplossingen. In dit proces vinden voortdurend denkoefeningen plaats van het type 'als ik dit zou maken, dan vind ik er dat van'. De eerste stap vraagt om creatieve verbeelding, terwijl de tweede stap een reflectief oordeel inhoudt. Reflectief wil in dit verband zeggen: er is geen algemene regel te geven omdat we verschillende ongelijksoortige zaken tegen elkaar moeten afwegen. Sommige zaken zijn wel met universele regels te beoordelen, bijvoorbeeld: water stroomt van boven naar beneden. Maar andere niet, bijvoorbeeld: is hernieuwbare energie belangrijker dan het vrije uitzicht over het landschap? Om tot antwoorden te komen, onderzoeken we ook de normatieve maatstaf. De 'notulen' van dit denkproces zijn reeksen schetsen, schema's, relatiediagrammen, doorsnedes, deelontwerpen, vergelijkingsstudies, scenario's, enzovoort.

⁶ Zie voor meer achtergrond over de andere manieren van denken, oftewel 'intellectuele deugden' zoals Aristoteles die heeft geformuleerd en die een onderlegger zijn voor deze beknopte beschrijving: De Jonge (2009).

Integraliteit zit tussen je oren

Ontwerpend denken vereist dus voortdurende integratie van algemene feiten en regels, vaak aangeleverd door onderzoekers, en maatschappelijke waarden en meningen, vaak ingebracht door deelnemers in het ontwerpproces zoals opdrachtgevers, gebruikers en politici.

Het denkproces veronderstelt een nieuwsgierige houding om zaken die relevant kunnen zijn mee te nemen. Integraliteit is altijd contextueel en kent geen vaste waarde of begrenzing, behalve wanneer dit vooraf is bepaald, bijvoorbeeld door beleidsuitgangspunten of deelnemende partijen. En dit is nou juist gevaarlijk. Want het risico is groot dat dan de oplossingsruimte wordt beperkt door wat in de probleemaftakening als ‘integraal’ wordt bestempeld. Juist het vergroten van de oplossingsruimte, door onverwachte ingrediënten mee te nemen, biedt kansen voor doorbraken bij taaie opgaven. Een bekend voorbeeld is het integreren van zand- en kleiwinning als kans in plaats van bedreiging bij natuuropgaven in de uiterwaarden. Deze omslag heeft vanaf de jaren negentig op grote schaal nieuwe vormen van natuurontwikkeling mogelijk gemaakt. Als toentertijd was uitgegaan van heersende ideeën over wat te combineren was en wat niet, zou het rivierengebied nu beduidend kaler en schraler zijn.

Integraliteit staat in mijn visie vooral voor een open, nieuwsgierige attitude. Een ontwerpende aanpak is integrerend: je onderzoekt of mogelijk relevante aspecten bijdragen aan de kernopgave. Of daarmee de oplossing het stempel ‘integraal’ mag krijgen is een kwestie van smaak. Het is in ieder geval een relatief begrip, want wat vandaag als integraal geldt kan morgen ontoereikend zijn. Het betekent zeker niet dat alle bekende belangen rekenkundig optimaal gehonoreerd zijn en tot compromis zijn geroerd.

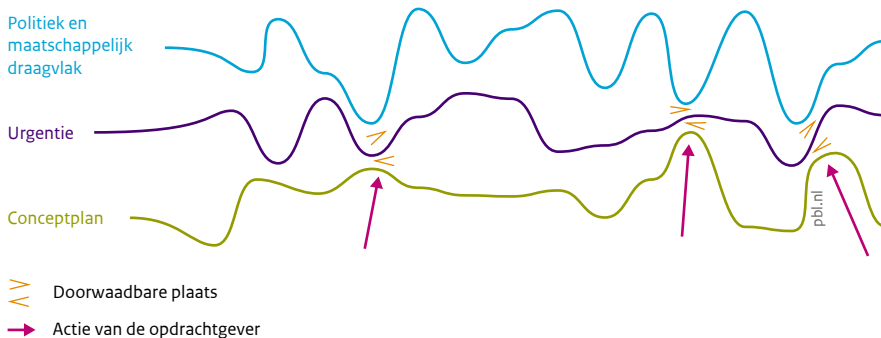
Concept als brug tussen probleem- en oplossingsperspectief

Ontwerpers onderzoeken niet alleen de oplossingsruimte, maar ook de opgave zelf. In het verkennende proces worden feiten, belangen en waarden geïnventariseerd die op het eerste oog vaak niet verenigbaar zijn. Juist het bestaan van conflicten triggert het creatieve proces. Of zoals de ontwerptheoreticus Jones ooit stelde: ‘The usual political way of overcoming conflict is compromise, the creative way is transformation’ (geciteerd in Mitchel 1993: 46). De grote uitdaging is om schijnbaar conflicterende wensen en opgaven met elkaar te verenigen op zo’n manier dat er zicht is op een aantrekkelijke toekomst.

Deze zoektocht is geen willekeurige oefening. In de verkenning vormt zich een eerste idee – ook wel een *primary generator* genoemd (Lawson 2004) –, vergelijkbaar met de werking van een hypothese in een onderzoeksproces. Door dit idee te testen komen nieuwe vragen naar voren en krijgt het centrale idee steeds meer de werking van een logisch samenhangende redenering. Zoals in wetenschappelijk onderzoek een model de werkelijkheid representeert (maar dat niet is), heeft in het ontwerpproces het concept de rol om de probleemsituatie te interpreteren en een belofte voor de toekomst te laten zien. Het concept is nog niet zelf de oplossing, die kan nog op veel verschillende manieren worden uitgewerkt.

Figuur 7.2

Doorwaadbare plaatsen



Bron: De Zeeuw 2018

Een voorbeeld is het concept 'Ruimte voor de Rivier'. De kern hiervan was dat waterveiligheid niet meer (alleen) door het versterken en verhogen van de dijken zou worden bevorderd, maar vooral door het regelen van waterstandsverlaging door de rivier meer ruimte te geven. De interpretatie van de opgave is veranderd en verbreed van louter een waterveiligheidsvraagstuk naar óók een kwaliteitssprong in het rivierengebied. Die *herkadering* bood nieuwe kansen voor natuurontwikkeling, aantrekkelijke waterfronten en recreatiegebieden. Het centrale concept is stapsgewijs uitgewerkt naar tientallen gebiedsprojecten, variërend van kribverlaging tot dijkverlegging of nevengeulen. Elk van die maatregelen kende weer opnieuw, maar meer toegespitst en afgebakend, ontwerpuitwerkingen. Waar de eerste ideeën voor Ruimte voor de Rivier in de jaren negentig postvatten, en de planologische Kernbeslissing in 2006 werd vastgesteld, sloot het programma in 2019 de boeken. In één generatie kreeg het rivierengebied een indrukwekkende kwaliteitsimpuls die internationaal geroemd wordt en lokaal trots opwekt. De basis van dit succes ligt in jaren van interdisciplinair ontwerpend onderzoek eind twintigste eeuw (vergelijk De Jonge & Van de Windt 2007).

Kwaliteit maken is een kwestie van lange adem. Transformerende concepten, zoals Ruimte voor de Rivier, tover je niet uit de hoge hoed. Het vergt gestage opbouw van inzichten in een kennissamenleving van onderzoekers en ontwerpers met verbindingen naar politiek, markt en maatschappij.

Doorwaadbare plaatsen

Conceptontwikkeling is bij uitstek de expertise die ontwerpers inbrengen in een planningsproces. De overweldigende veelheid aan denkbare oplossingen leert ontwerpers dat een concept het noodzakelijke houvast biedt om keuzes te onderbouwen. Het opbouwen van een concept met interne logica, waarin zowel objectieve feitenkennis is verwerkt als normatieve waardenkennis, vraagt om een combinatie van analytisch en synthetisch denken, om creativiteit en een afgewogen oordeel.

Een sterk concept vinden is niet alleen een inhoudelijke zoektocht. Het vraagt ook om gevoel voor timing, herkenbaarheid, afpellen van wat er wel en niet toe doet, het juiste taal- en beeldgebruik. Het lijkt op het vinden van 'doorwaadbare plaatsen' in het driestromenland van urgenties, maatschappelijke acceptatie en conceptuele inhoud (figuur 7.2). In deze meanderende werkelijkheid kan op enig moment een bestuurlijke keuze gemaakt worden die zowel voldoende robuust als adaptief is om enige tijd stand te houden.

Een concept 'werkt' als het door sleutelspelers wordt herkend als logisch en beloftevol. Zo duidde het concept van 'Randstad en Groene Hart' na de oorlog niet alleen de urgente woonopgave van de wederopbouw, maar ook de grote groene long als tegenhanger. Dit concept heeft lang stand gehouden⁷ als richtsnoer voor aaneengesloten verstedelijking en bescherming van landbouwareaal. Betaalbare woningbouw en voedselproductie waren krachtige meekoppelende belangen en de opkomende openluchtrecreatie paste ook goed in het narratief.

7.3 Dialoogbenadering

De principes van een dialoog⁸ passen goed bij het onderzoekende karakter van ontwerpend verkennen en conceptontwikkeling. Het gaat daarbij niet om de dialoog als eenmalig gesprek, maar als benadering, als manier van samen nadenken over een betekenisvolle toekomst.

Een dialoog is niet zomaar een conversatie. Het begrip dialoog is terug te voeren op het Griekse *dialogos*, wat betekent 'door (middel van) de *logos*'. *Logos* heeft een gelaagde betekenis. Het gaat over woorden, taal, feitelijkheid. Maar ook om een samenhangend geheel van denkbeelden of een visie, zoals we herkennen in ons woord *logica*. Hierbij gaat het ook over een maatstaf of principes waarmee we de juistheid van zo'n visie toetsen. Die laatste betekenis is onmiskenbaar aanwezig in goede gesprekken, maar lastig onder woorden te brengen. Het is een vorm van intuïtieve kennis die we meebrengen in de dialoog, en die tevoorschijn lijkt te komen als we vanuit doorleefde ervaring spreken. Het is altijd weer bijzonder als je op enig moment met elkaar aanvoelt dat een visie klopt, dat het verhaal 'rond' lijkt te zijn.

⁷ Dit voorbeeld laat ook de tijdgebondenheid van ruimtelijke concepten zien. De samenhangende opgaven van biodiversiteit, klimaatadaptatie en -mitigatie zijn dermate urgent dat het concept van 'Randstad en Groene Hart' in zijn oorspronkelijke vorm niet meer voldoet. Alternatieve concepten en ontwerpverkenningen waarbij het bodem- en watersysteem meer leidend zijn voor verstedelijking en landgebruik stapelen zich op. Het politieke en maatschappelijke draagvlak voor een koerswijziging wordt groter. De vraag is wanneer bestuurders een richtingaanwijzer bij een doorwaadbare plaats durven zetten.

⁸ In mijn benadering van dialoog volg ik hedendaagse interpretaties van de Griekse vrije kunsten waaronder de dialectiek. Deze interpretatie is onder meer bekend geworden door de natuurkundige David Bohm en verder ontwikkeld door William Isaacs. In Nederland is dialoog als 'socratische gespreksvoering' geïntroduceerd door de filosoof en schrijver Jos Kessels, tevens mijn leermeester in de toepassing hiervan.

Dialectiek, of het voeren van dialogen, is de vaardigheid om in een bepaalde kwestie de logos in de volle betekenis te onderzoeken: de feiten, het omvattende verhaal, én de principes waarmee we het verhaal beoordelen als een goede en passende visie.

‘Denken zonder ervaring is leeg, maar ervaring zonder denken is blind’ (Immanuel Kant)

Een dialoog is in de kern een onderzoeksgesprek. Zo’n gesprek leidt bij de deelnemers tot inzicht en begrip. Dat betekent niet dat een dialoog per definitie tot consensus leidt. Wel dat iedereen begrijpt op welke logica en principes visies gebouwd zijn. Een dialoog is dus níet gericht op (politieke) besluitvorming. Deze biedt daarvoor wel onmisbare voeding.

Een kenmerk van de dialoog is de beweging tussen concrete ervaring en het *denken hierover*, door het vormen van een beoordelingskader of argumentatie. De persoonlijke ervaring is het uitgangspunt voor zo’n onderzoeksgesprek. Er is geen ontsnapping mogelijk door in abstracties te blijven hangen. Begrippen als ‘omgevingskwaliteit’ of ‘duurzaamheid’ krijgen immers pas praktische betekenis als we ze vanuit concrete ervaring kunnen onderzoeken.

Stel dat iemand betoogt dat windmolens de omgevingskwaliteit aantasten, dan helpt het als we het hebben over een concrete situatie waar windmolens staan, en waar die persoon heel feitelijk kan vertellen welke kwaliteitsaspecten daar, op die plek, aan de orde zijn. En welke gevoelens en gedachten daarbij opkomen, welke belangen in het geding zijn. Als gespreksgenoten zich verplaatsen in het perspectief van de ander, in zo’n concrete ervaring, ontstaat zicht op de pluriformiteit die ook in de werkelijke wereld aanwezig is. Belangrijk is dan ook dat er diversiteit is onder deelnemers aan de dialoog. Vanuit de verschillende perspectieven op een concrete situatie, onderzoek je met elkaar de inhoud van het abstracte begrip ‘omgevingskwaliteit’.

Dialogen bieden zo zicht op gedeelde feiten (*joint fact finding*) en geven betekenis aan waardegeladen begrippen. Door uitstel van oordeel en bewuste perspectiefwisseling ontstaat ruimte voor nieuw denken.

Vrije ruimte versus gebonden ruimte

Een dialoog vraagt om vrije ruimte.⁹ Mentaal, qua positie, en als het even kan in de tijd. Dit wordt ook wel benoemd als *soft spaces*, informele plekken van uitwisseling en ontmoeting. Dat zijn niet de formele momenten van geregisseerde participatie op weg naar besluitvorming over beleidsvoorstellen. Dan zijn afbakening en koers immers al bepaald.

Deelnemers aan een dialoog bepalen zelf welke onderwerpen er voor hen echt toe doen. Ze nemen deel op persoonlijke titel en oefenen zich in nieuwsgierig luisteren, de ander vrijmoedig bevragen, het ontdekken van vooronderstellingen en zich zo mogelijk ontdoen

⁹ Het Latijnse woord *otium* staat voor vrije tijd, de tijd zonder verplichtingen van zakelijke of sociale aard. Die vrijheid is nodig om tot nieuwe gedachten te komen. De tegenhanger, *negotium*, herkennen we in het Engelse woord *negotiation*. Dit is de tijd waarin zaken gedaan worden, met andere spelregels en omgangsvormen.

van eigen vooroordelen. De dialoog gaat daarmee voorbij de beleefde conversatie. Die zal in het begin nodig zijn om een sfeer van vertrouwen op te bouwen. Maar vervolgens moeten we de moed hebben om schurende gezichtspunten eerlijk te benoemen. Juist daaruit ontstaat gedeeld inzicht en begrip over de opgave en de mogelijkheden voor verandering. Dat is iets anders dan consensus over gewenste oplossingen.

Een dialoog is niet de plek voor onderhandeling en besluitvorming. Dat proces vindt plaats in de ‘gebonden ruimte’, de ruimte waar belangen een leidende rol spelen. Bijvoorbeeld in de bestuurlijke onderhandeling tussen publieke partijen, met belangengroepen of uitvoeringsorganisaties. Het is cruciaal om beide contexten te onderscheiden en als aparte processen te organiseren. Het is wel zaak ze aan elkaar te koppelen. De strategen onder de ontwerpers, leiders en bestuurders voelen haarfijn aan wanneer een concept uit de vrije ruimte van de dialoog klaar is voor de overgang naar de gebonden ruimte. Mensen die de verbinding tussen beide ruimtes kunnen leggen zijn onmisbaar.

Een publieke kennisorganisatie zoals het PBL kan verschillende rollen spelen bij zo’n dialoogproces. Vanuit de onafhankelijke kennisrol zijn inhoudelijke bijdragen aan gesprekken waardevol. Het oprekken van de scope, door voorbeelden van elders te delen of consequenties van bepaalde keuzes in de tijd te duiden, verrijkt het gesprek. Ook het analyseren en categoriseren van opbrengsten kan de conceptontwikkeling op weg helpen. Deelname aan dialoogprocessen zal agenderend kunnen werken voor het eigen onderzoek en via de advisering doorwerken naar beleid.

7.4 Ontwerpdialoog als brede bedding voor stroomversnellingen

Ik beschouw de ontwerpdialoog als een proces van gezamenlijk leren en argumenteren. De dialoog staat voor het verdiepende en creatieve gesprek, waarin met ondersteunende inzet van ontwerpend vakmanschap onderling begrip en nieuw inzicht ontstaat. In de praktijk zijn dit reeksen gesprekken, die de geesten rijp maken voor vernieuwend handelen en de besluitvorming voeden als zich daartoe gelegenheden aandienen.

Een ontwerpdialoog brengt karakteristieken van de dialoog en van ontwerpend onderzoek samen. De volgende punten duiden die gedeelde kenmerken. Een ontwerpdialoog is een onderzoeksgesprek:

- om gezamenlijke taal en inhoud te vinden voor kwalitatieve begrippen zoals rechtvaardigheid, duurzaamheid, omgevingskwaliteit of rentmeesterschap;
- dat gedijt bij nieuwsgierigheid en vrijmoedigheid en uitstel van oordeel;
- waarbij concrete ervaringen en het uitwisselen van persoonlijke perspectieven daarop, het onderzoeksmateriaal vormen om tot inzichten te komen die breder toepasbaar zijn;
- waarin we in taal en beeld uitdrukking geven aan gelaagdheid in betekenis: naast feiten en cijfers gaat het ook om de logica van een omvattend verhaal of concept en om

verheldering van de maatstaven en het (intuïtieve) kompas waarmee we zo'n concept beoordelen;

- waarin creatieve verbeelding nodig is om nieuwe voorstellingen te maken van een gewenste toekomst, in combinatie met een gevoelig kompas om de wenselijkheid van die toekomst te beoordelen. Dit is de verkenning van het speelveld, het onderzoek van alternatieven, het bepalen van de bandbreedte van denkbare oplossingen;
- dat in de vorm van een leidend idee of concept, nieuwe inzichten brengt en zo de geesten rijp maakt voor vernieuwend handelen.

De opbrengsten van ontwerpdialogen zijn van verschillende aard. Inhoudelijk bieden ze het zicht op 'doorwaadbare plaatsen' in de vorm van concepten en verbindende verhalen. In de tijd geven ze het gevoel voor 'het juiste moment', de *windows of opportunity* om (onderdelen van) zo'n concept in besluitvormende arena's te brengen. Dit gebeurde bijvoorbeeld in het traject *An Energetic Odyssey* (zie De Jonge 2022). Ontwerpers en experts legden de inhoudelijke basis onder een nieuw narratief voor grootschalige opwek van windenergie op de Noordzee, met aanlandingspunten, havengebieden, infrastructuur en biodiverse mariene ecosystemen. Het is een hoopvol verhaal over samenwerking tussen landen en organisaties, tegen de achtergrond van een jarenlange patstelling over klimaatsamenwerking rond de Noordzee. Er ontstond momentum door de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam (IABR) van 2016 aan te grijpen als vrije ruimte voor kennisuitwisseling en inspiratie, niet belast met politieke agenda's. Dit is slim verbonden aan het Nederlandse voorzitterschap van de EU-top in datzelfde jaar waar het concept ook bestuurlijk landde. In juni 2016 werd samenwerking aan offshore windenergie tussen de Noordzeepartners bekrachtigd.

Verbinding van 'de *soft space* met de *hard space*' leidt zo tot vernieuwde agenda's en coalities die zich daarachter scharen. Daarmee heeft de ontwerpdialogoog ook een institutionele en maatschappelijke doorwerking als investering in samenwerking en sociaal kapitaal (*capacity building*).

Dit maakt ontwerpdialogen tot een brede bedding die de mentale ruimte biedt om concepten te vormen voor fysiek-ruimtelijke transformaties. De dialoog biedt de omstandigheden om tot stroomversnellingen te komen als urgentie, inhoudelijk concept en politiek en maatschappelijk draagvlak gunstig samenkomen. De ontwerpdialogoog is geen pasklare methodiek, maar een benadering, een manier van aanpakken van taaiere vraagstukken. Er is geen vaste receptuur, maar er zijn wel noodzakelijke ingrediënten. Die heb ik in het voorgaande willen aanreiken.

De training en de wedstrijd

De ontwerpdialogoog als benadering geeft gelegenheid tot verdieping en verbreding, tot het stellen van fundamentele vragen en het ontwikkelen van een passend repertoire aan antwoorden. Als ontwerpen in de kern gaat om 'nadenken voor je iets gaat maken', dan kunnen we bij grote transformaties maar beter wat breder en dieper nadenken. Zodat nieuw denken postvat, wat nieuw handelen op gang brengt.

De urgentieparadox kan ons ervan weerhouden om te kiezen voor de schijnbare omweg van 'langzaam denken' als de instrumentele shortcut sneller lijkt. Maar laten we niet in die valkuil trappen. Investeren in nieuw denken en nieuw samenwerken is nodig. In sporttermen is de ontwerpdialoog de training terwijl het tot uitvoering brengen van projecten de wedstrijd is. In de training kunnen we vallen en weer opstaan, oefenen we nieuwe spelvormen of vaardigheden en ontdekken we met wie een set-up of een-tweetje goed werkt.

Het toepassen van de ontwerpdialoog vraagt niet alleen om goede randvoorwaarden zoals vrije ruimte, maar ook dialoogvaardigheden en een creatieve en reflexieve instelling van betrokkenen. Dat verdient aandacht in de ontwikkeling van ontwerpers, adviseurs, onderzoekers en beleidsmakers, in de cultuur van hun organisaties en de bestuurscultuur. Een wijs land investeert blijvend in trainingscapaciteit. Om trefzeker te kunnen scoren in de wedstrijd.

Literatuur

- Bohm, D. (1996), *On Dialogue*. London: Routledge.
- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. *Design issues*, 8(2), 5-21.
- College van Rijksadviseurs (2021), *Advies voor RES 2.0*. Zie: <https://www.regionale-energiestrategie.nl/documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2103536>.
- Dooren, N. van, S. Slabbers & P. Roncken (2020), *Regionale energiestrategieën en het Groene Hart*. Zie: https://www.bestuurlijkplatformgroenehart.nl/sites/stuurgroepgroenehart/files/2020-11/RESo_5adviesGH2020-PARKs-klein.pdf.
- Isaacs, W. (1999), *Dialogue and the art of thinking together*. New York: Bantam Doubleday Dell Publishing Group Inc.
- Jonge, J.M. de (2009), *Landscape Architecture between Politics and Science*. Wageningen: Uitgeverij Blauwdruk/Techne Press.
- Jonge, J.M. de (2010), 'Ontwerpdialoog als integrerend gesprek', in M. Hajer (red.), *Sterke Verhalen*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Jonge, J.M. de (2022), 'Design Dialogue as a Bridge between Landscape and Technology', in D. Oudes, S. Stremke & P. Picchi (eds.), *The Power of Landscape*. Rotterdam: Nai010 publishers.
- Jonge, J.M. de & N. van de Windt (2007), *Doorbraken in het Rivierengebied*. Wageningen: Alterra.
- Lawson, B. (2004), *What designers know*. Oxford: Architectural Press.
- Mitchell, C. (1993), *Redefining Designing: from form to experience*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Rittel, H. & M. Webber (1984), 'Dilemma's in a general theory of planning', in N. Cross (ed.), *Developments in Design Methodology*. Chisester: Wiley.
- Schön, D.A. (1983), *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books.
- Simon, H.A. (1981), *The Sciences of the Artificial*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Zeeuw, F. de (2018), *Zo werkt gebiedsontwikkeling. Handboek voor studie en praktijk*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft en Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG).

8 Engagement – de rol van onderzoekers in experimenteel bestuur

Suzanne Potjer & Joshua Cohen

8.1 Inleiding

Pilots, proeftuinen en *living labs*, in het publieke domein experimenteren we steeds vaker. Of het nu gaat om overheden die nieuwe vormen van beleid kleinschalig uitproberen, onderzoekers die praktijkgericht onderzoek doen in afgebakende settings, of burgers die vernieuwende initiatieven opzetten in hun eigen leefomgeving: *publieke experimenten* zijn tegenwoordig overal zichtbaar. De opkomst van deze experimenten heeft verschillende kanten. Enerzijds stellen experimenten ons in staat om nieuwe alternatieven te ontwikkelen voor de meest ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken, zoals de energietransitie, klimaatadaptatie en kringlooplandbouw. Anderzijds zijn experimenten vaak klein en kwetsbaar en blijken ze lang niet altijd het begin van de grootschalige verandering waar we op hopen.

