



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Wijs worden uit het methodenpalet van het PBL: Overwegingen bij het kiezen van een project-aanpak

*Achtergrondstudie in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving*

Loeber, A.

#### Publication date

2018

#### Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

Loeber, A. (2018). *Wijs worden uit het methodenpalet van het PBL: Overwegingen bij het kiezen van een project-aanpak: Achtergrondstudie in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving*. FMG - Afdeling Politicologie, Universiteit van Amsterdam.

#### General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Wijs worden uit het methodenpalet van het PBL: Overwegingen bij het kiezen van een project-aanpak

---

Achtergrondstudie in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving

Anne Loeber  
FMG - Afdeling Politicologie  
Universiteit van Amsterdam



Auteur: Anne Loeber  
Universiteit van Amsterdam  
Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen  
- Afdeling Politicologie  
© A. Loeber, 2018 – [a.m.c.loeber@uva.nl](mailto:a.m.c.loeber@uva.nl)

Achtergrondstudie geschreven in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Niets uit deze achtergrondstudie mag worden overgenomen of openbaar gemaakt zonder uitdrukkelijke toestemming van de auteur, en overleg met de opdrachtgevers

## Inleiding

Het PBL heeft een rijke traditie in het ontwikkelen van methoden voor onderzoek en evaluatie, en in het reflecteren – met mensen van binnen en buiten het Planbureau – op de vraag hoe en wanneer welke methode in te zetten. In die traditie staat het Paletproject, dat opgezet is als onderdeel van het IDM project ‘participatief beleid evalueren’. Het project beoogt reflectie te bevorderen op de waaier (het ‘palet’) aan methoden voor beleidsanalyse die PBL-ers ter beschikking staan, en op de overwegingen bij het maken van een keuze daaruit. Dat palet is heel breed: of het nu gaat om het modelleren van trends in de uitstoot van broeikasgassen, het maken van scenario’s voor milieu, natuur en ruimte, of het visualiseren van toekomstbeelden met het oog op de natuur of stedelijke vernieuwing, het PBL levert niet alleen de inhoudelijke inzichten maar ontwikkelt zelf ook de methodische aanpak.

Participatie bij kennisproductie is een terugkerend thema in dit denken over methodische vernieuwing en verfijning. Discussies over participatieve manieren van werken zijn de afgelopen 20 jaar vanuit verschillende invalshoeken op gang gekomen.<sup>1</sup> Ten eerste wordt de discussie aangezwengeld en gevoed vanuit inhoudelijke keuzes, bij zowel PBL als ministerie. De oriëntatie op een energieke samenleving (Hajer, 2010) en de herdefiniëring van de positie van de overheid ten opzichte van die samenleving (NSOB & PBL, 2014) vraagt om een nadrukkelijker rol voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties als coproducten van beleidseffecten, maar ook van beleidsimplementatie (publiek-private samenwerking) en zelfs van beleidsplannen (in het geval van een ‘responsieve’ overheid). Deze ‘vermaatschappelijking van beleid’ (Denters & Rose, 2005) gaat bovendien gepaard met een toenemende decentralisatie, in het bijzonder met betrekking tot omgevingsbeleid. Dat maakt dat het speelveld waarin het PBL zich beweegt niet alleen te kenschetsen is als ‘multi-actor’, maar ook als ‘multi-level’. In zo’n gedifferentieerd speelveld zijn gezaghebbendheid en legitimiteit voor een ‘kennisproducent’ als het PBL niet langer een vanzelfsprekend gegeven. Dat is een tweede aanleiding voor de discussie over participatie: het betrekken van stakeholders bij activiteiten van het PBL vergroot naar verwachting de legitimiteit van de resultaten daaruit (zoals bijvoorbeeld van participatief ontwikkelde scenario’s; zie Dammers et al., 2017, paragraaf 2.4.4).

Door het PBL wordt in verschillende projecten gewerkt met participatieve methoden, zoals in de evaluatie Natuurpact. Daarnaast worden uiteenlopende activiteiten geïnstigeerd om te reflecteren op de ervaringen met, en het idee van participatie, waaronder in masterclasses en academielezingen en –trainingen. Inmiddels ligt er een reeks aan publicaties, geschreven in opdracht van het PBL, over de wijze waarop participatie door niet-experts in wetenschappelijke beleidsadvisering vorm gegeven kan worden (onder meer de overzichtsstudies van Turnhout et al., 2004, en van Kuindersma & Boonstra, 2005; en de Leidraad Stakeholderparticipatie van de hand van Hage en Leroy, 2009, waarvan overigens in 2018 een nieuwe versie van uitkomt). Deze vormen een verbreding van het ‘palet’ aan methoden die een PBL-er in principe tot zijn of haar beschikking heeft. Het *hoe* van participatieve benaderingen is daarmee redelijk volledig in kaart gebracht. Maar met die brede waaier aan beschikbare benaderingen rijst de vraag *wanneer* het zinvol is voor een participatieve benadering te kiezen. Die vraag staat centraal in dit document.

---

<sup>1</sup> Opvallend is dat in de publicaties van het PBL tussen 1990 en 1999 het woord ‘participatie’ slechts één keer voorkomt. Het komt daarentegen, afgaand op de zoekfunctie bij het publicatieoverzicht op de PBL-website, 25 keer voor in publicaties uit de periode 2000 – 2009, en eveneens 25 keer in de periode 2010 – 2017.

Dit document is uitgewerkt in de kader van het Paletproject, en is bedoeld om literatuur te ontsluiten die relevant kan zijn bij het maken van de afweging om wel of niet gebruik te maken van participatieve methoden bij onderzoek, scenario-studies, modellering, evaluatie etc. Dat het maken van die keuze als zodanig aandacht behoeft, werd geïllustreerd in een voorbereidende bespreking in het kader van dit project, toen een PBL-medewerker zei: “We hebben alle methoden, en alle expertise in huis; we hoeven alleen maar te kiezen.” Waarop een ander zei: “Maar we hebben niets te kiezen want we doen ons onderzoek altijd op ‘de PBL-manier’”. Dit document probeert voor beide zienswijzen relevant te zijn. Enerzijds door concrete handvatten te bieden bij het maken van die keuze. En anderzijds door daarmee de aandacht te vestigen op het feit dat kiezen voor de ‘gewone manier van werken’ óók een keuze is, en één die ook aandacht behoeft. Want de vraag is, onder welke omstandigheden een bepaalde manier van werken het meest geëigend is, zowel vanuit inhoudelijke als strategische overwegingen.

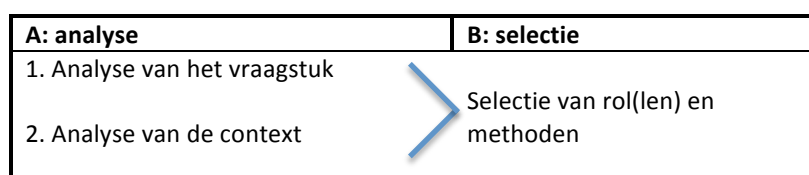
Dit document brengt inzichten uit de beleidswetenschap en het vakgebied van de *Science and Technology Studies* (STS) bij elkaar om de inhoudelijke component (de wisselwerking tussen onderwerp en methodekeuze) en de strategische component (reflecties op de beleidscontext en maatschappelijke context, en de rol en positie van het Planbureau ten opzichte daarvan) van methodekeuze met elkaar te verbinden. Behalve inhoudelijke en strategische, spelen uiteraard ook praktische overwegingen een rol bij de keuze voor een bepaalde methode, zoals het budget en de voor handen zijnde expertise om een project mee op te pakken en uit te werken.

Voor PBL-ers zijn dergelijke praktische overwegingen doorgaans de eerste aanvliegroute bij het maken van een projectopzet. Toch ontbreekt dit type afwegingen in dit document. Dat is een bewuste keuze. In dit document gaat het om het ontsluiten van inzichten uit literatuur. Dat ‘ontsluiten’ is echter nadrukkelijk bedoeld als een eerste stap. Om deze inzichten te kunnen gebruiken is een tweede stap nodig: een vertaalslag naar de praktijk. Die tweede slag kan alleen gemaakt worden door degenen die zo’n praktijk van binnenuit kennen, dat wil zeggen: door U. Daarom is deze tekst – ‘stap één’ – te beschouwen als een uitnodiging om een gezamenlijke zoektocht aan te gaan naar de manier waarop gericht en bewust een keuze gemaakt kan worden uit het brede methodenpalet van het PBL. Die zoektocht krijgt nader vorm in de academie-training(en) die in 2018 zullen worden opgezet.

**Leeswijzer:** In deel A wordt literatuur ontsloten aan de hand van twee type vragen die een rol spelen bij het ontwerpen van een projectopzet, met betrekking tot inhoudelijke en tot strategische overwegingen:

1. Inhoudelijk (vraagstuk): wat voor type *issue* is het, en welk doel dient het onderzoek?
2. Strategisch (context): hoe ziet de *arena* eruit, waarin het advies een rol gaat spelen?

In Deel B wordt een handvat aangereikt voor het bepalen van de meest passende rol(len) als kennisleverancier in een bepaald project gegeven de uitkomsten van de analyse, en voor het selecteren van bijpassende methoden .



## Deel A – Analyse: Inhoudelijke en strategische overwegingen

Met het idee om literatuur te ontsluiten gericht op het kiezen van methoden bouwt dit rapport voort op de literatuurstudie van Kuindersma en Boonstra (2005) die in opdracht van het MNP, een voorloper van het PBL, onderzoeks- en evaluatiemethoden in kaart brachten. Maar er is een belangrijk verschil: niet het onderscheid tussen methoden en methodologische benaderingen (neopositivisme, constructivisme) vormt in deze tekst het uitgangspunt, maar de inhoudelijke en strategische overwegingen die naast praktische overwegingen een rol kunnen spelen bij het maken van een projectontwerp. Het is een interessante discussie of het niet beter is hier zelfs het woord ‘moeten’ te gebruiken: moeten overwegingen over de positie en de rol van het PBL een rol spelen bij het kiezen van methoden en het maken van een projectontwerp?

Gezien de dynamiek in de huidige beleidscontext zijn er, meer dan voorheen, redenen om met dergelijke strategische overwegingen rekening te houden. Traditioneel is de rol van een leverancier van beleidsanalyse zoals het Planbureau binnen het openbaar bestuur er één van *speaking truth to power* (Wildavsky, 1979). Hoewel dit beeld al in de periode dat het werd geformuleerd geen recht deed aan de complexe empirische werkelijkheid, zijn er tegenwoordig verschillende heel specifieke ontwikkelingen die vragen om bijstelling ervan. In onze huidige netwerksamenleving (Castells, 2000) vindt beleidsadviesing plaats in een *multi-level, multi-actor-setting*. In plaats van, of naast, één duidelijke adressant nemen meerdere actoren kennis van een beleidsadvies, en waarderen de geleverde kennis vanuit uiteenlopende posities en perspectieven.

Het PBL, dat het woord ‘strategisch’ in zijn missiestatement heeft staan, plaatst zich als onafhankelijke speler nadrukkelijk in dit dynamische speelveld. In het recente visiedocument (PBL, 2017) wordt deze dynamiek geanalyseerd, als basis voor het vaststellen van de uit te zetten koers. Gesteld wordt dat de voortgaande inhoudelijke verbreding van het perspectief van waaruit leefomgevingsvraagstukken worden geformuleerd (milieu, mobiliteit, energie, water, economie, etc.) gepaard gaat met een ‘vermaatschappelijking’ van het beleid waarmee deze vraagstukken worden aangepakt (zoals zichtbaar in het Deltaprogramma, het Natuurpact, het Energieakkoord en de Omgevingsvisie). Die verbreding brengt een diversificatie van het probleemeneigenaarschap van beleidsvragen met zich mee, en daarmee een verbreding van de adressanten en (potentiële) opdrachtgevers van het PBL. Kennisvragen bereiken het PBL nu vanuit verschillende ministeries, en ook vanuit lagere overheden, vanuit diverse internationale gremia, en daarnaast vanuit maatschappelijke organisaties.

Het gevolg van deze differentiatie van onderwerpen en perspectieven is dat de positie en rol van een kennisleverancier als het PBL in elk geval niet vanzelfsprekend ‘eenduidig’ meer is. Er zijn geregeld kwesties die zo omstreden zijn, dat het aandragen van aanvullende inzichten door het PBL niet direct leidt tot een oplossing ervan. Soms wordt de bijdrage van het PBL begrepen als de visie van één bepaald ‘kamp’. Bij controversiële issues is een benadering die uitgaat van slechts één perspectief daarom mogelijk minder geschikt. Tegelijkertijd is het een punt van discussie of er, als er uiteenlopende actoren betrokken zijn bij een kwestie, ook sprake is van ‘meervoudige rationaliteiten’ (en daarmee van uiteenlopende ‘waarheden’; Hoppe, 1999). In elk geval maakt het de vraag relevant hoe de keuze voor bepaalde methoden samenhangt met de manier waarop en de mate waarin bepaalde kennisclaims als legitiem en gezaghebbend worden beschouwd. Cruciaal is om te ontrafelen wat er precies omstreden is, en waardoor dat komt.

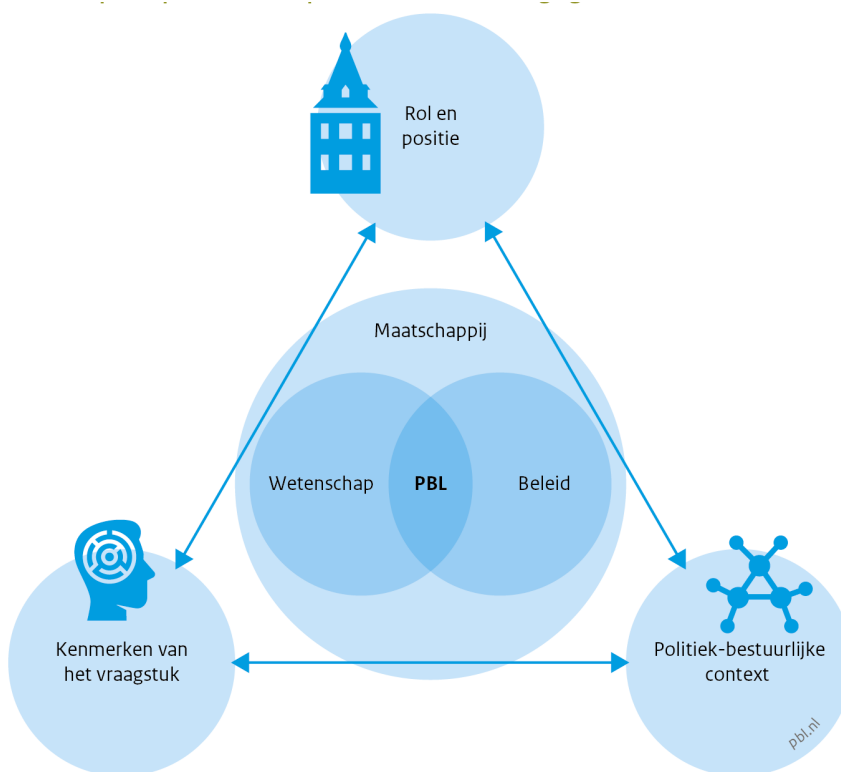
Hieronder staan inzichten uit de literatuur die kunnen helpen een nieuw onderwerp te analyseren vanuit de vraag of het gaat om een omstreden kwestie, en zo ja, op welke manier precies. Inzicht daarin helpt bij het maken van een beredeneerde keuze voor een (set aan) bepaalde methode(s).

De handreiking in dit deel is uitgewerkt aan de hand van het type vragen dat vaak een rol speelt bij de methodekeuze praktijk van het PBL.<sup>2</sup> Uiteraard spelen praktische overwegingen, zoals 'wat kan mijn team?' en 'hoe hebben we eerder een dergelijke opdracht opgepakt?' Maar daarnaast spelen er vragen in relatie tot

A.1 het vraagstuk: hoe is het onderwerp van onderzoek te begrijpen?

A.2 de context van het onderzoek: hoe begrijpen we de arena waarin het onderzoek en de resultaten een rol zullen spelen?

Antwoorden op deze vragen vormen aandachtspunten bij het nadenken over de rol en positie die het PBL kan innemen bij het uitwerken van een project (B.1) en kunnen, in combinatie met praktische overwegingen, helpen om tot een methodekeuze te komen (B.2).



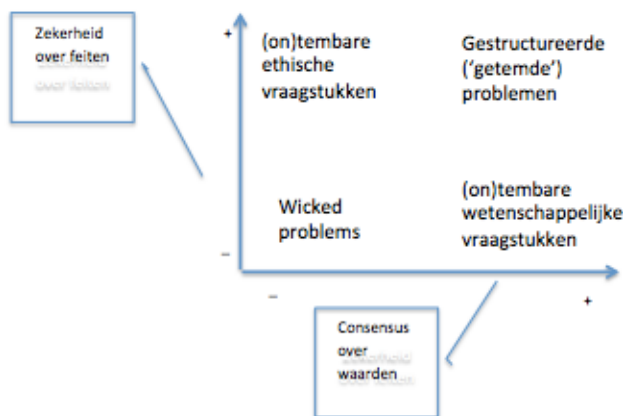
**Figuur 1: overwegingen bij het kiezen van een onderzoeksmethode**

<sup>2</sup> Workshop PBL, 30 januari 2017.

## A.1. Analyse van het onderwerp: wat is het vraagstuk?

Het PBL is een schakel tussen wetenschap en beleid. Een kenmerkend verschil tussen beide is de manier waarop waarden een rol spelen bij het formuleren van een vraagstuk. Bij beleid is het normatieve karakter expliciet. Immers, iets is pas een beleidsvraagstuk als er een verschil is tussen een gegeven situatie en een gewenste situatie. In de beleidsliteratuur wordt in dit verband wel gesproken van de discrepantie tussen het 'Is' en het 'Ought' (Stone, 2012). Beleid is een manier om een brug te slaan tussen beide: beleid is "... constructive action that moves the community from a flawed present toward an improved future" (Jennings, 1987). Maar wat betekent dat voor het PBL? waar precies haakt het PBL op aan, bij het helpen ontwerpen van die 'brug': bij de feitelijkheden van relevante wetenschap, of ook bij het waardegeladen karakter van het te ontwerpen beleid?

Kenmerkend voor beleidsgericht onderzoek is dat beide zijn betrokken. Enerzijds gaat het bij beleidsanalyse om informatie van feitelijke aard – reeds beschikbare of te ontwikkelen kennis ter analyse en verklaring van de aangetroffen situatie – en anderzijds om informatie van normatieve aard, dat wil zeggen, om de inzichten die een rol spelen bij het duiden en waarderen van de feiten en de analyse daarvan in het licht van de 'gewenste situatie', ofwel, van de beoogde beleidsdoelen. In de bekende kruistabel van Hisschemöller & Hoppe (1995) worden deze twee typen informatie naast elkaar gezet in de vorm van assen, aan de hand waarvan een probleem of vraagstuk te typeren is: een verticale as die weergeeft of er al dan niet sprake is van voldoende kennis over een verschijnsel (kortweg aangeduid als de 'mate van zekerheid over feiten'), en een horizontale as die weergeeft of er al dan niet sprake is van verschillen in normatieve duiding (van de mate waarin een kwestie als problematisch wordt gezien, en van de relevantie van beschikbare of te ontwikkelen kennis etc.; kortweg aangeduid als de 'mate van consensus over waarden'). In het geval van een 'nee' op beide vragen is er sprake van een zogenaamd ongetemd ('wicked') probleem (Rittel & Webber, 1973).



Figuur 2: Typologie van beleidsproblemen. Gebaseerd op Hisschemöller & Hoppe, 1995

Hoe helder ook, deze typologie is weinig behulpzaam voor een analyse van de vraagstukken waar het PBL bij betrokken wordt. Niet omdat de typologie als zodanig niet zou deugen, maar omdat hij te grofmazig is: vrijwel alle onderwerpen waarover het PBL zich buigt behoren tot de categorie 'wicked'.

**Box 1. Punt van discussie uit de PBL-praktijk:** Uit de Balans van de Leefomgeving blijkt dat de laatste jaren langzamer vooruitgang wordt geboekt dan voorheen. De vraag is hoe dit komt. Een mogelijke



verklaring is dat in het verleden het laaghangend fruit als eerste is geplukt: relatief eenvoudig te nemen maatregelen zijn geformuleerd en met succes benut. Wat overblijft aan vraagstukken is complexer. Omdat de oplossing van deze vraagstukken meer fundamentele veranderingen in de samenleving ('transities') vergen gaan ze gepaard met meer conflicten, en grotere onenigheid over de wenselijkheid van zulke veranderingen. Stelling: het terrein waarop het PBL zich tegenwoordig beweegt is als geheel 'wicked', waardoor beleidskennis per definitie potentieel omstreden is. Herkent u zich in deze analyse? Hoe kijkt u aan tegen deze stelling?

Om zicht te krijgen op de precieze aard van een vraagstuk waarmee het PBL geconfronteerd wordt is er behoefte aan een fijnmaziger wijze van categoriseren en analyseren.