Hoe moeten we omgaan met deze dubbele aard van experimenten? In dit essay beargumen-teren we dat het cruciaal is dat we het experimenteren beter systematiseren. Aan de hand van de systematiek van *experimenteel bestuur* laten we zien hoe experimenten verbonden kunnen worden met elkaar én met de reguliere institutionele wereld om te zorgen dat het systeem als geheel gaat leren. We stellen dat onderzoekers en kennisinstanties een belangrijke rol spelen in het begeleiden en systematiseren van dit leren. Dat vraagt van onderzoekers wel een nieuwe, geëngageerde, rolopvatting, waarin zij hun processen van kennisproductie openen voor anderen en een actieve rol oppakken in de praktijk. Aan de hand van voorbeelden laten we zien dat dit nieuwe engagement bij onderzoekers al volop in ontwikkeling is.

8.2 De opkomst van publieke experimenten

Governance by experiment, die term bedachten wetenschappers Harriet Bulkeley en Vanessa Castán Broto (2013) nadat zij lokale duurzaamheidsexperimenten onderzochten in honderd steden wereldwijd. Zij constateerden dat experimenten zó sterk in opkomst zijn dat ze feitelijk kunnen worden gezien als een nieuwe vorm van besturen: het besturen door middel van experimenten. In dit essay spreken we van *publieke experimenten* als verzamelterm voor de verschillende soorten praktijken waarin maatschappelijke actoren – burgers, onderzoekers, beleidsmakers, ga zo maar door – al doende op zoek gaan naar nieuwe oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken.¹⁰

Een voorbeeld van een publiek experiment vinden we in het Hof van Cartesius in Utrecht. Deze circulaire proeftuin werd in 2017 opgericht door twee zussen die afval en reststromen wilden verminderen. Zij beoogden een circulair gebouwde werkplek te creëren voor en door een coöperatie van creatieve en duurzame ondernemers. Stapsgewijs en in samenwerking met vele andere partijen (waaronder overheden, kennisinstellingen en marktpartijen) kwamen de initiatiefnemers steeds verder in hun missie van circulaire vernieuwing. Ze bouwden hun Hof met 90 procent gebruikte en *biobased* materialen, ze ontplooiën voortdurend nieuwe initiatieven, werken mee aan onderzoek en publiceren over hun bevindingen in de praktijk.

In de dynamiek van het Hof schijnt de experimentele werkwijze door zoals je die vaak ziet: een groot onderwerp aanvliegen in een afgebakende praktijk, samenwerken met verschillende partijen en actoren tegelijk, en stapsgewijs met elkaar ‘leren-door-doen’. Experimenten volgen op die manier een ‘crooked path from the possible to the doable’, zoals de socioloog Richard Sennett (2018) het stelt. Het pad van experimenten is inherent kronkelend – het gaat soms anders dan verwacht, experimenten botsen met bestaande regels en processen, en ideeën en verwachtingen moeten worden bijgesteld – maar het resultaat kan zijn dat er nieuwe *haalbare alternatieven* ontstaan, zoals het circulaire Hof van Cartesius.

8.3 Van ‘haalbare’ naar ‘gangbare’ alternatieven

Maar met dergelijke ‘haalbare’ alternatieven zijn we er nog niet. De intentie waarmee we veel experimenten impliciet of expliciet starten is systeemverandering: we willen niet alleen dat circulariteit haalbaar blijkt in één praktijk, maar ook dat het *gangbaar* wordt in het hele systeem. De stap naar gangbaarheid blijkt echter voor individuele experimenten keer op keer lastig te maken. Daarvoor zijn twee centrale redenen te benoemen.

¹⁰ Publieke experimenten zijn er in allerlei verschijningsvormen, variërend van *randomized controlled trials* waarin actoren op gecontroleerde wijze oplossingen testen tot aan generatieve experimenten waarin actoren op een meer open wijze oplossingen ontwikkelen. Wat ons betreft bestaan er bovendien ‘terloopse’ experimenten die niet expliciet het label van experiment dragen, maar wel een experimentele aanpak behelsen (zoals een vernieuwend burgerinitiatief). Wat een experimentele aanpak behelst is ook veelzijdig. We benadrukken in dit essay de praktijkgerichtheid, coöperatieve aard en het centraal stellen van ‘leren-door-doen’.

Ten eerste zijn experimenten inherent *contextueel bepaald*: wat op één plek werkt, werkt niet overal. De vernieuwing van het Hof is het product van de idiosyncratische samenkomst van veel ingrediënten: de grote bevlogenheid van de zussen en andere initiatiefnemers, de specifieke plek van het Hof en de nabijheid van andere initiatieven, enzovoort. Zo'n context is niet zomaar elders een-op-een te repliceren. Dit betekent niet dat andere praktijken niet kunnen leren van het Hof, maar van simpel kopiëren of 'uitrollen' van publieke experimenten is zelden sprake.

Ten tweede is het *bestaande systeem vaak niet ontvankelijk* voor de vernieuwing van een enkel experiment. Wetenschappers omschrijven dit probleem ook wel als de 'pilotparadox' (Van Buuren et al. 2018). Een experiment krijgt bijvoorbeeld speciale experimenteerruimte van een organisatie, extra middelen en mankracht voor het creëren van vernieuwing. Maar als het vervolgens gaat over het gangbaar maken van diezelfde vernieuwing botst het experiment vaak met het reguliere systeem. Bestaande regels en processen bieden dan bijvoorbeeld geen ruimte voor vernieuwing, budgetten schieten tekort, en mensen die niet bij het experiment betrokken waren voelen zich niet verantwoordelijk om iets met de vernieuwing te doen.

Dit maken de initiatiefnemers van het Hof van Cartesius dagelijks mee. De gemeente, provincie, hogeschool en universiteit: allemaal lopen ze weg met het Hof als bijzonder experiment, maar als het vervolgens gaat om wat dit breder betekent voor hun eigen processen, laten ze zich moeilijk beïnvloeden. De initiatiefnemers van het Hof willen graag meedenken over beleid, of samen onderzoek vormgeven op basis van vragen die daadwerkelijk spelen in het Hof, maar die toegang krijgen ze door bestaande beleidsregels en reguliere wetenschappelijke processen niet of nauwelijks. In de woorden van Bianca Ernst, een van de initiatiefnemers: 'We zijn te veel studieobject en te weinig gesprekspartner of erkende kennisbron' (Potjer 2019: 16).

8.4 De noodzaak van 'experimenteel besturen'

Wat we leren van een voorbeeld als het Hof van Cartesius, is dat afzonderlijke experimenten, zelfs wanneer ze succesvol en vernieuwend zijn, maar moeilijk de systeemimpact bereiken waar we op hopen. Daarvoor is meer nodig: we moeten niet alleen investeren in losse experimenten, maar juist zorgen dat het systeem als geheel experimenteert en leert. In *Experimenteel bestuur* (Potjer 2019) beschrijft een van ons hoe zo'n systematische aanpak eruit kan zien. Centraal in dat boek staat de sturingsfilosofie van *experimenteel besturen*, die stelt dat experimenteren en leren moeten plaatsvinden op drie systeemniveaus: het lokale, horizontale en verticale niveau.

Ten eerste is er het *lokale niveau*: dat draait om experimenten, pilots en proeftuinen zoals het Hof van Cartesius. Zoals we al beargumenteerden, hebben dit soort lokale praktijken een grote vernieuwingskracht in zich: door middel van een proces van 'leren-door-doen' worden nieuwe haalbare ideeën en oplossingen voor allerlei ingewikkelde maatschappelijke

vraagstukken ontwikkeld. Deze vernieuwingskracht is de basis van het experimenteel besturen, maar op zichzelf dus niet genoeg. Daarvoor zijn acties op twee andere systeem-niveaus van belang.

Als eerste van de twee het *horizontale niveau*. Dit is het niveau waar veel experimenten en andere relevante praktijken naast elkaar bestaan. Eerder in dit essay stelden we dat publieke experimenten zich maar moeilijk laten kopiëren. Ze kunnen echter wél veel van elkaar leren. Wanneer initiatiefnemers kennis met elkaar uitwisselen of samenwerken, bieden ze elkaar nieuwe inzichten en inspireren ze elkaar in het zetten van nieuwe stappen. Denk aan netwerken van stadsmakers (oftewel burgers en ondernemers die bottom-upinitiatieven starten in hun leefomgeving) die elkaar helpen om slim om te gaan met de instituties om hen heen, of aan internationale samenwerkingen tussen steden op het gebied van duurzaamheid. Wetenschappers zoals Eugene McCann (2011) en Maarten Hajer en Ton Dassen (2014) beschrijven het belang van dergelijke horizontale *kruisbestuiving*: het maakt mogelijk dat goede ideeën en oplossingen razendsnel door het systeem reizen.

Ten derde is er het *verticale niveau*, dat gaat over de relatie tussen experimenten en de reguliere ‘multilevel’ institutionele wereld. Dit niveau beslaat misschien wel de grootste uitdaging van het experimenteel besturen: het *institutioneel inbedden en leren* van experimenten. In de praktijk zijn we nog te gewend om experimenten juist weg te houden van reguliere instituties. Dit brengt – zoals de pilotparadox stelt – tijdelijke vrijheid maar maakt ook dat experimenten uiteindelijk niet goed in staat zijn om instituties te beïnvloeden. Recent komt er in wetenschappelijke publicaties steeds meer aandacht voor de noodzaak om het experimentele en institutionele actief met elkaar te verbinden (zie bijvoorbeeld Grin 2020; Schulz et al. 2020). Ook in de praktijk vinden we steeds meer voorbeelden van waar pogingen worden gedaan om dit te doen. Een goed voorbeeld zijn de City Deals, waarin verschillende overheidslagen en maatschappelijke partners direct samenwerken om samen institutionele ruimte te maken voor experimenten en ook gezamenlijk van die experimenten te leren.

8.5 De rol van onderzoekers: van distantie naar engagement

Wat het experimenteel besturen ons laat zien, is dat ‘een experimentje hier, een proeftuintje daar’ niet genoeg is om systeemvernieuwing te bereiken. Er is veel nodig – van het stimuleren van vernieuwende initiatieven en kruisbestuiving, tot aan het creëren van institutionele ruimte en commitment – om te zorgen dat experimenten resulteren in gangbare vernieuwingen. Deze acties zijn bovendien niet alleen in handen van beleidsmakers: het zijn juist allerlei soorten actoren – burgers, bestuurders, ambtenaren, ondernemers, ontwerpers, noem maar op – die *samen* het experimenteel besturen op zich nemen.

Ook *onderzoekers* en *kennisinstanties* spelen in dit alles een cruciale rol. Zij zijn van oudsher altijd al gericht op leren en het constant creëren van inzicht en kennis. In het experimenteel besturen vormen onderzoekers een essentiële schakel in het ervoor zorgen dat het systeem

daadwerkelijk leert. Maar dit vraagt wel van hen dat ze hun rol op een nieuwe manier invullen: met minder distantie en *meer engagement*. Dat wil zeggen: met een praktische betrokkenheid in die experimentele samenwerkingen waarin actoren samen zoeken naar nieuwe antwoorden op ingewikkelde maatschappelijke opgaven.

Om het verschil tussen distantie en engagement uit te leggen, moeten we eerst stilstaan bij klassieke ideeën over de bijdrage van de wetenschap aan beleid en de samenleving. Hierover bestaan verschillende opvattingen. Volgens het klassieke *science-for-policy*-model bijvoorbeeld, is het een taak voor onderzoekers om beleidsmakers, op basis van wetenschappelijke feiten, zo goed mogelijk te adviseren over beleidsopties. Een goed praktijkvoorbeeld hiervan vinden we in de coronacrisis, waar het Outbreak Management Team (OMT) van artsen en epidemiologen een zeer belangrijke rol speelt in het adviseren van het kabinet. Een andere klassieke opvatting van wetenschap is dat onderzoek juist een kritische check moet vormen op beleid – ook wel *speaking truth to power* genoemd. In deze opvatting zijn het onderzoekers die opkomen voor groepen in de samenleving en problemen agenderen die onvoldoende gezien en gehoord worden door ‘de machtigen’ (in de vorm van politiek, bestuur en grootbedrijf). Ook dit vind je terug in de coronacrisis, bijvoorbeeld met het tegenadvies van het inmiddels opgeheven ‘Red Team’ en de vele andere kritische wetenschappelijke geluiden in de kranten en op tv.

Wat beide rolopvattingen met elkaar delen, is een bepaalde vorm van *distantie*: in de klassieke opvatting van wetenschap houden onderzoekers enige afstand tot beleid en samenleving. Ze doen idealiter eerst in autonomie hun eigen onderzoek, en mengen zich *vervolgens* in het maatschappelijke debat of in beleidsdiscussies om deze te voeden met wetenschappelijke inzichten. Eenzelfde soort distantie vind je ook terug in klassieke opvattingen over bestuur: bestuurders en ambtenaren maken zelfstandig beleid, en vragen op gezette momenten input van bijvoorbeeld wetenschappers of burgers. Filosoof Arie Rip (2014) noemt deze scherpe scheiding tussen rollen en disciplines ook wel de *division of moral labor*. Volgens hem zijn dergelijke scheidingslijnen historisch zo gegroeid maar niet inherent juist of vanzelfsprekend.

Het experimenteel besturen doorbreekt dit soort vaste verhoudingen. Het vraagt juist meer bereidheid tot samenwerken en engagement, van alle actoren. Met *engagement* bedoelen we dat actoren betrokken zijn *voorbij* de grenzen van hun directe rol of discipline. Neem de initiatiefnemers van het Hof van Cartesius. Je kunt hen in het hokje van ‘ondernemers’ stoppen, maar ze zijn tegelijkertijd óók kennisproducenten en willen meedenken over beleid. Of denk aan de Franse president Macron. Hij stelde een burgerparlement in voor de klimaatkwestie, en liet daarmee burgers zitten op de stoel van beleidsmakers.¹¹ Een derde

¹¹ Macron beloofde vooraf de voorstellen van het burgerparlement ‘zonder filter’ door te voeren of voor te leggen aan het parlement. Uiteindelijk werd echter slechts een klein deel van de voorstellen daadwerkelijk opgenomen in overheidsbeleid, tot ontevredenheid van velen. Daarmee is dit ook een voorbeeld van hoe engagement fout kan gaan; al heeft Macrons burgerparlement zeker betekenis gehad in de wijze waarop het burgerinspraak in de spotlights heeft gezet.

voorbeeld is dat van de Tilburgse wethouder Esmah Lahlah die het precies andersom deed. Zij ging bij wijze van experiment een maand lang de bijstand in om zelf te ervaren hoe dat is. Ze kwam tot de conclusie dat de bijstand anders moest, en maakte zo op unieke wijze ervaringskennis onderdeel van het beleidsproces.

8.6 De vele vormen van geëngageerd onderzoek

Engagement gaat, kortom, over het openen voor anderen wat ‘van jou’ is en het zelf meedoen in ‘andermans’ activiteiten. Voor onderzoekers betekent dit het openen van hun proces van kennisproductie en het praktisch meewerken in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. In plaats van vanaf de zijlijn te observeren, stappen ze als het ware in de situatie.

In lokale experimenten, proeftuinen en *livings labs*, waar onderzoekers vaak bij betrokken zijn, zie je dit al veel gebeuren. Een voorbeeld is het experiment *Inside Out* in Utrecht, waar onderzoekers, een woningcorporatie, installateurs en andere partners samenwerken aan energieleverende hoogbouwflats. Door samen concreet aan de slag te gaan, komen ze tot nieuwe oplossingen én ontwikkelen ze gezamenlijk nieuwe kennis. Interessant is dat de kenniswerkers in dit experiment verschillende – geëngageerde - rollen op zich nemen. Wetenschappers van de betrokken universiteit en hogeschool ontwikkelen bijvoorbeeld *state of the art*-kennis over de benodigde nieuwe energie-infrastructuur in de flat. Het betrokken Utrecht Sustainability Institute (een toegepast kennisinstituut, ook gelieerd aan de universiteit) richt zich juist op het begeleiden van de samenwerking en het gezamenlijke leerproces. Dat zie je vaker in experimenten: dat onderzoekers zowel vanuit hun kennisfunctie betrokken kunnen zijn, als ook vanuit een rol van ‘intermediair’ en procesbegeleider.

Betrokkenheid in lokale experimenten is echter niet de enige manier waarop onderzoekers kunnen bijdragen aan het ‘experimenteel besturen’. Juist in het breder systematiseren van het experimenteren en leren op de horizontale en verticale niveaus spelen zij ook een belangrijke rol. Onderzoekers hebben bijvoorbeeld als geen ander relevante praktijkkennis en (internationale) connecties die kunnen bijdragen aan processen van horizontaal leren. Op het verticale niveau doen sociale wetenschappers beleidsonderzoek en ontwikkelen ze ideeën, concepten en taal voor institutionele vernieuwingen. Onderzoekers kunnen ten slotte zowel op het horizontale als verticale niveau fungeren als begeleiders van leerprocessen. Al deze verschillende praktijken kunnen we illustreren aan de hand van een voorbeeld: het Programma Aardgasvrije Wijken.

De uitdagingen van experimenteel besturen in het Programma Aardgasvrije Wijken

Nederland wil in 2050 ‘aardgasvrij’ zijn. Eén van de interventies die de overheid pleegt om dat doel te bereiken is het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW), een interbestuurlijk programma dat wordt georganiseerd vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het PAW heeft veel onderdelen van het experimenteel besturen in zich. Lokale, horizontale en verticale niveaus zijn expliciet in het programma ingebouwd. *Lokaal* ondersteunt het

programma 46 aardgasvrije proeftuinen in wijken door heel Nederland (uitgevoerd door gemeenten en lokale partners), *horizontaal* wordt er een kennis- en leerprogramma georganiseerd voor gemeenten door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), en *verticaal* wordt de voortgang van de proeftuinen nauwgezet gemonitord en geëvalueerd met de intentie om signalen uit proeftuinen op te vangen ten behoeve van institutioneel leren.

Als voorbeeld laat het PAW duidelijk twee kanten zien. Enerzijds illustreert het programma dat overheden wel degelijk in staat zijn om op een ambitieuze, grootschalige en systematische manier te experimenteren en leren (in plaats van ‘experimentje hier, proeftuintje daar’). Anderzijds toont het programma hoe uitdagend het is om zo’n nieuwerwets programma op te zetten in een overheidscontext waarin publiek experimenteren en leren nog lang niet altijd begrepen en gewaardeerd worden. We benoemen drie concrete uitdagingen.

Allereerst ligt het programma sinds de start voortdurend onder vuur vanwege een vermeend gebrek aan doelmatigheid. De Algemene Rekenkamer, Tweede Kamerleden, journalisten en zelfs *Lubach op Zondag* rekenden af met het PAW op basis van de beperkte resultaten die het programma tot dan toe behaalde. In 2019 waren er bijvoorbeeld nog maar slechts enkele woningen van het gas afgehaald, terwijl er tweeduizend beloofd waren (Algemene Rekenkamer 2020). Maar doelmatigheid in termen van harde resultaten is niet de correcte meetlat voor een experimenteer- en leerprogramma: het gaat juist om het leren. Zowel voor het PAW zelf, als ook zeker voor de instituties eromheen is het een blijvende uitdaging om voorbij klassieke opvattingen van bestuur te komen en het programma te legitimeren en beoordelen in diens eigen *passende* termen.

Ten tweede worstelt het PAW in zijn omgang met initiatiefrijke burgers. Zowel in de warmtetransitie als in de energietransitie in de brede zin zien we dat burgerinitiatieven en energiecoöperaties sterk in opkomst zijn en een belangrijke rol spelen in het aanjagen van vernieuwing.¹² Toch blijkt het lastig voor het programma om in te spelen op dit groeiende initiatief. Proeftuingelden kunnen bijvoorbeeld alleen worden toegekend aan gemeenten, óók als het gaat om een initiatief waarin burgers feitelijk in de lead zijn. Ook het horizontale kennis- en leerprogramma is primair gericht op gemeenteambtenaren, met slechts marginale aandacht voor leeractiviteiten voor burgers. De uitdaging voor een overheidsprogramma als het PAW is dus om beter aan te sluiten bij de ‘energieke samenleving’ (Hajer 2011) die zo duidelijk aanwezig is, en om als overheid te leren ‘participeren’ in de initiatieven van anderen (Van der Steen et al. 2014).¹³

Ten derde schuilt voor het PAW een grote uitdaging in het daadwerkelijk leren. In opzet is met het programma een indrukwekkend en omvangrijk leersysteem opgebouwd. Maar:

¹² De *Lokale Energiemonitor* 2020 van stichting Hier en RVO (2021) laat bijvoorbeeld Nederland- en energietransitiebreed een doorlopende stijging zien van het aantal energiecoöperaties.

¹³ Deze conclusie wordt onder meer ondersteund door het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL 2021), dat stelt dat het PAW meer zou kunnen doen om maatschappelijke initiatieven van burgers de ruimte te geven en te ondersteunen binnen het programma.

the proof of the pudding is in the eating. Wordt er in en dankzij het PAW ook daadwerkelijk lokaal, horizontaal en verticaal geleerd? Komen de proeftuinen tot nieuwe ‘haalbare’ alternatieven, reizen ideeën en inspiratie effectief van plek naar plek, en vinden er institutionele aanpassingen plaats? Een tussentijds onderzoek van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) laat zien dat er nog veel werk te verzetten valt: in de lokale proeftuinen wordt weliswaar van alles geleerd, maar juist het horizontaal (*kruisbestuiving*) en verticaal (*institutioneel*) leren vindt nog niet, of niet goed genoeg, plaats (Dignum et al. 2021).¹⁴

8.7 Pleidooi voor meer engagement

We pleiten ervoor dat juist onderzoekers een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan elk van de hiervoor genoemde drie uitdagingen; zeker als ze daarin geëngageerd te werk gaan.

Neem voor de eerste uitdaging (het vormgeven en legitimeren van nieuwe praktijken) het essay *Leren institutionaliseren* van het PBL en NSOB (zie Schulz et al. 2021). In dit essay wordt voor een aanverwante casus (de verschillende deal-aanpakken zoals de eerdergenoemde City Deals) beschreven hoe overheden concreet werken aan leren. De auteurs sporen overheden aan om verdere stappen te zetten in het institutionaliseren van leerpraktijken. In de traditie van *science-for-policy* bieden dit soort publicaties de ideeën, inzichten en taal die beleidsmakers kunnen helpen in het vormgeven van hun praktijken. De uitdaging voor onderzoekers is om dit meedenken niet alleen vanaf de zijlijn te doen (waar het soms makkelijk praten is), maar om samen met beleidsmakers in de situatie te durven stappen (waar dilemma na dilemma moet worden geveld in pogingen om ons bestuur te vernieuwen).

Bij de tweede uitdaging (het beter inspelen op initiatieven van burgers) ligt deels een verantwoordelijkheid van *speaking truth to power* bij onderzoekers. Door middel van onderzoek kunnen zij laten zien waar de bias zit in een programma als het PAW (zoals gemeenten en grote warmtebedrijven die worden bevoordeeld ten opzichte van burgerinitiatieven). Maar onderzoekers kunnen burgerinitiatieven ook praktisch verder helpen, bijvoorbeeld door burgers te begeleiden in hun ontwikkeling, hun lessen te expliciteren en hun praktijken te verbinden met het institutionele systeem. Een voorbeeld is de *Community of Practice (CoP) Zwolle*, waarin betrokkenen bij lokale bewonersinitiatieven en bij de gemeente Zwolle samenkomen om elkaar beter te kunnen begrijpen en effectief te leren samenwerken in de warmtetransitie. De CoP wordt begeleid door onderzoekers van onderzoeksinstituut DRIFT en burgerkoepel EnergieSamen.

Dat juist deze partijen dat doen is zeer waardevol: niet alleen hebben ze gezamenlijk veel externe kennis en ervaring om in te brengen in de CoP, ze kunnen de lessen vanuit de CoP ook effectief naar buiten brengen en delen met een breed publiek.

¹⁴ In het tussentijdse onderzoek constateren de onderzoekers dat het (horizontale) kennis- en leerprogramma het lerende vermogen binnen en tussen gemeenten nog verder kan versterken, en dat de (verticale) systematiek voor doorvertaling van lokale lessen naar rijksniveau zich nog aan het inregelen is.

Wat betreft de derde uitdaging (daadwerkelijk leren) kunnen onderzoekers een belangrijke rol spelen in het systematiseren van gezamenlijke leerprocessen. De hiervoor genoemde CoP is een eerste voorbeeld, waar het leren wordt georganiseerd voor de lokale context van Zwolle (met uiteraard bredere relevantie voor de hele warmtetransitiecontext). Op een soortgelijke manier zouden onderzoekers ook het PAW als geheel kunnen begeleiden in het horizontale en verticale leren.

Een voorbeeld van hoe dit kan worden vormgegeven, is de 'lerende evaluatie' van het *Interbestuurlijke Programma Vitaal Platteland*, uitgevoerd door onderzoekers van het PBL en het Athena Instituut (zie Huitzing et al. 2020). In deze evaluatie werd het programma geëvalueerd door onderzoekers en betrokkenen *samen, gedurende* de looptijd van het programma. Ze weken daarmee af van een traditionele evaluatieaanpak waarin onderzoekers zelfstandig onderzoeken wat een beleidsprogramma oplevert. Want, zo stellen de onderzoekers: 'Deze deficit georiënteerde evaluatieaanpak kan wellicht discrepanties tussen theorie en praktijk aan het licht brengen, maar zal de betrokkenen in de praktijk niet noodzakelijkerwijs verder helpen' (Huitzing et al. 2020: 27). De lerende evaluatie dient om betrokkenen juist wél praktisch verder te helpen door ze te begeleiden in een leerproces waarin ze doorlopend reflecteren op de stappen die ze zetten.