De literatuur over het raakvlak tussen kennis en politiek die sinds het munten van het *wicked problems*-concept (zo'n 40 jaar geleden!) is verschenen, biedt handvatten daarvoor. Een relevante bijdrage aan het nuanceren van Hisschemöller & Hoppe's 'typologie van beleidsproblemen' is te vinden in het werk van Latour (2004). Alhoewel Latour zich niet specifiek uitlaat over de notie van *wicked problems*, ageert hij tegen het traditionele onderscheid tussen 'feit' en 'waarde' dat hieraan ten grondslag ligt. Dit wordt helder verwoord door Dijstelbloem (2007):

Latour [vindt dat] de term 'feit' geen recht doet aan de weerbarstigheid van de werkelijkheid. ... [I]n de term [wordt] onvoldoende erkend dat feiten 'theoriezwanger' zijn: ze zijn pas herkenbaar en betekenisvol in het licht van een bepaalde theorie. De term 'waarde' lijdt aan een vergelijkbaar manco. Door de term los te koppelen van enig (natuur)wetenschappelijk onderzoek wordt het domein van de moraliteit ten onrechte verkleind tot het land dat braak ligt nadat de feiten in kaart zijn gebracht. ... De scheiding tussen 'feiten' en 'waarden' valt wel te maken, maar zal volgens Latour voornamelijk zinvol blijken te zijn bij kwesties die redelijk zijn uitgekristalliseerd. Wanneer feiten zich van waarden laten onderscheiden, zegt dat weinig over de betekenis van dat onderscheid maar alles over de stabiliteit van het probleem dat zich blijkbaar moeiteloos laat opdelen. Wanneer er zich problemen aandienen die niet tot een enkelvoudig domein zijn te bepalen, is het onderscheid heel wat gecompliceerder. Dijstelbloem (2007: 75-76)

Met andere woorden, het gaat bij de typering van een kwestie niet om het onderscheid tussen feiten enerzijds en waarden anderzijds, maar om de mate waarin er consensus is over de juistheid en bruikbaarheid van gepresenteerde feiten. Hoe groter de consensus over de waarde(n) van (en besloten in) bepaalde feiten, hoe stabielere een vraagstuk is. Op basis van dit inzicht stelt Latour een continuüm voor, dat wil zeggen, een lijn die "loopt van gevestigde en oncontroversiële wetenschappelijke kennis naar kennis die wel in het publieke domein ter discussie wordt gesteld" (Marres en De Vries, 2002 :180). Latour (2004) spreekt in dit verband van een glijdende schaal tussen wat hij noemt *matters of fact* en *matters of concern*.

Zijn aspecten van het onderwerp omstreden? Welke precies? Waarom?



Figuur 3 – Het continuüm van (on)omstreden kennis (gebaseerd op Latour, 2004)

De meerwaarde van een dergelijke voorstelling van zaken (ten opzichte van de eerder genoemde kruistabel van Hisschemöller & Hoppe, 1995) zit 'm er in dat er geen kunstmatige scheiding wordt aangebracht tussen 'feiten' en 'waarden', maar ook dat een nuance aangebracht kan worden in de samenhang daartussen. Dat biedt een handvat elk vraagstuk, dat wellicht globaal te classificeren zou zijn als '*wicked problem*' nader te ontleden. De vraag is welke aspecten door relevante partijen als een '*matter of fact*' beschouwd ("Zo zit het in elkaar" – bijvoorbeeld: 'de conserveermiddelen in vaccins zijn niet schadelijk') en welke zaken omstreden zijn (en dus een '*matter of concern*' zijn: "Is dit erg? Klopt dit wel?" - bijvoorbeeld: 'zitten in alle vaccins ook antibiotica?'). Door heel precies te bekijken waar de schoen wringt, dat wil zeggen, over welke deelaspecten onenigheid bestaat en over welke niet, kan daar in de positionering en methodekeuze rekening mee worden gehouden.

**Box 2. Punt van discussie uit de PBL-praktijk:** In de praktijk blijkt het ontleden van een vraagstuk vaak lastig, omdat de kennisvragen die het PBL bereiken 'genest' zijn (als een setje schalen die van klein naar groot in elkaar passen. Dat is overigens een kenmerk van *wicked problems*): in meer algemene zin is bijvoorbeeld het klimaatvraagstuk niet omstreden, maar CO2-opslag als zodanig wel. Een vraagstuk is weer op een andere manier complex als een onderdeel ervan controversieel is. Zo zijn veel deelaspecten in de discussie rond de schadelijkheid van het gewasbeschermingsmiddelen en de noodzaak tot het reduceren van het gebruik ervan '*matters of fact*', behalve de inzet van genetische modificatie, en de eventuele carcinogene werking van glyfosaat ('RoundUp'). Stelling: het loont de moeite relatief meer tijd te steken in de oriëntatie- en voorbereidingsfase van een opdracht, om op voorhand scherp te krijgen óf, en zo ja welke, onderdelen van een vraagstuk controversieel zijn, en waarom precies.

Een belangrijk begrip uit de beleidsliteratuur bij het 'ontleden' van een vraagstuk is *framing*. Framing is "a way of selecting, organizing, interpreting and making sense of complex reality so as to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading and acting" (Rein 1986:2). Wat hiermee bedoeld wordt is dat iedereen op basis van zijn of haar eigen 'denkraam'<sup>3</sup> ('*interpretive frame*') betekenis geeft aan feiten en ontwikkelingen. Zo'n denkraam bestaat uit feitelijke en theoretische kennis over een onderwerp (expertise) in combinatie met normen, waarden en andere niet-rationele aspecten die iemand bewust of onbewust voor het onderwerp relevant acht (bijv. beroepseer, of opvattingen over waarom sommige vormen van expertise legitiem zijn). Op basis hiervan komt iemand tot een keuze over hoe te opereren in het licht van een bepaald vraagstuk ('wat is verstandig om te doen in het licht van de omstandigheden?') en een waardering van beschikbare kennis en informatie ('is dit relevant?', 'deugt de bron van deze kennis wel?'). Dit is relevant bij het begrijpen van een vraagstuk, omdat de wijze van *framing* maakt dat sommige kennis relevant wordt geacht, en andere kennis gezien wordt als iets dat genegeerd kan worden. Vanuit het *framing*-begrip wordt ook de hierboven (aan de hand van Latour) beschreven samenhang tussen feiten en waarden duidelijk: hoe kennis wordt geselecteerd en geïnterpreteerd hangt nauw samen met iemands normatieve perspectieven.

---

<sup>3</sup> Een begrip gemunt door Marten Toonder dat een heel redelijke vertaling biedt voor wat in de wetenschappelijke literatuur wordt bedoeld met *frame* ('mentale kaart', Rein & Schön, 1993). Een *interpretive frame* is een mentale constructie bestaande uit overwegingen en veronderstellingen (gebaseerd op opleiding, professionele ervaring, via de opvoeding meegekregen normen etc.) op grond waarvan een actor kennis selecteert, interpreteert en een gedragslijn kiest.

Dit inzicht in *framing* is van belang om als PBL-er te kunnen kiezen voor een geschikte rol als kennisproducent bij het aannemen van een opdracht en het beantwoorden van een kennisvraag. In B.1 gaan we dieper in op de verschillende rollen. De literatuur over *framing* biedt een handig houvast bij het kiezen van rollen. De kernvraag is, stellen Rein & Schön (1993), of er sprake is van onenigheid tussen mensen die *hetzelfde* frame hanteren, ofwel dat de onenigheid zich afspeelt tussen mensen die vanuit een *verschillend* denkraam naar een vraagstuk kijken.<sup>4</sup> In beide gevallen is er, zou je kunnen zeggen, sprake van '*matters of concern*'. Maar in het eerste geval kan zo'n kwestie verder gebracht worden door aanvullende kennis aan te dragen (en daarmee het door te schuiven, als het ware, richting een *matter of fact*, op het continuüm). In het tweede geval lukt dat echter niet, zo stellen Rein & Schön. Als de onenigheid zich voordoet tussen partijen die elk vanuit een ander denkraam (*interpretive frame*) naar een kwestie kijken, dan zal het aandragen van nieuwe kennis alleen de omstreden kwestie niet helpen oplossen. De controverse zal "immuun" zijn voor een beroep op bestaande of aanvullende inzichten, omdat die ten enenmale vanuit een heel ander denkkader beoordeeld worden.

**Box 3. Punt van discussie uit de PBL-praktijk:** De discussie over Schiphol, en eventuele uitbreiding is een typisch voorbeeld van een complex (*wicked*) probleem. Het was dan ook een enorme stap voorwaarts toen in dit gepolariseerde veld een zogenaamde 'tafel' werd gerealiseerd, waarin alle partijen aanzaten voor overleg. Dat overleg liep echter spaak omdat over de feiten die betrekking hebben op de kern van de discussie – een centrale '*matter of concern*' hier, de gegevens over geluidsoverlast – geen overeenstemming kon worden gevonden. 'Meer feiten' leidde niet tot 'minder controverse', omdat Schiphol (en het Rijk) enerzijds, en (een groot aantal) andere partijen anderzijds vanuit een ander perspectief naar de kwestie keken. Dat verschillende denkraam vertaalde zich in verschillende ideeën over hoe 'deugdelijke feiten' konden worden geproduceerd (voor Schiphol op basis van berekening, voor andere partijen op basis van meten). De controverse vroeg om reflectie op de manier waarop kennis wordt aangeleverd om voor alle partijen relevant te kunnen zijn. Stelling: In een gepolariseerde situatie, waarin partijen vanuit een verschillend perspectief opereren en kennis interpreteren, heeft het PBL een rol in het aanzwengelen van discussie *over* de manier waarop kennis wordt gemaakt en begrepen, óók ten aanzien van de eigen kennisproductie, naast een rol in het daadwerkelijk aanleveren van kennis.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Rein & Schön (1993) gebruiken voor dit onderscheid de termen 'conflict' versus 'policy controversy' (beleidscontroverse), maar in de praktijk worden beide termen afwisselend gebruikt om omstreden beleidskwesties aan te duiden.

<sup>5</sup> Een mogelijk verhelderend voorbeeld van buiten het speelveld van het PBL zijn kwesties die spelen rond het Rijksvaccinatieprogramma en de medewerking daaraan door nieuwe ouders. Kennis over de sterftedans door mazelen, of het (ontbreken van een) verband tussen het BMR-vaccin en autisme leiden niet per definitie tot een hogere vaccinatiegraad onder oudergroepen die de veiligheid van vaccinatie, en de kennis daarover wantrouwen. In dit laatste geval is er sprake van een '*matter of concern*' waarbij partijen kijken vanuit verschillende *frames* (beleidscontroverse): aanvullende kennis vanuit het RIVM wordt niet ter harte genomen door kritische ouders omdat deze op waarde geschat wordt vanuit een ander 'denkraam' dan het perspectief van waaruit de kennis is ontwikkeld. Het geschil is "[immune to resolution by appeal to the facts. It] cannot be settled by recourse to facts alone ... because [it] derive[s] from conflicting frames" (Rein & Schön 1993: 148). In zo'n situatie lukt het niet om met behulp van kennis een brug tussen het '*Is*' en het '*Ought*', zoals Stone het beeldend beschrijft (zie de inleiding onder A): alleen als er sprake is van eenzelfde denkraam, kunnen cijfers helpen een sprong te maken (een "normative leap"), om te begrijpen wat aan de huidige situatie ongewenst is en hoe toegewerkt kan worden naar een gewenste oplossing.

In het laatste geval heeft een beleidsadviseur niet alleen een rol in het aanleveren van kennis, en het beoordelen van de juistheid of geschiktheid van bepaalde kennis, maar voor in het helpen *en* van het vraagstuk, op zo'n manier dat partijen tezamen verder kunnen komen in het zoeken naar een praktische oplossing. Dat 're-framen' wordt ook wel aangeduid met ('tweede-orde') *leren*. Daarover meer hieronder (zie B.1).

Het ontleden van een vraagstuk geeft, kortom, a) zicht op de mate waarin deelsaspecten van een kwestie '*matters of concern*' zijn, en daarbij b) of die *concerns* een bron van onenigheid zijn tussen partijen die eenzelfde perspectief ('denkraam') hanteren, of vanuit verschillende perspectieven opereren. Deze nuancering is relevant bij het kiezen van methoden. In het laatste geval volstaat een benadering waarbij 'de feiten op een rijtje worden gezet' niet, en zal de wijze van dataverzameling en –analyse recht moeten doen aan het feit dat verschillende betrokkenen vanuit een ander 'denkraam' redeneren. In zo'n geval is het verstandig om reframen ('leren') tot doel te maken van een project, en te kiezen voor participatieve vormen van kennisproductie.

## **A.2 Analyse van de context: in welke arena speelt het onderzoek een rol?**

Bovenstaande maakt duidelijk dat een genuanceerde analyse van een vraagstuk in termen van een gradueel onderscheid tussen *onomstreden en omstreden kwesties* (en mogelijk op onderdelen daarvan) en in termen van perspectieven (vanuit hetzelfde denkraam, of tussen partijen met verschillende *interpretive frames*) nuttig is voor het selecteren van onderzoeksmethoden. In het laatste geval zouden, gegeven de redenering van Rein & Schön, relevante partijen actief bij het onderzoek betrokken moeten worden. Of, anders gezegd, in zo'n geval is het verstandig om te kiezen voor participatieve methoden, en vooral voor methoden die leiden tot reflectie op het eigen denkraam ('*frame reflection*') en *reframing*.

Maar om een beredeneerde keuze te kunnen maken – 'is het verstandig om partijen actief bij het onderzoek te betrekken, en zo ja, hoe,?' – is ook de vraag van belang *wie* de relevante partijen zijn. Het is immers te verwachten dat er altijd wel verschillen bestaan in perspectieven, en in de manier waarop resultaten uit onderzoek worden geïnterpreteerd. Maar zolang die verschillen zich voordoen *buiten* de arena waarin het project vorm krijgt en een rol gaat spelen zijn ze niet van belang.

Hier wordt de dynamiek van de context interessant: als we spreken over 'de arena waarin een PBL-advies een rol zal spelen' gaat de gedachte als eerste uit naar de politiek-bestuurlijke context waarin een vraagstuk is ingebed. Zoals in de Inleiding reeds is genoemd is die arena tegenwoordig verre van eenduidig, en te kenmerken als 'multi-actor' en 'multi-level'. In figuur 1 is wordt deze institutionele context bedoeld als het gaat om de vraag wat de contouren zijn van de arena. Maar de complexiteit van een arena is niet beperkt tot de diversificatie van de politiek-bestuurlijke context. Hoewel in de figuur de samenleving als geheel op de achtergrond lijkt geplaatst, als een decor waartegen de beleidsdynamiek zich afspeelt, is dit geen juiste voorstelling van zaken. De arena van een specifiek vraagstuk omvat, afhankelijk van de situatie, naast de institutionele spelers mogelijk ook maatschappelijke spelers waarin een kwestie zich ontplooft. Een interessante vraag is wanneer het verstandig is *bij de beantwoording* van een kennisvraag aan het PBL, die doorgaans betrekking heeft op een maatschappelijk vraagstuk, behalve met de politiek-bestuurlijke context ook met partijen uit die maatschappelijke context rekening te houden, en hoe.

**Box 4. Punt van discussie uit de PBL-praktijk:** Toen een kleine 10 jaar geleden er een foutje geslopen bleek in de cijfers die vanuit het PBL als input werden geleverd aan het rapport van het *Intergovernmental Panel on Climate Change* bleek de arena waarin dit ‘multi-level’ beleidsproces zich voltrok onverwacht groter dan aanvankelijk voorzien. De kwestie bleek olie op het vuur in de controverse over de mate waarin er sprake is van klimaatverandering, en in hoeverre menselijk handelen daar van invloed op is. Opeens was een cijfermatig detail reden voor uiteenlopende actoren om de betrouwbaarheid van feiten (geleverd door het PBL en andere partijen) in twijfel te kunnen trekken. De koers die onder toenmalig directeur Hajer in reactie daarop werd ingezet was om volledige openheid van zaken te geven, en partijen actief uit te nodigen hun twijfels over en kritiek op het werk van het PBL op klimaatterrain met de organisatie te delen. Dit betekende, met andere woorden, een bijstelling van de assumpties ten aanzien van de arena waarin het advies van het PBL tot stand kwam en een rol speelde. Stelling: Bij omstreden onderwerpen is het verstandig om al bij de uitwerking van de kennisvraag rekening te houden met een eventuele, mogelijk plotselinge verbreding van de arena waarin het advies tot stand komt en gelezen zal worden, zelfs als bij de eerste agendering het advies vorm krijgt vanuit een gebruikelijke, eenduidige opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Met andere woorden: is het verstandig om in de manier waarop je een project aanpakt vast rekening te houden met de potentiële ‘sociale explosiviteit’ (Beck, 1997) ervan?

Arena’s zijn, zeker in ons huidig tijdsgewricht met snelle informatieverspreiding via allerlei kanalen, niet stabiel. Het kan zijn dat je als beleidsadviseur opeens geconfronteerd wordt met ‘nieuwe’ spelers rond een vraagstuk waarvan je dat niet verwachtte. Als dergelijke spelers een vertrouwde arena betreden, kan het gebeuren dat eerder niet omstreden kennis opeens omstreden is. In zo’n geval is er reden om opnieuw de analysestappen uit de vorige paragraaf te doorlopen. Daarnaast is het verstandig met het oog op methodekeuze een analyse te maken van het krachteveld waarin een kwestie speelt, ook als een arena stabiel blijft. De literatuur biedt verschillende aanknopingspunten voor het maken van een *assessment* van de arena. Hieronder bespreken we enkele praktische analysestappen gebaseerd op noties uit de literatuur.

### **Aanpak van de arena-assessment**

#### *Stap 1 - Slagkracht van actoren vaststellen*

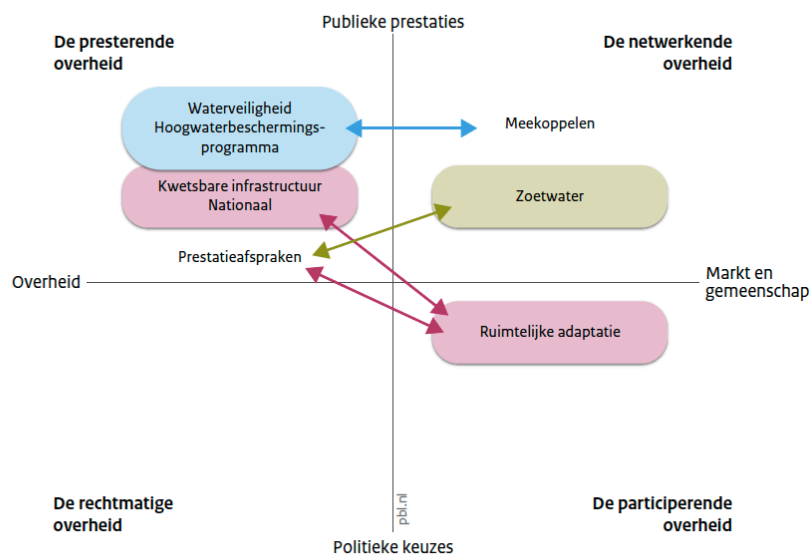
Net als wij hierboven deden is in de beleidswetenschappelijke literatuur opgemerkt dat het classificeren van een vraagstuk als ‘wicked’ verder vrij weinig handvatten biedt om praktisch aan de slag te gaan. In recente uitwerkingen wordt het concept van Rittel & Webber verder uitgewerkt door het te koppelen aan de bestuurlijke capaciteit van de centrale beleidsactor (Roberts, 2001; Head & Alford, 2013). Het vaststellen van die bestuurlijke capaciteit, de ‘slagkracht’ van de opdrachtgever, is een eerste stap in de arena-assessment. De centrale vraag is of deze actor relatief zelfstandig aan de slag kan om de beleidsdoelen waaraan de kennis een bijdrage levert, te realiseren. Head & Alford (2013) onderscheiden drie situaties:

- Type 1: de centrale beleidsactor heeft scherp zicht op zowel de probleemdefinitie als op mogelijke oplossingen, en kan die laatste relatief zelfstandig realiseren op basis van bestaande procedures (*routine solutions*). Er is, kortom geen noodzaak om te leren, en als er al omstreden kwesties zijn, dan nog is de oplossing daarvan irrelevant, omdat deze centrale actor in staat is vorm te geven aan de gewenste ontwikkelingen zonder daar andere partijen bij nodig te hebben. In dit geval is een klassieke vorm van kennisproductie nuttig, en is er geen noodzaak om participatieve benaderingen te overwegen.

- Type 2: de beleidsactor heeft scherp zicht op de probleemdefinitie, maar mogelijke oplossingen zijn niet duidelijk, in het bijzonder omdat inzicht in relevante relaties tussen oorzaak en gevolg ontbreekt. In deze situatie zijn “learning and discussion ... required by both the governmental managers and the stakeholders they lead.”
- Type 3: de beleidsactor heeft noch afdoende zicht op wat precies het probleem is, noch op wat mogelijke oplossingen kunnen zijn, en is niet in staat om zonder de actieve bemoeienis van andere actoren vorm te geven aan oplossingsgericht handelen. In zo’n geval kan in het beleidsproces niet teruggevallen worden op routinematig handelen, maar zijn interactie en wederzijds leren noodzakelijk.

**Box 5. Punt van discussie uit de PBL-praktijk:** In het Deltaprogramma wordt beleid ten aanzien van waterveiligheid, de beschikbaarheid van zoetwater en de ruimtelijke inrichting in relatie tot watermanagement in onderlinge samenhang geformuleerd en geïmplementeerd. Het PBL werd gevraagd een architectuur voor monitoring en evaluatie te ontwerpen die recht doet aan dit integratieve karakter van het programma, en die er voor zorgt dat de continuïteit van de maatregelen ten aanzien van korte-termijn doelen geborgd is, en deze tegelijkertijd de benodigde flexibiliteit en adaptiviteit voor het realiseren van lange-termijndoelen niet in de weg zit. Deze ingewikkelde kennisvraag wordt nog verder gecompliceerd door de verschillen in bestuursstijl die elk van de drie beleidsthema’s kenmerken. Het thema Waterveiligheid krijgt beleidsmatig vorm als een ‘type 1’ situatie: de centrale beleidsactor definieert het probleem en legt de oplossingsrichtingen vast (hier: nieuwe waterveiligheidsnormen en bijbehorende dijkverzwaring en andere kunstwerken) en vindt in RWS en kennisinstituten een institutionele omgeving die een gecoördineerde uitvoering ervan mogelijk maakt. Het thema Zoetwater is op een ‘type 2’-manier institutioneel vorm gegeven: de centrale beleidsactor is in staat het probleem zelfstandig te definiëren om, uiteraard op basis van input van het betrokken beleidsnetwerk, beleidsdoelen te formuleren (in dit geval: beschikbaarheid van zoetwater met een specifieke kwaliteit geschikt voor landbouw en consumptie). Maar hij is voor de formulering van passende maatregelen en de uitvoering daarvan aangewezen op de waterschappen en andere relatief zelfstandig opererende organen. Hoe anders is dat bij Ruimtelijke Adaptatie. Voor het analyseren van de problematiek en het formuleren en bereiken van doelen zijn op verschillende manieren procesafspraken gemaakt (o.a. via regionale bestuursakkoorden en intentieverklaringen zoals Regionale Deals, Blue Deals, City Deals etc.) met een brede waaier van lagere overheden, bedrijven en maatschappelijke partners. De uitvoering hangt nauw samen met de probleemformulering, en zal vooral vorm moeten krijgen doordat maatschappelijke partners doelen met betrekking tot ruimtelijke adaptatie weten te koppelen aan hun eigen doelen (De Graaff et al., 2017). De rol van de (centrale) overheid hierbij is voornamelijk beperkt tot het organiseren van acties die dit ‘meekoppelen’ van doelen stimuleren. De noodzaak tot afstemmen en samenwerken tussen heel uiteenlopende maatschappelijke partijen, gekoppeld aan de versnippering van de politiek-bestuurlijke organisatie van het Deltaprogramma maakt dit onderdeel van het Deltaprogramma tot een typische ‘type 3’ situatie. De aldus geïllustreerde indeling in 3 typen situaties met betrekking tot ‘slagkracht’ is te koppelen aan de indeling van bestuursstijlen uitgewerkt door de Van der Steen in samenwerking met het PBL (NSOB & PBL, 2014).

### Karakterisering van bestuursstijlen voor waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie



Bron: NSOB/PBL 2014

**Bron: Loeber & Laws (2016), bouwend op NSOB & PBL (2014), en opgenomen in Ligvoet et al. (2016)**

Stelling: Bij het kiezen van een onderzoeksmethode is het verstandig rekening te houden met de bestuursstijl(en) die kenmerkend is/zijn voor het beleidsdomein van waaruit de kennisvraag het PBL bereikt.

In het geval van 'type 3' situaties is er sprake van een polycentrisch (Ostrom, 2010) krachtenveld waarin het vraagstuk speelt: er is sprake van een spreiding van doorzettingsmacht over een veelheid van partijen die geen van allen onafhankelijk van elkaar de kennis en/of de capaciteit hebben om zelfstandig een oplossing vorm te geven. Aldus Hajer (2003): "As established institutional arrangements often lack the powers to deliver the required or requested policy results on their own, they take part in ... polycentric networks of governance in which power is dispersed." In zo'n situatie is er vaak, naast een diffusie van 'slagkracht' (bestuurlijke macht; *governing capacity*) in netwerken van (statelijke zowel als niet-statelijke) actoren ook een spreiding van (mogelijk) relevante kennis onder uiteenlopende actoren. Dit laatste is een reden om te kiezen voor participatieve methoden van kennisproductie. In een polycentrisch krachtenveld neemt het aantal (potentiële) adressanten toe. Bovendien zijn deze actoren mogelijk relevante leveranciers van de benodigde kennis en ideeën voor handelingsopties, ten behoeve van het uitwerken van een beleidsadvies. In zo'n geval zou de coproductie van kennis, middels participatieve methoden voor dataverzameling en -analyse passend kunnen zijn.

#### Stap 2 - Analyse machtsposities

Een tweede stap in de arena-assessment is het in kaart brengen van *de relatieve machtspositie* van relevante betrokkenen. Dit is bij uitstek van belang bij polycentrische 'type 3' situaties, maar ook bij de meer gangbare, geïnstitutionaliseerde machtsverhoudingen in type 1 en type 2 situaties. Vraagstukken *resulteren* tegenwoordig vaak in situaties die lijken op type 3, niet alleen door de differentiatie van de politiek-bestuurlijke context waar we eerder, in de Inleiding over spraken, maar

ook om inhoudelijke redenen. De eerder aangehaalde Head & Alford, die stellen: “Tackling key challenges through nonstandard processes of adaptive management and networked governance becomes more important as problems exhibit higher levels of uncertainty and stakeholder contestation, for example, where key actors take divergent approaches to problem definitions and possible solutions” (Head & Alford, 2013: 717).

Nieuw geformuleerde beleidsthema's en vraagstukken die gekenmerkt worden door structurele onzekerheden en die een nieuwe, niet-geïstitutionaliseerde aanpak behoeven, moeten als het ware de 'concurrentie' aangaan met beleidsonderwerpen die stevig zijn geïstitutionaliseerd. Ruimtelijke Adaptatie in bovenstaande box is een goed voorbeeld. “Omdat water, en in het bijzonder afvalwater, een stevige institutionele inbedding kent op lokaal en regionaal niveau, wordt ruimtelijke adaptatie al snel nieuwe term voor 'verstandig afvalwater-management'. Daardoor wordt er weliswaar aan het onderwerp gewerkt, maar niet vanuit de samenhang die doelmatig omgaan met klimaat effecten vraagt. ... Bovendien spelen in de institutionele context waarbinnen het onderwerp wordt opgepakt ... vaak andere kwesties die dominantier zijn dan ruimtelijke adaptatie (bijvoorbeeld waterkwaliteit, grondpolitiek, terrorisme, etc.” (Van de Graaff et al., 2017, p.64-65).

Zicht op relevante machtsverhoudingen is van belang om in te kunnen schatten hoe bepaalde kennis wordt gewogen en gewaardeerd. Dat laatste kan bijvoorbeeld van invloed zijn op de manier waarop een PBL-advies wordt ontvangen. De gezaghebbendheid ervan, ook als beproefde methoden zijn gebruikt, kan door een dergelijke dynamiek niet op voorhand als gegeven beschouwd worden, zeker als de kennisvraag aan het PBL niet afkomstig is van het ministerie, maar van andere opdrachtgevers, waaronder lagere overheden.

The literatuur biedt enkele handzame handvatten om inzicht te krijgen in de machtsverhoudingen in een bepaalde arena. Voor de analyse is het handig eerst een 'centrale actor' te selecteren (in het licht van de werkzaamheden en positie van het PBL ligt het in de lijn der verwachting dat dit de opdrachtgever is). Vervolgens kan worden geïventariseerd welke relevante actoren (geïstitutionaliseerde spelers, marktpartijen, burgers etc.) door deze actor van belang worden geacht voor het definiëren van het probleem (of die er zelf belang in stellen), en die een rol (kunnen) spelen bij het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid.

De machtsverhoudingen tussen deze actoren is vervolgens te maken aan de hand van de vragen die Klijn & Van Twist (2000) hebben geformuleerd:

- *Bronafhankelijkheid*: welke actoren beschikken over middelen die onmisbaar zijn voor de realisatie van de doelen / voor het oplossen van het probleem / voor het beantwoorden van de centrale vraag?
- *Belanghebbenden*: welke actoren worden in hun belang geraakt door de uitkomsten van het onderzoek en op wie richt het onderzoeksproces zich?
- *Inzichtverrijking*: welke actoren kunnen bijdragen aan de verrijking van kennis, inzichten en ideeën over problemen en over oplossingen?
- *Hindermacht*: welke actoren kunnen het oplossen vertragen of blokkeren ofwel het beantwoorden van de centrale vraag hinderen of in twijfel trekken?
- *Realisatiemacht*: welke actoren moeten politieke steun verlenen om een oplossing mogelijk te maken ofwel zijn nodig om beantwoording van de vraag te faciliteren?



Van deze vragen zijn vooral de laatste twee nuttig, om vooraf systematisch in kaart te brengen of er medewerking ofwel weerstand rond een beleidsthema te verwachten is. Uiteraard is het PBL alleen verantwoordelijk voor het aanleveren van kennis, en is de implementatie van het beleid dat daarmee geïnformeerd wordt de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever of anderen. Maar beleidsanalyse kan zelf een krachtig instrument zijn, alleen al door de opdrachtgever zicht te bieden op de onderlinge machtsverhoudingen onder relevante partijen, maar ook door belanghebbenden bij het proces van kennisproductie en discussie daarover te betrekken.

**Box 6. Punt van discussie uit de PBL-praktijk:** De Nederlandse visserijsector staat al jaar en dag kritisch tegenover plannen om de elektriciteitsinfrastructuur te versterken door de bouw van windparken op zee. Er was verzet vanwege het verlies aan visgronden, en frustratie over niet door het beleid opgepakte wensen ten gunste van de visserij, zoals een verplichting elektriciteitskabels in de zee bodem in te graven, met het oog op sleepnetten. Nog in zomer 2016 reageerde de belangenorganisaties van de zeevisserij boos op het Nederlandse offshore windparken-beleid: “Onacceptabel.”<sup>6</sup> Een jaar later zaten vertegenwoordigers van de sector aan tafel met beleidsmakers en andere partijen om belangen in kaart te brengen, en gezamenlijk kansen en belemmeringen te identificeren. Opvallend is de mediërende rol van een beleidsanalyse van het PBL daarbij: “Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft aan de hand van een viertal scenario’s de mogelijke ontwikkelingen rond de Noordzee voor 2030 en 2050 in kaart gebracht. Op woensdag 13 juni waren het bedrijfsleven, ngo’s, de overheid en kennisinstellingen die betrekking hebben tot de Noordzee uitgenodigd om mee te praten over deze toekomstvisie. ... Het was duidelijk dat er tot nu toe weinig expertise met betrekking tot visserij aan het project heeft meegewerkt. ... Gelukkig hebben we samen met de aanwezige onderzoekers van WMR en WER (voormalig IMARES en LEI) dit beeld bij kunnen stellen en hebben we PBL van de nodige achtergrondinformatie kunnen voorzien.”<sup>7</sup> **Stelling:** Het PBL wint aan relevantie als het meer oog heeft voor de verschillende functies van beleidsanalyse in het beleidsproces, naast die van kennisleverancier, en daar bewust rekening mee houdt bij het uitwerken van opdrachten.

### *Stap 3 – de strategische rol van kennis*

Beleidsanalyse kan verschillende rollen hebben in een beleidsproces. Behalve een informatieve rol kan het bijvoorbeeld ook een legitimerende rol vervullen, of, zoals in het voorbeeld in bovenstaande box, een rol hebben in het bij elkaar brengen van partijen voor uitwisseling van inzichten. Uiteraard zijn er goede redenen om als onafhankelijke beleidsanalist eerst en vooral nadruk te leggen op de rol van onpartijdige kennisleverancier. Maar ook wanneer dat het geval is, speelt een beleidsadvies, ofwel het analyseproces zelf, op verschillende manieren – gewild en ongewild – een rol in de dynamiek rond een beleidsvraagstuk. Soms ook op een manier die niet gewenst en niet voorzien was, zoals beschreven in box 4. Het is daarom denkkelijk verstandig om bij het uitwerken van een project en het kiezen van onderzoeksmethoden een beeld te vormen van de wijze waarop de

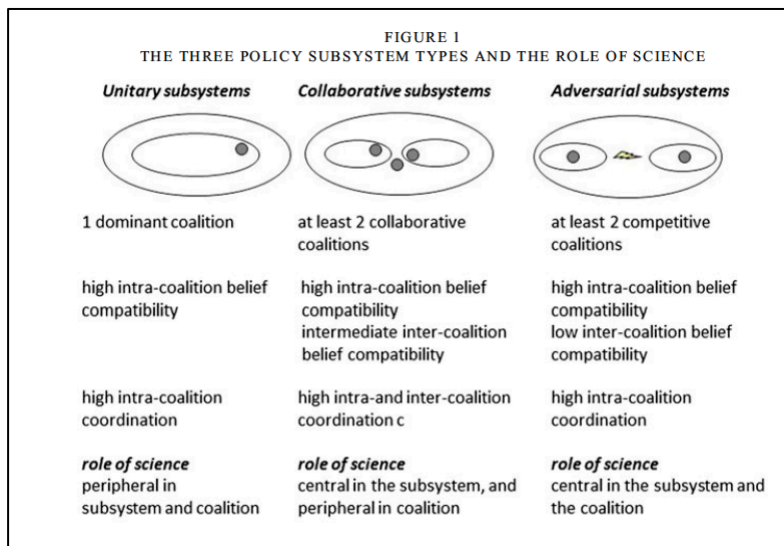
<sup>6</sup> Bron: Nederlandse Vissersbond 7 juli 2016 via <https://www.vissersbond.nl/kamerbrief-wind-op-zee/> geraadpleegd 19 december 2017

<sup>7</sup> Bron: VisNed, spreekbuis van de Nederlandse kottersvisserij. Verslag belanghebbendenoverleg 13 juni 2017. <http://www.visned.nl/nl/nieuws/item/id/35062/de-toekomst-van-de-noordzeevan-voedselvoorziening-naar-energiecentrale>. Geraadpleegd 19 december 2017

aangedragen kennis een rol zou kunnen gaan spelen in het krachtenveld waarin het vraagstuk speelt en het beleid vorm krijgt. Inzicht daarin kan behulpzaam zijn bij het maken van de afweging welke methoden voor kennisproductie het meest geschikt zijn, en kan helpen bij het reflecteren op de eigen strategische positie als kennisinstituut ten aanzien van een beleidscontroverse, en de rol die het als kennisleverancier kan spelen.

Ingold en Gschwend (2014) bieden interessante handvatten voor zo'n analyse. Ze baseren zich daarbij op inzichten in beleidsdynamiek zoals uitgewerkt door Sabatier<sup>8</sup> (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, 1997; zie figuur 4 hieronder). Een dergelijke analyse vraagt, stellen zij, om:

- Het vaststellen van de contouren van het (de) beleidsdomein(en) (in figuur 4 genoemd: *subsystem*) waarin een vraagstuk speelt, dat wil zeggen, van alle in principe bij het beleidsonderwerp betrokken actoren<sup>9</sup>: Welke instituties en welke andere actorgroepen in de samenleving behoren hiertoe?



Figuur 4. Bron: Ingold & Gschwend, 2014: 997

- Het in kaart brengen van verschillende 'coalities' binnen dit *subsystem*, dat wil zeggen van verzamelingen van actoren die vanuit hun *interpretive frame* ('denkraam', zie hierboven) op een bepaalde manier naar het vraagstuk kijken. Partijen met (min of meer)

<sup>8</sup> Bekend geworden als het *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

<sup>9</sup> Bij wijze van illustratie een voorbeeld van buiten het werkveld van het PBL, namelijk het Rijksvaccinatieprogramma. Op dit beleidsterrein bestaat het 'substysteem' uit alle instituties en partijen die vanuit de wetenschap, beleid en samenleving vorm geven aan het programma. Zo beredeneerd omvat het *subsystem* onderzoeksinstituten, departementen en lagere overheden die (de productie en de toepassing van) kennis over vaccinaties reguleren middels protocollen en richtlijnen en de toepassing daarvan organiseren via wet- en regelgeving, de uitvoerende diensten die handelen naar die richtlijnen, de eigenaren en beheerders van sporthallen en andere ruimtes waar ouders hun kinderen kunnen laten inenten, en de ouders die al dan niet gehoor geven aan een oproep om hun kind te laten inenten, en hun kinderen. Ook journalisten en columnisten en de media via welke ze publiceren (waaronder de blog-o-sfeer) over het onderwerp behoren bij het substysteem.

vergelijkbare *framings* vormen, hoe verschillend ze verder ook zijn, virtuele coalities (*coalitions*)<sup>10</sup>.

De kern van het argument van Ingold en Gschwend (2014) is dat de rol die wetenschappelijk onderzoek (zoals de beleidsanalyses van het PBL) kan spelen in een bepaald *subsystem* verschilt a) gegeven het aantal coalities, en b) gegeven de mate van onderlinge strijd tussen de coalities. Op basis van empirisch onderzoek constateren de auteurs dat: “the role of science depends on the type of policy subsystem at stake.” Het is, kortom, een analytisch zorgvuldig uitgewerkte manier om vast te stellen of er een kans is dat een beleidsadvies strategisch gebruikt zal worden door partijen in de praktijk. Specifiek helpt een dergelijke analyse bij het vaststellen in hoeverre er rivaliteit is tussen de zienswijzen van de geïdentificeerde coalities, en daarmee, wat de (potentiële) rol van kennis is in de dynamiek binnen dit subsysteem:

- Is er slechts één coalitie van partijen, die allen min of meer eenzelfde perspectief op het vraagstuk delen, dan zal kennis een rol kunnen spelen bij het nader definiëren van de vraag en/of het uitwerken van oplossingen zonder dat dit leidt tot enige beroering in het subsysteem – de kennisleveranciers hebben een nuttige maar onopvallende rol;
- In een *subsystem* waarin twee of meer coalities op essentiële punten overeenstemming vertonen in hun opvattingen over het vraagstuk spelen kennisleveranciers een centrale, *coördinerende* rol – is het juist hun kennis die coalities verbindt;
- In een *subsystem* waarin twee of meer coalities met elkaar wedijveren om hun visie te doen gelden krijgt kennis, naast een inhoudelijke, ook een strategische betekenis – en hebben kennisleveranciers een centrale positie in elk van deze coalities en dragen zij mogelijk niet alleen bij aan het verhelderen van het vraagstuk maar ook aan het verscherpen van de controverse (zie ook Sarewitz, 2004).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Bij wijze van illustratie aan de hand van bovengenoemd voorbeeld: Het *subsystem* van het Rijksvaccinatieprogramma wordt grofweg gekenmerkt door twee coalities. Enerzijds is er een coalitie van actoren die van mening zijn dat de overheid (mede) een verantwoordelijkheid heeft in het bewaken van de volksgezondheid door preventie via vaccinatie, bestaande uit bijvoorbeeld consultatiebureauartsen die het tijdig inenten van baby's propageren, onderzoekers en managers in dienst van het RIVM, onderzoekers aan universiteiten waar ook ter wereld die zich bezighouden met het determineren van virussen en het ontwikkelen van vaccins, artsen die ingezonden brieven schrijven naar dagbladen over de gevaren van mazelen en ouders die hun kind laten inenten. Hoe verschillend ook, deze partijen vormen een 'coalitie' op grond van gedeelde normatieve overwegingen op dit punt (namelijk het idee dat volksgezondheid een belangrijk goed is, en dat de overheid een taak heeft in het bewaken daarvan) en hanteert een daaruit afgeleide handelingsrationaliteit (het idee dat het goed is om een kind een 'prik' te geven, en dus gehoor te geven aan een oproep daartoe; het idee dat het goed is om onderzoek te doen naar virussen, etc.). Anderzijds is er een coalitie van onder meer artsen die vanuit een holistische, homeopathische visie op gezondheid en ziekte geen voorstander zijn van vaccinatie van jonge kinderen, ouders die een oproep voor een inenting vergeten of weggooien, bloggers die schrijven over risico's van inenting en cetera. Deze coalitie pleit voor andere vormen van risicobeheersing met betrekking tot virussen. Met andere woorden: de 'coalities' hier zijn analytische constructies, en hebben niet per se betrekking op een daadwerkelijke samenwerking tussen partijen.

<sup>11</sup> Er is potentieel nog een vierde situatie denkbaar, waar de auteurs nog geen rekening mee hielden maar die intussen politieke werkelijkheid is geworden: een situatie waarin de tot nu toe steeds veronderstelde aanname, dat kwalitatief goede kennis een basis biedt voor discussie, niet wordt gedeeld. Het tegenwoordig zo nadrukkelijk aanwezige populistisch opportunisme is met het antirationalisme uit de kennissociologie van de jaren '70 aan de haal gegaan, en spreekt nu waarderend over “alternatieve feiten”. Daarmee lijkt een toch al complex aspect van kennisproductie, het vaststellen van wat nu eigenlijk 'het probleem' is, het *issue*, welhaast onmogelijk geworden. Het ontbreken van zo'n gedeelde aanname kan een marginaal probleem lijken omdat

**Box 7. Punt van discussie uit de PBL-praktijk:** Het analytisch perspectief van Ingold & Gschwend (2014) lijkt te suggereren dat kennis *niet* strategisch gebruikt wordt als er sprake is van één coalitie in een subsysteem. De ervaringen met de Vogelhabitat richtlijn (VHR) en de adviezen die het PBL daarvoor heeft opgeleverd laten iets anders zien. De kennis uit de rapporten van het PBL over de beperkte voortgang in het beleid werd strategisch gebruikt. Klopt het analytisch perspectief niet, of is deze observatie een reden om de (impliciete) afbakening van de arena door het PBL bij te stellen, en dus breder te kijken naar het speelveld waarin het advies een rol speelt dan aanvankelijk werd gedaan? Stelling: Het is, hoewel lastig, zeker verstandig om zicht te krijgen op de omvang van de arena waarin een PBL-advies mogelijk strategisch gebruikt zal worden. Aanvullende vragen: *Kan* bij het uitwerken van een adviesopdracht rekening worden gehouden met eventueel strategisch gebruik? Welke consequenties zou dat hebben voor de uitwerking van de opdracht en de keuze van methoden?

De conclusie dringt zich op dat er een duidelijk verband is tussen enerzijds de 'relatieve stabiliteit van een probleem' in relatie tot een gegeven, stabiel krachtenveld, met één dominante coalitie anderzijds. Als de centrale beleidsactor daarin redelijk autonoom kan opereren (een 'type 1' situatie) is er alle reden om te kiezen voor de rol van de beleidsadviseur als wetenschapper, en bijbehorende onderzoeksmethoden, die zijn geschoeid op een positivistische leest. Het frappante is dat bij discussies over methoden en projecten / vraagstukken vaak te horen is dat deze situatie zich maar heel zelden voordoet. Vaker opereren PBL-ers in 'type 3'-situaties, waarin veel aspecten van een onderwerp van onderzoek *matters of concern* zijn voor uiteenlopende partijen, in rollen later, in deel B, met de term 'raadgever' worden gevangen. Hoe deze conclusies zich laten vertalen in een keuze voor specifieke onderzoeksmethoden, mede in het licht van de mogelijkheden om een balans te vinden tussen op 'leren'-gerichte en op 'verantwoorden'-gerichte vormen van onderzoek en evaluatie, is onderwerp van deel B.

---

dat doorgaans niet aan de orde is in de kringen waarin een PBL-rapport wordt ontvangen en gewaardeerd. Maar wat als ook partijen daarbuiten zich betrokken voelen bij een bepaald vraagstuk, maar het idee dat onderzoek leidt tot relevante resultaten a priori verwerpen?