Uitbreiden van het onderzoeksrepertoire: volgende stappen voor kennisinstanties zoals het PBL

In het publieke domein wordt het experimenteel besturen steeds belangrijker. Proefondervindelijk werken overheden en andere maatschappelijke actoren samen aan het formuleren van nieuwe antwoorden op ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken. Onderzoekers en kennisinstanties spelen in die samenwerkingen een cruciale rol. Als kennispartners kunnen zij een grote bijdrage leveren aan het begeleiden en systematiseren van leerprocessen. Dit vraagt van hen wel een nieuwe, *geëngageerde*, rolopvatting. Onderzoekers stappen als het ware in de situatie, waar zij praktisch betrokken raken in gezamenlijke pogingen om maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden.

De voorbeelden genoemd in dit essay illustreren dat geëngageerd onderzoek vele vormen kent en dat onderzoekers en kennisinstellingen al verschillende activiteiten ondernemen op dit vlak. We noemden niet voor niets verschillende voorbeelden van het PBL om te laten zien dat ook dit kennisinstituut zich nadrukkelijk bezighoudt met nieuwe geëngageerde vormen van onderzoek. De vraag is: hoe nu verder?

In een online seminar in 2021 georganiseerd door het PBL, vertelt PBL-directeur Hans Mommaas op inzichtelijke wijze over de toenemende noodzaak van experimenteel en lerend beleid op complexe opgaven en wat dit betekent voor onderzoek. Hij stelt dat voor een instituut als het PBL verschillende rollen naast elkaar komen te staan. Mommaas: 'Wij combineren *the best of both worlds*. We zijn én af en toe strenge rekenmeester. (...) Maar tegelijkertijd zijn we bezig om met partners van buiten de probleemopgaven te verkennen.'¹⁵

¹⁵ Online seminar 'Als één overheid werken aan de fysieke leefomgeving' te zien via: <https://www.pbl.nl/nieuws/2021/seminar-als-een-overheid-werken-aan-de-fysieke-leefomgeving>.

Dat is wat ons betreft de crux. Het experimenteel besturen is niet bedoeld als vervanging maar juist als *aanvulling* op bestaand repertoire. Voor onderzoek is het blijvend van belang dat we op kundige wijze het klimaat modelleren of beleid monitoren op effectiviteit. Maar daar waar publieke opgaven uitermate complex zijn en standaardoplossingen niet voldoen, dáár moeten we het aandurven om met elkaar te zoeken naar nieuwe oplossingen en manieren van werken. En dat vraagt van alle betrokkenen een nieuw, geëngageerd, repertoire.

Voor onderzoekers en kennisinstanties betekent *engagement* het openen van hun proces van kennisproductie voor anderen, als ook het praktisch betrokken raken in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken in de praktijk. De voorbeelden in dit essay laten zien dat dit goed mogelijk is maar ook uitdagend. Geëngageerd onderzoek is een leerproces op zichzelf. Van onderzoekers vraagt het dat zij zich bekwamen in het samenwerken met anderen, met alle uitdagingen en dilemma's die daarbij komen kijken. Van kennisinstanties vraagt het dat zij *institutionele ruimte* maken voor deze nieuwe manier van werken; dat ze hun onderzoekers stimuleren en ondersteunen in geëngageerd onderzoek, als ook partners van buiten uitnodigen om deze gezamenlijke leerprocessen met hen aan te gaan. Zo maken we van geëngageerd onderzoek niet alleen een nieuw en veelbelovend, maar ook een *gangbaar* onderdeel van het onderzoeksrepertoire.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2020), Aardgasvrije wijken: te hoge verwachtingen gewekt.

Zie: <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2020/05/20/aardgasvrije-wijken-te-hoge-verwachtingen-gewekt>.

Bulkeley, H. & V. Castán Broto (2013), 'Government by experiment? Global cities and the governing of climate change', *Transactions of the Institute of British Geographers*, 38(3), 361-375.

Buuren, A., H. Vreugdenhil, J. van Popering-Verkerk, G.J. Ellen, C. van Leeuwen & B. Breman (2018), 'The Pilot Paradox: Exploring tensions between internal and external success factors in Dutch climate adaptation projects', in *Innovating climate governance: Moving beyond experiments*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dignum, M. et al. (2021), *Warmtetransitie in de praktijk. Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Grin, J. (2020), "'Doing" system innovations from within the heart of the regime', *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(5), 682-694.

Hajer, M.A. & T. Dassen (2014), *Smart about cities: visualizing the challenge for 21st century urbanism*. Rotterdam: Nai010 uitgevers.

Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hier & RVO (2021), Lokale Energie Monitor 2020. Zie: <https://www.hieropgewekt.nl/lokale-energie-monitor>.

Huitzing, H., A. Loeber, L. van den Broek, H. Brouwers, F. van Dam, M. van Eerd, E. de Hoop, P. Nabielek & B. Regeer (2020), *Lerende evaluatie IBP VP: onderzoeksmethodiek voor het evalueren van transformerend leren en handelen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- McCann, E. (2011), 'Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda', *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), 107-130.
- OLF (2021), *(Dis)empowered? Koplopers in de warmtetransitie*. Zie: <https://overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/actuele+projecten/actuele+projecten+overzicht/aardgasvrije+wijken/signalen+en+inzichten2/2085863.aspx?t=Disempowered-Koplopers-in-de-warmtetransitie>.
- Potjer, S. (2019), *Experimenteel bestuur. Van mogelijke, naar haalbare, naar gangbare vernieuwing*. Utrecht: Urban Futures Studio, Universiteit Utrecht.
- Potjer, S. & M. Hajer (2020), *Experimenteel bestuur. Bijsluiters voor beleidsmakers die op pad willen*. Utrecht: Urban Futures Studio.
- Rip, A. (2014), 'The past and future of RRI', *Life Sciences, Society and Policy*, 10(17).
- Schulz, M., E. Kunseler, P. Ophoff & M. van der Steen (2020), *Leren Institutionaliseren. Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal aanpak*. Den Haag: PBL/NSOB.
- Sennett, R. (2018), *Building and Dwelling: Ethics for the City*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. Hajer, O.J. van Gerwen & S. Kruitwagen (2014), *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: PBL/NSOB.

9 Het wel en wee van kwantificatie in beleid

Daniel Mügge

9.1 Inleiding

Cijfers spelen in het werk van de Nederlands planbureaus een centrale rol: als graadmeters voor ontwikkelingen in de leefomgeving, maatschappij en economie, als databron voor analyses en evaluaties, en als instrumenten om verantwoording af te leggen of juist op te eisen. Door de tijd heen is die cijfermatige aanpak echter onder vuur komen te liggen. Statistieken zelf worden als ideologisch gekleurd of simpelweg gemanipuleerd aan de kant gezet. Deze trend is gedurende de coronapandemie alleen maar sterker geworden. Ondanks de pogingen van planbureaus om boven de maatschappelijke strijd te staan, horen we met regelmaat kritiek op de gehandhaafde meetmethoden, ook vanuit politiek en bestuurlijk Den Haag. Tegelijkertijd neemt de roep toe om juist méér dingen kwantitatief te vatten, bijvoorbeeld om een te nauwe, economistische blik van macro-economische indicatoren te corrigeren.

Kortom, ‘kwantificatie van beleid’ dient niet meer alleen om licht te laten schijnen op maatschappelijke problemen, maar staat zelf in de schijnwerpers. Reden genoeg om in dit essay het wel en wee ervan goed onder de loep te nemen. De centrale vraag daarbij is in welk spanningsveld zich een kennisinstelling zoals het PBL hier beweegt, en welke strategieën zinvol zijn om daarin de juiste weg te vinden. Ik pleit voor een driedelige aanpak: (1) openheid tegenover gerechtvaardigde methodologische kritiek, (2) duidelijkheid over het verschil tussen politieke keuzes en wetenschappelijk verantwoordbare analyses, en (3) vastberadenheid tegenover fundamentele aanvallen op de legitimiteit van op wetenschap gebaseerd beleid. Ik begin mijn bespiegeling met een korte verkenning van zulk beleid, om daarna de specifieke problemen uiteen te zetten waartegen dat beleid regelmatig aanloopt. De discussie over het meten van brede welvaart dient daarbij als basis voor aanbevelingen voor een gepaste omgang met verschillende vormen van kritiek.

9.2 Een land van planners en meters

Nederland is een uniek land. Planbureaus spelen een veel grotere rol, en genieten veel meer respect dan in de meeste andere landen. In 1945 werd de Nederlandse econoom Jan

Tinbergen de eerste directeur van het Centraal Planbureau. Bijna een kwarteeuw later ontving hij, samen met Ragnar Frisch, de eerste Nobelprijs voor Economie. In de geschiedenis van het economische denken staat Tinbergen als een van de grondleggers van de econometrie hoog aangeschreven.

Die dubbelrol van Tinbergen – als planner en economisch rekenkundige – is tekenend. Plannen behelst dat beslissingen met het oog op hun veronderstelde consequenties genomen worden. Planners anticiperen op de toekomst en hoe die eruit zou kunnen zien, afhankelijk van wat wij hier en nu doen. Belangrijk daarbij is dat zij die link expliciet en, zo mogelijk, concreet maken.

De link tussen politieke beslissingen en uitkomsten in de toekomst hoeft niet via cijfers te lopen, maar dat gebeurt regelmatig. Soms ontwerpen onderzoekers in toekomstgerichte beleidsanalyse – *prospective policy analysis* (Dunn 2018) – alternatieve scenario's. Dat is vooral nuttig als de uitkomsten duidelijk van elkaar te scheiden zijn: wél of geen gewapend conflict, wél of geen klimaatakkoord, enzovoort. Dit soort beleidsanalyse lijkt op een beslisboom, die via splitsingen in de weg naar een specifieke toekomst leidt.

Wanneer uitkomsten een glijdende schaal kennen – bijvoorbeeld een te verwachten verandering in het aantal reizigers in het openbaar vervoer – krijgen beleidsanalyses een kwantitatief karakter. De toekomstmodellen lijken dan eerder op wiskundige formules, die een verandering in een of meerdere inputvariabelen, hier bijvoorbeeld bouwactiviteit buiten de grote steden of een toename van het thuiswerken, relateert aan openbaarvervoergebruik.

Het is evenmin toeval dat deze beleidsaanpak in Nederland zo tot bloei is gekomen. Een cultuur van plannen, gestoeld op een solide empirische basis, steekt af tegen vormen van bestuur die we elders in de wereld kennen. Plannen veronderstelt maakbaarheid, dat dingen collectief geregeld kunnen worden – of het nou gaat om bescherming tegen de zee, tegen individuele werkloosheid, of tegen een tekort aan woonruimte. Het veronderstelt ook dat plannen in het kleine, dichtbevolkte Nederland wellicht een noodzaak is. Elkaar uit de weg gaan door gewoon een paar honderd kilometer verderop een nieuw leven te beginnen is geen optie.

Daarnaast is plannen als aanpak voor beleid vrij pragmatisch en no-nonsense. Wie ooit met bestuurders uit andere landen samengewerkt heeft, zal het opgemerkt hebben: waar Nederlanders vlakke hiërarchieën, informeel overleg en pragmatisme waarderen, ligt elders de nadruk veel meer op bestuurlijke tradities, het belang van titels en posities, de grandeur van instellingen, het opvolgen van protocollen, enzovoort. Vergeleken met de meeste andere landen heeft Nederland hier weinig mee. Niet ideologie, traditie of persoonlijke autoriteit moeten de leidraad zijn voor bestuur, maar solide, empirische feiten.

Er valt veel voor zo'n aanpak te zeggen. Die staat tegenover willekeur en beslissingen uit de onderbuik en het soort *fact-free politics* waarvan de voormalige Amerikaanse president Donald

Trump met zijn aanpak van de pandemie een toonbeeld is geworden. Drie belangrijke argumenten spreken voor die aanpak. Ten eerste meten we om hoe dan ook objectieve kennis te krijgen, en dat betekent in dit geval: kennis die niet gekleurd is door de persoon die haar vergaart (Daston & Galison 2007; Porter 1995). Dat klinkt banaal maar is het niet. De publieke maatregelen om de corona-epidemie in te dammen stuiten en stoten op veel weerstand, en onafhankelijke feiten over hoe de epidemie verloopt zijn essentieel om een gedeelde waarneming van zo'n 'onzichtbare' bedreiging te creëren.

Objectieve feiten zijn natuurlijk niet de enige vorm van kennis die als bron van autoriteit kan dienen. Een belangrijk alternatief is opgebouwde ervaring van iemand die beslissingen neemt, bijvoorbeeld een arts of voetbalcoach. Dit soort ervaring is echter vooral waardevol bij dingen die ook direct geobserveerd kunnen worden – de genezing van een patiënt, de motivatie en prestatie van een voetbalploeg, enzovoort. 'Ervaring' kan amper dienen als leidraad waar het om abstracte groottes gaat, zoals de houdbaarheid van overheidsfinanciën of de opwarming van de oceaan. Daar komen we om feiten die buiten individuen staan niet heen.

Ten tweede willen we dingen graag vergelijken – bijvoorbeeld de kwaliteit van het bos of het water in onze rivieren. Beide zijn complexe en multidimensionale vragen. Kwantificatie laat ons verschillende entiteiten – buurten, provincies, maar ook tijdstippen – langs één meetlat leggen. De ingekleurde kaart van Nederland in de wekelijkse RIVM-updates, met gemeenten vergeleken door kleuren van lichtgeel tot donkerrood, zal ons als voorbeeld nog lang bijblijven.

Ten slotte helpt kwantificatie als we causale verbanden willen onderzoeken: wat maakt nou dat de rivieren in de ene provincie schoner zijn dan in de andere? Is het de lokale industrie? Of toch de hoeveelheid neerslag of de kwaliteit van de grond? Voldoende data en kwantitatieve analyses, bijvoorbeeld regressies die het belang van verschillende variabelen kunnen ontrafelen, opperen antwoorden. Kennis van causale verbanden is wederom essentieel voor effectief beleid, omdat we daarvoor de latere gevolgen van een hedendaagse beleidsinterventie moeten kunnen voorzien.

9.3 De bijwerkingen van meetbaarheid

En toch is kwantificatie van beleid geen onverdeelde zegen, en zitten er haken en ogen aan. Zodra een instelling zich committeert aan beleid gestoeld op bewijs – *evidence-based policy* – verschuift haar focus richting dingen die tel- en meetbaar zijn (Muller 2018). 'Bewijs' is in deze context heel belangrijk. Want *evidence-based policy* is meestal meer dan alleen 'beleid op basis van kennis'. Kennis kent veel verschillende vormen. Maar als 'bewijs' voor de effectiviteit en efficiëntie van interventies vergt kennis meestal vermeend 'harde' feiten. 'Zachte' aspecten, dingen waarvan we weten dat ze belangrijk zijn maar die niet goed in cijfers zijn te vatten, verdwijnen dan snel op de achtergrond. Zonder tel- of meetbaarheid immers geen kwantificatie.

Kwantificatie begint vanuit twee tegenovergestelde richtingen: individuele casussen die te complex en uniek zijn om ze direct met elkaar te vergelijken, en beleidsdoelen die juist te abstract zijn om duidelijk vast te kunnen stellen of zij wel of niet behaald worden. Eerst de eigenheden van aparte casussen. Veel hedendaagse beleidsuitdagingen zijn uitermate complex. Dat geldt niet op de laatste plaats voor maatschappelijke problemen – bijvoorbeeld criminaliteit – en ecologische vraagstukken zoals klimaatverandering of duurzame landbouw. In beide categorieën hebben we met complexe systemen te maken, waarin een interventie op één punt een hele lawine van onverwachte en onbedoelde gevolgen kan hebben, of juist veel minder verschil maakt dan gehoopt. Complexe problemen lenen zich goed voor een kwalitatieve aanpak, waarin een enkele casus onder het vergrootglas wordt gelegd en wordt geprobeerd om het multicausale karakter ervan goed in beeld te krijgen.

Echter, dit soort complexiteit maakt het lastig om aan te tonen of een bepaalde soort interventie wel of niet effectief is. Effectiviteit hangt immers af van contextuele factoren. Instrumenten die bijvoorbeeld in de ene stadswijk de veiligheid vergroten, halen elders wellicht niets uit. De kwalitatieve aanpak brengt complexiteit aan het licht, de eigenheden van individuele casussen, en het samenspel van verschillende factoren. Dat creëert waardevolle kennis over die casus zelf – een wijk, een bedreigde diersoort, een maatschappelijke groep. Maar die aanpak helpt niet om het soort vragen te beantwoorden dat regelmatig aan beleidsmakers voorgelegd wordt: ‘Kun je laten zien dat jullie interventie het verschil heeft gemaakt bij de probleemoplossing en niet iets anders?’ ‘Wat is in het algemeen een zinvolle aanpak en wat niet?’ Met het soort kennis dat in het politieke debat vaak als bruikbaar wordt ervaren, wordt het effect van individuele factoren geïsoleerd, worden algemene uitspraken gedaan over een fenomeen die zich laten vertalen naar andere casussen en daarmee als template voor omvattend beleid kunnen dienen, of worden verschillende beleidsopties stelselmatig met elkaar vergeleken (Sunstein 2014).

Docenten statistiek peperen hun leerlingen doorgaans in dat zij correlatie niet moeten verwarren met causaliteit (Pearl & Mackenzie 2019). Toch is het vergelijken van een groot aantal dossiers de meest gangbare manier om dit soort politiek bruikbare kennis te creëren, net zoals *randomized controlled trials* in de medische wetenschap de gouden standaard blijven als de effectiviteit van een behandelmethode of medicijn getest moet worden. En die vergelijking vergt wederom standaardisering in de kenmerken van individuele casussen, bijvoorbeeld als levensverhalen in een spreadsheet gepropt worden om er specifieke patronen aan te onttrekken.

Tegelijkertijd zijn beleidsdoelen vaak vrij abstract. Dan gaat het om duurzaamheid, gendergelijkheid, sociale cohesie, goed onderwijs. Deze concepten zijn niet direct meetbaar, zowel omdat mensen er vrij uiteenlopende invullingen aan geven, alsook omdat zij – in elke versie – te complex zijn om er direct een meetlat naast te kunnen leggen.

Daarom gebruiken we *proxies* – geïsoleerde aspecten van het grotere geheel die ons, zo is de hoop, desondanks een goede indruk kunnen geven van hoe het er met het abstractere doel voor staat: de relatieve positie van vrouwen op de arbeidsmarkt (een vrij abstract en

onspecifiek idee) operationaliseren we onder meer met de hoogte van arbeidsmarktparticipatie en de kloof tussen de salarissen van mannen en vrouwen.

Qua arbeidsmarktparticipatie van vrouwen bijvoorbeeld, scoort Nederland in Europese vergelijking goed (OECD 2019). Maar zonder verdere context geeft die vergelijking een onvolledig beeld. Hier werkt immers meer dan 55 procent van de vrouwen in deeltijd – een getal dat elders vaak rond de 30 procent ligt. Is dat goed nieuws uit het perspectief van gendergelijkheid of niet? De meningen lopen enorm uiteen. Bovendien werken vrouwen in sommige landen grotendeels vrijwillig in deeltijd, in andere landen niet. En het zegt weinig over de verdeling van onbetaald werk binnen huishoudens. Kortom, iets wat goed vergelijkbaar lijkt – arbeidsmarktparticipatie van vrouwen – is dat helemaal niet zonder context. Maar geef die context erbij, en de kracht van één simpel getal is verdwenen.

9.4 Van indicatoren naar *goal displacement*

Als een probleem via een set indicatoren geoperationaliseerd wordt, proberen beleidsmakers al gauw om op deze specifieke punten beter te scoren. Die dynamiek is vrij universeel. Als kinderen op school een taal leren, worden zij vaak getoetst aan hun vocabulaire of lijsten met vervoegingen. De consequentie is, vanzelfsprekend, dat kinderen vooral voor een toets leren door die woorden en rijtjes uit het hoofd te leren. De beste cijfers haalt dan vaak niet het kind dat een taal daadwerkelijk goed beheerst, maar het kind dat op de dag van de toets netjes de rijtjes kan opdreunen.

De leerkrachten beseffen uiteraard maar al te goed dat zo'n soort toets eigenlijk tekortschiet. Maar zoiets als 'taalvaardigheid' in het algemeen is lastig te toetsen, niet alleen omdat het veel werk is, maar ook omdat de beoordeling altijd enigszins subjectief blijft: een leerling schreef het ene, maar bedoelde hij of zij niet eigenlijk het andere? Hoe meer een leerkracht zijn of haar beoordeling tegenover mondige ouders moet kunnen verantwoorden, hoe meer hij of zij zal hij huiveren om die te veel van subjectieve maatstaven te laten afhangen. Nauwe, precies meetbare doelen komen dan in de plaats van vage, overkoepelende – en alle energie en aandacht verschuift dan van die laatste naar de eerste doelen.

Dit soort *goal displacement* (Bohte & Meier 2000), zoals experts dat ook noemen, zien we eveneens in de beleidswereld. Belangrijk daarbij is dat zo'n doelverschuiving ontstaat ondanks het besef bij de uitvoerenden dat een beleidsaanpak wellicht tekortschiet. Maar wie afgerekend wordt op indicator X, zal aarzelen om veel moeite te steken in vormen van beleid die geen zichtbare baten opleveren.

Deze dynamiek speelt zich af in alle schakels in de keten van verantwoording afleggen. Ministers moeten hun kiezers uitleggen wat zij doen om een bepaald probleem aan te pakken. Anders ligt het verwijt van geldverspilling op de loer. Die ministers vragen daarom van hun ambtenaren, inclusief de planbureaus en overheidsstatistici, verifieerbare doelstellingen. Met een voorkeur voor beleidsplannen die snel resultaat laten zien. Scherp in het

oog gehouden door kritische journalisten en de politieke oppositie, moeten politici dus een mate van zekerheid in hun beleidskeuzes kunnen aantonen die veel groter is dan wat de complexe en vaak onvoorspelbare realiteit toelaat. Als bijvoorbeeld mobiliteit groener moet worden, is het aantrekkelijk om in te zetten op een stijgende verkoop van auto's met een elektrische motor. De verkoop daarvan kan direct worden aangejaagd met fiscale prikkels, en waar nodig bijgestuurd worden. Jaar op jaar kunnen cijfers klaarliggen – zelfs al zijn die nieuwe 'elektrische auto's' in feite loodzware SUV's met een hybride aandrijving, dus in de praktijk helemaal niet zo milieuvriendelijk. Met de stijgende lijn op de flipchart geldt de overstap naar *e-mobility* toch als succes.

9.5 De keten van nuanceverlies

Kwantificeren betekent altijd simplificeren, en simplificatie is essentieel voor beleid. Zeker in Nederland willen beleidsmakers graag kunnen uitleggen waarom zij voor beleidsoptie A in plaats van B gekozen hebben. Dat vereist niet alleen data, maar data die simpel genoeg zijn om verschillende opties te vergelijken.

Dat proces van simplificeren is complex. En – belangrijk voor ons – dat gebeurt niet in één grote sprong van ruwe data naar één elegant cijfer, maar in vele kleine stappen. Denk terug aan een eerdergenoemd voorbeeld, de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in Nederland. Dit soort data wordt traditioneel vergaard via enquêtes bij mensen thuis of via de telefoon. Er zitten veel schakels in de informatieketen voordat de resultaten ons bereiken: iemand neemt die enquête af aan de voordeur en zet vinkjes op een formulier, ook al passen de antwoorden misschien niet (helemaal) in de hokjes bij de enquêtevragen. Hier al gaan detail en nuance verloren.

De uiteenlopende routines van de enquêteurs worden op een kantoor samengesmolten in een database. Een volgend iemand moet van het cijferwerk een groot rapport maken, waarbij bepaalde bevindingen worden uitgelicht en andere onbesproken blijven. De persafdeling koopt het rapport weer in tot een A-viertje, gissend wat de grootste weerklank zal vinden in de media. Journalisten geven hun eigen draai aan het bericht in een artikel of nieuwsitem. Dat wordt verspreid via een tweet, en die wordt aan de keukentafel voorzien van commentaar.

Je kunt dit zien als een aaneenschakeling van doorgeefluiken voor informatie, waar iemand jou iets aanreikt, jij het verwerkt, vaak verder 'indamp't, en dan aan iemand anders overdraagt. Daarbij heeft eenieder zicht op de simplificatie die onder zijn of haar hoede wordt gebracht. Maar het product dat je aangereikt krijgt voor verdere bewerking – of het nou een stapel ingevulde enquêtes is of een persbericht – oogt als bijna onbewerkte grondstof, ongeslepen informatie, terwijl die ook al door vele handen is gegaan.

Per stap wordt vaak nog een disclaimer meegeleverd, een soort bijsluit, waarbij dan in een methodologische appendix of een voetnoot wordt aangegeven wat de data misschien niet

laten zien. Maar om voor de volgende in de keten nuttig te zijn, moeten al die mitsen en maren juist genegeerd worden, en wordt de ingekookte versie van de informatie de nieuwe kennis-status quo waarmee geschermd wordt.

Niemand in de keten van informatiebewerking doet de ontvangen data echt geweld aan, en nergens ontstaat een gevoel van een onaanvaardbaar verlies van nuance. Het effect is dat het verlies aan nuance en context in elke stap klein lijkt – terwijl het cumulatief vrij fors kan zijn.

Beleidsmakers en politici worden daarbij constant geconfronteerd met de eis dat zij beleid ‘aan de (denkbeeldige) burger moeten kunnen uitleggen’. In de praktijk betekent dat dat een complex verhaal ingekookt moet worden tot overtuigende soundbites die niet te veel vragen oproepen. Ambigüiteit, complexiteit en onzekerheid laten zich door een kritische vragensteller makkelijk ombuigen in bewijs van onkunde en warrigheid. De roep om verantwoording behelst dus regelmatig dat verbanden simpeler en robuuster worden gepresenteerd dan zij zijn.

Deze dynamieken – het gebruik van en de focus op *proxies* die *goal displacement* in de hand werken, en de keten van cumulatief nuanceverlies – wegen des te zwaarder naarmate het te meten object abstracter en complexer is. De vraag is op welk moment de kosten van iets meetbaar maken hoger zijn dan wat het voor het beleidsproces opbrengt. Moet je wel alles willen meten?

Dit is een politieke kwestie. Want de een hecht meer waarde aan wat een simpel getal over het hoofd ziet dan de ander. Een werkloosheidscijfer voor heel Nederland bijvoorbeeld verhult dat de werkloosheid tussen verschillende bevolkingsgroepen enorm uiteenloopt. De een herkent zichzelf en de eigen buurt daarom helemaal niet in dat ene cijfer, terwijl de ander er geen moeite mee heeft. In tijden van toenemende ongelijkheid en polarisatie zijn met name statistieken die vanwege een nationale doorsnede grote maatschappelijke verschillen verhullen een makkelijk doelwit voor kritiek. Een deel van die politieke keuzes kan dan wel door politici – als primaire opdrachtgevers van kennisinstellingen zoals de planbureaus – gemaakt worden. Maar omdat de politieke lading van een bepaalde meetmethode vaak pas inzichtelijk wordt nadat iemand in detail is getreden, blijft hier een spanningsveld voor de kennisinstelling zelf, dat alleen opgelost kan worden door wel-overwogen keuzes en een duidelijke communicatie daarover. Simplificatie is dus niet per se slecht. Zij is essentieel als we beslissen niet het overzicht te willen verliezen.

9.6 De mogelijkheden en grenzen van het meten van brede welvaart

Brede welvaart ligt op het snijvlak van mijn eigen werk over economische indicatoren en onderwerpen die direct raken aan het PBL, zoals het milieu en de kwaliteit van de leef-omgeving. ‘Brede welvaart’ is een overkoepelend concept, waaronder veel beleidsdoelstellingen geschaard kunnen worden. Dat maakt het interessant als casus voor het wel en wee van kwantificatie. Tegelijkertijd illustreert de discussie over het meten van brede welvaart een

reeks aan dynamieken en dilemma's die ook elders in de kwantificatie van beleid terugkeren. Reden genoeg dus om de meting van brede welvaart in iets meer detail te bekijken.

De ambitie om brede welvaart te meten is geworteld in het gevoel dat het bruto binnenlands product (bbp) te centraal staat in het beleidsproces. Kritiek op het bbp is allesbehalve nieuw. Vier punten keren steeds terug. Ten eerste komen veel aspecten van welvaart in de brede zin niet in het bbp voor – denk aan de kwaliteit van sociale contacten of sociale cohesie (Coyle 2014; Hoekstra 2019). Dat is niet verbazingwekkend; het bbp meet immers productie, en was nooit bedoeld om bredere maatschappelijke vraagstukken in kaart te brengen. De eerste kritiek doelt daarom vooral op een verkeerd gebruik van het bbp, namelijk als maatstaf voor hoe goed een maatschappij bezig is. Daar hoort, zoals elke bbp-statisticus direct zal onderkennen, meer bij dan productie alleen.

In een meer specifieke kritiek houdt het bbp ten tweede geen rekening met de uitputting van natuurlijke hulpbronnen. De reden is simpel: natuurvervuiling kost meestal geen geld. In sommige landen wordt geprobeerd om via CO₂-heffingen een prijskaart aan vervuiling te hangen, maar al met al kan eindeloos roet in de lucht geblazen worden, zonder dat daar een cent voor betaald hoeft te worden. Er worden dus geen milieukosten geregistreerd, omdat die kosten er – vrij letterlijk – meestal ook niet zijn.

Ten derde negeert het bbp veel aspecten van ons leven die wel duidelijk met de economie verbonden zijn maar toch buiten het geldcircuit vallen. Het meest duidelijke voorbeeld is onbetaalde arbeid binnen huishoudens, met name van vrouwen (DeRock 2021). Dat is essentiële arbeid om de maatschappij draaiende te houden, maar in het bbp en andere economische aggregaties duikt die niet op omdat er geen geldstroom aan vastzit.

Ten slotte staat het bbp agnostisch tegenover verschillende vormen van productie, en vooral de vraag welk deel ervan nou wel en niet wenselijk is. Een euro uitgegeven voor een bommenwerper telt net zo mee als één betaald voor een pot honing. In welke mate economische groei de maatschappij dus echt verrijkt, valt uit de cijfers niet direct af te lezen (Shaikh & Tonak 1994).

Als antwoord op deze en andere kritieken is een breed palet aan alternatieve indicatoren ontwikkeld. Met sommige indicatoren wordt alleen geprobeerd de productie beter in kaart te brengen, met andere zijn bredere doelen en doelen op het terrein van maatschappelijke welvaart of zelfs welzijn gemoeid. Een vraag die altijd terugkeert, is of een alternatieve indicator net als het bbp de stand van zaken in een enkel getal moet willen samenvatten, of dat juist een dashboard – dus een reeks cijfers over verschillende aspecten van het meetobject naast elkaar – een betere aanpak is.

Voor een enkel getal spreekt dat het makkelijk te communiceren is, zoals het bbp, maar ook een werkloosheidspercentage of de jaarlijkse inflatie. Een enkel getal stelt ons ook in staat om jaren met elkaar te vergelijken. Het meest voor de hand liggende nadeel van een enkel getal is dat het een vorm van aggregatie vereist die eigenlijk niet te verantwoorden is. Neem

zoiets als algemeen welzijn: hoe kunnen we metingen van subjectieve tevredenheid en van gezondheid of criminaliteit in de buurt zinvol in elkaar schuiven? Op welke schaal worden die drie gemeten, en hoeveel gewicht krijgen ze? Er zijn natuurlijk manieren te bedenken, maar die houden allemaal iets arbitrairs. Een dashboard – voor brede welvaart, maar ook voor andere zaken – laat daarom verschillende dimensies zien, maar geeft geen antwoord op een binaire vraag zoals of het nou beter gaat met een maatschappij of slechter.

In de Nederlandse Monitor Brede Welvaart is voor de tweede aanpak gekozen, een dashboard. Dat is, gezien de diversiteit van de aspecten die daarin weerklank vinden, de enige verantwoorde route. Desondanks vinden we in de media het vaak bekritiseerde bbp nog steeds veel vaker terug dan cijfers uit die welvaartsmonitor – zelfs in pandemietijden, waarin ongekende overheidsinterventies in de economie de zeggingskracht van gangbare indicatoren verder hebben afgezwakt.

Hier zitten twee belangrijke lessen. De beperkte strekking van het bbp – alleen aan geldstromen gekoppelde productie – mag dan conceptueel een zwakte zijn, maar communicatief schuilt hier juist zijn kracht. Het bbp kan eigenlijk alleen maar de geld-economie meten, omdat alles wat daarin omgaat een gezamenlijke deler heeft – prijzen. Via hun prijzen kunnen de bommenwerper en de pot honig dus wél in een tabel samengebracht worden. Dat is bij thema's die eigenlijk veel beter bij elkaar passen, laten we zeggen biodiversiteit in de zee en verzuring van oceanen, al niet meer mogelijk.

We vinden een soortgelijke dynamiek op internationaal niveau. De Verenigde Naties, als het ware een van de officiële sponsors van het systeem van nationale rekeningen, hebben in de afgelopen jaren veel energie gestoken in de ontwikkeling van nationale rekeningen nieuwe stijl: een gestandaardiseerde meetmethode voor zowel de economische als de ecologische kant van de maatschappij, geheten SEEA – *System of Environmental-Economic Accounting*. De meesten van ons zullen er nog nooit van gehoord hebben, ook al heeft het project destijds de volmondige steun gekregen van de leden van de Verenigde Naties. Misschien komt het SEEA ooit nog tot bloei, maar voor zover ik het kan overzien, is het project aan zijn eigen complexiteit ten onder gegaan. Het was simpelweg te hoog gegrepen om een gestandaardiseerde set van nationale rekeningen op te bouwen, die wereldwijd de interactie tussen de economie en het milieu overtuigend en vergelijkbaar in kaart brengt. De afwezigheid van prijskaartjes aan ecologische bronnen maakt hun gestandaardiseerde meting een bijna onmogelijk opgave. In theorie volgt het SEEA het juiste pad, maar is het de meetpraktijk die niet meewerkt en zo'n aanpak alsnog laat falen. Niet elke meting die wenselijk is, is ook haalbaar.

Is dat voldoende om de kracht van het bbp te verklaren? Niet helemaal. Veel discussies over de sterktes en zwaktes van indicatoren gaan over hun vermogen om een bepaald fenomeen goed in beeld te krijgen – hun validiteit en betrouwbaarheid, in statistische termen. Allebei zijn belangrijk. Maar wat door die focus over het hoofd wordt gezien, is hoe de daadwerkelijke impact van een indicator ook afhangt van diens werkbaarheid in de beleidspraktijk. Dan gaat het om de vraag: wat kun je als beleidsmaker met bepaalde data? Lijvige statistische compendia zullen uiteindelijk weinig verschil maken als zij geen weerklank vinden in de praktijk.

9.7 De noodzaak van politieke verantwoording

Indicatoren helpen ons om doelstellingen te formuleren en de effectiviteit van beleidsmaatregelen te toetsen, maar ook om tegenover burgers en andere belanghebbenden, bijvoorbeeld in een Europese context, verantwoording af te leggen. Echter, dat laatste brengt zelf twee belangrijke beperkingen met zich.

De eerste is dat een indicator ook in de ogen van het publiek, waarvoor verantwoording afgelegd wordt, zinvol moet zijn. Als niet makkelijk uit te leggen is hoe een indicator zich tot concrete doelen verhoudt, zal die als verantwoordingsinstrument weinig weerklank vinden. Een geaggregeerde index van duurzaamheid of gendergelijkheid is dan beperkt in zijn impact, omdat die zonder verdere uitleg niet echt tastbaar wordt. Schommelingen in zo'n score zijn politiek dan weinig bruikbaar, noch om als regering op te scheppen over behaalde doelstellingen, noch om tegenvallende vooruitgang aan te kaarten. Want zonder verdere uitleg blijft onduidelijk welk facet van gendergelijkheid of duurzaamheid eigenlijk het verschil heeft gemaakt. Zo'n totaalplaatje is dan wellicht inzichtelijk uit een informatief perspectief, maar het is in de politieke en beleidsmatige praktijk niet echt bruikbaar.

Je zou kunnen denken dat het bbp deze test eveneens niet zou doorstaan. Het is immers een enorm abstract concept dat heel uiteenlopende vormen van 'productie' in een getal samenvat. Tegelijkertijd heeft 'economische groei' – dus een stijging van het bbp van een jaar tot het volgende – in het publieke discours een vrij duidelijke connotatie: 'de economische motor draait', 'we gaan erop vooruit', 'de dynamiek zit er op een positieve manier in', enzovoort. Met name omdat het bbp al diep geworteld is in het maatschappelijke discours heeft het een grote communicatieve kracht ontwikkeld: vooralsnog hebben veel burgers een duidelijk beeld bij wat 'economische groei' betekent, hoe scheef dat beeld ook mag zijn.

Daaraan gerelateerd is een tweede, wellicht nog relevanter aspect: indicatoren zijn voor beleidsmakers vooral interessant als zij er ook op kunnen sturen. De vraag is dan of er hoe dan ook interventies denkbaar zijn die op de indicator in kwestie tot verandering kunnen leiden. Op dat punt scoort met name een aantal macro-economische indicatoren hoog: zij gaan vergezeld met een soort *how-to*-gids van hoe een bepaalde waarde (te hoog, of juist te laag) zich zou moeten vertalen naar een beleidsinterventie. Is de inflatie niet daar waar zij moet zijn, moet de rentestand aangepast worden. Om economische groei aan te zwengelen, moet het fiscale beleid aangepast worden, en zijn structurele hervormingen nodig. Is de werkloosheid cyclisch te hoog, moet er óf fiscaal beleid aan te pas komen, óf een lagere rente. Is de werkloosheid structureel, moet er worden gezocht naar mogelijkheden om de arbeidsmarkt te versoepelen.

Iemand kan terecht vraagtekens zetten bij de effectiviteit en mogelijke bijwerkingen van deze interventies. In tijden van Europese integratie, mondialisering en een enorm lage rente is die effectiviteit steeds verder afgezwakt. Maar wat belangrijk is voor de politieke rol van indicatoren: door het beleidsscript dat eraan vastplakt, zijn zij nog steeds *actionable* – je kunt er iets mee omdat er als het ware knoppen zijn om aan de draaien.

Vergelijk dat met ‘zachtere’ aspecten die ook meespelen in ons begrip van brede welvaart: de tevredenheid over de Nederlandse gendergelijkheid, de kwaliteit van het onderwijs, of zoiets als de situatie op de woningmarkt. Ook die aspecten zijn allemaal erg belangrijk. Maar zij zijn veel lastiger direct te beïnvloeden. De verwachting dat overheden het onmiddellijke effect van hun interventies kunnen aantonen, speelt dit soort minder makkelijk grijpbare beleidsdoelen dan parten.

Het effect is dat als een bepaalde grenswaarde overschreden wordt, kortetermijnoplossingen gezocht worden voor wat eigenlijk structurele problemen zijn. Als de CO₂-uitstoot te hoog blijkt te zijn, wordt bijvoorbeeld op bepaalde tijden van de dag een snelheidslimiet op snelwegen ingevoerd. Dat boekt in het rekenmodel direct resultaat. Maar het is natuurlijk geen structurele oplossing, die een veel fundamentele verandering in het mobiliteitsstelsel en de economie vereist. Als dit soort kortetermijnactionisme alleen de opmaat is tot meer ingrijpende maatregelen, is er niets aan de hand. Maar het is eveneens denkbaar dat snel resultaat op de indicatoren een doel op zichzelf wordt, en de druk wegneemt om de veel belangrijkere langetermijntransities aan te jagen.

Het effect is dat politici hun lot niet willen verbinden aan de schommeling op een indicator waarop zij geen of weinig invloed hebben. Het is moeilijk om aan te tonen dat je effectief beleid voert als iemand om tastbaar bewijs vraagt. Dat maakt het vooral in een verantwoordingscultuur ingewikkeld om brede en abstracte beleidsdoelen op een gekwantificeerde manier centraal te stellen.

Voor cijferoptimisten geldt niet alleen: meten is weten. Meten is ook agenderen. Als tegenhanger van economische beleidsdoelen, zoals koopkracht, werkloosheid, groei, staatsschuld, enzovoort, moeten daarom ook bredere ecologische en sociale beleidsdoelen zichtbaar gemaakt worden. Daar is veel voor te zeggen; een mooie grafiek die aantoont hoe het gaat met het bos in Nederland of de zeespiegel doet het goed in de kranten of op Twitter. Politieke reacties zijn gegarandeerd.

Een effectieve aanpak van zulke problemen heeft vaak een lange tijdshorizon. Oplossingen kosten veel tijd, en resultaten zie je pas jaren en jaren later. Dat past niet goed bij bijvoorbeeld een jaarlijkse beleidscyclus waarin gekozen oplossingen wellicht veel te vroeg al geëvalueerd moeten worden. Anders gezegd: er is een verschil tussen kwantificatie om, eens in de zoveel tijd, te kijken waar een probleem zit (sociale ongelijkheid, tevredenheid, biodiversiteit), en kwantificatie om doorlopend ergens de vinger aan de pols te houden om snel te kunnen bijsturen (inflatie, overheidsschulden).

Sterker nog, ons onvermogen om snel het effect te kunnen laten zien van een bepaalde beleidsinterventie zou die kunnen ontmoedigen – terwijl die op de lange termijn wel degelijk broodnodig is. Klimaatverandering blijft het beste voorbeeld. Het is onmogelijk om aan te tonen dat inspanningen nu – windmolens in de Noordzee, of aanpassingen in de landbouw – daadwerkelijk impact hebben op het mondiale klimaat en de zeespiegel. Maar dat betekent niet dat die beleidsmaatregelen verkeerd zijn, alleen dat we hun

uiteindelijke effecten nu niet kunnen meten. Een buitensporige nadruk op *evidence-based policy* zou zo dus zinvol beleid kunnen ontmoedigen.

Al met al kun je je afvragen of een *Monitor Brede Welvaart* het juiste middel is om al die aparte thema's, inclusief de onderlinge afwegingen, op de agenda te krijgen. Of neemt zo'n integrale presentatie eigenlijk de scherpte weg van de individuele thema's, omdat zij ondergaan in een ingewikkeld en complex totaalplaatje, waar het een beetje 'voor ieder wat wils' is?

9.8 Hoe verder?

In mijn optiek is 'planning', in de brede zin van doelgericht sturen met het oog op de toekomst, nog nooit belangrijker geweest dan vandaag de dag. Dat heeft vooral te maken met de grote impact die mensen hebben op hun eigen leefomgeving, en wederom in het bijzonder op het klimaat. Maar het geldt ook voor sociaal-economische ontwikkelingen. Zonder ferm ingrijpen vergroten actuele economische dynamieken – denk aan automatisering, digitalisering en de inzet van kunstmatige intelligentie – sociale ongelijkheid (Baldwin 2019; Frey 2019). Daarmee ondermijnen zij sociale cohesie en onze vaardigheid om collectief, als maatschappij, de uitdagingen van de eenentwintigste eeuw het hoofd te bieden. Anticiperend op de komende uitdagingen moeten overheden nu de wissels goed zetten. Hoe zij er ook in detail uitziet, een vorm van planning is daarvoor essentieel.

Daarbij moet duidelijk zijn dat er een verschil is tussen plannen in het algemeen, en een soort vooruitberekening van de toekomst (Dunn 2018). Dat verschil is gespiegeld in een onderscheid tussen algemene expertise, gestoeld op ervaring, en *evidence-based policy*, waar met elke stap meegekeken wordt of wat wordt gedaan daadwerkelijk effect heeft. Ook al is het geen harde noodzaak, vertaalt dat laatste zich vaak in een gekwantificeerde aanpak. Niet alles wat belangrijk is laat zich zo regelen. Veel problemen en de bijhorende beleidsantwoorden laten zich niet goed door cijfers traceren.

Dat betekent dat er grenzen moeten zijn aan de opmars van *evidence-based policymaking*. Op het moment dat men zich vastlegt op een dergelijke verantwoordingscultuur, worden beleidsmakers verplicht om de effecten van specifieke beleidsinterventies te laten zien. Voorstellen voor nieuwe reguleringen bijvoorbeeld moeten in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten standaard van kosten-batenanalyses worden voorzien die het nut van een regel doorrekenen. Daarmee worden beleidsinterventies die pas op langere termijn effect zullen hebben, of waarvan het effect lastig te isoleren is, wellicht illegitiem.

Eerder noemde ik de toekomst van de mobiliteit in Nederland. Subsidies voor elektrische auto's boeken snel meetbaar resultaat. Dat ligt heel anders bij een verdere uitbouw van het Nederlandse spoornet om voor de komende decennia andere reispatronen, frequenties en snelheden van openbaar vervoer mogelijk te maken. Kosten: hoog. Baten? Uitermate speculatief en afhankelijk van contextuele factoren. Te behalen politieke winst? Weinig,

vooral risico's. Zolang een effect robuust meetbaar moet zijn, lijkt investering in het spoor dus politiek gevaarlijk. Er moet daarom altijd ruimte overblijven voor politici én experts om op basis van publieke voorkeuren of expertise beleidslijnen uit te zetten die wenselijk of zinvol lijken – ook al is het effect niet dicht te timmeren, noch vooraf, noch achteraf.

Tegelijkertijd valt op dat het publieke debat snel oververhit raakt, ook al voor de uitbraak van de coronapandemie. Van de kalmte en degelijkheid waarmee ook het PBL zijn bevindingen en adviezen probeert uit te dragen, was bijvoorbeeld in de ophef rond de stikstofuitstoot weinig terug te vinden. Ook in andere gevallen, zoals bij de doorrekening van het Klimaatakkoord, kwam duidelijke kritiek naar voren: waren de cijfers wel zo eenduidig als zij werden gepresenteerd?

De kritiek op overheidsinstellingen zoals het PBL wordt door uiteenlopende bronnen gevoed: van potentieel legitieme vragen bij een bepaalde methodologische aanpak, via meningsverschillen over de onderliggende politieke prioriteiten, tot een principiële hekel aan planbureaus hoe dan ook en een wantrouwen tegenover politieke instellingen in het algemeen.

Die verschillende smaken kritiek vergen verschillende antwoorden. Wie kwantificeert moet de rekenmethoden kunnen verantwoorden. Aan de ene kant betekent dat: reken goed, of reken niet. Cijfers geplakt aan beleidsdoelen die eigenlijk niet goed te kwantificeren zijn, leveren op termijn kritiek op van tegenstanders. En zij ondermijnen de autoriteit van de kennisinstelling in kwestie.

Desondanks zullen veel analyses in een grijs gebied vallen, waar kwantificatie mogelijk is maar omstreden blijft. De kern is dan: presenteer dingen zo simpel mogelijk, maar niet simpeler dan dat. Waar bijvoorbeeld verschillende rekenmethoden even plausibel zijn, presenteer ze naast elkaar. Als een fenomeen verschillende relevante dimensies heeft die niet goed te integreren zijn, presenteer dan ook die naast elkaar, zonder een poging om ze op een gezamenlijke deler te brengen. En waar het gaat over bevolkingsdoorsnedes met een grote spreiding, geef die duidelijk aan. Neem bijvoorbeeld een beleidswijziging die burgers extra geld gaat kosten. Misschien is de juiste boodschap dan niet 'de meerkosten voor de gemiddelde Nederlander zijn 25 euro per jaar', maar 'voor de meeste mensen zijn de meerkosten 10-20 euro per jaar, terwijl dat voor een tiende van de bevolking oploopt tot meer dan 50 euro'. De ervaring van ongelijkheid in de maatschappij genereert snel het verwijt dat ongelijk verdeelde kosten en baten in doorsnedes weggemoffeld worden. Daarvoor moet je waken.

Meetmethoden vloeien over in politieke prioriteiten achter de metingen: als je bijvoorbeeld een index voor genderongelijkheid ontwikkelt, hoe zwaar wegen positivities op de banenmarkt en de werkvloer, vergeleken met bredere vormen van een cultureel verankerd seksisme of geweld tegen vrouwen? De prioriteiten zullen verschillen. Zodra het gaat om keuzes met zo'n duidelijk politieke lading is het uiteindelijk aan de politieke meesters die te verantwoorden. Die lijn is, zoals eerder uiteengezet, soms lastig te trekken. Maar de ambitie moet

duidelijk zijn om een scheiding te handhaven tussen politieke beslissingen en de uitvoering daarvan. Het punt is dan niet dat ook het werk van de planbureaus een politiek karakter heeft – dat heeft het zeker – maar dat de *beslissing* daarover elders is genomen.

De fundamentalisten onder de cijfersceptici zullen lastig de bereiken zijn, laat staan te overtuigen. Het is een spijtig kenmerk van deze tijd dat de traditionele basisconsensus over wie te vertrouwen is, en hoe degelijke verantwoording eruitziet, verwaterd is. De planbureaus zullen er vooralsnog mee moeten leven dat een kleine minderheid van de bevolking tegenwoordig voor redelijke argumentatie amper vatbaar is. Dat betekent niet dat kritiek makkelijk aan de kant geschoven moet worden. Maar wel dat het niet per se een teken van falen is als een nieuwe doorrekening van het een of ander op sociale media alsnog voorzien wordt van hoon, spot en twijfel. Dat is helaas 'het nieuwe normaal'. Wees dus alert op mogelijke valkuilen en geef ophef geen onnodig voer. Maar laat je ook niet beperken in je opdracht. Er zijn grenzen aan hoezeer je die kunt vermijden.