## **Deel B – Selectie: rolbepaling en methodekeuze**

Het PBL heeft zich als missie gesteld bij te dragen aan “de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties” (PBL, 2017). Dit doet het door – gevraagd en ongevraagd – onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd onderzoek te verrichten ten behoeve van beleid. Deze missiestatement verwoordt een algemeen aanvaard en gehuldigd beginsel, namelijk dat er een duidelijk onderscheid bestaat tussen beleidsadvies op basis van wetenschappelijk onderzoek enerzijds, en beleidsvorming anderzijds. In de praktijk is de scheidslijn tussen beiden (voor een buitenstaander maar ook voor betrokkenen) echter niet altijd even duidelijk, zoals uit verschillende voorbeelden in de tekstboxen in deel A naar voren kwam. Dat is niet verwonderlijk. Het heeft ermee te maken dat de afbakening tussen beleidsadvies en beleid onderdeel is van het adviestraject zelf. In de woorden van Robert Hoppe: “Kennis-, advies- en beleidsprocessen hebben de hebbelijkheid onderling moeilijk afgrensbaar te zijn. De overgangen zijn vloeiend, maar toch is er taakverdeling nodig. Maar die taakverdeling zelf is geen uitgemaakte zaak” (2004: 241). Het is een kwestie van wat Halffman (2003, in navolging van Gieryn, 1999) ‘grenzenwerk’ noemt: de scheidslijn tussen beide krijgt praktisch vorm in een *actief proces* (‘werk’) binnen een adviesproject in de interactie tussen opdrachtgever en analist (vgl. Klemperer et al., 2001). Een duidelijk voorbeeld van dergelijk grenzenwerk in de PBL-praktijk is de ‘vraagarticulatie’, dat wil zeggen, het maken van een afbakening van een object van onderzoek in samenspraak met de opdrachtgever, en het formuleren van de hoofdvraag voor een project. Deze exercitie aan de kant van de beleidsadviseur kent zijn spiegelbeeld in de praktijk van de beleidsactor, in wat Van de Graaf & Hoppe (1989:273) de “grondvraagselectie” noemen. Daar gaat het om het formuleren wat eigenlijk het beleidsprobleem is, waarbij, volgens deze auteurs, een duidelijke rol voor beleidsanalisten is weggelegd.

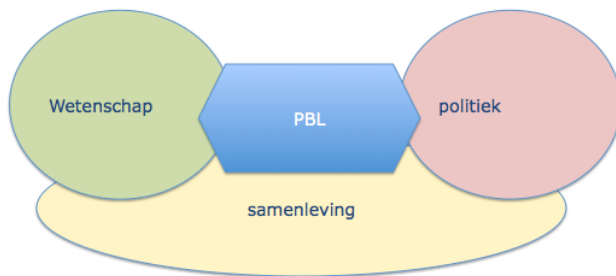
De discussie over de rolverdeling tussen beleidsactor en beleidsanalist is relevant voor de methodekeuze en de verdere opzet en werkwijze in een project. De keuze voor bepaalde methoden hangt nauw samen met de vraag de welke rol(len) het PBL voor zichzelf ziet weggelegd in een concreet project, en daarmee met de vraag hoe het zich in een bepaalde arena positioneert. Die combinatie tussen positionering en methodekeuze zijn op hun beurt weer relevant in het licht van de discussie over het gezag en de legitimiteit van een kennisleverancier als het Planbureau.

Hieronder, in B.1, volgen enkele inzichten uit de literatuur over de verscheidene rollen die publieke kennisorganisaties als beleidsadviseur kunnen aannemen, en over de samenhang tussen rollen en methodekeuze. Op basis hiervan wordt de redenering uit deel A uitgewerkt in een praktische richtlijn (figuur 6) voor het beredeneren van de methodekeuze. Vervolgens wordt in B.2 een kapstok aangereikt om de binnen het PBL gehanteerde methoden te plaatsen in relatie tot de aan de hand van deel A gemaakte analyse van een projectonderwerp (het vraagstuk) en de arena waarin het speelt, en de daarbij gewenste rollen.

### **B.1. Rollen in relatie tot kenmerken van een vraagstuk en context**

Geïstitutionaliseerde kennisleveranciers als het PBL slaan een brug tussen het wetenschappelijk domein, waarin objectiviteit, validiteit en replicerbaarheid centraal staan, en het openbaar bestuur, waar normatieve keuzen centraal staan en geleverd werk wordt beoordeeld aan de hand van criteria als rechtmatigheid, effectiviteit, continuïteit en efficiëntie. Dat brengt hen per definitie in een positie die zich, vanwege de verschillen in kwaliteitscriteria, lastig laat beoordelen. De wisselwerking tussen beleid en advies die vanuit praktisch oogpunt evident is, en wenselijk, biedt bovendien ruimte voor

uiteenlopende partijen om de geclaimde onafhankelijkheid van beleidsadviseurs in twijfel te trekken, en daarmee de gezaghebbendheid van hun werk. De politieke neutraliteit van kennisleveranciers die opereren op de *science-policy interface* (zie figuur 5) staat als gevolg daarvan continu ter discussie.



**Figuur 5:** Het PBL als *'boundary organisation'* op de *'science-policy interface'*

Kritiek op de neutraliteit van kennisleveranciers leidt, leert de ervaring van de afgelopen jaren – van *'Climategate'* op het beleidsterrein van het PBL tot de recente discussies rond de NVWA en de WOCD – tot vragen over hun legitimiteit en gezaghebbendheid. Gezag is niet langer een gegeven dat vanzelfsprekend voortvloeit uit de institutionele positionering van een Planbureau. Tegelijkertijd leunen beleidsmakers en politici vanwege de complexe aard van maatschappelijke vraagstukken – en door de wens, van de afgelopen jaren, om *'evidence-based'* beleid te maken – steeds nadrukkelijker op wetenschappelijk advies. Dit leidt tot de paradoxale situatie dat een afname van het gezag van wetenschappelijk beleidsadvies niet gepaard gaat met een verminderd beroep op hun werk (Bijker et al., 2009; Weingart, 1999; Dijstelbloem & Hagendijk, 2011; Kunseler, 2017). Om in deze paradoxale situatie goed te kunnen opereren en gezaghebbende studies te kunnen produceren – stellen we hier in navolging van Kunseler – zijn publieke kennisorganisaties gebaat bij reflectie op de eigen werkwijze in relatie tot verwachtingen van anderen over hun rol, en in relatie tot ontwikkelingen in samenleving en beleid.

**Box 8. Punt van discussie uit de PBL-praktijk:** In 2012 is het PBL door een internationale wetenschappelijke visitatiecommissie doorgelicht. De commissie concludeerde onder meer dat het PBL een goede invulling geeft aan het idee van onafhankelijkheid (door relevante onderwerpen voor beleid en maatschappij te agenderen) en op uitstekende wijze wetenschap en beleid weet te verbinden. De commissie prees de wetenschappelijke kwaliteitscontrole, in het bijzonder de uitgebreide interne reviewprocedure en de procedures voor het controleren van externe data. Het adviseerde om in aanvulling daarop een procedure voor, en praktijk van, externe review vorm te geven.<sup>12</sup> Dit uiterst positieve oordeel door een onafhankelijke wetenschappelijke commissie neemt niet weg dat er actoren in de samenleving zijn die een heel andere visie hebben op de positie en het werk van het PBL. Zie bijvoorbeeld deze kenschets van het PBL op een digitaal discussieforum van natuur- en wetenschapsjournalisten, *'Climategate.nl'* genaamd: "We hebben in Nederland enkele wetenschap-op-bestelling-instituten, die in rapportjes wetenschappelijk klinkende beweringen en 'onderzoek' fabriceren waarover de beleidstrein van ministeries vervolgens voortdendert. ... De meeste beweringen van het Planbureau [van de Leefomgeving] vallen onder de noemer 'valse concreetheid'. Men schermt met exactheid en grafieken, percentages, terwijl die getallen niet op gegevens zijn gebaseerd maar beweringen, of zelfverzonnen spelregels/definities zonder grond in

<sup>12</sup> PBL Nieuwsbericht, 14-02-2013 via <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2013/rapport-visitatiecommissie-over-kwaliteit-pbl-werk-verschenen>, geraadpleegd: 19 december 2017.

experimenteel onderzoek. ...Het PBL heeft dan ook als voornaamste functie: steun geven aan de beleidsbureaucratie.”<sup>13</sup> Stelling: Hoe goed de interne en externe wetenschappelijke kwaliteitscontrole ook is georganiseerd, sommige partijen zullen het PBL nimmer als onafhankelijk en gezaghebbend zien. Daarmee diskwalificeren die partijen zichzelf als gesprekspartner, en kunnen we hun oordeel gevoeglijk naast ons neerleggen. Aanvullende vraag: Is het zinvol om met maatschappelijke criticasters, die een heel andere set van criteria hanteren bij het beoordelen van het werk van het PBL dan wetenschappelijke sparringpartners, in gesprek te gaan? Waarom (niet)?

De typering van het PBL die door de in Box 8 aangehaalde criticasters wordt geschetst doet denken aan de archetypische rol van beleidsadviseurs als *hired guns*, ofwel, formeler gesteld, ‘als advocaat’ (zie Torgerson, 1986). Dit label duidt op beleidsanalisten die opereren als pleitbezorger voor een bepaald politiek standpunt. Onder het mom van schijnbare objectiviteit (‘de feiten eens op een rijtje zetten’) dragen zij met hun advies ammunitie aan voor eerder gemaakte, specifiek politieke keuzen. In deze rol valt het werk van de beleidsadviseur volledig samen met het politieke spel. Dit “cynische gezicht van de beleidsanalyse” staat naast de archetypische identiteit van beleidsanalisten ‘als wetenschappers’. Dit label schetst het beeld van de beleidsadviseur die volledig onafhankelijk zuiver de feiten levert, op basis waarvan politici vervolgens beleid uitzetten. Deze rol correspondeert met het traditionele ideaalbeeld van ‘*speaking truth to power*’ en stoelt op het Verlichtingsdenken: het idee dat chaos (in de samenleving) en strijd (in de politiek) overwonnen kunnen worden door een “Cartesiaanse zekerheid” ontleend aan neutrale kennis. De adviseur is daarbij objectief en handelt zonder eigen politieke stellingname.

Het nadeel van dergelijke stereotyperingen is, uiteraard, dat ze weinig van doen hebben met de werkelijkheid, en daarmee van weinig praktische waarde zijn. Beide beelden gaan bijvoorbeeld volledig voorbij aan de aard van het hierboven genoemde grenzenwerk dat een organisatie als het PBL doet op het raakvlak tussen wetenschap en beleid. Een derde beeld, dat opkwam in de jaren ‘80 (Torgerson, 1986; Jennings, 1987) probeert die werkelijkheid beter te vangen: de beleidsadviseur ‘als raadgever’ (“policy analysis as counsel”). De beleidsanalist is in deze typering een leverancier van kennis waarbij hij in zijn advies nadrukkelijk ook meeneemt op welke manier die kennis door verschillende partijen wordt geïnterpreteerd en gewaardeerd. Behalve oog voor de nuances in de interpretatie van de geleverde kennis is de beleidsanalist zich ervan bewust dat hij, bedoeld of onbedoeld, zelf ook, als kennisleverancier, van invloed is op de manier waarop in een bepaalde arena het vraagstuk begrepen wordt en er over wordt gediscussieerd. Om hieraan tegenwicht te bieden is hij reflectief met betrekking tot de eigen rol. Dat vertaalt zich in praktische zin door in een advies expliciet te maken vanuit welke aannames en doelen een vraagstelling is geformuleerd en uitgewerkt, en door bij het beantwoorden van die vraag actief op zoek te gaan naar een breed scala van ‘kennisbronnen’. Bovendien vult hij het inhoudelijk advies aan met inzicht in de mate waarin over bepaalde aspecten van de geleverde kennis en inzichten in de relevante arena consensus bestaat. Een dergelijke beleidsanalist maakt, met andere woorden, een analyse als beschreven onder A, als basis van zijn inhoudelijk werk.

---

<sup>13</sup> Rypke Zeilmaker, 5 mei 2015, op Climategate.nl: <https://www.climategate.nl/2015/05/wetenschap-op-bestelling-planbureau-voor-de-leefomgeving-pbl-over-visserij-en-noordzee-1/> geraadpleegd: 19 december 2017

Dit derde ‘gezicht’ is wellicht genuanceerder dan de andere twee stereotyperingen maar, zoals Torgerson zelf ook aangeeft, nog slechts rudimentair uitgewerkt. De praktijk van de ‘beleidsanalyse als raadgever’ moest nog uitwijzen hoe het daadwerkelijk invulling zou krijgen in de concrete rollen die beleidsanalisten aannemen. Inmiddels zijn we een 30 jaar verder, en laat empirisch onderzoek zien hoe deze drie stereotype rollen concreet gestalte krijgen.

Verschillende auteurs hebben zich in de loop van de tijd hierover uitgelaten, resulterend in overzichten van rollen van kennisleveranciers die variëren van geabstraheerd (Pielke, 2007; zie ook Huitema en Turnhout, 2009) tot sterk empirisch-geïnformeerd (o.a. Hoppe, 2007<sup>14</sup>). Pielke onderscheidt vier rollen. Hij identificeert de rol van wetenschapper (*‘pure scientist’*) en van advocaat (*‘issue advocate’*) en komt daarmee dicht in de buurt van de hierboven als eerste genoemde archetypische ‘gezichten’ van de beleidsanalist. De andere twee rollen die hij noemt zijn te begrijpen als specificaties van het ‘derde gezicht’ (de beleidsanalist als raadgever). Dat zijn de rollen van *‘science arbiter’* en *‘honest broker’*: “the science arbiter answers specific factual questions posed by the decision-maker, ... [and] the honest broker of policy alternatives seeks to expand, or at least clarify, the range of choices available to the decision-maker” (Spruijt et al., 2013, p.2).

Hoewel Pielke uitgaat van de veronderstelling dat experts verschillende rollen aannemen naar gelang de situatie daar om vraagt, is het probleem van zijn typering dat de rollen zelf voorop worden gesteld, en niet de situatie. Bovendien ziet hij daarbij conflictueuze situaties over het hoofd, van het type waarbij, in de woorden van Ingold en Gschwend (2014), twee of meer coalities met elkaar wedijveren om hun visie te doen gelden en juist kennis een centraal strategisch element is. In de in Box 8 geschetste botsing in zienswijzen tussen de auteurs op het Internetforum Climategate.nl aan de ene kant, en de onderzoekers van de visitatiecommissie en die van het PBL zelf aan de andere kant, zie je deze situatie *in extremis* geïllustreerd in de praktijk.

Om die reden is de benadering van Matthew Hall (2014) interessant. Hall werpt licht op mogelijke rollen van beleidsadviseurs vanuit de “logica” (zoals hij het noemt) van de situatie. Vanuit die invalshoek beschrijft hij twee rollen die overeen komen met de *‘science arbiter’* en de *‘honest broker’* van Pielke, en voegt daar bovendien nog één aan toe. De eerste twee behoren bij situaties waarin sprake is van, respectievelijk, één coalitie van partijen, of van twee (of meer) coalities waarvan de opvattingen over het vraagstuk min of meer overeenstemmen. De bijbehorende rollen van de beleidsadviseur zijn in beide gevallen dienend aan het beleidsperspectief, en in het tweede geval bovendien coördinerend (zoals Ingold en Gschwend stellen: in dit geval is het juist de kennis van kennisleveranciers die coalities verbindt). In de situatie waarin de opvattingen van twee of meer coalities ten aanzien van een vraagstuk op essentiële punten van elkaar verschillen – wat overigens niet per se hoeft te betekenen dat visies over de geloofwaardigheid van een kennisleverancier diametraal tegenover elkaar staan zoals in het voorbeeld van Box 8 – neemt de beleidsadviseur, aldus Hall, de rol op zich van *facilitator*.

---

<sup>14</sup> Op basis van een empirisch onderzoek naar de relatie tussen wetenschap en beleid onderscheidt Hoppe (2007) zeven rollen in de praktijk: 1) de rationele plooi-er-en-schikker, die argumenten uit wetenschap en professionele praktijk combineert; 2) de kennismakelaar, die instrumenteel beleidsadvies mogelijk maakt; 3) de beleidsstrateeg, die functioneert als denktank voor de overheid; 4) de beleidsanalist, die beleidsmakers voorziet van ‘evidence-based’ informatie; 5) de beleidsadviseur, die de opdrachtgever informeert over draagvlak en de uitvoerbaarheid van beleidsvoorstellen; 6) de ‘postnormalist’, die pleit voor een open dialoog over onzekerheden en voor- en nadelen van beleidsvoorstellen tussen uiteenlopende belanghebbenden en beleidsmakers; en 7) de proceduralist, die toeziet op de wijze waarop een debat verloopt, om op die manier ervoor te zorgen dat alle perspectieven en aspecten aan bod komen.



Zich baserend op evaluatieliteratuur en -onderzoek met betrekking tot not-for-profit organisaties (*third sector organisations*) onderscheidt Hall aldus de volgende drie ‘logics’ (rationales) met bijbehorende rollen (hier in vertaling, vrij naar Hall, 2014, pp. 322-325):

- de wetenschappelijke rationale: de beleidsanalyse is gericht op het aanleveren van objectieveerbare, mogelijk complexe maar niet omstreden kennis (doorgaans kwantificeerbaar) en wordt daarom gebaseerd op wetenschappelijke methoden<sup>15</sup>;
- de bureaucratische rationale: de beleidsanalyse richt zich op het genereren van kennis ten behoeve van beleidsdoelen en –maatregelen (bijvoorbeeld ten behoeve van het prioriteren van beleidsopties of voor een doelbereikingsevaluatie) en is gebaseerd op de analytische visie op beleid (beleid als ‘*rational planning*’)<sup>16</sup>;
- de lerende rationale: de beleidsanalyse is gericht op het genereren van inzicht in wat vooralsnog onbekend terrein is en/of op het instigeren van verandering, door een breed scala aan perspectieven en kennisbronnen te includeren, met inbegrip van ‘lekenkennis’, en is gebaseerd op de politieke visie op beleid.<sup>17</sup>

Deze verschillende rationales privilegeren verschillende typen kennis en gaan gepaard, stelt Hall, met uiteenlopende sets van kwaliteitscriteria voor de beoordeling van een beleidsadvies (bij hem: evaluatie). Bovendien verschillen de focus en het doel van kennisproductie per type rationale, èn verschilt, zoals gezegd, de rol die een beleidsadviseur (bij hem: evaluator) aanneemt. Hieronder zijn deze bij elkaar gezet:

	wetenschappelijke rationale	bureaucratische rationale	lerende rationale
Kwaliteitscriteria	Objectiviteit, wetenschappelijke standaarden	Relevantie voor het beleidsproces	Volledigheid, toegankelijkheid, transformatief vermogen
Methodekeuze / focus	Indicatoren ( <i>evidence</i> ; score-cards, etc.)	Beleidscyclus (input, throughput, output, beleidsdoelen)	Perspectieven (ervaringen, narratieven m.b.t. het geëvalueerde)
Doel	In kaart brengen van relevante gegevens, aan de hand van op voorhand gespecificeerde categorieën.	Kennis aanleveren ten behoeve van het formuleren en prioriteren van beleidsopties en -effecten	Aanzetten tot leren, d.w.z. het heroverwegen van visies en perspectieven ( <i>‘belief revision’</i> ) (bijv. t.a.v. onderdelen van een beleidstheorie).
Rol van analist	‘wetenschapper’	‘beleidsondersteuner’ <sup>18</sup>	<i>‘facilitator’</i>

Tabel 1. vrij naar Hall, 2014

Uit dit overzicht komt duidelijk naar voren dat de keuze voor een bepaalde rol nauw samenhangt met de doelen die met een beleidsadviesproject worden beoogd, die op hun beurt nauw afhankelijk

<sup>15</sup> “Scientific evaluation logic: evaluation echoes the scientific method, with a strong focus on systematic observation, gathering of observable and measurable evidence ...” (Hall, 2014, p.324).

<sup>16</sup> “Bureaucratic evaluation logic: evaluation is rooted in ideals of rational planning, with a strong focus on complex, step-by-step procedures, the limiting of deviations from such procedures, and analysis of the achievement of intended objectives” (*ibid.*)

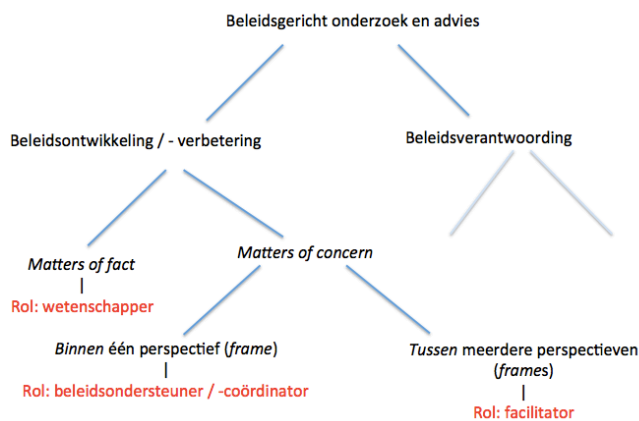
<sup>17</sup> “Learning evaluation logic: evaluation privileges an openness to change and the unexpected, the incorporation and consideration of a wide range of views and perspectives, and a focus on lay rather than professional expertise” (*ibid.*)

<sup>18</sup> In termen van Hall: *‘implementor’*

zijn van de verdere situatie. Deze kijk op de ‘rationale’ van beleidsadvisering laat nadrukkelijk de ruimte om binnen één adviesproject verschillende rollen naast elkaar aan te nemen, al naar gelang de focus van eventuele verschillende sub-vragen. Daardoor biedt het een praktisch handvat voor het vertalen van de uitkomsten uit de analyse beschreven in deel A, naar de vormgeving van een project, inclusief het maken van keuzen voor bepaalde methode(n).

Zo’n vertaalslag is als volgt te maken. Als uit de analyse naar voren komt dat (onderdelen van) het vraagstuk te begrijpen is (zijn) als een *matter of fact-issue* en de relevante arena gekenmerkt wordt door één coalitie van partijen (met een gezamenlijke manier van kijken) dan is de aangewezen rol voor een publieke kennisleverancier als het PBL die van een aandrager van feiten (‘de beleidsanalist als wetenschapper’). Als het vraagstuk (of onderdelen ervan) te begrijpen is als een *matter of concern* is dat geen passende rol, omdat zo’n aanpak niet volstaat om (eventueel sluimerende) conflicten op te lossen, of de onderliggende *concerns* weg te nemen.<sup>19</sup> Is er sprake van discussie en onenigheid over (onderdelen van) het vraagstuk binnen één manier van *framing* (doorgaans het perspectief van de opdrachtgever, waarbij opgemerkt zij dat de keuze hiervoor samenhangt met hoe de contouren van de arena worden gedefinieerd) of van twee (of meer) coalities waarvan de opvattingen over het vraagstuk min of meer overeenstemmen, dan is een aanpak vanuit een bureaucratische rationale passend, met bijbehorende doelen en rol (dienend en al dan niet coördinerend). Als daarentegen het vraagstuk problematisch wordt gevonden vanuit verschillende perspectieven (meerdere *framings*), dan is een aanpak op basis van de derde, ‘lerende’, rationale aan de orde.

In de ‘linker poot’ van figuur 6 is deze redenering schematisch weergegeven (de ‘rechter poot’ wordt besproken in B.2).



**Figuur 6: ‘Wegwijzer’ voor het selecteren van rollen en methoden, op basis van analyse van het vraagstuk en de arena waarin het speelt**

<sup>19</sup> Zoals eloquent verwoordt door de voormalig directeur van het PBL: “The castle of facts does not offer protection against attacks on social media” (Hajer, 2017)

## B.2 Methodekeuze

De schetsmatige wegwijzer (figuur 6) om te komen van analyse naar rolbepaling biedt een houvast bij het beredeneerd selecteren van methoden. Voor elk van de drie onderscheiden situaties / rollen zijn, uiteraard, meerdere methoden en onderzoeksbenaderingen beschikbaar. Wat deze onderling verbindt per situatie is niet zozeer een specifieke wijze van data verzamelen of -analyseren als wel de rationale van waaruit een methode wordt uitgewerkt. Hieronder worden drie groepen van onderzoeksmethoden besproken, ingedeeld aan de hand van de in tabel 1 (op basis van het werk van Hall, 2014) onderscheiden rationales. Het is belangrijk om op te merken dat deze indeling in het geheel niet uitsluit dat binnen een project combinaties van methoden uit verschillende groepen worden gehanteerd. Sterker, gegeven de onderwerpen waarover het PBL zich buigt, en typische kenmerken van een groot deel daarvan (waaronder onzekerheid en maatschappelijke en technische complexiteit) zullen deze vaak gekenmerkt worden door een combinatie van *matters of fact* en *matters of concern*, en zijn combinaties van methoden waarschijnlijk eerder regel dan uitzondering.

### *Wetenschappelijke rationale: methodekeuze vanuit een positivistische wetenschapsopvatting*

De methoden die een beleidsadviseur hanteert in de rol van 'wetenschapper', om kennis aan te dragen over *matters of fact*, wortelen in de rationale van neo-positivistische kennisproductie. Dat wil zeggen dat ze gebaseerd zijn op de aanname dat kennisontwikkeling lineair-progressief is, dat de werkelijkheid enkelvoudig is en dat deze objectief in kaart te brengen is middels gestructureerde, en daardoor repliceerbare onderzoeksmethoden. Dit resulteert doorgaans in kwantificeerbare waarnemingen, geordend en geduid aan de hand van categorieën die voorafgaand aan het onderzoek (op basis van theoretische overwegingen en de operationalisering daarvan) zijn geformuleerd.

Toegepast positivistisch beleids-georiënteerd onderzoek is bij uitstek het specialisme van het PBL. In deze categorie vallen methoden als (integrale) systeemanalyse (bijvoorbeeld van klimaatverandering of woningmarkt), systeemmodelleren, descriptieve scenariostudies, (natuurlijke) experimenten, methoden voor ex-post evaluaties zoals tijdreeksanalyse, benchmarking, etc.) die vorm krijgen middels statistische bewerkingen van de data aan de hand van regressieanalyse, variantieanalyse, meta-analyses etc.

Deze methoden zijn beproefd en verfijnd met de jaren, en vormen, zo lijkt het in elk geval, een garantie van het idee van onafhankelijkheid dat prominent in de missiestatement van het PBL staat. Immers, het neo-positivistisch perspectief veronderstelt een strikt onderscheid tussen de onderzoeker en het onderzochte. Beide opereren volledig onafhankelijk van elkaar waardoor het onderzoeksobject objectief in kaart is te brengen. Mits voldaan wordt aan de criteria voor deugdelijk wetenschappelijk onderzoek (interne en externe validiteit, repliceerbaarheid en betrouwbaarheid) zou de aldus geproduceerde kennis als 'neutraal grondgebied' moeten kunnen gelden waar strijdende partijen naar kunnen verwijzen om een eind te maken aan een eventueel conflict over kennisaspecten van een vraagstuk. Zoals we eerder hebben geconstateerd is dit echter in de praktijk niet altijd het geval. Alleen bij *onomstreden kwesties (matters of fact)*, hoe complexe ook, die zich voordoen in een monocentrisch krachtenveld (een *unitary subsystem*) (zie deel A) vervult dergelijke kennis die rol. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de overzichtsstudies naar leegstand van kantoren of

winkels, de concentratie- en depositokaarten, en de bevolkings- en huishoudensprognoses, om er maar een paar te noemen.

Overigens is het de vraag in hoeverre de *textbook* neo-positivistische aanpak van wetenschappelijk onderzoek een accurate schets is van de praktijk van een beleidsadviseur.<sup>20</sup> Geul en Spoormans (2010) verwijzen naar een scala aan studies die aantonen dat beleidsanalisten vaak een positivistische opvatting huldigen als ze wordt gevraagd naar hun werk, terwijl hun beleidspraktijk een veel genuanceerder beeld laat zien. Naast overwegingen van wetenschappelijk-methodologische aard spelen praktische afwegingen met betrekking tot de eigen mogelijkheden ('hoeveel budget is er beschikbaar?', 'over welke expertise beschikt mijn team?' etc.) een rol, en deze worden gecombineerd met afwegingen ten aanzien van de specifieke vraag en situatie van de opdrachtgever. Als de probleemdefinitie van de opdrachtgever en de logica en ritmiek van het beleidsproces waarin het advies een rol moet spelen zwaar wegen bij de opzet van het onderzoek, vindt de methodeselectie veeleer plaats vanuit een bureaucratische rationale.

#### *Bureaucratische rationale: methodekeuze beredeneerd vanuit rational planning*

Lastig aan een indeling van methoden onder de noemer 'bureaucratische rationale' is dat, uiteraard, de benaderingen die onder het kopje 'positivisme' hierboven, en onder het kopje 'constructivisme' hieronder óók beleidsondersteunend zijn. Bovendien laten de methoden die onder deze noemer vallen zich niet reduceren tot één wetenschapsfilosofisch paradigma.<sup>21</sup> Zoals standaard in handboeken over beleidsanalyse wordt opgemerkt is geen enkele indeling of categorisering sluitend of uitputtend.<sup>22</sup> Hier volgen we Halls (2014) redenering door hier uit te gaan van de klassieke *rational planning* opvatting van beleid, op basis waarvan doelen van beleidsgericht onderzoek zijn te onderscheiden, in het licht waarvan methoden zijn te selecteren.

In de klassieke opvatting is het maken van beleid een kwestie van planvorming en is het beleidsproces cyclisch van aard. De aanname is dat beleidsdoelen – hoe complex ook – eenduidig geformuleerd kunnen worden, en geprioriteerd ten opzichte van elkaar. Hetzelfde geldt voor de maatregelen die denkbaar zijn om de doelen te realiseren. Beleidvorming resulteert in een plan met

---

<sup>20</sup> Dryzek merkte al in 1993 op: "It is hard to locate any contemporary advocates of a true positivist approach to policy and its analysis" (1993:218).

<sup>21</sup> Eventueel kan het (wetenschappelijke of kritisch) realisme hier aangevoerd worden als onderliggend, verbindend perspectief op het doen van onderzoek. Het doet veel opgeld in de beleidsevaluatieliteratuur (Pawson en Tilley, 1997) en de discussies over *evidence-based* beleid (Pawson, 2002; Sanderson, 2002). Dit perspectief combineert kenmerken van beide besproken benaderingen op een wijze die in wetenschapsfilosofische zin bijzonder boeiend is – het combineert een neo-positivistisch antwoord op de ontologische vraag ('ja, er is een werkelijkheid *out there*) met een min (bij wetenschappelijk realisme) of meer (bij kritisch realisme) constructivistisch antwoord op de vraag naar de wijze waarop deze kenbaar is. Een cruciaal verschil met beide andere paradigma's is gelegen in de rol van theorie bij het vormgeven van onderzoek: verondersteld wordt dat via een theoretisch redenering een al dan niet causaal verband kan worden gelegd tussen empirisch waarneembare verschijnselen en niet-direct-waarneembare mechanismen die daar mogelijk van invloed op zijn. In de context van beleidsgericht onderzoek kan dit de beleidstheorie zijn.

<sup>22</sup> Voor een handzame indeling zie Majer et al. (2002). Deze auteurs koppelen methodeselectie aan zes clusters van activiteiten die beleidsactoren ondernemen: onderzoeken c.q. analyseren; ontwerpen c.q. aanbevelen; argumenten en waarden verhelderen; strategisch adviseren; democratiseren; en bemiddelen.

daarin geformuleerd doelen en middelen evenals de redenering (op basis van normatieve, causale en finale argumenten) waarom inzetten op juist deze doel-middel-combinaties de juiste keuze is gezien de omstandigheden (de beleidstheorie; Hoogerwerf, 1990).

Een belangrijk doel van beleidsanalyse is het aandragen van kennis om de doel- en middelformulering en -keuze te faciliteren. In die zin is de analyse als bedoeld met de 'linker poot' van het schema in figuur 6 op te vatten als beleidsvoorbereiding. Beredeneerd vanuit het *rational planning*-perspectief is er een duidelijk onderscheid tussen deze cluster van activiteiten en de activiteiten gericht op beleidsverantwoording (de 'rechter poot' in de figuur). Het ijkpunt aan de hand waarvan beide clusters zijn te onderscheiden is het 'hamermoment' in de beleidscyclus, het moment waarop een plan politiek wordt bekrachtigd in de Kamer c.q. Raad of Staten.

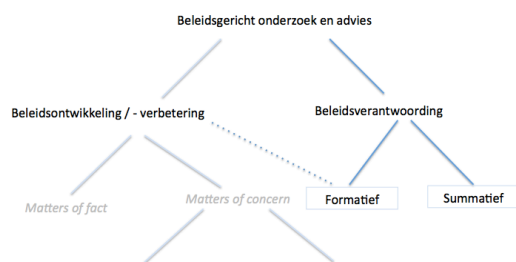
De doelen van beide clusters van activiteiten verschillen. Beleidsvoorbereiding vraagt om analyse van behoeften en doelen, mogelijke maatregelen en de kosten daarvan (MKBA). Maar ook minder traditionele vormen van analyse zoals participatief, ontwerp onderzoek (bijvoorbeeld met het Delta Envisioning Support System, DENVIS; Meyer et al. 2015) en prospectieve analyse van mogelijke effecten van een interventie (*ex-ante* impactanalyse vallen hieronder. Beleidsverantwoording vraagt om impact assessment (hoe effectief is de interventie geweest in het reduceren van het probleem?) en evaluatie in bredere zin.

Een specificatie van dit laatstgenoemde cluster is het functioneel onderscheid is tussen *formatief* en *summatief* gebruik van kennis daarbij (zie figuur 7). Terwijl formatief evaluatief onderzoek streeft naar beleidsverbetering is summatief beleidsgericht onderzoek gericht op het verantwoorden van beleidshandelingen.<sup>23</sup> In summatief onderzoek staan doorgaans doeltreffendheid (het hebben gerealiseerd van oorspronkelijk gestelde beleidsdoelen), doelmatigheid en attributie (het kunnen toeschrijven van resultaten aan beleidsinspanningen) centraal. Het loont de moeite om deze genoegzaam bekende inzichten uit de beleidsanalyse- en evaluatieliteratuur hier te expliciteren, omdat het helpt nadenken over methodekeuze in het licht van de diverse doelen in projecten. Bij summatief onderzoek is het laatste punt – de toerekenbaarheid van waargenomen ontwikkelingen aan genomen beleidsmaatregelen –methodisch een ingewikkeld vraagstuk (Forss et al., 2011; Figueredo et al. 2013). Dat is te meer het geval bij onderwerpen die in een multi-actor, multi-level setting worden opgepakt (Hertting en Vedung, 2012). In formatief onderzoek ligt de nadruk op het aanreiken van inzichten die van instrumentele waarde kunnen zijn bij het bijstellen van beleid. Dit wordt ook wel de *embetterment* functie van evaluatie genoemd (Klein Haarhuis, 2016).<sup>24</sup> De link die dit legt tussen evaluatie en beleidsontwikkeling brengt de aandacht op het begrip 'leren'.

---

<sup>23</sup> Het verschil tussen beide wordt aansprekend verwoord door Robert Stakes (1974), die stelt: "When the cook tastes the soup, that's formative evaluation; when the guests taste the soup, that's summative evaluation." Hoe verhelderend ook, in de praktijk is het onderscheid hiertussen, juist als het gekoppeld is aan een temporele indeling (*ex-ante* en *ex-post*) enigszins arbitrair, omdat empirisch gezien beleidsvoering zich niet volgens een dergelijk geordend 'lopende band'-principe ontvouwt. Ex-post en zeker ook een tussentijdse evaluatief onderzoek doet bovendien vaak dienst als input in de voorbereiding van een volgende cyclus in het beleid. Soms vraagt een opdrachtgever expliciet om een evaluatie gericht op verantwoording met als doel beleidsverbetering in gang te zetten (zie ook Hertting en Vedung, 2012)

<sup>24</sup> Empirisch-analytisch bestuurskundig onderzoek heeft overigens overtuigend aangetoond dat de instrumentele ambities die met een analyse of evaluaties worden nagestreefd geregeld niet samen vallen met de functies die een onderzoek de facto vervult in de praktijk (Weiss, 1995). Beleidsgericht onderzoek dat zich richt op het concreet aanpassen van beleid resulteert geregeld niet in concrete aanpassingen van een



**Figuur 7 ‘Wegwijzer’ voor het selecteren van methoden op basis van doelen van een project**

Het begrip leren heeft twee, onderling samenhangende, betekenissen. Het gaat om leren in de zin van het verwerken en toepassen van nieuwe kennis (bijvoorbeeld over andere beleidsterreinen en daarmee geassocieerde kennis in relatie tot het eigen werk), en leren in de zin van het reflecteren op eigen aannames en uitgangspunten, en het kunnen bijstellen van plannen en ideeën over wat het juiste is om te doen naar aanleiding van feedback. ‘Leren’ gaat in deze interpretatie dus niet om het corrigeren van fouten of het aanleren van nieuwe vaardigheden per se maar om het bijstellen van concrete plannen en/of van de vooronderstellingen en verwachtingen die aan beleidsplannen ten grondslag liggen (ook wel de beleidstheorie genoemd). Die laatste vorm van leren wordt ook wel aangeduid met *‘reframen’* of *‘tweede-orde leren’* (Schön, 1983). Zoals kernachtig verwoord door Radaelli (2009, p.1146-47): “[L]earning is a process of updating beliefs about key components of policy (such as problem definition, results achieved at home or abroad, goals, but also actors’ strategies and paradigms).” Op deze vorm doelt ook Hall (2014; zie tabel 1) als hij spreekt over *‘belief revision’*. Hij gebruikt het exclusief voor situaties die gekenmerkt worden door een polycentrisch krachtenveld (een arena die meerdere subsystemen) waarin coalities van actoren vanuit verschillende frames naar een vraagstuk kijken. Maar is ook aan de orde als een enkel frame dominant is, bijvoorbeeld dat van de centrale beleidsactor zoals in het geval van situaties gekenmerkt door een bureaucratische rationale. In dat geval komt *‘reframing’* neer op het herzien van de beleidstheorie door reflectie op de onderliggende aannames in de manier waarop een vraagstuk is gedefinieerd en het beleid erop is uitgewerkt en toegesneden.

**Box 9. Punt van discussie uit de PBL-praktijk:** Leren kan door allerlei zaken worden getriggered. Een fundamentele *reframing* van de manier waarop de natuurverkenningen gemaakt werden in het PBL werd uitgelokt door veranderende omstandigheden. Jaar en dag werd uitgegaan van het idee dat de te ontwikkelen Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vroeg om een natuurverkenning die zuiver technisch vorm werd gegeven, alsof het een *matter of fact* betrof, een gestructureerd probleem. De gedachte dat er een EHS moet komen, stond niet ter discussie, en het PBL nam de rol van ‘wetenschapper’ aan in het beantwoorden van de vraag: hoe realiseren we dat? Dat veranderde drastisch toen door een drastische bezuiniging op het budget van natuurbeheer de focus op de EHS wegviel. Dat maakte de vraag relevant: hoe verder met de natuurverkenning? Hoe verder met de natuur überhaupt? Hoe denken burgers en betrokken organisaties over het ‘hoe en wat’ van natuur, en vooral het waar en waarom? Deze denkbeelden (‘perspectieven op natuur’) zijn in kaart gebracht en uitgewerkt in normatieve scenario’s (Dammers et al., 2017). Deze bleken behulpzaam voor

programma of beleidsmaatregel. Dat betekent niet dat ze zonder effect blijven: ze helpen beleidsactoren om een vraagstuk dat voorligt beter te doorgronden. Dit laatste noemt Weiss de *enlightenment* functie van beleidsanalyse: “giv[ing] officials a background of ideas, concepts and information that increase their understanding of the policy terrain” (Weiss, 1995: 146). Terzijde: de lastige meetbaarheid van *enlightenment* effecten is één van de redenen waarom impact assessments van beleidsadviezen vaak zulke bescheiden resultaten laten zien (Loeber et al., 2011).

partijen die zich eveneens de 'hoe-verder'-vraag stelden naar aanleiding van het wegvallen van de EHS als beleidsdoel, om de eigen koers ten aanzien van natuurbeleid te bepalen.<sup>25</sup> Stelling: Het PBL heeft, als onafhankelijke beleidsadviseur, ook een rol als 'tegendenker', om de opdrachtgever te helpen kritisch te reflecteren op (elementen uit) de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het beleid ten behoeve waarvan advies wordt gevraagd.

Het bewust initiëren van leerprocessen zoals hier bedoeld, zonder directe aanleidingen van buiten af maar op basis van formatief onderzoek, vormt een grote methodische uitdaging: het aanzetten tot reflectie op de eigen aannames is om uiteenlopende redenen complex. Het wordt ontmoedigd door onbewuste 'verdedigingsmechanismen' (*defensive routines*, Argyris, 1990) waarmee mensen zich beschermen tegen gezichtsverlies tegenover bijvoorbeeld collega's, of het ongemakkelijke gevoel van twijfel dat lang gekoesterde aannames niet juist zijn. Dit soort gevoelens worden getriggerd wanneer iemand wordt geconfronteerd met informatie die strijdig is met zijn voorstelling van zaken en de verwachtingen die hij daarop baseert. Een gebruikelijke reactie op dergelijke onwelkome informatie is dat deze wordt genegeerd of afgedaan als onbelangrijk of onwaar.

Om leren te faciliteren moet het daarom vaak bewust georganiseerd worden. Dat kan met behulp van participatieve manieren van kennisproductie. Immers, leren vindt vooral plaats, volgens Schön (1983), wanneer men wordt geconfronteerd met "*crises and surprises*": met onverwachte resultaten en andere onvoorziene ontwikkelingen en gezichtspunten. En die worden vaak pas opgemerkt als *anderen* iemand erop wijzen. Een essentiële voorwaarde daarvoor is een sfeer van constructieve openheid en vertrouwen, waarin ruimte is om het 'vanzelfsprekende' te bevragen. Alleen onder speciale omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een open, niet-bedreigende en informele sfeer, zijn actoren geneigd op te merken "what [they] have worked to avoid seeing" (Schön 1983:283). Gegeven de inherente weerstand tegen het onder ogen zien van contra-intuïtieve informatie is het per definitie lastig om summatieve en formatieve doelen in een onderzoek te combineren. Om daadwerkelijk te komen tot leren iemand *bereid* moet zijn te reflecteren op de overwegingen die ten grondslag liggen aan zijn of haar handelen. Dat kan door de aandacht te richten op wat 'verkeerd' is gelopen, dat wil zeggen, op wat in de praktijk anders heeft uitgepakt dan oorspronkelijk was voorzien. Echter kan niet verondersteld worden dat partijen bereid zijn (inschattings)'fouten' onder ogen te zien, en bespreekbaar te maken, als men tegelijkertijd ter verantwoording wordt geroepen over diezelfde kwesties. Toch worden beide doelen in de praktijk, ook in de PBL-praktijk, geregeld gecombineerd. In het Natuurpact-onderzoek (zie box 9) lijkt dat bijvoorbeeld het geval te zijn, en ook het advies van het PBL voor monitoring en evaluatie van het Deltaprogramma (zie box 5) combineerde beide type doelen doelbewust.

Het organiseren van leerprocessen door middel van interactieve of participatieve werkwijzen is daardoor misschien wel makkelijker als er sprake is van een beleidscontroverse tussen partijen met verschillende frames. In zo'n situatie heeft de beleidsanalist een rol om partijen te stimuleren elkaars

---

<sup>25</sup> Een ander voorbeeld van *reframen* in de PBL-praktijk betreft het mobiliteitsvraagstuk. In de gevraagde, en geleverde, kennis ter ondersteuning van beleidsbeslissingen over de aanleg van wegen gold lange tijd als uitgangspunt het idee dat reistijdwinst vanzelfsprekend het enige criterium was. Maar het PBL wierp er andere blik op, vanuit de vraag: wat voor type weg willen mensen afleggen van werk naar wonen? Toen bleken heel andere factoren een rol te hebben bij mobiliteit. Interessant om te bespreken is wat de aanleiding vormde voor deze reframing.

standpunten serieus te nemen, en aan de hand daarvan de eigen vanzelfsprekendheden tegen het licht te houden. Dat komt hieronder aan de orde. Het initiëren van reflectie vanuit een ‘bureaucratische rationale’, waarin globaal gezien één wijze van framen dominant is, is dat wellicht lastiger. Maar ook hier is het nuttig om na te denken over de wenselijkheid wordt reflectie te bevorderen, en daarvoor participatieve methoden voor beleidsanalyse in te zetten. De vraag is vervolgens welke methoden passend zijn bij specifieke situaties en vraagstukken.