Wat wel belangrijk is: die derde smaak van kritiek – de fundamentele versie – kan aangewakkerd worden door een falende omgang met de eerste twee. Daarom staat methodologische kundigheid terecht centraal in het werk van planbureaus. Fouten kunnen hun imago immers snel beschadigen en algemeen wantrouwen voeden. Waar fouten gemaakt worden, is een volwassen omgang ermee – toegeven zonder in paniek te raken – de enige zinvolle optie. Tegelijkertijd moet vermeden worden dat politieke keuzes en overtuigingen, zelfs al worden die in beleidskringen breed gedeeld, als wetenschappelijke kennis worden geëtaleerd. Het broeikas-effect is een feit; of we daar iets aan willen doen, blijft een keuze. Het eerste is het domein van kennisinstellingen; het tweede dat van de politiek. Vervaagt die lijn, ondermijnt dat de apolitieke positie van die kennisinstellingen.

Uiteindelijk kom je zo bij een dynamisch perspectief op statistiek en berekeningen. Een kennisinstelling zoals het PBL moet bij uitstek een lerende organisatie zijn (en is dat ook, in belangrijke mate). Het doel is niet dé juiste oplossing van een probleem, maar een basishouding waarin wat nu de best haalbare aanpak lijkt, op een later moment weer tegen het licht gehouden gaat worden om verdere verbetering aan te kunnen brengen. Zo'n visie onderkent dat geen methode perfect is, omdat we blijven leren, maar ook omdat maatschappelijke prioriteiten blijven veranderen. Op die manier met de tijd meebewegen en -groeien betekent recht doen aan de inherente beperkingen van onze beleidsinstrumenten en de complexiteit van de wereld waarin we leven.

Literatuur

- Baldwin, R. (2019), *The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics, and the Future of Work*. New York: Orion Publishing.
- Bohte, J. & K.J. Meier (2000), 'Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating', *Public Administration Review*, 60(2), 173-82.
- Coyle, D. (2014), *GDP. A Brief but Affectionate History*. Princeton: Princeton University Press.
- Daston, L. & P. Galison (2007), *Objectivity*. New York: Zone Books.
- DeRock, D. (2021), 'Hidden in Plain Sight: Unpaid Household Services and the Politics of GDP Measurement', *New Political Economy*, 26(1), 20-35.
- Dunn, W. (2018), *Public Policy Analysis. An Integrated Approach*. 6th ed. London: Routledge.
- Frey, C.B. (2019), *The Technology Trap: Capital, Labor, and Power in the Age of Automation*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoekstra, R. (2019), *Replacing GDP by 2030*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muller, J. (2018), *The Tyranny of Metrics*. Princeton: Princeton University Press.
- OECD (2019), *Part-Time and Partly Equal: Gender and Work in the Netherlands*. Paris: OECD.
- Pearl, J. & D. Mackenzie (2019), *The Book of Why: The New Science of Cause and Effect*. London: Penguin.
- Porter, T. (1995), *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Shaikh, A. & A. Ertugrul Tonak (1994), *Measuring the Wealth of Nations. The Political Economy of National Accounts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunstein, C. (2014), 'The Limits of Quantification', *California Law Review*, 102(6), 1369-1421.

10 Mixed methods research – een veelbelovende bijdrage aan kennisontwikkeling voor beleid

Bas Arts

10.1 Inleiding

Meten is weten, inderdaad, maar krijgen we met alleen cijfers de hedendaagse maatschappelijke vraagstukken voldoende in beeld? Van den Bersselaar begint zijn boek *Wetenschapsfilosofie in meervoud* (2003) met een mooi voorbeeld: de tweejaarlijkse *Armoedemonitor* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Wellicht een al wat oude casus, maar de boodschap is nog even relevant. In 1997 wordt een bepaald dorp in Friesland, vooral op basis van databestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Belastingdienst, als het meest arme dorp van Nederland gekwalificeerd. Maar journalisten ter plekke ontdekken dat de bewoners zelf zich helemaal niet in dat beeld herkennen. De vraag is dus wat armoede definieert: algemene statistiek of lokale ervaring?

Wat betekent dit nu voor een kennisinstelling als het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)? Dat dat zijn aandacht moet verschuiven van cijfers, waar het van oudsher goed in is, naar percepties en ervaringen? Nee, betoog ik in dit essay, het is juist de *combinatie* van beide, *mixed methods research* (MMR) dus, die ons wellicht verder kan helpen om in te spelen op een aantal uitdagingen in de huidige kennis-beleidsarena (zie het inleidende hoofdstuk). Enerzijds brengen we met MMR mogelijk meer ‘cijferwijsheid’ aan in het politieke debat (zie ook het essay van Daniel Mügge), door kwantitatieve data met kwalitatieve te confronteren, bijvoorbeeld om modeloutput te toetsen aan lokale realiteiten. Anderzijds worden

bevindingen in potentie meer robuust wanneer resultaten van verschillende typen studies convergeren; dat kan het betwiste karakter van kennis helpen matigen (zie ook het essay van Hans Mommaas). Daarnaast kan MMR een meer integrale kijk op omgevingsvraagstukken bieden door zowel de systeemwereld als de leefwereld in een enkel project of programma te behandelen (Dammers et al. 2020). Het een verwijst bijvoorbeeld naar het klimaat-, landbouw- of ecosysteem op macroschaal, dat het best kwantitatief doorgrond kan worden, het ander naar hoe deze systemen doorwerken in het dagelijkse leven van mensen op microniveau, daar waar kwalitatieve studies veel inzichten te bieden hebben. Vooral aandacht voor dat laatste – de leefwereld – wordt vaak gemist in het werk van het PBL, aldus critici. Als laatste biedt MMR hoe dan ook ‘meervoudigheid’ (zie ook het essay van Martijn van der Steen). Kwalitatieve en kwantitatieve studies zijn in de regel op verschillende wetenschapsfilosofische en theoretische funderingen gebouwd, en door deze expliciet te maken, wordt vanuit verschillende perspectieven gekeken naar één fenomeen. Zulks voorkomt tunnelvisies, en produceert wellicht meerdere handelingsperspectieven. En zeker waar thema’s complex en onzeker zijn, zoals veel van de huidige leefomgevingsvraagstukken, kan het wedden op meerdere paarden een goede strategie zijn.

In dit essay onderzoek ik dus in hoeverre MMR een van de antwoorden kan zijn op de uitdagingen in de huidige kennis-beleidsarena. Het startpunt is de volgende stelling: *mixed methods research* verdient een vaste plek in het onderzoeksrepertoire van het PBL. Van oudsher zijn de planbureaus, inclusief het PBL, vooral op de rol van *rekenmeester* gericht; het aanleveren van kwantitatieve cijfers op basis van modelleringen van de systeemwerelden (economie, samenleving, leefomgeving). Zeer relevant en blijvend relevant. Maar modellen en cijfers staan ter discussie, en mensen herkennen zich vaak niet in de geleverde output. Kwalitatieve data over doelen, waarden, percepties, gedrag en consumptie van burgers kunnen helpen dit gat te dichten. Of beter nog, een *combinatie* van kwantitatieve en kwalitatieve inzichten in de systeemwereld én leefwereld kan een veel completer beeld van een bepaalde leefomgevingsproblematiek aan politici en bestuurders geven, en aldus de basis bieden voor een ‘rijker beleid’. MMR zou vanuit dat perspectief dan ook een vaste plek in het onderzoeksrepertoire van planbureaus moeten krijgen. Daar horen uiteraard ook andere rollen bij dan alleen de rekenmeester of de evaluator, bijvoorbeeld de denktank, de leermeester, of de procesfacilitator.

Dit essay is als volgt opgezet. Allereerst typeer ik kort MMR als aanpak. Dan volgen drie nadere uiteenzettingen: MMR als methodologie, als houding en als filosofie. Daarna bespreek ik drie PBL-onderzoeken uit verschillende thema’s van het werkprogramma (voedsel, natuur en brede welvaart) die een vorm van MMR hebben gebruikt. Als laatste kom ik in de conclusie terug op de stelling: waarom zou MMR inderdaad een vaste plek in het onderzoeksrepertoire van het PBL verdienen?

10.2 MMR: een eerste verkenning

MMR lijkt een recent fenomeen, maar kent al een lange geschiedenis. Vanaf het begin van de vorige eeuw worden methoden al gemixt in verschillende disciplines, vooral in antropologie en sociologie (Johnson et al. 2007). In de jaren zestig wordt dit pas echt populair door de opkomst van de idee van triangulatie in de methodologie. Door verschillende methoden los te laten op eenzelfde fenomeen, en vervolgens te bekijken of de resultaten al dan niet convergeren, worden resultaten meer of minder robuust. Worden in het begin zowel *within-methods* als *between-methods* als MMR gezien, langzaam maar zeker komt de nadruk steeds sterker te liggen op het laatste, dus op de combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Zo is in de afgelopen 25 jaar een onderzoeksgemeenschap van *mixed methods research* ontstaan. Hoewel het een diverse gemeenschap is, lijkt deze consensusdefinitie van wat MMR behelst nu algemeen geaccepteerd: 'MMR is the type of research in which a researcher or team of researchers combines elements of qualitative and quantitative research approaches (e.g., use of qualitative and quantitative viewpoints, data collection, analysis, inference techniques) for the purpose of breadth and depth of understanding and corroboration. (...) A mixed methods study would involve mixing within a single study; a mixed method program would involve mixing within a program of research and the mixing might occur across a closely related set of studies' (Johnson et al. 2007: 123).

MMR kan dus gedaan worden door één persoon – mits voldoende opgeleid in kwantitatieve en kwalitatieve technieken – of in teams van onderzoekers – waarbij voldoende kennis en vaardigheden uit de twee domeinen voorhanden is. Maar MMR hoeft niet per se binnen één project te worden gedaan. Het kan ook een programma betreffen of een set van gerelateerde studies. Daarmee is MMR niet per definitie hetzelfde als interdisciplinariteit. Die laatste term vooronderstelt immers een integratie van meerdere disciplines binnen één project. En anders dan in MMR kan het bij die integratie binnen interdisciplinariteit eveneens om *within-methods* gaan (bijvoorbeeld een gedragsexperiment uit de economie en een survey uit de sociologie). Tegelijkertijd is MMR altijd méér dan multidisciplinariteit. Want ergens zullen de kwalitatieve en kwantitatieve (deel)resultaten geïntegreerd moeten worden.

Zelf ben ik enthousiast over MMR geworden door een paar onderzoeksprojecten in de afgelopen twintig jaar. Het meest sprekende voorbeeld is het door de Europese Commissie gefinancierde project ENVIPOLCON van universiteiten uit Berlijn, Bonn, Jena, Konstanz, Nijmegen, Osnabrück en Salzburg in de periode 2002-2014. Doel van het onderzoek was na te gaan of het milieubeleid in de OESO-landen sinds de jaren zeventig is geconvergeerd, en zo ja, in welke mate (sterk of zwak), in welke richting (*race to the bottom* of *race to the top*) en via welke causale mechanismen (internationale wetgeving, transnationale communicatie, concurrentiestrijd en/of het gelijktijdig ondergaan van hetzelfde probleem). De eerste fase van het onderzoek was methodologisch louter kwantitatief vormgegeven (Hölzinger et al. 2008). Veertig typen milieubeleid (van emissienormen en geluidsnormen tot recycling en energie-efficiënte) in 24 OESO-landen (naast de meeste EU-landen ook Japan, Mexico, Noorwegen, de Verenigde Staten en Zwitserland) werden geanalyseerd op: (1) de mate van adoptie van het voorhanden milieubeleid in die landen door de tijd heen (van ongeveer 10

procent in 1970 tot bijna 80 procent in 2000); (2) de mate van overeenkomst van het milieubeleid van deze landen door de tijd heen (van 3,5 procent in 1970 naar 56 procent in 2000); (3) de mate van strengheid van het milieubeleid door de tijd heen (het 'beleidsgat' van landen ten opzichte van het meest stringente beleid per decennium nam door de tijd heen sterk af); en (4) de belangrijkste verklarende mechanismen voor convergentie (met name internationale wetgeving en transnationale communicatie). Concluderend: in het OESO-milieubeleid is inderdaad sterke beleidsconvergentie opgetreden, en een *race to the bottom* bleek veel minder een rol te spelen dan verwacht.

Echter, om veel beter te begrijpen hoe die mechanismen nu werken in de praktijk, zijn in een tweede fase van ENVIPOCON vier landen – Frankrijk, Hongarije, Mexico en Nederland – kwalitatief onderzocht op een zevental beleidsdossiers (onder andere industriële emissies, geluidshinder en opruimen van verontreinigde grond; zie Jörgens et al. 2014). Deze landen en dossiers waren uiteraard niet at random gekozen, maar strategisch op grond van de samples en de resultaten van het kwantitatieve onderzoek. Ofschoon het kwalitatieve onderzoek in grote lijnen de bevindingen van het kwantitatieve ondersteunen, werden ook verfijningen aangebracht. Beleidsconvergentie bestaat inderdaad, maar toch in veel gevallen vooral op papier. Interpretaties van beleid verschillen namelijk per land en per beleidspraktijk, en implementatie blijft veelal achter. Wat de verklarende mechanismen betreft, het meest opmerkelijke was toch wel dat wat het kwantitatieve onderzoek als irrelevant had bestempeld, binnen specifieke landen en industriële sectoren wel degelijk van groot belang is. Dus binnen de algemene trend van convergentie zijn specifieke kleine races to the bottom te onderscheiden.

10.3 MMR als methodologie, houding en filosofie

MMR als methodologie

Bovenstaand ENVIPOCON-onderzoek is een voorbeeld van een bepaald type MMR, namelijk een volgtijdelijk, gemixt ontwerp (*sequential mixed design*; eerst kwantitatief onderzoek, gepubliceerd in 2008, vervolgens kwalitatief onderzoek, gepubliceerd in 2014), en gebaseerd op een enkele sample (40 milieubeleidstypen in 24 landen, waarvan een deel is gebruikt in het kwalitatieve onderzoek). Daarnaast onderscheiden Tashakkori & Teddlie (2010) een *parallel*, *conversie*, *meerlagig* en *volledig geïntegreerd ontwerp*. Bij een *parallel* ontwerp lopen kwalitatief en kwantitatief onderzoek gelijk op in de tijd, dus worden de deelstudies idealiter ook in één publicatie bijeengezet; bij *conversie* worden kwalitatieve data allereerst zelf geanalyseerd, maar ook omgezet in (semi)kwantitatieve data (zoals in een kwalitatieve vergelijkende analyse); bij een *meerlagig* ontwerp gaat een deel van het onderzoek bijvoorbeeld over structuren (zoals data inzake de systeemwereld) en het andere deel over actoren (zoals persoonlijke ervaringen in de leefwereld); en bij een *volledig geïntegreerd* ontwerp wordt in elke fase van het onderzoek – ontwerp, datacollectie, data-analyse, bevindingen, enzovoort – intensief geïtereerd tussen de kwalitatieve en kwantitatieve deelstudie. Binnen deze verscheidene ontwerpen zijn daarnaast weer verschillende deeltypen te zien, bijvoorbeeld aan kwalitatief en kwantitatief onderzoek een gelijk gewicht toekennen, of het één

juist *dominant* over het ander laten zijn. Tevens kunnen ook *één en dezelfde* sample of *meerdere* verschillende samples worden ingezet. Al met al kom je dan al uit op minimaal 20 (!) verschillende varianten. Dus voordat je aan een MMR begint, moet je goed doordenken welke variant het meest geëigend is, gegeven de probleemstelling, en gegeven wat praktisch mogelijk is.

Want bovenstaand ENVIPOLCON-onderzoek laat ook heel goed zien dat een MMR om veel tijdsinzet, hulpbronnen en capaciteiten vraagt (meerdere universiteiten, vele onderzoekers, langlopend proces, diepgaande kennis van MMR, extra financiering naast de Europese Unie). Dus waarom zou je er hoe dan ook aan beginnen? Voorstanders wijzen op een aantal sterke punten die dergelijke investeringen zouden kunnen rechtvaardigen (Johnson et al. 2007):

- MMR is een vorm van *triangulatie* en kan daarmee, wanneer bevindingen convergeren, de interne validiteit van het onderzoek vergroten.
- Anderzijds kan juist in MMR op zoek worden gegaan naar complementariteit. Dus bijvoorbeeld big data en breedte aan de ene kant, en *thick data* en diepte aan de andere (Ang 2019).
- Met andere woorden: het gaat in MMR om *tellen en vertellen*, zaken die volgens De Jong et al. (2018) onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.
- Ook kunnen *biasen*, waar elke methode hoe dan ook aan leidt, wellicht worden gecorrigeerd, of op zijn minst ter discussie worden gesteld.
- Soms leiden de kwalitatieve en kwantitatieve deelstudies juist tot heel verschillende uitkomsten. Dat lijkt erg, maar kan juist de basis zijn voor een *doorstart* van nieuw onderzoek.
- MMR kan ook leiden tot voortgaande *iteratie* in onderzoek. Bijvoorbeeld eerst een fenomeen scannen met kwalitatief onderzoek, daar hypothesen uit afleiden, en die toetsen in kwantitatief vervolgonderzoek. Vervolgens kan dan weer de diepte worden ingegaan met kwalitatief onderzoek.
- MMR kan ook hoogst *beleidsrelevant* zijn. Beleidsmakers zijn uiteraard geïnteresseerd in cijfers (bijvoorbeeld kosten-bastanalyses van publieke investeringen, emissiereducties als gevolg van beleidsinterventies, opiniepeilingen over beleid), maar meer en meer willen ze ook weten hoe 'boeren, burgers en buitenlui' de consequenties van beleid persoonlijk ervaren en het beleid al dan niet steunen (Ang 2019).

Uiteraard zijn er ook nadelen. Zoals gezegd, MMR vergt veel tijd en inzet, dus de kosten zijn hoog. Bovendien schetst een MMR in de regel een complexe situatie van een beleidsprobleem of -opgave. Bestuurders vinden het echter vaak lastig om met zulke complexiteiten om te gaan. Ook al willen ze best wel weten hoe kiezers in al hun diversiteit over politiek denken, maatregelen ervaren en besluitvorming percipiëren, beleid moet zeker ook generieke en zo simpel mogelijke handelingsperspectieven bieden, wil het (kosten)effectief en rechtmatig zijn. Een uitdaging zal dan ook zijn om beleidsmakers niet 'kwijt te raken' in een MMR-project. Daarnaast is het de bedoeling dat in een MMR de sterke kanten van kwalitatief en kwantitatief onderzoek worden gecombineerd en niet de zwakke. Dat vereist veel aandacht voor kwaliteitszorg. Uiteraard gelden de standaardcriteria voor de kwaliteit van

kwantitatief onderzoek enerzijds (bijvoorbeeld validiteit, betrouwbaarheid, repliceerbaarheid) en voor kwalitatief onderzoek anderzijds (bijvoorbeeld geloofwaardigheid, transparantie, consistentie). Maar daarnaast komen ook kwaliteitscriteria voor kennisintegratie om de hoek kijken. O’Cathain (2010) verwijst bijvoorbeeld naar rechtvaardiging van het gebruik van MMR, robuustheid van de integratie van kwantitatieve en kwalitatieve data en kwaliteit van de integrale bevindingen van de deelstudies op metaniveau.

MMR als houding

Zo’n tien jaar geleden heb ik samen met een paar collega’s van de WUR onderzoek voor het PBL gedaan op het gebied van innovatieve governancearrangementen in het groene domein (Arnouts et al. 2012). Daarbij bestudeerden we een zestal casussen, die alle een bepaalde mate van vermaatschappelijking van het natuurbeleid uitdrukten (landschapszorg, streekfondsen, burgerinitiatieven), en die we vervolgens aan de hand van een governance-raamwerk probeerden te duiden in termen van ontstaan, effectiviteit en te trekken lessen. Wat schetste onze verbazing toen we ons onderzoek op het PBL presenteerden: de discussies gingen niet zozeer over de inhoud van het rapport, maar over de vraag of casestudies wel echte wetenschap betreffen. Waarbij de non-verbale communicatie van een aantal aanwezigen het antwoord al duidelijk maakte: nee, dus.

Vanzelfsprekend moet ook kwalitatief onderzoek aan de hoogste wetenschappelijke kwaliteitsstandaarden voldoen, en kritiek mag en moet, bovendien het is zeker niet het beste onderzoek waar ik ooit aan heb bijgedragen, maar uit principe casestudies bij voorbaat al wegzetten als niet-wetenschappelijk, is niet de houding die bij MMR hoort. Inmiddels is ook veel veranderd bij het planbureau (zie paragraaf 10.4), maar soms steekt een principiële methoden- of paradigmastrijd weer de kop op, iets wat MMR-onderzoekers in de regel niet productief vinden. Beter is het om een open, eerlijke en nieuwsgierige (OEN-)houding jegens verschillende aanpakken van onderzoek te ontwikkelen. We zouden dit ook een *pluralistische grondhouding* kunnen noemen (Van den Bersselaar 2003). Wie té strak en té kritiekloos in het keurslijf zit van enerzijds kwantitatief onderzoek of anderzijds kwalitatief onderzoek, met negatieve oordelen over en weer, is niet geschikt voor deze benadering.

MMR als filosofie

Zowel het klassieke positivisme als het radicale constructivisme wijst *mixed methods* af, want kwantitatieve en kwalitatieve methodologie zijn op een verschillende epistemologie gebaseerd (Crotty 1998). ‘Meten = weten’ versus ‘interpretatie en duiding’; ‘generieke kennis’ versus ‘idiosyncratische diepgang’; en ‘objectieve feiten’ versus ‘sociaal-geconstrueerde kennis’. Dit wordt ook wel de *incommensurability thesis* genoemd. Echter, er zijn ook wetenschapsfilosofische stromingen die *beide* kennisleren als legitiem erkennen, en een combinatie propageren. Vooral het filosofisch pragmatisme wordt daarbij in MMR-kringen aangehangen (Tashakkori & Teddlie 2010). Grondleggers van dit denken zijn filosofen als Peirce, James en Dewey (negentiende en twintigste eeuw), en Bernstein, Haack en Putnam (twintigste en eenentwintigste eeuw).

Een eerste gezamenlijk kenmerk van deze denkers is hun zoektocht naar *syntheses* tussen uitersten, om verschillende dualismen van de moderne filosofie te overwinnen, zoals tussen subject en object, feiten en waarden, of tussen positivisme en constructivisme (Bernstein 2010). Daarbij hebben ze geweigerd voor de ene of de andere school te kiezen en de stelling verdedigd dat kennisproductie uit verschillende bronnen komt: subjectivisme (geest, denken, ratio, logica), objectivisme (ervaring, observatie, meting, data) en intersubjectiviteit (taal, betekenisgeving, discourse, cultuur). Terwijl rationalisten het eerste benadrukken, empiristen het tweede en constructivisten het derde, omvat het pragmatisme in principe alle drie, maar zonder de ene bron van de andere te isoleren. De implicatie is dan wel dat objecten en feiten ‘niet voor zichzelf kunnen spreken’ (wat sommige pragmatici *The Myth of the Given* noemen). Omdat taal, symbolen en tekens altijd subjecten én objecten omvatten, kunnen de laatste niet aan menselijke interpretatie ontsnappen, ook niet voor een wetenschappelijk duiding. Dit betekent voor pragmatici overigens niet dat de waarheid slechts een sociale constructie of een mening is. Zij stellen namelijk dat een waarheid bestaat voor zover die ‘effectief werkt’ in de praktijk.

Een tweede kenmerk van het pragmatisme is *pluralisme*. Pluralisten schrijven niet een enkele ontologie, theorie of methodologie voor, zoals veel filosofische scholen doen, maar geloven in de kritische betrokkenheid bij een veelheid van theorieën, en bij een mix van methodologieën, zowel kwantitatief als kwalitatief, en zowel data-gedreven (inductief) als theorie-geïnspireerd (deductief) (die combi van inductie en deductie wordt soms ook wel *abductie* genoemd). Omdat niemand de universele en eeuwigdurende waarheid van een fenomeen in pacht heeft, kunnen verschillende perspectieven, methoden en technieken helpen om een onderzoeksprobleem vanuit verschillende invalshoeken te benaderen, om aldus te komen tot een meer robuuste en algemeen aanvaarde waarheidsclaim.

10.4 MMR op het PBL

Voedsel

In 2019 publiceert het PBL het rapport *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem* (Muilwijk et al. 2019). Onze voedselproductie heeft vele negatieve externe effecten op de leefomgeving. Daarbij wordt meestal aan de landbouw gedacht. Maar in dit rapport wordt betoogd dat we naar het gehele voedselsysteem moeten kijken: productie, consumptie, keten én overheid. Daarbij geven de auteurs vier aangrijpingspunten voor verbetering: duurzamer eten, minder voedsel verspillen, efficiënter produceren en zorgvuldiger produceren. De consument kan bijvoorbeeld minder vlees en zuivel eten, al is het voor hem/haar lastig om de ‘systemische kant’ van voedsel aan te pakken. Daar hebben juist fabrikanten, supermarkten en horeca een rol te spelen, om bijvoorbeeld meer duurzame keuzes te faciliteren. Daarnaast kunnen ketenpartijen ook bijdragen aan een meer zorgvuldige en efficiënte productie. Overheden kunnen vervolgens beleid ontwikkelen dat het gehele voedselsysteem omvat. Mochten al deze partijen inderdaad bovenstaande stappen ondernemen, dan laten berekeningen in het rapport zien dat de Nederlandse ‘voedselvoetafdruk’ (land en broeikasgassen) wel met een derde kan worden teruggebracht.