Er zijn heel uiteenlopende manieren om participatieve methoden van elkaar te onderscheiden. Een veel aangehaalde, klassieke indeling van participatieve benaderingen (in beleidsvorming maar ook in beleidsanalyse) is van Arnstein (1969). De ‘ladder’ die zij presenteert representeert gradaties van zeggenschap door betrokkenen over de inhoud van het beleid c.q. de beleidsanalyse, variërend van ‘geen enkele zeggenschap’ door betrokken participanten (bij Arnstein: burgers) in deze vorm door haar wordt gekwalificeerd als ‘manipulatie’, tot volledige zeggenschap (in de woorden van Arnstein ‘*citizen control*’). Vanwege de eenzijdige nadruk op ‘de macht aan de burgers’ is deze wijze van classificeren van participatieve benaderingen niet erg vruchtbaar bij het denken over beleid in multi-actor, multi-level settings (Loeber et al, 2011).

Een goed op de beleidsadviespraktijk toegesneden wijze van indelen is die van Walters, Aydelotte en Miller (2000) in een artikel getiteld *Putting More Public in Policy Analysis*. Met hun ‘*purpose-issue matrix*’ verbinden ze doelen van participatie – ‘verkennen van verscheidenheid in probleemdefiniëring, relevante criteria, en/of mogelijke beleidsopties’, ‘opinieonderzoek’ (*measure / assess opinions*), ‘publiekseducatie / overtuigen’ en ‘legitimeren’ – met de verschillende stadia in een beleidsvormingsproces (tabel 2). De doelen koppelen ze vervolgens aan manieren om participatie vorm te geven, gedifferentieerd naar de aard van de complexiteit van een vraagstuk. De focus in deze uitwerking ligt op het in kaart brengen van diversiteit, en op een participatieve aanpak als middel om specifieke doelen in de beleidsvoorbereiding te bereiken.

Policy Development Stages and Participation Purposes		The Purpose-Issue Matrix			
Policy Development Stages	Participation Purposes		Nature of the issue		
		Purpose	Well-structured	Moderately-structured	Ill-structured
1. Define the problem	1. Discover—Aid in the search for definitions	1. Discovery		Interest group forum	Task force Commission Focus groups Neighborhood meetings Internet chat, bulletin board
2. Identify criteria	1. Discover—Aid in the search for criteria	2. Education		Educational public forum Town meeting Neighborhood meeting News media	Educational public forum Town meeting Neighborhood meeting News media
3. Generate alternatives	1. Discover—Aid in the search for alternatives, <b>and/or</b> 2. Educate—Educate public about issue and/or proposed alternatives, <b>and/or</b> 5. Legitimize—Comply with public norms	3. Measurement		Opinion poll Focus groups	Opinion poll Focus groups
4. Evaluate alternatives	2. Educate—Educate public about proposed alternatives, <b>and/or</b> 3. Measure—Assess public opinion regarding a set of options, <b>and/or</b> 5. Legitimize—Comply with public norms	4. Persuasion		Persuasive public forum Town meeting Advocacy media	Persuasive public forum Town meeting Advocacy media
5. Recommend an alternative	2. Educate—Educate public about issue and/or proposed alternatives, <b>and/or</b> 4. Persuade—Persuade public toward a recommended alternative, <b>and/or</b> 5. Legitimize—Comply with public norms or legal requirements	5. Legitimize	Elections Referendums Formal hearings as required by law or custom	Elections Referendums Formal hearings Media Task force	Elections Referendums Formal hearings Media Task force

Tabel 2. Bron: Walters et al., 2000

Deze indeling door Walters et al. van doelen en vormgeving van participatie in beleidsanalyse is typisch uitgewerkt op basis van wat Hall (2014, zie tabel 1) de ‘bureaucratische rationale’ noemt. Het neemt het idee van beleid als een gefaseerd, lineair proces als uitgangspunt, waarin vaste ijkpunten te identificeren zijn ten opzichte waarvan passende kennisoverlevering plaats kan vinden (ex-ante, ex-durante, en ex-post, gericht op het formuleren en prioriteren van doelen, en vervolgens op het



uitwerken van deze ‘gegeven’ doelen). De beleidsdoelen lenen zich bovendien voor een uitwerking in meetbare indicatoren. Naar mate een vraagstuk complexer is (Walters et al. hanteren een equivalente indeling als Hisschemöller & Hoppe, 1995, zie figuur 2) is er meer noodzaak vormen van burgerparticipatie voor het behalen van genoemde doelen in te zetten. De beleidsadviseur opereert volledig vanuit deze rationale en neemt de rol van beleidsondersteuner (of –coördinator) op zich.<sup>26</sup> Die rol komt ook tot uitdrukking in de onderscheiden participatiedoelen als ‘uitleggen’ (*education*) en ‘overtuigen’ (*persuasion*). De participatie is, zo blijkt uit deze termen, vooral gericht op het communiceren van het perspectief van de beleidsactor op een bepaalde kwestie.

Dat blijkt ook uit de uitwerking van de notie van legitimering: de nadruk ligt bij Walters et al. op structurele legitimiteit, dat wil zeggen, op de formele, institutioneel verankerde politieke processen ter verkrijging van een mandaat van de burger. Deze invalshoek is zozeer geënt op de gedachte dat overheidsorganen door hun institutionele positie in het democratische bestel vanzelfsprekend legitimiteit genieten (zogenaamde *inputlegitimiteit*; Scharpf, 2009), dat volledig voorbij wordt gegaan aan het inzicht dat processen van (de-)legitimering een continue karakter hebben (Van Kersbergen, en Van Waarden, 2001). Uit empirisch onderzoek blijkt dat het niet de formele democratische rechten van burgers zijn, zoals stemrecht en bijvoorbeeld mogelijkheden voor referenda, die als zodanig legitimiteit verschaffen, maar vooral de *performance* van de overheid. Beleid wordt als legitiem gezien als het effectief bijdraagt aan het reduceren van daadwerkelijke maatschappelijke problemen (Rothstein en Tannenbergh, 2015; zogenaamde *outputlegitimiteit*).

Gegeven de complexiteit van veel hedendaagse maatschappelijke problemen, en de onzekerheden waarmee deze gepaard gaan (Klinke en Renn, 2012)<sup>27</sup>, past de logica van *rational planning* niet goed bij het type vraagstukken waar het PBL advies over wordt gevraagd. Juist omdat de oorzaken complex zijn, en specifieke oorzaak-gevolg relaties bij uitstek onduidelijk (zie ook Harrington en Shearing, 2017) vraagt het voorbereiden, formuleren en vormgeven van beleid om problemen het hoofd te bieden een nadrukkelijker rol voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties als leveranciers van relevante kennis en als coproductanten van beleidseffecten. Deze ‘vermaatschappelijking van beleid’ (Denters en Rose, 2005) wordt versterkt door de toenemende decentralisatie van overheidsbestuur, niet alleen naar lagere overheden en ZBO’s (en ‘third party

---

<sup>26</sup> De door Hoppe (2007) geïdentificeerde rollen (voetnoot 14) zijn merendeels te beschouwen als praktische uitwerkingen van dit idee van ‘beleidsondersteuner.’

<sup>27</sup> In deze context doet tegenwoordig in beleidskringen de uit het bedrijfsleven afkomstige afkorting VUCA opgeld, die staat voor de kenmerken: volatiliteit, onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit (Bennett en Lemoine, 2014). Volatiliteit heeft betrekking op de snelheid en onvoorspelbaarheid van veranderingen die kunnen plaatsvinden (en die vragen om flexibel beleid en *adaptief* management); onzekerheid heeft betrekking op een scala aan aspecten (afhankelijk van de specifieke auteur(s) wordt dit verschillend gedefinieerd) maar heeft als kenmerk een gebrek aan cruciale kennis voor het kunnen maken van risicoanalyses en beheersingsontwerpen (kennis om de kans te berekenen dat een bepaalde situatie zich voor doet, en kennis over de te verwachten impacts daarvan); complexiteit heeft betrekking op de veelheid van verbindingen tussen aspecten en actoren die betrokken zijn bij een bepaalde situatie, zowel bij het ontstaan ervan als bij het definiëren en mogelijk beheersen van de problemen die daarmee gepaard gaan; ambiguïteit als concept slaat op het ontbreken van enig houvast bij het doorgronden van een probleem (oorzaak-gevolgrelaties worden niet begrepen) en bij het kunnen voorspellen van de effecten van (verdere) veranderingen, onder andere door een gebrek aan relevantie van bestaande kennis. Hier gaat het om het inzicht dat de ‘logica van het verleden’ (bijv. inzicht in de dynamiek van het klimaatstelsel in samenhang met andere aspecten) wel eens volledig ontoereikend zou kunnen zijn om toekomstige situaties het hoofd te kunnen bieden (voor een toegankelijk uitwerking van deze gedachte, zie Gail, W.B (2016) A New Dark Age Looms, *The New York Times*. [https://www.nytimes.com/2016/04/19/opinion/a-new-dark-age-looms.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2016/04/19/opinion/a-new-dark-age-looms.html?_r=0)).

organisations'), maar ook door allerhande vormen van publiek-private samenwerking. Dit is in toenemende mate behalve bij beleidsimplementatie ook het geval bij het vormgeven aan beleidsplannen (in het geval van een 'netwerkende' of 'responsieve' overheid, dat wil zeggen, de rechter helft van de kruistabel van NSOB & PBL (2014) in Box 5; vgl de 'energieke samenleving', Hajer, 2011; Meyer et al., 2015) al dan niet in interactie met supranationale beleidsarrangementen zoals de EU. In zulke gevallen is het speelveld waarin een kennisleverancier als het PBL zich beweegt, bijvoorbeeld met betrekking tot omgevingsbeleid, te kenschetsen als 'multi-actor' en 'multi-level' en is het beleidsproces te kenmerken als *network governance*:

... the setting of policy-making is defined by the existence of highly organized social sub-systems. . . . The 'state' is vertically and horizontally segmented and its role has changed from authoritative allocation 'from above' to the role of 'activator'. Governing [...] involves bringing together the relevant state and societal actors and building issue-specific constituencies. Thus, in these patterns of interaction, state actors and a multitude of interest organisations are involved in multilateral negotiations about the allocation of functionally specific 'values' (Eising & Kohler-Koch 2000: 5)

In zo'n gedifferentieerd speelveld is legitimiteit zeker niet langer alleen te ontleen aan de formele momenten in het '*loop model*' van de democratie (inputlegitimiteit) en zelfs niet aan de performance van overheidsorganisaties per se (outputlegitimiteit). Immers, haast per definitie is onduidelijk welke partij precies waarvoor verantwoordelijk is (Mulgan, 2003; zie voor een discussie over het toewijzen van risico's en verantwoordelijkheden tussen verschillende partners Bouma en Berkhout, 2015).). Een goede performance creëert legitimiteit als het gepaard gaat met deliberatie met betrokkenen (Bovens, 2005; Erkkilä, 2012).

In deze deliberatie kan een kennisleverancier als het PBL een centrale rol spelen. Dat is niet alleen cruciaal voor de legitimiteit van overheidsbestuur maar ook voor de gezaghebbendheid van een kennisinstituut. Dit richt de aandacht op de *facilitator*-rol zoals geïdentificeerd door Hall (2014; zie tabel 1), en bijpassende interactieve, participatieve onderzoeksmethoden.

#### *Lerende rationale: constructivistische beleidsgeoriënteerde onderzoeksmethoden*

Uit het bovenstaande komen drie redenen naar voren om in de beleidsvoering momenten voor, en vormen van, deliberatie op te nemen: *i)* vanwege het doel legitimiteit te creëren (vanuit de aanname dat de kans toeneemt dat beleid effectief is als het bouwt op 'sociaal robuuste kennis', én vanwege de interactie zelf en de daardoor toegenomen transparantie, hetgeen leidt tot zogenaamde *throughput*-legitimiteit), *ii)* met het oog op het verbreden van de kennisbasis, om onzekere en complexe maatschappelijke vraagstukken beter het hoofd te kunnen bieden; en *iii)* om (latente) conflicten op te lossen ofwel te voorkomen, als partijen een vraagstuk vanuit verschillende perspectieven benaderen in een multi-actor, multi-level setting, gekenmerkt door onzekerheden en emergente doelen (het type vraagstuk beschreven in deel A als *matters of concern*, waarbij partijen een vraagstuk benaderen vanuit verschillende *framings*). Dit zijn alle redenen voor een kennisleverancier als het PBL om te overwegen een rol op zich te nemen die Hall (2014) aanduidt als *facilitator* – een rol die op heel verschillende manieren methodisch ingevuld kan worden, afhankelijk van het accent dat wordt gelegd in de vraagstelling. Zo is er een verschil tussen methoden die leren (*belief revision*) beogen te bevorderen, en methoden die de diversiteit van perspectieven alleen in kaart proberen te brengen. In alle gevallen behoeft de rol van de beleidsanalist en de methodekeuze

aandacht vanuit de vraag naar de gezaghebbendheid van het resulterende beleidsadvies, en daarmee van de legitimiteit van het kennisinstituut als zodanig.

De rationale die methoden behorend bij de rol van *'facilitator'* onderling bindt is die van het constructivisme.<sup>28</sup> Wat betreft de ideeën over de relatie tussen onderzoeker en onderzochte staat dit paradigma diametraal tegenover het hierboven beschreven positivistisch perspectief. Vanuit een constructivistisch oogpunt is de werkelijkheid kenbaar *through the eye of the beholder*, dat wil zeggen: het perspectief van de waarnemer bepaalt (mede) de kenmerken van wat wordt waargenomen. Onderzoek gaat daarom specifiek over de *interpretatie* van hetgeen wordt onderzocht. Dit vraagt om interpretatieve onderzoeksmethoden (zogenaamde *Verstehende* methoden; zie bijv. Yanow and Schwartz-Shea, 2006) en een onderzoeksbenadering waarin het onderzoeksobject op (wellicht deels) inductieve wijze in beeld wordt gebracht: "Inductive analysis means that the patterns, themes, and categories of analysis come from the data; they emerge out of the data rather than being imposed on them prior to data collection and analysis" (Patton, 1980, p.306). Bij een inductieve benadering is de indeling aan de hand waarvan (kwantitatieve of kwalitatieve) data worden geordend dus niet bij aanvang van het onderzoek al (in hoge mate) door de onderzoeker bepaald. Categorieën en thema's om de bevindingen te ordenen volgen uit de data zelf, en worden voortdurend bijgesteld in een proces van heen- en terugdenken tussen concepten en waarnemingen ("weaving back and forth between data and theory"; Bryman, 2012, p.26). Kennisproductie is dientengevolge niet lineair maar itererend.

Op het terrein van beleidsanalyse en evaluatie kent de constructivistische benadering diverse uitwerkingen (met verschillende, deels overlappende benamingen). Bekende varianten zijn de 'responsieve evaluatie' (Stake, 1973, 1976; Van Hattum en Loeber, 2016), de 'lerende evaluatie' (Edelenbos en Van Buuren, 2005; Kuindersma et al., 2006; Van Veen et al., 2016 – zie ook box 9) en reflexief monitoren (Van Mierlo et al., 2011). Deze varianten bouwen alle min of meer voort op uitwerking van constructivistische analyse van Guba en Lincoln (1989; Abma, 2000), de zogenaamde 'Vierde generatie-evaluatie'. Wat deze vormen van analyse c.q. evaluatie gemeen hebben is dat ze de specifieke manier waarop partijen kijken naar een vraagstuk of beleid centraal stellen in het onderzoek. In deze aanpak ligt de focus niet op toetsing van het onderzochte aan een vooraf en terzijde opgesteld set van criteria, of het vergaren van ontbrekende kennis in een op voorhand uitgewerkt analysekader. In plaats daarvan wordt de agenda van het onderzoek (mede) bepaald door de *claims, concerns & issues* (CC&I's, Guba en Lincoln, 1989) van de betrokken gesprekspartners, dat wil zeggen, door hun (positief, negatief of neutraal gewaardeerde) ideeën ten aanzien van het onderzochte.

**Box 10. Punt van discussie uit de PBL-praktijk:** De afgelopen jaren is het nieuwe natuurbeleid door het PBL geëvalueerd. Dit beleid is in vergaande mate gedecentraliseerd. Vanwege de decentralisatie (betrokken zijn provincies, Rijk, maatschappelijke organisaties en bedrijven), en het feit dat de doelen en ambities door partijen in onderlinge afstemming worden ontwikkeld, en uiteenlopend zijn (het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de verbinding tussen natuur en economie naast biodiversiteit, in het kader van Europese richtlijnen) werd een klassieke

<sup>28</sup> Het constructivistisch perspectief bouwt op inzichten uit uiteenlopende stromingen in de wetenschapsfilosofie die zich in de loop van de tijd naast (en voorafgaand aan) het positivisme hebben ontwikkeld, waaronder de hermeneutiek, de fenomenologie, het symbolisch interactionisme en het pragmatisme.

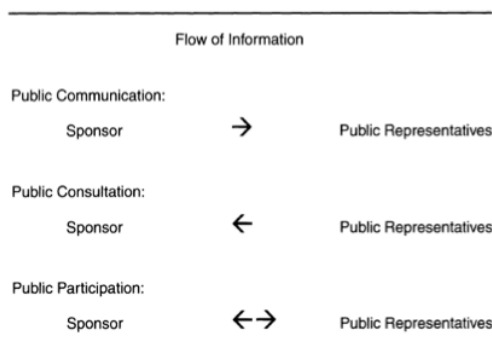
evaluatie-aanpak op basis van effectiviteit en efficiëntie in het behalen van vastgestelde doelen niet geschikt geacht (Folkert et al., 2015). Er is gekozen voor een aanpak gebaseerd op de lerende evaluatie, met als doel bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van de beleidstheorie en doelen van het natuurbeleid (PBL & WUR (2017)). De aanpak is door een externe partij (het Athena Instituut van de VU) op zijn merites bekeken. In het assessmentrapport wijst het Athena Instituut op de gevolgen die deze keuze heeft voor de rollen van diverse betrokkenen: “De onderzoekers stappen [met de keuze voor een lerende evaluatie] van hun rol als afstandelijke onderzoekers en zijn tijdens het evaluatieproces meer interactief betrokken geweest bij de provincies wiens (*sic!*) beleid geëvalueerd is en andere maatschappelijke partijen die daarmee gemoeid zijn. Ook voor opdrachtgevers en partijen die actief bij de evaluatie zijn betrokken ... betekende deze evaluatie een andere rol; hen werd gevraagd actiever betrokken te zijn bij alle fasen van het evaluatieonderzoek.” Deze nieuwe rolverdeling in een evaluatieopzet paste bij de ambities die het PBL had met het onderzoek: “de evaluatieonderzoekers verwachtten dat de evaluatie kennis zou produceren die sociaal robuust is (betrouwbaar, relevant en toepasbaar). Omdat deze kennis gezamenlijk met de betrokkenen wordt ontwikkeld, kunnen inzichten direct gebruikt worden om het beleid en/of de uitvoeringspraktijk tussentijds aan te passen. De verwachting is daarom dat een lerende evaluatie leidt tot bruikbaarere kennis, en daardoor [tot] kennisverrijkte beleidspraktijken en uiteindelijk tot meer beleidsimpact. Daarnaast beoogden de onderzoekers middels een lerende evaluatie een brug te slaan tussen twee belangrijke functies van evalueren: verantwoorden van beleid (niet alleen ‘omhoog’, richting opdrachtgevers, maar juist horizontaal: richting alle partijen die betrokken zijn bij het beleid), en leren om beleid (de vormgeving en de uitvoering) te verbeteren” (beide citaten Verwoerd et al., 2017). Stelling 1: Nieuwe vormen van multi-actor, multi-level governance (zoals het nieuwe natuurbeleid), waarbij afspraken over ambities worden vastgelegd in Bestuursakkoorden etc. en doelstellingen in samenspraak met uiteenlopende partijen worden uitgewerkt, vragen per definitie om nieuwe, interactieve vormen van analyse en evaluatie. Anders gezegd, stelling 2: Als er sprake is van multi-actor, multi-level governance zijn participatieve vormen van kennisproductie de eerste aangewezen optie, ook als er geen sprake is van (latente) beleidsconflicten als bedoeld in de analysebeschrijving in deel A van dit document.

Het PBL experimenteert de laatste jaren met verschillende soorten interpretatieve methoden, waaronder vormen van storytelling (discoursanalyse, perspectieven-analyse), casuonderzoek op basis van interviews en focusgroepen, frame-analyse en onderzoek naar motivaties en drijfveren op basis van diepte-interviews etc. (o.a. Dassen et al., 2013; de Vries en Petersen, 2009; Hage et al., 2010; Kunseler et al., 2015). De precieze methoden voor data-verzameling en -analyse in dergelijke interpretatieve, inductieve benaderingen van onderzoek kunnen sterk verschillen. Een interpretatief onderzoek kan prima door een onderzoeker in zijn/haar eentje worden vorm gegeven. De gezichtspunten van verschillende partijen worden door de onderzoeker in zo’n geval in kaart gebracht op basis van interviews en/of documentanalyse, en geanalyseerd en vertaalt in een meer generiek narratief. Echter, om ervoor te zorgen dat zo’n vertaalslag recht doet aan, en geverifieerd wordt door, het perspectief van de betrokken partijen wordt vaak gewerkt met participatieve methoden waarbij diverse betrokkenen bij een vraagstuk zelf een actieve rol hebben in het onderzoek.