Een jaar later publiceert het PBL de beleidsbrief *Voedselconsumptie veranderen: bouwstenen voor beleid om verduurzaming van eetpatronen te stimuleren* (De Krom et al. 2020). Deze beleidsbrief bouwt voort op het voorgaande rapport, maar nu uit het perspectief van de consument (duurzamer eten, minder verspillen, duurzame producten kopen). Echter, daar waar in het voorgaande rapport kwantitatief onderzoek een grote rol speelt – het berekenen van voedselvoetafdrukken – wordt in deze beleidsbrief een kwalitatieve benadering als uitgangspunt genomen – de praktijkenbenadering, die consumptie als sociaal-culturele routines beschouwt. Die routines zijn sterk verankerd in ons dagelijkse leven – zoals vlees en chocolade eten, of bier en wijn drinken – en die veranderen dus niet zomaar. Ook niet onder invloed van prijsprikkels, reclamecampagnes of *nudging*, beleidsinstrumenten die overheden meestal inzetten. Het zou dan ook beter zijn om die routines aan te pakken, maar hoe doe je dat? De auteurs geven zeven ‘bouwstenen’ voor een ander voedselbeleid, zoals het inzetten van *food influencers* (het belang van sociale media voor jongeren), het *combineren* van beleidsinstrumenten (tegelijktijdig informatie, vaardigheden en middelen aanbieden om eetpatronen te veranderen) en het faciliteren van *experimenten* (bijvoorbeeld meer *Restaurants van de Toekomst*).

De hiervoor genoemde twee rapporten bouwen fraai op elkaar voort, hetgeen ik hiervoor een doorstart als ratio voor een MMR hebben genoemd (zie paragraaf 10.3). Daar waar in het eerste rapport al wordt geconstateerd dat het lastig is voor individuele consumenten om eetpatronen te veranderen, wordt in het tweede deze observatie juist als uitgangspunt genomen voor nader onderzoek. En daar waar het eerste rapport het *wat* en *hoeveel* van voedselvoetafdrukken laat zien, wordt in het tweede juist het *hoe* en *waarom* van lastig te doorbreken eetpatronen beschouwd. Vanuit methodologisch oogpunt bezien, kunnen we spreken van een *volgtijdelijk, meerlagig MMR-ontwerp*. Het is volgtijdelijk, omdat beide onderzoeken elkaar in de tijd opvolgen. Het is meerlagig, omdat zowel de systeem- als leefwereld wordt beschouwd. En het is MMR, omdat kwantitatief en kwalitatief onderzoek worden gecombineerd. Een échte integratie van bevindingen vindt echter niet plaats. Ofschoon in de beleidsbrief zesmaal naar *Dagelijkse kost* wordt verwezen, worden op metaniveau geen overkoepelende conclusies getrokken.

Natuur

Met het Natuurpact uit 2013 kwam de verantwoordelijkheid voor de uitwerking en uitvoering van het nationale natuurbeleid grotendeels bij de provincies terecht, terwijl het Rijk zich vooral is gaan richten op de internationale verplichtingen. Het PBL is door het ministerie van LNV en het Interprovinciaal Overleg (IPO) gevraagd om tot 2027 driejaarlijks de vorderingen van het provinciale natuurbeleid te evalueren. Het PBL werkt hiervoor samen met Wageningen University & Research (WUR) en de Vrije Universiteit (VU). Omdat de decentralisatie van het natuurbeleid een nieuwe en onzekere bestuurlijke context creëerde, is beleidsleren, naast beoordelen, in de aanpak voorop komen te staan. Vandaar dat het programma de *Lerende Evaluatie Natuurpact* (LEN) is gaan heten. De eerste rapportage uit 2017 keek voornamelijk vooruit naar de te verwachten effecten van het gedecentraliseerde beleid (*ex ante*). De tweede uit 2020 keek voornamelijk naar de gerealiseerde resultaten tot dan toe (*ex post*).

Die tweede rapportage heet *Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij* (Folkert et al. 2020). In dit rapport wordt nagegaan in hoeverre de provincies in de afgelopen jaren de drie hoofdambities van het natuurbeleid dichterbij hebben gebracht (het verbeteren van de biodiversiteit, het verbinden van samenleving met natuur, het verbinden van economie met natuur), hoe deze (of dit gebrek aan) voortgang is te verklaren, en wat de provincies hiervan hebben geleerd. Hierbij is vooral gekeken naar het halen van de gestelde Europese natuurdoelen, de vervolmaking van het Natuurnetwerk Nederland, de betrokkenheid van burgers bij het natuurbeleid, de verbinding tussen landbouw, recreatie en natuur, het lerende vermogen van de provincies en de samenhang tussen natuur, klimaat en landbouw. Daarbij hebben kwalitatief én kwantitatief onderzoek een belangrijke rol gespeeld, bijvoorbeeld enerzijds GIS-analyses en verklarende statistiek om de effecten van natuurherstel op de biodiversiteit in kaart te brengen, en anderzijds reviews, casestudies en workshops om het lerende vermogen van de provincies te analyseren.

Vanuit methodologisch oogpunt bezien, kunnen we dit project als een parallel, dominant, (gedeeltelijk) geïntegreerd MMR-ontwerp omschrijven. Het is parallel, omdat kwalitatief en kwantitatief onderzoek complementair aan elkaar zijn geweest in een enkel onderzoeksproject. Het is echter kwalitatief-dominant, niet alleen omdat beleidsleren een belangrijk onderdeel van het project is geweest, maar ook omdat kwantitatieve data voor een aantal deelonderwerpen ontbraken (burgerbetrokkenheid, de koppeling tussen natuur en economie). Voor het evaluatieve deel over natuurherstel is daarentegen een kwantitatief spoor ingezet. Het project kan echter niet als volledig geïntegreerd worden beschouwd, omdat de deelprojecten deels afzonderlijk van elkaar hebben geopereerd en er afzonderlijk over is gerapporteerd. Niettemin zijn in de eindrapportage beide sporen daadwerkelijk aan elkaar gekoppeld (Folkert et al. 2020).

Brede welvaart

Op verzoek van het ministerie van LNV voert het PBL (deels samen met het CPB, SCP en CBS) een langlopend onderzoeksprogramma uit ter ondersteuning van het regiodealbeleid. Dat beleid is erop gericht de brede welvaart in de regio te verbeteren, en betreft een samenwerking tussen Rijk en regio's. Het PBL is gevraagd door middel van onderzoek handvatten te bieden om de brede welvaart in de regio te bevorderen. Daartoe heeft het een onderzoeksprogramma opgezet dat uit verschillende onderdelen bestaat. Spoor 1 is gericht op algemene kennis rondom 'brede welvaart': zowel een conceptuele verkenning van het begrip als het in beeld brengen van regionale verschillen met behulp van empirisch onderzoek. Het laatste wordt op basis van een inschatting van de waardering van verschillende indicatoren per gemeente gedaan, zoals verzameld in de Regionale Monitor Brede Welvaart van het CBS (2021), met indicatoren op het gebied van besteedbaar inkomen, levensverwachting, werkgelegenheid, criminaliteit, groen in de omgeving, enzovoort).

In spoor 2 wordt het regiodealbeleid geanalyseerd, met de kennis uit spoor 1; in een aantal casestudies wordt nagegaan of 'de goede dingen gebeuren', en 'of de dingen die gebeuren ook *góed* gebeuren'. Het gaat hierbij om het leggen van een directe relatie tussen beleids-

maatregelen aan de ene kant en hoe deze de brede welvaart voor de inwoners van een gemeente verbeteren aan de andere. Daarbij komen tevens de onderliggende oorzaken aan de orde waarom (aspecten van) brede welvaart in sommige regio's achterblijven. Spoor 3, als laatste, is interactief van karakter; hier gaan onderzoekers en beleidsmakers met elkaar in discussie over de opgedane kennis uit spoor 1 en 2 enerzijds en de wensen en vragen vanuit de beleidspraktijk anderzijds. Beleidsleren staat centraal.

Vanuit methodologisch oogpunt bezien, kunnen we dit PBL-onderzoeksprogramma karakteriseren als een *parallel, gelijkwaardig, (gedeeltelijk) geïntegreerd MMR-ontwerp*. Het is parallel, omdat kwalitatief onderzoek (literatuurstudie, casestudies, beleidsleren) en kwantitatief onderzoek (empirisch onderzoek naar brede welvaart, beschrijvende statistiek) complementair plaatsvinden in een enkel onderzoeksprogramma. Het is daarnaast in principe gelijkwaardig, omdat het kwalitatieve en kwantitatieve deel een min of meer gelijk gewicht in het programma hebben. Het is bovendien ook geïntegreerd, omdat – althans wat ontwerp betreft – de drie sporen continu met elkaar in interactie zijn, ofschoon dat in de praktijk lastig blijkt (vandaar de toevoeging *gedeeltelijk*). Niettemin werd tussentijds al op metaniveau een aantal interim-conclusies getrokken, terwijl het onderzoeksprogramma nog niet was afgerond (zie Weterings et al. 2020).

10.5 Conclusie

De drie hiervoor genoemde projecten bieden een mooie dwarsdoorsnede van MMR-onderzoek door het PBL (maar de lijst is zeker niet volledig). Ze hebben namelijk verschillende doelen voor het combineren van kwalitatief en kwantitatief onderzoek voor ogen: opeenvolgend voor een *doorstart* (voedsel) en parallel voor *complementariteit* (natuur, brede welvaart). Ook verschilt de balans per onderzoek: gelijkwaardig (voedsel, brede welvaart) en *dominant* (natuur). En de mate van integratie loopt uiteen: van *beperkt* (voedsel) tot *gedeeltelijk* (natuur, brede welvaart). Door kwalitatief en kwantitatief onderzoek te combineren, spelen onderzoekers bovendien in alle drie de MMR-studies ook meerdere *rollen*. De rekenmeester en beleidsevaluator zien we terug in alle drie, aangevuld met de denktank (voedsel) en de leermeester (natuur, brede welvaart).

De vraag is uiteraard hoe deze studies nu bijdragen aan het aanpakken van de huidige uitdagingen in de kennis-beleidsarena. In de inleiding werden al mogelijke functies van MMR in deze genoemd: bijdrage aan cijferwijsheid, aan het nader onderbouwen van betwiste kennis, aan een integrale kijk op leefomgevingsvraagstukken, aan het met elkaar verbinden van de systeem- en leefwereld en aan meervoudige perspectieven op complexe governanceopgaven en onzekere uitkomsten. Voor een deel zien we deze functies van MMR in de drie PBL-studies terug. Bijvoorbeeld, de voedselstudies verbinden de systeemwereld van de grote getallen, zoals mondiale voetafdrukken, met aspecten uit de leefwereld van burgers, zoals eetculturen. De natuurstudies helpen bestuurders leren van een nieuwe, onzekere governance situatie, terwijl ze tegelijkertijd de resultaten daarvan evalueren. En de brede welvaartstudies zijn nadrukkelijk meervoudig van karakter: voortschrijdend conceptueel

werk rondom een begrip in ontwikkeling, het meten van lokale praktijken op basis van een nieuwe set van indicatoren, het evalueren van de regiodeals tot nu toe én leren van het regiobeleid in meer algemene zin worden in een gezamenlijk programma met elkaar gecombineerd.

Deze drie studies (en een aantal andere) laten zien dat MMR al een plek in het onderzoeksrepertoire van het PBL heeft verworven. Maar is dat ook een vaste plek, en zou het PBL dat moeten *nastreven* (zie de stelling in de inleiding)? Vergeleken met het aantal studies dat het PBL jaarlijks uitvoert, is het aantal MMR-projecten nog heel beperkt. Dus het is overdreven om reeds van een vaste plek te kunnen spreken. Het is ook de vraag of dat per definitie *nastrevenswaardig* moet zijn. Onderdeel van het methodologische pragmatisme is namelijk ook dat een onderzoeksvraag probleem-gedreven moet zijn, met andere woorden: het probleem dat aan de orde is moet 'uit zichzelf' om een MMR-design vragen ('de probleemstelling is sturend'). Uiteraard geldt dat niet voor alle beleidsvragen. Soms wil je alleen kennis verzamelen over tonnen CO₂-uitstoot op macroniveau, soms wil je precies weten hoe agrariërs de beoogde transitie in de landbouw *zélf* ervaren op het boeren erf, en soms wil je weten hoe systeem- en leefwereld elkaar raken in de energietransitie. Alleen in het laatste geval lijkt een MMR geëigend. Dus het moet en hoeft niet altijd, integendeel. Maar het onderzoeksrepertoire van het PBL moet er wel op *voorbereid* zijn om een MMR-studie te kunnen uitvoeren, als de probleemstelling daar om vraagt. In die zin verdient MMR een vaste plek binnen de organisatie.

Als laatste nog de kwestie van de mogelijk 'afhakende beleidsmaker' in een MMR-project, vanwege de vaak complexe en genuanceerde uitkomsten, en dus het risico van een ontbrekend handelingsperspectief. Hoe dat te voorkomen? Een deel van het antwoord ligt al in het voorgaande, namelijk *probleemgestuurd werken*. En dan gezamenlijk. MMR komt alleen *dán* aan de orde als de probleemstelling rondom een beleidskwestie daar om vraagt, en dat kan gezamenlijk door kennis- én beleidsmakers worden vastgesteld. Daarmee wordt tevens aan *verwachtingsmanagement* gedaan: 'Dit is een MMR-project en die typen bevindingen en handelingsperspectieven mogen dus worden verwacht.' Bovendien wordt – als het goed is – daarbij ook de *relevantie van tellen en vertellen* inzake een bepaalde beleidskwestie helder. Complexiteit en nuance, cijfers en verhalen, worden aldus aangekondigd en tegelijkertijd van belang geacht. Als laatste de *communicatie*, zowel de wetenschapscommunicatie als het onderlinge gesprek. Kennismakers, maar zeker ook de beleidsmakers zelf, zullen veel energie moeten steken in een heldere en geloofwaardige *vertaling* van de vele cijfers en verhalen in een overzichtelijk aantal mogelijke handelingsperspectieven voor beleid, die bovendien – idealiter – (kosten)effectief en legitiem zullen zijn.

Literatuur

- Ang, Y (2019), *Integrating Big Data and Thick Data to Transform Public Service Delivery*. Washington DC: IBM Center for the Business of Government.
- Arnouts R.C.M., D.A. Kamphorst, B.J.M. Arts & J.P.M. van Tatenhove (2012), *Innovatieve governance voor het groene domein. Governance arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen*. WOt-Werkdocument 306. Wageningen.
- Bernstein, R. (2010), *The Pragmatic Turn*. Cambridge: Polity Press.
- Bersselaar, V. van den (2003), *Wetenschapsfilosofie in veelvoud. Fundamenten voor onderzoek en professioneel handelen*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- CBS (2021), *Regionale Monitor Brede Welvaart*. Zie: (zie [Regionale Monitor Brede Welvaart 2020 \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl)).
- Crotty, M. (1998), *The Foundations of Social Research: Meaning and Perspective in the Research Process*. London: Sage.
- Dammers E., J. Tennekes, L. Pols et al. (2020), *Naar een meer leefwereldbewust omgevingsbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Folkert R., I. Bouwma, W. Kuindersma et al. (2020), *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Holzinger, K., C. Knill & B. Arts (2008), *Environmental Policy Convergence in Europe. The Impact of International Institutions and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, R., A. Onwuegbuzie & L. Turner (2007), 'Toward a Definition of Mixed Methods Research', *Journal of Mixed Methods Research*, 1(112).
- Jong I. de, M. van Twist, D. Bressers et al. (2018), *Gevoel voor getallen. Een zoektocht naar de politieke en psychologische dimensies van tellen in beleid*. Den Haag: NSOB.
- Jørgens, H., A. lenschow & D. Liefferink (2014), *Understanding Environmental Policy Convergence. The Power of Words, Rules and Money*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krom, M., M. Vonk & H. Muilwijk (2020), *Voedselconsumptie veranderen: bouwstenen voor beleid om verduurzaming van eetpatronen te stimuleren*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Muilwijk, H., H. Huitzing, M. de Krom et al. (2019), *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- O'Cathain, A. (2010), 'Assessing the Quality of Mixed methods Research: Towards a Comprehensive Framework', in A. Tashakorri & C. Teddlie (eds.) (2010), *Mixed Methods in Social & Behavioral Research*. 2nd edition. London: Sage.
- Tashakorri, A. & C. Teddlie (eds.) (2010), *Mixed Methods in Social & Behavioral Research*. 2nd edition. London: Sage.
- Weterings A., M. Thissen & E. Evenhuis (2020), *PBL-Onderzoeksprogramma Regio Deals voor Brede Welvaart 2019-2021. Tussentijdse inzichten 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

11 ‘Dat is verder niet aan mij’ – over de balanceeract tussen irrelevante objectiviteit en gerichte sturing

Leonie van Drooge

11.1 Maatschappelijke impact is balanceren

In maart 2020 krijgen we te maken met een serie ongekennde maatregelen vanwege de coronapandemie. Twee weken na het advies om geen handen meer te schudden, kondigt premier Rutte een intelligente lockdown af. Het wordt duidelijk dat de bestrijding van de pandemie een nauwe samenwerking vergt tussen publieke kennisorganisaties en het openbaar bestuur. Jaap van Dissel van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en voorzitter van het Outbreak Management Team (OMT) wordt een vertrouwde verschijning in het parlement en op tv. Er komt lof voor de rol van het OMT en RIVM en Van Dissel ontvangt de Akademiëpenning van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) voor de wijze waarop hij de overheid adviseert. Tegelijkertijd staat het OMT vol in de wind en is er kritiek op de wijze waarop de experts dicht op beleid en politiek een onafhankelijke rol trachten in te nemen.

Op de dag van de persconferentie over het handen schudden is er ook een bijeenkomst over de maatschappelijke impact van publieke kennisorganisaties. Het gaat over klimaatverandering, gezondheidszorg en bereikbaarheid van de Randstad. Publieke kennisorganisaties leveren een substantiële bijdrage aan de aanpak van grote maatschappelijke uitdagingen. Daar zijn ze immers voor. Een deelnemer zegt dat hij gewoon onderzoek doet en objectieve onderbouwing aanlevert. Politieke of andere maatschappelijke aspecten spelen daarbij geen rol en voor het verdere gebruik is hij niet verantwoordelijk.

Kijkt deze deelnemer er een paar uur later, na het zien van de persconferentie, anders tegenaan? En twee jaar later? Of is dit een gedeelde, en misschien zelfs noodzakelijke rolopvatting van publieke kennisorganisaties?

In dit essay laat ik zien dat maatschappelijke impact een balanceeract vergt tussen irrelevante objectiviteit en gerichte sturing. Al te innige samenwerking, gerichte interventies en sturing leiden op z'n minst tot wantrouwen (De Jong et al. 2020). En al te veel distantie leidt tot bijdragen waar niemand op zit te wachten. Het gaat om het zoeken naar de balans. Een balans die per situatie verschilt. Tijdens de coronapandemie verwachten we van het RIVM concrete beleidsadviezen, maar geen gerichte sturing. Politici moeten hun verantwoordelijkheid pakken om besluiten te nemen, zonder dit af te schuiven op de wetenschappers. Ook verwachten we dat het RIVM wetenschappelijk onderbouwde informatie levert, maar die ook beschikbaar stelt op een voor leken aantrekkelijke en inzichtelijke manier.

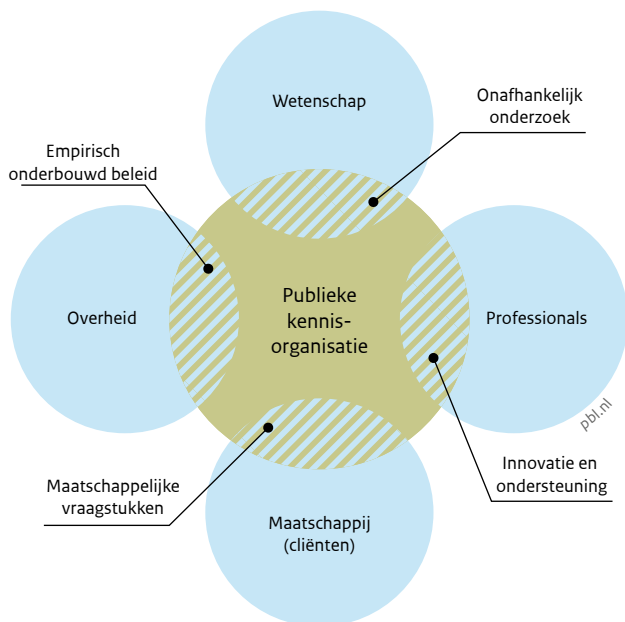
In mijn bijdrage aan deze bundel ligt de nadruk op de balanceeract van de publieke kennisorganisaties. Het Rathenau Instituut (Koens et al. 2017) benoemt deze organisaties als een aparte groep binnen de Nederlandse kennisinfrastructuur en onderscheidt ze van universiteiten, universitaire medische centra, hogescholen en instituten van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en KNAW. En hoewel elke publieke kennisorganisatie een eigen taak, missie en geschiedenis heeft, delen ze een aantal onderscheidende kenmerken. Ze combineren wetenschappelijk onderzoek, gericht op een bepaald onderwerp, met kennisintensieve dienstverlening. Hun bestaansrecht ligt bij deze kennisintensieve dienstverlening en ze hebben kort gezegd maatschappelijke impact als opdracht. In dit essay bespreek ik hoe de organisaties invulling geven aan die opdracht, en welk begrip van impact dat vergt. Ik ga in op de spanning die de complexe en dynamische omgeving van de publieke kennisorganisaties met zich brengt en de manier waarop zij daarmee omgaan. Het vergt anticiperen en balanceren en soms dreigt een organisatie het evenwicht te verliezen. Ik laat ook zien dat een organisatie daarvan kan leren. Impact is niet alleen de verantwoordelijkheid van de onderzoeker, maar juist ook een verantwoordelijkheid van de organisatie.

11.2 Impact is de opdracht

De opdracht van planbureaus als het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en andere publieke kennisorganisaties als het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) of het Trimbos-instituut is om maatschappelijke impact te hebben. En dat niet in het algemeen, maar specifiek. De instituten verrichten elk op hun eigen beleidsterrein wetenschappelijk onderzoek, analyses, dienstverlening en interventies. Het PBL op het gebied van milieu, natuur en ruimte, het NFI op het gebied van forensisch onderzoek en het Trimbos-instituut op het gebied van mentale zorg en middelengebruik. En ze dienen bij te dragen aan maatschappelijk doelen. Dat is voor het PBL de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afwegingen in het leefomgevingsbeleid, vrede, recht en veiligheid voor het NFI en een mentaal gezonde samenleving voor het Trimbos-instituut.

Figuur 11.1

Publieke kennisorganisaties en hun omgeving



Bron: Faasse en Koens 2017

Ter vergelijking: de universiteiten hebben als een van de kerntaken het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij. Voor de hogescholen bevat die kerntaak een nadere toelichting, namelijk het bijdragen aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht. De wet bevat geen verdere aanwijzingen op het gebied van vorm, doel, of maatschappelijk veld. Uiteraard, want academische vrijheid staat centraal in deze instellingen.

Dat is anders voor de publieke kennisorganisaties. De maatschappelijke opdracht geeft richting, zowel wat betreft de inhoud (milieu, forensische technieken, middelengebruik of -misbruik), als wat betreft de vorm (onderzoek, dienstverlening, interventies). Maar dat betekent niet dat het iedereen en altijd duidelijk is wat dat concreet betekent in de dagelijkse praktijk, het gewone werk en de aansturing van een publieke kennisorganisatie. Sterker nog, onderzoekers in publieke kennisorganisaties voelen vaak een spanning tussen de publieke opdracht, de verwachtingen van burgers, de relatie met professionals en met wetenschappelijke collega's. Figuur 11.1 verbeeldt dat een publieke kennisorganisatie opereert in verschillende contexten. Elke organisatie is anders gepositioneerd, want heeft meer of minder te maken met een specifieke context. Vilans bijvoorbeeld, de landelijke kennisorganisatie voor zorg en ondersteuning is meer gericht op de (zorg)professional (Faasse & Koens 2017: 69), het Nederlands Instituut voor Onderzoek van de Gezondheidszorg Nivel is juist meer gericht op de overheid, met kennis over de gezondheidszorg (Faasse &

Koens 2017: 62). Die contexten brengen allemaal hun eigen dynamiek, verwachtingen en logica mee. Elke publieke kennisorganisatie heeft te maken met haar eigen complexe omgeving.