Dat betekent *niet* dat, andersom geredeneerd, participatieve methoden per se gebaseerd zijn op een constructivistisch wetenschapsperspectief en per definitie uitgaan van een brede verzameling betrokkenen. Ook de samenwerking van alleen beleidsactoren met wetenschappers (“kennis co-creatie”) is bijvoorbeeld te beschouwen als een participatief proces (zie Hegger et al., 2013). Bovendien zijn, zoals we hierboven onder het kopje ‘bureaucratische rationale’ gezien hebben,

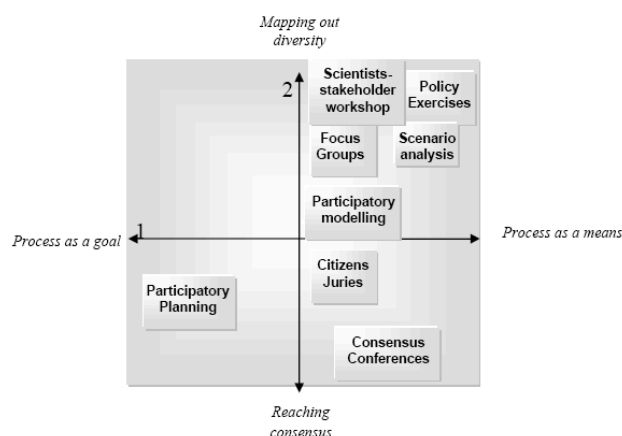
behelzen niet alle vormen van participatie een uitwisseling *tussen* partijen. Dit vraagt om een nadere verheldering van de verschillende typen participatie in onderzoek.

Een eerste handzame categorisering vinden we bij Rowe en Frewer (2005). Aan de hand van de dominante richting in informatie-uitwisseling maken zij het onderscheid duidelijk tussen de hierboven, bij Walters et al. (2000) bedoelde vormen van participatie (in de woorden van Rowe en Frewer: *'public communication'*, en *'public consultation'*), en de vormen van participatie die bedoeld worden als passend bij het type situatie en de doelen (zie *i t/m iii*) waar we hier over spreken:



**Figuur 8 Vormen van interactie tussen overheden (opdrachtgever) en bij een vraagstuk betrokkenen.**  
Bron: Rowe en Frewer, 2005.

In die laatste categorie is een keur aan methoden te onderscheiden. Een praktische vorm van indelen is die van Van Asselt en Rijkens-Klomp (2002; zie ook Turnhout et al., 2004). Hun indeling heeft geen betrekking op de *zeggenschap over* de inhoud van een beleids(analyse)proces (zoals bij de eerder genoemde *'ladder of participation'* van Arnstein), maar op de inhoud zelf. De auteurs maken onderscheid tussen vormen van participatie aan de hand van twee dimensies: doel van het organiseren van participatie (*'participatief proces is doel'* *an sich* versus *'participatief proces is middel'* om een specifiek doel te bereiken) en de gewenste output (*'consensus'* versus *'diversiteit in kaart brengen'*). Dit onderscheid zetten ze uit in een kruistabel, zie figuur 9:



**Figuur 9. Bron: Van Asselt en Rijkens-Klomp (2002).**

In hun opsomming van mogelijke participatieve methoden en ontwerpen zijn Van Asselt en Rijkens-Klomp uiteraard niet volledig. De laatste jaren laten bovendien een flinke ontwikkeling in nieuwe participatieve benaderingen zien. Ook het PBL werkt in toenemende mate met diverse participatieve

methoden, en draagt bij aan de ontwikkeling ervan. De MNP-RIVM Leidraad voor Omgaan met Onzekerheden (Janssen en Van der Sluijs, 2003) en de Leidraad Stakeholderparticipatie (Hage en Leroy, 2009) zijn vroege mijlpalen in deze traditie van methode-ontwikkeling, van waaruit gestaag verder wordt gewerkt aan participatieve benaderingen. Dat is conform de aanbeveling van de visitatiecommissie uit 2012 die adviseerde de trend in de richting van meer stakeholderparticipatie voort te zetten. Een recent voorbeeld is het participatief ontwerpend onderzoek (bijv. met behulp van research-by-design-instrumenten) met betrekking tot de *New Urban Agenda*, waarin uiteenlopende betrokkenen bijdragen aan de analyse van de samenhang tussen stedelijke ecologie en economie op verschillende schaalniveaus, met daarbij oog voor zowel de groen-blauwe aspecten als de harde infrastructuur (Dassen et al., 2017). Een andere participatieve benadering die duidelijk in opkomst is, is de Participatory Integrated Assessment (PIA) (zie Salter et al., 2010, voor een overzicht van PIA-benaderingen). Bij IA is participatie door stakeholders niet per se noodzakelijk, maar de overtuiging groeit dat het wenselijk is omdat het zorgt voor een grotere ecologische validiteit van de modellen (Van de Kerkhof et al., 2002).

Ook in het bestek van dit document is een uitputtend overzicht van het palet aan beschikbare methoden (binnen het PBL, en daarbuiten) niet te geven. Wel is het nuttig voor de methodekeuze om nader stil te staan bij de doelen die specifiek met een participatieve benadering worden beoogd. Het 'waarom' is immers in sterke mate bepalend voor het 'hoe', in het bijzonder met betrekking tot de precieze wijze waarop de samenwerking tussen onderzoeker(s) en onderzochte(n) wordt vormgegeven.

Hierboven zijn drie redenen genoemd om te kiezen voor een participatieve benadering. De eerstgenoemde reden, het vergroten van de legitimiteit van het beleid waaraan een participatief ontwikkeld advies bedoelt bij te dragen, veronderstelt dat het beleidsadvies zelf ook 'legitiem' ofwel gezaghebbend is. Dit richt de aandacht op de vraag hoe een participatieve werkwijze de toets der kritiek met betrekking tot wetenschappelijke kwaliteit kan doorstaan. Voor onderzoekers die vertrouwd zijn met het positivisme oogt een interactieve en interpretatieve manier van werken wellicht contra-intuïtief, of zelfs 'absurd'.<sup>29</sup> Zoals hierboven opgemerkt is één van de redenen om te werken vanuit een positivistisch perspectief het onderscheid tussen onderzoeker en onderzochte, hetgeen in elk geval naar verwachting bijdraagt aan objectiviteit, en daarmee aan de gewenste onafhankelijk van het PBL als adviseur, en aan de kwaliteit van het advies. Het is goed op te merken dat ook vanuit het constructivisme criteria voor handen zijn, waaraan de kwaliteit van een adviesrapport getoetst kan worden en de onafhankelijke positie van de kennisleverancier geborgd. Guba en Lincoln (1989) hebben deze als volgt verwoord (zie ook Abma, 2000; en Kuindersma et al., 2006 p.30).

*Geloofwaardigheid* (als equivalent van interne validiteit) betreft de mate van overeenkomst tussen de weergave van het onderzochte door de onderzoeker, en de perceptie van de participanten in het onderzoek. Interne validiteit wordt in constructivistisch onderzoek gewaarborgd door 'respondent validering', dat wil zeggen, door een check bij de onderzochten of gemaakte interpretaties kloppen. Dit is bij uitstek een reden om partijen actief te betrekken bij een onderzoek. Daarnaast kan uiteraard nagegaan worden in welke mate de interpretaties steek houden middels triangulatie van methoden en bronnen ('*critical multiplism*', Dunn, 1994). Een zorgvuldig bewaakte verdeling van

---

<sup>29</sup> "For many technical experts, the philosophical position of constructivism seems absurd", Klinke & Renn (2012, p.1073)

zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke resultaten tussen de diverse betrokken partijen, inclusief de analist zoals in Vierde Generatie Evaluatie, zorgt er bovendien voor dat de uitkomst van een onderzoek niet eenzijdig door de analist is vormgegeven maar dat dit een daadwerkelijk gezamenlijk product (*'joint construction'*; Guba en Lincoln, 1989) is vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid voor de inhoud.

*Overdraagbaarheid* (als equivalent van externe validiteit) verwijst naar de mate waarin bevindingen uit een onderzoek corresponderen met databronnen daarbuiten. Een belangrijke basis voor dergelijke externe validiteit is een check op de juistheid door de lezer van een onderzoeksrapportage. Om die mogelijk te maken dienen de bevindingen zo toegankelijk en volledig mogelijk te worden ontsloten. Binnen het PBL is dit thema opgepakt na de discussies over de kwaliteit van een IPCC-rapport uit 2007. In de online-beschrijving van een PBL *Working paper* hierover stellen de auteurs:

Een van de ... tekortkomingen in dat rapport waren onvoldoende transparante expertoordelen. Wij stellen dat auteurs en assessoren ... hun oordelen transparanter moeten maken, dat wil zeggen dat lezers in staat moeten zijn om de argumenten van het assessmentteam te volgen. Bovendien, om meer reflectief te zijn over het bestaan van verschillende standpunten, moet de assessmentmethodologie gebruikmaken van een procedure van 'open assessment', bijvoorbeeld door het uitnodigen van 'buitenstaanders' om deel te nemen aan het proces van kwaliteitscontrole (Online beschrijving van Strengers et al., 2013).<sup>30</sup>

*Onafhankelijkheid* (als equivalent van betrouwbaarheid) verwijst naar transparantie met betrekking tot methodologische beslissingen en de rol van de onderzoeker. Omdat er geen sprake kan zijn van een experiment-setting (gecontroleerde omstandigheden) is het onderzoek per definitie niet replicerbaar. Waar het om gaat is dat de wijze waarop bevindingen en uitspaken ('kennisclaims') tot stand zijn gekomen navolgbaar zijn, door alle onderzoeksstappen en de producten daaruit te zorgvuldig archiveren (bijvoorbeeld transcripties van interviews) en beschikbaar te maken voor kritische inspectie.

Wat betreft de zorgen met betrekking tot onafhankelijkheid zij opgemerkt dat participatief onderzoek niet per se een actieve, inhoudelijke betrokkenheid van de onderzoeker met zich meebrengt. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen 'actie-onderzoek', waarbij de onderzoeker erop uit is het onderzochte bewust te beïnvloeden (de onderzoeker wordt zelf een partij in het onderzochte), en zogenaamd 'betrokken onderzoek' (*engaged research*) (Hegland, 1981, geparafraseerd in Levin en Ravn, 2007): "The engaged researcher enters the research field in hopes of understanding the field participants on their own terms. The researcher is aware that his or her presence in the field influences the field, but the aim (of the field study) is *understanding*, and not influence. The action researcher, on the other hand, actively aims to *influence* the field. The action researcher is a conscious actor in a process of change" (Levin en Ravn, 2007, p.5).<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Beschikbaar via: <http://www.pbl.nl/publicaties/het-open-maken-van-wetenschappelijke-assessments-voor-beleid-het-belang-van-transparantie-in-expertoordelen>

<sup>31</sup> Een goed gedocumenteerd voorbeeld van een interactieve analyse met als expliciet doel om het onderzochte te helpen veranderen door middel van het instigeren van leerprocessen tussen participanten, is de door het Rathenau Instituut geïnitieerde Interactieve Technology Assessment van het gewasbeschermingsbeleid in de jaren '90 (Groenewegen et al., 1996; Grin et al., 1997; Loeber, 2004).

Behalve deze drie kwaliteitscriteria die corresponderen met de criteria voor positivistisch onderzoek hebben Guba en Lincoln (1989) zogenaamde authenticiteitscriteria geformuleerd. Die hebben betrekking op de juistheid en eerlijkheid die betracht is in het onderzoeksproces (gelijke inbreng door alle betrokkenen, mate waarin inzicht en wederzijds begrip zijn ontwikkeld, en nieuwe vormen van handelen, en het vermogen tot handelen, is gestimuleerd): “Authenticity is demonstrated when the researcher is able to show several different perspectives and depth of understanding that fairly represent these perspectives. Therefore, prolonged engagement, persistent observation, reflexivity, and member checking are critical processes for ensuring fairness” (Shannon en Hambacher, 2014).

Daarnaast is de bruikbaarheid van de ontwikkelde kennis een belangrijk criterium. Een relevante, recente uitwerking van dit laatste punt wordt geboden door McNie et al. (2016). De typologie die deze auteurs hebben ontwikkeld helpt onderzoek epistemologisch en methodologisch te duiden en vervolgens op zijn merites te beschouwen. Het ordent de aspecten van een onderzoek in drie clusters (kennisproductie, leren en interactie, en kenmerken van de onderzoeksorganisatie) en biedt voor elk van die clusters een aantal criteria voor kwaliteitstoetsing. Deze criteria zijn geformuleerd als continua, tussen de extremen ‘wetenschappelijke waarden’ en ‘gebruikerswaarden’ (zie figuur 10). Door deze te presenteren als een glijdende schaal doorbreekt het de onvruchtbare (en onhoudbare) ‘klassieke’ dichotomie tussen *rigour* enerzijds en *relevance* anderzijds, en vervangt deze door een fijnmazig raamwerk voor het vaststellen van de kwaliteit van onderzoek, met ruimte voor een scala aan methoden, benaderingen en doelstellingen.

Activity	Attribute	Spectra of Research Criteria	
		Science Values ←	→ User Values
Knowledge Production	Expertise	Epistemic	Experiential
	Relevance	General	Contextual
	Disciplinary Focus	Singular, Narrow	Transdisciplinary, Diverse
	Uncertainty	Reduce Uncertainty	Manage Uncertainty
	Goals for Research	Exploratory	Outcome Oriented
Learning & Engagement	Learning	Theoretical	Social, Practical
	Knowledge Exchange	Narrow	Iterative, Influential
	Network Participation	Homogeneous	Heterogeneous
	Social Capital	Negligible	Significant
Organizational & Institutional Processes	Accessibility	Constrained	High
	Outputs	Narrow	Diverse
	Evaluation & Effectiveness	Science-Centric	Public-Value Oriented
	Flexibility	Constrained	Responsive
	Human Capital	Narrow	Broad
	Boundary Management	Limited	Broad

**Figuur 10. ‘Spectrum van onderzoekscriteria’.** Bron: McNie et al., 2016.

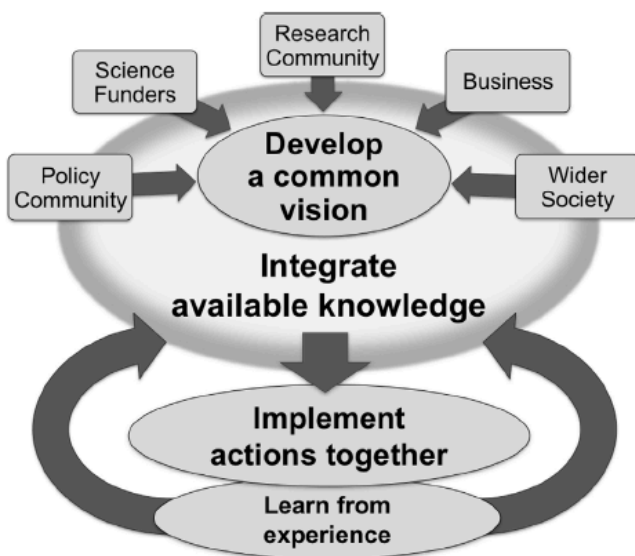
Zo gepresenteerd wordt het onderscheid dat vaak (ook hierboven!) gemaakt wordt tussen enerzijds een zogenaamd ‘zuivere’ klassiek-positivistische onderzoekbenadering met bijbehorende kwaliteitscriteria en anderzijds een vergaarbak van ‘onderzoek dat daar niet aan voldoet’ vervangen door variëteit aan relevante criteria waardoor er, als gezegd, ruimte gecreëerd wordt om de kwaliteit van allerlei (aspecten van) onderzoek op de eigen merites te beschouwen.

Deze manier van differentiëren tussen kwaliteitscriteria past bij de bredere ontwikkeling in kennisproductie die Nowotny, Scott en Gibbons in 2001 beschreven in termen van een ontwikkeling van ‘mode-1’ naar ‘mode-2’ wetenschap. Zij wezen erop dat het idee van zogenaamde ‘certified knowledge’ (gekenmerkt door disciplinaire segregatie en een eigen set van methodologische regels)



dat in de loop van de 19<sup>de</sup> en 20<sup>ste</sup> eeuw geïstitutionaliseerd is, plaats maakt voor een vermaatschappelijking van wetenschap, gekenmerkt door een contextualisering van kennisproductie en een integratie van perspectieven en disciplinaire invalshoeken.<sup>32</sup> Deze opvatting over hoe ‘sociaal robuuste kennis’ is te produceren past bij de hierboven als tweede genoemde reden om te kiezen voor participatieve methoden. Hier gaat het om het verbreden van de kennis zodat complexe maatschappelijke vraagstukken zo effectief mogelijk kunnen worden aangepakt.

Een dergelijk *mode2*-perspectief op kennisproductie is mede door het PBL concreet uitgewerkt in het idee om nieuwe geïntegreerde kennisarena’s voor duurzaamheidsvraagstukken te ontwikkelen (zie figuur 11, Cornell et al., 2013).



Figuur 11. Een geïntegreerde kennisarena voor duurzaamheidsvraagstukken. Bron: Cornell et al., 2013

Een belangrijk kenmerk van zo’n arena is, stellen de ontwerpers, de nadruk die gelegd wordt op leren. De meerwaarde van inter- en transdisciplinaire samenwerking en afstemmen (*co-design*) is gelegen in het accumuleren van inzichten en ervaringen, en het leren door kennisuitwisseling. Hierboven hebben we gezien dat dergelijk leren niet alleen het kennis nemen van andermans inzichten met zich mee brengt, maar ook het reflecteren op de eigen aannames en diepliggende ‘*beliefs*’. Leren als reden (de als derde genoemde) om te kiezen voor interactieve, participatieve werkwijzen is dus – positief geformuleerd – de ambitie om beschikbare kennis en perspectieven zo goed mogelijk te integreren, en tevens – negatief geformuleerd – om (latente) conflicten op te lossen

<sup>32</sup> Bij deze ontwikkeling hoort ook een herwaardering van niet-academische kennis. Het begrip ‘lekenkennis’ (*lay knowledge*) wordt nu gezien als een *a priori* diskwalificaties van de kennis die betrokkenen bij een vraagstuk aandragen naast die van ‘expertkennis’. Collins en Evans (2002) pleiten daarom voor een herformulering van het concept ‘expertise.’ Niet langer zou de wetenschappelijke en professionele achtergrond van doorslaggevend belang moeten zijn bij het bepalen of er al dan niet sprake is van expertise, maar de mate waarin een spreker ter zake kundig is met betrekking tot een bepaald onderwerp. Die kennis kan ook verkregen zijn door ervaring en persoonlijke betrokkenheid: “[I]n our model the boundary [between experts and non-experts] is found in a new place. This boundary is no longer between the class of professional accredited experts and the rest; it is between groups of specialists and the rest.’

ofwel te voorkomen (als er sprake is van *matters of concern* en partijen het vraagstuk benaderen vanuit verschillende *framings*) zoals we in deel A hebben geconstateerd.<sup>33</sup>

Een recent voorbeeld van een dergelijke, op leren gerichte kennisarena zijn de experimentele, gebiedsgerichte Living Labs voor de co-constructie van kennis in ruimtelijke ordening, in de uitwerking van de Universiteit Gent (Boelens et al., 2015). Hierin worden bewust heel verschillende methodologieën en perspectieven bij elkaar gebracht, om leerprocessen op gang te brengen: “Voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke, doch op maat ontwikkelde methodologische principes hebben ... alle curatoren bijgedragen vanuit hun eigen ervaringen, kennis, referentiekaders, achtergronden en interesses” (2015: 15). Specifiek wordt een viertal subdoelen van deze manier van combineren van methoden en perspectieven genoemd (indeling overgenomen uit Boelens et al., 2015):

- *tracing* - middels *Joint Fact Finding* rond deelaspecten van het vraagstuk<sup>34</sup>
- *mapping* - het ontwikkelen van alternatieve oplossingen ‘buiten de gebaande paden’
- *diagramming* - dit beschrijven de auteurs als het ‘goed luisteren naar stakeholders’ en op basis daarvan ‘mogelijk verrassende cross-overs ... maken’ door het combineren van inzichten; een invalshoek die sterk doet denken aan wat Grin et al. (1997; hierboven genoemd met betrekking tot het Rathenauproject over gewasbeschermingsbeleid) noemen ‘het in kaart brengen van handelingstheorieën van actoren’ om op basis daarvan congruente oplossingsrichtingen te ontwikkelen, waardoor een *lock-in* situatie kan worden doorbroken, en
- *agencying* – het uitwerken van de aldus ontwikkelde inzichten in plannen, wetten, regels en beleidsmaatregelen zoals opstartsubsidies, om handen en voeten, en continuïteit aan de geambieerde ontwikkeling te geven, op een manier die tegelijkertijd voldoende flexibel is om toekomstige ontwikkelingen te steunen en in elk geval niet te dwarsbomen. Zie in dit licht ook de discussie over het ‘dynamisch verankeren’ van nieuwe, ‘out-of-the-box’ ontwikkelingen (Loeber, 2003; Elzen et al., 2012).

De specifieke (sub)doelen die met participatieve methoden worden nagestreefd zijn niet alleen relevant voor de specifieke rollen die de beleidsanalist aanneemt, maar ook voor de rollen van de overige betrokkenen. Bovendien bepalen ze de richting voor het beantwoorden van de zogenaamde ‘*closure*’-vraag: *wie* doet mee om *wat* te bespreken, en hoe wordt daar een grens in aangebracht?

Deze centrale vraag in participatieve methoden wordt ook wel het ‘extensieprobleem’ (Collins en Evans, 2002) genoemd in de literatuur. Grin et al. (1997) wijzen op het verband dat bestaat tussen de *closure* ten aanzien van personen (*wie*) en onderwerpen (*wat*). Immers, hoe bredere de selectie van perspectieven, en daarbij te selecteren participanten, hoe breder potentieel de *range* aan onderwerpen die aandacht kunnen krijgen in het onderzoek. Het woord ‘potentieel’ is hierbij relevant: indien vanuit een ‘zuiver’ constructivistische manier gewerkt wordt (als in de Vierde Generatie Evaluatie van Guba en Lincoln, 1989) vormen, zoals gezegd, de *claims, concerns & issues* van de deelnemers tezamen de inhoudelijke agenda. Bovendien heeft de onderzoeker die functioneert in een rol van *primus inter pares*, niet de ‘macht’ (of eigenlijk: de behoefte daaraan, vanwege methodologische overwegingen) om die agenda inhoudelijk te beïnvloeden. Naar mate er

---

<sup>33</sup> Een nadere uitleg en indeling in soorten ‘leren’ is te vinden in Grin en Loeber, 2007, en in Dunlop en Radaelli 2012.