11.3 Impact is een verandering

Er zijn veel definities van maatschappelijke impact. Een definitie die verwoordt waar het uiteindelijk om gaat luidt: impact is een verandering in de maatschappij (Westhorp 2014). Deze definitie voorkomt een focus louter op de eigen activiteiten en bijdragen van een kennisorganisatie. Impact is niet alleen relevant onderzoek doen, een beleidsrapport publiceren of vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen betrekken bij onderzoek. Impact is wat er uiteindelijk gebeurt met dat onderzoek, het rapport of die betrokkenheid. Door in de definitie de maatschappelijke verandering centraal te stellen, wordt duidelijk dat er meerdere actoren nodig zijn voor maatschappelijke impact. Dat er tijd voor nodig is. En dat er verschillende soorten impact kunnen ontstaan.

Een voorbeeld. Het kabinet-Kok II diende in 2002 ontslag in. Aanleiding was de publicatie, op verzoek van datzelfde kabinet, van het NIOD-rapport Srebrenica een *'veilig' gebied*. Het is een van de weinige voorbeelden van een onderzoeksrapport met directe impact: de val van een kabinet. Die val had ook tot gevolg dat de behandeling van het rapport grote vertraging opliep. Het is de vraag wat het rapport uiteindelijk heeft betekend voor de internationale politieke besluitvorming, laat staan voor getroffenen in Srebrenica. Een grillige werkelijkheid die laat zien hoe ingewikkeld de balans tussen betrokkenheid en distantie te hanteren valt.

11.4 Impact is een proces

Wat we nu maatschappelijke impact noemen, heette een decennium geleden valorisatie, en wordt in Nederland ook wel aangeduid met maatschappelijke relevantie (Strategy Evaluation Protocol 2021-2027), kennisbenutting (onderzoeksfinancier NWO) of doorwerking (hogescholen). Hoe dan ook is er een grote overeenkomst in definities. Maatschappelijke impact bestrijkt een breed palet: economische impact en milieu-impact; impact op beleid, een maatschappelijk veld, een beroepspraktijk. En er is in de verschillende definities aandacht voor het proces dat bijdraagt aan impact. De begrippen 'kennisbenutting' en 'doorwerking' verwijzen al expliciet naar een proces, maar ook in toelichtingen op relevantie en valorisatie komt het procesmatige naar voren.

Ook al is de centrale definitie hier de verandering in de maatschappij, toch is die aandacht voor het proces cruciaal. Dat gaat over de manier waarop kennisorganisaties invulling geven aan hun opdracht tot bijdragen aan impact, over hun visie op de eigen aanpak, over de rol die ze ambiëren. En dat is meer dan louter wetenschappelijk onderbouwd advies verzorgen, in de hoop dat de politiek, het beleid, de zorg, het onderwijs of welke maatschappelijke praktijk dan ook dat zomaar oppakt. Het vraagt om zicht op het grotere geheel waaraan de organisatie bijdraagt, en om zicht op veranderingen of verschuivingen. Want de complexe omgeving, die al om een balanceeract vraagt, is ook nog eens in beweging.

De introductie van de vaccinatie tegen het humaan papillomavirus (HPV) illustreert wat er gebeurt als die omgeving snel verandert en daar onvoldoende op wordt geanticipeerd. De Gezondheidsraad adviseert het HPV-vaccin op te nemen in het rijksvaccinatieprogramma voor meisjes van 12 jaar (Gezondheidsraad 2008) en over voorlichting bij een inhaal-campagne, waarvoor meisjes in de leeftijd van 13 tot en met 16 jaar worden opgeroepen. De eerste (inhaal)campagne, voor de 13- tot en met 16-jarigen, verloopt echter niet als gewenst; de opkomst is minder groot dan verwacht (RIVM 2018). De toenmalige directeur van het Centrum voor Infectieziekten van het RIVM ziet als oorzaak de gebruikelijke strategie van een algemene campagne, en laat weten in het vervolg met gerichtere campagnes te gaan werken en daarbij rekening te houden met verschillende opvattingen (Eindhovens Dagblad 2009). Opvattingen die rondgaan op sociale media hebben betrekking op de vermeende bijwerkingen, waarna de stem van verontruste moeders steeds luider klinkt en op onderzoekers die banden zouden hebben met de farmaceutische industrie en daarom vanzelfsprekend voorstander zouden zijn van vaccinaties (Blankesteyn et al. 2014).

Kortom, medisch-wetenschappelijke argumenten en een efficiënte distributie van het vaccin alleen zijn niet (meer) genoeg om met het rijksvaccinatieprogramma de beoogde impact (groepsimmunitet te bereiken door een bepaalde vaccinatiegraad te creëren. Om de doelgroep mee te krijgen is aandacht nodig voor diverse opvattingen, zorgen en emoties. Het vraagt om het overzien van en inspelen op de maatschappelijke dynamiek rondom de vaccinatiecampagne.

11.5 Impact is meer dan een project

Om maatschappelijke impact te creëren, zijn op zichzelf staande onderzoeken, gelegenheidsanalyses, eenmalige dienstverlening of lukrake interventies niet toereikend. Hiervoor is een grotere inzet nodig, vaak multidisciplinair en meerjarig van aard.

In de praktijk is veel werk opgedeeld in projecten, met een begrenzing in scope, inzet, methoden, disseminatie. Met een helder begin en eind, ofwel de publicatie van een rapport. Gesprekken over impact gaan vaak over projecten en rapporten. Maar dat geeft een vertekend beeld en negeert veel van wat er nodig is voor impact, en van hoe het er in de praktijk aan toegaat.

Uiteraard, er zijn voordelen aan het werken in projecten. En misschien zijn er wel zoveel rapporten, en dus concrete en relevante bijdragen aan politieke besluitvorming of anderszins, omdat dat nu eenmaal bij projectmatig werken hoort. Maar het bijdragen aan impact begint al voor de start van een project, gebeurt ook gedurende een project en houdt niet op met de oplevering van het rapport. Het denken in termen van projecten en rapporten doet daarom geen recht aan het werk van veel onderzoekers. Het onderbelicht de interacties met derden, die bijdragen aan de politieke, bestuurlijke of maatschappelijke relevantie van het werk.

Met andere woorden, van kennisorganisaties wordt meer verwacht dan een geïsoleerde bijdrage hier of daar. En voor een substantiële bijdrage is meer nodig dan af en toe een project over een bepaald thema. Ook het Srebrenica-rapport van het NIOD is niet opzichzelfstaand. De opdracht aan het NIOD heeft zonder twijfel te maken met de oorlogsdocumentatiecollectie van het NIOD, de ervaring en reputatie op het gebied van het bestuderen en interpreteren van die documentatie en het vertrouwen in het NIOD.

Projecten zijn onderdeel van een langduriger inzet op een bepaald thema, met opgebouwde capaciteit, expertise en langjarige meetreeksen. Het ene project bouwt voort op het andere. Onderzoekers verzamelen en analyseren gegevens, interviewen experts en direct betrokkenen, organiseren een focusgroep, zoals beschreven in een projectplan. En ze doen meer, informeel, vaak niet beschreven in een projectplan. Ze zijn onderdeel van netwerken, bezoeken congressen, geven korte presentaties, verzorgen een gastcollege, schrijven een column of blog. Via zulke (productieve) interacties (Spaapen & Van Drooge 2011) krijgen en houden onderzoekers voeling met de context. Ze horen wie en wat ertoe doet. Ze laten weten dat ze bezig zijn met een bepaald onderwerp. Ze ontwikkelen argumentatielijnen en proberen die uit. Ze schrijven een rapport, met de juiste toon, en brengen het op het juiste moment uit. Bijvoorbeeld in de weken voordat het onderwerp op de agenda van het parlement staat, of rond een belangrijke bijeenkomst of herdenking. Ze kunnen niet bepalen wie het rapport bespreekt, maar een juiste timing vergroot de kans dat het rapport op de parlementaire agenda komt, aandacht krijgt in de pers, of wordt besproken op bijeenkomsten en door relevante partijen. Onderzoekers lichten het rapport nog eens toe en gaan door met een volgend project. Of beter: met hun verdere inzet op het onderwerp.

Zo wordt relevante kennis ontwikkeld op een onderzoeksterrein, waardoor een kennisorganisatie ertoe doet en maatschappelijke impact genereert.

11.6 Impact is integraal onderdeel van de organisatie

‘Het is onzin een aparte strategie te ontwikkelen voor maatschappelijke impact. Onze onderzoeksorganisatie heeft ook maatschappelijke doelstellingen. En dus moet maatschappelijke impact integraal onderdeel zijn van al onze strategie.’ Aldus een directielid van een nieuwe onderzoeksorganisatie. En dit geldt zeker voor publieke kennisorganisaties, die vooral een maatschappelijke opdracht hebben.

Maar hoe kunnen individuele medewerkers zich op maatschappelijke impact richten? Uiteraard mag van de individuele medewerker gevraagd worden in lijn met de missie en opdracht van de organisatie te werken. Maar het is aan de organisatie om dat mogelijk te maken, te stimuleren en daar duidelijkheid in te geven. Impact vergt niet alleen van individuele medewerkers, maar ook van de leiding en directie van publieke kennisorganisaties om het geheel te overzien (Van Drooge & De Jong 2015). Bijvoorbeeld door het geheel aan onderwerpen te overzien en inhoudelijk afwegingen te maken. Tussen het stimuleren van medewerkers om expertise te ontwikkelen, hun hart te volgen en hun netwerk te

gebruiken, en het aansturen op focus. Tussen een grote hoeveelheid kleine bijdragen op veel verschillende terreinen en een forse inzet op een bepaald thema. Ook weer een balanceeract.

Niet alleen inhoudelijk, ook anderszins speelt organisatie een belangrijke rol, bijvoorbeeld op het gebied van communicatie. Om informatie helder over te brengen, is er veel aandacht voor visualisaties en voor taalgebruik. Een voorbeeld van dat laatste is een rapport van de Algemene Rekenkamer. Het gaat over subsidieregelingen voor weidevogelbescherming, specifiek de grutto, onze nationale vogel (Algemene Rekenkamer 2021). Het rapport is geschreven op taalniveau B1. Uit het eerste hoofdstuk: 'In Nederland wordt het aantal weidevogels steeds kleiner. We zien bijvoorbeeld veel minder grutto's (...). Om de grutto te beschermen geeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) subsidie aan boeren (...). Toch is de daling van het aantal grutto's niet gestopt (...). Hebben de plannen van de minister om weidevogels te beschermen dan wel effect gehad voor de grutto? Hebben ze goed gewerkt? Dat vragen we ons af.' Taalniveau B1 is niet de standaard. Andere Rekenkamer-rapporten zijn op een ander taalniveau geschreven. In de inleiding van een rapport over forensische zorg staan lange zinnen en gaat het over doelen en subdoelen, beleidstheorie en bewindspersonen (Algemene Rekenkamer 2022). Kennelijk heeft het grutorapport een andere doelgroep en maakt de Rekenkamer per rapport een afweging.

11.7 Impact is betrokkenheid

Ook dichter op de samenleving kan de organisatie impactgericht werken stimuleren. Onderzoekers kunnen voeling houden met ontwikkelingen buiten de organisatie, in de omgeving waarin het onderzoek gebruikt wordt, of met diegenen waarover het onderzoek gaat. Indachtig het motto dat veel patiënten sinds een decennium gebruiken: 'Nothing about me, without me', is publieksparticipatie meer in de belangstelling komen te staan. Een uitdaging daarbij is de juiste groepen, vertegenwoordigers en organisaties te betrekken. Op de juiste momenten. Met de juiste vragen.

Er is bovenal vertrouwen nodig, in de organisatie die de participatie organiseert en in de organisatie die wat kan doen met de resultaten. Het vergt expertise en ervaring om publieksparticipatie in goede banen te leiden. Idealiter is dat in de publieke kennisorganisatie aanwezig, maar niet noodzakelijk bij iedere onderzoeker.

Het is goed om hier nog even bij stil te staan. Want publieksbetrokkenheid wordt misschien net iets te vaak gezien als duizenddingendoekje. Altijd nuttig, goed voor alles. Maar dat is niet zo. Het gaat er om voor ogen te houden wie betrokken dient te worden, op welke manier, met welke vraag. Waartoe de betrokkenheid dient. En wanneer die betrokkenheid plaatsvindt. De balans slaat regelmatig uit naar 'te laat', 'overbodig'. Het onderzoek is nog bezig, of het rapport nog niet klaar, terwijl de besluitvorming al vrijwel rond is. Terwijl betrokkenheid van relevant publiek (professionals, burgers, ervaringsdeskundigen) op een vroeg moment een belangrijke meerwaarde heeft. In het aanscherpen

van de vraagstelling, het betrekken van de juiste partijen bij het onderzoek of het meedenken over zinvolle manieren om kennis te delen.

Maar publieksparticipatie kan ook de veronderstelling van sturing oproepen. Zo bepaalt het PBL niet dat de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2050 bijna nihil moet zijn; dat is een politiek besluit. Het PBL verkent wel hoe dat kan, en welke inspanningen vanuit het beleid en vanuit de samenleving hiervoor nodig zijn. Het analyseert de stand van zaken en adviseert op basis daarvan dat er nieuw klimaatbeleid nodig is om doelen te halen en ambities waar te maken. Wat nou als het PBL constateert dat de politiek onvoldoende slagvaardig is om de politieke doelen te bereiken? Is het dan geëigend om ook op andere manieren bij te dragen dan met analyses? Is het geëigend om te trekken met een vertegenwoordiger van een belangenorganisatie, een echte issue-advocaat? Wetend dat voor grote maatschappelijke transities ook ongebruikelijke middelen en maatregelen nodig zijn? En wetend dat zulke coalities op zeer gemengde reacties kunnen rekenen? Of bemoeit het PBL zich er dan te veel mee en gaat het te gericht interveniëren en sturen? Wanneer slaat de balans door?

11.8 Impact is te monitoren

Ik hoor regelmatig: ‘Wat onze maatschappelijke impact is, is moeilijk te zeggen. Daar hebben we geen indicator voor.’ Een wonderlijke omdraaiing van volgorde. Een indicator geeft namelijk iets aan. Als het duidelijk is wat dat ‘iets’ is, komt die indicator wel. Het gaat niet om de indicator, maar om dat ‘iets’. Met de uitwerking van het begrip van impact in dit essay heb ik dat ‘iets’ verder gepoogd in te vullen.

Soms is dat ‘iets’ vrij concreet, zoals in het geval van een vaccinatieprogramma. Het streven is groepsimmuniteit, te bereiken door een bepaalde vaccinatiegraad. Vaak is het minder concreet, zoals de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging in het leefomgevingsbeleid. Het is dan minder evident wat de impact van een publieke kennisorganisatie is. Gaat het erom of de verkenningen, analyses en evaluaties relevant zijn, een rol hebben gespeeld in de afwegingen en hebben bijgedragen aan goede besluitvorming? Wat is goede besluitvorming eigenlijk? Of ligt de impact voorbij die besluitvorming en gaat het over concrete beleidsdoelen? In dat geval is de vraag: hoe draagt de organisatie bij aan het halen van die doelen?

Een veelgebruikte manier om impact te monitoren is door het tellen van enkele simpele waarneembare zaken. Aantal rapporten, downloads, websiteclicks, vermeldingen in media en in het parlement. Maar de cijfers op zich zeggen niet zoveel. De vraag is wat erachter zit. Wie downloaden het rapport? Wat staat er in de media? Hoe wordt er gesproken in het parlement?

Laat monitoring vooral bijdragen aan reflectie op het eigen handelen en gebruik die om alert te blijven, zoals het voorbeeld van de HPV-vaccinatiecampagne laat zien. En voorkom dat de balans uit-slaat naar de andere kant, en het telbare het doel op zich wordt.

11.9 Impact vergt zoeken naar balans

Publieke kennisorganisaties hebben aandacht voor maatschappelijke impact. Ze werken impactgericht, ze bespreken het onderwerp intern en extern, er wordt gereflecteerd. En dat is nodig. Niet alleen omdat het gewoon bijdraagt aan de invulling van hun opdracht. Ook omdat er altijd veranderingen zijn in de samenleving, op het beleidsterrein en in de politiek. Er ontstaat een pandemie, er is een klimaatcrisis, er komen vluchtelingen uit Oekraïne naar Nederland, er is aandacht voor #MeToo. Allemaal ontwikkelingen waar een of meer publieke kennisorganisaties onderzoek naar doen. Steeds weer is de vraag aan de orde: wat is onze rol, aan welke verandering dragen we bij, en hoe doen we dat?

Het is duidelijk dat te grote afstand tot de leefwereld van direct betrokkenen niet werkt. Te weinig sensitiviteit kan leiden tot bijdragen die niet op de praktijk aansluiten. Maar al te nauwe relaties onderhouden werkt ook niet vanwege het beeld van verstrengeling tussen wetenschap en politiek en het risico van inmenging. Sommige beleidsterreinen betreffen grote maatschappelijke transformaties en dan is de vraag over de rol van een kennisorganisatie cruciaal. Al te veel afstand is niet meer geëigend, al te geëngageerd is evenmin gewenst. Waar ligt de balans? Het is niet aan de individuele medewerker dat te bepalen. Het is een vraagstuk dat organisatiebreed aan de orde is of moet zijn. En het gaat erom dat met elkaar te bespreken en dat blijvend te doen. Want zodra er evenwicht is in die balanceeract tussen irrelevant objectiviteit en gerichte sturing, is er ongetwijfeld weer een nieuwe ontwikkeling.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021), *Waar is de Grutto? Aanpak bescherming weidevogels werkt niet*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2022), *In de zorg, uit het zicht*. Krijgen patiënten goede forensische zorg? Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Berg, J. van den & M. van Rumpt (2022), 'Vanwege het lopende onderzoek geen artikel', *De Speld*. Zie: [<https://speld.nl/2022/03/30/vanwege-het-lopende-onderzoek-geen-artikel/>] [22 september 2022 geraadpleegd].

Blankesteyn M., G. Munnichs & L. van Drooge (2014), *Wetenschap als strijdtonel - Publieke controversen rond wetenschap en beleid*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Drooge, L. van & S. de Jong (2015), *Valorisatie: onderzoekers dan al veel meer dan ze denken - e-publicatie met voorbeelden en handvatten om zelf valorisatie te organiseren*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Drooge, L. van & I. van Elzakker (2019), *Societal impact of Research Infrastructures final protocol*. Den Haag: Rathenau Instituut Deliverable 1.5 for task 1.2. Zie: [<https://www.accelerate2020.eu/wp-content/uploads/D-1.5-Final-Assessment-Protocol.pdf>].

Eindhovens Dagblad (2009), *RIVM: HPV-campagne mislukt*. Zie: [<https://www.ed.nl/gezondheid/rivm-hpv-campagne-mislukt~ad348eb5/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>] [21 september 2022 geraadpleegd].

- Faasse, P. & L. Koens (2017), *Gezond verstand - Publieke kennisorganisaties in de gezondheidszorg*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Gezondheidsraad (2007), *Vaccinatie tegen baarmoederhalskanker*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Issuemakers (zonder datum), *Reint Jan Renes over gedragswetenschap en de Corona Gedragsunit*. Zie: <https://www.issuemakers.nl/blog/reint-jan-renes-over-gedragswetenschap-en-de-corona-gedragsunit-het-moment-dat-van-dissel-onze-studieresultaten-mee-ging-nemen-in-zijn-verhaal-was-voor-ons-een-klein-succes-momentje/> [22 september 2022 geraadpleegd].
- Jong, S.P.L. de, E. Ketting & L. van Drooge, L. (2020), 'Highly esteemed science: An analysis of attitudes towards and perceived attributes of science in letters to the editor in two Dutch newspapers', *Public Understanding of Science*, 29(1), 37-52. Zie: <https://doi.org/10.1177/0963662519878988>.
- Koens, L., C. Chiong Meza, P. Faasse & J. de Jonge (2017), 'De publieke kennisorganisaties', *Feiten en Cijfers 17*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- RIVM (2018), *Waarom ging de eerste ronde HPV-vaccinatieprogramma mis? Inzicht vanuit gedragsonderzoek onder Nederlandse ouders*. Zie: <https://www.rivm.nl/waarom-ging-eerste-ronde-hpv-vaccinatieprogramma-mis-inzicht-vanuit-gedragsonderzoek-onder> [21 september 2022 geraadpleegd].
- Spaapen, J. & L. van Drooge (2011), 'Introducing "productive interactions" in social impact assessment', *Research Evaluation*, 20(3), 211–218. DOI: 10.3152/095820211X12941371876742.
- Vries, A. de, A. van Waes, R. van Est, B. van der Meulen & F. Brom (2015), *Bouwstenen voor participatie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Westhorp, Gill (2014) *Realist impact evaluation: an introduction*. London: Overseas Development Institute.

12 Slotbeschouwing

Ed Dammers en Eva Kunseler

12.1 Inleiding

In het speelveld van wetenschap, beleid en samenleving doen zich allerlei veranderingen voor, veranderingen die consequenties hebben voor onderzoekers, beleidsmakers en belanghebbenden (uit de samenleving) die in het veranderende speelveld opereren. De veranderingen in de wijze van besturen (het ‘governancelandschap’), de transitie naar een duurzame samenleving en de kennisdemocratie vormen uitdagingen voor de vertrouwde manieren van denken, spreken en doen die tot nu toe redelijk hebben gewerkt (Bourgon 2017).

Door het veranderende governancelandschap is het niet meer vanzelfsprekend voor wie publieke kennisorganisaties als het PBL onderzoek doen. Naast de gebruikelijke doelgroepen dienen zich ook nieuwe aan en die zijn niet altijd gewend om strategische kennisvragen te bedenken en de resultaten van strategisch onderzoek te gebruiken. Transities hebben vaak een experimenteel karakter, waarbij zich spontane initiatieven voordoen, beleid tijdens de uitvoering wordt gevormd en tussentijds wordt aangepast. Dit vergt nieuwe manieren van onderzoek doen, inclusief systemisch denken, lerend evalueren, en transdisciplinaire kennis ontwikkelen (Voß & Bornemann 2011). Door de kennisdemocratisering (In 't Veld 2021) is het niet vanzelfsprekend dat andere partijen (de resultaten van) het onderzoek van publieke kennisorganisaties accepteren. Onderzoekers dienen dan ook rekening te houden met verschillende en vaak conflicterende perspectieven op een vraagstuk en de gewenste aanpak ervan. De veranderingen in het speelveld vergen een reflexief optreden van onderzoekers, beleidsmakers en belanghebbenden. Dit begint met de erkenning dat strategisch onderzoek in wisselwerking met het veranderende speelveld tot stand komt en gebruikt wordt (Kunseler & Verwoerd 2019).

Met deze bundel wil het PBL inzichten leveren voor diegenen die binnen het veranderende speelveld opereren en proberen meer proactief met de veranderingen om te gaan. We doen dat door antwoorden te formuleren op de vier vragen die we in de inleiding op deze bundel hebben gesteld: Wat zijn de gevolgen van de veranderingen in het speelveld voor het optreden van een publieke kennisorganisatie zoals het PBL?; Welke betekenis hebben de veranderingen voor het type onderzoek dat de publieke kennisorganisaties doen, voor de rollen die zij spelen en de manieren van communiceren?; Hoe kunnen onderzoekers samen met beleidsmakers en andere belanghebbenden kennis ontwikkelen en delen?; Hoe kunnen publieke kennisorganisaties de veranderingen in het onderzoek, de rollen en de communicatie die nodig zijn in de praktijk brengen?

Omdat de essays een breed palet aan invalshoeken en inzichten oplevert en de auteurs van de essays ook eigen accenten leggen, geven we in dit slothoofdstuk een overzicht van de opgedane inzichten uit de bijdragen aan deze bundel. Het gaat hierbij om de inzichten die met het oog op de omgang met het veranderende speelveld het meest relevant en interessant zijn. Aanvullend nemen we ook de inzichten mee die tijdens de slotbijeenkomst van de inspiratiecolleges waarop deze bundel is gebaseerd naar voren zijn gekomen.¹⁶ Waar nodig vullen we de antwoorden op basis van literatuur aan en geven we onze reflectie erop. Aan het slot van dit hoofdstuk geven we enkele eigen opvattingen weer voor de toepassing van het gedachtegoed uit de essays in de onderzoeks- en beleidspraktijk.

12.2 Gevolgen van het veranderende speelveld voor publieke kennisorganisaties

De veranderingen in het speelveld hebben belangrijke gevolgen voor de manier waarop publieke kennisorganisaties opereren. De complexe transitieopgaven, het veranderende governancelandschap en het betwiste karakter van strategisch onderzoek dagen de publieke kennisorganisaties uit om hun positie en aanpak grondig te doordenken. Belangrijk is dat de kennisorganisaties hun rollen toespitsen op de aard van de beleidsopgaven en de kenmerken van de beleidscontext en zo nodig hun rollen aanpassen. Dit vergt erkenning van de wisselwerking tussen wetenschap, beleid en samenleving vanuit een reflexieve manier van denken en doen (Kunseler & Verwoerd 2019).