<sup>34</sup> Zie voor nadere informatie over Joint Fact Finding bijvoorbeeld Karl et al., 2007 en McCreary et al., 2010.

meer inhoudelijke sturing op de focus en inhoud van de agenda wordt uitgeoefend wordt de vraag relevanter: op basis van welke overwegingen wordt inhoudelijk richting gegeven aan het onderzoek, en wat is de rol van de participanten daarbij? De analyse uit deel A, en de PBL-Leidraad voor stakeholderparticipatie (Hage en Leroy, 2009) bieden handvatten om deze vraag op een praktische manier te beantwoorden. In de Leidraad staan bovendien aanwijzingen hoe vervolgens deelnemers concreet te selecteren (bijv. rekening houdend met de vraag: 'welke eigenschappen moeten deelnemers hebben?'). Die praktische vragen werken op hun beurt door in de methodekeuze: op welke manier is het wenselijk en praktisch mogelijk om betrokkenen bij een vraagstuk ook bij onderdelen van een onderzoeksproject (bijvoorbeeld in trendanalyses, normatieve scenario studies, omgevingsscenario's of beleidsscenario's) te betrekken. Het werk van Holländer en Leroy (2001) vergelijkt verschillende participatiebenaderingen vanuit de praktische uitwerking met betrekking tot de vragen 'met wie', 'waarover' en 'wanneer'.

## Tot slot

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het 'palet aan methoden' waar we in de inleiding over spraken wordt opgespannen door de drie grofweg te onderscheiden rationales van waaruit een beleidsanalyseproject kan worden opgezet. Dat wil zeggen, de keuze uit de waaier van methoden kan worden gemaakt op basis van een wetenschappelijke rationale, een bureaucratische rationale, of een lerende rationale. Binnen elk van deze rationales is een keur aan methoden te onderscheiden, die alleen of in combinatie met anderen kunnen worden gebruikt. De literatuur over methoden is aan de hand van deze indeling ontsloten. Maar daarbij is het goed om op te merken dat 'methoden' nooit (of zelden) als een kant-en-klaar pakketje (*'off the shelf components'*) in een opdracht worden 'ingeprikt', maar – uiteraard – in de context van een project zelf concreet vorm krijgen op basis van een meer of minder gedetailleerde, beschikbare basisvorm. *Hoe* dat precies gebeurt - daarvoor bedoelen de analyse uit deel A, en de 'wegwijzer' uit deel B handvatten te bieden zodat, naast allerhande praktische overwegingen als de beschikbare doorlooptijd, menskracht en middelen, een gereflecteerde keuze voor een ontwerp kan worden gemaakt. Uit het bovenstaande volgt bijvoorbeeld dat bij het uitwerken van een participatieve methode het verstandig is om bij aanvang een heldere keuze te maken over de mate waarin, en de wijze waarop het project zelf een instrument beoogt te zijn in het 'verder brengen' (in welke zin ook) van hetgeen wordt onderzocht. Dit heeft consequenties voor de precieze rol van de analist (brengt zij bijvoorbeeld als *facilitator* betrokken partijen actief bij elkaar, of positioneert ze zich eerder als 'betrokken toeschouwer' in de zin van een *'engaged researcher'*?). Die keuze heeft consequenties voor de verdere methodische uitwerking, en voor de criteria aan de hand waarvan het onderzoek beoordeeld kan worden. De informatie over het type vraagstuk en de context waarin dit speelt die aan de hand van de analysestappen uit deel A is bij de uitwerking essentieel: methodeselectie is per definitie een kwestie van 'heen- en terug'-denken tussen doelen, praktische mogelijkheden en middelen, en de kenmerken van het vraagstuk en het krachtenveld waarbinnen dat zich afspeelt.

Zoals opgemerkt in de inleiding is het ontsluiten van inzichten uit de literatuur per definitie slechts een aanzet voor het verder brengen van de reflectie binnen het PBL over methoden en de te maken keuzes daarbij. Een daadwerkelijke vertaalslag tussen inzichten uit de literatuur en de praktijk vraagt om een diepgaande discussie aan de hand van de ervaringen vanuit het PBL. Hopelijk vormen de hier aangereikte analyse, de gepresenteerde 'wegwijzer', de voorbeelden van concrete projecten, en de stellingen in de tekstboxen daarvoor concrete bouwstenen.

## Referenties

- Abma T.A. (2000) Onderhandelend evalueren. 'Fourth Generation Evaluation' van Egon Guba en Yvonna Lincoln. In: P. de Jong en A. Michels (red.) *Klassieke studies in de bestuurskunde*, 17, pp. 393-403.
- Arnstein, Sherry R. (1969) 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 35(4) pp.216 - 224
- Beck (1997) Global Risk Politics. *The Political Quarterly*. Pp18-33
- Bennett, Nathan en G. James Lemoine (2014) What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.bushor.2014.01.001>
- Bijker, W.E., R. Bal, R. Hendriks (2009) *The Paradox of Scientific Authority: The Role of Scientific Advice in Democracies*. MIT Press, Massachusetts Institute of Technology.
- Boelens, Luuk, Michiel Dehaene, Marleen Goethals, Annette Kuhk, Jan Schreurs (2015) Living labs. Co-evolutie planning met onderzoekers, overheden, burgers en ondernemers voor uitvoerbare ruimtelijke projecten. In opdracht van Stuurgroep van het Steunpunt Ruimte. Universiteit Gent. Via: [https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Onderzoek/Living\\_labssmall.pdf](https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Onderzoek/Living_labssmall.pdf)
- Bovens, M. (2005) Public Accountability. In: E. Ferlie, L. Lynne, C. Pollitt (eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: OxfordUniversity Press.
- Bryman, A. (2012) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press. 4<sup>de</sup> ed.
- Castells, M. (2000) Materials for an exploratory theory of the network society. *British journal of sociology*. 51(1): 5-24.
- Cornell, Sarah, Frans Berkhout, Willemijn Tuinstra, J. David Tabara, Jill Jäger, Ilan Chabay, Bert de Wit, Richard Langlais, David Mills, Peter Moll, Ilona M. Otto, Arthur Petersen, Christian Pohl, Lorrae van Kerkhoff (2013) Opening up knowledge systems for better responses to global environmental change. *Environmental science & policy*, 28: 60 – 70
- Dammers, Ed, Susan van 't Klooster, Bert de Wit (2017) Scenario's voor milieu, natuur en ruimte gebruiken: een handreiking. Den Haag: PBL.
- Dassen, Ton, Like Bijlsma, Leo Pols, Frank van Rijn en Maarten van Schie (2017) De New Urban Agenda. Kansen voor inclusieve en groene verstedelijking. Den Haag: PBL.
- Dassen, T., Kunseler, E.M., Michiels van Kessenich, L. (2013) The Sustainable City: An Analytical-Deliberative Approach to Assess Policy in the Context of Sustainable Urban Development. *Sustainable Development* 21, 193-205.
- Denters, B. & L.E. Rose (2005) Towards Local Governance?, in: B. Denters & L.E. Rose (eds.) *Comparing Local Governance – Trends and Developments*, Palgrave. pp. 246-262.

Dijstelbloem, H. (2007) *De democratie anders. Politieke vernieuwing volgens Dewey en Latour*. Universiteit van Amsterdam: proefschrift.

Dijstelbloem, H. & R. Hagendijk (2011) *Onzekerheid troef. Het betwiste gezag van de wetenschap*, Amsterdam: van Genneep.

Dunlop, Claire A. & Claudio M. Radaelli (2012) *Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions*. *Political Studies*, DOI: 10.2139/ssrn.1666298

Edelenbos, Jurian en Arwin van Buuren (2005) *Evalueren als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'*. *Bestuurskunde*, 6.

Eising, R. & Kohler-Koch, B. (2000). Introduction: Network governance in the European Union. in B. Kohler-Koch & R. Eising (eds.), *The transformation of governance in the European Union*. London/New York: Routledge.

Erkkilä Tero (2012) *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Palgrave MacMillan.

Elzen B., Leeuwis C., van Mierlo B. (2012) *Anchoring of Innovations: Assessing Dutch efforts to harvest energy from greenhouses*. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 5: 1– 18

Figueredo, Aurelio José, Sally Gayle Olderbak, Gabriel Lee Schlomer, Rafael Antonio Garcia, and Pedro Sofio AbrilWolf (2013) *Program Evaluation: principles process practice*. In: Todd D. Little (ed.) *The Oxford Handbook of Quantitative methods*, Vol.1 - Foundations. Oxford University Press

Folkert, Rob, Rikke Arnouts, Froukje Boonstra, Arjen van Hinsberg, Wiebren Kuindersma (2015) *Evaluatie van het Natuurpact. Een voorstel voor een evaluatiekader*. PBL: PBL-notitie, via [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2015\\_Evaluatiekader%20Natuurpact\\_177\\_8.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2015_Evaluatiekader%20Natuurpact_177_8.pdf)

Forss K, M. Marra M and R. Schwartz (2011) *Evaluating the Complex: Attribution, Contribution, and Beyond*. London: Transaction Publishers

Geul, Arend & Huub Spoormans (2010) *Overtuigende plannen. Handreiking voor praktische beleidsadvies*. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.) *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma. pp 137-144

Gieryn, T. (1999) *Cultural Boundaries of Science: Credibility on the line*. Chicago: Chicago University Press.

Graaf, H. van de & R. Hoppe (1992) *Beleid en politiek*, Dick Coutinho, Muiderberg.

Graaff, Robert de, John Steegh, Miriam Aerts, Rutger van der Brugge, Arwin van Buuren, Gert Dekker, Gerald Jan Ellen, Albert Elshof, Anne Loeber (2017) *Eindrapport evaluatie Ruimtelijke Adaptatie*. Den Haag / Leiden: ORG-ID, in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Grin, J., Graaf, H. van de, Hoppe, R. (1997) *Interactieve Technology Assessment. Een eerste gids voor wie het wagen wil.*, Den Haag: Rathenau Instituut, Werkdocument.

Grin, J. & A. Loeber (2007) Theories of learning. Agency, structure and change. In: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press – Taylor & Francis Group, pp. 201-222.

Groenewegen P., Reijnen, E., Van Rijn, J., Van de Sande, Th., Grin, J., Smit, W. (1996) *Op weg naar duurzame gewasbescherming. Eindrapport, Studie 35*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Guba, E.G. en Y.S. Lincoln (1989) *Fourth Generation Evaluation*. New York: Sage.

Hage, M. en P. Leroy (2009) Leidraad Stakeholderparticipatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau. Bilthoven: PBL. Via <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/550032008.pdf>

Hage, M., P. Leroy, P., A.C. Petersen (2010) Stakeholder participation in environmental knowledge production. *Futures* 42, 254–264.

Hajer, M.A (2003). Policy without a polity: Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36 (2): 175-195.

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

Hajer M.A. (2017) De macht van verbeelding. Inaugurale rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het faculteitshoogleraarschap 'Urban Futures' aan de faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht, op 17 maart 2017.

Hall, M. (2014) Evaluation Logics in the Third Sector. *Voluntas* 25:307–336

Hattum, Bonne van & Anne Loeber (2016) Naar een oplossing voor het afwikkelen van massaclaims op de financiële markten: inzichten uit een responsieve evaluatie. *Beleid en Maatschappij*. 42 (4), 310-334.

Halfman, W. (2003) *Boundaries of Regulatory Science: Eco-Toxicology and Aquatic Hazards of Chemical in the US, England, and the Netherlands, 1970-1995*, Boechout: Albatros

Harrington Cameron & Clifford Shearing (2017) *Security in the Anthropocene: Reflections on Safety and Care*. Transcript-verlag

Head, Brian & John Alford (2013) Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society* 47(6) 711–739.

Hegland, T.J. (1981) *Aktionsforskning. Erfaringer og refleksjoner*. Nyt fra Samfundsvidenskabene, København.

Hertting, N. & E. Vedung (2012) Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation* 18(1): 27–46

Holländer, K & P. Leroy (2001) From scepticism to good practices and tough challenges. In: Thompson Klein, J, Grossenbacher- Mansuy, W, Häberli, R, Bill, A, Scholz, R W and Welti, M. (eds.) *Transdisciplinarity: Joint problem solving among science, technology and society, an effective way for managing complexity*, Basel: Birkhauser. pp.217–235.

- Hoogerwerf, A. (1990) Reconstructing Policy Theory. *Evaluation and Program Planning*, 13, pp: 285-291
- Hoppe, R. (1999) Policy analysis, science, and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'. *Science and Public Policy*, 26 (3): 201-210
- Hoppe, R. (2004) 'Anorexia consulta'? Afslanking adviesinfrastructuur Rijksdienst, deel 2. *Beleid en Maatschappij*, 34 (4): 238-250.
- Hisschemöller, M. & R Hoppe (1995) Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and Policy*, 4 (8):40-60
- Ingold, Karin & Muriel Gschwend (2014) Science in Policy-Making. Neutral Experts or Strategic Policy-Makers? *West European Politics*, 37(5): 993-1018, DOI: 10.1080/01402382.2014.920983
- Janssen, Peter en Jeroen van der Sluijs (2003) De Leidraad voor Omgaan met Onzekerheden. Werkdocument RIVM/MNP. Universiteit Utrecht/Copernicus Instituut. Via [http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Leidraad\\_Mini-Check\\_QS\\_Vragenlijst.pdf](http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Leidraad_Mini-Check_QS_Vragenlijst.pdf)
- Jennings, B. (1987) Interpretation and the practice of policy analysis. In: F. Fischer and J. Forester (eds.) *Confronting Values in Policy Analysis: the Politics of Criteria*. Newbury Park, CA: Sage, pp 128 – 152.
- Karl, Herman A., Lawrence E. Susskind & Katherine H. Wallace (2007) A Dialogue, Not a Diatribe: Effective Integration of Science and Policy through Joint Fact Finding. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 49 (1): 20-34
- Kerkhof, M. van de, M. Hisschemoller, M. Spanjersberg (2002) Shaping diversity in participatory foresight studies: experiences with interactive backcasting in a stakeholder assessment of long-term climate policy in the Netherlands. *Greener Manage Int*, 37: 85–99
- Kersbergen, K. Van & F. van Waarden (2001). Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability. The Hague: Social Science Research Council.
- Klempereer, Anne, Henno Theisens and Frans Kaiser (2001) Dancing in the Dark: The Relationship between Policy Research and Policy Making in Dutch Higher Education. *Comparative Education Review*, 45 (2) - Special Issue on the Relationships Between Theorists/Researchers and Policy Makers/Practitioners: 197-219.
- Klijn, E.H., Twist, M.J.M. van (2000). Zicht op de omgeving; een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In: A, Edwards en L. Schaap (Eds.), *Vaardigheden voor de publieke sector* (pp. 37-64). Bussum: Coutinho.
- Koppenjan, J. F. M., en E. H Klijn (2004) *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. New York: Routledge
- Kuindersma, W. & F.G. Boonstra (2005). Methoden van beleidsevaluatie onder de loep; een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau. Wageningen, Natuurplanbureau – vestiging Wageningen, Planbureaurapporten.

Kuindersma W. , F.G. Boonstra, S. De Boer, A . L . Gerritsen, M. Pleijte, T.A. Selnes (2006) Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau. WOT-rapport 19 in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en de WOT Natuur & Milieu, Wageningen universiteit: Alterra en LEI.

Kunseler, E.M. (2017) Government expert organisations in-between logics. Practising participatory knowledge production at the PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. Amsterdam: vrije Universiteit, proefschrift.

Kunseler, E.-M., W. Tuinstra, E. Vasileiadou, A.C. Petersen (2015) The reflective futures practitioner: balancing salience, credibility and legitimacy in generating foresight knowledge with stakeholders *Futures* 66, 1-12.

Latour, B (2004). Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern. *Critical Inquiry* 30 (Winter 2004).

Loeber, A. & D. Laws (2016) Samenwerkend leren. Participatie en leren als basis voor monitoring en evaluatie in het Deltaprogramma. Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het PBL.

Levin, Morten & Johan E. Ravn (2007) Involved in Praxis and Analytical at a Distance. *Syst Pract Act Res* 20: 1–13

Ligtvoet, W., E. Kunseler & R. Franken (2016) Koers houden in de delta. Ontwerp van een monitorings- en evaluatiekader voor het Deltaprogramma, Den Haag: PBL.

Loeber, A. (2003) *Inbreken in het Gangbare. Transitie management in de praktijk: de NIDO benadering*. Leeuwarden: NIDO

Loeber, A. (2004) Practical wisdom in Risk Society. Methods and practice of interpretive analysis on questions of sustainable development. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

Marres, N. & G. H. de Vries (2002). 'Tussen toegang en kwaliteit. Legitimatie en contestatie van expertise op het Internet', in: H. Dijstelbloem en C. J. M. Schuyt (red.) *De publieke dimensie van kennis*, WRR Voorstudies en achtergronden V110, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Mayer, I.S., C.E. van Daalen, P.W.G. Bots (2002) De verbeelding van de beleidsanalyse. *Beleidswetenschap* 2, pp.95-113.

McCreary, Scott, John Gamman and Bennett Brooks (2010) Refining and Testing Joint Fact-Finding for Environmental Dispute Resolution: Ten Years of Success. *Mediation Quarterly* 18(4):

Meyer H., A. Bregt, E. Dammers & J. Edelenbos (2015) New perspectives on urbanizing deltas – a complex adaptive systems approach to planning and design, Amsterdam: MUST publishers.

Mulgan, R. (2003) One Cheer for Hierarchy – Accountability in Disjointed Governance. *Political Science*, 55 (2): 6-18.

Nowotny, Helga, Peter Scott en Michael Gibbons (2001) *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.



N SOB & PBL (2014) *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlands School voor Openbaar Bestuur.

Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20: 550–557.

PBL (2017) *Visie 2025. Externe context: analyse van ontwikkelingen*. PBL: intern werkdokument. Versie September 2017.

PBL & WUR (2017). *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving* [Learning evaluation of the Natuurpact programme. Towards new connections between nature, policy and society]. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving. Available at: <http://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/>

Rein, M. & Schön, D. (1993). “Reframing Policy Discourse”. In: Fischer, F. and Forester, J. Durham (Eds.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. NC: Duke University Press.

Rittel, H.W.J. & M.M. Webber (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4: 155-169.

Roberts, N. C. (2001). Coping with wicked problems: The case of Afghanistan. In: L. Jones, J. Gurthrie, P. Steane (eds.), *Learning from international public management reform*. London: Emerald Publishing. pp.353-375.

Rothstein, B. & M. Tannenbergh (2015) *The Quality of Government and Development Policy. A Report to the Swedish Government’s Expert Group for Aid Studies*. Gothenburg: University of Gothenburg. The Quality of Government Institute. via: [https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1549/1549815\\_the-quality-of-government-and-development-policy.pdf](https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1549/1549815_the-quality-of-government-and-development-policy.pdf)

Rowe Gene and Lynn J. Frewer (2005) A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30 (2): 251-290.

Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith (1999). ‘The Advocacy Coalition Framework: An Assessment’, in Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 117–68.

Salter, Jonathan, John Robinson, Arnim Wiek (2010) Participatory methods of integrated assessment—a review. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1 (5): 697-717.

Sarewitz, D. (2004) How science makes environmental controversies worse? *Environmental Science & Policy* 7: 385–403

Scharpf, F. (2009) Legitimacy in the multilevel European polity. *European Political Science Review*, 1 (2): 173–204

Schön, D. (1983). *The reflective practitioner*. Basic Books.

Shannon, Patrick & Elyse Hambacher (2014) Authenticity in Constructivist Inquiry: Assessing an Elusive Construct. *The Qualitative Report*, 19 (52): 1-13.

Stone, D. (2012) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. London / New York: W.W. Norton & Company. Third Edition.

Strengers, Bart, Leo Meyer, Arthur Petersen, Maarten Hajer, Detlef van Vuuren, and Peter Janssen (2013) Opening up scientific assessments for policy: The importance of transparency in expert judgements. Den Haag: PBL

Torgerson, D. (1986) Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis. *Policy sciences*, 19(1): 33-59.

Turnhout, E., P. Leroy P, A.C. Petersen (eds.) (2004) *Participeren in onzekerheid: Literatuuronderzoek naar het inzetten van participatie in wetenschappelijke beleidsadviesing*. Den Haag: PBL.

Parsons, Wayne (2002) From Muddling Through to Muddling Up - Evidence Based Policy-Making and the Modernisation of British Government. *Public Policy and Administration* 17(3): 43-60.

Walters, Lawrence C., James Aydelotte and Jessica Miller (2000) Putting More Public in Policy Analysis. *Public Administration Review* 60(4): 349-359.

Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Veen, S.C. van, L. Verwoerd, B.J. Regeer (2016) *Karakteristieken van een lerende evaluatie: een literatuur onderzoek uitgevoerd in de context van het Natuurpact (2014-2027)*. Amsterdam: Athena Instituut, Vrije Universiteit.

Verwoerd, L., R. De Wildt-Liesveld, B.J. Regeer (2017) *The value of reflexive evaluation – a review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*. Nederlandse samenvatting. Amsterdam: Athena Instituut, Vrije Universiteit.

Vries, B.J.M., en A.C. Petersen (2009) Conceptualizing sustainable development: An assessment methodology connecting values, knowledge, worldviews and scenarios. *Ecological Economics* 68: 1006-1019.

Walters, Lawrence C., James Aydelotte and Jessica Miller (2000) Putting More Public in Policy Analysis. *Public Administration Review* 60(4): 349-359

Weiss, Carol (1995) The haphazard connection: social science and public policy. *International Journal of Educational Research* 23(2): 137-50.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, MA: Little Brown.