Mommaas plaatst de beweging naar reflexiviteit in het licht van de omslag van de rol van strategisch onderzoek als *legislator* naar *interpreter*. De eerste rol maakt steeds meer plaats voor de laatste. Hiermee verschuift het accent van een mechanistische manier van kijken – die gericht is op het objectiveren en opdelen van de leefomgevingsvraagstukken in technisch beheersbare vraagstukken – naar een interactieve manier van kijken – die recht doet aan de verschillende perspectieven op die vraagstukken van beleidsmakers en belanghebbenden en hun verschillende waarderingen ervan. Volgens Mommaas is er plaats voor beide manieren van kijken en vullen zij elkaar aan. Dit neemt niet weg dat de transitievraagstukken een verschuiving in de richting van een interactieve manier van werken nodig maken. Door hun complexiteit en dynamiek kunnen transitievraagstukken alleen succesvol worden onderzocht en aangepakt als aan de verschillende perspectieven en waarderingen recht wordt gedaan.

¹⁶ Op woensdag 3 november was de slotbijeenkomst van de reeks inspiratiecolleges. Tijdens deze bijeenkomst gingen de gedeputeerde van Flevoland Cora Smelik en de voormalige secretaris-generaal van het ministerie van IenW Siebe Riedstra in gesprek met PBL-directeur Hans Mommaas en SCP-directeur Kim Putters (zie: [Inspiratiecollege Dialoog tussen wetenschap en omgevingsbeleid | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)).

Een reflexieve manier van werken brengt volgens Turnhout een beweging naar kennispluralisme met zich. Hierbij reflecteren onderzoekers op de waarden en belangen die hun kennis dient of juist negeert, en staan zij open voor verschillende wetenschappelijke en praktische vormen van kennis. Wetenschappelijke kennis dient te voldoen aan democratische normen als verantwoording, pluralisme en bescheidenheid. Onderzoekers leggen tegenover beleidsmakers en belanghebbenden verantwoording af over de manier waarop hun kennis tot stand is gekomen, inclusief de keuzes, de waarden en de perspectieven die in de kennis liggen besloten. Pluralisme houdt in dat er ruimte is voor kritiek op kennisclaims, onderzoekskeuzes, waarden en perspectieven en de consequenties ervan voor natuur, milieu en mensen. Bescheidenheid betekent dat onderzoekers een open dialoog aangaan met beleidsmakers en belanghebbenden en dat ze weerstand bieden tegen de neiging om al te snel kennis uit te sluiten.

De veranderingen die zich in het speelveld voordoen, hebben ook tot gevolg dat publieke kennisorganisaties dichter op de beleidspraktijk opereren. Onderzoek doen vanuit een ivoren toren, op een technocratische manier en op afstand van het beleid en de samenleving, hoort tot het verleden. Onderzoekers die de interactie met beleidsmakers en belanghebbenden aangaan, informeren hen over de totstandkoming van kennis en de handelingsopties die de kennis oplevert (Turnhout et al. 2019). Mügge spreekt in dit verband over de verantwoordelijkheid van onderzoekers om beleidsmakers en belanghebbenden mee te nemen in de cijferwijsheid. Deze manier van werken heeft wel een keerzijde, want kritiek op de geloofwaardigheid van kennisorganisaties die nauw bij de politieke besluitvorming zijn betrokken, is nooit ver weg.

Het opereren in het middelpunt van de politieke en maatschappelijke discussies heeft als consequentie dat de onafhankelijkheid van de publieke kennisorganisaties ter discussie kan worden gesteld, vooral als er grote belangen op het spel staan. De coronacrisis maakt duidelijk dat de positie van een kennisinstelling als het RIVM, die wetenschappelijke kennis voor het beleid levert, kwetsbaar is. Het is dan ook belangrijk dat onderzoekers zich bewust zijn van de neiging tot politisering van wetenschappelijke kennis in het politieke en maatschappelijke debat (Derksen 2022). Tegelijkertijd is er onder politici en beleidsmakers een sterke tendens tot verwetenschappelijking van de besluitvorming. Zo laat de verwevenheid tussen het Outbreak Management Team (OMT) en de politiek-bestuurlijke besluitvorming tijdens diezelfde coronacrisis zien dat het bewaken van de grens tussen wetenschappelijke kennis en politiek-bestuurlijke besluitvorming niet altijd vanzelfsprekend of gemakkelijk is. Van der Steen wijst er in dit verband op dat publieke kennisorganisaties die in beleidsnetwerken opereren zelf ook deel van de netwerken kunnen uitmaken. Op dat moment kijken ze niet van buiten het beleidsnetwerk naar wat er gebeurt, maar nemen ze van binnenuit deel aan het netwerk. Dat levert nieuwe verhoudingen op die tot nieuwe kansen kunnen leiden, maar ook tot dilemma's, zoals het dilemma van betrokkenheid bij en distantie tot het beleid.

Tijdens de slotbijeenkomst werd benadrukt dat goede omgangsvormen tussen onderzoekers, beleidsmakers en belanghebbenden helpen om duidelijk te maken wat wel en niet door de

beugel kan. Het belang van goede omgangsregels is van alle tijden en het is noodzakelijk om ze in procedures te vangen, maar zij spreken nooit vanzelf. Er is namelijk voortdurend onderhoud nodig. Door de omgangsregels in de praktijk te brengen, maken onderzoekers, beleidsmakers en belanghebbenden ze zich als omgangsvormen eigen (Verwest et al. 2019).

De veranderingen in het speelveld maken ook dat het strategisch onderzoek meer in samenspel met beleidsmakers en belanghebbenden moet worden vormgegeven. Dit betekent dat het onderzoek meer vanuit de vragen van de verschillende betrokkenen moet worden verricht en dat er bij het communiceren van de resultaten meer aandacht moet worden besteed aan de bruikbaarheid en de begrijpelijkheid ervan.

Potjer en Cohen merken in dit verband op dat onderzoekers zich meer dienen te bekwamen in het samenwerken met beleidsmakers en belanghebbenden en in het omgaan met de kansen en de dilemma's die erbij horen. Dit vraagt van de publieke kennisorganisaties dat zij ruimte maken voor deze nieuwe manier van werken en dat zij hun medewerkers steunen bij het doen van geëngageerd onderzoek.

12.3 Betekenis van de veranderingen in het speelveld voor onderzoek en communicatie

De veranderingen in het speelveld zijn ook van invloed op de manier waarop publieke kennisorganisaties onderzoek doen en de manier waarop zij met de buitenwereld communiceren. Zo maken de veranderingen het noodzakelijk dat het onderzoek zich aanpast en vernieuwt. Niet alle gebeurtenissen en ontwikkelingen die zich in het overheidsbeleid en in de samenleving voordoen kunnen in cijfers worden uitgedrukt, aldus Mügge. Cijfers helpen bij het (her)kennen van ordes van grootte of causale verbanden en zijn makkelijk te communiceren. Maar bij een te grote nadruk op cijfers verschuift de focus naar de zaken die meetbaar zijn. Denk aan een maatschappelijke kosten-batenanalyse waarin publieke waarden, zoals een aantrekkelijke leefomgeving, alleen als pro-memorieposten verschijnen. Het is dan ook belangrijk om een breed scala aan indicatoren te gebruiken, zoals de indicatoren voor brede welvaart. En om ook voldoende aandacht te besteden aan de zaken die alleen kwalitatief kunnen worden uitgedrukt.

Volgens Arts zijn transities zo complex en dynamisch dat het bij het onderzoek ernaar nodig is om verschillende methoden gecombineerd toe te passen (*mixed methods research*, MMR). Een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve inzichten geeft een completer beeld van een transitie en biedt daardoor een basis voor een rijker beleid. Tijdens de slotbijeenkomst bleek dat dit wel een uitdaging is, omdat veel beleidsmakers en belanghebbenden kwalitatief onderzoek niet altijd op waarde kunnen schatten. Voor publieke kennisorganisaties horen hier ook andere rollen bij: naast die van rekenmeester bijvoorbeeld ook die van denktank, leermeester of facilitator. Een belangrijk aandachtspunt is de integratie van de verschillende soorten disciplinaire en ervaringskennis tot trans-disciplinaire kennis. Dat geldt ook voor 'het meenemen' van beleidsmakers en belanghebbenden in het onderzoek, bijvoorbeeld

door het organiseren van workshops tijdens een scenariostudie, zodat het bruikbare handelingsperspectieven oplevert (In 't Veld 2021).

Steinmüller noemt de wereld waarin we leven de VOCA-wereld (waarbij de V staat voor veranderlijkheid, de O voor onzekerheid, de C voor complexiteit en de A voor ambigüiteit). Die wereld is volgens hem in grote mate onvoorspelbaar, terwijl het bewerkstelligen van transitie juist een inspanning voor de lange termijn vergt. Daarom kunnen naast of zelfs in plaats van de gebruikelijke methoden om de toekomst zo nauwkeurig mogelijk te voorspellen (bijvoorbeeld bevolkingsprognoses) of de enkele alternatieve toekomsten te verkennen (bijvoorbeeld energiescenario's) ook nieuwe methoden worden toegepast om meer extreme toekomsten voor te stellen (bijvoorbeeld wildcards). Dat helpt beleidsmakers en belanghebbenden om zich beter op verrassende gebeurtenissen met een grote impact voor te bereiden. Op basis hiervan kunnen zij dan beleid voeren dat adaptief en daarmee toekomstbestendig is.

Taanman wijst erop dat het bij het monitoren van transitie niet volstaat om alleen de mate waarin beleidsinstrumenten bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelen te monitoren. Met een monitoring die reflexief is, wordt namelijk erkend dat de doelen en maatregelen steeds onderwerp van discussie zijn en hierdoor steeds veranderen. Het gaat dan ook niet alleen om het volgen van het bestaande beleid, maar ook om oog te hebben voor onverwachte ontwikkelingen die de totstandkoming van de transitie beïnvloeden en voor de uiteenlopende perspectieven van betrokkenen op die transitie. Bovendien wijst de auteur erop dat het relevant is om tijdens de monitoring de interactie met de betrokkenen te zoeken en wederzijds leren te bevorderen.

Mommaas stelt dat het PBL al enkele jaren ervaring heeft met het uitvoeren van lerende evaluaties. Bij dit soort studies stimuleren de onderzoekers tijdens de rit het wederzijds leren in plaats van achteraf de beleidsprestaties te beoordelen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren: van lichte eenmalige vormen van lerend evalueren (bijvoorbeeld leren aan tafel) tot zwaardere en langdurigere vormen (bijvoorbeeld een leergemeenschap). Het gaat hierbij niet alleen om leren in termen van 'anders denken', maar ook in termen van 'anders doen'. De lerende evaluaties van het Natuurpact en van het Interbestuurlijke Programma Vitaal Platteland zijn voorbeelden hiervan.

De veranderingen in het speelveld maken het ook steeds relevanter dat medewerkers van publieke kennisorganisaties bijdragen aan regionale ontwerpdialogen en lokale beleidsexperimenten. Volgens De Jonge is het regionale niveau belangrijk, omdat er op dit niveau tussen verschillende beleidssectoren én tussen verschillende schaalniveaus wordt geschakeld. Regionale ontwerpdialogen helpen om duidelijk te maken waar nieuwe denkrichtingen de regio kunnen brengen. Publieke kennisorganisaties kunnen hieraan een bijdragen leveren door op regionaal niveau analyses uit te voeren, casestudies te doen of scenario's te ontwikkelen.

Potjer en Cohen wijzen op het belang van het lokale niveau. Op dit schaalniveau wordt veel geëxperimenteerd en hebben deze experimenten een grote vernieuwingskracht in zich: door middel van een proces van 'leren-door-doen' worden nieuwe haalbare ideeën en oplossingen voor allerlei ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken ontwikkeld. Maar ook op dit niveau kan er ook nog veel van elkaar worden geleerd. Daarnaast zijn er op het lokale niveau ook nog veel barrières te overwinnen om de experimenten institutioneel in te bedden.

Tot slot hebben de veranderingen in het speelveld gevolgen voor de manier waarop onderzoekers van publieke kennisorganisaties met beleidsmakers en belanghebbenden communiceren. Volgens Turnhout hebben wetenschappelijke experts niet meer het alleenrecht op de manier waarop de omgevingsvraagstukken worden geframed. Met het oog op de democratisering van het onderzoek is het belangrijk dat onderzoekers hun invloed met beleidsmakers en belanghebbenden delen en dat zij zich tegenover hen legitimeren. Omgekeerd kunnen beleidsmakers dan hun verantwoordelijkheid voor de beslissingen die zij moeten nemen niet op wetenschappelijke experts afschuiven.

Volgens Drooge behoort het tot de opdracht van publieke kennisorganisaties om met hun onderzoek impact te bereiken en daardoor bij te dragen aan het behalen van maatschappelijke en beleidsdoelen. Onderzoek heeft niet vanzelf impact op het beleid of de samenleving: belangrijk is dat de onderzoekers de impact die zij willen bereiken organiseren. En dit begint niet pas ná een onderzoek, maar al voor het begin ervan en vergt ook tijdens de rit voortdurend aandacht. Impact bereiken is overigens niet iets voor afzonderlijke onderzoeken of onderzoekers, maar voor de publieke kennisorganisatie als geheel. Hierbij is het cruciaal om voeling te houden met de ontwikkelingen buiten de kennisorganisatie in de omgeving waarin het onderzoek wordt gebruikt of waar het onderzoek over gaat.

12.4 Hoe strategisch onderzoek met beleid en samenleving kan worden ontwikkeld en gedeeld

Door beleidsmakers en belanghebbenden bij het voorbereiden, uitvoeren en uitdragen van het strategische onderzoek te betrekken, kunnen publieke kennisorganisaties beter inspelen op de kennisvragen die zich in het beleid en in de samenleving voordoen. Er bestaan allerlei formele overleggen tussen onderzoekers en beleidsmakers, zoals de jaarlijkse overleggen in het kader van de Strategische Kennis- en Innovatie Agenda (SKIA), die gericht zijn op de articulatie van kennisvragen. Door daarnaast op een informele manier in gesprek te gaan over de mogelijkheden om kennis te produceren en deze gesprekken ook voor belanghebbenden open te stellen, kunnen de betrokkenen leergemeenschappen opbouwen (Dijstelbloem 2022). Een leergemeenschap heeft de vorm van een dialoog, waarbij over een langere periode geregeld kennis en inzichten worden uitgewisseld en daardoor wederzijds wordt geleerd. In zo'n gemeenschap kunnen beleidsmakers en belanghebbenden zich meer bewust worden van hun kennisvragen, terwijl onderzoekers meer met de manieren van denken en doen van beleidsmakers en belanghebbenden bekend raken.

Belangrijk is dat beleidsmakers en belanghebbenden een open, eerlijke en nieuwsgierige houding aannemen en in staat zijn om hun behoeften te articuleren en om die – samen met onderzoekers – in kennisvragen en onderzoeksideeën om te zetten. Ook tijdens het onderzoek kunnen zij belangrijke input leveren, bijvoorbeeld door relevante praktijkkennis in te brengen en onderzoekers te helpen om bruikbare handelingsopties te bedenken. Voor het slagen van een leergemeenschap is het cruciaal dat de betrokken onderzoekers, beleidsmakers en belanghebbenden hun eigen rollen spelen en niet op de stoelen van de anderen gaan zitten. Zo is het aan onderzoekers om vanuit hun wetenschappelijke rol te bepalen welke input zij nodig hebben en hoe zij die input in hun onderzoek kunnen gebruiken.

Tijdens de slotbijeenkomst kwam de aansluiting tussen de nationale en regionale kennisinfrastructuur aan de orde. De publieke kennisorganisaties opereren vooral op het nationale niveau, waardoor beleidsmakers en belanghebbenden die op dit niveau opereren meestal hun eerste aanspreekpunt zijn. Maar het veranderende governancelandschap maakt het belangrijk om ook regionale en lokale beleidsmakers en belanghebbenden te bereiken. Weliswaar zijn enkele regionale kennisinfrastructuren al in ontwikkeling (bijvoorbeeld in het kader van de regiodeals en de regionale energiestrategieën, maar de aansluiting met het nationale niveau blijkt vaak nog een zoektocht. Hetzelfde geldt voor de aansluiting van lokale en regionale partijen bij de nationale kennisorganisaties.

Omgekeerd vergt de aansluiting van de nationale kennisorganisaties op de regionale kennisinfrastructuur ook de nodige aandacht. Belangrijk is dat de kennisorganisaties bedenken of en, zo ja, hoe zij de resultaten van hun nationale onderzoeken naar de regio's kunnen vertalen. Dit roept wel een paar vragen op, bijvoorbeeld of dit binnen hun mandaat past, of zij voldoende capaciteit hiervoor hebben en hoe zij dit onderzoeksmatig kunnen aanpakken. Zo is het lastig om algemene stikstofnormen te vertalen naar wat er rond een beschermd natuurgebied zou moeten gebeuren als zich daar een veehouderij bevindt.

Onderzoekers kunnen de kennis die zij over de uitvoering van het nationale beleid in de regio's verzamelen gebruiken om te helpen bij de verdere ontwikkeling van het nationale beleid. Hierbij geldt dat de regio's niet alleen van het Rijk kunnen leren, maar het Rijk ook van de regio's. Daarom is het belangrijk dat beleidsmakers en belanghebbenden die bij de ontwikkeling van het nationale beleid zijn betrokken, ook aandacht besteden aan de uitvoering van het beleid op het regionale en lokale niveau. Het ontwikkelen en delen van kennis is dan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderzoekers, beleidsmakers en belanghebbenden die op verschillende schaalniveaus opereren.

12.5 Hoe publieke kennisorganisaties het voorgaande in de praktijk kunnen brengen

Tot slot doet zich de vraag voor hoe de inzichten die de bundel heeft opgeleverd in praktijk kunnen worden gebracht. In het veranderende speelveld ontstaan steeds nieuwe vragen naar strategisch onderzoek, die nieuwe manieren van onderzoek doen vergen, alsook nieuwe manieren van communiceren door onderzoekers, beleidsmakers en belanghebbenden. Hierbij geldt dat het vooral een kwestie is van uitproberen en leren om het optreden in het veranderende speelveld te verrijken, te versterken en daarmee verder te ontwikkelen. Dit kan op drie niveaus gebeuren: op het individuele niveau, het sociale niveau en het organisatieniveau.

Op het *individuele niveau* kunnen onderzoekers, beleidsmakers of belanghebbenden al doende leren en trainingen volgen om nieuwe inzichten op te doen en nieuwe vaardigheden te ontwikkelen. Op het *sociale niveau* gaat het om de uitwisseling van opgedane inzichten en ervaringen binnen teams, organisatieafdelingen en dergelijke. En op het *organisatieniveau* worden deze inzichten en ervaringen ondersteund door een richtinggevende visie en een lerende organisatiecultuur. Door vanuit het management en vanuit de medewerkers aan de omgang met het veranderende speelveld te werken, wordt er binnen de organisatie geleerd. We gaan hierna kort op de genoemde niveaus in.

Om als organisatie met het veranderende speelveld mee te bewegen, is het nodig om in de kennis en vaardigheden van *individuele medewerkers* te investeren. Trainingen over het opereren in het speelveld helpen onderzoekers bijvoorbeeld om politiek-bestuurlijke gevoeligheid te ontwikkelen en een reflexieve houding over hun onderzoeksmethoden te ontwikkelen. Trainingen over het articuleren van onderzoeksvragen en het gebruiken van onderzoeksresultaten helpen beleidsmakers en belanghebbenden om deze vaardigheden verder te ontwikkelen. Door de trainingen direct op de behoeften en ervaringen van de medewerkers in kwestie (onderzoekers, beleidsmakers en/of belanghebbenden) te laten aansluiten, kunnen zij de opgedane inzichten en vaardigheden direct in hun werk toepassen. Voor de PBL Academie, die geregeld trainingen en andere activiteiten voor PBL-onderzoekers organiseert, is dit een belangrijk uitgangspunt. Pilotprojecten die gesteund worden door het management en die binnen de organisatie breed worden uitgedragen, helpen medewerkers ook om nieuwe onderzoeksmethoden, communicatievormen en rollen te leren.

Op het sociale niveau is voldoende tijd en ruimte voor de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de medewerkers in kwestie nodig. Dit helpt om de lessen uit eerdere onderzoeksprojecten, beleidsprojecten of maatschappelijke initiatieven uit te wisselen en de lessen die hieruit getrokken kunnen worden naar nieuwe projecten vertalen. Het is belangrijk dat de onderzoekers, beleidsmakers of belanghebbenden in kwestie ook een kader hebben om hun ervaringen te bespreken en te duiden. Thema's die aan het veranderende speelveld raken zijn bijvoorbeeld de communicatie tussen onderzoekers, beleidsmakers en belanghebbenden, de verhouding tussen wetenschappelijke en praktijkkennis en het

omgaan met onzekerheden en waarden in kennis, beleid en de beïnvloeding van het beleid. Rond dit soort thema's kunnen medewerkers met elkaar uitwisselen hoe zij recht kunnen doen aan hun eigen positie en die van anderen. Het management speelt een belangrijke rol bij het mogelijk maken hiervan door te zorgen dat er trainingen worden aangeboden, leerwerktrajecten worden georganiseerd en leergemeenschappen worden opgetuigd.

De wisselwerking tussen het management en de medewerkers op organisatieniveau ondersteunt de ontwikkeling van een gezamenlijke visie, die gedeelde ambities verwoordt, het management helpt om de koers van de organisatie uit te zetten en die medewerkers zicht geeft op de mogelijkheden om zich verder te ontwikkelen en daardoor aan de uitvoering van de visie bij te dragen (Senge 2006). Bij de publieke kennisorganisaties kan dit gestalte krijgen door het speelveld en de veranderingen die erin optreden expliciet als uitgangspunt in de werkprogrammering van het onderzoek mee te nemen, en gaandeweg bij te stellen door in te spelen op de dynamiek die zich voordoet. Een adaptieve en lerende manier van werken kan bijvoorbeeld gestalte krijgen door tussentijdse projectevaluaties en voortgangsgesprekken te organiseren en ontwikkelruimte te creëren, zodat het uitwisselen van ervaringen, het delen en bespreken van problemen, uitdagingen en successen gangbaar wordt (Schulz et al. 2020).

Tot slot grijpen we terug op het voorbeeld waarmee we in de inleiding op deze bundel begonnen. Wat betekenen de inzichten in deze bundel voor de relatie met Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV)? De NMV kondigde tijdens het bezoek aan het PBL aan niet alleen jaarlijks een Zure Melk Trofee maar ook een Verse Melk Trofee uit te reiken, bedoeld voor 'organisaties die de landbouw op een eerlijke en positieve manier benaderen'. Het PBL heeft de Verse Melk Trofee nog niet ontvangen, ook al maakt het er werk van om op de kennisvragen van beleidsorganisaties en maatschappelijke organisaties in te spelen, om transparant te zijn over de manier waarop het onderzoek doet, en om onderzoeksresultaten te leveren die niet alleen wetenschappelijk verantwoord maar ook bruikbaar en begrijpelijk zijn. Dit voorbeeld maakt tastbaar waar het in deze bundel om draait: het gaat uiteraard niet om het tevredenstellen van een enkele maatschappelijk organisatie, maar om oog te hebben voor en recht te doen aan de kennisvragen en het kennisgebruik van het brede scala aan beleidsmakers en belanghebbenden die rondom het leefomgevingsbeleid actief zijn. Met deze essaybundel beogen we bij te dragen aan de ontwikkeling en professionalisering van publieke kennisorganisaties en van hun samenwerkingspartners in het rijke en diverse landschap waarin zij hun kennis leveren.

Literatuur

Bourgon, J. (2017), *The new synthesis of public administration*. Copenhagen:

Dansk Psykologisk Forlag.

Derksen, W. (2022), 'Er is te veel onderzoek en te weinig kennis', in F. van Ommeren et al. (red.), *Wetenschap en overheidsbeleid*. Den Haag: Boombestuurskunde.

- Dijstelbloem, H. (2022), 'Complexiteit, verbeeldingskracht en de kunst van het compromis', in F. van Ommeren et al. (red.), *Wetenschap en overheidsbeleid*. Den Haag: Boombestuurkunde.
- Heijne, B. (2020), *Mens / onmens*. Amsterdam: Prometheus.
- Kunseler, E. & L. Verwoerd (2019), *Kennis met impact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schulz, M. et al. (2020), *Leren institutionaliseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Be-stuur / Planbureau voor de Leefomgeving.
- Senge, P.M. (2006), *The Fifth Discipline*. New York: Doubleday.
- Turnhout, E. et al. (2019), *Environmental expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verwest, F. et al. (2019) 'Van procedure naar praktijk: Inzet op effectieve onafhankelijkheidsborging bij het Planbureau voor de Leefomgeving', *Bestuurkunde*, 28 (4), 19-31.
- Veld, R.J. in 't (2021), *Kennisdemocratie*. Den Haag: Boom Bestuurkunde.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres:
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

www.pbl.nl
[@leefomgeving](#)

2023